



Bruxelas, 4.3.2021
SWD(2021) 42 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RELATÓRIO DO RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de

DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que reforça a aplicação do princípio da igualdade de remuneração por trabalho igual ou de valor igual entre homens e mulheres mediante a transparência salarial e mecanismos de fiscalização do cumprimento

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

Ficha de síntese
Avaliação de impacto de uma proposta relativa ao reforço do princípio da igualdade de remuneração entre homens e mulheres mediante a transparência
A. Necessidade de agir
Qual o problema e porque tem dimensão europeia?
<p>A aplicação efetiva do direito fundamental à igualdade de remuneração entre homens e mulheres por trabalho igual ou de valor igual, consagrado no artigo 157.º do TFUE, continua a ser um desafio importante na União Europeia. A discriminação salarial individual e os preconceitos sistémicos nas estruturas salariais são apenas uma das causas profundas das disparidades salariais entre homens e mulheres, para além de outras causas, como a segregação horizontal e vertical. As disparidades salariais entre homens e mulheres acumulam-se e continuam a ser de 14 % em toda a União Europeia. Trata-se de um problema tanto a nível dos trabalhadores como dos empregadores.</p> <p>A não aplicação deste direito fundamental afeta a independência económica das mulheres durante a sua vida profissional e posteriormente. Este é também um problema para o funcionamento eficiente do mercado de trabalho e para a concorrência no mercado interno. As expectativas quanto aos rendimentos futuros podem distorcer a escolha de empregos das mulheres, as decisões sobre o tempo de trabalho e os padrões de carreira e, por conseguinte, criar um risco claro de perda de produtividade na economia em geral devido a uma insuficiente participação das mulheres no mercado de trabalho. Para os empregadores, esta utilização ineficiente dos recursos implica uma perda de produtividade e custos ocultos. Por último, as diferenças no tratamento das mulheres e dos homens em matéria salarial podem também ter um impacto na competitividade dos empregadores, na medida em que os empregadores que não se queixam do princípio da igualdade de remuneração, eventualmente aplicando regras divergentes entre países, podem beneficiar de uma vantagem desleal (e ilegal).</p> <p>A discriminação salarial individual e os preconceitos de género nos mecanismos de fixação de salários e na valorização do trabalho das mulheres são possíveis e podem dever-se a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - falta de transparência salarial, tanto a nível do trabalhador a título individual como a nível do empregador; - uma aplicação inadequada dos conceitos de «remuneração» e de «trabalho de valor igual»; e - um acesso à justiça inadequado, devido a obstáculos processuais e a vias de recurso insuficientes para as vítimas. <p>A falta de transparência salarial impede os trabalhadores de avaliar se o seu direito à igualdade de tratamento em matéria de remuneração está a ser respeitado; além disso, esconde a subvalorização do trabalho das mulheres devido a preconceitos (muitas vezes inconscientes) ao nível das estruturas salariais. Os problemas com a correta aplicação dos conceitos fundamentais na avaliação da igualdade de «remuneração» por trabalho igual ou «trabalho de valor igual» dificultam a aplicação do direito à igualdade de remuneração, tanto para os trabalhadores como para os empregadores. O acesso insuficiente à justiça, associado ao receio dos trabalhadores de vitimização, torna ainda mais difícil o exercício do seu direito à igualdade de remuneração.</p>
Quais são os resultados esperados?
<p>O objetivo geral consiste em melhorar a aplicação do princípio da igualdade de remuneração entre homens e mulheres por trabalho igual ou de valor igual, conforme estabelecido no artigo 157.º do TFUE e na Diretiva 2006/54/CE. Os objetivos específicos da iniciativa são:</p> <p>capacitar os trabalhadores para fazerem valer plenamente o seu direito à igualdade de remuneração — chamar a atenção para os casos de discriminação salarial mediante a transparência e dar aos trabalhadores as informações e os instrumentos necessários para lidarem com o problema; e</p> <p>abordar a subavaliação sistémica do trabalho das mulheres ao nível dos empregadores mediante a transparência e corrigindo os preconceitos nos mecanismos de fixação de salários que perpetuam a subavaliação do trabalho realizado pelas mulheres.</p> <p>Ambos os objetivos poderiam ser apoiados através da resolução das dificuldades relacionadas com a</p>

aplicação dos conceitos jurídicos fundamentais em matéria de igualdade de remuneração e de acesso insuficiente à justiça.

Qual o valor acrescentado da ação ao nível da UE (subsidiariedade)?

A ação a nível da UE asseguraria uma efetiva igualdade salarial entre homens e mulheres e permitiria que todos os cidadãos pudessem efetivamente fazer valer os seus direitos de acordo com as normas mínimas aplicáveis em todos os Estados-Membros. A ação da UE não só cria normas mínimas harmonizadas de proteção dos trabalhadores, como cria condições de mercado equitativas para os empregadores que operam no mercado interno, impedindo assim a concorrência desleal. Só uma abordagem europeia coerente e abrangente pode garantir condições de concorrência equitativas para todos os Estados-Membros e impedir os empregadores de procurarem vantagens competitivas desleais através da discriminação salarial. Por último, a ação da UE é necessária ao abrigo do Tratado e respeitaria um princípio fundamental e o direito à igualdade de tratamento consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Tal como demonstrado na avaliação da Comissão de 2020 sobre as normas jurídicas pertinentes da UE em matéria de igualdade salarial, não é provável que sejam envidados esforços comparáveis para promover a igualdade salarial em toda a UE sem um impulso através de um instrumento a nível da UE.

B. Soluções

Quais as várias opções para atingir os objetivos? É dada preferência a alguma delas? Em caso negativo, por que razão?

Foram consideradas as seguintes opções:

opção 0 — *status quo*;

opção 1 — ação legislativa para assegurar transparência a nível dos trabalhadores. Inclui a transparência da informação sobre os salários antes da contratação e durante a relação de emprego, com base:

nas informações fornecidas proativamente pelos empregadores (subopção 1A); ou

num pedido dos trabalhadores, dos seus representantes ou dos órgãos para a igualdade de tratamento (subopção 1B);

opção 2 — ação legislativa para criar transparência a nível dos empregadores. Inclui quatro opções com um grau de ambição variável.

subopção 2A — certificação da igualdade salarial;

subopção 2B — avaliação conjunta das remunerações pelos empregadores e representantes dos trabalhadores;

subopção 2C — relatórios sobre remunerações combinados com uma avaliação conjunta das remunerações; e

subopção 2D — reforço da comunicação de informações sobre remunerações e da avaliação conjunta das remunerações sempre que existam indícios estatisticamente pertinentes de desigualdades salariais entre homens e mulheres; e

opção 3 — ação legislativa para facilitar a aplicação e o cumprimento do quadro normativo em vigor (sem transparência salarial). Inclui a clarificação dos conceitos fundamentais existentes de «remuneração» e «trabalho de valor igual», melhorar o acesso à justiça e melhorar os mecanismos de execução.

O pacote preferido é uma combinação da **subopção 1B** (capacitar os trabalhadores através de informações sobre os salários antes da contratação e do direito de solicitar informações durante a relação de emprego), **subopção 2D** (reforço dos relatórios salariais e, no caso de indicações

estatisticamente pertinentes de desigualdades salariais, avaliação conjunta das remunerações) e **opção 3** numa única iniciativa nova. Esta é a solução mais proporcionada e direcionada: atinge os objetivos gerais e específicos de equilíbrio entre eficácia e eficiência e tem em conta a falta de dados concretos sobre a dimensão do problema e a atual recessão económica resultante da pandemia de COVID-19.

O conjunto de medidas legislativas previsto visa criar transparência salarial e estruturas salariais, capacitar os trabalhadores e combater a subavaliação sistémica do trabalho das mulheres. Estas medidas garantirão o direito dos trabalhadores a acederem à informação de que necessitam para avaliar se podem ser vítimas de discriminação salarial baseada no género. Permitirão igualmente aos empregadores detetar e agir contra a discriminação e os preconceitos nas estruturas salariais. A opção legislativa implica isenções a fim de equilibrar o direito à igualdade de remuneração com os eventuais encargos e custos das várias medidas e de orientar as medidas para onde são mais necessárias. Os empregadores com menos de 250 trabalhadores não seriam obrigados a fornecer de forma proativa informações periódicas sobre as remunerações aos trabalhadores ou a comunicar as remunerações; nem a efetuar avaliação conjunta das remunerações. Nessas entidades, os direitos dos trabalhadores seriam protegidos pelo direito de solicitar as informações pertinentes em matéria de remuneração, combinado com uma inversão reforçada do ónus da prova e um melhor acesso à justiça. O pacote implica igualmente uma melhor aplicação dos conceitos fundamentais em matéria de igualdade de remuneração.

Quais são as perspetivas dos vários intervenientes? Quem apoia cada uma das opções?

Foram realizadas amplas consultas das partes interessadas para esta avaliação de impacto e para a anterior avaliação do quadro normativo da UE em matéria de igualdade de remuneração,

Os **cidadãos** que responderam à consulta manifestaram, de um modo geral, o seu apoio, o que corresponde às indicações dos inquéritos de opinião, como um Eurobarómetro realizado em 2017.

Já no caso dos **empregadores**, a maioria preferiria dar prioridade a medidas destinadas a combater outras causas profundas das disparidades salariais entre homens e mulheres. Na sua opinião, esta iniciativa é menos eficaz para reduzir as disparidades salariais entre homens e mulheres e, por conseguinte, desnecessariamente onerosa, em especial para as PME. Os empregadores salientaram as dificuldades em avaliar o que constitui trabalho de valor igual e preocupações em matéria de proteção de dados. Referiram-se igualmente à autonomia dos parceiros sociais e à necessidade de preservar os instrumentos em vigor para a apresentação de relatórios a nível nacional.

Os **sindicatos**, de um modo geral, apoiam a iniciativa e privilegiam abordagens ainda mais ambiciosas, embora alguns manifestem algumas dúvidas por razões de subsidiariedade.

Os **Estados-Membros** têm posições diferentes, mas a maior parte são favoráveis (em especial aqueles que já introduziram medidas de transparência).

C. Impactos da opção preferida

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

Para além do principal objetivo de fazer respeitar um direito fundamental, as medidas de transparência salarial facilitarão uma mudança cultural em questões de igualdade entre homens e mulheres e permitirão ações políticas mais orientadas e direcionadas neste domínio. Para os *trabalhadores*, a transparência salarial melhora a satisfação e o envolvimento profissional. Alerta e capacita os trabalhadores, em especial as mulheres, para a procura de reparação em caso de diferenças de remuneração injustificadas a nível individual e em caso de preconceitos de género nos mecanismos salariais e na avaliação do trabalho. Para os *empregadores*, a aplicação da transparência salarial traduz-se numa maior retenção da mão de obra, numa maior atratividade e rentabilidade. *A sociedade no seu conjunto* beneficiará de um nível mais elevado e (também importante) de uma maior perceção da igualdade. Uma maior igualdade na remuneração melhora a afetação e a utilização dos recursos, reduz as desigualdades e contribui para o desenvolvimento sustentável. De um modo geral, as medidas de transparência salarial podem provocar alterações comportamentais significativas. A escala dos benefícios dependerá do nível de cumprimento da legislação e da extensão das medidas de acompanhamento dos empregadores.

O impacto potencial do pacote de medidas foi estimado hipoteticamente como implicando uma redução global de **três pontos percentuais na parte não explicada das disparidades salariais entre homens e mulheres**. Esta redução conduziria a uma **diminuição da taxa de «risco de pobreza»** na UE de 16,3 %, em média, para cerca de 14,6 %, com variações significativas entre países e tipos de agregados familiares. Por sua vez, tal conduziria a um aumento global de 6,9 % dos ganhos totais e a uma redução global da desigualdade do rendimento disponível e do rendimento do mercado. A taxa de pobreza é, na sua maioria, reduzida para as **famílias monoparentais, das quais 85 % são mulheres**. Além disso, registam-se **impactos positivos nos orçamentos nacionais**: as receitas públicas provenientes dos impostos diretos e das contribuições sociais aumentariam cerca de 7,5 %, enquanto as transferências sociais (prestações pecuniárias) diminuiriam, principalmente devido a uma diminuição das prestações sujeitas a condição de recursos, de cerca de 0,4 %.

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

Prevê-se que os custos **administrativos** (da **transposição e execução**) ao nível dos Estados-Membros sejam limitados, bem como os custos associados ao controlo de conformidade.

O pacote implicaria custos de **conformidade** pontuais para os empregadores (que deverão variar entre baixos e moderados) e custos recorrentes mais reduzidos. Os custos totais para cada empregador foram estimados com base no seguinte:

- prestação de informações sobre os salários antes da contratação – 0 EUR;
- resposta a um pedido individual de informações sobre as remunerações – 20 EUR (indicativo – para empresas de todas as dimensões);
- comunicação obrigatória das diferenças salariais médias entre homens e mulheres por categoria de trabalhador — de 379-508 EUR a 721-890 EUR (para empresas com mais de 250 trabalhadores); e
- realização de uma avaliação adicional (se necessário - para empresas com mais de 250 trabalhadores, em que a comunicação de informações sobre remunerações indique uma disparidade salarial estatisticamente significativa) – de 1 180-1 724 EUR a 1 911-2 266 EUR por empregador (que se espera venha a diminuir em exercícios subsequentes).

O custo total para a UE seria de 26-50 milhões de EUR para a comunicação de informações sobre remunerações, mais quaisquer custos adicionais de uma eventual avaliação conjunta dos salários e pedidos de informação sobre remunerações, ambos em função da dimensão da discriminação salarial.

Quais são os efeitos para as PME e a competitividade?

Os empregadores com menos de 250 trabalhadores estão dispensados de fornecer proativamente aos trabalhadores informações sobre remunerações, de comunicar as disparidades salariais e de efetuar uma avaliação salarial conjunta condicional. As medidas de comunicação de salários e de avaliação aplicar-se-iam a 0,2 % das empresas da UE (que representam 33 % da mão de obra da UE). No entanto, todos os trabalhadores teriam o direito de solicitar informações salariais específicas e todos os empregadores seriam obrigados a fornecê-las.

Esta iniciativa diz respeito, antes de mais, à aplicação de um direito fundamental da UE (o direito à igualdade de remuneração). Juntamente com os objetivos sociais da UE, esses objetivos prevalecem sobre a dimensão económica do direito à igualdade de remuneração¹. Só uma abordagem europeia coerente e abrangente pode garantir condições de concorrência equitativas para todos os Estados-Membros e impedir os empregadores de procurarem vantagens competitivas desleais através da discriminação salarial.

Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações nacionais?

Espera-se que a opção preferida tenha custos de execução limitados em termos globais e, em especial, para as administrações nacionais. Os custos podem variar em função do apoio que os Estados-Membros

¹ Processo 50/96, Deutsche Telekom AG/Lilli Schröder (ECLI:EU:C:2000:72, p. 57).

optem por disponibilizar, numa base voluntária, aos empregadores (por exemplo, infraestruturas informáticas específicas, substituindo a comunicação de informações sobre remunerações pela comunicação de informação baseada em dados administrativos, orientações e formação sobre sistemas de avaliação e de classificação profissional neutra do ponto de vista do género).

Ao mesmo tempo, são de esperar impactos positivos, embora não seja possível fornecer uma estimativa global fiável. Salários mais elevados para as mulheres (que dependeriam da correção do montante de discriminação salarial em resultado da presente proposta) poderiam conduzir a um aumento das receitas públicas (maior cobrança de impostos sobre o rendimento e de contribuições para a segurança social). Por outro lado, os ganhos ao nível dos salários médios para as mulheres podem ser compensados por um crescimento mais lento dos salários dos homens, com um efeito global indeterminado. Na medida em que estas alterações se aplicariam sobretudo a trabalhadores com salários mais baixos, poderia também verificar-se uma diminuição das transferências sociais (pecuniárias), principalmente devido a uma redução das prestações pecuniárias sujeitas à condição de recursos (ver secção sobre as prestações).

Haverá outros impactos significativos?

Não foram detetados potenciais **impactos ambientais**.

Proporcionalidade?

O princípio da proporcionalidade é plenamente respeitado, uma vez que o âmbito das medidas varia em função da dimensão do empregador, evitando assim custos e encargos excessivos, respeitando simultaneamente os direitos fundamentais dos trabalhadores. A proposta tem em conta a falta de dados concretos sobre a discriminação salarial e a recessão económica causada pela pandemia de COVID-19. A intervenção prevista é o mínimo necessário para aplicar o princípio da igualdade de remuneração de forma efetiva em todos os Estados-Membros.

D. Acompanhamento

Quando será reexaminada a política?

A Comissão tenciona reexaminar a execução da iniciativa, a fim de avaliar em que medida os objetivos políticos foram atingidos. Esta **avaliação** deverá ter lugar **oito anos** após o termo do prazo para a aplicação da legislação, possivelmente em coordenação com a divulgação dos dados relativos às disparidades salariais entre homens e mulheres (SES²), com vista a facilitar uma avaliação significativa das práticas e dos impactos em todos os Estados-Membros.

² Inquérito da UE sobre a estrutura dos ganhos.