

Bruselas, 4.3.2021
SWD(2021) 42 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

**por la que se refuerza el principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres
por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor mediante medidas de transparencia
retributiva y mecanismos para su efectivo cumplimiento**

{COM(2021) 93 final} - {SEC(2021) 101 final} - {SWD(2021) 41 final}

Ficha resumen
Evaluación de impacto de la propuesta sobre el refuerzo del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres a través de la transparencia
A. Necesidad de actuar
¿Cuál es el problema y por qué es un problema a escala de la UE?
La aplicación efectiva del derecho fundamental a la igualdad de retribución entre mujeres y hombres por un mismo trabajo o por un trabajo de igual valor, consagrado en el artículo 157 del TFUE, sigue constituyendo un importante reto en la UE. La discriminación retributiva individual y el sesgo sistémico en las estructuras retributivas son solo dos de las causas primigenias de la brecha retributiva de género, entre las que también están la segregación horizontal y vertical. La brecha, que para el conjunto de la Unión Europea sigue estando en el 14 %, se añade a esos fenómenos. Se trata de un problema tanto para quienes trabajan como para quienes les emplean. El que no se aplique este derecho fundamental afecta a la independencia económica de las mujeres durante y después de su vida laboral, además de representar un problema para el funcionamiento eficaz del mercado laboral y para la competencia en el mercado interior. Las expectativas salariales pueden alterar las decisiones de las mujeres en cuanto al tipo de trabajo escogido, las horas trabajadas y los perfiles de carrera. Todo ello puede acarrear una palpable merma de productividad en el conjunto de la economía debido a la menor participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Para las empresas, este desaprovechamiento de recursos conlleva tanto una pérdida de productividad como costes ocultos. Para concluir, la diferencia en el trato que se da a mujeres y hombres en el ámbito retributivo también puede afectar a la competitividad de los empleadores. El incumplimiento del principio de igualdad de retribución, quizás unido a la aplicación de normas divergentes de un país a otro, puede constituir una ventaja desleal (e ilegal) para algunas empresas. La discriminación retributiva individual, así como el sesgo de género en los mecanismos de fijación de retribuciones y en cómo se valora el trabajo de las mujeres, pueden verse acentuados por los siguientes factores: - la falta de transparencia retributiva a nivel individual y empresarial; - una aplicación deficiente de los conceptos de «retribución» y «trabajo de igual valor»; así como - un acceso deficiente a la justicia debido a obstáculos procesales y la insuficiencia de las vías de resarcimiento para las víctimas. La falta de transparencia retributiva impide a los trabajadores saber si se les está tratando equitativamente, como es su derecho; también oculta la infravaloración del trabajo femenino por los sesgos (a menudo inconscientes) en las estructuras retributivas. El mal uso de conceptos clave en la evaluación de la igualdad de «retribución» por un mismo trabajo o un «trabajo de igual valor» dificultan la aplicación de este derecho tanto a quien trabaja como a quien lo emplea. El acceso deficiente a la justicia, junto con el temor de los trabajadores a represalias, complican aún más el ejercicio de su derecho a la igualdad de retribución.
¿Qué se pretende conseguir?
El objetivo general es mejorar la aplicación y el cumplimiento del principio de igualdad de retribución por un mismo trabajo o por un trabajo de igual valor entre hombres y mujeres, regulado en el artículo 157 del TFUE y en la Directiva 2006/54/CE. Los objetivos específicos de la iniciativa son: empoderar a los trabajadores para que hagan valer plenamente su derecho a la igualdad de retribución, poniendo de relieve los casos de discriminación retributiva a través de la transparencia y ofreciendo a los trabajadores la información y los instrumentos necesarios para actuar al respecto, así como abordar la infravaloración sistémica del trabajo de las mujeres a nivel empresarial a través de la transparencia, corrigiendo los sesgos en los mecanismos de fijación de retribuciones que perpetúan la infravaloración del trabajo realizado por las mujeres. La consecución de ambos objetivos podría basarse en la resolución de las dificultades que afectan a la

aplicación de los conceptos jurídicos clave relativos a la igualdad de retribución y al acceso a la justicia.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE (subsidiariedad)?

Actuar a escala de la UE garantizaría la igualdad retributiva efectiva entre hombres y mujeres, y permitiría a todos los ciudadanos hacer valer sus derechos partiendo de una normativa mínima aplicable en todos los Estados miembros. De este modo, no solo se establecerían unas normas mínimas armonizadas de protección de los trabajadores, sino también unas condiciones de mercado equitativas para los empleadores que operan en el mercado interior, evitando así la competencia desleal. Solo un enfoque coherente y global a escala de la UE puede garantizar la igualdad de condiciones para todos los Estados miembros, e impedir que los empleadores busquen obtener una ventaja desleal frente a la competencia gracias a la discriminación retributiva. Para concluir, el Tratado impone a la UE la necesidad de actuar. Dicha acción vendría a defender un principio fundamental y un derecho a la igualdad de trato consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Además, la Comisión Europea llevó a cabo en 2020 una evaluación de las disposiciones legales pertinentes de la UE en materia de igualdad de retribución, que demostró que, sin el impulso de un instrumento de la UE, no es probable que se produzcan esfuerzos comparables para promover la igualdad retributiva en toda la Unión.

B. Soluciones

¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar los objetivos? ¿Existe una opción preferida? De no ser así, ¿por qué no?

Se han examinado las siguientes opciones:

Opción 0: statu quo;

Opción 1: medidas legislativas para garantizar la transparencia a nivel de los trabajadores, como por ejemplo la transparencia de la información retributiva antes y después de la incorporación al puesto de trabajo, por medio de:

la puesta a disposición espontánea de información por parte de los empleadores (subopción 1A); o

a petición de los trabajadores, sus representantes o los organismos de igualdad (subopción 1B);

Opción 2: medidas legislativas en pos de la transparencia a nivel de los empleadores. Se contemplan aquí cuatro subopciones, caracterizadas por distintos grados de ambición:

Subopción 2A: certificación de la igualdad de retribución;

Subopción 2B: evaluación retributiva conjunta por parte de los empleadores y los representantes de los trabajadores;

Subopción 2C: información retributiva combinada con evaluaciones retributivas conjuntas;

Subopción 2D: refuerzo de la información retributiva y evaluación retributiva conjunta cuando existan indicios estadísticamente relevantes de desigualdad retributiva entre hombres y mujeres.

Opción 3: medidas legislativas para facilitar la aplicación y el cumplimiento del marco jurídico vigente (sin transparencia retributiva). Aquí se trataría de aclarar conceptos clave existentes como los de «retribución» y «trabajo de igual valor», y mejorar tanto el acceso a la justicia como los mecanismos de ejecución.

La alternativa preferida es un paquete que combina la **subopción 1B** (capacitar a los trabajadores a través de la información retributiva previa al empleo y el derecho a solicitar información durante el empleo) con la **subopción 2D** (mayor información retributiva y, en caso de indicios estadísticamente relevantes de desigualdad retributiva, evaluación retributiva conjunta), la **opción 3** en una iniciativa única y novedosa. Se trata de la solución más proporcionada y mejor enfocada: logra los objetivos

generales y específicos al dar con un equilibrio entre eficacia y eficiencia, y tiene en cuenta la falta de datos sólidos sobre la magnitud del problema y la actual recesión económica causada por la pandemia de COVID-19.

El conjunto de medidas legislativas previsto tiene por objeto arrojar transparencia tanto sobre las retribuciones como sobre las estructuras retributivas, capacitar a los trabajadores y afrontar la infravaloración sistémica del trabajo femenino. Garantizará el derecho de los trabajadores a acceder a la información que necesitan para evaluar si no están siendo víctimas de discriminación retributiva de género. Además, los empleadores podrán detectar la discriminación y los prejuicios en las estructuras retributivas y tomar cartas en el asunto. La opción legislativa conlleva exenciones para equilibrar el derecho a la igualdad de retribución con la posible carga y el coste de las distintas medidas, y para orientar las medidas allá donde sean más necesarias. Las empresas en las que trabajen menos de 250 personas no estarían obligadas a proporcionar información periódica de manera espontánea sobre las retribuciones, ni a presentar informes sobre el tema; tampoco tendrían que efectuar evaluaciones retributivas conjuntas. En dichas entidades, los derechos de los trabajadores quedarían salvaguardados por la potestad de solicitar la información pertinente sobre la remuneración, junto con una inversión reforzada de la carga de la prueba y un mejor acceso a la justicia. Este paquete también implica un uso más correcto de los conceptos clave relativos a la igualdad de retribución.

¿Qué opinan las distintas partes interesadas? ¿Quién apoya cada opción?

Tanto para esta evaluación de impacto como para la evaluación previa del marco jurídico de la UE en materia de igualdad de retribución se efectuó una detallada consulta con las partes interesadas.

Quienes, **a título particular**, respondieron a la consulta expresaron su apoyo general, lo cual coincide con los resultados de las encuestas de opinión pública, como ya sucedió con un Eurobarómetro en 2017.

La mayoría de los **empleadores** preferirían dar prioridad a las medidas que abordan otras causas primigenias de la brecha retributiva de género. Consideran que esta iniciativa será menos eficaz para reducir la brecha retributiva de género y que, por lo tanto, será innecesariamente costosa, en particular para las pymes. Además, destacaron las dificultades a la hora de evaluar lo que constituye un «trabajo de igual valor» y lo que les preocupa la cuestión de la protección de datos. También hicieron alusión a la autonomía de los interlocutores sociales y a la necesidad de preservar los instrumentos existentes para la presentación de informes a nivel nacional.

En líneas generales, los **sindicatos** apoyan la iniciativa e incluso preferirían enfoques más ambiciosos, aunque algunos tienen dudas con respecto al principio de subsidiariedad.

Las opiniones de los **Estados miembros** varían de un país a otro, pero la mayoría se muestra a favor (especialmente en el caso de los que ya han puesto en marcha medidas de transparencia).

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

Más allá de su objetivo principal, que es hacer cumplir un derecho fundamental, las medidas de transparencia retributiva facilitarán un cambio de mentalidad en lo que a la igualdad de género respecta, y darán lugar a políticas mejor enfocadas y específicas para este ámbito. *En el caso de los trabajadores*, la transparencia retributiva aumenta la satisfacción y el grado de implicación en el trabajo. Sirve para concienciar y empoderar a los trabajadores, especialmente a las mujeres, para que obtengan reparación por las diferencias retributivas injustificadas a nivel individual y por los sesgos de género de las estructuras retributivas y las evaluaciones de empleo. *En el de los empleadores*, la aplicación de la transparencia retributiva se plasma en una mayor capacidad de retener a los empleados, un mayor atractivo y una mayor rentabilidad. Es más, la *sociedad en su conjunto* se beneficiará tanto de un mayor grado de igualdad como de una mayor percepción de esa igualdad, aspecto este último también crucial. Una mayor equidad en lo que a la retribución respecta mejora la asignación y el aprovechamiento de los recursos, reduce las diferencias y contribuye a un desarrollo sostenible. En general, las medidas de transparencia retributiva pueden provocar importantes cambios de comportamiento. El efecto benéfico será tanto mayor cuanto más amplio sean el grado en que se cumpla la legislación y el alcance de las medidas de seguimiento de los empleadores.

Se ha calculado que, en teoría, el efecto potencial del paquete de medidas daría lugar a una reducción global del **3 % de la componente no explicada de la brecha retributiva de género**. Ello conduciría a una **disminución de la tasa de riesgo de pobreza** en la UE, que pasaría del 16,3 % por término medio a alrededor del 14,6 %, con variaciones significativas entre países y tipos de hogares. A su vez, esto provocaría un aumento global del 6,9 % de los ingresos totales y una reducción general de la desigualdad en lo que respecta tanto a los ingresos procedentes del trabajo y de las rentas como a la renta neta disponible. La tasa de pobreza se reduciría principalmente en los **hogares monoparentales, de los que el 85 % tienen a una mujer por cabeza de familia**. También tendría **efectos positivos en las arcas de los Estados miembros**: los ingresos públicos procedentes de los impuestos directos y las cotizaciones sociales aumentarían aproximadamente un 7,5 %. Por su parte, las transferencias sociales (prestaciones en metálico) se reducirían, debido principalmente a la disminución, estimada en torno al 0,4 %, de las prestaciones sujetas a condiciones de recursos.

¿Cuáles son los costes de la alternativa preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

Se espera que los costes **administrativos** de los Estados miembros (de **transposición y ejecución**) sean limitados, al igual que los costes relacionados con el control del cumplimiento.

El paquete implicaría un único coste de **cumplimiento** para los empleadores (que se espera oscile entre bajo y moderado), y costes recurrentes más bajos. Los costes totales para cada empresa se calcularon de la siguiente manera:

- información retributiva previa a la contratación: 0 EUR;
- respuesta a una solicitud individual de información retributiva: 20 EUR (a título indicativo y para empresas de todos los tamaños);
- obligación de informar sobre las diferencias retributivas medias entre mujeres y hombres por categoría de trabajador: de un coste mínimo que oscila entre los 379 y los 508 EUR a un coste máximo que va de 721 a 890 EUR (para las empresas en las que trabajen más de 250 personas);
- realización de una evaluación más (si fuera necesario en el caso de las empresas en las que trabajen más de 250 personas y en las que la información retributiva detecte una brecha retributiva estadísticamente significativa): entre 1 180 y 1 724 EUR y 1 911 y 2 266 EUR por empresa (que se espera disminuya más adelante).

El coste en el conjunto de la UE de la elaboración de informes sobre retribuciones ascendería a un importe comprendido entre 26 y 50 millones EUR. A ello se añadiría, de haberlo, el coste adicional de una posible evaluación retributiva conjunta y de las solicitudes de información retributiva, dependiendo ambos de la magnitud de la discriminación retributiva.

¿Cuáles son las repercusiones para las pymes y la competitividad?

En las empresas en las que trabajen menos de 250 personas, la dirección quedará exenta de facilitar espontáneamente a los trabajadores información retributiva, de informar sobre las diferencias retributivas y de llevar a cabo una evaluación retributiva conjunta. Las medidas de información y evaluación retributivas afectarían al 0,2 % de las empresas de la UE o, dicho de otro modo, al 33 % de la mano de obra de la UE. Sin embargo, todos los trabajadores tendrían derecho a solicitar información retributiva concreta, y todos los empleadores estarían obligados a facilitarla.

Esta iniciativa tiene que ver principalmente con la aplicación de un derecho fundamental de la UE como es el de igualdad de retribución. Este tipo de derechos, junto con los objetivos sociales de la UE, prevalecen sobre la dimensión económica del derecho a la igualdad de retribución¹. Solo un enfoque coherente y global a escala de la UE puede garantizar la igualdad de condiciones para todos los Estados miembros, e impedir que haya empleadores que busquen obtener una ventaja desleal frente a la competencia gracias a la discriminación retributiva.

¿Habrá repercusiones significativas para los presupuestos y las administraciones

¹ Asunto 50/96, *Deutsche Telekom AG / Lilli Schröder*, ECLI:EU:C:2000:72, p. 57.

nacionales?

En general, se espera que el paquete preferido tenga unos costes de aplicación limitados. Lo mismo cabe decir del caso concreto de las administraciones nacionales. Los costes pueden variar, dependiendo del apoyo que, con carácter voluntario, los Estados miembros decidan aportar a los empleadores (por ejemplo, infraestructuras informáticas específicas, sustitución de la información retributiva por informes basados en datos administrativos, orientación y formación sobre sistemas de evaluación y clasificación de empleos neutros desde el punto de vista del género).

Al mismo tiempo, cabe esperar efectos positivos, aunque no es posible aportar a día de hoy un cálculo global fiable. En teoría, a mayor salario para las mujeres (que dependería del grado de corrección de la discriminación retributiva como consecuencia de esta propuesta), mayores ingresos públicos (o, dicho de otro modo, aumento de la recaudación del impuesto sobre la renta y de las cotizaciones a la seguridad social). Por otro lado, los aumentos de los salarios medios de las trabajadoras podrían verse compensados con un incremento más lento de los salarios de los trabajadores, lo que tendría un efecto en su conjunto desconocido. En la medida en que estos cambios afectarían en mayor grado a los trabajadores peor retribuidos, también podría producirse una disminución de las transferencias sociales (en efectivo), debido principalmente a una reducción de las prestaciones en metálico sujetas a condiciones de recursos. Para ello, véase la anterior sección sobre las prestaciones.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

No se detectaron posibles **efectos medioambientales**.

Proporcionalidad

Se respeta plenamente el principio de proporcionalidad, ya que el alcance de las medidas varía en función del tamaño de las empresas, evitando así costes y cargas excesivos, al tiempo que se respetan los derechos básicos del personal. Al elaborar la propuesta, se han tenido en cuenta la falta de datos sólidos sobre discriminación retributiva y la recesión económica provocada por la pandemia de COVID-19. La intervención prevista constituye la acción mínima necesaria para aplicar efectivamente el principio de igualdad de retribución en todos los Estados miembros.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

La Comisión tiene la intención de revisar la aplicación de la iniciativa para evaluar en qué medida se han alcanzado los objetivos de la política. Esta **evaluación** debería tener lugar a los **ocho años** del plazo límite para la aplicación de la legislación, posiblemente en coordinación con la publicación de los datos sobre la brecha retributiva de género (SES²), a fin de facilitar una evaluación significativa de las prácticas y los efectos en todos los Estados miembros.

² Encuesta sobre la estructura de los salarios de la UE