

PROPOSTA DE LEI N.º 39/XIII
PROCEDE À 13.ª ALTERAÇÃO AO CÓDIGO DO TRABALHO E À
4.ª ALTERAÇÃO AO DECRETO-LEI N.º 91/2009, DE 9 DE ABRIL,
NA SUA REDAÇÃO ATUAL, NO SENTIDO DO REFORÇO DO
REGIME DE PROTEÇÃO NA PARENTALIDADE

(Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira)

– Nota crítica da CIP –

1.

A Proposta de Lei (doravante PL) em referência visa proceder a mais uma alteração do Código do Trabalho (doravante CT), aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, nas matérias relativas à parentalidade e à 4.ª alteração da Lei 91/2009, de 9 de abril, que estabelece o regime jurídico de proteção social na parentalidade no âmbito do sistema previdencial e no subsistema de solidariedade.

2.

No que ao CT diz respeito, é de relevar que a PL visa proceder à **12.ª alteração** ao mesmo (a PL, julga-se, que, por lapso, faz referência à 13.ª alteração ao CT).

O CT, desde a sua aprovação, em 2009, já sofreu **11 alterações** ao seu regime.

Verifica-se, assim, que o referido Código **foi objeto de mais de 1 alteração por ano.**

A CIP, não obstante entender que os regimes jurídicos devem acompanhar a evolução das múltiplas dimensões da sociedade, considera que mudança

constante dos regimes não confere ou permite a devida estabilidade dos “sistemas”, circunstância que condiciona o efeito útil dos mesmos.

3.

O regime hoje vigente em matéria da parentalidade, sobre o qual incidem as alterações propostas na PL em análise, emerge de um Acordo alcançado em sede de Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS).

Estamos a falar, em concreto, do *“Acordo Tripartido para um Novo Sistema de Regulação das Relações Laborais, das Políticas de Emprego e da Protecção social em Portugal”*, de 25 de junho de 2008, que lançou as bases para a revisão do Código do Trabalho operada em 2009.

Nesse Acordo, tal como nos demais Acordos celebrados na referida sede, as partes envolvidas – Parceiros Sociais e Governos –, após difíceis negociações, alcançaram o consenso, precisamente porque consideraram que estavam estabelecidas condições de equilíbrio entre os interesses envolvidos.

Assim sendo, é da mais elementar Justiça e respeito pela autonomia do Diálogo Social – um dos pilares fundamentais do Modelo Social Europeu – reconhecer que, qualquer alteração nas matérias que foram objeto de negociação e consenso entre Governo e Parceiros Sociais, tem que envolver, num novo processo de negociação, as mesmas partes.

É que, no Diálogo Social (tripartido ou bipartido), o processo de negociação adquire relevo incontornável, revelando-se, não raro, decisivo no resultado final do processo. Ainda que nenhum acordo seja alcançado, um processo equilibrado deixa, sempre, portas abertas para um futuro entendimento sobre alguma ou algumas das matérias em discussão ou sobre outros assuntos que, de uma forma ou de outra, foram carreados para o debate.

Ora, tendo sido, como foram, os Parceiros Sociais a acordar na matéria em causa, nos equilíbrios que ficaram plasmados no Acordo Tripartido,

imperioso se torna que sejam os Parceiros Sociais a equacionar o quadro da sua eventual alteração e alcance.

Na perspetiva da CIP, sempre cumprirá aos Parceiros Sociais equacionar um eventual novo equilíbrio sobre estas matérias.

A aprovação da PL significaria o desfazer do consensualizado sem qualquer valorização do desequilíbrio que será gerado e cuja avaliação o próprio Acordo intenta preservar.

4.

Cumprе, ainda, questionar a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira se foi levado a cabo algum estudo de impacto financeiro e social das medidas constantes da PL.

Na perspetiva da CIP, muitas dessas medidas terão um custo (aí incluída a desorganização que acarreta para a organização do tempo de trabalho nas empresas), relevante para a esmagadora maioria das empresas, ressaltando, como é obvio, a estrutura empresarial existente: micro, pequenas e médias empresas.

Ora, se bem que se comece a observar sinais de retoma económica, verifica-se que esta ainda não se encontra sustentada.

Neste quadro, quaisquer medidas que comprometam a competitividade das empresas – como muitas daquelas que a PL encerra – devem ser objeto de profunda reflexão e análise de impacto, por forma a não “deitar por terra” tudo o que, desde o início da crise em finais de 2008 e até ao presente momento, se foi construindo e desenvolvendo.

5.

De acordo com a “Exposição de motivos” da PL, as medidas ou propostas nela apresentadas, que visam o reforço do regime de proteção na parentalidade, são justificadas da seguinte forma:

"Em 2014, o número de beneficiários de licença para assistência a filhos com deficiência ou doença crónica, da segurança social, era de 1422, tendo sofrido um aumento de cerca de 32% desde 2010 (INE, 2016). Portugal apresenta um índice de envelhecimento de 141,3 (INE, 2016), associado a um índice de fecundidade de 1,23 (PORDATA, 2016). Relativamente ao vínculo laboral, Portugal é o terceiro país da União Europeia que apresenta um maior número de contratos com duração limitada, com uma taxa de 18.7%, sendo ultrapassado apenas pela Espanha com uma taxa de 20.9% e pela Polónia com uma taxa de 22.2%. Ressalva-se o facto de, para trabalhadores jovens (dos 15-24 anos), estas taxas atingirem, em Portugal, os 63.9%, voltando a ocupar o terceiro lugar quando comparado com os países da União Europeia (Eurostat, 2016).

Estes valores comprovam a necessidade de atualizar, quer o Código do Trabalho, de forma a permitir que os pais vejam assegurados os seus direitos enquanto trabalhadores, quer o Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de abril, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 70/2010, de 16 de junho, e 133/2012, de 27 de junho, e pela Lei n.º 120/2015, de 1 de setembro, no sentido de reforçar a proteção na parentalidade no âmbito do sistema previdencial."

Perante o quadro que invoca, a PL, em geral e em síntese, propõe o seguinte:

- *"O trabalhador pode faltar ao trabalho para prestar assistência inadiável e imprescindível, em caso de doença ou acidente, aos filhos, até 30 dias por ano ou durante todo o período de eventual hospitalização, independentemente da idade da criança/jovem;*
- *Para o exercício do direito de licença a assistência a filho, o trabalhador informa o empregador, por escrito e com a antecedência de 10 dias, ao invés dos atuais 30 dias;*

- *Dispensa do período máximo de 4 anos da licença para assistência a filho com deficiência ou doença crónica, desde que, devidamente comprovada por atestado médico, tendo em consideração as especificidades e complexidades das diversas doenças e das necessidades apresentadas pelos menores no decorrer do tratamento;*
- *Alargamento da idade do menor com deficiência ou doença crónica, de 1 para 3 anos, com vista à redução do tempo de trabalho em cinco horas no período normal de trabalho semanal;*
- *Redução dos prazos estabelecidos para as diversas entidades, entidade empregadora e entidade competente para na área da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, na análise do pedido de autorização de trabalho a tempo parcial, de 85 dias para 42 dias;*
- *Integração dos trabalhadores independentes para atribuição dos subsídios de assistência a filhos e assistência a netos;*
- *Alargamento da atribuição do subsídio para assistência a filho menor, até os 30 dias, independentemente da idade da criança/jovem;*
- *Alargamento da atribuição do subsídio para assistência a filho com deficiência ou doença crónica, pelo período de tratamento necessário;*
- *Aumento do montante do subsídio por riscos específicos e para assistência a filho e do subsídio para assistência a filho com deficiência ou doença crónica para 100% da remuneração de referência do beneficiário, ao invés dos atuais 65%;*
- *Aumento da percentagem em que acresce o subsídio para assistência a filho com deficiência ou doença crónica de 2% para 20%, para residentes nas regiões autónomas;*

- *Aumento do montante mínimo dos subsídios de apoio para assistência a filhos menores para o valor do indexante dos apoios sociais IAS;*
- *Criação de uma licença excepcional complementar para assistência à família com filho com deficiência ou doença crónica, num período não superior a três meses, permitindo a que, nas situações de maior risco no tratamento do menor, ambos os progenitores estejam presentes no apoio à criança ou jovem.*

6.

Do assim exposto emerge que os motivos que sustentam, na perspetiva dos autores da PL, o reforço do regime da parentalidade são, em síntese, o aumento do número de beneficiários de licença para assistência a filhos com deficiência ou doença crónica, o envelhecimento da população vs. índice de fecundidade e o número elevado de contratos com duração limitada, especialmente junto dos mais jovens.

As três dimensões apontadas suscitam à CIP os seguintes comentários ou observações.

6. a)

Relativamente ao aumento do número de beneficiários de licença para assistência a filhos com deficiência ou doença crónica, a CIP, para além de constatar, com natural preocupação, o aumento de jovens com deficiência ou doença crónica, entende que a matéria devia ser objeto de análise, em diferentes domínios, no sentido de tentar, por um lado, compreender o aumento de 32%, verificado entre 2014 e 2016, e, por outro lado, identificar eventuais ações que possam minimizar o risco do surgimento dessas situações.

6.b)

Por outro lado, as propostas de alteração ora apresentadas também encontram suporte, de acordo com os autores da PL, na temática da natalidade.

Neste âmbito, é de destacar que, desde há muito tempo, também a CIP se encontra confrontada com essa mesma preocupação, tal como se encontra bem refletido na subscrição, em sede de Concertação Social, juntamente com o Governo e a maioria dos Parceiros Sociais, de dois acordos: o *“Acordo sobre as Linhas Estratégicas de Reforma da Segurança Social”*, de 10 de Julho de 2006, e o *“Acordo sobre a Reforma da Segurança Social”*, de 10 de Outubro desse mesmo ano.

Em ambos os Acordos são reconhecidas as pressões que o processo de envelhecimento populacional, a redução insustentável da taxa de natalidade, o aumento progressivo da carreira contributiva (amadurecimento do sistema) e o crescimento das pensões a ritmo superior ao das contribuições, exercem sobre a sociedade em geral e a sustentabilidade financeira da Segurança Social.

Ora, no que à natalidade diz respeito, a CIP entende que não é através de medidas de carácter eminentemente legislativo, como as que agora se propõem na PL em análise, que, do ponto de vista estrutural, se promove a natalidade.

A CIP, nesta matéria, entende que deve ser apresentada, com brevidade, uma verdadeira estratégia de promoção à natalidade - O resultado da inércia nesta matéria, a médio e longo prazo, será, seguramente, muito mais prejudicial, quer do ponto de vista económico quer do ponto de vista social, aos interesses de Portugal.

Neste âmbito, é de realçar que a CIP, já em 2006, aquando das citadas discussões sobre a reforma da Segurança Social, solicitou ao Governo a apresentação de uma verdadeira estratégia de promoção da natalidade em Portugal.

Trata-se de uma temática muito importante para a Confederação, dado que a matéria da natalidade tem, em diferentes domínios, um forte e decisivo

impacto sobre o futuro desenvolvimento social e económico do país e reflete-se, naturalmente, nas empresas.

Entre as várias questões específicas a debater, a CIP destaca as seguintes:

- A importância do desenvolvimento de uma rede de infraestruturas de apoio à primeira e segunda infância, a qual deve contemplar os seguintes elementos:
 - Cobertura total das necessidades no que respeita a creches;
 - Creches com horários alargados e a um custo acessível;
 - Organização de apoios a atividades extra curriculares e organização dos tempos livres, quer relativamente ao horário pós-escolar quer relativamente às férias (através da atuação coordenada com o Ministério da Educação, escolas, universidades e Autarquias Locais);
 - Facilidades de transportes para efeitos destas atividades;
 - Apoios ao acompanhamento escolar dentro das próprias escolas.

- A importância de se implementar, ao nível educativo, uma atitude de partilha de responsabilidades e de tarefas entre homens e mulheres para combater, desde a escola, os estereótipos.

Acresce que a promoção do crescimento económico e, assim, das expectativas das pessoas quanto ao futuro, não deve ser menosprezado no âmbito desta discussão, uma vez que o mesmo terá, seguramente, importante e substancial impacto na promoção da natalidade em Portugal.

6.c)

No que concerne à última vertente justificativa apontada, o número elevado de contratos com duração limitada, especialmente junto dos mais jovens, considera-se que a análise desta questão não pode limitar-se a uma visão estática.

Por outras palavras, tão ou mais importante que os números absolutos, é a identificação das tendências.

Assim, veja-se, por exemplo, que o Relatório da Comissão Europeia relativo a Portugal 2016, que inclui uma apreciação aprofundada sobre a prevenção e a correção de desequilíbrios macroeconómicos, publicado no final de fevereiro de 2016, refere o seguinte:

"Nos últimos dois anos, assistiu-se a uma forte contratação ao abrigo de contratos permanentes, o que já não acontecia há mais de uma década. Em contrapartida, em anteriores conjunturas de crescimento do emprego (por exemplo, entre 2006 e 2008), os aumentos foram motivados por uma multiplicação de contratos temporários, por vezes à custa de postos de trabalho permanentes (Gráfico 2.2.8). Esta situação sugere que as reformas da legislação de proteção do emprego (LPE) implementadas durante o programa de ajustamento (2011-2014) poderão contribuir para o relançamento do mercado de trabalho através de um aumento do emprego regular." (sublinhados nossos).

Por outro lado, inerente ou subjacente à "Exposição de motivos", encontra-se um juízo negativo quanto aos contratos de "duração limitada".

A CIP, neste ponto, discorda de tal valoração.

Na perspetiva da CIP, a análise da questão da segmentação do mercado de trabalho deve ser objeto de particular ponderação e cuidado na sua análise.

Neste âmbito, ressalta-se, em primeiro lugar, que, na análise da segmentação do mercado de trabalho, o tipo de contrato constitui, apenas, um vetor entre muitos outros, sendo certo que ambos os tipos de contratos, permanentes e temporários, são necessários e têm um papel a desempenhar.

Neste contexto, reafirmamos que é razoavelmente natural que as empresas, perante uma situação de manifesta incerteza económica e financeira, ao nível nacional, europeu e mesmo internacional, adotem uma atitude de reserva quanto à contratação por tempo indeterminado.

Aspeto essencial para a gestão das empresas é a previsibilidade.

E, como todos sabemos e reconhecemos, os últimos anos foram marcados por um conjunto de circunstâncias que em nada contribuíram para a dita previsibilidade, bem pelo contrário.

Assim sendo, neste período de profunda volatilidade e instabilidade, a contratação por tempo indeterminado constituiu um mecanismo que, em muitas situações, não está isento de riscos acrescidos.

Neste particular, avulta a elevada proteção conferida aos trabalhadores com contratos por tempo indeterminado.

Veja-se, por exemplo, que o *“Employment Outlook 2016 – How does Portugal compare?”* da OCDE, de julho de 2016, refere que *“os trabalhadores permanentes em Portugal continuam a beneficiar do mais alto nível de proteção contra despedimento individual na OCDE”*.

Se, a tanto, se adicionar o elevado nível de desemprego que ainda se continua a registar em Portugal, é evidente que a contratação a termo é uma das mais importantes “fontes” de criação de emprego no País.

De resto, é natural que as empresas, só após ganharem alguma segurança quanto às perspetivas de médio prazo dos mercados, estejam dispostas a converter os contratos a termo em contratos por tempo indeterminado.

Neste âmbito, como já se referiu, é necessária alguma ponderação nos juízos formulados e nas eventuais propostas de alteração dos respetivos regimes.

7.

Antes da análise das propostas vertidas na PL, é necessário sublinhar alguns aspetos que devem ser tidos em consideração na avaliação da citadas propostas.

Em primeiro lugar, a CIP, enquanto defensora e promotora do desenvolvimento económico e social, não é insensível às necessidades vividas pelos trabalhadores relativamente à assistência a filhos, sejam eles ou não portadores de deficiência ou doença crónica.

É, certo, no entanto, que os pais de filhos portadores de deficiência ou doença crónica carecem de especial atenção.

Em segundo lugar, é igualmente de sublinhar que Portugal tem um dos regimes que mais direitos confere aos pais no âmbito da parentalidade.

Veja-se que, no âmbito da parentalidade, estão já contemplados um leque alargado de direitos, a saber:

- Licença em situação de risco clínico durante a gravidez;
- Licença por interrupção de gravidez;
- Licença parental, em qualquer das modalidades;
- Licença por adoção;
- Licença parental complementar em qualquer das modalidades;
- Dispensa da prestação de trabalho por parte de trabalhadora grávida, puérpera ou lactante, por motivo de proteção da sua segurança e saúde;
- Dispensa para consulta pré-natal;
- Dispensa para avaliação para adoção;
- Dispensa para amamentação ou aleitação;
- Faltas para assistência a filho;

- Faltas para assistência a neto;
- Licença para assistência a filho;
- Licença para assistência a filho com deficiência ou doença crónica;
- Trabalho a tempo parcial de trabalhador com responsabilidades familiares;
- Horário flexível de trabalhador com responsabilidades familiares;
- Dispensa de prestação de trabalho em regime de adaptabilidade;
- Dispensa de prestação de trabalho suplementar;
- Dispensa de prestação de trabalho no período noturno.

A estes direitos contemplados no CT, acrescem outros previstos em convenções coletivas de trabalho.

Em terceiro lugar, é de realçar que, na prática, ou seja, no “terreno”, muitos trabalhadores, em diferentes situações, ausentam-se dos seus locais de trabalho, com conhecimento e autorização da entidade empregadora, para prestar auxílio, seja a filhos seja a outros membros da família.

E, na larga maioria destes casos, não se verifica qualquer consequência da ausência, designadamente no que há retribuição diz respeito, ao contrário do que prescreve a alínea e) do n.º 2 do artigo 255.º do CT.

Em quarto lugar, mas com particular importância, é entendimento desta Confederação, que é necessário estimular, na sociedade, compromisso de que abusos e/ou eventuais oportunismos, neste domínio ou em quaisquer outros, não é tolerável.

De facto, são vários os casos reportados nos meios de comunicação social sobre fraudes junto da Segurança Social.

Assim, para além do referido compromisso, é igualmente necessária uma aposta nos serviços de fiscalização da Segurança Social, quer no momento da aferição da existência do direito quer em momentos posteriores.

Em quinto e último lugar, se se pretende proceder a uma análise objetiva e inteiramente responsável, não se pode dissociar a discussão em torno do reforço da parentalidade dos seus impactos financeiros e sociais.

Assim, volta-se a questionar os autores da PL: Foi levado a cabo algum estudo de impacto financeiro e social das medidas constantes da PL ?

Quais os impactos das medidas no orçamento da Segurança Social ?

Quais os impactos nas empresas ?

Mais uma vez se vinca e reitera que, na perspetiva da CIP, muitas das medidas terão um custo (aí incluída a desorganização que acarreta), significativo para a esmagadora maioria das empresas, ressaltando, como é obvio, a estrutura empresarial existente: micro, pequenas e médias empresas.

8.

Na perspetiva da CIP, a PL revela-se suscetível de crítica pelos motivos seguidamente expostos.

Em primeiro lugar, considera-se que as propostas apresentadas, as quais, em geral: ampliam o regime de faltas para assistência, seja nas situações cobertas seja pelo aumento do número de dias, alargam a duração de algumas licenças e o período onde é possível aplicar a redução do tempo de trabalho para assistência e, ainda, aumentam os montantes dos subsídios, pouco ou nada contribuem para o aumento da natalidade.

De facto, como se sabe, não obstante os direitos relativos à parentalidade terem sido reforçados ao longo dos anos, a verdade é que a taxa de natalidade continuou a apresentar uma tendência decrescente.

Em segundo lugar, as propostas de aumento ou reforço dos direitos da parentalidade são apresentadas com critério indefinido.

Em terceiro lugar, importa relevar efeitos negativos incontornáveis que tais propostas têm inerentes.

Desde logo, assume contornos de incontornabilidade que o reforço ou alargamento propostos da duração das licenças e faltas para assistência, em diferentes níveis, e a redução dos prazos de comunicação ao empregador, como o verificável na proposta de alteração ao artigo 57.º, relativamente à autorização de trabalho a tempo parcial ou em regime de horário flexível, se repercutem negativamente nas empresas, pelas desvantagens inerentes à desorganização do tempo de trabalho e pela necessidade que cria no que concerne à contratação de trabalhadores substitutos, não raro menos experientes e menos produtivos.

Por outro lado, os aumentos que se intentam incrementar dos montantes dos subsídios, geram uma pressão acrescida junto do Sistema de Segurança Social, o qual, como se sabe, já se debate com importantes problemas de sustentabilidade.

Em quarto lugar, acresce que existem propostas cujo contributo para o reforço da proteção da parentalidade não é facilmente identificável (v. alterações propostas aos artigos 52.º e 57.º do CT, na redação do artigo 1.º da PL).

Num momento em que o País ainda se encontra subsumido num processo de tímida e incerta retoma, em que os riscos, financeiros e económicos são ainda muito significativos, não nos parece que este seja o momento adequado para avançar com propostas que, pelos impactos já expostos,

podem acentuar riscos quer para as empresas quer para a Segurança Social, sendo de sublinhar e valorizar, nesta avaliação, o leque alargado de direitos conferidos atualmente ao trabalhadores no âmbito do regime da parentalidade.

Este reparo crítico global, não tem ínsita rejeição de um aspeto particular que se afigura assumir contornos especiais, atenta a realidade que aí fica subsumida, em termos concretos, a proposta de criação da licença excecional complementar para assistência à família com filho com deficiência ou doença crónica (v. artigo 53.º-A, aditado ao CT pelo artigo 2.º da PL).

20.fevereiro.2017