

**PT**

**PT**

**PT**



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 3.10.2008

SEC(2008) 2595

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**que acompanha a**

**Proposta de**

**Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 92/85/CEE do Conselho relativa à implementação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes no trabalho (décima directiva especial na acepção do n.º 1 do artigo 16.º da Directiva 89/391/CEE)**

**Síntese da avaliação de impacto**

{COM(2008) 637}

{SEC(2008) 2596}

## 1. INTRODUÇÃO

A igualdade entre homens e mulheres é um dos principais objectivos da União Europeia, a concretizar através de todas as políticas comunitárias<sup>1</sup>, e o Roteiro da Comissão para a Igualdade entre Homens e Mulheres (2006-2010)<sup>2</sup> evidencia a necessidade de uma participação igual de homens e mulheres no mercado de trabalho. A igualdade entre os géneros é também um objectivo da **Estratégia Europeia de Emprego** desde o seu lançamento, em Novembro de 1997. As políticas de apoio à conciliação entre a vida profissional, privada e familiar, cuja importância é hoje amplamente reconhecida, tornaram-se um imperativo económico perante as crescentes pressões da demografia e da competitividade, que exigem uma optimização da participação no mercado de trabalho. Acresce que existe uma correlação positiva entre as taxas de fecundidade e a participação no mercado de trabalho. Os Estados-Membros onde as taxas de fecundidade são mais elevadas são também os que apresentam maiores índices de actividade económica das mulheres.

O **Roteiro para a Igualdade entre Homens e Mulheres (2006-2010)** fixa seis prioridades de acção, sendo a primeira a independência económica das mulheres e dos homens. Outra prioridade – a conciliação da vida profissional, privada e familiar – contribui directamente para a primeira.

O **Parlamento Europeu** apelou repetidas vezes a melhorias da legislação comunitária vigente em matéria de licença de maternidade e licença parental<sup>3</sup>: nas propostas de alteração às Orientações para as políticas de emprego, apresentadas em Maio de 2008, apelou à provisão da licença parental e de outros regimes de licença<sup>4</sup>.

Os **parceiros sociais europeus** também desempenham um papel importante na área da conciliação. Em Março de 2005, aprovaram um quadro de acção para a igualdade entre homens e mulheres, sendo uma das prioridades o apoio à conciliação do trabalho com a vida privada.

A Comissão preparou a presente Avaliação de Impacto com base nas opções legislativas para melhorar a conciliação delineadas em 2007, aquando da segunda fase de consulta dos parceiros sociais europeus<sup>5</sup>. Em Julho de 2008, os parceiros sociais confirmaram a sua intenção de encetar o processo de negociação previsto no artigo 139.º do Tratado CE, sobre a revisão da directiva sobre licença parental. A Comissão restringiu o âmbito da presente proposta à licença de maternidade, já que os parceiros sociais confirmaram que não tencionavam abordar este aspecto nas suas negociações. Contudo, a avaliação de impacto abrange todas as opções e não apenas as que se referem à alteração das condições relativas à licença de maternidade.

## 2. DADOS E CONSULTA

---

<sup>1</sup> Artigo 2.º e n.º 2 do artigo 3.º do Tratado CE.

<sup>2</sup> COM(2006) 92.

<sup>3</sup> Por exemplo, Resolução 2003/2129(INI), P5\_TA(2004)0152), ponto 26.

<sup>4</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0066+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_dialogue/docs/reconciliation2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/reconciliation2_en.pdf).

Os parceiros sociais europeus foram consultados pela Comissão em duas fases, em 2006 e 2007. Em resposta à segunda fase da consulta, quatro parceiros sociais<sup>6</sup> decidiram constituir um grupo de trabalho conjunto no âmbito do diálogo social europeu, a fim de rever o acordo-quadro sobre licença parental que foi anexado à Directiva 96/34/CE. Em Julho de 2008, decidiram iniciar negociações formais sobre a licença parental, nos termos do artigo 138.º do Tratado CE.

Em Dezembro de 2007, a Comissão consultou os Estados-Membros a fim de recolher informações sobre legislações aplicáveis a todo o tipo de licenças relacionadas com a família e conhecer as respectivas posições quanto a opções de alteração às mesmas.

O Comité Consultivo para a Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres<sup>7</sup> adoptou um parecer sobre a introdução de novas formas de licenças (licença de paternidade, licença de adopção e licença filial) em procedimento escrito, em 3 de Julho de 2008<sup>8</sup>. A Comissão consultou também várias ONG europeias, através de um questionário, sobre as suas posições acerca das opções para alterar e completar a legislação existente em matéria de licenças relacionadas com a conciliação da vida profissional, privada e familiar.

Em Dezembro de 2007, a Comissão encomendou ao grupo ECORYS um estudo externo sobre os custos e os benefícios de várias opções destinadas a melhorar as disposições relativas à conciliação do trabalho com a vida privada e familiar<sup>9</sup>. A rede de peritos independentes em questões da igualdade também apresentou um relatório sobre direitos em matéria de gravidez, maternidade, parentalidade e paternidade nos Estados-Membros, assim como um relatório que dá conta das medidas nacionais na área dos modelos de trabalho flexíveis<sup>10</sup>.

### 3. QUADRO NORMATIVO ACTUAL

Duas directivas incidem sobre as licenças por motivos familiares e os direitos com elas relacionados, designadamente a Directiva 92/85/CEE<sup>11</sup> (a seguir directiva relativa à licença de maternidade») e a Directiva 96/34/CE<sup>12</sup> (a seguir directiva relativa à licença parental), adoptadas respectivamente em 1992 e 1996. Estas directivas estabelecem o direito a um período mínimo de 14 semanas de licença de maternidade, remuneradas no equivalente pelo menos ao subsídio por doença e a três meses não remunerados de licença parental para cada um dos progenitores que, em vários Estados-Membros, pode ser transferida para o outro progenitor. As disposições actuais não estipulam a duração e as condições precisas para a licença de adopção, nem o direito à licença parental ou licença filial (licença para cuidados a familiares dependentes).

---

<sup>6</sup> CES, BUSINESSEUROPE, CEEP e UEAPME.

<sup>7</sup> Entre os seus membros contam-se os Estados-Membros, organismos que operam no domínio da igualdade e ONG.

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/docs/2008/opinion\\_newforms\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2008/opinion_newforms_en.pdf).

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/legislation/new\\_legislation\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/new_legislation_en.html).

<sup>10</sup> Mais informações em:

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/legislation/bulletin\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/bulletin_en.html).

<sup>11</sup> Directiva 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 (JO L 348 de 28.11.1992, p. 1).

<sup>12</sup> Directiva 96/34/CE do Conselho, de 3 de Junho de 1996, relativa ao acordo-quadro sobre a licença parental celebrado pela UNICE, pelo CEEP e pela CES (JO L 145, 19.6.1996, p.4).

Existem acentuadas diferenças entre os Estados-Membros em termos de políticas para facilitar a conciliação. As disposições em matéria de licença de maternidade variam entre 14 e 52 semanas, com remunerações que vão dos 55% (sujeito a um limiar) a 100% (sem limiar). Em matéria de licença parental, o direito consagra de três meses a três anos. As remunerações, quando previstas, são garantidas por um período que varia entre 15 dias e dois anos. O direito à licença de adoção varia entre 10 dias e o correspondente a uma licença parental. Alguns Estados-Membros não prevêm qualquer pagamento, outros garantem um pagamento equivalente ao da licença parental. Não existe licença de paternidade em alguns Estados-Membros. Quando tal direito está consagrado, abrange períodos de um a 10 dias. Há Estados-Membros onde parte da licença parental está reservada ao pai. Certos Estados-Membros não prevêm qualquer pagamento, outros garantem um pagamento fixo que pode ir até 100% do ordenado. Alguns Estados-Membros não prevêm quaisquer direitos em matéria de licença filial. A duração desta licença varia entre dois e 10 dias para um descendente deficiente ou doente e, em alguns casos, para outros familiares. Em alguns Estados-Membros, esta licença é paga a um montante fixo e corresponde ao que é pago em caso de doença ou em outras circunstâncias.

### 3. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

As políticas de conciliação são uma necessidade reconhecida em toda a UE, a fim de garantir que as mulheres e os homens não têm de fazer concessões para poderem viver uma vida privada, familiar e profissional satisfatória. Tais políticas podem ajudar tanto as mulheres como os homens a fazer opções nesta área e, sobretudo, podem resultar em mais emprego e menos desemprego para as mulheres. Podem também reduzir a segregação entre os géneros no mercado de trabalho e as disparidades salariais. Contudo, mesmo nos casos em que vigoram disposições de trabalho flexível para apoiar a conciliação, são as mulheres que a elas recorrem com muito maior frequência do que os homens, mais por razões económicas do que por livre escolha.

Apesar do aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, as **disparidades salariais** mantiveram-se nos 15% entre 2003 e 2007, tendo diminuído de um escasso ponto percentual desde 2000<sup>13</sup>. Este diferencial deve-se, em certa medida, aos problemas que as mulheres encontram para conciliar o emprego com as obrigações da vida privada. Um importante factor que influencia a participação das mulheres no mercado de trabalho é a disponibilidade de estruturas de acolhimento de crianças. Nos Estados-Membros, tais estruturas são insuficientes e nem sempre adaptadas às necessidades das famílias<sup>14</sup>. Só na Dinamarca e em Portugal existe uma disponibilidade de 30 horas por semana de acolhimento para mais de 30% das crianças com menos de três anos. As mulheres assumem também a principal responsabilidade na **assistência aos idosos**.

Ter filhos é uma decisão com grande impacto na **participação das mulheres no mercado de trabalho**. Assim, em 2007, a taxa de emprego das mulheres com filhos a cargo era apenas de 65,5%, contra 91,7% para os homens, o que corresponde a uma diferença de mais de 26 pontos percentuais. Em 2007, a taxa de emprego das mulheres entre os 20 e os 49 anos baixou de cerca de 12 pontos percentuais com o nascimento dos filhos, enquanto a dos homens aumentou de cerca de sete pontos. As responsabilidades familiares implicam que as mulheres

---

<sup>13</sup> Definição utilizada pelo Eurostat: A disparidade salarial corresponde à diferença entre a média da remuneração horária bruta dos homens e a das mulheres, expressas em percentagem da média da remuneração horária bruta dos homens.

<sup>14</sup> Ver o recente relatório *The Provision of Childcare Services*, Platenga/Remery, 2008.

são muito mais propensas a trabalhar a **tempo parcial** do que os homens. Esta situação tem implicações negativas nas perspectivas de carreira e nas remunerações das mulheres. Acresce que existe **discriminação no mercado de trabalho** contra as mães (e os pais) com crianças pequenas e há **poucos homens a fazer uso da licença parental**. Mas, enquanto as mães renunciarem mais do que os pais à actividade profissional quando têm filhos e fizerem uso da licença parental, os empregadores continuarão a considerar as mulheres menos empenhadas nas respectivas carreiras e investirão menos em oportunidades de carreira femininas.

#### 4. Cenário de base

Se a UE não empreender qualquer acção, as directivas actuais continuarão em vigor e os programas e metas existentes permanecerão inalterados. Alguns, mas não todos os Estados-Membros, disporão de disposições legais circunstanciadas relativas a medidas para melhorar a conciliação. As metas de Lisboa serão avaliadas em 2010, momento em que serão fixadas novas orientações e objectivos no âmbito da Estratégia Europeia de Emprego. O Roteiro para a Igualdade entre Homens e Mulheres expira em 2010, mas o trabalho dos parceiros sociais europeus continuará.

Persiste, contudo, uma diferença acentuada na participação no mercado de trabalho das mulheres com filhos em relação à dos homens com filhos. Os Estados-Membros precisam de mais mulheres no mercado de trabalho, não só para resolver os problemas do envelhecimento demográfico, mas também para preservar a competitividade global. É, pois, essencial que haja maior participação das mulheres. Para responder ao desafio demográfico, os Estados-Membros precisam também de taxas de natalidade estáveis. Aqueles que registam taxas de emprego feminino elevadas (como a Finlândia, a Suécia, a Dinamarca, os Países Baixos e o Reino Unido) têm também taxas de fecundidade significativamente acima da média<sup>15</sup>. Estes Estados-Membros são também, em grande medida, os que dispõem das políticas de conciliação mais eficazes.

#### 5. POSSÍVEIS RESPOSTAS POLÍTICAS DA UE

Os objectivos consistem em actuar ao nível das taxas de emprego das mulheres com filhos e reduzir os desequilíbrios e as discriminações entre homens e mulheres, através de um aumento das possibilidades facultadas, da melhoria das condições para fazer uso das licenças ligadas relacionadas com a família e de apoios financeiros durante essas licenças.

Foram consideradas várias possibilidades antes de se concluir que a opção de não intervir não era válida, já que a Comissão tinha colocado a melhoria das estruturas para facilitar a conciliação entre as prioridades do Roteiro para a igualdade entre homens e mulheres, tendo os principais agentes interessados apelado para que interviesse mais nesta área. Continuará a haver medidas não-legislativas (por exemplo, intercâmbios de boas práticas e iniciativas dos parceiros sociais), assim como outras disposições para aumentar as taxas de emprego das mulheres. A UE tem de continuar a agir para fomentar o emprego das mulheres e permitir-lhes que explorem plenamente as suas potencialidades e talentos. Uma vez que subsistem acentuadas discrepâncias entre os modelos de emprego actuais e os que seriam desejáveis, parece claro que as mulheres em geral querem trabalhar mais. Existe, pois, um importante potencial para aumentar a participação feminina na actividade económica.

---

<sup>15</sup> Ibid., p. 18.

Tudo isto leva a restringir as opções ao seguinte: não empreender acções à escala da UE, divulgar boas práticas, alterar as regras aplicáveis à licença de maternidade (Directiva 92/85/CEE), alterar as regras aplicáveis à licença parental (Directiva 96/34/CE), elaborar disposições mais específicas para a licença de adopção e introduzir duas novas licenças, designadamente a licença de paternidade e a licença filial.

## 6. AVALIAÇÃO DAS OPÇÕES

Cada uma das opções foi avaliada na perspectiva da concretização dos objectivos e por comparação com o cenário de base. Verificou-se que a opção de não empreender acções não permitiria resolver os problemas identificados. A opção de divulgar boas práticas seria útil para conseguir melhorar o equilíbrio entre o trabalho e a vida privada.

No que se refere à licença de maternidade, o pagamento a 100% do salário anterior e um aumento de quatro semanas da sua duração corresponderia a um apoio significativo e valioso na perspectiva de uma melhor conciliação. O mesmo se aplica a uma disposição que preveja o direito de solicitar um horário flexível quando se regressa da licença de maternidade. Os objectivos ficariam cumpridos, salvo no que se refere à redução das disparidades entre homens e mulheres no recurso às licenças relacionadas com a família.

Quanto à licença parental, o prolongamento de um mês da sua duração e o pagamento de 66% do salário anterior foram considerados medidas valiosas de apoio à conciliação, desde que ambos os progenitores façam uso de, pelo menos, um mês de licença parental. O facto de a licença parental ser remunerada serviria de incentivo para que os progenitores masculinos tirassem pelo menos um mês de licença que, de outra forma, seria perdida. Disposições desta natureza revelaram-se muito eficazes nos países nórdicos.

Quanto à licença de adopção, considerou-se promissor alinhar, na medida do possível, as suas disposições com as que regem a licença parental, pelos mesmos motivos que justificam uma alteração das modalidades da licença parental.

Considerou-se que uma licença de paternidade de pelo menos 10 dias seria particularmente útil para motivar mais os progenitores masculinos a fazer uso da licença parental. De acordo com a experiência de outros Estados-Membros, um pai só admite tirar uma licença relacionada com a família se a remuneração durante a licença estiver em estreita relação com o seu salário. Esta opção prevê, assim, o pagamento de pelo menos 66% do salário.

Uma licença filial de pelo menos um mês para assistência a familiares dependentes (incluindo filhos com mais de oito anos) foi considerada uma opção útil para ajudar as mulheres (ou os homens) a permanecer em actividade enquanto assistem um familiar dependente.

## 7. CONCLUSÃO

O relatório da avaliação de impacto conclui que as medidas juridicamente vinculativas a nível comunitário constituem o melhor instrumento para a concretização dos objectivos fixados. As alterações aos regimes de licença de maternidade e licença parental que foram avaliadas, combinadas com a introdução de novas/outras formas de licença constituiriam um conjunto útil de medidas para melhorar a conciliação. Não obstante, uma vez que os parceiros sociais vão negociar a licença parental, a Comissão deve evitar avançar com propostas neste domínio e ter em mente que as negociações dos parceiros sociais poderão abranger novos tipos de

licenças. Nestas circunstâncias, a única medida viável no momento presente é um proposta de alteração do regime de licença de maternidade.