

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento – Ação para a estabilidade, o crescimento e o emprego**

[COM(2012) 299 final]

(2013/C 44/27)

Relator-geral: **Xavier VERBOVEN**

Em 14 de agosto de 2012, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento — Ação para a estabilidade, o crescimento e o emprego*

COM(2012) 299 final.

Em 10 de julho de 2012, a Mesa do Comité incumbiu o Comité de Pilotagem para a Estratégia Europa 2020 da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu designou Xavier Verboven relator-geral na 485.ª reunião plenária de 12 e 13 de dezembro de 2012 (sessão de 13 de dezembro) e adotou, por 114 votos a favor, 40 votos contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Recomendações

A pedido da Comissão, o Comité Económico e Social decidiu elaborar um parecer sobre a sua comunicação «Ação para a estabilidade, o crescimento e o emprego». O CESE realça a ligação estreita entre estes três aspetos, mas exigindo cada um deles responsabilidades específicas das partes envolvidas. Este parecer incide, em particular, na responsabilidade comum dos parceiros sociais e da sociedade civil organizada e no seu possível contributo, sobretudo o dos empregadores e trabalhadores. Assinala, além disso, o papel que lhes poderá caber na elaboração e na aplicação de políticas capazes de reativar o crescimento económico, criar mais e melhores empregos e restaurar a estabilidade financeira.

1.1 O CESE realça que a participação e a deliberação são uma premissa essencial para completar adequadamente e configurar as mudanças políticas e reformas estruturais e para levá-las a bom termo.

O Comité salienta que:

— as alterações estruturais da política socioeconómica podem fazer evoluir as oportunidades de empregos atuais e futuros para vários grupos e têm muitas vezes um impacto considerável na distribuição de rendimentos;

— a concertação social e o diálogo civil reforçam a credibilidade e a base societal das medidas sociais e económicas almejadas;

— a participação é igualmente essencial para seguir de perto a política praticada de facto e os seus resultados, permitindo às organizações da sociedade civil e aos parceiros sociais procederem às avaliações necessárias e emitir atempadamente sinais de alerta;

— é às organizações sociais e, em particular, aos parceiros sociais que, em muitos casos, cabe colocar em prática as propostas políticas.

1.2 O CESE concorda com a necessidade de uma governação económica europeia mais forte para uma unidade monetária mais eficaz e ao serviço de todos. No entanto, é preciso retirar, ao mesmo tempo, ensinamentos da realidade. Para isso a concertação social e o diálogo civil são indispensáveis, tanto ao nível económico e das finanças públicas, como da coesão social.

1.3 O CESE saúda a proposta da Comissão de elaborar um painel de controlo com indicadores sobre o emprego, bem como de prever um seguimento estrutural dos planos nacionais de emprego. Os parceiros sociais europeus deveriam ser estreitamente implicados na elaboração de um tal painel com indicadores e critérios para poderem avaliar esses planos nacionais de emprego.

1.4 No atinente à fixação de salários, o CESE chama a atenção da Comissão para o facto de os salários e as negociações salariais serem da competência dos parceiros sociais, conforme estabelece, aliás, o Tratado da UE.

1.5 O CESE apela aos decisores políticos europeus que integrem estruturalmente a concertação social e a ideia da participação dos cidadãos nos diversos processos políticos no âmbito da Estratégia Europa 2020. A experiência no terreno ensina, afinal, que o centro de gravidade passou do nível nacional para o europeu, o que debilita o papel e a qualidade da concertação social e da participação dos cidadãos a nível nacional.

1.6 O CESE considera que, no âmbito do Semestre Europeu, tanto os parceiros sociais europeus, através do diálogo social europeu, como a sociedade civil organizada devem ser envolvidos atempadamente nos preparativos da Análise Anual do Crescimento e que um tal envolvimento é igualmente urgente na fixação das prioridades das orientações para as políticas de emprego e das orientações gerais para as políticas económicas.

## 2. Introdução

2.1 Em 30 de maio, a Comissão Europeia publicou uma comunicação intitulada «Ação para a estabilidade, o crescimento e o emprego» [COM(2012) 299 final], a qual representa um avanço decisivo no âmbito do Semestre Europeu. Este Semestre é iniciado por uma Análise Anual do Crescimento, elaborada pela Comissão, e concluído por recomendações específicas por país que são aprovadas pelo Conselho Europeu.

2.2 A pedido da Comissão, o Comité Económico e Social decidiu elaborar um parecer sobre a sua comunicação «Ação para a estabilidade, o crescimento e o emprego». Este parecer incide, em particular, na responsabilidade comum dos parceiros sociais e da sociedade civil organizada e no contributo que poderão dar. O CESE assinala o papel que lhes poderá caber na elaboração e na aplicação de políticas capazes de reativar o crescimento económico, criar mais e melhores empregos e restaurar a estabilidade financeira.

O CESE apresentará neste parecer, e após análise de determinadas políticas, recomendações sobre a melhor forma de conferir aos parceiros sociais e aos representantes da sociedade civil organizada nos Estados-Membros um papel mais visível, mais importante e mais decisivo no âmbito do Semestre Europeu. Além disso, numa fase seguinte, o CESE elaborará um parecer sobre a Análise Anual do Crescimento 2013 em que analisará todas as principais políticas propostas pela Comissão.

2.3 O CESE observa, antes de mais nada, que a comunicação da Comissão circunscreve a referência ao papel dos parceiros sociais e da sociedade civil organizada a três domínios, a saber: capital humano, salários e «mudança» como tema geral (ver ponto 4.1). O CESE vê, todavia, por bem insistir desde logo que a concertação social e o diálogo civil abarcam muitos outros domínios e temas, designadamente, a inovação, as reformas económicas, a política industrial, o desenvolvimento sustentável, o empreendedorismo, mais e melhores empregos, o combate à pobreza e a proteção social. O presente parecer começa por

realçar a importância da concertação social e do diálogo civil (ver secção 3) para, em seguida, passar aos três domínios específicos em que há na comunicação da Comissão uma referência explícita ao papel da concertação social e do diálogo civil (secção 4). Numa última secção, o CESE dará novas sugestões para integrar a concertação e a participação, de forma estrutural, na agenda política da Estratégia Europa 2020.

## 3. Concertação social e diálogo civil são a principal chave para o êxito de uma política

3.1 O CESE realça o facto de a participação e a deliberação não serem um luxo mas uma premissa essencial para completar adequadamente e configurar as mudanças políticas e reformas estruturais e para levá-las a bom termo.

— As alterações estruturais da política socioeconómica podem fazer evoluir as oportunidades de emprego atuais e futuras para vários grupos e têm muitas vezes um impacto considerável na distribuição de rendimentos. Aqui, a concertação social e o diálogo organizado poderão garantir que os esforços no sentido de fazer regressar a economia ao bom caminho são partilhados de uma forma equitativa. Há, afinal, uma estreita interligação entre concertação e participação, por um lado, e justiça social, por outro.

— Isso significa igualmente que a concertação social e o diálogo civil, desde que respeitados, reforçam a credibilidade e a base societal das medidas sociais e económicas adotadas. Com efeito, uma política cuja coerência se espera que seja mantida devido a um amplo consenso social e societal criará um melhor clima de confiança que conduzirá, por seu turno, à inovação e ao investimento. Em contrapartida, uma política que provoca um enorme choque e que obriga a voltar rapidamente atrás nas decisões tomadas por falta de apoio dos grupos de interesses pertinentes semeará a dúvida e a confusão e, em última instância, privá-la-á da sua influência e relevância. Por outras palavras, investir na concertação e no diálogo sociais é investir bem no capital social de uma sociedade.

— A participação é também essencial para seguir de perto a política praticada de facto e os seus resultados. Neste sentido, as organizações da sociedade civil e os parceiros sociais funcionam como um sinal de alerta precoce, visto estarem em condições de detetar atempadamente não só as novas tendências como as consequências inesperadas ou indesejáveis da política e trazê-las para o debate com os decisores políticos.

— Por último, cabe, em muitos casos, às organizações sociais e, em particular, aos parceiros sociais colocar em prática as propostas políticas. Para se lograr uma boa implementação de uma política, é essencial que aqueles que a têm de colocar em prática participem na sua adoção.

3.2 O Comité chama expressamente a atenção da Comissão, do Conselho Europeu e dos restantes decisores políticos, tanto a nível europeu como nacional, para a necessidade de respeitar rigorosamente a concertação social e o diálogo civil. Não é possível aceitar que se façam declarações bem-sonantes sobre a importância da participação para, no fim, se concretizar as intenções políticas iniciais, sem ter em conta os contributos e as propostas dos atores sociais no terreno. Uma tal atitude leva à perda de capital social e de confiança na sociedade e culmina em colapsos, não só sociais mas também económicos.

3.3 Neste contexto, remete-se igualmente para a cláusula horizontal (artigo 9.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), que obriga a União Europeia, na definição e execução de políticas e ações, a ter em conta os critérios e objetivos sociais estabelecidos. Trata-se, nomeadamente, da promoção de um nível elevado de emprego, da garantia de uma proteção social adequada, da luta contra a exclusão social, e de um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde. Segundo esta cláusula horizontal, a participação dos atores sociais na elaboração das políticas é uma consequência lógica e indispensável.

#### 4. Domínios políticos específicos em que a Comissão remete para a concertação social e o diálogo civil

4.1 O Comité constata que a comunicação da Comissão em apreciação remete, em três pontos, para a importância e o papel dos parceiros sociais e da sociedade civil organizada. Trata-se, nomeadamente, das seguintes passagens:

- Introdução, p. 3, 2.º parágrafo: «Temos de criar consenso e confiança na necessidade de mudança e nas escolhas a fazer. Os parceiros sociais têm um papel importante nesta matéria.».
- Mobilizar o potencial de capital humano, p. 7, 2.º parágrafo: «No seu recente pacote sobre o emprego, a Comissão propôs um conjunto de medidas concretas para uma recuperação geradora de emprego em toda a UE. Será necessária a cooperação entre a Comissão, os Estados-Membros e os parceiros sociais, bem como com partes interessadas públicas e privadas com vista a implementar as ações específicas propostas para explorar o potencial de criação de emprego de setores-chave como as TIC (tecnologias da informação e das comunicações), o setor dos cuidados de saúde e a economia ecológica. Um maior acompanhamento dos planos nacionais de emprego mediante a aferição dos desempenhos e o painel de avaliação propostos pela Comissão permitirá intensificar a dinâmica de reformas geradoras de emprego [...]».
- Combater o desemprego e as consequências sociais da crise, p. 16, 1.º parágrafo: «Alguns Estados-Membros introduziram reformas de grande envergadura nos respetivos sistemas de fixação de salários e de indexação a fim de assegurar que a evolução salarial reflita melhor a evolução da produtividade ao longo do tempo. Registaram-se progressos limitados noutros países onde o funcionamento de determinados sistemas de indexação dos salários foi identificado como uma possível ameaça à competitividade. Estes países terão, em consulta com os parceiros sociais, de encontrar formas para reduzir esta desvantagem no futuro. Em países com

*excedentes da balança de transações correntes, é visível um certo reequilíbrio em favor da procura interna, incluindo através de aumentos dos salários, que deve prosseguir.».*

4.2 O Comité saúda, em primeira instância, a escolha da Comissão de, pelo menos nos três domínios específicos supra-mencionados, envolver os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil, mas gostaria de fazer as seguintes observações a este respeito.

4.3 O CESE concorda com a necessidade de uma governação económica europeia mais forte para uma unidade monetária mais eficaz e ao serviço de todos. No entanto, é preciso, ao mesmo tempo, extrair ensinamentos da realidade. Se uma determinada política económica tem por consequência o abrandamento do crescimento e a recessão de várias economias na Europa, que ameaça não só a estabilidade (défices e taxas de endividamento que se mantêm elevados), como a coesão social (uma taxa de desemprego elevada que não para de crescer), os decisores políticos têm de encarar esse facto com seriedade e dar um rumo radicalmente diferente a esta política. Graças à concertação social, é possível conceber políticas melhores, apoiadas por largas faixas da população, em vez de se manter obstinadamente, contra toda a lógica, uma política que se provou ser nefasta para a economia, as finanças públicas e a coesão social.

4.4 O CESE saúda a proposta da Comissão de elaborar um painel de controlo com indicadores sobre o emprego, bem como de prever um seguimento estrutural dos planos nacionais de emprego. Os parceiros sociais europeus deveriam ser estreitamente implicados na elaboração deste painel com indicadores e critérios, a fim de poderem avaliar esses planos nacionais de emprego.

4.5 O terceiro domínio em que a Comissão se refere especificamente ao papel e ao envolvimento dos atores e parceiros sociais é o dos salários, relativamente ao qual, segundo a terminologia usada pela Comissão, os parceiros sociais devem ser «consultados», no âmbito da reforma dos sistemas de fixação de salários. O CESE chama a atenção da Comissão para o facto de tanto os salários e as negociações salariais como os próprios sistemas de fixação de salários pertencerem, em muitos Estados-Membros, à esfera de competências autónoma dos parceiros sociais a quem cabe negociar e concluir acordos coletivos para o efeito. Este papel dos parceiros sociais que consiste em negociar com plena autonomia não pode ser reduzido a uma simples consulta. A concertação, que é da sua exclusiva competência, não poderá converter-se numa função meramente consultiva. A autonomia dos parceiros sociais e da concertação social é, aliás, corroborada pelos artigos 152.º e 153.º, n.º 5, do TFUE, que estabelecem, designadamente, que a UE terá de respeitar os sistemas nacionais de relações industriais. Perante o exposto, é nitidamente insuficiente e até mesmo inadequado propor que os parceiros sociais sejam «consultados» em relação à reforma, por exemplo, de um sistema de indexação, sobretudo quando nos respetivos modelos nacionais de concertação social são os parceiros sociais quem negocia e estabelece os mecanismos de indexação em acordos coletivos.

Para ir ao fundo da questão, o Comité interroga-se se a Comissão não atribuirá demasiada importância ao papel dos ajustamentos salariais em baixa. Uma análise mais minuciosa das recomendações que acompanham a comunicação da Comissão revela que, para 16 dos 17 Estados-Membros que são objeto de uma recomendação da Comissão em matéria de salários, esta preconiza um abrandamento da dinâmica salarial, seja por meio de uma reforma da indexação seja por meio de uma redução dos salários mínimos ou do aumento da flexibilidade salarial para as remunerações mais baixas. Os desequilíbrios que caracterizam a união monetária europeia são, contudo, predominantemente de natureza estrutural e devem-se, sobretudo, ao facto de a globalização ter efeitos divergentes nos vários membros da união monetária (nota de pé de página: remissão para o documento de trabalho do FMI intitulado «*External Imbalances in the Euro Area*» [Desequilíbrios externos na área do euro], 12/136/2012). Mas, na realidade, continua a ser impossível vencer a batalha da concorrência com os países de salários baixos à custa de reduções salariais.

### 5. Integração estrutural da concertação social e dos processos participativos

5.1 Por fim, o Comité apela aos decisores políticos europeus que integrem estruturalmente a concertação social e a ideia de participação dos cidadãos nos diversos processos políticos. A experiência no terreno ensina, afinal, que, por vários motivos e, não por último, em consequência das reformas institucionais a que a Comissão submete continuamente esses processos políticos, o processo decisório europeu tem um impacto cada vez maior na concertação social e na participação dos cidadãos na sociedade ao nível nacional. Assim sendo, é para o Comité absolutamente inaceitável que estas sejam reduzidas a uma mera concertação «de fachada», esvaziando do seu conteúdo ou até desprezando completamente as tradições nacionais de concertação (face aos problemas de calendarização dos processos de concertação e de centralização da elaboração dos programas de reformas em instâncias nacionais que têm pouca ou nenhuma relação com a concertação social/participativa).

5.2 Para tal, e em linha com o calendário do Semestre Europeu, o Comité propõe o seguinte:

- Os parceiros sociais, através do diálogo social europeu, e a sociedade civil organizada devem ser envolvidos atempadamente nos preparativos da Análise Anual do Crescimento.
- Esse envolvimento é igualmente urgente na fixação das prioridades das orientações para as políticas de emprego e das orientações gerais para as políticas económicas.
- No âmbito da elaboração dos programas nacionais de reformas, há que manter um diálogo mais alargado e mais participativo com os parceiros sociais e a sociedade civil organizada. Tal implica uma revisão do calendário, de forma a prever tempo suficiente para realizar um debate que permita apresentar propostas e abordagens alternativas bem fundadas. Além disso, o Comité propõe a elaboração de um relatório final sobre o diálogo a nível nacional, que colija os diferentes pontos de vista e recomendações, a juntar aos relatórios sobre os Estados-Membros elaborados pela Comissão. Deste modo, será possível determinar em que casos a participação social tem um papel relevante.
- Uma outra etapa do processo do Semestre Europeu consiste na publicação pela Comissão de recomendações por país. Os parceiros sociais e a sociedade civil organizada devem ser atempadamente informados e consultados a este respeito.
- Por fim, no que toca à participação dos cidadãos, haverá que harmonizar as recomendações por país da Estratégia Europa 2020, por um lado, e as análises e recomendações dos procedimentos relativos a desequilíbrios macroeconómicos excessivos, por outro. Deve ser dada, também aqui, aos parceiros sociais e à sociedade civil organizada a oportunidade de fazerem ouvir a sua voz e darem a conhecer a sua posição.

Bruxelas, 13 de dezembro de 2012

O Presidente  
Do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON