

Bruxelas, 26.4.2017  
SWD(2017) 203 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO**

*que acompanha o documento*

**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**

{ COM(2017) 253 final }  
{ SWD(2017) 202 final }

## Ficha de síntese

Avaliação de impacto que acompanha o documento «Um novo começo em prol da conciliação da vida profissional e familiar de progenitores e cuidadores»

### A. Necessidade de agir

#### Porquê? Qual é o problema em causa?

Tal como indicado no Roteiro da presente iniciativa<sup>1</sup>, **o problema a resolver é a sub-representação das mulheres no mercado de trabalho, devida, em especial, à repartição desigual das responsabilidades familiares e profissionais entre os trabalhadores de ambos os sexos com filhos ou com familiares dependentes.** Em 2015, as disparidades entre homens e mulheres no emprego (faixa etária 20-64) na UE ascendia a 11,6 pontos percentuais (p.p.). A presente iniciativa pretende dar resposta ao problema da sub-representação das mulheres no mercado de trabalho, focando-se num dos seus principais fatores, que é a repartição desigual das responsabilidades familiares entre homens e mulheres. As disparidades entre homens e mulheres no mercado de trabalho são mais acentuadas no caso de progenitores e demais pessoas com familiares dependentes. Está provado que as disparidades entre homens e mulheres no emprego se acentuam substancialmente depois de terem filhos. Em média, em 2015, a taxa de emprego das mulheres com um filho menor de 6 anos era de 8,8 pontos percentuais inferior à das mulheres sem filhos pequenos, sendo que, em vários países, esta diferença era superior a 30 pontos percentuais<sup>2</sup>. Do mesmo modo, é muito mais provável que sejam as mulheres a assumir o papel de cuidadores informais de idosos ou de familiares dependentes do que os homens<sup>3</sup>. Uma das principais razões para este problema reside na desadequação das políticas de conciliação entre a vida profissional e a vida familiar. A escassez de possibilidades de tirar licenças para cuidar dos filhos/familiares dependentes, a conceção do sistema de licenças que impede uma melhor repartição das responsabilidades familiares entre homens e mulheres, as possibilidades limitadas de recurso a regimes de trabalho flexíveis e a insuficiência de serviços de cuidados formais, são outros tantos fatores que agravam as dificuldades das mulheres no emprego. Os desincentivos económicos (tais como os desincentivos para as pessoas que são a segunda fonte de rendimentos da família, que afetam sobretudo as mulheres) podem acentuar ainda mais a desigualdade da repartição das responsabilidades familiares entre homens e mulheres e agir como um fator de reforço das disparidades de género no emprego.

#### O que se espera conseguir com a iniciativa?

O objetivo político geral da presente iniciativa é dar resposta à questão da sub-representação das mulheres no mercado de trabalho e promover a igualdade entre homens e mulheres no tocante às oportunidades no mercado de trabalho, mediante a modernização do atual quadro jurídico e político da UE, adaptando-o ao mercado de trabalho de hoje. Deste modo, os trabalhadores com filhos ou com familiares dependentes poderão conciliar melhor as responsabilidades familiares e profissionais<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Comissão Europeia (2015), *Roteiro: «Um novo começo para superar as dificuldades de equilíbrio entre trabalho e vida pessoal, enfrentadas por famílias que trabalham»*

<sup>2</sup> As disparidades entre homens e mulheres no emprego cifram-se em 24,7 pontos percentuais entre os trabalhadores com um filho menor de 6 anos de idade, 25,6 pontos percentuais entre os que têm 2 filhos (o mais novo menor de 6 anos de idade) e 35,4 pontos percentuais para os que têm três ou mais filhos.

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, Comissão Europeia (2013) *Long term care in ageing societies* (Cuidados de longa duração nas sociedades em envelhecimento); Eurofound (2016) *As disparidades de género no emprego: desafios e soluções*.

<sup>4</sup> Artigo 153.º, n.º 1, alínea i), do TFUE: «igualdade entre homens e mulheres quanto às oportunidades no mercado de trabalho e ao tratamento no trabalho.

Os objetivos específicos desta iniciativa são, por conseguinte, assim definidos:

- **melhorar o acesso aos mecanismos de conciliação entre a vida profissional e a vida familiar**, como sejam licenças e regimes de trabalho flexíveis
- **fomentar o gozo de licenças para assistência à família e de regimes de trabalho flexíveis pelos homens**

Importa notar que alguns aspetos relacionados com o problema a resolver não são contemplados na presente avaliação de impacto. No que respeita à prestação de serviços de cuidados formais e aos desincentivos económicos, isto deve-se à competência limitada da UE nestes domínios. Considerando a influência significativa que têm sobre o problema que se pretende resolver, a iniciativa poderá prever medidas destinadas a melhorar os atuais esforços nestes domínios, nomeadamente no que se refere ao acompanhamento das políticas dos Estados-Membros no âmbito do Semestre Europeu e à utilização dos fundos da UE no caso dos serviços de cuidados formais.

### **Qual o valor acrescentado da ação a nível da UE?**

A ação da UE tem um forte valor acrescentado na resposta aos desafios mencionados na definição do problema.

Em primeiro lugar, a situação atual demonstra que a ação da UE tem uma forte influência sobre os quadros jurídicos dos Estados-Membros. No domínio de intervenção sobre o qual incide a presente iniciativa, é só quando existe legislação a nível da UE (isto é, licença de maternidade e licença parental) que há legislação em vigor em todos os Estados-Membros. Quando os Estados-Membros dispõem de legislação própria, as variações entre os Estados-Membros no que diz respeito à duração e à generosidade das condições poderão redundar num nível desequilibrado de direitos, numa proteção desigual para os cidadãos da UE em toda a UE e em divergências no funcionamento dos mercados de trabalho. Em segundo lugar, as projeções baseadas na informação disponível demonstram claramente que só uma ação a nível da UE permitirá que se alcancem progressos suficientes em todos os Estados-Membros. Os empregadores, em especial as pequenas e médias empresas, podem mostrar-se reticentes a introduzir medidas da sua iniciativa que garantam uma melhor conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, dados os custos a curto prazo e os encargos administrativos que elas podem acarretar<sup>5</sup>. Os Estados-Membros podem ter receio de corrigir essa inação através de regulamentação neste domínio por sentirem o risco de pôr as suas próprias empresas em desvantagem face a empresas de outros Estados-Membros. Tendo em conta que uma percentagem significativa dos negócios das empresas da UE é intracomunitário, a ação ao nível da UE poderá debelar essas preocupações e estabelecer condições equitativas para todos, sem deixar de ter em conta a necessidade de evitar encargos administrativos adicionais para as empresas, em especial para as PME, e velar por que todos os Estados-Membros vão na mesma direção. Em terceiro lugar, a intervenção ao nível da UE poderá debelar as tendências observadas em certos Estados-Membros de reduzir as disposições em prol da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar. Com efeito, em resultado da recente crise, as prioridades políticas divergem entre os Estados-Membros e outras questões (nomeadamente as que se espera que produzam benefícios a curto prazo) concentram a atenção das autoridades nacionais. Por último, existe uma clara dimensão europeia horizontal nas questões relacionadas com a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar e a sub-representação das mulheres no mercado de trabalho. A baixa participação das mulheres no mercado de trabalho entrava os objetivos da UE no tocante à igualdade entre homens e mulheres, à luta contra a pobreza e ao apoio ao crescimento e ao emprego.

<sup>5</sup> OCDE (2007) *Babies and Bosses* (Bebés e Patrões).

## B. Soluções

### Quais foram as opções legislativas e não legislativas consideradas? Há ou não uma opção preferida? Porquê?

Foi considerada uma série de medidas não legislativas e legislativas nos seguintes domínios: licença de maternidade, licença de paternidade, licença parental, licença de cuidador e regimes de trabalho flexíveis.

Na sequência de uma avaliação da eficácia, da eficiência e da coerência de cada opção, foi identificada uma combinação de opções preferida. Esta combinação preferida inclui:

- Licença de maternidade: medidas não legislativas para melhorar o cumprimento da atual legislação em matéria de proteção contra o despedimento, aumentar a sensibilização sobre o despedimento de mulheres grávidas e oferecer orientações políticas com vista a facilitar a transição bem sucedida entre a licença de maternidade e o emprego (incluindo espaços e pausas para amamentação).
- Licença de paternidade: introdução de um direito individual a 10 dias úteis, remunerados pelo menos ao nível da baixa por doença
- Licença parental: direito individual intransmissível a 4 meses remunerados pelo menos ao nível da baixa por doença a gozar por cada filho até à idade de 12 anos; direito que pode ser gozado de forma flexível (a tempo parcial, de modo fragmentado),
- Licença de cuidador: introdução de um direito individual de 5 dias/ano, remunerados pelo menos ao nível da baixa por doença
- Regimes de trabalho flexíveis: direito de os progenitores de crianças até aos 12 anos e cuidadores solicitarem flexibilidade de horário de trabalho, de calendário ou de local de trabalho durante um determinado período. O empregador não está obrigado a conceder a alteração pedida.

### Quem apoia cada uma das opções?

As organizações sindicais manifestaram-se a favor de: legislação a nível da UE sobre a licença de paternidade e a licença de cuidador; no caso da licença de maternidade, um aumento da duração, da remuneração e da proteção contra o despedimento; um direito a requerer regimes de trabalho flexíveis; alteração da diretiva relativa à licença parental no sentido de lhe prolongar a duração e a intransmissibilidade, bem como de introduzir a remuneração da licença.

As organizações patronais não são favoráveis a novas medidas legislativas por parte da UE.

O Parlamento Europeu solicitou o prolongamento da duração da licença parental e a introdução da remuneração, bem como a introdução da licença de paternidade e da licença de cuidador.

Muitas outras partes interessadas advogaram também um aumento das medidas legislativas e não legislativas da UE no domínio da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar.

## C. Impactos da opção preferida

### Quais são os benefícios da opção preferida (se existir; caso contrário, quais são os benefícios das principais opções)?

Os benefícios estimados da combinação de opções preferida podem resumir-se do seguinte modo:

- Particulares: as disposições respeitantes às licenças e aos regimes de trabalho flexíveis deverão ter um impacto positivo na conciliação entre a vida profissional e a vida familiar e no bem-estar dos progenitores e dos cuidadores, na repartição das responsabilidades familiares entre homens e mulheres, na participação feminina no mercado de trabalho e conduzir a uma redução do risco de pobreza para as mulheres e as crianças.

- Empresas: aumentando do emprego feminino, a combinação de opções permitirá aos empregadores beneficiar de um conjunto mais vasto de trabalhadores qualificados e talentosos e melhorando a

conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores verificar-se-á um aumento da produtividade dos trabalhadores. As disposições relativas às licenças e aos regimes de trabalho flexíveis levarão a uma diminuição dos custos de substituição (100 mil milhões de EUR) e do absentismo (que representará um benefício de 23 mil milhões de EUR) entre 2015 e 2055 (VAL).

- Administrações centrais e segurança social: a combinação de opções dará azo a uma diminuição no pagamento das prestações de desemprego (+18 mil milhões de EUR), a um aumento das receitas fiscais (+381 mil milhões de EUR) e a uma diminuição das despesas de saúde (2 mil milhões de EUR) entre 2015 e 2055 (VAL).

- Os regimes de teletrabalho, que integram os regimes de trabalho flexíveis, poderão também ter um impacto positivo no meio ambiente.

- Espera-se que combinação das opções tenha também um impacto positivo no PIB (838 800 milhões de EUR em VAL 2015-2055) e sobre o emprego (> 1500 milhões em 2050), na mão de obra (> 1400 milhões em 2050) e nos rendimentos reais (120 mil milhões de EUR em 2050).

### **Quais são os custos da opção preferida (se existir; caso contrário, quais são os custos das principais opções)?**

Durante o período 2015-2055, os custos estimados (VAL) da combinação de opções preferida podem resumir-se do seguinte modo:

- Empresas: A combinação de opções implicará custos de ajustamento (3 mil milhões de EUR), custos administrativos (109 mil milhões de EUR), custos decorrentes do pagamento de prestações (27 mil milhões de EUR), despesas de recrutamento (7 mil milhões de EUR) e custos resultantes de perdas de produção (144 mil milhões de EUR).

- Administrações centrais e segurança social: os custos esperados são principalmente devidos aos pagamentos de prestações (14 mil milhões de EUR para as administrações centrais e 41 mil milhões de EUR para os parceiros da segurança social) e aos custos administrativos (mil milhões de EUR para as administrações centrais e 258 milhões de EUR para os parceiros da segurança social).

- A avaliação não revela qualquer impacto negativo direto sobre os particulares, sobre os dados macroeconómicos ou sobre o ambiente.

### **Como serão afetadas as empresas, as PME e as microempresas?**

Não estão previstas isenções específicas para as PME. O custo total das opções para as microempresas representa uma pequena parte do volume de negócios total das empresas (menos de 1 % do volume de negócios na maior parte dos países e menos de 3 % em todos os países), e muito próximo do nível de custos no cenário de base. Sendo assim, as opções estratégicas não afetam desproporcionadamente o desempenho das PME.

### **Haverá impactos significativos nos orçamentos e nas administrações públicas nacionais?**

Tal como referido anteriormente, algumas opções terão maior impacto nos orçamentos e nas administrações públicas nacionais do que outras. As opções preferidas para a licença de paternidade e a licença parental implicam alguns custos para as administrações centrais, devido ao pagamento de prestações e aos custos administrativos no processamento dos pedidos. Dito isto, estas opções têm também impactos positivos no emprego feminino, para além do aumento das receitas fiscais, dos rendimentos reais e do consumo, bem como do PIB global. Estima-se que as opções preferidas para a licença de cuidador e para os regimes de trabalho flexíveis beneficiem as administrações centrais.

### **Haverá outros impactos significativos?**

Todas as opções facilitarão o exercício dos direitos reconhecidos no artigo 33.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que refere de forma específica à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar.

## D. Seguimento

### **Quando será reexaminada a política?**

A Comissão procederá à revisão e à avaliação do funcionamento e do impacto das propostas legislativas cinco anos após o prazo para a transposição e elaborará um relatório de execução.

A Comissão irá também continuar a acompanhar regularmente o emprego feminino e as disposições dos Estados-Membros em prol da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, nomeadamente no âmbito do Semestre Europeu.