



COMISSÃO EUROPEIA

Estrasburgo, 18.4.2012
SWD(2012) 95 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

«Explorar o potencial de emprego do setor dos serviços pessoais e domésticos»

que acompanha a

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

Uma recuperação geradora de emprego

{COM(2012) 173 final}
{SWD(2012) 90 final}
{SWD(2012) 92 final}
{SWD(2012) 93 final}
{SWD(2012) 96 final}
{SWD(2012) 97 final}
{SWD(2012) 98 final}
{SWD(2012) 99 final}
{SWD(2012) 100 final}

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

«Explorar o potencial de emprego do setor dos serviços pessoais e domésticos»

que acompanha a

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

Uma recuperação geradora de emprego

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	3
2.	DEFINIÇÃO E DETERMINAÇÃO DA DIMENSÃO DOS SERVIÇOS PESSOAIS E DOMÉSTICOS.....	4
3.	MERCADO DE TRABALHO E DESAFIOS POLÍTICOS.....	11
4.	O CAMINHO A SEGUIR	16

Exoneração de responsabilidade: *O presente documento é um documento de trabalho dos serviços da Comissão Europeia e tem caráter meramente informativo. Não representa nem antecipa qualquer posição oficial da Comissão nesta matéria.*

1. INTRODUÇÃO

Para criar oportunidades de emprego em tempos de consolidação orçamental e fazer chegar a taxa de emprego da população na faixa etária 20-64 aos 75% até 2020¹, a Análise Anual do Crescimento relativa a 2012 destacou a necessidade de os Estados-Membros terem de «lançar iniciativas que facilitem o desenvolvimento de setores que denotem as maiores potencialidades em termos de emprego, nomeadamente no setor da economia hipocarbónica, caracterizada por uma utilização eficiente dos recursos («empregos verdes»), no setor da saúde e no setor social («empregos brancos»)), bem como noutros serviços às pessoas e famílias e na economia digital². Parte integrante da estratégia Europa 2020, a iniciativa emblemática «Agenda para novas competências e empregos»³ tem como objetivo contribuir para a realização dos objetivos da estratégia graças a mecanismos eficazes de atualização, antecipação e correspondência de competências.

As atividades que contribuem para o bem-estar das famílias e dos indivíduos nas suas próprias casas, designadamente os serviços de cuidados e domésticos, revestem um importante potencial de criação de emprego. Os serviços de cuidados no domicílio incluem-se nos «empregos brancos», juntamente com os serviços de cuidados de saúde e as atividades de cuidados de saúde com alojamento, ao passo que os serviços domésticos se encontram no limite da fronteira desta categoria. Espera-se que a procura de serviços de cuidados e de serviços domésticos venha a aumentar em virtude de uma importante tendência para o envelhecimento da população em todos os Estados-Membros, conjugada com a esperada redução do número de potenciais prestadores de cuidados no círculo familiar.

Nos debates políticos em curso em muitos Estados-Membros, os serviços pessoais e domésticos são muitas vezes referidos como uma possível resposta às seguintes questões:

- **Melhor equilíbrio entre vida profissional e familiar**, através de uma externalização acrescida de tarefas quotidianas realizadas em casa, bem como dos cuidados a crianças e idosos. A acessibilidade e o preço comportável dos serviços de acolhimento são também uma importante condição para o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho.
- **Criação de oportunidades de emprego** pouco onerosas para as finanças públicas, para as pessoas relativamente pouco qualificadas, em especial no que respeita aos serviços domésticos, através do incentivo à prestação de serviços domésticos na economia formal e não na economia paralela. A criação de emprego é também um fator na consideração do custo das diferentes opções para os cuidados de saúde prolongados.
- **Melhoria da qualidade dos cuidados**, graças a uma mão-de-obra devidamente qualificada e a boas condições de trabalho, com controlos de qualidade dos prestadores de serviços.

A passagem destes serviços para a economia formal contribuirá também para a criação e o crescimento de microempresas e PME, dado que muitos deles são prestados por trabalhadores por conta própria e pequenas e médias empresas.

Ainda que o emprego nos serviços pessoais e domésticos seja da responsabilidade dos Estados-Membros, afigura-se pertinente fazer uma reflexão comum uma vez que todos os

¹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm

² http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/monitoring-progress/annual-growth-surveys/index_pt.htm

³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pt&catId=958>

Estados-Membros enfrentam os mesmos desafios. A partilha de boas práticas, análises e experiências poderá contribuir para encontrar respostas corretas para os problemas atualmente existentes nesta área, mas também para as futuras necessidades decorrentes da evolução demográfica. Em conformidade com o princípio de subsidiariedade, os serviços da Comissão apresentam este documento para lançar o debate entre todas as partes interessadas, em especial as autoridades nacionais, os parceiros sociais, os utentes e os prestadores de serviços.

2. DEFINIÇÃO E DETERMINAÇÃO DA DIMENSÃO DOS SERVIÇOS PESSOAIS E DOMÉSTICOS

Para efeitos do presente documento, o termo «serviços pessoais e domésticos» abrange várias atividades que contribuem para o bem-estar das famílias e dos indivíduos: acolhimento de crianças, cuidados de saúde prolongados para os idosos e as pessoas com deficiência, aulas de apoio para crianças em idade escolar, reparações, jardinagem, assistência informática, etc.

Com base na informação estatística disponível, só nos é possível indicar aproximadamente a cobertura da NACE⁴ em termos de serviços pessoais e domésticos e a dimensão do emprego formal neste domínio que se prevê ascender a 7,5 milhões de euros.

Os serviços de acolhimento de crianças os cuidados prolongados para os idosos e as pessoas com deficiência constituem serviços sociais, muitas vezes prestados por agentes da economia social, e desempenham um papel essencial na manutenção da coesão social. Em geral, são considerados como serviços de interesse geral e são muitas vezes financiados pelos orçamentos públicos. A nível da UE, a coordenação política em matéria da prestação destes serviços sociais é assegurada pelo método aberto de coordenação aplicado à proteção social e à inclusão social⁵. No que respeita especificamente aos cuidados prolongados, o Comité da Proteção Social aprovou um relatório especial sobre esta matéria em abril de 2008 e lançou uma reflexão aprofundada sobre as vias a explorar para dar resposta aos desafios que se colocam neste domínio. Além disso, os serviços de acolhimento de crianças e os cuidados prolongados, juntamente com outros serviços de interesse geral, foram objeto de um debate sobre a aplicação das regras de concorrência e do mercado interno: neste contexto, a Comissão apresentou um conjunto de propostas, em dezembro de 2011, as quais permitem reforçar a componente social nos contratos de direito público, e apresentou um novo regime de auxílios estatais simplificado⁶. Por último, e no âmbito do Comité da Proteção Social, a Comissão tem vindo a promover o desenvolvimento, a título voluntário, de um quadro europeu de qualidade para os serviços sociais⁷, que deverá servir de referência para definir, garantir, avaliar e melhorar a qualidade desses serviços.

⁴ Estas atividades cobrem várias secções da NACE, ou partes delas, em especial as secções 88 da NACE Rev. 2 (ação social sem alojamento), 97 (atividades das famílias empregadoras de pessoal doméstico), 96 (outras atividades de serviços pessoais), 82.99 (outros serviços de apoio a empresas diversas) e 78 (atividades associadas ao emprego).

⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=755&langId=pt>

⁶ Consultar as regras específicas em matéria de auxílios estatais para os serviços de interesse económico geral em: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/public_services_en.html. Ver igualmente a Comunicação da Comissão «Realizar o programa comunitário de Lisboa - Os serviços sociais de interesse geral na União Europeia», COM (2006) 177, de 26 de abril de 2006; Comunicação sobre «Os serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais de interesse geral: um novo compromisso europeu», COM (2007) 725 final de 20 de novembro de 2007; primeiro e segundo relatórios bienais sobre os serviços sociais de interesse geral, SEC (2008) 2179, de 2 de julho de 2008, e SEC (2010) 1284, de 22 de outubro de 2010; Guia para a aplicação das regras da União Europeia em matéria de auxílios estatais, de contratos públicos e do mercado interno aos serviços de interesse económico geral e, em especial, aos serviços sociais de interesse geral, SEC (2010) 1545 final, de 7 de dezembro de 2010. Comunicação «Um enquadramento de qualidade para os serviços de interesse geral na Europa», COM (2011) 900, de 20 de dezembro de 2011.

⁷ SPC/2010/10/8 final.

Os serviços pessoais e domésticos revestem algumas características interessantes do ponto de vista da política de emprego:

- as atividades são produzidas localmente, implicando perdas pouco significativas em caso de intervenção pública;
- são intensivos em emprego, implicando um impacto potencialmente importante na criação de postos de trabalho em caso de apoio público;
- requerem níveis variáveis de competências técnicas (com possibilidades de «faça você mesmo» em algumas áreas, e requisitos mais elevados no caso dos cuidados) mas, de um modo geral, necessitam de um nível suficiente de cibercompetências e boas aptidões relacionais e sociais;
- a produtividade é baixa em algumas das tarefas, mas existe um potencial de acréscimo da produtividade indireta, na medida em que estes serviços dão aos utilizadores a possibilidade de se concentrarem mais nas suas atividades profissionais;
- dada a predominância de trabalhadores não declarados nestes setores, a intervenção pública não deverá originar uma transferência de emprego a partir de outros setores;
- a sua necessidade é premente devido ao envelhecimento da população e à necessidade de aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho. as suas atividades ajudam a melhorar o equilíbrio entre vida profissional e familiar, com efeitos colaterais vantajosos em termos do aumento das horas de trabalho ou do regresso ao mercado laboral.

Tradicionalmente, os serviços pessoais e domésticos são prestados em casa e por pessoas do agregado familiar, sobretudo mulheres. Partes destas tarefas têm sido progressivamente externalizadas para fora de casa (restauração, lavagem de roupa, creches e instituições para os idosos) ou asseguradas no domicílio por trabalhadores externos diretamente ou indiretamente empregados pelo agregado familiar. Tal como anteriormente referido, as autoridades públicas têm participado igualmente na organização e no financiamento dos cuidados prolongados e nos serviços de acolhimento de crianças, ferramentas que são das políticas sociais.

2.1. Prestação de cuidados pessoais e domésticos por membros do agregado familiar

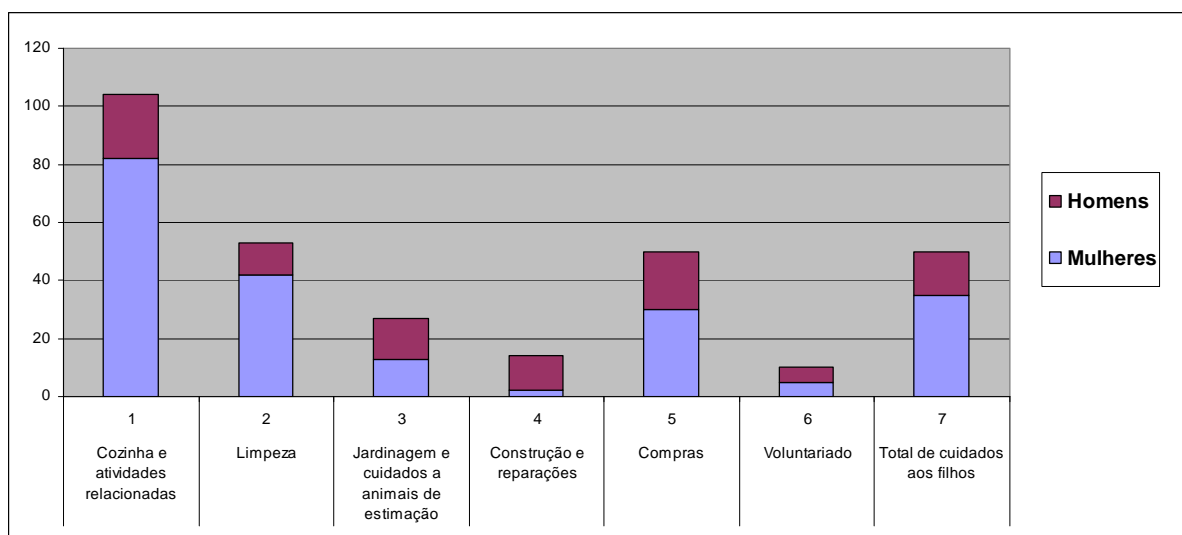
As estimativas da OCDE⁸ mostram que os membros adultos dos agregados familiares nos Estados-Membros da OCDE dedicam, em média, **2,5 horas diárias a trabalhos domésticos e de assistência**. As mulheres assumem uma parte muito mais importante destes cuidados (3,5 horas), em comparação com os homens (1,5 horas) (ver figura 1). A maior parte do trabalho doméstico não remunerado traduz-se em tarefas de rotina (cozinhar, limpar, jardinar e manutenção da casa) e atividades de cuidados.

Partindo do princípio de que 331 milhões de pessoas da UE na faixa etária 15-65 (ativos e inativos) consagram diariamente 2,5 horas a trabalhos domésticos e cuidados, trata-se de aproximadamente 830 milhões de euros de horas por dia na UE ou cerca de 100 milhões de equivalentes a tempo inteiro. A externalização de algumas destas atividades poderia representar uma fonte importante de novos postos de trabalho (emprego por conta própria, criação ou desenvolvimento de PME).

Figura 1: Minutos consagrados diariamente a cada atividade por homens e mulheres

⁸

Society at a Glance 2011-OECD social indicators, páginas 12 & 22. OCDE



Fonte: "Society at a Glance 2011-OECD social indicators"⁹

Além disso, um relatório do Eurofound de 2011¹⁰ concluiu que cerca de 80% do tempo dedicado à prestação de cuidados a pessoas com deficiência ou a idosos dependentes é-o pelas pessoas mais próximas (familiares, amigos e vizinhos), não tendo impacto nas despesas públicas. Mesmo que um prestador de cuidados informais possa receber pagamentos informais da pessoa que deles beneficia, tal não corresponde a uma relação de trabalho subordinado.

No entanto, o aumento da taxa de emprego das mulheres (de 51,2% em 1997 para 58,2% em 2010) reflete menos tempo passado em casa e a necessidade de repensar a prestação informal de cuidados às crianças e aos idosos, bem como os trabalhos domésticos. Do mesmo modo, o aumento do número de divórcios¹¹ pode levar a uma diminuição do apoio doméstico tradicional aos idosos. Os dados disponíveis relativamente ao período 1970-2007 mostram que a tendência é comum em toda a Europa, com certas diferenças entre alguns Estados-Membros. A nível da UE, a taxa de divórcios em termos absolutos¹² passou de 0,9% em 1970 para 2,1% em 2007, com picos registados na Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Luxemburgo, Países Baixos, Reino Unido e Suécia.

O «Segundo Inquérito Europeu sobre Qualidade de Vida – Vida profissional e familiar»¹³ sublinhou que o sentimento de uma carga de trabalho excessiva em virtude de obrigações profissionais ou familiares conduz a uma redução substancial do grau de satisfação com a vida. Também o Quinto inquérito sobre as condições de trabalho na Europa¹⁴ revela que quase um quinto dos trabalhadores europeus tem dificuldades para conseguir um equilíbrio satisfatório entre o trabalho e a vida privada. As mulheres com um emprego a tempo inteiro fora do seu domicílio conhecem situações de conflito para conciliar vida profissional e familiar e tendem a estar menos satisfeitas com a vida do que as mulheres que trabalham exclusivamente em casa. Porque o emprego feminino é uma parte importante da prosperidade económica, há que criar condições mais propícias que contribuam para um melhor equilíbrio

⁹ Pode aqui fazer-se uma distinção entre: cuidados de saúde física, cuidados educativos e recreativos a crianças e deslocações relativas a qualquer uma destas categorias, por exemplo a de condução de uma criança à escola, ao médico ou as atividades desportivas.

¹⁰ http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1093_pt.htm

¹¹ Relatório demográfico de 2010, página 68: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6824&langId=en>

¹² O número de divórcios durante um ano dividido pela população média nesse mesmo ano (Eurostat).

¹³ Segundo Inquérito Europeu sobre Qualidade de Vida: Vida profissional e familiar, Eurofound (março de 2010).

¹⁴ Quinto inquérito sobre as condições de trabalho na Europa 2010: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/74/en/3/EF1074EN.pdf>

entre vida profissional e familiar e favoreçam a participação das mulheres no mercado de trabalho.

Uma boa cobertura de estruturas de acolhimento de crianças é essencial para que as taxas de emprego das mulheres continuem a aumentar e para a consecução do objetivo global acordado no âmbito da estratégia Europa 2020¹⁵. No caso das estruturas de acolhimento de crianças, as despesas devem ser igualmente encaradas como um investimento no futuro. Serviços de acolhimento de qualidade destinados a crianças podem ajudar a desenvolver as competências e as capacidades de aprendizagem dos mais pequenos (nomeadamente nos grupos desfavorecidos). Em geral, as famílias têm à disposição várias opções: recorrer aos serviços de uma creche, pagar a alguém para cuidar dos filhos em casa, confiar em membros da família para o fazer ou assumirem elas próprias essa tarefa. A escolha irá depender do preço dos serviços e da disponibilidade de lugares. Por conseguinte, a sua escolha terá impacto na taxa de emprego. De um modo geral, a falta de serviços de acolhimento de crianças ou de cuidados prolongados poderia ser compensada com soluções informais propícias à participação no emprego formal dos utilizadores, mas não dos prestadores.

2.2. O apoio das autoridades públicas aos serviços de acolhimento de crianças e de cuidados prolongados

Ao nível dos Estados-Membros, as autoridades públicas apoiam os serviços de acolhimento de crianças e de cuidados prolongados em conformidade com objetivos de política social, na medida em que estes serviços desempenham um papel essencial de inclusão social e são indispensáveis ao aumento da taxa de emprego das mulheres. A intervenção pública na organização e no financiamento destes serviços visa assegurar o direito universal de acesso a serviços de elevada qualidade, independentemente do rendimento ou da riqueza, bem como a sustentabilidade dos sistemas de prestação a longo prazo.

As autoridades públicas prestam os serviços diretamente ou apoiam a sua prestação por parte de entidades privadas (com fins lucrativos ou não), ao mesmo tempo que garantem o cumprimento das regras da UE em matéria de auxílios estatais. Muitas vezes, a assistência em casa aos idosos, que são quem mais sofre de deficiências ou incapacidades, e a pessoas com deficiência tem de ser complementada por serviços domésticos.

As autoridades públicas podem ainda apoiar a procura de serviços de acolhimento de crianças e de cuidados prolongados através de subsídios de cuidados a dependentes (por exemplo, na Alemanha, Itália e França), abonos de família ou reduções de imposto sobre as despesas incorridas com estes serviços¹⁶.

Cuidados aos idosos

Os serviços de cuidados prolongados são necessários para as pessoas que dependem de ajuda para realizar as suas atividades diárias, designadamente levantar-se, comer, tomar banho, vestir-se, deitar-se ou ir à casa de banho. Os cuidados prolongados são prestados de forma informal (ver ponto anterior) ou formalmente por assistentes de cuidados. Os cuidados formais são prestados no domicílio ou em instituições (tais como casas de saúde e lares de repouso) e, de um modo geral, uma parte do custo é financiada pelas autoridades públicas.

¹⁵ «Progressos em matéria de igualdade entre homens e mulheres», documento de trabalho dos serviços da Comissão, a publicar.

¹⁶ Em França, os cuidados a idosos (*allocation personnalisée d'autonomie – APA*) e os cuidados a crianças até aos 3 anos de idade dão direito a reduções fiscais em função do rendimento dos pais (*allocation pour jeune enfant – APJE*).

Alguns Estados-Membros dispõem há muito de uma oferta razoável de serviços de cuidados no domicílio e as necessidades da população em termos de cuidados prolongados estão plenamente satisfeitas no quadro do sistema formal. Em outros Estados-Membros, onde as tradições de cuidados são mais centradas nas famílias, só num passado relativamente recente começaram a ser desenvolvidas abordagens globais de cuidados prolongados. Estas situações contrastam com as de outros Estados-Membros onde são muitas as pessoas que não beneficiam de serviços de cuidados formais e recorrem exclusivamente a assistência de tipo informal¹⁷.

Acolhimento de crianças

As necessidades das famílias e a oferta de serviços de acolhimento de crianças variam em função da idade das crianças (licença de maternidade/licença parental, tempo entre licença de maternidade/licença parental e a entrada na escolaridade obrigatória, e durante a escolaridade obrigatória).

Uma oferta de qualidade de estruturas de acolhimento de crianças acessíveis e a preços módicos assume importância fundamental para os pais que trabalham.

Na Europa, porém, a disponibilidade, a qualidade e a acessibilidade dessas estruturas variam consideravelmente. As estatísticas do rendimento e das condições de vida na União Europeia (EU-SILC) indicam que alguns Estados-Membros propõem um grande número de soluções formais (incluindo o sistema de ensino pré-escolar), enquanto outros privilegiam outras disposições (tais como cuidados assegurados por amas e/ou família, amigos ou vizinhos). No grupo etário 0–2 anos, o recurso a soluções formais para o acolhimento de crianças atinge 73% na Dinamarca e apenas 2% na República Checa e na Polónia¹⁸. No âmbito da estratégia para a igualdade entre homens e mulheres, a Comissão apresentará um relatório sobre os resultados dos Estados-Membros em matéria de estruturas de acolhimento de crianças.

A procura de estruturas de acolhimento de crianças é influenciada por vários fatores: a taxa de participação dos pais no mercado de trabalho (mães), o número real de horas trabalhadas a tempo parcial, os níveis de desemprego, a duração da licença parental, os horários de abertura das escolas e a disponibilidade de alternativas como a guarda pelos avós e/ou soluções informais¹⁹.

2.3. Prestação de serviços pessoais e domésticos por trabalhadores não declarados

Sem apoios públicos, o emprego formal no setor dos serviços pessoais e domésticos é bastante dispendioso para a maioria da população e a sua oferta (ver ponto 2.2) é assaz limitada. Por conseguinte, uma parte significativa desses serviços é assegurada, a título informal, por trabalhadores não declarados. Tal deve-se obviamente à diferença entre o salário líquido do utilizador e o custo faturado pelo prestador de serviços pelas atividades que o utilizador pode realizar ele mesmo.

Devido à sua natureza, é muito difícil avaliar a dimensão do trabalho não declarado. Não são muitos os estudos realizados para determinar a extensão deste fenómeno na UE. Em outubro de 2007, foi publicado um Eurobarómetro especial (n.º 284) sobre «O trabalho não declarado na União Europeia»²⁰ que teve por base um inquérito realizado diretamente a 26 755 cidadãos

¹⁷ Extrato do relatório do projeto «*Living independently at home: reforms in organisation and governance of European home care for older people and people with disabilities in 9 European countries*» LIVINDHOME:
<http://www.sfi.dk/livindhome-7284.aspx>

¹⁸ Análise de 30 países europeus, 2009 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pt&catId=89&newsId=545&furtherNews=yes>

¹⁹ Educação e acolhimento na primeira infância: Proporcionar a todas as crianças as melhores oportunidades para o mundo de amanhã COM(2011) 66 final.

²⁰ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf

da UE com idade igual ou superior a 15 anos, residentes nos 27 Estados-Membros da UE. No inquérito, a definição de trabalho não declarado não se restringia ao trabalho realizado em troca de dinheiro, mas também à realização de tarefas contra uma remuneração em espécie. De acordo com o inquérito, 11% da população da UE-27 admitiram ter adquirido produtos ou serviços relacionados com trabalho não declarado. Entre esses, 17% dos compradores declararam ter adquirido serviços domésticos (por exemplo, jardinagem, limpeza, cuidados a crianças e idosos) e 8% serviços pessoais (por exemplo, serviços de cabeleireiro ou aulas privadas), o que representa 7,7 milhões de euros e 3,5 milhões de pessoas, respetivamente.

Se atendermos a estes dados e tivermos em conta que a Europa conta com mais ou menos 410 milhões de pessoas com idade igual ou superior a 15, pode concluir-se que 45,1 milhões²¹ de pessoas recorreram ao trabalho não declarado. Uma vez que, normalmente, os trabalhadores não declarados não trabalham a tempo inteiro²², o potencial número de trabalhadores não declarados nos serviços doméstico pode ascender a 1 milhão. Trata-se de uma estimativa conservadora, tendo em conta a probabilidade de respostas incompletas aos inquéritos realizados sobre o trabalho não declarado.

Contudo, é possível que esta projeção baseada no inquérito Eurobarómetro constitua uma subestimação da situação real. Com efeito, dados recentes da Alemanha e da Itália²³ parecem, por si só, exceder esta estimativa. A Alemanha é um dos Estados-Membros com o nível mais elevado de emprego informal em domicílios particulares, pressupondo-se que 90-95% das atividades são prestadas de maneira informal. Este número inclui o emprego informal dos migrantes em situação irregular, bem como o trabalho informal realizado por vizinhos, amigos e conhecidos. O trabalho informal está especialmente generalizado nos agregados familiares de idosos, com pelo menos 500 000 a 600 000 trabalhadores domésticos a prestarem serviços nessa base. Também em Itália, a proporção de emprego informal em domicílios particulares é importante, sendo a maior parte do trabalho realizado por imigrantes em situação irregular. Devido à natureza do fenómeno, desconhece-se o verdadeiro número de trabalhadores migrantes nestes serviços (denominados «badanti»²⁴). No entanto, calcula-se entre 0,7 e 1 milhão, o que é bastante superior ao número de trabalhadores no setor formal de cuidados²⁵.

2.4. Apoio público à prestação de serviços pessoais e domésticos para reforçar o combate ao trabalho não declarado

Tendo em conta a importância do fenómeno do trabalho não declarado no setor dos serviços pessoais e domésticos, as autoridades públicas podem considerar a possibilidade de intervir, com o objetivo de incentivar a oferta desses serviços no quadro da economia formal. Esta intervenção pode abranger atividades de cuidados de saúde e trabalho doméstico.

Pode, nomeadamente, assumir a forma de intervenção direta no preço pago pelo utilizador, através de cheques-serviço destinados a tarefas específicas. O consumidor paga apenas parte do preço real (próxima do preço no mercado negro) e as autoridades públicas pagam a diferença.

²¹ Número de utilizadores de trabalho não declarado, isto é, 11% de 410 milhões.

²² Com base numa média de 200 horas/ano/trabalhador não declarado (cerca de 1/8 da média de tempo de trabalho de um trabalhador a tempo inteiro).

²³ <http://www.iwak-frankfurt.de/documents/brochure/april2011.pdf>

²⁴ Principalmente mulheres migrantes em coabitação com idosos dependentes e que trabalham por vezes clandestinamente, sem autorização de residência.

²⁵ <http://www.iwak-frankfurt.de/documents/brochure/april2011.pdf>

O cheque-serviço constitui um dos instrumentos que melhoram a solvência da procura. É também um instrumento interessante, flexível e de fácil utilização. Esta característica é especialmente importante para os idosos (dependentes ou não) que precisam de assistência. Simplifica também os procedimentos administrativos, permite uma verificação contínua dos seus beneficiários e favorece o desenvolvimento de atividades empresariais locais. Permite ainda um acompanhamento financeiro, ao facilitar uma avaliação dos custos e dos efeitos colaterais positivos (ver ponto 3.2).

Em França, o sistema de cheques-serviços universais²⁶, que as famílias podem obter junto dos bancos ou enquanto benefício concedido pelos respetivos empregadores²⁷, visa a criação de postos de trabalho formais em residências de particulares. Em 2005, o plano «Borloo» abordou simultaneamente várias questões políticas relacionadas com os serviços pessoais: o direito laboral, a legislação de proteção social, o controlo de qualidade e questões de organização²⁸. Como consequência, entre 2005 e 2009, a França conseguiu criar 500 000 novos postos de trabalho, sujeitos a contribuições sociais, em domicílios particulares, sobretudo para os grupos à margem do mercado de trabalho. O emprego informal pôde, assim, ser reduzido em 70%²⁹. As famílias podem também empregar diretamente trabalhadores domésticos graças a processos administrativos simplificados³⁰. Em 2009, o mercado dos serviços domésticos representou 16 mil milhões de euros. Desde 1987, foi estabelecida uma regra específica destinada às pessoas com mais de 70 anos que visa favorecer a procura por parte dos idosos e permite a um agregado com pessoas dessa faixa etária não pagar contribuições sociais pelas pessoas que empregam.

Na Alemanha, vários instrumentos apoiam a criação de emprego formal neste setor, de que é exemplo a instituição de «mini-empregos», que permitem aos particulares a utilização de um procedimento simplificado para declarar os seus trabalhadores domésticos («*haushaltsscheckverfahren*»). Estes trabalhadores podem auferir até 400 euros por mês e os particulares, na sua qualidade de empregadores, beneficiam de taxas de imposto reduzidas para as contribuições da segurança social (contribuições fixas de 14,34%, cujos principais elementos são os seguros de doença, reforma e acidentes)³¹.

Na Áustria³², o trabalho informal em domicílios particulares está tradicionalmente generalizado, à exceção dos serviços de cuidados prolongados. Uma estratégia de legalização que vise a assistência prolongada em domicílios particulares teve início em 2007, tendo conseguido reduzir em 80%, no espaço de dois anos, o emprego informal (migrante) nos agregados familiares de idosos. Noutras áreas dos serviços domésticos, a maior parte do trabalho é ainda realizada informalmente. A Áustria lançou também um sistema de cheques para promover o emprego formal, mas apenas 1 000 cheques são vendidos anualmente. Tal pode explicar-se pelo facto de o custo desse cheque para os particulares ser superior ao preço desses serviços no mercado informal.

²⁶ *Cheque Emploi Service Universel* <http://www.cesu.urssaf.fr/cesweb/home.jsp>

²⁷ Ver *Le cheque-service, un instrument pour le développement des services de proximité*, Fondation Roi Baudouin, Bélgica, Outubro de 1994.

²⁸ <http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/actualite-presse.42/dossiers-de-presse.46/presentation-du-plan-de.82.html>

²⁹ Ver nota de rodapé 25.

³⁰ <http://www.fepem.fr/>

³¹ Ver nota de rodapé 25.

³² Ver nota de rodapé 25.

3. MERCADO DE TRABALHO E DESAFIOS POLÍTICOS

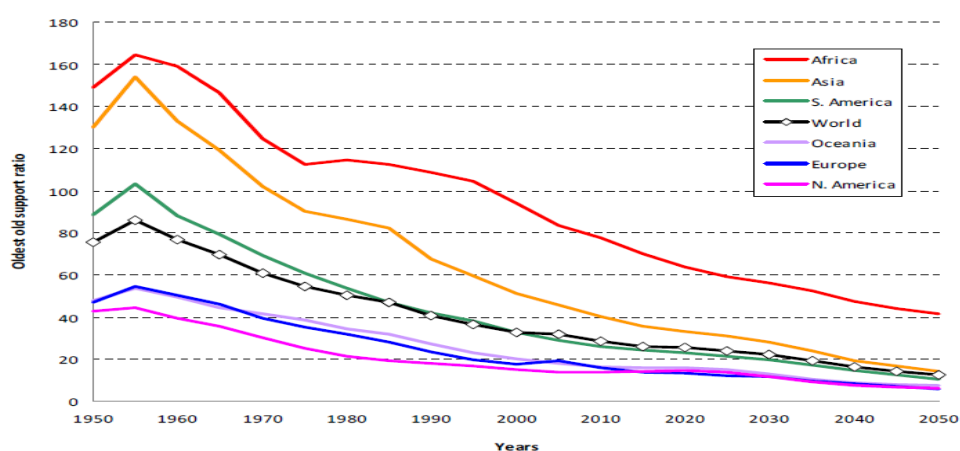
3.1. Melhor equilíbrio entre vida profissional e familiar

Para aproximar dos 75% a taxa de emprego da população com idades entre 20 e 64 anos até 2020, os Estados-Membros terão de conferir especial prioridade a medidas para incentivar as mulheres a trabalhar e melhorar o equilíbrio geral entre vida privada e profissional.

De acordo com as projeções mais recentes, o número de europeus com idade igual ou superior a 65 anos quase duplicará nos próximos 50 anos, passando de 87,5 milhões em 2010 para 152,6 milhões em 2060³³. Ao mesmo tempo, depois de muitas décadas de aumento contínuo, a população em idade ativa está a entrar em contração.

No que respeita à prestação de cuidados prolongados, serão menos as pessoas que deles se ocuparão informalmente ao longo dos próximos anos e décadas, em resultado de uma maior participação no emprego das mulheres e dos trabalhadores mais velhos. Uma análise aprofundada das tendências demográficas para as próximas décadas revela uma diminuição (ver figura 2) do rácio de dependência da terceira e quarta idades (*Oldest Old Support Ratio, OOSR: 50-74/ +85*). O recrutamento de pessoas que asseguram cuidados fora do quadro familiar será cada vez mais importante para satisfazer as necessidades em termos de cuidados prolongados. Um recente estudo com incidência no Reino Unido³⁴ concluiu que será pouco provável que a oferta de cuidados intensivos informais a idosos com deficiência pelos seus filhos adultos venha, no futuro, a acompanhar a procura.

Figura 2: Evolução do rácio de dependência da terceira e quarta idades - OOSR



Fonte: 2008; Pickard et al., 2009

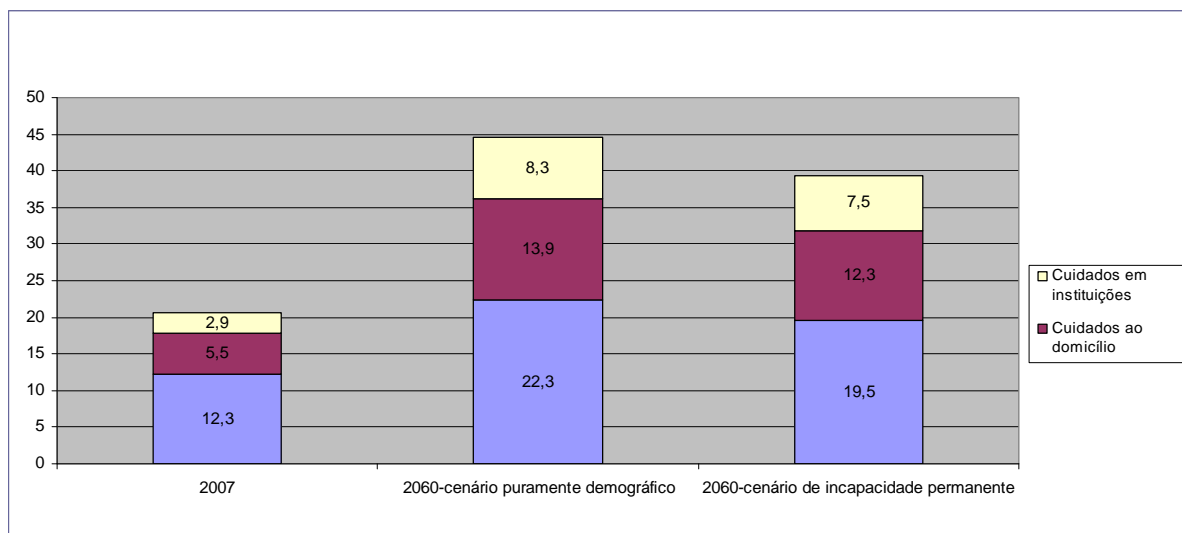
A fim de identificar o número de pessoas que futuramente irão necessitar de cuidados prolongados, é preciso analisar os fatores subjacentes a estas necessidades, designadamente a perda de autonomia e a incapacidade, bem como as doenças ou afeções que as causam. Nem sempre é fácil demonstrar uma ligação clara e precisa entre todos estes fatores. Estudos realizados mostraram que o principal motor das necessidades de cuidados prolongados é a incapacidade, a qual está relacionado com estrutura etária da população e a prevalência de

³³ Relatório sobre o envelhecimento demográfico, 2012, página 20:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-4_en.pdf

³⁴ Fonte: 2000/01 and 2001/02 GHS, Government Actuaries Department population and marital status projections, 2001 Census, PSSRU modelling, extracted from Pickard et al., 2009

doenças e afeções específicas. Com base nesta constatação e nas tendências demográficas acima referidas (em especial na população com mais de 80 anos), foi feita uma extrapolação relativa ao número potencial de beneficiários futuros de cuidados prolongados (ver figura 3).

Figura 3: Projeção do número de beneficiários em diferentes contextos de prestação de cuidados prolongados na UE-27, em função de cenários alternativos



Fonte: Comissão Europeia/Comité de Política Económica (2009)

Para além do custo dos sistemas de pensões, que poderão ser mais difíceis de sustentar à medida que a população ativa diminui, o envelhecimento demográfico conduzirá inevitavelmente a pressões acrescidas sobre os governos no sentido de prestarem serviços sociais³⁵. Estas alterações irão levar a uma redução da oferta dos serviços às famílias e registar-se-á um agravamento do fosso entre a necessidade de cuidados e a prestação formal dos mesmos. Em consequência, corre-se o risco de as famílias contratarem trabalhadores não declarados para os ajudar nestas atividades, a fim de encontrar uma solução para as suas necessidades.

3.2. Potencial de criação de empregos com baixos custos para as finanças públicas

A possibilidade de intervenção pública acrescida deve ser cuidadosamente analisada no que respeita ao possível risco de agravamento do défice público. Por conseguinte, é necessário fazer uma análise aprofundada para calcular o custo real de eventuais novas intervenções públicas. Tal como foi anteriormente referido, vários Estados-Membros estão já a apoiar a oferta e a procura de serviços pessoais e domésticos. Embora estes sistemas possam, numa primeira instância, parecer dispendiosos para o erário público, o Estado recupera parte da sua intervenção, graças a:

- impostos adicionais /contribuições para a segurança social e reduções dos subsídios de desemprego, associados à criação de emprego (efeitos colaterais positivos);
- medidas indiretas, mais difíceis de quantificar, tais como uma melhor conciliação da vida profissional e familiar, contribuem igualmente para o aumento da competitividade através de uma redução do stress e do absentismo e de um crescimento da produtividade; ganhos obtidos em comparação com o custo de soluções alternativas (especialmente para a prestação de cuidados prolongados e a possibilidade de as pessoas idosas ficarem em

³⁵

Relatório sobre o envelhecimento demográfico, 2009: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf

casa); criação de emprego relacionado com a gestão do prestador; maior consumo por parte dos trabalhadores dos serviços, aumento da procura agregada, etc. (efeitos colaterais positivos indiretos).

Serviço belga de cheques-serviços: uma fonte preciosa de dados quantitativos

Na Bélgica, os cheques-serviços podem ser utilizados para atividades feitas no domicílio (limpeza, lavagem e engomagem de roupa, cozinha e costura) e fora de casa, (compras, engomagem externa e assistência no transporte de pessoas em condições específicas). De momento, estes cheques não podem ser utilizados para trabalhos de reparação ou jardinagem. Para um custo real do serviço de 20,80 euros, o utilizador paga 7,5 euros à hora e a diferença (13,30 euros) é financiada pelo serviço nacional de emprego RVA/ONEM³⁶. Além disso, os governos permitem às famílias deduzirem dos respetivos rendimentos tributáveis as despesas com os cheques (preço após dedução fiscal = 5,25 euros).

Com base num estudo³⁷ realizado para o governo belga, o custo líquido da intervenção do sistema é:

Custo bruto 1430 432 704 euros

Efeitos colaterais positivos 629 734 509 euros

Efeitos colaterais positivos indiretos entre 418 275 083 euros e 534 575 083³⁸

Custo líquido entre 382 423.112 euros e 266 123 112

Segundo este relatório, o utilizador parece estar disposto a pagar 8,59 euros no mercado negro. Neste caso, a dedutibilidade fiscal poderia ser suprimida e o preço de um cheque-serviço aumentado para 8,59 euros. O custo líquido para as autoridades públicas equivale assim a 82 478 861 euros ou passa a ser negativo (constituindo, como tal, uma vantagem) -33 821 139 euros. Em média, o custo líquido é de 24 328 861 euros ou uma intervenção de 304 euros por emprego (80 000 empregos a tempo inteiro criados através da aplicação do sistema de cheques-serviços). Parece lógico e realista partir do princípio de que o custo para os utilizadores é igual ao preço no mercado negro.

O relatório mostra também interessantes repercussões dos cheques-serviços: 10,4% dos utilizadores declararam que, com o recurso aos cheques-serviços, podiam aumentar o seu tempo de trabalho/ empregabilidade ao delegar algumas tarefas e 0,6% afirmaram que podiam regressar ao mercado de trabalho, uma vez que podiam exercer uma atividade remunerada em vez de consagrar tempo a trabalhos domésticos. 10,8% dos utilizadores declararam que, sem este sistema, seriam obrigados a reduzir o seu tempo de trabalho.

As autoridades públicas devem ter uma visão global dos custos, na medida em que, muitas vezes, o organismo que investe não é o que recebe os benefícios. Tal contribuirá para compreender o verdadeiro custo líquido do apoio público à criação de postos de trabalho neste setor. É igualmente necessário ter uma visão global dos beneficiários. Por exemplo, o mecanismo de redução de imposto favorece as famílias de elevado rendimento, enquanto as

³⁶ RVA (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening)/ONEM (Office national de l'emploi)

³⁷ IDEA CONSULT *Evaluation du régime des titres services pour les services et emplois de proximité 2010:* http://www.ideaconsult.be/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=54&projid=277

³⁸ Página 114 da relatório IDEA, ver nota de rodapé 37.

famílias com baixos rendimentos beneficiam da isenção de comparticipação; tal situação deixa as famílias de rendimento médio a suportar uma parte comparativamente mais importante dos encargos financeiros do sistema atual³⁹.

O impacto a longo prazo de um desenvolvimento estável de serviços pessoais e domésticos deve igualmente ser tido em conta na consideração da prestação de apoio financeiro público à sua oferta e/ou procura.

Extrapolações simples devem ser sempre encaradas com prudência. No entanto, tendo em conta constatações anteriores (necessidades associadas à evolução demográfica, profissões não qualificadas, limitados custos orçamentais líquidos), alguns cálculos de base podem ser úteis para ilustrar o potencial de criação de emprego suscetível de ser desencadeado a nível da UE graças a um apoio acrescido aos serviços pessoais e domésticos.

- Uma extrapolação do sistema belga para a UE (tendo em conta a dimensão respetiva de ambas as populações, multiplicação simples por 50) dá um custo líquido de 1,2 mil milhões de euros para 4 milhões de euros de novos postos de trabalho no setor dos serviços domésticos.
- Se cada pessoa atualmente empregada (215 000 000) externalizar apenas 1 hora/semana (em comparação com as 2,5 horas/dia que os adultos europeus consagram, em média, ao trabalho doméstico, tal como referido no ponto 2.1), tal permitirá criar cerca de 5,5 milhões de novos postos de trabalho⁴⁰.

3.3. Qualidade dos serviços e qualidade do trabalho

Os trabalhadores no setor dos serviços pessoais e domésticos são, na sua maioria, mulheres, que trabalham essencialmente a tempo parcial, muitas vezes com qualificações relativamente baixas e oriundas da migração. Muitas vezes são empregadas diretamente pelas famílias numa base clandestina, o que pode afetar a qualidade dos serviços, em especial quando se trata de serviços de cuidados de saúde. Para garantir a qualidade dos serviços, os trabalhadores devem dispor de um emprego estável com um mínimo de horas de trabalho, as qualificações certas e boas condições de trabalho. Pode, pois, justificar-se uma intervenção pública no que diz respeito a certos aspectos relativos à qualidade dos serviços.

Qualidade

A Plataforma Social⁴¹, nas suas recomendações para a obtenção de qualidade nos serviços sociais e de saúde, sugere que a qualidade deve ser definida a nível local, o mais próximo possível dos seus utilizadores. É importante respeitar as necessidades dos utilizadores (sexo, idade, origem étnica, religião, etc.) e a formação deverá ser ministrada neste sentido.

Um projeto lançado pela Rede Social Europeia sobre a evolução das relações entre o financiador, o prestador e o utilizador dos serviços aos idosos na Europa⁴² sugere que poderiam ser instituídos mecanismos para avaliar e controlar a qualidade dos serviços prestados e que os Estados-Membros deveriam assegurar a aplicação de sanções às pessoas que empregam migrantes em situação irregular, em conformidade com o disposto na Diretiva

³⁹ Grupo de peritos da UE em matéria de emprego e igualdade entre homens e mulheres «*Long-Term Care for the elderly. Provisions and providers in 33 European countries.*

⁴⁰ 215 000 000 horas/ 40 h

⁴¹ http://cms.horus.be/files/99907/MediaArchive/Policies/SocialPlatform_Nine_Principles_EN.pdf

⁴² <http://www.esn-eu.org/commissioning-for-quality/index.htm>

2009/52/CE. Tal deve aplicar-se a organizações, agências ou serviços. Falta ainda fazer um trabalho de definição de indicadores de qualidade.

Neste contexto, o quadro europeu de qualidade voluntário para os serviços sociais acima referido⁴³ constitui uma ferramenta útil para promover serviços de acolhimento de crianças e de cuidados prolongados com a devida qualidade: identifica princípios de qualidade referentes às características que um serviço social deve possuir para responder às múltiplas necessidades e expectativas dos seus utilizadores e às diferentes dimensões da prestação de serviços (disponibilidade, acessibilidade, preços módicos, prioridade às pessoas, exaustividade, continuidade, prioridade aos resultados, respeito dos direitos dos utilizadores, participação e autonomização, parceria, boa governação, boas condições de trabalho e ambiente de trabalho/investimento em capital humano, infraestrutura física adequada). Sugere ainda critérios operacionais capazes de contribuir para o controlo e a avaliação da qualidade dos serviços sociais. Além disso, articula elementos metodológicos para o desenvolvimento de ferramentas de qualidade (normas ou indicadores) a nível nacional ou local.

Tal como se sugere no documento do grupo de alto nível da UE para a deficiência sobre os serviços sociais de interesse geral, a externalização sustentável de serviços pressupõe uma boa qualidade dos serviços de cuidados e domésticos existentes⁴⁴. Há também que instituir normas de qualidade vinculativas e os devidos mecanismos de controlo públicos.

Competências e formação

A iniciativa emblemática da estratégia da UE Europa 2020 intitulada «Agenda para novas competências e empregos» apoia as iniciativas dos Estados-Membros no sentido do reconhecimento das competências adquiridas durante a prestação de cuidados de saúde a familiares dependentes.

O acolhimento de crianças e os cuidados prolongados não exigem elevadas qualificações técnicas, como é por exemplo o caso dos serviços de saúde profissionais. Podem, pois, ser aliciantes e permitir às pessoas aceder ao mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, a possibilidades de melhorar e até atualizar posteriormente as respetivas competências. Para tal, devem ser disponibilizadas oportunidades de formação e possibilitada uma certificação dessas competências. Nesta perspetiva, é necessário melhorar a cooperação entre o mundo do trabalho e o mundo da formação⁴⁵, a fim de promover o reconhecimento da aprendizagem informal e não formal.

A recente comunicação da Comissão sobre estruturas de acolhimento de crianças⁴⁶, por exemplo, coloca uma tónica importante na necessidade de aperfeiçoar as qualificações do pessoal desta área.

Em 1996, os parceiros sociais europeus do setor da limpeza assinaram um memorando conjunto sobre novas fontes de emprego⁴⁷, onde salientaram a importância do reforço das competências e da melhoria das condições de trabalho para o desenvolvimento de atividades de limpeza ao domicílio.

⁴³ Ver notas 2 e 7

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4483&langId=en>

⁴⁵ Comunicado de Bruges: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/vocational/bruges_pt.pdf

⁴⁶ http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/childhoodcom_pt.pdf

⁴⁷ http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=10713

Tecnologia

A externalização de serviços pessoais e domésticos pode contribuir para aumentar a produtividade dessas atividades graças a uma melhor utilização das tecnologias e ao investimento na formação, uma vez que a externalização está geralmente associada à especialização de tarefas.

O projeto CARICT⁴⁸, dirigido pelo Instituto de Prospetiva Tecnológica (IPTS) do Centro Comum de Investigação da Comissão avaliou, sistematicamente e a nível da UE, o impacto e a relação custo-eficácia de 52 práticas no domínio dos cuidados ao domicílio em vários Estados-Membros, que recorrem ao uso das TIC. As práticas com bons resultados podem ser partilhadas entre os Estados-Membros (por exemplo, SOPHIA (DE), CAMPUS (IT) e E-Care (IT)). A tecnologia pode ser utilizada eficazmente para apoiar a formação e a certificação em grande escala, organizar mercados de trabalho (por exemplo, FEPEM (FR)), criar novas oportunidades no domínio do voluntariado, melhorar o carácter aliciante do trabalho nos cuidados e ajudar os prestadores a equilibrar a prestação de cuidados e o exercício de outras atividades.

As tecnologias da informação e da comunicação podem facultar possibilidades de ensino à distância e autoaprendizagem para os prestadores de cuidados a quem as respetivas funções impõem restrições significativas em termos de mobilidade e tempo para assistir a cursos regulares presenciais (por exemplo, o programa *Learning for Living* da organização *City and Guilds; Caring with Confidence* no Reino Unido, *Coidanet* em Espanha e *Aspasia* em Italy)⁴⁹. As TIC podem igualmente apoiar a certificação em larga escala de qualificações.

4. O CAMINHO A SEGUIR

Tendo em conta o impacto previsível da evolução demográfica nas nossas sociedades, é imperativo que os mercados laborais europeus se tornem mais inclusivos e que a taxa de emprego aumente. Os serviços pessoais e domésticos oferecem oportunidades importantes a este respeito, que permitem melhorar o equilíbrio entre vida profissional e familiar, aumentar a produtividade e integrar os trabalhadores não declarados no mercado de trabalho oficial.

Com o presente documento, os serviços da Comissão convidam todas as partes interessadas a apresentar observações sobre ações possíveis para a promoção de novos postos de trabalho no setor dos serviços pessoais e domésticos. Nomeadamente, as partes interessadas devem dar o respetivo parecer sobre:

- formas de mais eficazmente determinar e controlar os níveis de emprego nos serviços pessoais e domésticos, tendo em conta o impacto da atual crise, a perda do poder de compra, problemas de exclusão no mercado de trabalho e os efeitos potencialmente positivos na criação e no crescimento de PME;
- a utilidade de desenvolver a partilha de experiências, em especial no que respeita a ferramentas utilizadas ou previstas para apoiar os serviços pessoais e domésticos, com especial incidência na relação custo/eficácia e na redução do trabalho não declarado;

⁴⁸ <http://is.jrc.ec.europa.eu/pages/EAP/eInclusion/carers.html#projects>

⁴⁹ Kluzer S., Redecker C. e Centeno C. (2010) *Long-term care Challenges in an Ageing Society: The role of ICT and Migrants*, relatório científico e técnico do IPTS do CCI, EUR 24382 EN disponível em: <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=3299>

- formas de assegurar a qualidade dos serviços e dos empregos (necessidades de competências, condições de trabalho), designadamente através do desenvolvimento de normas de qualidade;
- outras formas de assegurar uma maior profissionalização dos postos de trabalho do setor dos serviços pessoais e domésticos.

O presente documento é da responsabilidade única dos serviços da Comissão envolvidos na sua elaboração. O texto foi elaborado como base para a recolha de comentários e não afeta a forma final de qualquer decisão que a Comissão venha a tomar.

As respostas podem ser enviadas para empl-household-services@ec.europa.eu

Em alternativa, os interessados que não tiverem acesso à Internet podem enviar as respostas por correio para o seguinte endereço:

Comissão Europeia
Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão
Consulta sobre os serviços pessoais e domésticos
Unidade C2
Rue Joseph II 2 - 1040 Bruxelas - Bélgica

Prazo para a apresentação de respostas: 15 de julho de 2012