



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

PARECER

COM (2017) 252 - «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões uma iniciativa em prol da conciliação da vida profissional e familiar de progenitores e cuidadores»

e

COM (2017) 253 - «Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores e que revoga a Diretiva 2010/18/UE do Conselho»;

Autora: Deputada Elza Pais

1. Enquadramento

Em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2009, que estabelece o regime de acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi dado conhecimento à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, do conteúdo das iniciativas europeias **COM (2017) 252** e **COM (2017) 253**, para análise e elaboração de parecer.

No caso da iniciativa **COM (2017) 252**, atendendo a que se trata de comunicação da Comissão Europeia, encontra-se a mesma dispensada do escrutínio sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade, previsto no Protocolo n.º 2, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

2. Objeto

A igualdade entre homens e mulheres é um princípio fundamental e um dos objetivos da União Europeia, em conformidade com o artigo 3º, n.3, do Tratado da EU (TUE). O artigo 8º sobre o Funcionamento (TFUE) dispõe que a União realize todas as ações que tenham por objetivo eliminar as desigualdades e promover a igualdade entre homens e mulheres.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

De igual modo a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia referem especificamente a Igualdade entre homens e mulheres e a conciliação entre a vida familiar e a vida profissional.

A presente proposta de Diretiva pretende garantir a aplicação do princípio da Igualdade entre homens e mulheres no que respeita às oportunidades e ao tratamento no mercado de trabalho. Ao adaptar e modernizar o quadro jurídico permitirá aos prestadores de cuidados uma melhor conciliação entre a vida familiar e a vida profissional. Para o efeito prevê direitos individuais relacionados com a licença de paternidade, a licença parental e a licença de cuidador, bem como regimes de trabalho flexíveis para os progenitores e cuidadores que exerçam uma atividade profissional. Propõe novas medidas para reforçar a aplicação da diretiva relativa à licença de maternidade, pugnando assim por uma abordagem mais ampla, tendo em conta as evoluções mais recentes da sociedade.

2.1 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões uma iniciativa em prol da conciliação da vida profissional e familiar de progenitores e cuidadores

Esta iniciativa constitui um dos principais documentos do Pilar Europeu dos Direitos Sociais – que reforça a dimensão social da União¹.

Na União Europeia, apesar as mulheres terem qualificações cada vez mais elevadas, ultrapassando até o nível de habilitações académicas dos homens², a sua participação no mercado de trabalho e, por conseguinte, a sua independência económica continuam a ser consideravelmente inferiores às dos homens, dado que muitas saem do mercado de trabalho por terem de assumir responsabilidades como cuidadoras familiares.

¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/gender-equality-work-life-balance_en.pdf

² Em 2015, 43,4 % das mulheres (na faixa etária dos 30-34 anos) tinham um nível de educação superior ou mais elevado, em comparação com 34 % dos homens. Salvo indicação em contrário, as estatísticas provêm do Eurostat.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

As mulheres continuam a estar sub-representadas no mercado de trabalho em toda a União Europeia. Em 2015, a taxa média de emprego das mulheres com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos era de 64,3%, ao passo que a dos homens era de 75,8%, disparidade de 11,6 pontos percentuais, que aumenta para 18,1 pontos percentuais no emprego a tempo inteiro. As perdas económicas causadas pelas disparidades no emprego entre homens e mulheres elevam-se a 370 mil milhões de euros por ano³.

Uma das principais causas da disparidade no emprego é a repartição desigual das responsabilidades familiares entre mulheres e homens, que aumenta consideravelmente nas famílias com crianças. Há um dado de significativo relevo: as mulheres com filhos pequenos têm em média uma taxa de emprego inferior em 8,8 pontos percentuais (p.p.) às mulheres sem filhos (em alguns Estados-Membros chegam a atingir 30 p.p.); enquanto que a paternidade se reflete de forma oposta na taxa de emprego dos homens, que são, em média 12 p.p. mais elevadas que as dos homens sem filhos.

Por outro lado há ainda a considerar o facto de população ativa na Europa ser cada vez mais envelhecida, e da transformação digital da economia estar a mudar, o que abre novas perspectivas para a organização do trabalho, afastando-a dos tradicionais modelos.

Em resumo, a significativa disparidade salarial, em média na UE de 16%, e a disparidade de pensões entre mulheres e homens, em média de 40%, o que torna as mulheres do ponto de vista económico mais dependentes dos seus parceiros resultam de salários mais baixos, maior concentração de trabalho a tempo parcial, interrupções de carreira devido a responsabilidades familiares, são situações que uma Europa fundada nos princípios da Igualdade e da solidariedade tem de resolver. Estas situações, além de provocarem risco de pobreza acrescida de exposição das mulheres à pobreza, à exclusão social com repercussões negativas na sua inserção social e para a educação dos seus filhos, constituem um obstáculo ao desenvolvimento da Europa.

³ Eurofound (2016), «Disparidade no emprego entre homens e mulheres: desafios e soluções».



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Ora, as políticas em vigor não têm conseguido criar a Igualdade de Oportunidades necessária para que pais e mães possam trabalhar e cuidar dos filhos, contribuindo para o bem-estar da sociedade em geral.

A presente iniciativa foi concebida para que se defina uma política moderna de conciliação da vida profissional e familiar que contribua para melhorar as taxas de emprego, reduzir a pobreza e a exclusão social, contribuindo desse modo para o cumprimento dos objetivos do Tratado no domínio da Igualdade entre mulheres e homens e da Igualdade de oportunidade no mercado de trabalho. Contribuirá ainda para o aumento da motivação e da produtividade e para a redução do absentismo, evitando desse modo o desperdício de talentos.

A UE tem vindo a abordar questões relacionadas com a igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho e a promover a conciliação da vida profissional e familiar através de atos jurídicos⁴, do Semestre Europeu para a coordenação das políticas⁵, do financiamento da UE e de orientações políticas⁶.

Num mundo em rápida evolução, urge tomar novas medidas.

No intuito de modernizar o quadro jurídico em vigor, a Comissão apresenta uma proposta de diretiva relativa à conciliação da vida profissional e familiar que irá preservar os direitos

⁴ Ver: Diretiva 2010/18/UE do Conselho, de 8 de março de 2010, que aplica o Acordo-Quadro revisto sobre licença parental celebrado entre a BUSINESSEUROPE, a UEAPME, o CEEP e a CES e que revoga a Diretiva 96/34/CE (JO L 68 de 18.3.2010); Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (reformulação) (JO L 204 de 26.7.2006); Diretiva 92/85/CEE do Conselho, de 19 de outubro de 1992, relativa à implementação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes no trabalho (décima diretiva especial na aceção do n.º 1 do artigo 16.º da Diretiva 89/391/CEE) (JO L 348 de 28.11.1992); Diretiva 97/81/CE do Conselho, de 15 de dezembro de 1997, respeitante ao acordo-quadro relativo ao trabalho a tempo parcial celebrado pela UNICE, pelo CEEP e pela CES (JO L 14 de 20.1.1998) e proposta da Comissão, de 2008, de revisão da Diretiva 92/85/CEE sobre a proteção na maternidade (acima referida).

⁵ Para mais informações, consultar https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester_pt

⁶ Já em 1992, o Conselho emitira uma recomendação relativa ao acolhimento de crianças (92/241/CEE, JO L 123 de 8.5.1992).

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

existentes e desenvolvê-los, a fim de assegurar direitos novos e reforçados aos homens e às mulheres.

Partido de uma análise sobre os dados referentes à atual situação e de um ponto de situação sobre a abordagem da União Europeia, a Comissão Europeia apresenta a Comunicação identificada como COM (2017) 252, em que estabelece domínios de ação prioritários com vista à promoção da conciliação da vida profissional e familiar de progenitores e cuidadores, designadamente:

- 1) Melhorar a conceção dos regimes de licenças para assistência à família e das modalidades de trabalho flexíveis e promover o seu usufruto equitativo por parte de homens e mulheres;
- 2) Melhorar a qualidade, a acessibilidade e o acesso às estruturas de acolhimento de crianças e de cuidados de longa duração;
- 3) Combater os desincentivos económicos à participação dos progenitores e cuidadores no mercado de trabalho.

Para cada um destes domínios, a Comissão Europeia aponta medidas legislativas e não legislativas, entre as quais se destacam, pela sua preponderância futura:

- *Propor uma diretiva para melhorar a conciliação da vida profissional e familiar de progenitores e cuidadores, que mantenha e desenvolva os direitos já existentes, sobretudo ao abrigo da diretiva relativa à licença parental. Novos direitos propostos ao nível da flexibilidade do gozo da licença parental, licença de paternidade, remuneração das licenças, e modalidades de trabalho flexível, entre outras;*
- *Apoio financeiro, no âmbito do Programa Direitos, Igualdade e Cidadania, para projetos (trans) nacionais que visem uma melhor aplicação da legislação da UE em matéria de conciliação da vida profissional e familiar, incluindo campanhas de informação;*

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- *A realização de um seminário, em colaboração com a Rede Europeia dos Organismos Nacionais para a Igualdade (EQUINET), sobre atividades de reforço da capacidade de organismos responsáveis pela promoção da igualdade e outros órgãos de fiscalização do mercado de trabalho (rede de inspeções do trabalho, CARIT) nos Estados-Membros, incidindo, em especial, na proteção contra o despedimento.*
- *Prosseguir o acompanhamento da conceção dos regimes de licenças para assistência à família e das modalidades de trabalho flexíveis, bem como do seu usufruto equitativo por parte de homens e mulheres no âmbito do Semestre Europeu e no relatório anual sobre a igualdade entre homens e mulheres.*
- *Melhorar a recolha, pelo Eurostat, de dados a nível da UE sobre o usufruto de licenças de assistência à família e de modalidades de trabalho flexíveis por homens e mulheres, em colaboração com os comités de política do emprego (CPS, COEM) e em coordenação com o Instituto Europeu para a Igualdade de Género (EIGE).*
- *Em conjunto com os Estados-Membros, garantir que o Fundo Social Europeu e outros Fundos Estruturais e de Investimento apoiam de forma adequada as medidas de conciliação da vida profissional e familiar.*
- *Rever o atual objetivo de educação e formação para 2020 relativo à educação e ao acolhimento na primeira infância.*
- *Melhorar a recolha de dados a nível da UE sobre a disponibilidade, a acessibilidade e a qualidade dos serviços de cuidados, em especial os serviços formais de cuidados de longa duração e os serviços de acolhimento extraescolar, a fim de explorar a possibilidade de estabelecer parâmetros de referência a nível da UE.*
- *Desenvolver uma abordagem orientada com os Estados-Membros para incentivar o recurso ao Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) para financiar infraestruturas sociais, em especial estruturas de acolhimento de crianças e serviços de cuidados de longa duração, inclusive por meio de parcerias público-privadas.*

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- *Continuar a desenvolver a prestação de serviços de acolhimento de crianças, de acolhimento extraescolar e de cuidados de longa duração acessíveis, de qualidade e a preços razoáveis, recorrendo ao apoio do FSE e do FEDER; à luz das recomendações específicas por país e nos casos em que se verifique que o financiamento é insuficiente para dar resposta aos desafios identificados no Semestre Europeu, solicitar aos Estados-Membros um reexame da programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).*
- *Explorar o potencial de resposta a estas questões no quadro da elaboração dos programas de financiamento da UE para o período posterior a 2020, tirando partido da experiência adquirida em ações preparatórias neste domínio.*
- *Continuar a identificar os obstáculos específicos a cada país decorrentes dos regimes fiscais e de prestações e acompanhar os progressos com vista à sua resolução, sobretudo através da coordenação das políticas económicas no âmbito do Semestre Europeu, e fornecer orientações à Comissão em conformidade.*
- *Melhorar a recolha de dados a nível da UE sobre os desincentivos económicos que dissuadem as pessoas que são a segunda fonte de rendimento da família; no contexto do Semestre Europeu, conceber e utilizar parâmetros de referência a nível da UE sobre estes desincentivos ao trabalho presentes nos regimes fiscais e de prestações.*

2.2 Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores e que revoga a Diretiva 2010/18/UE do Conselho

A proposta de diretiva em causa surge no referido contexto de compromissos estabelecidos pela Comissão Europeia, visando «*garantir a aplicação do princípio da igualdade entre homens e mulheres no que respeita às oportunidades de trabalho e ao tratamento no trabalho*».

Com esta iniciativa, a Comissão Europeia pretende: (i) melhorar o acesso a mecanismos de conciliação entre a vida profissional e a vida familiar como sejam licenças e regimes de

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

trabalho flexíveis; e por lado (ii) fomentar a utilização, por parte dos homens, de licenças para assistência à família e de regimes de trabalho flexíveis.

Conforme se refere na exposição de motivos, «a diretiva toma como ponto de partida os direitos já existentes, reforçando-os em certos aspetos ou introduzindo novos direitos».

Destacam-se, nomeadamente, as seguintes inovações:

- A introdução de normas mínimas em matéria de **licença de paternidade** impondo-se um período não inferior a 10 dias úteis por ocasião de nascimento de um filho⁷;
- A melhoria do regime de **licença parental**⁸;
- Um novo direito anual de os trabalhadores gozarem um período de **licença de cuidador**, a utilizar em caso de doença grave ou de dependência de um familiar, de pelo menos 5 dias úteis por ano;
- O direito de os trabalhadores que fazem uso dos diferentes tipos de licença receberem um **subsídio adequado** durante o período mínimo de licença previsto que seja pelo menos equivalente ao que o trabalhador em causa receberia em caso de baixa por doença;
- A definição de uma terceira forma de regime de **trabalho flexível** (possibilidades de teletrabalho) e alargamento do âmbito pessoal desses direitos a todos os cuidadores e trabalhadores com filhos até uma determinada idade, que deve ser pelo menos de doze anos.

⁷ A fim de prevenir qualquer discriminação entre os casais casados e não casados e entre casais heterossexuais e homossexuais, a diretiva prevê que o direito à licença de paternidade não deve depender do estado civil ou da situação matrimonial, tal como definidos no direito nacional.

⁸ A diretiva estabelece um período mínimo de licença parental de pelo menos quatro meses não passíveis de ser transferidos entre ambos os progenitores, ii) introduzindo uma maior flexibilidade no que respeita às formas em que a licença parental pode ser gozada (a tempo inteiro, a tempo parcial ou outras formas flexíveis).

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- Medidas para **proteção contra o despedimento e ónus da prova** dos trabalhadores em razão de terem pedido ou gozado uma das licenças previstas ou de terem exercido o direito de beneficiarem de regimes de trabalho flexível para efeitos de conciliação entre a vida familiar e profissional.

O prazo para transposição da diretiva pelos Estados-Membros ora fixado é de dois anos.

Cumpra ainda referir que a proposta em análise vem acompanhada dos anexos SWD (2017) 202 final e SWD (2017) 203 final que tratam, nomeadamente, da avaliação de impacto e respetivo resumo.

3. Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

Para efeitos da necessária apreciação do cumprimento do princípio da subsidiariedade e do princípio da proporcionalidade, preconizados pelo artigo 5.º do TFUE, importa ter presente a base jurídica invocada que refere o artigo 153.º, n.º 1, alínea i), do TFUE que prevê que a União apoiará e completará a ação dos Estados-Membros nos domínios da Igualdade entre homens e mulheres quanto às oportunidades no mercado de trabalho e ao tratamento no trabalho e, por outro lado, o artigo 153, n.º 2, alínea b), do TFUE que estabelece, também em relação a este domínio, que «o Parlamento Europeu e o Conselho podem dotar, [...] por meio de diretivas, prescrições mínimas progressivamente aplicáveis, tendo em conta as condições e as regulamentações técnicas existentes em cada um dos Estados-Membros».

Com efeito, o juízo sobre a compatibilização da intervenção legislativa comunitária com o princípio da subsidiariedade pode considerar-se consolidado na medida em que, atualmente, vigora a Diretiva 2010/18/UE que ora se pretende substituir, isto é, anteriormente foi aceite a necessidade de legislação comunitária neste mesmo domínio.

A este propósito é sobretudo de enaltecer os argumentos de que «a existência de normas mínimas comuns é particularmente relevante no contexto da livre circulação de trabalhadores e da liberdade de prestação de serviços no mercado interno da UE», e que «só uma ação a nível da UE proporcionará requisitos mínimos comuns para a conciliação entre a vida

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

profissional e a vida familiar que deem suporte à igualdade entre homens e mulheres em matéria de oportunidades no mercado de trabalho e de tratamento no trabalho».

O acervo de relatórios apresentados pela Comissão Europeia sobre a matéria demonstram, efetivamente, que se mantêm várias e relevantes discrepâncias entre os Estados-Membros o que cria uma proteção desigual na UE e divergências no funcionamento dos mercados de trabalho, colidindo esta realidade com os objetivos consagrados no TFUE, e justificando, em conformidade, um novo aprofundamento legislativo de âmbito comunitário.

A proposta de Diretiva respeita plenamente a liberdade dos trabalhadores e das famílias e não impede que os Estados-Membros prevejam normas mais rigorosas, se assim o entenderem. A presente iniciativa propõe ainda novas medidas para reforçar a aplicação da diretiva relativa à licença de maternidade, sem prejuízo dos direitos assegurados ao abrigo das suas disposições.

O êxito desta iniciativa assentará num compromisso comum, pelo que a Comissão convida os Estados-Membros, os parceiros sociais e todos os intervenientes pertinentes a intensificarem os seus esforços com vista ao aperfeiçoamento das políticas de conciliação entre a vida familiar e a profissional e, desse modo, a um maior bem-estar de toda a sociedade europeia.

Por sua vez, sendo a diretiva o instrumento jurídico escolhido, e prevendo-se que o grau de intervenção se limita à definição das prescrições mínimas necessárias e respeita as medidas nacionais já consolidadas em matéria de licenças e de regimes de trabalho flexíveis e a possibilidade de os Estados-Membros e os parceiros sociais de estabelecerem as respetivas modalidades específicas, considera-se também que o princípio da proporcionalidade se encontra cumprido.

4. Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o presente relatório que aprecia as iniciativas comunitárias: (i) **COM (2017) 252 - "Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões uma iniciativa em prol da conciliação da vida**

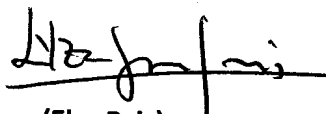


Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

profissional e familiar de progenitores e cuidadores", e (ii) COM (2017) 253 - "Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores e que revoga a Diretiva 2010/18/UE do Conselho", seja remetido à Comissão de Assuntos Europeus.


Palácio de São Bento, 12 de junho de 2017

A Deputada Relatora,



(Elza Pais)

O Presidente da Comissão,



(Bacelar de Vasconcelos)