

Representação equilibrada de mulheres e homens nos cargos de direção das empresas

Relatório de avaliação da Lei n.º 62/2017



FICHA TÉCNICA**Título**

Representação equilibrada entre mulheres e homens nos cargos de direção das empresas: Relatório de avaliação da Lei n.º 62/2017

Autoria

PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas

Data

Novembro 2024

PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas

Campus XXI, Av. João XXI, n. 63

1000-300 Lisboa

planapp@planapp.gov.pt

www.planapp.gov.pt

Lista de Abreviaturas

CIG – Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género

CITE – Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego

CMVM – Comissão do Mercado de Valores Mobiliários

DGAEP – Direção-Geral da Administração e do Emprego Público

DGAL – Direção-Geral da Administração Local

EIGE – *European Institute for Gender Equality*

OA – órgão(s) de administração

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OF – órgão(s) de fiscalização

PI – Planos Para a Igualdade

PME – pequenas e médias empresas

SEE – sector empresarial do Estado

SEL – sector empresarial local

Índice

Índice.....	4
Índice de Figuras.....	5
Índice de Tabelas.....	7
Sumário Executivo	8
1. Introdução	12
2. Objeto de Avaliação e Respetivo Enquadramento Normativo e Teórico	13
2.1. A Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, e sua Regulamentação	13
2.2. Percurso Normativo Nacional	15
2.3. Percurso Normativo Europeu	17
2.4. Medidas de Ação Positiva no Contexto da Igualdade Entre Homens e Mulheres	22
3. Metodologia.....	25
4. Respostas às Questões de Avaliação	29
4.1. A Lei encontra-se ajustada às necessidades existentes em matéria de igualdade entre mulheres e homens nas empresas?	29
4.2. A Lei e a documentação administrativa que a acompanha têm uma redação clara e precisa, garantindo precisão e coerência técnica, jurídica e procedimental?	38
4.3. Quais os resultados em matéria de representação equilibrada nos órgãos de administração e fiscalização e de adoção de planos para a igualdade?	42
4.4. O acompanhamento da Lei por parte das entidades competentes está adequadamente concebido e operacionalizado, incluindo a aplicação do quadro sancionatório?	64
4.5. Os procedimentos necessários ao cumprimento da Lei são adequados, considerando a disponibilidade de recursos das organizações?	66
5. Conclusões e Recomendações	68
Bibliografia	71
Anexo I	74

Índice de Figuras

Figura 1 – Cronologia dos principais marcos de implementação da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto	15
Figura 2 – Proporção de cargos em órgãos de administração das empresas do PSI-20 ocupados por mulheres (2003-2017)	29
Figura 3 – Proporção de cargos executivos e não executivos nas empresas do PSI-20 ocupados por mulheres (2012-2017).....	30
Figura 4 – Portugal no contexto europeu em termos do domínio “poder económico” do Gender Equality Index (2017)	31
Figura 5 – Crescimento da proporção de mulheres em órgãos de administração das maiores empresas cotadas em bolsa nos Estados-membros (2010-2021)	36
Figura 6 – Distribuição da proporção de cargos em órgãos de administração ocupados por mulheres nas empresas cotadas em bolsa (2018-2022).....	44
Figura 7 – Proporção média de cargos em órgãos de administração ocupados por mulheres nas empresas cotadas em bolsa (2018-2022)	45
Figura 8 – Taxa de incumprimento dos limiares para os órgãos de administração das empresas cotadas em bolsa	46
Figura 9 – Número de homens e de mulheres em órgãos de administração de empresas cotadas em bolsa (2018-2022)	46
Figura 10 – Distribuição das mulheres administradoras de empresas cotadas em bolsa por cargos executivos e não-executivos	47
Figura 11 – Média da proporção de cargos executivos e não-executivos ocupados por mulheres nas empresas cotadas em bolsa (2018-2022)	48
Figura 12 – Distribuição da proporção de cargos em órgãos de fiscalização ocupados por mulheres nas empresas cotadas em bolsa (2018-2022).....	49
Figura 13 – Média da proporção de cargos em órgãos de fiscalização ocupados por mulheres nas empresas cotadas em bolsa (2018-2022)	50
Figura 14 – Taxa de incumprimento dos limiares mínimos de representação de cada sexo nos órgãos de fiscalização das empresas cotadas em bolsa (2018-2022).....	50
Figura 15 – Número de homens e de mulheres em órgãos de fiscalização de empresas cotadas em bolsa (2018-2022)	51
Figura 16 – Média da proporção de cargos em órgãos de administração ocupados por mulheres nas empresas do sector empresarial do Estado (2018-2022).....	53
Figura 17 – Taxa de incumprimento do limiar mínimo de representação de cada sexo nos órgãos de administração das empresas do sector empresarial do Estado (2018-2022)	54
Figura 18 – Número de homens e de mulheres em órgãos de administração de empresas do sector empresarial do Estado (2018-2022)	54
Figura 19 – Média da proporção de cargos em órgãos de fiscalização ocupados por mulheres nas empresas do sector empresarial do Estado (2018-2022).....	55

Figura 20 – Taxa de incumprimento do limiar mínimo de representação de cada sexo nos órgãos de fiscalização das empresas do sector empresarial do Estado (2018-2022)	56
Figura 21 – Número de homens e de mulheres em órgãos de fiscalização de empresas do sector empresarial do Estado (2018-2022)	56
Figura 22 – Média da proporção de cargos em órgãos de administração ocupados por mulheres nas empresas do sector empresarial local (2018-2022)	58
Figura 23 – Taxa de incumprimento do limiar mínimo de representação de cada sexo nos órgãos de administração das empresas do sector empresarial local (2018-2022)	58
Figura 24 – Número de homens e de mulheres em órgãos de administração de empresas do sector empresarial local (2018-2022)	59
Figura 25 – Distribuição da proporção de lugares em órgãos de administração ocupados por mulheres antes e após o tratamento	61

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Comparação entre as abordagens ligeira e robusta	24
Tabela 2 – Questões de avaliação consideradas	26
Tabela 3 – Crescimento da proporção de mulheres em órgãos de administração das empresas do PSI-20 em Portugal (2003-2017)	32
Tabela 4 – Diversidade de abordagens de medidas de ação positiva na UE.....	33
Tabela 5 – Número de empresas cotadas em bolsa e abrangência dos limiares de representatividade nos órgãos de administração e de fiscalização (2018-2022)	43
Tabela 6 – Número de empresas do sector empresarial do Estado e abrangência dos limiares de representatividade nos órgãos de administração e de fiscalização (2018-2022).....	52
Tabela 7 – Número de empresas do sector empresarial local e abrangência dos limiares de representatividade nos órgãos de administração (2018-2022)	57
Tabela 8 – Taxas de cumprimento da obrigação de entregar Plano para a Igualdade	63

Sumário Executivo

- A Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, instituiu o regime da representação equilibrada entre mulheres e homens nos órgãos de administração e de fiscalização das entidades do sector público empresarial e das empresas cotadas em bolsa. Este regime assenta em dois eixos: 1) representação equilibrada entre mulheres e homens nos órgãos de administração e fiscalização, garantindo, em cada órgão das empresas públicas, uma proporção mínima de 33,3% de pessoas de cada sexo, a partir de 1 de janeiro de 2018, e, em cada órgão das empresas cotadas em bolsa, uma proporção mínima de 20% de pessoas de cada sexo, a partir de 1 de janeiro de 2018, e de 33,3%, a partir de 1 de janeiro de 2020; 2) elaboração anual de planos para a igualdade.
- A definição de um limiar mínimo de representatividade de cada um dos sexos consiste numa medida de ação positiva. O artigo 157.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia autoriza as ações positivas para reforçar a autonomia das mulheres, reconhecendo que estas não ferem o princípio da igualdade de tratamento. A literatura apresenta, aliás, diversos argumentos justificativos da adoção de medidas de ação positiva. A par de quem refira a questão da justiça social, há quem se foque numa lógica utilitarista, advogando que os resultados financeiros e económicos melhoram com a diversidade de género, já que características femininas e masculinas se complementam.
- No entanto, há igualmente argumentos contrários à implementação de medidas de ação positiva (comprometimento da meritocracia, ressentimento entre homens e mulheres, limitação da liberdade individual e de escolha, desvalorização da competência das mulheres), principalmente quanto a medidas mais robustas. A abordagem robusta (ou *hard*) tem uma natureza regulatória e vinculativa — como é o caso da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto; pelo contrário, a abordagem ligeira (ou *soft*) dá prioridade a iniciativas empresariais de autorregulação. Naturalmente, estas duas abordagens são os extremos de um *continuum* de opções.
- Vários Estados-membros foram adotando, ao longo do tempo, medidas de ação positiva com diferentes níveis de robustez, limiares, abrangência, etc. Não sendo pioneira no contexto europeu em termos de quadros legais vinculativos, a Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, colocou Portugal numa posição de antecipação face à maioria dos Estados-membros. Na sua avaliação de impacto relativa à diretiva *Women on Boards*, a Comissão Europeia concluiu que as medidas de cariz vinculativo são mais eficazes que a abordagem ligeira, no que também é secundada por diversa literatura.
- A proposta na origem da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, teve como fundamento a evidência estatística relativa à baixa representação das mulheres nos lugares de decisão das empresas e surge da consideração de que as medidas de ação positiva adotadas até então, de natureza não vinculativa, não haviam sido suficientes para atingir a representação equilibrada de mulheres na liderança das empresas. Os dados analisados respeitantes ao período anterior à vigência da lei em avaliação sugerem a sub-representação das mulheres nos processos de tomada de decisão

e, embora não permitam concluir que as medidas de ação positiva de natureza não vinculativa não tiveram impacto, apontam efetivamente para a insuficiência destas.

- Posto isto, bem como as respostas dadas pelas entidades entrevistadas, a Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, considera-se relevante, isto é, ajustada à realidade em matéria de igualdade entre mulheres e homens nas empresas. Ademais, a sua abordagem obrigatória e vinculativa é reforçada pelo contexto regulamentar europeu, já que foi aprovada a Diretiva Europeia (UE) 2022/2381, de 23 de novembro de 2022, que estabelece a obrigatoriedade de limiares mínimos de representação de pessoas de cada sexo para todos os Estados-membros. Esta diretiva deve ser transposta até 28 de dezembro de 2024.
- Embora a Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, tivesse entrado em vigor no dia 2 de agosto de 2017, apenas a partir de junho de 2019 pôde a Lei efetivamente ser devida e completamente aplicada, já que a sua regulamentação aconteceu tardiamente (a portaria e o despacho foram aprovados cerca de dois anos após a publicação da Lei n.º 62/2017), gerando alguma indefinição, sobretudo quanto à forma e ao conteúdo dos Planos para a Igualdade.
- Na visão das entidades entrevistadas, o pacote legislativo composto pela Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, pela Portaria n.º 174/2019, de 6 de junho, e pelo Despacho Normativo n.º 18/2019, de 21 de junho, bem como a documentação administrativa, apresentam, no seu todo, uma redação clara e precisa, garantindo precisão e coerência técnica, jurídica e procedimental. Não obstante, verificam-se algumas incongruências e imprecisões que, em certa medida, comprometem a efetividade da lei. Especialmente no que respeita ao regime sancionatório, existe uma aparente unanimidade quanto à falta de clareza nas sanções a aplicar às empresas em incumprimento, à inexistente diferenciação ou gradação entre as sanções e à complexidade e conflitualidade entre normas, particularmente no que diz respeito à autoridade e atribuições jurídicas da entidade responsável pela aplicação das sanções.
- As entidades entrevistadas foram unânimes a considerar a Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, eficaz, sublinhando os resultados positivos e notórios que têm sido observados desde a sua implementação. Pela análise de estatística descritiva da base de microdados facultada pela CIG, concluiu-se que, genericamente e não obstante diferenças entre empresas e entre órgãos, a média da proporção de lugares ocupados por mulheres cresceu entre 2018 e 2022. Neste último ano, aquele indicador estava acima do limiar de 33% nos órgãos de administração e nos de fiscalização, nas empresas cotadas em bolsa e nas do sector empresarial público (sector empresarial do Estado e sector empresarial local). Há, assim, mais mulheres nos órgãos de administração e de fiscalização, tanto em termos absolutos como relativos, apesar de serem menos de 33,3% os lugares de administração das empresas cotadas em bolsa ocupados por mulheres. Correspondentemente, diminuiu a taxa de incumprimento, mas ainda subsistem situações de desrespeito dos limiares, que, no caso do sector empresarial público, são também relativas a um número insuficiente de homens. As situações de incumprimento têm também diminuído no que respeita à submissão dos Planos para a Igualdade, embora ainda sejam significativas no caso do sector público empresarial.

- Como os limiares mínimos não foram aplicados de imediato aos mandatos em curso, estamos perante uma *quasi-experiência*, em que o tratamento é a imposição de um limiar de representatividade de cada sexo e o grupo de controlo é formado pelas empresas que tinham mandatos em curso. Assim, a análise descritiva foi complementada com uma abordagem de “diferença em diferenças”. Os dados analisados apontam para um efeito positivo desta lei sobre a proporção de lugares em órgãos de administração ocupados por mulheres, de 12 pp., que é estatisticamente diferente de zero ao nível de significância de 5%. Estes resultados devem, porém, ser lidos com especial cautela, uma vez que o exercício foi feito a partir de um conjunto limitado de dados e que a sua validade depende de um conjunto de hipóteses sujeitas a discussão.
- Na verdade, a fragmentação da informação por diferentes entidades, a par da fragilidade dos sistemas para o seu reporte (que, pela ausência de uma plataforma única que permita a interoperabilidade, é feito de forma manual), tem dificultado a capacidade de recolha de dados essenciais a uma monitorização mais detalhada da implementação da Lei e dos seus efeitos. Estas dificuldades de operacionalização do acompanhamento foram assinaladas pelas entidades entrevistadas, além das já referidas incoerência e indefinição decorrentes da própria legislação.
- A ausência de uma plataforma eletrónica única liga-se também à questão da eficiência, na medida em que o reporte de informação tem de ser feito manualmente, o que implica um considerável esforço quer para as empresas, quer para as entidades encarregadas de monitorizar o cumprimento da Lei.
- Assim, são feitas as seguintes seis recomendações:
 - **Aumentar o conhecimento sobre os efeitos da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto.** Parece ser relevante haver trabalho conjunto entre as entidades envolvidas para definirem um novo quadro de informação e/ou indicadores que possam vir a ser disponibilizados de forma periódica; no futuro, é importante aferir os efeitos da Lei sobre as dinâmicas internas das empresas, como diferenças salariais, conciliação da vida pessoal e profissional ou o acesso a cargos de chefia intermédia. Tal implica começar, desde já, a montar um sistema de monitorização que permita obter dados sistematizados, sendo que estudos qualitativos poderão vir também a ser um contributo relevante.
 - **Alterar certos aspetos da redação da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto.** Há que resolver o aparente conflito entre a inerência de cargos no sector empresarial local e a inexistência de limiares de representação entre os mandatos autárquicos; rever o quadro sancionatório, para o diferenciar em função das obrigações desrespeitadas (incumprimento de limiares de representação e elaboração de planos para a igualdade) e/ou do grau de gravidade do incumprimento e atender à situação financeira das empresas; clarificar responsabilidades entre a CIG e a CITE, para evitar a sobreposição de tarefas associadas às funções de monitorização e comunicação da composição dos órgãos e dos planos para a igualdade.

- **Melhoria dos procedimentos de reporte das empresas e de tratamento da informação por parte da Administração Pública.** Uma das formas de operacionalizar esta recomendação passa pela disponibilização de uma plataforma que permita interoperabilidade entre sistemas de informação (eventualmente, baseada no já existente Portal para a Igualdade no Trabalho e nas Empresas, da CITE), eliminando a duplicação de esforços das empresas, que têm de reportar informação a diferentes entidades, mas também pela revisão dos fluxos de recolha e de partilha de dados entre organismos.
- **Rever certos prazos.** A atualização trimestral da informação é considerada excessiva e o prazo de vigência dos Planos para a Igualdade curto.
- **Repensar o modelo dos Planos Para a Igualdade.** É preciso tornar mais claros os objetivos de política subjacentes e alinhar a recolha da informação com as necessidades de monitorização referidas a propósito da primeira recomendação, ou seja, os Planos Para a Igualdade seriam desejavelmente uma fonte de dados que permitam avaliar os impactos, diretos e indiretos, da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto.
- **Aumentar a transparência e melhorar a comunicação dos resultados.** Para tal, pode contribuir a publicação *online*, em lugar único, de todos os planos do setor empresarial do Estado e do setor empresarial local.

1. Introdução

A não discriminação com base no sexo, nomeadamente, no mercado de trabalho é um princípio constitucionalmente consagrado. De acordo com a alínea h) do artigo 9.º da Constituição da República Portuguesa, constitui uma das tarefas fundamentais do Estado a promoção da igualdade entre mulheres e homens.

Assim, o XXI Governo Constitucional assumiu, no seu programa, o objetivo de estimular a participação das mulheres em lugares de decisão na atividade política e económica, comprometendo-se a “promover o equilíbrio de género no patamar dos 33% nos cargos de direção para as empresas cotadas em bolsa, empresas do sector público e administração direta e indireta do Estado e demais pessoas coletivas públicas”. Considerando insuficientes os instrumentos legais na matéria então existentes, apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 52/XIII, para estabelecer um regime de representação equilibrada entre mulheres e homens nos órgãos de administração e de fiscalização das empresas do sector público empresarial e das empresas cotadas em bolsa.

Esta proposta foi aprovada em 23 de junho de 2017, dando origem à Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, que instituiu o regime da representação equilibrada entre mulheres e homens nos órgãos de administração e de fiscalização das entidades do sector público empresarial e das empresas cotadas em bolsa.

No seu artigo 8.º, a Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, determina que o seu acompanhamento cabe à Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (doravante designada CIG), a quem compete elaborar anualmente um relatório sobre a sua execução. O artigo 9.º estabelece, ainda, que a aplicação da lei será objeto de avaliação decorridos cinco anos da sua entrada em vigor. Nesse sentido, a CIG solicitou ao Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP) a condução dos trabalhos para o cumprimento dessa obrigação, da qual resulta o presente relatório.

Assim, o próximo capítulo procede ao enquadramento normativo e teórico, fazendo uma resenha da evolução legislativa registada em Portugal e na Europa nesta matéria, bem como apresentando um breve resumo dos argumentos aduzidos a propósito da diversidade de género nos órgãos de tomada de decisão e da implementação de medidas para promovê-la. No capítulo 3, expõe-se qual a metodologia empregada e no capítulo 4 apresentam-se os resultados da sua aplicação. A partir destes, apresentam-se, no capítulo 5, algumas conclusões e recomendações.

2. Objeto de Avaliação e Respetivo Enquadramento Normativo e Teórico

2.1. A Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, e sua Regulamentação

A 18 de janeiro de 2017, o XXI Governo Constitucional apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 52/XIII/2, que visava estabelecer um regime da representação equilibrada entre mulheres e homens nos órgãos de administração e de fiscalização das entidades do sector público empresarial e das empresas cotadas em bolsa. Aprovada em sede de Conselho de Ministros a 5 de janeiro de 2017, esta proposta vinha ao encontro do Programa de Governo, que fixara como objetivo “promover o equilíbrio de género no patamar dos 33% nos cargos de direção para as empresas cotadas em bolsa, empresas do sector público e administração direta e indireta do Estado e demais pessoas coletivas públicas”.

Visando, então, a representação equilibrada entre homens e mulheres nos órgãos de gestão das empresas do sector público e nas cotadas em bolsa, a iniciativa legislativa definia limiares mínimos de proporção das pessoas de cada sexo nos órgãos de administração e de fiscalização das entidades do sector público empresarial (incluindo o local, com as necessárias adaptações) e das empresas cotadas em bolsa. Assim, para o sector público empresarial, era estabelecida uma proporção não inferior a 33,3% de cada sexo, a partir de 1 de janeiro de 2018. Para as empresas cotadas em bolsa, fixava-se uma proporção não inferior a 20% de cada sexo, a partir de 1 de janeiro de 2018, passando a 33,3% numa segunda fase (a partir de 1 de janeiro de 2020), sendo que este limiar deveria ser cumprido relativamente a administradores executivos e também a não executivos. A Proposta de Lei previa, ainda, a nulidade do ato de designação dos órgãos de administração e fiscalização do sector público empresarial que não cumprisse aquela proporção e, para as empresas cotadas em bolsa, um mecanismo de acompanhamento e de notificação por parte da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (doravante designada CMVM), com pagamento de sanção pecuniária compulsória em caso de manutenção do incumprimento.

Baixando à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a 19 de janeiro, a proposta foi discutida em conjunto com o Projeto de Lei n.º 406/XIII/2, destinado a promover a igualdade de género na composição dos órgãos da administração do Estado e apresentado pelo Bloco de Esquerda. Desta discussão resultou um texto de substituição em que o limiar para as empresas cotadas em bolsa passou a aplicar-se à globalidade de cargos executivos e não executivos e em que as sanções foram suavizadas; esta nova redação foi aprovada, na generalidade, a 23 de junho de 2017.

Assim, a Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, assentou em dois grandes eixos:

- 1) **Representação equilibrada entre mulheres e homens nos órgãos de administração e fiscalização**, garantindo em cada órgão:

- a. das empresas públicas, uma proporção mínima de 33,3% de pessoas de cada sexo, a partir de 1 de janeiro de 2018 (artigo 4.º, n.º 1);
- b. das empresas cotadas em bolsa, uma proporção mínima de 20% de pessoas de cada sexo, a partir de 1 de janeiro de 2018; e de 33,3%, a partir de 1 de janeiro de 2020 (artigo 5.º, n.º 1).

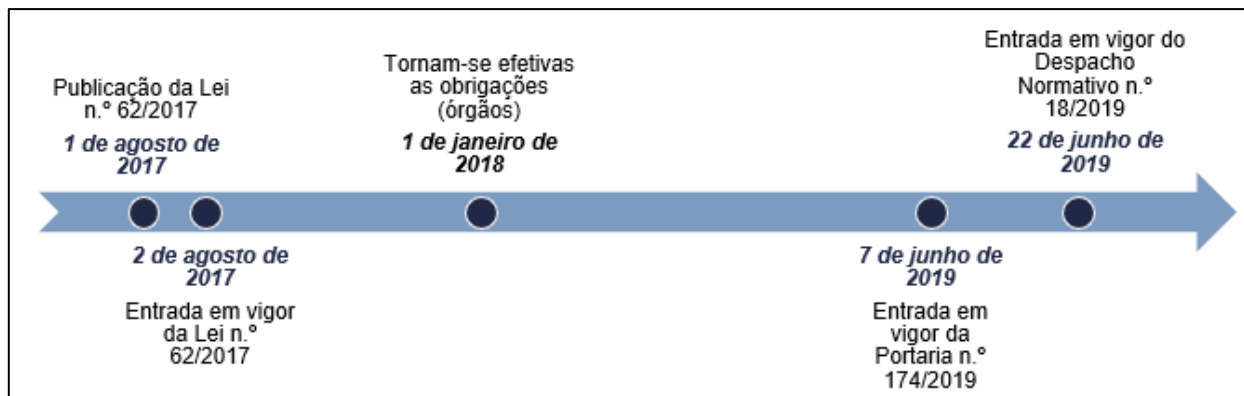
2) **Elaboração anual de planos para a igualdade** tendentes a alcançar uma efetiva igualdade de tratamento e de oportunidades entre mulheres e homens, promovendo a eliminação da discriminação em função do sexo e fomentando a conciliação entre a vida pessoal, familiar e profissional, por parte de todas as empresas públicas e empresas cotadas em bolsa (artigo 7.º, n.º 1).

Note-se, pois, que, embora a Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, tivesse, de acordo com o seu artigo 14.º, entrado em vigor no dia 2 de agosto de 2017, nos termos dos artigos 4.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, as obrigações relativas à proporção de pessoas de cada sexo apenas se tornaram efetivas a partir de 1 de janeiro de 2018, ao que acresce o facto de, **tanto para as empresas do sector público empresarial como para as cotadas em bolsa, estas obrigações não terem sido de imediato aplicáveis aos mandatos em curso**, mas somente na primeira assembleia geral eletiva (no caso das empresas cotadas em bolsa), renovação ou substituição no mandato que tenha ocorrido após 1 de janeiro de 2018 (cfr. artigo 4.º, n.ºs 3 e 5, e artigo 5.º, n.ºs 3 e 4). Tal afigura-se como um fator que permitiu às empresas, sem se encontrarem em incumprimento das obrigações previstas na Lei, postergar a sua efetiva aplicação, permanecendo abaixo dos limiares mínimos, enquanto duraram os mandatos que se encontravam em curso.

Ademais, a portaria prevista no n.º 3 do artigo 6.º da Lei, ou seja, a que regulamentaria a repreensão registada ao infrator que mantivesse o incumprimento dos limiares mínimos de proporção de pessoas de cada sexo, apenas foi publicada no dia 6 de junho de 2019, entrando em vigor no dia seguinte à sua publicação (Portaria n.º 174/2019).

Adicionalmente, o artigo 11.º da Lei em análise estabeleceu que as medidas necessárias à sua aplicação seriam definidas por despacho do membro do Governo responsável pela área da igualdade, mediante proposta da CIG. Ora, tal despacho — o Despacho Normativo n.º 18/2019, que veio regulamentar a aplicação da Lei, determinando os procedimentos para a realização das comunicações a que estão obrigadas as entidades do sector público empresarial e as empresas cotadas em bolsa, os termos da articulação de competências entre a CIG, a CMVM e a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (doravante designada CITE), e a produção de um guião para efeito de elaboração dos planos para a igualdade anuais — só veio a ser publicado a 21 de junho de 2019, entrando em vigor no dia seguinte à sua publicação.

A Figura 1 mostra esta cronologia do processo de implementação da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto. Como nela se pode constatar, houve um hiato de quase dois anos entre a sua publicação em Diário da República e a publicação do despacho normativo que a regulamentou, sendo esse período marcado por alguma indefinição, sobretudo no que concerne à forma e ao conteúdo dos Planos para a Igualdade.

Figura 1 – Cronologia dos principais marcos de implementação da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto

Verifica-se, pois, que apenas a partir de junho de 2019 pôde a Lei efetivamente ser devida e completamente aplicada pelas suas destinatárias diretas (entidades do sector público empresarial e empresas cotadas em bolsa). Deve, neste sentido, concluir-se que, embora em vigor desde 2017, a Lei se encontra a ser aplicada na sua plenitude somente há cerca de cinco anos. Esta circunstância condiciona a definição do objetivo e das questões de avaliação, que se enunciam no capítulo 3.

2.2. Percurso Normativo Nacional

A aprovação da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, surge num contexto em que se considerou que os instrumentos legais relativos à participação das mulheres em lugares de decisão na atividade política e económica então existentes em Portugal não eram suficientes.

Em 2007, a **Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 29 de março**, que aprovou os princípios de bom governo das empresas do sector empresarial do Estado, incluiu nestes a adoção de «planos de igualdade, após um diagnóstico da situação, tendentes a alcançar nas empresas uma efetiva igualdade de tratamento e de oportunidades entre homens e mulheres, a eliminar as discriminações e a permitir a conciliação da vida pessoal, familiar e profissional», disposição que foi reafirmada na **Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2008, de 22 de abril**, que aprovou as orientações estratégicas do Estado destinadas à globalidade do sector empresarial do Estado. Entretanto, o III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género (2007-2010), aprovado pela **Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2007, de 22 de junho**, incluiu entre as suas medidas o reforço da divulgação dos mecanismos para adoção de Planos para a Igualdade nas empresas públicas, a promoção da responsabilidade social das empresas do sector privado através da divulgação dos mecanismos para a implementação de Planos para a Igualdade e a difusão de boas práticas e reconhecimento das mesmas através da atribuição do Prémio “Igualdade é Qualidade”. A promoção destes planos é igualmente referida enquanto medida da Área Estratégica n.º 2, relativa à Independência Económica, Mercado de Trabalho e Organização da Vida Profissional, Familiar e Pessoal, do IV Plano Nacional para a Igualdade – Género, Cidadania e não Discriminação, 2011-2013, aprovado pela **Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2011, de 18 de janeiro**.

Em 2012, tendo em mente as metas fixadas na referida Estratégia, foi aprovada a **Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2012, de 8 de março**, que determinou a adoção de medidas de promoção da igualdade de género em cargos de administração e de fiscalização das empresas. Assim, no âmbito específico do sector empresarial do Estado, todas as entidades ficaram obrigadas a adotar planos para a igualdade e foi-lhes definido o objetivo da presença plural de mulheres e de homens nas nomeações ou designações para cargos de administração e de fiscalização. Já no que concerne às empresas do sector privado cotadas em bolsa, foi-lhes recomendada a adoção de planos para a igualdade, à semelhança do preconizado para o sector empresarial do Estado, e de medidas, designadamente de autorregulação e de avaliação, que conduzissem ao objetivo da presença plural de mulheres e de homens nos cargos de administração e de fiscalização.

No seu artigo 17.º, a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovada pela **Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto**, determinou que «o provimento do presidente do conselho de administração deve garantir a alternância de género e o provimento dos vogais deve assegurar a representação mínima de 33% de cada género». Já o Regime Jurídico do Sector Público Empresarial, aprovado pelo **Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro**, estipulou o que já havia sido estabelecido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2012, isto é, além da obrigatoriedade dos planos para a igualdade, o objetivo de que cada um dos órgãos de administração e de fiscalização das empresas públicas tivesse uma presença plural de homens e mulheres na sua composição.

Pela alteração operada pelo **Decreto-Lei n.º 157/2014, de 24 de outubro**, o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras passou a prever que a política interna de seleção e avaliação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização deveria fixar objetivos para a representação de homens e de mulheres e conceber uma política destinada a aumentar o número de pessoas do sexo sub-representado; em conformidade, as instituições destinatárias desta legislação devem facultar ao Banco de Portugal dados concretos sobre a política adotada no âmbito da igualdade de género, cabendo, por seu turno, àquela instituição, tomar as iniciativas que se justificarem em cada caso.

Já o **Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro**, que estabeleceu a regulamentação geral dos fundos comunitários no âmbito do Portugal 2020, dispôs no sentido de que a maior representatividade de mulheres nos órgãos de direção, de administração e de gestão e a maior igualdade salarial entre mulheres e homens que desempenham as mesmas ou idênticas funções na entidade candidata fossem ponderadas para efeitos de desempate entre candidaturas aos fundos da política de coesão, algo que já havia sido inscrito no V Plano Nacional para a Igualdade de Género, Cidadania e Não-discriminação - 2014-2017, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2013, de 31 de dezembro.

No âmbito das empresas cotadas em bolsa, o Governo manditou alguns dos seus membros, através da **Resolução do Conselho de Ministros n.º 11-A/2015, de 6 de março**, para desenvolverem diligências com vista à celebração de um compromisso para promover um maior equilíbrio na representação de mulheres e de homens nos conselhos de administração, pressupondo, por parte daquelas empresas, a vinculação a um objetivo de representação de 30% do sexo sub-representado, até final de 2018.

2.3. Percurso Normativo Europeu

Tida como a carta magna dos direitos das mulheres, a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres é considerada o mais importante instrumento internacional, de carácter global e vinculativo, relativo à promoção e defesa dos direitos das mulheres. Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 18 de dezembro de 1979 (e ratificada por Portugal em 1980), assenta na dupla obrigação de eliminar a discriminação baseada no sexo e de assegurar a igualdade entre mulheres e homens em todas as áreas da vida. No conjunto das suas recomendações, encontram-se as referentes à eliminação da discriminação contra as mulheres no domínio do emprego.

A promoção da participação das mulheres no poder e tomada de decisão foi uma das doze áreas estratégicas de intervenção definidas na Plataforma de Ação de Pequim, o documento adotado na IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre as Mulheres, realizada em Pequim, em setembro de 1995. Nesse domínio, estabeleceram-se como objetivos estratégicos adotar medidas que garantissem às mulheres a igualdade de acesso e a plena participação nas estruturas de poder e de tomada de decisão e aumentar a capacidade de participação das mulheres na tomada de decisão e na liderança. Assim, deveriam governos, órgãos nacionais, sector privado, partidos políticos, sindicatos, organizações patronais, instituições de investigação e académicas, organismos sub-regionais e regionais e organizações não governamentais e internacionais adotar medidas de ação positiva (ver secção 2.4) para criar uma massa crítica de mulheres dirigentes, executivas e gestoras em lugares estratégicos de tomada de decisão e aplicar critérios transparentes para lugares de decisão, garantindo que os organismos de seleção tinham uma composição equilibrada em função do sexo.

Reconhecendo o compromisso da UE com a Plataforma de Ação de Pequim, o Conselho Europeu afirmou, em 1995, a intenção de monitorizar a sua implementação em todos os Estados-membros, para o que elaborou um conjunto de indicadores quantitativos e qualitativos. No que concerne à tomada de decisão na esfera económica, foram definidos em 2003 os primeiros nove, que incluíam, para as maiores empresas cotadas em bolsa, o número e proporção de mulheres i) membros dos conselhos de administração, ii) presidentes dos conselhos de administração e CEO e iii) em cargos executivos e não executivos.

Refira-se que a adoção de medidas de ação positiva, incidindo, designadamente, no «encorajamento das candidaturas, do recrutamento e da promoção das mulheres nos sectores, profissões e níveis em que se encontram sub-representadas, nomeadamente nos postos de responsabilidade» e na «participação activa das mulheres nos organismos de decisão, inclusive nos que representam os trabalhadores, os empregados e os independentes», era algo que já se encontrava na **Recomendação do Conselho das Comunidades Europeias de 13 de dezembro de 1984 (REC 84/635/CEE)**. Efetivamente, o artigo 119.º do Tratado de Roma (na sua versão original) já consagrava o princípio da igualdade de remuneração por trabalho igual, sem discriminação em função do sexo, e desde 1975 que a Comunidade foi esclarecendo e ampliando progressivamente o campo de aplicação daquele

princípio, através de vários instrumentos¹. Por exemplo, em 1982, foi adotado o Primeiro Programa de Acção sobre a Promoção da Igualdade de Oportunidades para as Mulheres (1982/1985).

Aprovada no Conselho Europeu de Estrasburgo de 8 e 9 de dezembro de 1989, a **Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores** instava à intensificação das «acções destinadas a garantir a aplicação do princípio da igualdade entre homens e mulheres, nomeadamente no acesso ao emprego, remuneração, protecção social, educação, formação profissional e evolução de carreiras». No seu **Terceiro Programa de Acção a Médio Prazo sobre a Igualdade de Oportunidades entre as Mulheres e os Homens (1991-1995)**, a Comissão introduziu um novo domínio, o da participação das mulheres no processo decisório a todos os níveis da sociedade, e comprometeu-se a desenvolver ações comunitárias nesse âmbito, com o objetivo de melhorar o estatuto das mulheres na sociedade, o que obteve o apoio do Conselho, que, na sua **resolução de 21 de Maio de 1991** (91/C 142/01), convidou os Estados-membros a «encorajar medidas destinadas a promover a participação das mulheres no processo de decisão na vida pública, económica e social» e os parceiros sociais a «tomarem todas as medidas necessárias para promover activamente a representação das mulheres nas instâncias decisórias».

Nesse sentido, reconhecendo que a igualdade entre homens e mulheres passa pela sua participação equilibrada nas tomadas de decisão e que tal implicava esforços para que se verificasse uma mudança nas estruturas e nas atitudes, a **Decisão do Conselho de 27 de março de 1995**, relativa à participação equilibrada das mulheres e dos homens nas tomadas de decisão (95/C 168/02), convidou os Estados-membros «a promoverem a participação equilibrada das mulheres e dos homens na tomada de decisão como um dos objectivos prioritários no âmbito das suas práticas de igualdade de oportunidades entre as mulheres e os homens, e a adoptarem esse objectivo no programa dos governos» e «a desenvolverem uma estratégia global e integrada que tenha por objectivo promover uma participação equilibrada das mulheres e dos homens na tomada de decisões», através de medidas como «desenvolver um enquadramento apropriado que incluía, se for caso disso, medidas específicas e que favoreçam a participação equilibrada das mulheres e dos homens na tomada de decisões nas áreas política, económica, social e cultural».

Ainda em 1995, foi aprovado o **Quarto Programa de Acção a Médio Prazo sobre a Igualdade de Oportunidades entre as Mulheres e os Homens (1996-2000)**, que reiterava o objetivo de fomentar a participação equilibrada de homens e mulheres no processo de decisão, o que, de acordo com a **Recomendação do Conselho de 2 de dezembro de 1996** (96/694/CE), constitui uma exigência democrática. A mesma Recomendação observava que o acesso tardio das mulheres à igualdade cívica e civil, os obstáculos à realização da sua independência económica e a dificuldade de conciliar a vida profissional e a vida familiar resultavam numa sub-representação das mulheres nos órgãos de decisão, o que, por sua vez, resultava numa perda para a sociedade no seu conjunto, podendo impedir que

¹ Por exemplo: Directiva 75/117/CEE do Conselho, de 10 de Fevereiro de 1975, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros no que se refere à aplicação do princípio da igualdade de remuneração entre os trabalhadores masculinos e femininos; Directiva 76/207/CEE do Conselho, de 9 de Fevereiro de 1976, relativa à concretização do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho; Directiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social.

fossem plenamente tomados em consideração os interesses e necessidades de toda a população; pelo contrário, uma participação equilibrada de homens e mulheres nos processos de decisão poderia gerar ideias, valores e comportamentos diferentes, no sentido de um mundo mais justo e equilibrado tanto para as mulheres como para os homens. Assim, «considerando que a participação nos processos de tomada de decisão assenta na representação nos órgãos de decisão a todos os níveis da vida política, económica, social e cultural e requer, em especial, a presença em lugares de responsabilidade e em posições em que se tomam decisões», o Conselho recomendava aos Estados-membros a adoção de uma estratégia integrada e que, para tal, tomassem medidas apropriadas, incluindo legislativas e/ou regulamentares e/ou de estímulo.

De facto, o já referido artigo 119.º do Tratado de Roma passou, com o Tratado de Amesterdão (1997), a ser o artigo 141.º, tendo-lhe sido aditado um número 4, segundo o qual «o princípio da igualdade de tratamento não obsta a que os Estados-membros mantenham ou adoptem medidas que prevejam regalias específicas destinadas a facilitar o exercício de uma actividade profissional pelas pessoas do sexo sub-representado, ou a prevenir ou compensar desvantagens na sua carreira profissional»², o que é reafirmado no artigo 23.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, aprovada em 2000 e que tem um valor jurídico idêntico ao dos Tratados.

Na mesma senda da Recomendação do Conselho de 2 de Dezembro de 1996, a **Recomendação do Comité de Ministros do Conselho de Europa de 12 de março de 2003**, sobre participação equilibrada de mulheres e homens na tomada de decisão política e pública [REC (2003) 3], incita os governos dos Estados-membros a comprometerem-se com a promoção da participação equilibrada de mulheres e homens – que a Recomendação clarifica que significa que a representação de cada um dos sexos em qualquer órgão de decisão da vida política ou pública não deve ser inferior a 40% – e a adotar medidas para estimular e apoiar as mulheres a participar na tomada de decisão política e pública, nomeadamente, medidas de ação positiva, estabelecendo, inclusivamente, metas temporais.

«Uma participação equilibrada de homens e mulheres na tomada de decisão económica pode contribuir para tornar mais produtivas e inovadoras as envolventes e as culturas laborais e, ao mesmo tempo, melhorar o desempenho da economia», assim se lia no **Roteiro para a Igualdade entre Homens e Mulheres 2006-2010** [SEC (2006) 275]. No entanto, nesse âmbito, as ações previstas em tal documento resumiam-se à monitorização e promoção da integração da dimensão de género em todas as políticas e ações, ao estabelecimento de uma rede comunitária de mulheres em cargos de tomada de decisão a nível político e económico e ao apoio à organização de campanhas de sensibilização, ao intercâmbio de boas práticas e à realização de estudos.

O argumento de que a participação feminina nos cargos de liderança contribui para o bom desempenho económico ressurgiu no relatório da Comissão Europeia de 2010 sobre a situação das mulheres em lugares cimeiros das empresas, precisamente com o título *“More Women in Senior Positions: Key to Economic Stability and Growth”*. Nesse mesmo ano, reconhecendo a igualdade entre mulheres e homens como direito fundamental, consagrado no artigo 2.º do Tratado da União Europeia e na Carta

² Posteriormente, este artigo passou a ser o 157.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

dos Direitos Fundamentais da União Europeia, e notando o seu papel fundamental para a abordagem do desafio demográfico, a coesão económica e social e o crescimento e a competitividade sustentáveis, a **Declaração da Comissão Europeia, por ocasião da celebração do Dia Internacional da Mulher**, reafirmava como um dos princípios de igualdade entre mulheres e homens a igualdade na tomada de decisões. Considerando esses princípios, a **Estratégia para a Igualdade entre Homens e Mulheres 2010-2015** enunciou um conjunto de ações-chave; no domínio da igualdade na tomada de decisões, a Comissão comprometeu-se, nomeadamente, a ponderar a adoção de iniciativas específicas para melhorar o equilíbrio entre homens e mulheres na tomada de decisão, inclusivamente no campo da governação corporativa. No mesmo sentido, o Conselho, através do **Pacto Europeu para a Igualdade de Género (2011-2020), adotado a 7 de março de 2011**, instou os Estados-membros a tomar medidas que incentivassem os parceiros sociais e as empresas a promover planos de igualdade entre homens e mulheres no local de trabalho e ainda que estimulassem a igualdade de participação das mulheres e dos homens no processo de tomada de decisão a todos os níveis e em todos os domínios, a fim de utilizar plenamente todos os talentos.

Em maio de 2011, Viviane Reding, Comissária para a área da Justiça, Direitos Fundamentais e Cidadania, lançou o repto “*Call for Self-regulation: Women on the Board, Pledge for Europe*”. Uma outra iniciativa veio do Parlamento Europeu, que, na sua resolução sobre as mulheres e a liderança empresarial, de 6 de julho de 2011, apelou às empresas para que atingissem, até 2015, o limiar crítico de 30% de mulheres nos órgãos de direção, devendo aumentar esse número para 40% até 2020. Caso as medidas adotadas pelas empresas e pelos Estados-membros se revelassem insuficientes, o Parlamento convidava a Comissão a apresentar, até 2012, legislação neste domínio, incluindo a imposição de quotas, solicitação que reiterou na Resolução de 13 de março de 2012 sobre igualdade entre as mulheres e os homens na União Europeia em 2011.

Assim, a 14 de novembro de 2012, a Comissão Europeia apresentou ao Conselho uma **proposta de diretiva relativa à melhoria do equilíbrio entre homens e mulheres nos conselhos de administração** (diretiva *Women on Boards*). O texto submetido estabelecia um limiar mínimo de 40% de ambos os sexos, percentagem que estava alinhada com os objetivos que estavam a ser debatidos e definidos em vários Estados-membros da UE e países do EEE; tal limiar encontrava-se entre o mínimo de 30%, considerado essencial para ter um impacto sustentável no desempenho dos conselhos de administração, e os 50% da plena paridade entre os sexos. Para minimizar a interferência na gestão quotidiana das empresas, esse limiar aplicava-se apenas ao cargo de administrador não-executivo. A proposta centrava-se nas empresas cotadas em bolsa dada a sua importância económica e grande visibilidade. Assim, as empresas privadas cotadas em bolsa com mais de 250 trabalhadores e um volume de negócios superior a 50 milhões de euros deveriam atingir aquela percentagem até 2020, enquanto as empresas cotadas do sector público tinham o prazo de 2018. Ainda de acordo com o princípio da proporcionalidade, a diretiva só estaria em vigor até que fossem registados progressos sustentáveis nesta matéria, prevendo-se a sua caducidade a 31 dezembro de 2028, sem prejuízo da avaliação da Comissão quanto à necessidade de prorrogação. No respeito pela conciliação entre o princípio de igualdade formal de tratamento entre mulheres e homens e a ação positiva que permitisse alcançar a igualdade *de facto*, a proposta respeitava os critérios determinados pelo Tribunal de Justiça

da União Europeia: dizia respeito a um sector onde as mulheres estavam sub-representadas, só permitia dar prioridade às mulheres com qualificações idênticas às dos candidatos masculinos e incluía uma «cláusula de salvaguarda» que contemplava a possibilidade de se conceder derrogações em casos justificados, que tenham em conta a situação concreta, nomeadamente a situação pessoal de cada candidato, ou seja, a prioridade não era dada automática e incondicionalmente.

Embora saudando a proposta de diretiva, o Comité Económico e Social Europeu mostrou-se mais favorável a medidas voluntárias, ao contrário do Comité das Regiões, cujo parecer apoiou a Comissão na sua intenção de adotar de medidas legislativas com objetivos vinculativos e de harmonizar o quadro regulamentar e sancionatório ao nível da EU. A proposta recebeu, ainda, o apoio da Comissão dos Direitos da Mulher e Igualdade de Género e da Comissão dos Assuntos Jurídicos e obteve uma votação maioritariamente concordante da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais do Parlamento Europeu. Não obstante, em 2014, e depois de vários adiamentos da votação, o Conselho dava conta da dificuldade em chegar a consenso quanto à abordagem a seguir, já que alguns Estados-membros preferiam iniciativas voluntaristas de autorregulação, enquanto outros invocavam o princípio da subsidiariedade; entre os países que declararam a sua oposição estiveram o Reino Unido, a Alemanha, os Países Baixos, a Dinamarca, a Suécia e a Polónia. Mesmo após uma nova redação que afastava a opção por iniciativas regulatórias vinculativas, substituindo-a pela adoção de certas regras que garantissem procedimentos de seleção justos, não foi possível obter consenso político.

Em maio de 2017, a Presidência Maltesa apresentou um relatório de progresso relativo à diretiva, pois, apesar de os Estados-membros concordarem com a necessidade de medidas para melhorar o equilíbrio de género na tomada de decisão, aquela não tinha sido discutida no Conselho desde dezembro de 2015; fez, ainda, algumas sugestões de alteração de redação, no que respeitava ao plano e calendário de implementação, aos prazos de reporte e à *sunset clause*. Ainda assim, alguns Estados-membros continuaram a referir um desrespeito pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, impedindo um entendimento.

A proposta só voltou à discussão no Conselho em 2022, sob a Presidência Francesa, que considerou adequada a abordagem de objetivos indicativos em vez de quotas vinculativas e introduziu novas alterações, designadamente, dando aos Estados-membros a competência de escolher entre os objetivos alternativos de 33% para todos os membros do conselho de administração ou de 40% para os não-executivos. Assim, a 7 de junho de 2022, o Conselho e o Parlamento Europeu chegaram a um acordo político, tendo o texto final da diretiva relativa ao equilíbrio entre homens e mulheres nos conselhos de administração das empresas sido adotado pelo Conselho a 17 de outubro de 2022.

Com a nova legislação, as empresas cotadas em bolsa, que não sejam pequenas e médias empresas (PME), deverão procurar, até 30 de junho de 2026, assegurar que os membros do sexo sub-representado detêm pelo menos 40% dos cargos dirigentes. Os Estados-membros podem, porém, decidir aplicar as regras tanto aos dirigentes executivos como aos não-executivos, caso em que o limite passa a ser de 33%. Ao abrigo da nova diretiva, será dada preferência a candidatos(as) do sexo sub-representado com qualificações idênticas, exceto se uma avaliação objetiva fizer pender a balança a favor do(a) candidato(a) do outro sexo, ou seja, as qualificações e o mérito continuarão a ser os

principais critérios. As empresas terão, pois, de instituir procedimentos de seleção e nomeação equitativos e transparentes, em que as candidaturas são apreciadas com base em critérios claros e formulados de forma neutra. Prevê-se, ainda, que os Estados-membros que dispõem já de um sistema em vigor o possam manter, contando que seja tão (ou mais) eficaz quanto o sistema proposto na consecução daquelas metas; continuam, também, a ser livres de introduzir medidas que vão além do sistema proposto. Anualmente, as empresas abrangidas devem fornecer informações sobre a representação de homens e mulheres nos respetivos órgãos sociais e sobre as medidas que estão a tomar para alcançar o objetivo, publicando os Estados-membros uma lista das empresas que já alcançaram aqueles objetivos. Quanto a sanções, são os Estados-membros a estabelecê-las, garantindo que são efetivas, proporcionadas e dissuasivas.

2.4. Medidas de Ação Positiva no Contexto da Igualdade Entre Homens e Mulheres

A definição de limiares mínimos de representação de mulheres e homens nos órgãos de gestão das empresas é um exemplo das chamadas medidas de ação positiva, também ditas de ação afirmativa ou de discriminação positiva. Tratam-se de **políticas, programas ou medidas destinadas a corrigir desigualdades históricas ou a promover a inclusão de grupos que tenham sido historicamente discriminados ou marginalizados** (Santos e Amâncio, 2010).

O termo surgiu em 1935, com a aprovação da Lei Wagner, ou "*National Labor Relations Act*", durante a presidência de Franklin D. Roosevelt e como parte do pacote legislativo do New Deal, mas popularizou-se na década de 60, no contexto do movimento pelos direitos civis nos Estados Unidos. A 6 de março de 1961, John F. Kennedy assinou a Ordem Executiva 10925, onde determinava que os empreiteiros federais deveriam tomar medidas de ação positiva para garantir que indivíduos de todas as raças, credos, cores e origens nacionais fossem empregados e tratados sem discriminação em projetos de construção financiados pelo governo federal. Esta instrução foi reiterada por Lyndon B. Johnson, que, em 1965, emitiu a Ordem Executiva 11246, exigindo a adoção de medidas afirmativas para promover a igualdade de oportunidades de emprego em contratantes federais, bem como nas instituições educacionais financiadas pelo governo federal. Em 1967, a Ordem Executiva 11375 expandiu a proteção contra a discriminação para incluir "sexo" como uma categoria protegida sob a Ordem Executiva 11246. Desde então, o conceito de ação positiva tem sido adotado em vários países, embora adquirindo diferentes características consoante os contextos legais e políticos (Santos e Amâncio, 2010).

Ao nível europeu, como explanado na secção anterior, o artigo 157.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia autoriza as ações positivas para reforçar a autonomia das mulheres, reconhecendo que estas não ferem o princípio da igualdade de tratamento. Assim, seguindo o exemplo da Noruega, que, em 2003, instituiu um sistema de quotas, vários outros países europeus adotaram medidas de ação positiva associadas à representação de homens e mulheres nos órgãos de gestão das empresas (Mensi-Klarbach e Seierstad, 2020). Fizeram-no, todavia, de modos muito distintos.

A literatura sobre o tema distingue, desde logo, **duas abordagens, uma ligeira (ou *soft*) e outra robusta (ou *hard*)**. A primeira dá prioridade a iniciativas empresariais de autorregulação no estabelecimento das metas de representação de mulheres e de homens nos lugares de gestão e do respetivo prazo para a sua concretização, sendo, pois, uma abordagem voluntarista de autorregulação e não vinculativa. Pelo contrário, a abordagem robusta tem uma natureza regulatória e vinculativa, compreendendo a obrigatoriedade legal de cumprimento de limiares mínimos de representação de mulheres e de homens, num horizonte temporal definido, ficando o incumprimento sujeito a sanções. Naturalmente, estas duas abordagens são os extremos de um *continuum* de opções (Casaca *et al.*, 2021a; Casaca *et al.*, 2021b; Santos e Amâncio, 2010).

A literatura apresenta também **diversos argumentos justificativos da adoção de medidas de ação positiva**. A par de quem refira a questão da justiça social, há quem se foque numa lógica utilitarista, advogando que os resultados financeiros e económicos melhoram com a diversidade de género, já que características femininas e masculinas se complementam. Por exemplo, Afonso (2019) encontrou uma relação significativa e positiva entre a presença de mulheres nos órgãos de gestão e o desempenho das empresas. Carmo *et al.* (2022) observam um efeito positivo no retorno sobre os ativos e retorno sobre o capital próprio quando o conselho de administração possui, pelo menos, duas mulheres ou quando é atingido o limite mínimo de 20%. Também foi encontrada uma relação positiva entre o Q de Tobin³ e a presença de, pelo menos, 20% de mulheres no conselho. Os resultados confirmam a existência de efeitos positivos da diversidade de género nos órgãos de gestão sobre o desempenho financeiro, conforme previsto pelas teorias da dependência de recursos e da agência, mas apenas quando uma massa crítica de mulheres é atingida.

O tema não tem estado, porém, isento de controvérsia e há igualmente **argumentos contrários à implementação de medidas de ação positiva**, principalmente quanto às mais robustas. Defende-se que tais medidas podem: comprometer a meritocracia, promovendo pessoas menos qualificadas apenas por causa do seu sexo e levando, inclusivamente à discriminação dos homens; criar ressentimento entre homens e mulheres e diminuir a cooperação entre colegas de trabalho; limitar a liberdade individual e de escolha, até porque as diferenças de género nas posições de tomada de decisão podem ser parcialmente atribuídas a diferenças biológicas e escolhas individuais e não apenas à segregação sexual vertical; ser difíceis de implementar; conduzir à desvalorização da competência das mulheres, cuja ascensão passa a ser vista como o preenchimento de uma quota e não o resultado do mérito, e, desse modo, colocar as mulheres sob uma pressão adicional para demonstrarem o seu valor; e criar a falsa sensação de igualdade de género, impedindo que se abordem as raízes estruturais do problema. Utilizando um painel equilibrado de dados de 4 806 PME portuguesas no período de 2010 a 2019, Pacheco *et. al.* (2020) estudaram a relação entre liderança feminina e desempenho financeiro daquelas empresas. Os resultados apresentados pelos autores indicam que a liderança feminina não é um fator que influencie o desempenho das PME portuguesas.

³ O Q de Tobin é um indicador básico da lucratividade e do lucro de longo prazo de um sector; é a relação entre o valor de mercado de um ativo de uma empresa e seu valor intrínseco. Dessa forma, o Q de Tobin nos diz se um ativo está sobrevalorizado ou subvalorizado.

A Tabela 1 procura resumir as vantagens e as limitações dos dois tipos de abordagem na adoção de medidas de ação positiva.

Tabela 1 – Comparação entre as abordagens ligeira e robusta

	Abordagem ligeira	Abordagem robusta
Vantagens	A intervenção é autorregulada e ajustada às especificidades de cada realidade organizacional ou empresarial, relativamente à qual são definidas metas voluntárias, horizontes temporais de concretização, funções e cargos abrangidos. As iniciativas voluntariamente adotadas, além de favoráveis a um maior equilíbrio numérico entre mulheres e homens nos cargos de decisão, podem estimular alterações na gestão, na organização do trabalho e na cultura organizacional (mudança substantiva no sentido da igualdade entre homens e mulheres).	A adoção de medidas vinculativas de ação positiva permite acelerar a igualdade de resultados entre mulheres e homens, considerando que existem desvantagens estruturais em função do sexo que dificultam a concretização desse objetivo. Propõe-se corrigir assimetrias na representação de mulheres e homens em cargos de decisão, normalmente quando os incentivos à autorregulação não produziram os resultados esperados. Permite acelerar a mudança, no sentido de um maior equilíbrio numérico na representação de mulheres e homens nos órgãos de gestão/decisão. Favorece a obtenção de uma massa crítica mínima do sexo sub-representado, evitando o risco de “tokenismo”. Permite alcançar mudanças relativamente uniformes nos órgãos de gestão/decisão dos segmentos de empresas/organizações legalmente vinculadas (isomorfismo coercivo).
Desvantagens	O progresso relativo ao equilíbrio entre mulheres e homens pode revelar-se (muito) lento e vulnerável. Diferentes orientações e prioridades de acionistas e gestores(as) podem comprometer os avanços futuros. Risco de “tokenismo”⁴.	Pode ser alcançada uma maior representação descritiva (um maior equilíbrio numérico) e não necessariamente uma efetiva igualdade entre homens e mulheres. Esse risco é agravado em contextos onde escasseie/falte uma abordagem organizacional voluntariamente comprometida com a mudança substantiva.

Fonte: Casaca *et al.* (2021b)

Assim, Bélgica, Itália, França, Alemanha, Áustria, Portugal e Grécia adotaram medidas de ação positiva robustas, ou seja, quotas vinculativas e um quadro sancionatório aplicável ao não cumprimento. Já Espanha e os Países Baixos (e também a Islândia) optaram por limiares igualmente obrigatórios, mas sem sanções em caso de incumprimento. Já o Reino Unido seguiu a via de metas voluntárias (Casaca *et al.*, 2022). Além do grau de robustez e do fundamento para a sua implementação, as diferenças entre quadros normativos verificam-se também no que concerne aos limiares de representação, às empresas abrangidas, aos órgãos de gestão e tipos de cargo visados e aos prazos de implementação.

⁴ O “tokenismo” consiste numa política ou prática que é essencialmente simbólica e envolve a tentativa de cumprir as obrigações de alguém, no que respeita a metas estabelecidas, por exemplo, quotas de género voluntárias ou obrigatórias, com esforços ou gestos limitados, em especial para com grupos minoritários e mulheres, de formas que não causarão qualquer alteração a nível do poder e/ou das modalidades de organização dominados pelos homens (European Institute for Gender Equality, https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/terms/1261?language_content_entity=pt)

3. Metodologia

De acordo com a OCDE⁵, no âmbito de uma avaliação de políticas, a intervenção pode ser analisada de acordo com um conjunto de seis critérios, a saber: relevância, coerência, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade. A mesma OCDE também preconiza, contudo, que estes critérios sejam de aplicação não automática, mas antes adaptados ao contexto e alinhados com os objetivos da avaliação. Ou seja, nem todas as avaliações precisam de recorrer a todos os critérios.

A definição do objetivo e das questões de avaliação requer que se tome em consideração as especificidades da intervenção, incluindo os seus procedimentos de implementação e acompanhamento, bem como o propósito da avaliação. Na definição deste, deve atender-se a questões como: Quem são os destinatários da avaliação e como serão usadas as conclusões? O que é que é viável dadas as características e o contexto da intervenção? O que é que já se sabe sobre a intervenção e seus resultados? Quando é que a informação é necessária? Outro aspeto pertinente é o momento de realização da avaliação, porque a aplicação dos critérios, a sua interpretação e a disponibilidade de informação diferem consoante o ponto no ciclo de vida da intervenção.

O artigo 9.º da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, estipulou que «A aplicação da presente lei é objeto de avaliação decorridos cinco anos da sua entrada em vigor», sem qualquer clarificação quanto aos aspetos supraidentificados. O caderno de encargos apresentado, inicialmente, pela CIG ao PLANAPP propunha a realização de uma avaliação de impacto da medida legislativa, que permitisse concluir se a aplicação da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, havia alcançado os resultados pretendidos a curto, a médio e a longo prazo e, em caso afirmativo, para quem, em que medida e em que circunstâncias, e que permitisse, igualmente, identificar efeitos (positivos e negativos) inesperados, a par de uma avaliação de processo, que possibilitasse se a implementação da lei está a decorrer conforme previsto e se é necessária a revisão do modelo.

Neste sentido, a equipa de avaliação do PLANAPP procedeu a uma **primeira revisão de literatura**, que incluiu a principal documentação relacionada com a Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, através da qual identificou o conhecimento existente sobre a intervenção e as lacunas no mesmo. Atendendo ao exposto na secção 2.1 e à exiguidade dos dados disponíveis, designadamente no que concerne ao período anterior à vigência da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, não foi possível fazer uma avaliação *ex post* que procedesse a um exercício contrafactual robusto [como, por exemplo, em Cabo *et al.* (2019)], pelo que não se podem inferir relações causais, ou seja, não se pode avaliar a eficácia da lei, nem identificar os seus impactos, incluindo eventuais diferenças entre grupos de destinatários.

Assim, o exercício que se conduziu consiste numa **avaliação intercalar, mais centrada no processo de implementação e operacionalização e na monitorização quanto aos primeiros resultados**, que, segundo Monteiro e Moreira (2018), “apresenta um carácter mais pragmático de operacionalização, acompanhamento e ajuste (caso se justifique) da solução encontrada” (p. 73). Conforme sintetizado na Tabela 1, este exercício integra uma componente de avaliação de resultado e uma componente de

⁵ <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

avaliação de processo e visa os seguintes objetivos: verificar o cumprimento das metas estabelecidas, identificando em que medida estão os objetivos da intervenção a ser atingidos (resultados de curto prazo), e avaliar a adequação dos aspetos de operacionalização (processo), permitindo aferir se os mecanismos previstos funcionam como deveriam e produzir recomendações concretas para os afinar.

Tabela 2 – Questões de avaliação consideradas

Questão
1.1. A Lei encontra-se ajustada às necessidades existentes em matéria de igualdade entre mulheres e homens nas empresas?
2.1. A Lei e a documentação administrativa que a acompanha têm uma redação clara e precisa, garantindo precisão e coerência técnica, jurídica e procedimental?
2.2. Quais os resultados em matéria de representação equilibrada nos órgãos de administração e fiscalização e de adoção de planos para a igualdade?
2.3. O acompanhamento da Lei por parte das entidades competentes está adequadamente concebido e operacionalizado, incluindo a aplicação do quadro sancionatório?
3.1. Os procedimentos necessários ao cumprimento da Lei são adequados, considerando a disponibilidade de recursos das organizações?

Em termos de relevância, pretende captar-se em que medida os objetivos e a intervenção respondem às necessidades existentes, considerando quer as condições de partida, quer as mudanças de contexto que poderão ter ocorrido, entretanto, nomeadamente no âmbito do enquadramento da UE. No domínio da efetividade, analisa-se que resultados estão a ser atingidos. Finalmente, o critério de eficiência centra-se no uso dos recursos, examinando se os resultados estão a ser atingidos com os menores recursos que é possível.

Na resposta a estas questões, a presente avaliação partiu, então, de uma **sistematização do conhecimento já produzido**, porque, não obstante os aspetos já referidos relativos à regulamentação da Lei e à disponibilização dos meios previstos para apoiar as empresas no cumprimento das respetivas obrigações, existe um conjunto de informação sobre a aplicação da Lei particularmente relevante para a avaliação. A par da documentação que acompanhou a aprovação da lei⁶, foram publicados vários trabalhos de investigação decorrentes do projeto “Mulheres nos Órgãos de administração das Empresas: Uma Abordagem Integrada”, que teve como ponto de partida a publicação da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, com especial destaque para o “Livro Branco – Equilíbrio entre Mulheres e Homens nos Órgãos de Gestão das Empresas e Planos para a Igualdade”⁷, bem como outros estudos que se debruçaram sobre a questão da desigualdade entre homens e mulheres, designadamente ao nível da tomada de decisão, em particular no mundo empresarial.

A esta revisão de literatura somou-se a **auscultação da CIG, da CITE, da CMVM, da Direção-Geral das Autarquias Locais (doravante designada DGAL) e da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (doravante designada DGAEP)**, na sua qualidade de entidades responsáveis,

⁶ Consultável a partir de <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?BID=40919>.

⁷ Referido como Casaca *et al.* (2021b).

direta ou indiretamente, pela implementação da Lei⁸. Para tal, conduziram-se entrevistas semiestruturadas, focadas nas questões acima descritas e que tiveram o objetivo de entender como a lei está a ser implementada na prática, quais são os desafios enfrentados pelas várias entidades envolvidas e como esses desafios podem ser superados. Neste tipo de entrevista, o entrevistador segue um conjunto de perguntas pré-definidas, mas tem a liberdade de fazer perguntas adicionais com base nas respostas dos entrevistados, o que permite uma discussão mais aprofundada do tópico em questão e facilita a compreensão dos vários aspetos associados à implementação da lei (ver o respetivo guião no anexo I).

Quanto às empresas, tanto as cotadas em bolsa como as do sector empresarial público, não foi possível auscultar, nem por via de entrevistas ou da constituição de *focus groups*, nem tê-las a responder a inquéritos, pelo que as suas posições só indiretamente são consideradas, quer através das entidades públicas anteriormente referidas, quer pela citação de outros trabalhos e audições. Com efeito, no decurso dos trabalhos, concluiu-se **não haver condições para auscultar as empresas**, por um lado, por falta de registos de contactos diretos dos interlocutores e, por outro, porque estava em curso o período de reporte da situação das empresas em relação ao cumprimento da Lei, pelo que qualquer contacto adicional iria representar uma sobrecarga de contactos que poderiam comprometer o sucesso dessa fase de reporte.

As fontes utilizadas no presente estudo incluem, igualmente, a **informação sobre os Planos para a Igualdade**, nomeadamente recomendações, produzida pela CITE e incluída no Relatório Anual sobre o Progresso da Igualdade entre Mulheres e Homens no Trabalho ao abrigo da Lei n.º 10/2001, de 21 de maio, bem como os **quatro relatórios anuais sobre a execução da Lei** (em 2019, 2020, 2021 e 2022, relativos aos anos anteriores) elaborados pela CIG em articulação com a CITE, nos termos dos n.ºs 2 e 4 do artigo 8.º da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto.

A CIG partilhou com a equipa de avaliação os **microdados** na base destes documentos de monitorização, que foram a principal informação de natureza quantitativa utilizada, não obstante o recurso a outras fontes institucionais, devidamente identificadas. A **análise descritiva** a partir destes microdados foi complementada com uma **abordagem de “diferença em diferenças”** (DiD), que é uma técnica econométrica usada, precisamente, para estimar o efeito causal de uma intervenção, pela comparação da mudança no resultado ao longo do tempo entre um grupo que foi submetido ao tratamento e um grupo que não foi (grupo de controlo).

Como já referido, os limiares mínimos não foram aplicados de imediato aos mandatos em curso, mas somente na primeira assembleia geral eletiva. Assumindo que a realização desta assembleia decorre dos estatutos e não tem que ver com a aprovação da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, estamos perante uma *quasi*-experiência, em que o tratamento é a imposição de um limiar de representatividade de cada sexo e o grupo de controlo é formado pelas empresas que tinham mandatos em curso, pelo que não foram sujeitas àquele limite.

⁸ A CMVM apenas se disponibilizou para responder por escrito, pelo que, no caso desta, a entrevista foi estruturada.

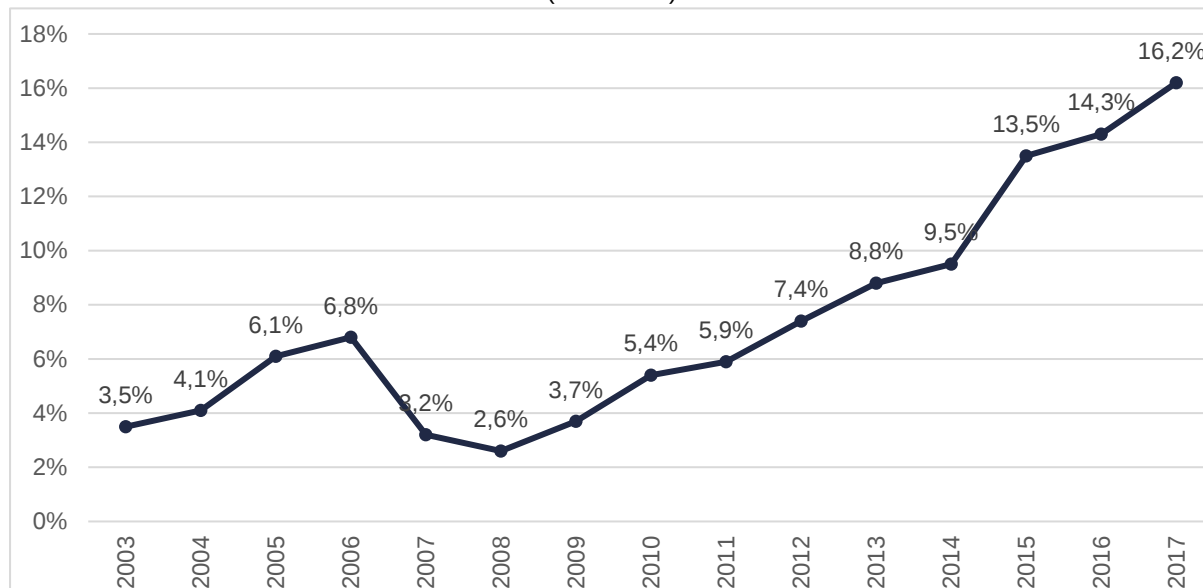
Note-se que, para as empresas cotadas, um primeiro limiar foi definido em 20%, em 2018, e depois aumentado para 33,3%, em 2020, sem que fosse, em ambos os casos, exigido aos órgãos previamente eleitos. Deste modo, durante o período de 2018 a 2022, algumas empresas cotadas apenas foram obrigadas a respeitar o limiar de 20%, outras apenas tiveram o de 33,3% por aplicável e outras ainda tiveram inicialmente os 20% e depois o limiar mais elevado, resultando em três tratamentos possíveis. Por este motivo e pela menor dimensão da amostra, as empresas cotadas ficaram de fora do exercício econométrico, que apenas abrangeu o sector público empresarial.

4. Respostas às Questões de Avaliação

4.1. A Lei encontra-se ajustada às necessidades existentes em matéria de igualdade entre mulheres e homens nas empresas?

Segundo Paço e Casaca (2021), a Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, teve como **fundamento a evidência estatística relativa à baixa representação das mulheres nos lugares de decisão das empresas**. A Figura 2 mostra a evolução da proporção de cargos nos órgãos de administração das empresas do PSI-20 ocupados por mulheres, entre 2003 e 2017. Em 2003, apenas 3,5% desses cargos eram ocupados por mulheres. Ao longo dos anos seguintes, registou-se um aumento gradual dessa percentagem, alcançando 6,8% em 2006, mas reduzindo-se nos dois anos seguintes, para 2,6% em 2008. Entre 2008 e 2017, a proporção de mulheres em órgãos de administração das empresas do PSI-20 aumentou sempre. Ainda assim, em 2017, ano da aprovação da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, somente 16,2% dos lugares nos órgãos de administração de tais empresas eram ocupados por mulheres, quando estas representavam 48,7% da população empregada e 61,2% da população empregada com ensino superior⁹. Ao mesmo tempo, a proporção de homens e de mulheres com cargos de chefia era de 4,7% e de 2,1%, respetivamente.

Figura 2 – Proporção de cargos em órgãos de administração das empresas do PSI-20 ocupados por mulheres (2003-2017)



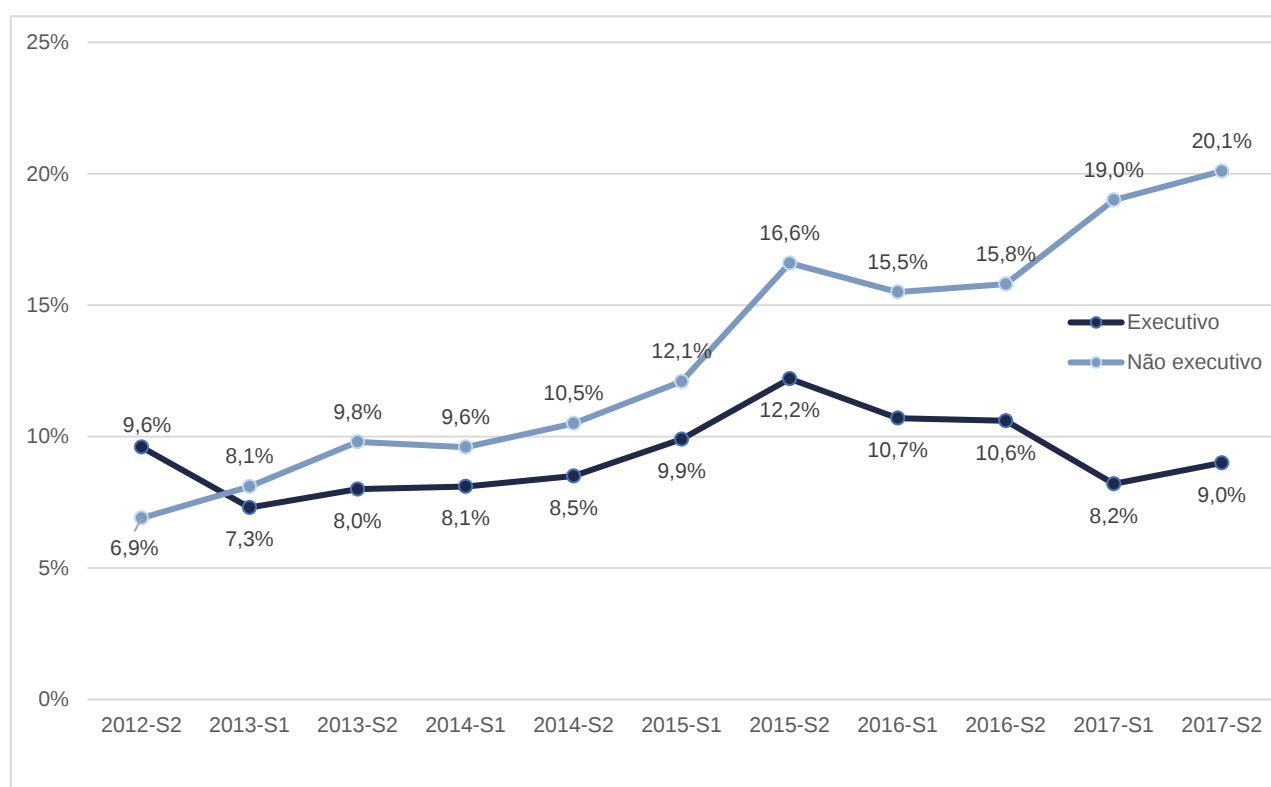
Fonte: European Institute for Gender Equality

Os órgãos de administração podem, quanto à natureza do cargo, ser executivos ou não executivos. A gestão corrente da sociedade compete a administradores executivos. São estes quem está envolvido

⁹ De acordo com os dados do INE publicados em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0006137&contexto=pgi&selTab=tab10

nas operações diárias da empresa e na tomada de decisões estratégicas, tendo autoridade para tomar decisões operacionais e estratégicas em nome da empresa, de acordo com as políticas estabelecidas pelo conselho de administração. Já a administração não-executiva tem um papel mais de supervisão, de orientação e de desafio à gestão executiva. Ou seja, embora influenciem a tomada de decisões estratégicas, os administradores não-executivos não têm autoridade direta sobre as operações da empresa. A Figura 3 mostra, então, a evolução da proporção de mulheres nos órgãos de administração das empresas do PSI-20, entre o segundo semestre de 2012 e o de 2017, fazendo a distinção entre cargos executivos e não executivos. Como se verifica, a representação de mulheres tende a ser superior nos cargos não executivos.

Figura 3 – Proporção de cargos executivos e não executivos nas empresas do PSI-20 ocupados por mulheres (2012-2017)

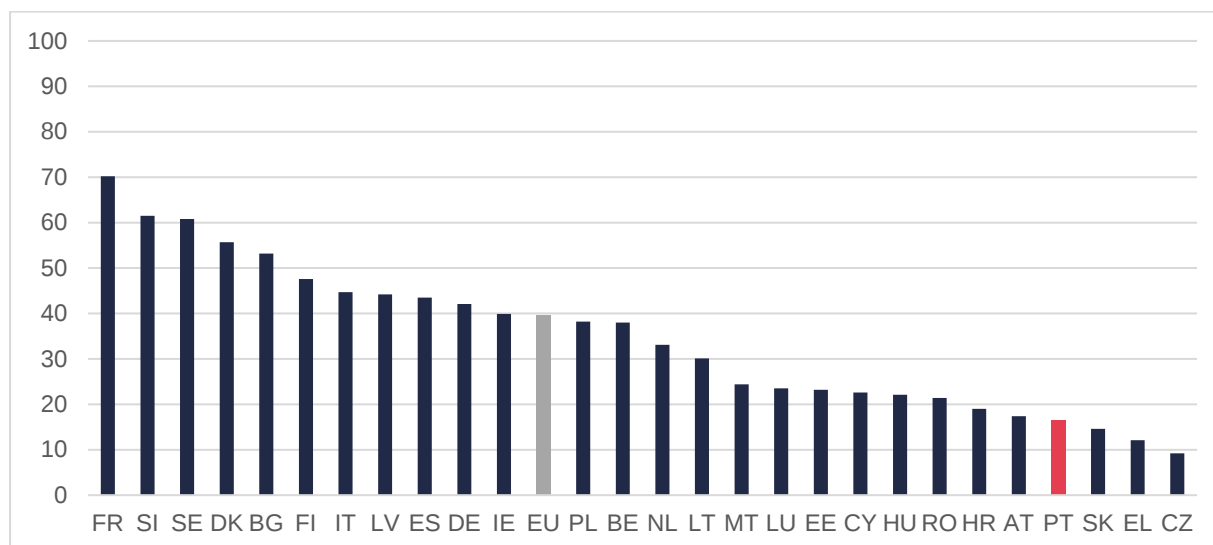


Fonte: European Institute for Gender Equality

A Figura 4 mostra a posição de Portugal no contexto europeu em termos de poder económico, um dos subdomínios do *Gender Equality Index* calculado pelo *European Institute for Gender Equality*¹⁰. Em 2017, com uma pontuação de 16,4 em 100, que comparava com os 39,5 da média europeia e que representava uma subida face aos 12,6 de 2015, Portugal estava, ainda assim, na quarta pior posição.

¹⁰ Este índice é composto por seis domínios: trabalho, dinheiro/rendimento, conhecimento, tempo, saúde e poder/tomada de decisão. O domínio do poder/tomada de decisão divide-se nos subdomínios político, social e económico, sendo o último o relevante no âmbito do presente estudo.

Figura 4 – Portugal no contexto europeu em termos do domínio “poder económico” do Gender Equality Index (2017)



Fonte: European Institute for Gender Equality

Estes dados sugeriam a sub-representação das mulheres nos processos de tomada de decisão. A participação equilibrada de homens e mulheres nesta é uma questão de direitos da pessoa humana, de justiça social, e uma condição fundamental de uma sociedade democrática e coesa. Mas também se podem invocar argumentos de uma natureza mais utilitarista, segundo os quais da diversidade de género decorrem melhores resultados económicos e financeiros, tanto para a economia em termos gerais como para as empresas (Casaca *et al.*, 2021a, 2021b). A sub-representação de mulheres nos conselhos de administração das empresas constitui um desperdício de capital humano, contribui para a participação desigual de homens e mulheres no mercado de trabalho no seu conjunto e alimenta disparidades salariais entre homens e mulheres. Ao nível das empresas, vários estudos – de que Zenou (2018) faz uma revisão de literatura – têm sido conduzidos analisando a relação entre equilíbrio de género na tomada de decisão, por um lado, e rentabilidade, capacidade de inovar ou reputação, por outro, chegando a conclusões diversas. Vários trabalhos mostram que aquele afeta positivamente o desempenho das empresas, embora outros autores não encontrem disso evidência ou apontem para uma causalidade ao contrário. Acresce que a sub-representação feminina cria um círculo vicioso, já que o número de mulheres a ocuparem cargos nos conselhos de administração tem influência na própria atitude da empresa face à igualdade entre mulheres e homens (Comissão Europeia, 2012).

Assim, segundo a exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 52/XIII, esta sub-representação «significa que o seu [das mulheres] potencial está a ser subutilizado e que continuam a existir barreiras que as impedem de aceder aos cargos de topo. [...] Isto deve ser contrariado mediante a adoção de medidas concretas que contribuam para uma igualdade de facto entre mulheres e homens nas diversas dimensões do mercado de trabalho, através da promoção de uma política de paridade, gerando

potenciais de crescimento económico, um melhor aproveitamento de qualificações e competências, e uma sociedade mais justa e inclusiva».

Como referido no capítulo 2, a proposta na origem da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, surge, igualmente, da **consideração de que as medidas de ação positiva adotadas até então, de natureza não vinculativa, não haviam sido suficientes** para atingir a representação equilibrada de mulheres na liderança das empresas. O III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género (2007-2010), aprovado em junho de 2007, promovia a responsabilidade social das empresas do sector privado através da divulgação dos mecanismos para a implementação de Planos para a Igualdade e a difusão de boas práticas e reconhecimento das mesmas através da atribuição do Prémio “Igualdade é Qualidade”. Mais tarde, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2012, de 8 de março, recomendou que as empresas cotadas em bolsa adotassem planos para a igualdade medidas, designadamente de autorregulação e de avaliação, que conduzissem ao objetivo da presença plural de mulheres e de homens nos cargos de administração e de fiscalização. A Tabela 3 mostra a variação anual da proporção de mulheres em órgãos de administração das empresas do PSI-20 entre 2003 e 2017, bem como a variação anual média daquela proporção em três períodos delimitados por aqueles dois marcos legislativos.

Tabela 3 – Crescimento da proporção de mulheres em órgãos de administração das empresas do PSI-20 em Portugal (2003-2017)

Ano	Proporção de mulheres em órgãos de administração	Variação anual (p.p.)	Variação média (p.p.)
2003	3,5%	-	-
2004	4,1%	0,6	-0,2
2005	6,1%	2,0	
2006	6,8%	0,7	
2007	3,2%	-3,6	
2008	2,6%	-0,6	1,2
2009	3,7%	1,1	
2010	5,4%	1,7	
2011	5,9%	0,5	
2012	7,4%	1,5	
2013	8,8%	1,4	1,8
2014	9,5%	0,7	
2015	13,5%	4,0	
2016	14,3%	0,8	
2017	16,2%	1,9	

Fonte: European Institute for Gender Equality, cálculos próprios

De acordo com o teste t, as médias da variação anual da proporção de mulheres em órgãos de administração das empresas naqueles três períodos não são estatisticamente diferentes entre si.

Embora sem um exercício contrafactual **não se possa concluir que as medidas de ação positiva de natureza não vinculativa não tiveram impacto, estes dados sugerem a sua insuficiência.**

Como referido na secção 2.4, vários Estados-membros adotaram medidas de ação positiva com diferentes níveis de robustez, limiares, abrangência, etc. A Tabela 4 sintetiza-as, agrupando os países em três categorias, os que não implementaram medidas de ação positivas aplicáveis aos órgãos de decisão das empresas, os que adotaram uma abordagem ligeira e os que seguiram uma abordagem robusta. Como nela se verifica, a Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, não sendo pioneira no contexto europeu em termos de quadros legais vinculativos, colocou **Portugal numa posição de antecipação face à maioria dos Estados-membros.**

Tabela 4 – Diversidade de abordagens de medidas de ação positiva na UE

	Estados-membros	Medidas
Sem medidas	Bulgária	
	Chipre	
	Croácia	
	Eslováquia	
	Estónia	
	Letónia	Algumas medidas de ação positiva no sector público.
	Lituânia	
	Hungria	Algumas medidas de ação positiva no sector público.
	Malta	
	Chéquia	
	Roménia	Algumas medidas de ação positiva no sector público.
Abordagem ligeira	Dinamarca	▪ Sempre que possível, as empresas do sector público devem ter uma representação equilibrada entre homens e mulheres nos cargos de administração executivos e não-executivos. ▪ Desde 2013: todas as empresas estão obrigadas a adotar medidas de autorregulação para aumentar a presença do sexo sub-representado em lugares de decisão (limiar de representação flexível).
	Eslovénia	▪ Representação mínima de 40% de cada sexo nos cargos executivos, não-executivos e de supervisão dos conselhos de administração das empresas do sector público.
	Espanha	▪ Desde 2007: recomendação de que, até 2015, os cargos executivos e não-executivos das empresas cotadas em bolsa com mais de 250 trabalhadores tenham, pelo menos, 40% dos membros do sexo sub-representado; as empresas que alcancem este limiar beneficiam de majoração em concursos para financiamento público, em contratos com o Estado e em concursos para a obtenção de prémios no domínio da igualdade entre mulheres e homens.
	Finlândia	▪ Desde 2012: empresas do sector público devem ter uma representação equilibrada entre homens e mulheres nos órgãos de gestão. ▪ Desde 2015: de acordo com o código de governação corporativa aplicável às empresas cotadas em bolsa, estas têm de reportar objetivos relativos à

		igualdade de género nos órgãos de administração, bem como os meios usados para atingi-los.
	Irlanda	▪ Recomendação, reforçada em 2014, de representação mínimo de 40% de mulheres em todas as comissões e órgãos de gestão de empresas e de entidades do sector público.
	Luxemburgo	▪ Desde 2009: código de governação corporativa aplicável a cargos executivos e não-executivos, segundo o qual os órgãos de gestão devem ter uma representação apropriada de homens e mulheres.
	Polónia	▪ Desde 2011: Código de boas práticas para empresas cotadas em bolsa, onde se recomenda uma proporção adequada de mulheres nos órgãos de administração e que estabelece um reporte anual sobre a participação das mulheres nos Conselhos de Administração e de Supervisão. ▪ Desde 2013: as empresas do sector público devem escolher adequadamente os membros dos órgãos de supervisão.
	Reino Unido	▪ Desde 2012: de acordo com as “Recomendações do Relatório Davies sobre Mulheres na Administração”, as empresas cotadas em bolsa deveriam estabelecer metas individuais para a presença de mulheres nos seus conselhos de administração (meta de, no mínimo, 25%), devendo divulgar publicamente as suas políticas de diversidade e os progressos feitos em direção às metas fixadas, explicando as razões para eventualmente não as terem atingido.
	Suécia	▪ Desde 2004: código de governação corporativa que estabelece a meta voluntária de paridade para as empresas cotadas em bolsa, aplicando-se o princípio de <i>comply or explain</i> .
Abordagem robusta	Alemanha	▪ Desde 2016: limiar mínimo obrigatório de 30% de membros do sexo sub-representado nos cargos de supervisão das grandes empresas cotadas em bolsa e das empresas privadas ou públicas com, pelos menos, 2000 trabalhadores. ▪ Desde 2021: pelo menos 30% de membros do sexo sub-representado no conselho de administração das empresas cotadas em bolsa.
	Áustria	▪ Desde 2009: medidas de autorregulação e um código de boa governação que recomenda o equilíbrio de representação de homens e mulheres nos cargos de administração. ▪ Desde 2017: pelo menos, 30% de cada sexo nos órgãos de supervisão das empresas do sector público e nas com mais de 1000 trabalhadores.
	Bélgica	▪ Desde 2011: pelo menos, 33% de membros do sexo sub-representado nos cargos executivos e não-executivos das empresas do sector público e das empresas cotadas em bolsa (a alcançar até 2017 ou até 2019, no caso de serem PME), estando previstas sanções no caso de incumprimento.
	França	▪ Desde 2011: pelo menos, 40% de membros do sexo sub-representado nos cargos não-executivos das empresas cotadas em bolsa e das empresas não cotadas mas com 500 ou mais trabalhadores e receitas superiores a 50 milhões de euros (a alcançar até 2017), estando previstas sanções em caso de incumprimento.
	Grécia	▪ Desde 2000: recomendação de, pelo menos, 33% de membros do sexo sub-representado nos cargos executivos e não-executivos das empresas total ou parcialmente públicas. ▪ Desde 2020: pelo menos, 25% de membros do sexo sub-representado nas empresas cotadas em bolsa.
	Itália	▪ Desde 2011: pelo menos, 33% de membros do sexo sub-representado nos cargos executivos e não-executivos das empresas do sector público e das

		empresas cotadas em bolsa (a alcançar até 2015), estando previstas sanções progressivas em caso de incumprimento.
	Países Baixos	▪ Desde 2009: medidas de autorregulação e um código de governação corporativa que recomenda o equilíbrio de representação entre mulheres e homens em cargos executivos e não executivos. ▪ Desde 2013: pelo menos, 30% de membros do sexo sub-representado em cargos executivos e em cargos de supervisão das grandes empresas (a alcançar até 2016, primeiramente, com renovação de prazo até 2020), aplicando-se o princípio de <i>comply or explain</i>. ▪ Desde 2022: pelo menos, 1/3 de cada sexo em cargos não-executivos e no conselho de supervisão das empresas cotadas em bolsa, estando previstas sanções em caso de incumprimento.
	Portugal	▪ Desde 2018: pelo menos, 33,3% de membros do sexo sub-representado, tanto em cargos executivos como não-executivos do sector público empresarial; para as empresas cotadas em bolsa, pelo menos, 20% de membros de cada sexo (cargos executivos e não executivos na globalidade), a partir da primeira assembleia geral eletiva após o dia 1 de janeiro de 2018, e 33,3%, após 1 de janeiro de 2020, estando previstas sanções em caso de incumprimento.

Fonte: Casaca *et al.* (2021b) e EIGE (2021), adaptado

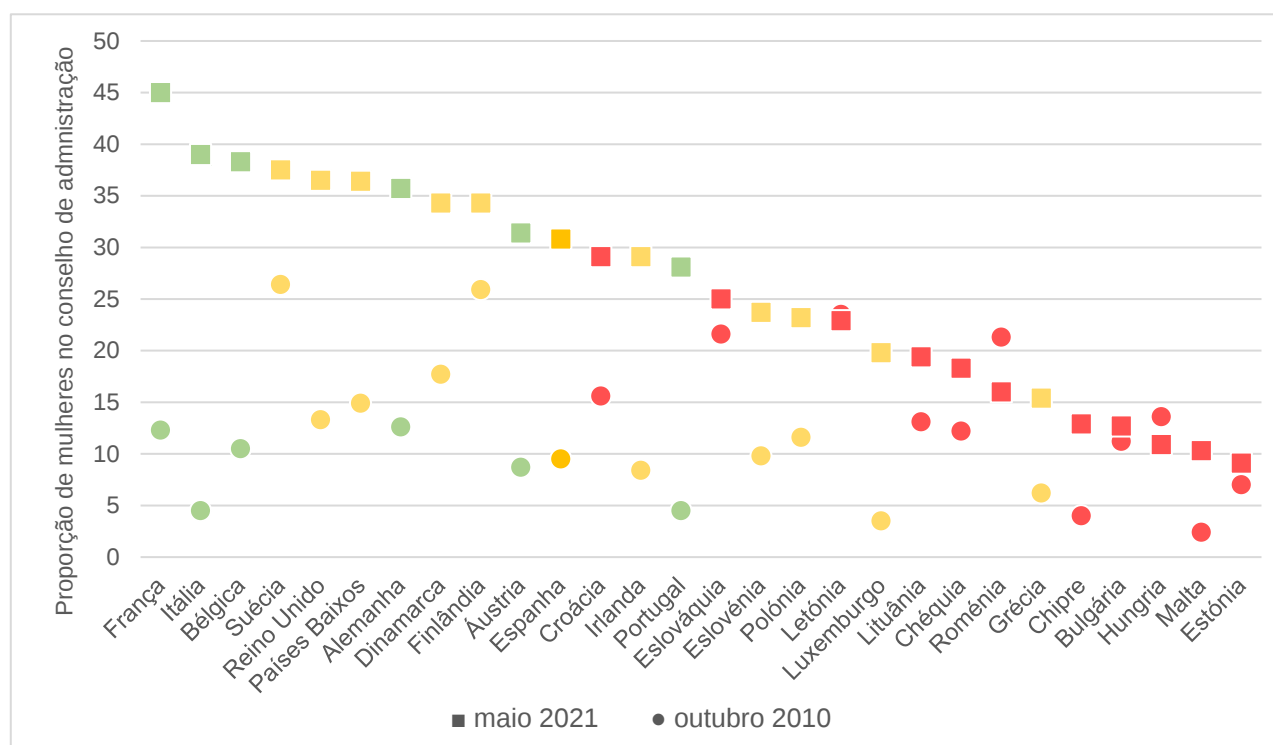
Consultada no âmbito da discussão parlamentar da Proposta de Lei n.º 52/XIII, a CMVM notou que o regime proposto estaria «bastante além dos estabelecido nos países da UE, mesmo considerando aqueles onde existem regimes legais imperativos (v.g. Alemanha e França), onde o perímetro de empresas abrangidas é mais exíguo e apenas se contempla o caso dos administradores não executivos», considerando a imposição de quotas «uma via de ação para a consecução dos objetivos visados menos adequada, proporcional e eficaz do que outras vias possíveis», designadamente a de um mecanismo autorregulatório do tipo *comply or explain*, opção que defendeu. Na mesma linha, o parecer da Associação de Empresas Emitentes de Valores Cotados em Mercado (AEM) referia, ainda, a exiguidade do mercado bolsista português, tanto em termos de número de empresas cotadas, como de capitalização, manifestando receio de que a imposição de um sistema de quotas, acompanhado de um regime sancionatório, constituísse um excessiva carga burocrática e mais um entrave ao desenvolvimento do mercado de capitais português e sendo, pois, favorável a uma abordagem voluntarista de autorregulação.

A Figura 5 exhibe a proporção de mulheres nos órgãos de administração das maiores empresas cotadas em bolsa em outubro de 2010 e em maio de 2021, fazendo a distinção entre Estados-membros conforme as categorias enunciadas acima: os que não implementaram medidas de ação positivas aplicáveis aos órgãos de decisão das empresas (vermelho), os que seguiram a abordagem ligeira (amarelo) e os que optaram pela abordagem robusta (verde)¹¹. Como se constata, é nestes últimos que há, em média, uma maior representação feminina nos órgãos de administração e é também neles que essa proporção mais cresceu. No conjunto de seis países que seguiram uma abordagem mais

¹¹ Excluíram-se deste grupo de países a Grécia e os Países Baixos, uma vez que a adoção de medidas vinculativas neles ocorreu de modo a ainda não estar refletida nos dados de 2021.

robusta, de estabelecimento de limiares obrigatórios, há cinco em que a proporção de mulheres em órgãos de administração das empresas cotadas em bolsa estava, em maio de 2021, acima dos 30%. O oposto acontece nos países onde não foram estabelecidas medidas de ação positiva. Já o grupo de Estados que optaram pela via voluntária, de autorregulação, apresenta uma certa heterogeneidade, incluindo por exemplo, a Suécia – que era o país com maior percentagem de mulheres nos órgãos de administração em outubro de 2010 e que, em maio de 2021, tinha passado para o quarto lugar, embora com uma situação próxima da paridade – mas também a Grécia – que, em outubro de 2010, só tinha 6,2% dos cargos de administração ocupados por mulheres, proporção que cresceu apenas 9,2 pp. até maio de 2021.

Figura 5 – Crescimento da proporção de mulheres em órgãos de administração das maiores empresas cotadas em bolsa nos Estados-membros (2010-2021)



Fonte: Casaca et al. (2021b)

Estes dados sugerem, conforme concluído pela Comissão Europeia na sua avaliação de impacto relativa à diretiva *Women on Boards*, que **as medidas de cariz vinculativo são mais eficazes que a abordagem ligeira.**

Em Casaca *et. al.* (2021b), foram inquiridos, através de grupos de discussão e entrevistas, organismos do Estado, entidades de acompanhamento e entidades reguladoras, parceiros sociais e outros *stakeholders*. Os resultados apontam para algumas divergências de opiniões relativamente à imposição de limiares vinculativos de representação equilibrada entre mulheres e homens nos cargos de gestão, à semelhança do sucedido aquando da discussão da Proposta de Lei n.º 52/XIII. Algumas

confederações empresariais expressaram a preferência por medidas não vinculativas e alguma oposição a medidas mais robustas, enquanto confederações sindicais, entidades reguladoras e representantes de outros *stakeholders* demonstraram maior concordância com a existência de medidas regulamentares vinculativas e com a Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto.

Para os entrevistados no âmbito da realização do presente estudo, a relevância da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, no contexto histórico e socioeconómico de Portugal é evidente ao considerarmos a trajetória da representação de pessoas de cada sexo em órgãos de administração das empresas. Historicamente, o desequilíbrio entre a ocupação destas posições por mulheres e por homens foi marcante, com uma presença substancialmente menor daquelas em comparação com estes. Num contexto socioeconómico que evolui rapidamente, com uma crescente consciencialização sobre a importância da igualdade entre mulheres e homens e da diversidade nos espaços de poder e decisão, esta lei surge como uma resposta às necessidades sociais e empresariais, visando corrigir disparidades históricas e promover uma distribuição mais equitativa de oportunidades de liderança para mulheres e homens. Neste sentido, representa um marco importante na promoção da igualdade entre homens e mulheres nas empresas, especialmente nas cotadas em bolsa e nos sectores empresariais do estado e local.

Com a **aprovação da Diretiva Europeia (UE) 2022/2381, de 23 de novembro de 2022**, a qual deve ser transposta até 28 de dezembro de 2024, o debate entre abordagens voluntaristas de autorregulação e obrigatórias deixa de fazer sentido. A diretiva estabelece a obrigatoriedade de limiares mínimos de representação de pessoas de cada sexo para todos os Estados-membros, o que reflete um consenso na União Europeia de que a igualdade entre mulheres e homens nos cargos de liderança é um objetivo prioritário e que medidas obrigatórias são necessárias para alcançá-lo. Assim, a diretiva alinha-se com a abordagem da lei portuguesa, reforçando a ideia de que os limiares mínimos são essenciais para acelerar a mudança e garantir que a igualdade é abordada de forma concreta e mensurável.

A Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, está, portanto, ajustada à realidade em matéria de igualdade entre mulheres e homens nas empresas, atendendo à necessidade de acelerar a mudança em direção a uma maior equidade. A sua abordagem obrigatória e vinculativa é reforçada pelo contexto regulamentar europeu e pelas evidências de que as políticas voluntaristas de autorregulação são insuficientes para superar as barreiras sistémicas à igualdade entre mulheres e homens. Note-se que, embora fixe em 33,3% o limiar da representação para o sexo sub-representado, o que não corresponde à paridade entre homens e mulheres, a Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, trata-se de um mecanismo adequado a dar resposta às desigualdades observadas. Ademais, acaba por combinar uma abordagem robusta, dada a fixação de limiares mínimos de representação e a aplicação de sanções no caso de incumprimento, com uma abordagem ligeira corporizada na adoção de planos de igualdade.

4.2. A Lei e a documentação administrativa que a acompanha têm uma redação clara e precisa, garantindo precisão e coerência técnica, jurídica e procedimental?

A Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, é composta por 14 artigos. O primeiro e o segundo definem, respetivamente, o objeto e âmbito, contendo o terceiro o elenco das definições a considerar para efeitos da sua aplicação. A Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, aplica-se, então, às entidades do sector público empresarial, que, nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, abrangem o sector empresarial do Estado – que integra as empresas públicas e as empresas participadas – e o sector empresarial local (quanto ao sector público empresarial das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, a lei é aplicável, mas nos termos definidos em diploma próprio¹²), bem como às empresas cotadas em bolsa, entendidas como «as empresas com ações admitidas à negociação em mercado regulamentado» [cf. *al. d*] do art. 3.º]. A este propósito, Casaca *et al.* (2021b) apontam **alguma imprecisão textual**, na medida em que é indeterminada a abrangência quanto às empresas cotadas em bolsa, não sendo claro se estão vinculadas todas as empresas cotadas na Euronext Lisbon ou apenas as com sede fiscal em Portugal¹³.

Os artigos 4.º e 5.º estabelecem os limiares mínimos para a proporção de cada sexo nos órgãos de administração e de fiscalização, respetivamente, no sector público empresarial e nas empresas cotadas em bolsa. O número 3 de ambos estabelece a não aplicabilidade de tais limiares aos mandatos então em curso, o que, segundo a nota técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República, resulta numa «**organização sistemática que, salvo melhor opinião, poderia ser objeto de aperfeiçoamento**», já que se tratam de normas de direito transitório incluídas na parte dispositiva.

Relativamente ao limite imposto ao sector empresarial local, a DGAL assinala uma certa **incoerência**, já que os lugares nos órgãos de administração neste sector são, em boa medida, ocupados por inerência, isto é, por força de disposição legal, em virtude do exercício de outro cargo, o que pode obstar a que os limiares de representação de mulheres sejam cumpridos¹⁴.

Já a CMVM assinalou alguma **falta de clareza na definição das situações de incumprimento** quando ocorre a saída de um administrador de um órgão que no momento inicial/da eleição cumpria

¹² Segundo informação prestada pela CIG, este diploma próprio não existe na Região Autónoma dos Açores, pelo que há que atender ao disposto no n.º 2 do artigo 228.º da Constituição da República Portuguesa, que dispõe "2 - Na falta de legislação regional própria sobre matéria não reservada à competência dos órgãos de soberania, aplicam-se nas regiões autónomas as normas legais em vigor."

¹³ De acordo com o artigo 33.º do Código Civil, a pessoa coletiva tem como lei pessoal – que regula, designadamente, a constituição, funcionamento e competência dos seus órgãos – a lei do Estado onde se encontra situada a sede principal e efetiva da sua.

¹⁴ A CIG nota que o Tribunal de Contas entende que a lei não estabelece qualquer inerência entre o cargo de membro do executivo municipal (presidente ou vereador) e o no órgão de direção de empresa municipal; o eventual exercício simultâneo dos dois cargos não corresponde a uma representação de um no outro, pelo que a eventual titularidade conjunta de cargos não afasta o detentor dos deveres inerentes a um e outro cargo. Acrescenta ainda que, no plano legal, a regra supletiva sobre o mandato dos órgãos constante do artigo 15.º do Estatuto do Gestor Público (EGP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, é subsidiariamente aplicável aos titulares dos órgãos de gestão ou de administração das empresas locais, por força do disposto no n.º 4 do artigo 30.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAE), determinando que o respetivo mandato seja, em regra, exercido pelo prazo de três anos. Como destaca PEDRO COSTA GONÇALVES, o RJAE «não exige uma regra de coincidência da duração dos mandatos dos titulares dos órgãos sociais com a duração dos mandatos dos órgãos autárquicos» (*Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 156).

os limiares mínimos. Houve, assim, que interpretar se se deveria considerar o momento da saída ou o da ratificação da cooptação em Assembleia Geral, tendo este último entendimento vingado.

O artigo 6.º define o quadro sancionatório, prevendo que o incumprimento dos limiares mínimos determina a nulidade do ato de designação para os órgãos de administração e de fiscalização das entidades do setor público empresarial e, para as empresas cotadas em bolsa, a declaração, pela CMVM, do incumprimento e do carácter provisório do ato de designação. Em caso de manutenção do incumprimento, há lugar a uma repreensão registada (cf. n.º 3), cuja regulamentação foi remetida para portaria a aprovar. Esta foi publicada somente no dia 6 de junho de 2019, entrando em vigor no dia seguinte à sua publicação. De acordo, então, com a Portaria n.º 174/2019, de 6 de junho, a repreensão registada às entidades do sector empresarial do Estado é aplicada pela CIG, que a comunica imediatamente à CITE e à CMVM, ao passo que é a CMVM quem a aplica às empresas cotadas em bolsa, comunicando-a imediatamente à CIG e à CITE; a CMVM também comunica imediatamente à CIG a declaração do incumprimento e do carácter provisório do ato de designação, bem como a aplicação de sanção pecuniária prevista para as situações em que uma empresa cotada em bolsa mantém o incumprimento por período superior a 360 dias a contar da data da repreensão.

Relativamente ao regime sancionatório, existe uma aparente unanimidade entre as entidades entrevistadas no âmbito do presente estudo quanto à sua **falta de clareza, incoerência jurídica e procedimental e ineficácia**. Primeiramente, a ausência de clareza nas sanções a aplicar às empresas em incumprimento dos limiares de representação cria um cenário de incerteza tanto para as entidades monitorizadoras quanto para as empresas. Esta falta de definição específica das penalizações leva a uma aplicação inconsistente da lei, reduzindo a sua eficácia como instrumento de promoção da conformidade. Concretamente no que respeita às empresas cotadas em bolsa, são previstas medidas atípicas e estranhas ao direito societário e dos valores mobiliários que regem as sociedades cotadas, como são a repreensão registada (cujos efeitos não são claros), a sanção pecuniária compulsória (medida com carácter preventivo/punitivo que dificilmente se enquadra juridicamente com a ausência de um procedimento sancionatório que salvguarde os direitos de defesa da visada) e o carácter provisório da designação, suscetível de contender com o direito constitucionalmente protegido ao exercício de uma atividade económica.

Em segundo lugar, a falta de diferenciação ou gradação entre as sanções aplicáveis ao incumprimento dos limiares de representação constitui um obstáculo significativo à justiça e eficácia do regime sancionatório. Quando todas as infrações são tratadas de forma idêntica (exceto no que concerne à sua manutenção), independentemente da sua gravidade ou do contexto, isso pode resultar em penalizações desproporcionais para infrações menores, enquanto infrações mais graves não recebem a penalização adequada. Este problema é agravado pelo facto de não existir quadro sancionatório para o incumprimento relativo aos Planos para a Igualdade. A falta de diferenciação clara entre categorias pode resultar em penalizações inadequadas, que não refletem a natureza ou gravidade da infração.

Por último, a complexidade e a conflitualidade entre normas, particularmente no que diz respeito à autoridade e atribuições jurídicas da entidade responsável pela aplicação das sanções, minam gravemente a efetividade do regime sancionatório. No contexto de desautorização de altos cargos,

como Ministros ou Secretários de Estado, a CIG enfrenta um dilema significativo de autoridade, que pode impedir a aplicação de sanções de forma justa e eficaz. Esta situação não só cria um impasse na aplicação efetiva das sanções, mas também transmite uma mensagem de que a lei pode ser aplicada de forma inconsistente, dependendo da posição ou influência das entidades envolvidas.

Nos termos do artigo 7.º, as entidades do sector público empresarial e as empresas cotadas em bolsa estão, também, obrigadas a elaborar anualmente planos de igualdade e a publicá-los no respetivo *site*. Elaborados de acordo com o «Guião para a implementação de planos de igualdade para as empresas», os planos para a igualdade têm de ser enviados à CIG e à CITE, podendo esta última emitir recomendações (em articulação com a primeira). Embora os planos de igualdade sejam o segundo eixo em que assentou a Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, Casaca *et al.* (2021b) consideram que **não lhes foi dada suficiente visibilidade**: estão ausentes da própria denominação da lei, das definições constantes do artigo 3.º e do artigo 6.º, relativo ao incumprimento.

A produção do referido guião, bem como os procedimentos para a realização das comunicações a que estão obrigadas as entidades do sector público empresarial e as empresas cotadas em bolsa, foram, como previsto no artigo 11.º, regulamentadas por despacho do membro do Governo responsável pela área da igualdade. Este, o Despacho Normativo n.º 18/2019, só veio a ser publicado a 21 de junho de 2019, entrando em vigor no dia seguinte à sua publicação.

No âmbito do artigo 8.º, o acompanhamento da aplicação da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, compete à CIG, que deve elaborar anualmente um relatório de execução (onde conste também informação sobre os planos para a igualdade), para o que articula com a CITE. As entidades do sector público empresarial e as empresas cotadas em bolsa devem comunicar à CIG qualquer alteração à composição dos respetivos órgãos de administração e de fiscalização, no prazo de 10 dias. O Despacho Normativo n.º 18/2019, de 21 de junho, regulamentou, igualmente, os termos da articulação de competências entre a CIG, a CMVM e a CITE, como referido no artigo 10.º.

Assim, de acordo com o artigo 2.º do Despacho Normativo n.º 18/2019, de 21 de junho, as entidades do sector empresarial do Estado comunicam as alterações à composição dos órgãos de administração e de fiscalização no sistema de informação da organização do Estado (SIOE), junto da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), e as entidades do sector empresarial local fazem-no no sistema de informação para as entidades do subsector da administração local, junto da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL). Em ambos os casos, estas comunicações deveriam ficar imediatamente acessíveis à CIG, através da Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública (iAP). As empresas cotadas em bolsa comunicam as alterações à composição dos órgãos de administração e de fiscalização no Sistema de Difusão de Informação (SDI), junto da CMVM, sendo automaticamente remetidas à CIG.

Os Planos para a Igualdade são comunicados anualmente, até 15 de setembro do ano anterior a que dizem respeito, pelas entidades do sector empresarial do Estado e do sector empresarial local e pelas empresas cotadas em bolsa nos respetivos sistemas de informação, ficando imediatamente acessíveis à CIG e à CITE (artigo 3.º). A estas duas entidades competiu a produção de um guião para a elaboração

dos planos para a igualdade (artigo 4.º). O guião¹⁵ abrange áreas como igualdade no acesso ao emprego, igualdade nas condições de trabalho, igualdade remuneratória, proteção na parentalidade e conciliação da atividade profissional com a vida familiar e pessoal e integra matrizes de apoio ao diagnóstico, monitorização e verificação da execução do plano e devia ser dado a conhecer à CMVM. Segundo o artigo 5.º, a CITE realiza pelo menos uma reunião anual para aprovação de recomendações sobre os planos para a igualdade.

Reconhecendo a não operacionalização imediata da iAP e do SDI, o Despacho Normativo estabelece ainda um regime transitório (artigo 6.º), segundo o qual DGAEP, DGAL e CMVM enviariam à CIG a informação recebida sobre a composição dos órgãos, sendo os planos para a igualdade remetidos por correio eletrónico.

De acordo com as entrevistas realizadas para este estudo, **falta clareza na definição da fronteira entre a atuação da CIG e a da CITE**, problema que tem origem na orgânica das duas entidades. Existe uma aparente sobreposição de responsabilidades entre as duas entidades e a divisão entre monitorização e comunicação da composição dos órgãos e a dos planos para a igualdade tem produzido uma duplicação de trabalho, confusão de competências e falhas na comunicação. Ainda no domínio da atribuição de papéis, também a DGAL observa que, embora seja a ela que as alterações à composição dos órgãos de administração do sector empresarial local devem ser comunicadas, não é dela a tutela do sector, o que limita a sua capacidade para garantir a implementação da lei.

Sob a epígrafe “Regime transitório”, o artigo 12.º da Lei n.º 62/2017 contempla, no entender da já aludida nota técnica, normas que são, na verdade, relativas à aplicação no tempo. O artigo 13.º determina a apresentação de uma proposta de lei sobre o regime de representação equilibrada entre mulheres e homens na administração direta e indireta do Estado, nas instituições de ensino superior públicas e nas associações públicas e o artigo 14.º refere-se à entrada em vigor.

Como já exposto na secção 2.1, embora a Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, tivesse entrado em vigor no dia 2 de agosto de 2017, as obrigações relativas à proporção de pessoas de cada sexo apenas se tornaram efetivas a partir de 1 de janeiro de 2018 e não eram abrangiam os mandatos em curso, o que possibilitou que as empresas preterissem a efetiva aplicação da lei sem se encontrarem em incumprimento. Um outro aspeto também já referido tem que ver com a regulamentação tardia (a portaria e o despacho foram aprovados cerca de dois anos após a publicação da Lei n.º 62/2017), da qual decorreu alguma indefinição, sobretudo no que concerne à forma e ao conteúdo dos Planos para a Igualdade. Note-se, ainda, que, em 2019, decorreram três meses entre finais de junho, data da publicação do Despacho, e meados de setembro, prazo para a comunicação dos Planos à CITE, tornando o calendário de difícil cumprimento, sobretudo na ausência do instrumento de apoio à elaboração dos PI de acordo com o previsto (Casaca *et al.*, 2021b)

Não obstante as incongruências e imprecisões que, em certa medida, comprometem a efetividade da lei, na visão das entidades entrevistadas no âmbito de presente estudo, o pacote legislativo composto pela Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, pela Portaria n.º 174/2019, de 6 de junho, e pelo Despacho

¹⁵ Disponível em https://cite.gov.pt/documents/14333/137054/Planos_Igualdade_Guiao.pdf

Normativo n.º 18/2019, de 21 de junho, bem como a documentação administrativa, apresentam, no seu todo, uma redação clara e precisa, garantindo precisão e coerência técnica, jurídica e procedimental.

4.3. Quais os resultados em matéria de representação equilibrada nos órgãos de administração e fiscalização e de adoção de planos para a igualdade?

As entidades entrevistadas foram unânimes em destacar a importância da manutenção da lei, sublinhando os resultados positivos e notórios que têm sido observados desde a sua implementação e que, segundo elas, são um testemunho do impacto positivo da legislação. A legislação é considerada eficaz, vista como um instrumento fundamental para garantir uma abordagem proativa na promoção da igualdade entre mulheres e homens, que contribuiu para avanços significativos na promoção daquela igualdade nas empresas cotadas em bolsa e nos sectores empresarial do estado e local. Foi também expressa a preocupação com a possibilidade de revogação da lei, argumentando-se que isso poderia resultar num retrocesso dos avanços alcançados até agora.

A base de dados facultada pela CIG mostra que, em 2018, ano da entrada em vigor da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, eram 39 as **empresas cotadas em bolsa**¹⁶. Recorde-se, porém, que, conforme o n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, o limite de 20% para a proporção mínima de pessoas de cada sexo designadas de novo para cada órgão de administração e de fiscalização não se aplicava aos mandatos em curso e o mesmo sucedeu quando, em 2020, o limiar passou de 20% para 33,3%. Assim, ao longo dos cinco anos em análise (2018-2022), o conjunto das empresas cotadas – cujo número variou ligeiramente, em função de saídas da bolsa e do surgimento de novos emitentes – englobou empresas sujeitas ao limiar de 20%, outras ao de 33,3% e ainda aquelas cujos órgãos haviam sido eleitos antes de 2018 e, portanto, sem limites a aplicar. A evolução destes números é exibida na Tabela 5¹⁷.

¹⁶ Não se está a contabilizar uma das empresas cotadas em bolsa, já que a sua sede é em Espanha, o que, de acordo com o nosso Código Civil, faz com que tenha como lei pessoal a lei espanhola.

¹⁷ Não obstante o disposto no n.º 4 do artigo 5.º da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, estes números foram apurados com base na data de início do mandato, não atendendo a eventuais alterações de composição dos órgãos.

Tabela 5 – Número de empresas cotadas em bolsa e abrangência dos limiares de representatividade nos órgãos de administração e de fiscalização (2018-2022)

		2018	2019	2020	2021	2022
Total		39	38	38	37	36
Órgãos de administração	Abrangidas limiar 20%	14 (36%)	21 (55%)	20 (53%)	15 (41%)	7 (19%)
	Abrangidas limiar 33,3%			13 (34%)	22 (59%)	29 (81%)
	Não abrangidas	25 (64%)	17 (45%)	5 (13%)	0 (0%)	0 (0%)
Órgãos de fiscalização	Abrangidas limiar 20%	12 (31%)	22 (58%)	21 (55%)	14 (38%)	8 (22%)
	Abrangidas limiar 33,3%			12 (32%)	23 (62%)	28 (78%)
	Não abrangidas	27 (69%)	16 (42%)	5 (13%)	0 (0%)	0 (0%)

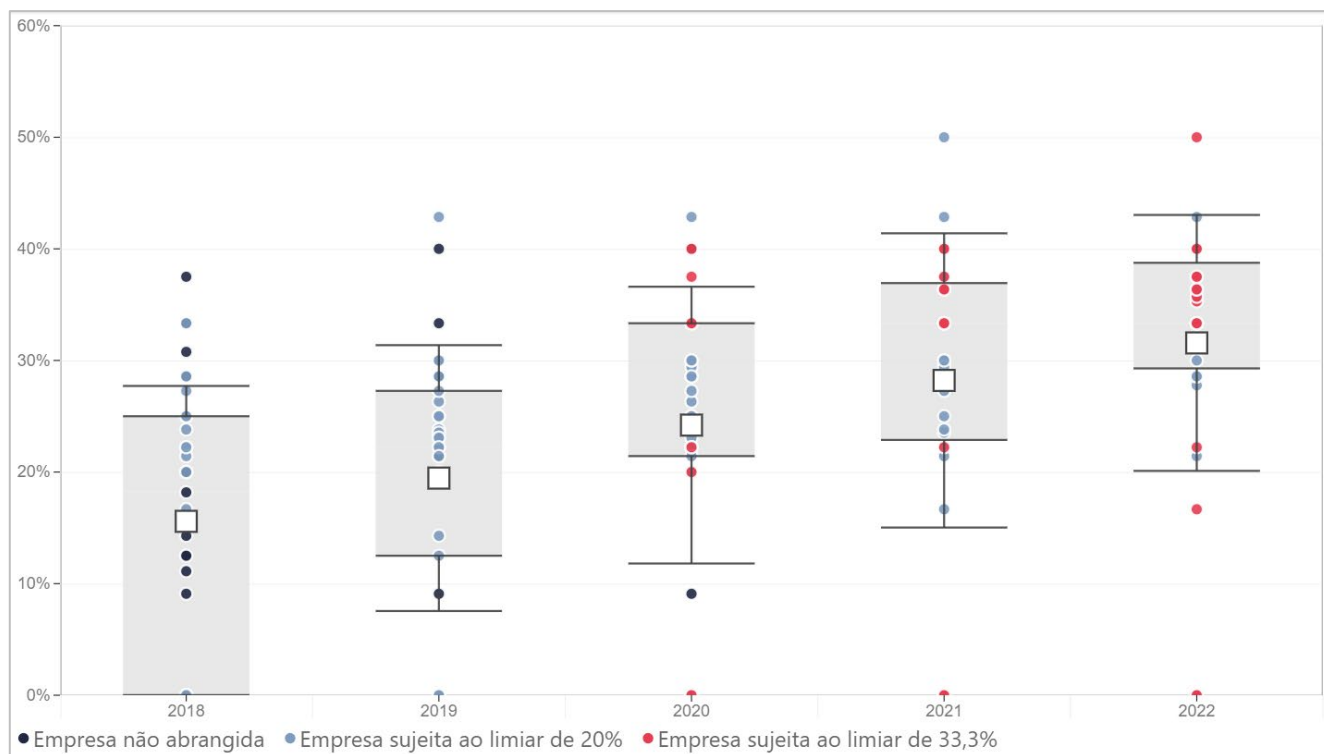
Fonte: CIG, cálculos próprios

Quando a lei entrou em vigor, a maioria das empresas tinha mandatos em curso, pelo que não estava sujeita ao cumprimento do limite mínimo de 20%. Como seria de esperar, o número de empresas abrangidas por esta obrigação foi aumentando ao longo do tempo e logo em 2019 já eram mais as empresas a quem o limiar se aplicava que aquelas que não tinham de o respeitar. A partir de 2021, já todas estavam sujeitas a um dos dois limites, tanto no órgão de administração como no de fiscalização.

A Figura 6 mostra a distribuição da proporção de cargos em **órgãos de administração** ocupados por mulheres nas empresas cotadas em bolsa¹⁸. Em 2018, para o conjunto das empresas cotadas em bolsa, a média daquela proporção era de 15,6%, sendo 38% o valor mais elevado, mas havendo 12 empresas onde não existia qualquer mulher a ocupar um cargo de administração; em 19 delas, pelo menos 20% dos lugares (limiar mínimo estabelecido para os dois primeiros anos de vigência da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto) eram ocupados por mulheres. Em 2022, eram cinco as empresas onde as mulheres ocupavam, pelo menos, 40% dos cargos de administração, chegando mesmo aos 50% numa delas; por outro lado, empresas sem qualquer mulher na sua administração tornaram-se *outliers*. Constata-se, ainda, que a proporção média (representada pelos quadrados brancos) aumentou ao longo dos cinco anos. Verifica-se, também, que as empresas sujeitas a um limite e, em particular, ao limite de 33,3% tendem a ocupar o topo da distribuição, apesar de os *outliers* (tanto superiores quanto inferiores) não seguirem essa tendência.

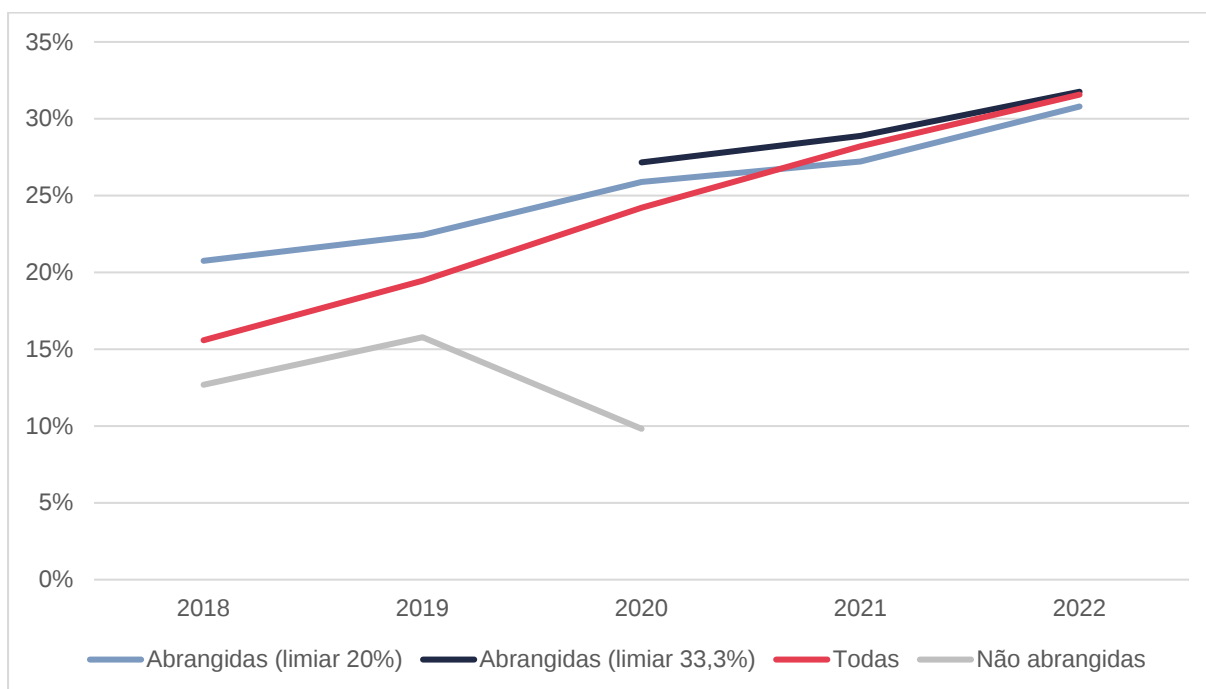
¹⁸ A caixa de bigodes representada na Figura 6 não mostra todas as observações; o PowerBI usado na sua construção seleciona valores representativos de cada categoria que ilustrem a respetiva distribuição.

Figura 6 – Distribuição da proporção de cargos em órgãos de administração ocupados por mulheres nas empresas cotadas em bolsa (2018-2022)



Fonte: CIG, cálculos próprios

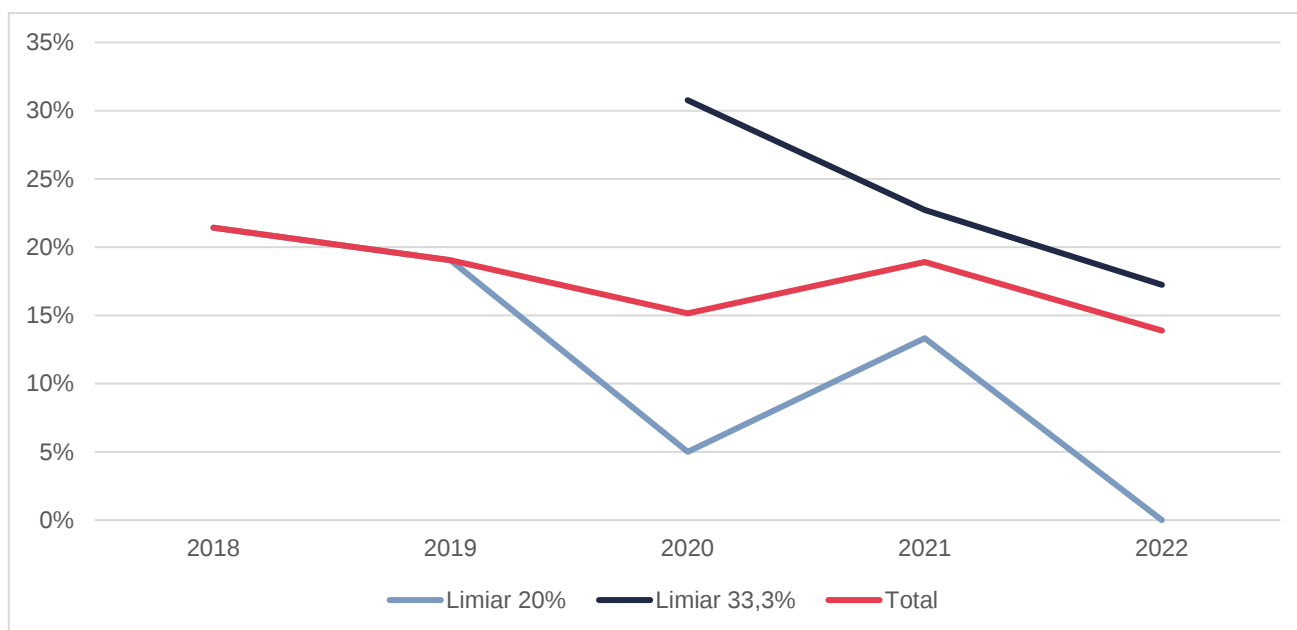
A Figura 7 permite-nos olhar para a evolução da média da proporção de mulheres nos órgãos de administração, distinguindo entre o total das empresas cotadas em bolsa e os subconjuntos das abrangidas pelos limiares de 20% e de 33,3% e das não sujeitas a um limite. Para as empresas abrangidas por um limiar, aquela proporção aumentou sempre entre 2018 e 2022; já no caso das que a ele não estavam obrigadas, a percentagem diminuiu entre 2019 e 2020, depois de ter também aumentado entre 2018 e 2019.

Figura 7 – Proporção média de cargos em órgãos de administração ocupados por mulheres nas empresas cotadas em bolsa (2018-2022)

Fonte: CIG, cálculos próprios

Como se observa na Figura 6, nem todas as empresas já abrangidas por um limiar o aplicaram, ou seja, ocorreram situações de incumprimento. A Figura 8 mostra a evolução da taxa de incumprimento, calculada como o rácio entre o número de empresas que não respeitavam o limiar e o número de empresas que a ele estavam obrigadas. Grosso modo, pode afirmar-se que a percentagem de empresas cotadas em bolsa a respeitar o estabelecido na Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, no que aos órgãos de administração diz respeito, tem vindo a aumentar. Também se verifica, de modo não inesperado, que o incumprimento é superior entre empresas sujeitas ao limite mais exigente de 33,3%. Refira-se, ainda, que, em alguns casos, o incumprimento é reiterado.

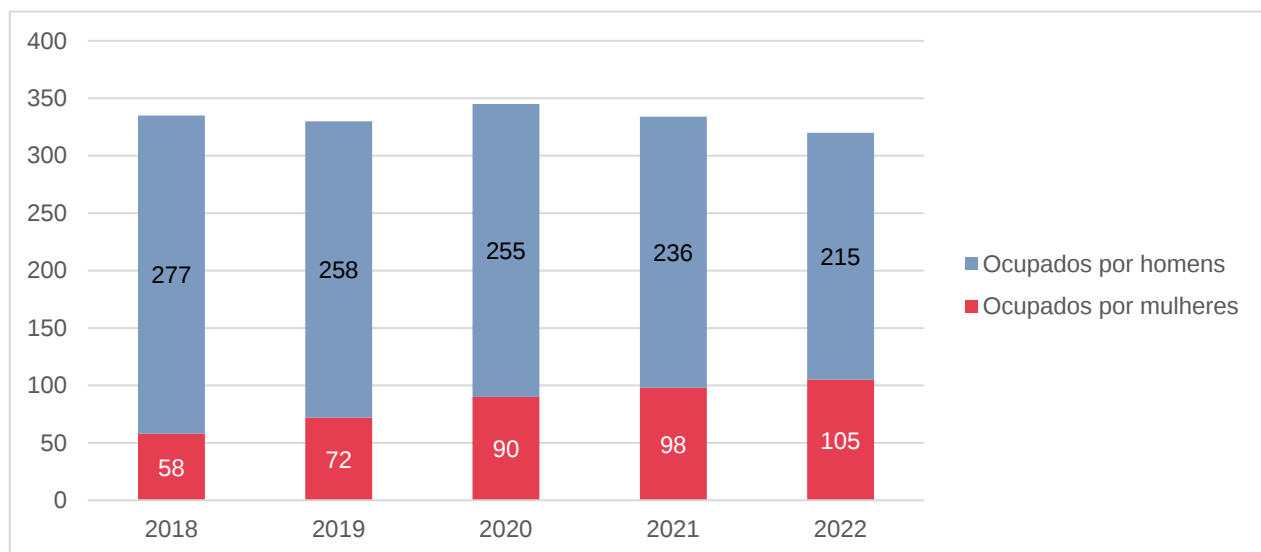
Figura 8 – Taxa de incumprimento dos limiares para os órgãos de administração das empresas cotadas em bolsa



Fonte: CIG, cálculos próprios

Olhando agora para o total de cargos em órgãos de administração de empresas cotadas em bolsa, isto é, sem atender à sua distribuição entre as referidas empresas (Figura 9), verifica-se que, durante os cinco anos em análise, aumentou o número de mulheres administradoras que, em 2018, era de 58 e que em 2022 quase tinha duplicado. Esta variação em termos absolutos representa também um incremento da importância relativa da presença de mulheres nos órgãos de administração, com a percentagem do número total de lugares ocupados por estas a crescer a uma média anual de 3,9 pp.

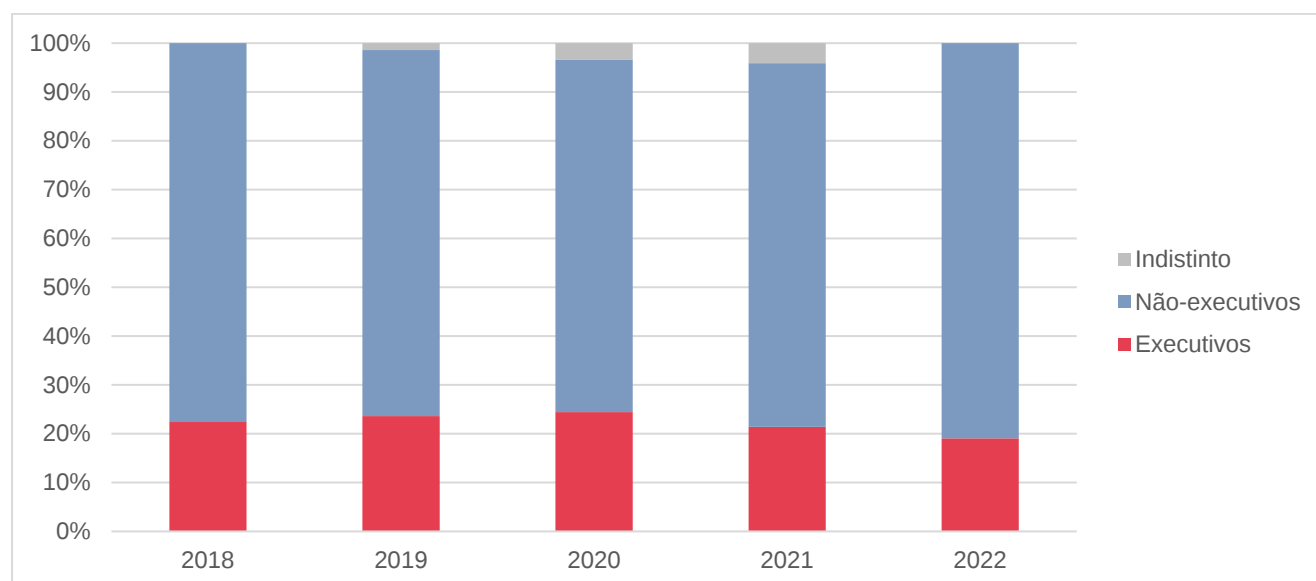
Figura 9 – Número de homens e de mulheres em órgãos de administração de empresas cotadas em bolsa (2018-2022)



Fonte: CIG, cálculos próprios

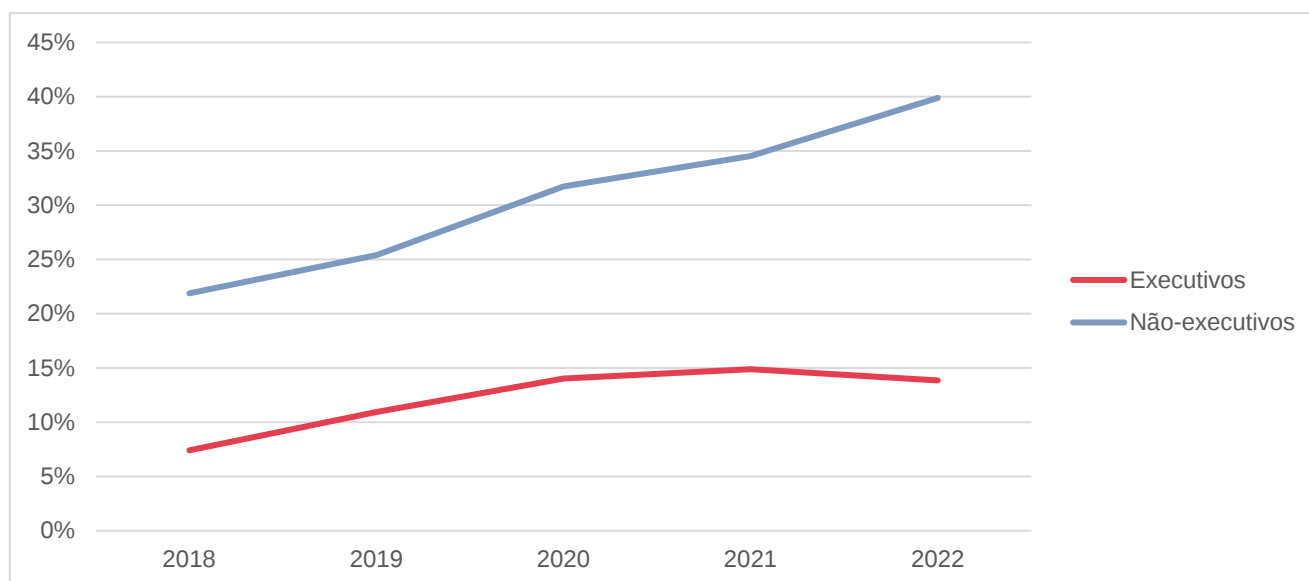
Embora o limite legal seja definido para o total dos lugares nos órgãos de administração, é interessante analisar a representação de mulheres em termos de cargos executivos e não-executivos. Constatou-se, então, que a maioria delas ocupou cargos não-executivos (Figura 10) e que é nestes que se regista a maior proporção média de mulheres, observação válida tanto no universo total das empresas cotadas em bolsa como nos subconjuntos de empresas cotadas em bolsa já abrangidas pelos limiares mínimos. Como se verifica na Figura 11, a proporção média de mulheres nos órgãos de administração executivos nunca atingiu os 20% durante o período em análise e até diminuiu entre 2021 e 2022, depois de ter crescido entre 2018 e 2021. Ou seja, o crescimento da presença de mulheres nos órgãos de administração das empresas cotadas em bolsa tem assentado, sobretudo, nos cargos não-executivos, algo realçado pela Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - Intersindical Nacional (CGTP-IN), em Casaca *et al.* (2021b). Aliás, em 2022, enquanto 43,5% dos cargos não-executivos eram ocupados por mulheres, ultrapassando o limiar dos 33,3%, nos cargos executivos, essa presença não atingia os 20%, ficando nos 16,8%. O crescimento mais lento da representação feminina nos cargos executivos pode significar a existência de barreiras mais significativas ao avanço das mulheres nestes cargos, na medida em que estes lugares exigem maior visibilidade e responsabilidade operacional.

Figura 10 – Distribuição das mulheres administradoras de empresas cotadas em bolsa por cargos executivos e não-executivos



Fonte: CIG, cálculos próprios

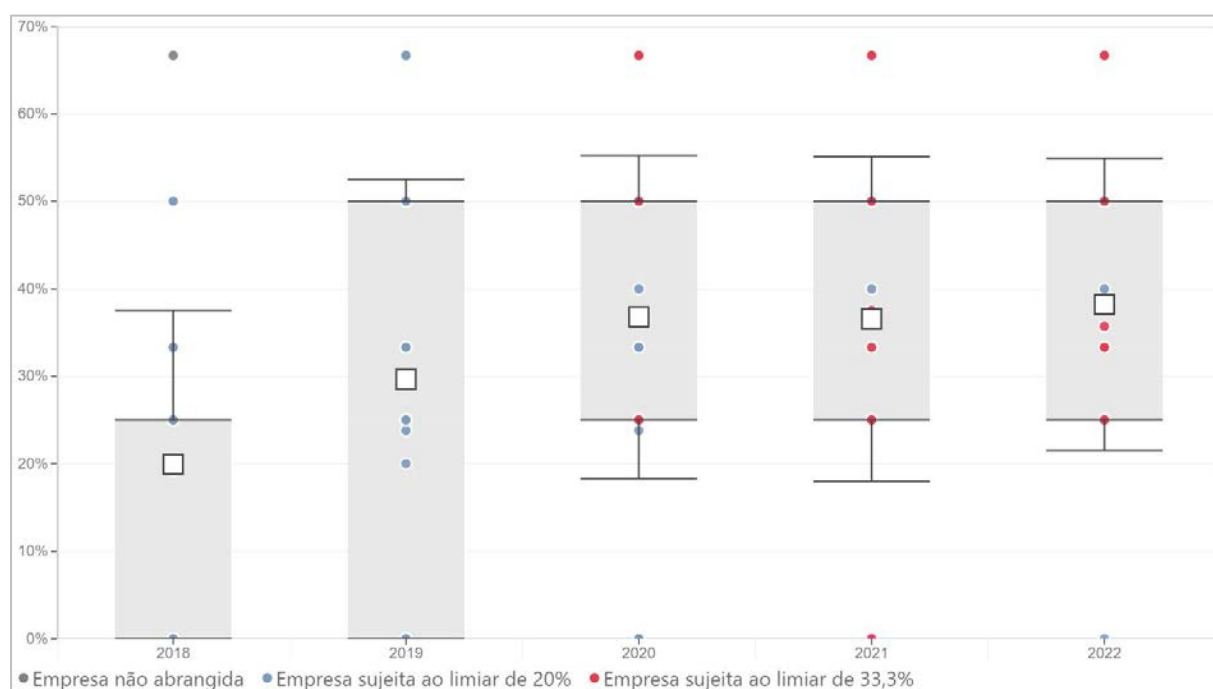
Figura 11 – Média da proporção de cargos executivos e não-executivos ocupados por mulheres nas empresas cotadas em bolsa (2018-2022)



Fonte: CIG, cálculos próprios

No que aos **órgãos de fiscalização das empresas cotadas** diz respeito, a proporção média de cargos ocupados por mulheres – representada por quadrados na Figura 13, onde se exhibe a distribuição da proporção de cargos em órgãos de fiscalização ocupados por mulheres nas empresas cotadas em bolsa¹⁹ – passou de 19,9% em 2018 para 38,2%, para o conjunto destas empresas e, à semelhança do registado nos de administração, empresas sem qualquer mulher nos órgãos de fiscalização tornaram-se *outliers*.

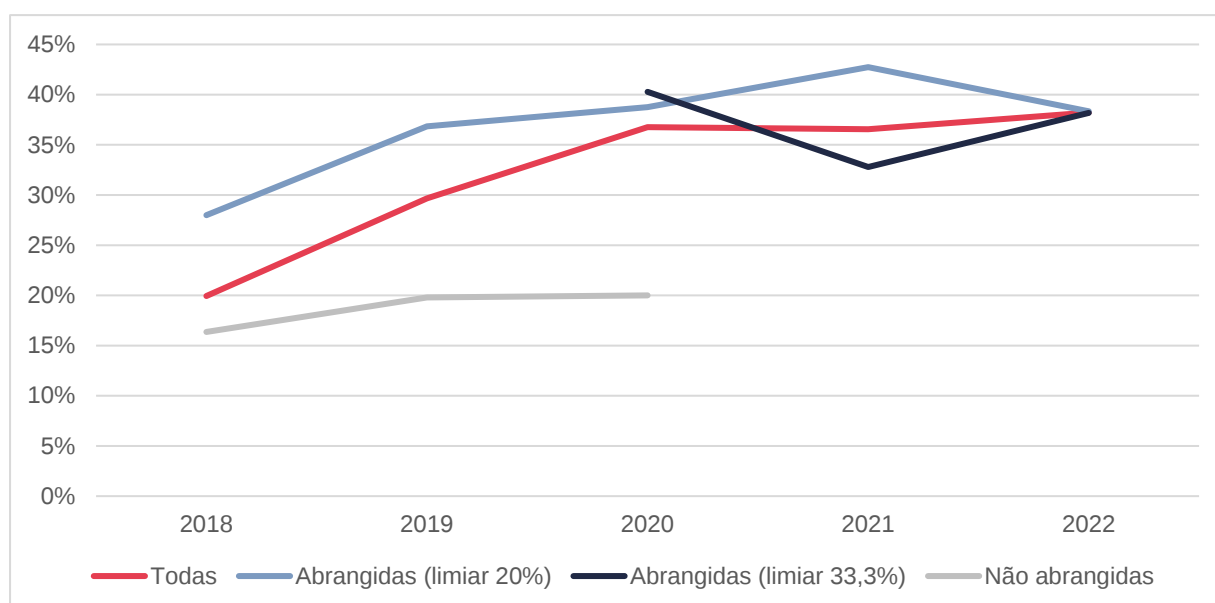
¹⁹ Novamente, a caixa de bigodes não mostra os valores (pontos) para todas as empresas cotadas em bolsa, mas antes escolhe alguns exemplos que ilustrem a distribuição.

Figura 12 – Distribuição da proporção de cargos em órgãos de fiscalização ocupados por mulheres nas empresas cotadas em bolsa (2018-2022)

Fonte: CIG, cálculos próprios

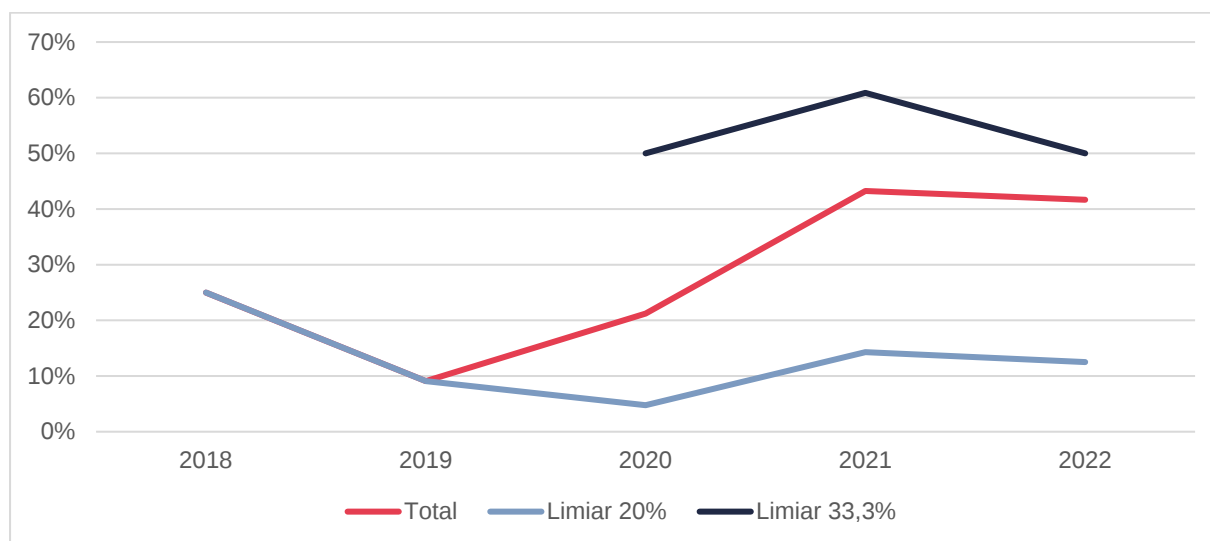
Note-se que, como explicado, a aplicação da lei foi progressiva, já que a percentagem mínima para a representação de cada sexo começou por ser de 20%, aumentando, em 2020, para 33,3%, não sendo, em qualquer um dos casos, exigida para os mandatos em curso. Assim, a Figura 12 mostra a evolução da média da percentagem de mulheres em órgãos de fiscalização em vários universos de empresas cotadas em bolsa, diferenciados de acordo com a aplicabilidade dos dois limiares. Como se observa, e de modo eventualmente surpreendente, aquela proporção foi, em média, inferior no grupo das empresas sujeitas ao limiar superior, de 33,3%, quando comparado com o de 20%, o que se poderá explicar por uma grande taxa de incumprimento entre o primeiro grupo (Figura 13).

Figura 13 – Média da proporção de cargos em órgãos de fiscalização ocupados por mulheres nas empresas cotadas em bolsa (2018-2022)



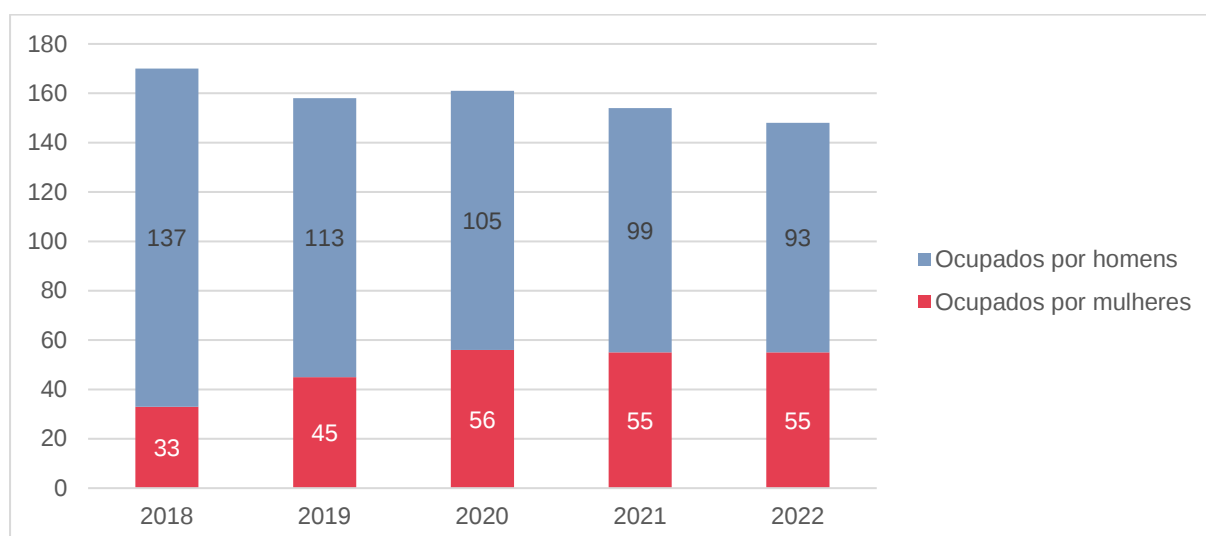
Fonte: CIG, cálculos próprios

Figura 14 – Taxa de incumprimento dos limiares mínimos de representação de cada sexo nos órgãos de fiscalização das empresas cotadas em bolsa (2018-2022)



Fonte: CIG, cálculos próprios

Em 2018, havia 33 mulheres nos lugares dos órgãos de fiscalização das empresas cotadas em bolsa, correspondendo a 19,4% do total de cargos. Esta percentagem cresceu a um ritmo anual médio de 4,4 pp, pelo que, em 2022, 37,2% daqueles lugares eram ocupados por mulheres. Refira-se, contudo, que, apesar de o número absoluto de mulheres nesta posição ter crescido, para o aumento da sua importância relativa contribuiu também a redução do número de lugares nos órgãos de fiscalização (Figura 14).

Figura 15 – Número de homens e de mulheres em órgãos de fiscalização de empresas cotadas em bolsa (2018-2022)

Fonte: CIG, cálculos próprios

Os dados na base desta análise para as empresas cotadas em bolsa mostram, como exposto, que a igualdade entre homens e mulheres tem estado a aumentar nas empresas cotadas em bolsa desde a entrada em vigor da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, com o crescimento da presença de mulheres nos órgãos de administração e nos de fiscalização. Um facto que vale a pena destacar é o de que, em 2022, a média da proporção de mulheres e a percentagem do total de lugares ocupados por mulheres estavam ambas acima dos 30%, nos órgãos de administração, bem como nos de fiscalização. Os dados mostram também que, apesar de a taxa de incumprimento ser superior nos órgãos de fiscalização, é nestes que a presença de mulheres é maior, tanto em termos de média da proporção de mulheres, como de percentagem do total de lugares ocupados por mulheres. Esta conclusão é válida para o conjunto das empresas em bolsa, bem como para uma análise em função dos subgrupos definidos pelos limiares de 20% e de 33,3%.

Em Casaca *et al.* (2021b), a Confederação Empresarial de Portugal (CIP) havia concluído que as empresas privadas perceberam a importância da diversidade de género na inovação, na flexibilidade, na produtividade e no crescimento do negócio, pelo que este é um fator a que atentam nos processos de seleção. No grupo de discussão organizado também por Casaca *et al.* (2021b), o Vice-Presidente do Instituto Português de *Corporate Governance* (IPCG) foi de opinião de que se estão a alcançar os objetivos da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, sem deixar, contudo, de ressaltar que «estamos a analisar um universo muito pequeno que são as empresas cotadas quando comparadas com o conjunto de empresas existentes no país». No mesmo grupo de discussão, a generalidade das confederações empresariais²⁰, bem como a UGT, salientaram pela negativa a situação no sector público empresarial, em especial, no sector empresarial local.

²⁰ Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP), Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP), Confederação Empresarial de Portugal (CIP) e Confederação do Turismo de Portugal (CTP).

Analise-se, então, os dados remetidos pela CIG no que respeita ao **sector público empresarial**, isto é, relativos às empresas do sector empresarial do Estado e às do sector empresarial local. Para umas e para outras, à semelhança do que sucedeu com as empresas cotadas em bolsa, o limiar para a proporção de pessoas de cada sexo designadas para cada órgão de administração e de fiscalização foi introduzido paulatinamente, já que não se aplicava aos mandatos em curso (cf. nr. 3 do artigo 4.º). No entanto, diferentemente das cotadas em bolsa, o limite mínimo foi logo fixado em 33,3 %, sem vigorar um patamar intermédio numa primeira fase. Outra diferença reside no facto de o limiar dever ser cumprido relativamente aos cargos executivos e aos não executivos (não somente à soma). Uma terceira diferença decorre de algumas empresas do sector público empresarial terem somente um lugar de administração e de fiscalização, tornando impossível cumprir um mínimo de representatividade de cada sexo; no caso do sector empresarial local, o limite mínimo de 33,3% aplica-se mesmo apenas aos órgãos de administração, uma vez que o fiscal é único²¹.

A Tabela 6 mostra o número de **empresas do sector empresarial do Estado** e a evolução da percentagem delas abrangidas pelo limite de 33,3%, distinguindo entre aquelas a quem o limiar não se aplica por o órgão ser unipessoal e as que era por ainda terem os mandatos em curso. No caso dos órgãos de fiscalização, há um número relevante de empresas para as quais não existe informação (principalmente em 2019 e 2022), o que limita a capacidade de utilização da base de dados na presente análise.

Tabela 6 – Número de empresas do sector empresarial do Estado e abrangência dos limiares de representatividade nos órgãos de administração e de fiscalização (2018-2022)

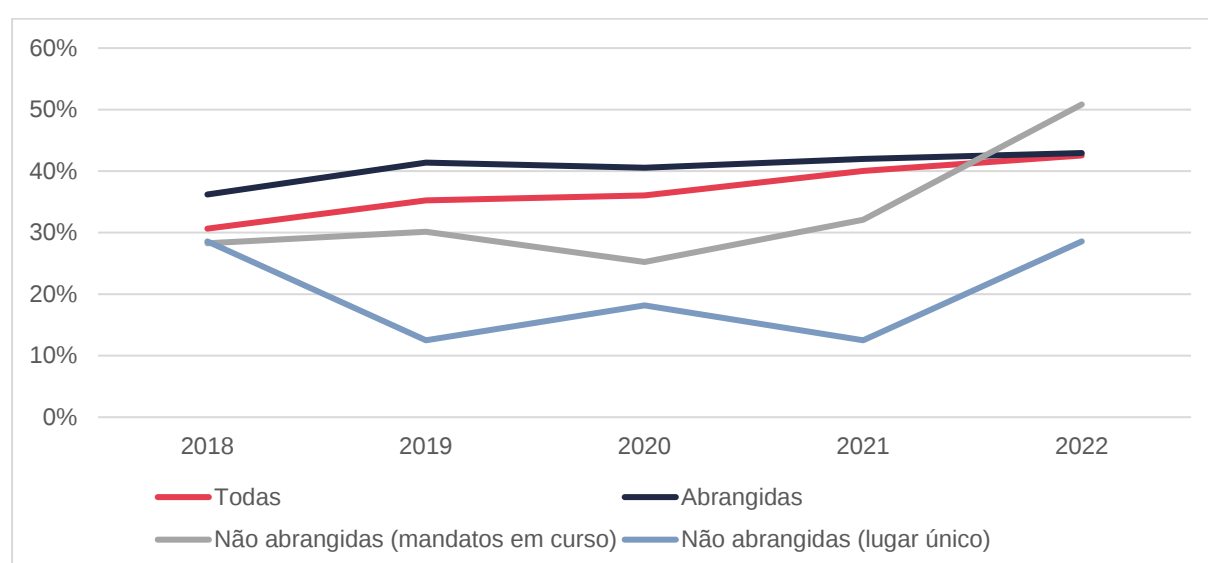
		2018	2019	2020	2021	2022
Total		181	179	167	183	178
Órgãos de administração	Abrangidas	54 (29,8%)	94 (52,5%)	123 (73,7%)	164 (89,6%)	163 (91,6%)
	Não abrangidas - lugar único	7 (3,9%)	8 (4,5%)	11 (6,6%)	8 (4,4%)	7 (3,9%)
	Não abrangidas - mandatos em curso	120 (66,3%)	77 (43,0%)	33 (19,8%)	11 (6,0%)	4 (2,2%)
	Sem informação	0	0	0	0	4 (2,2%)
Órgãos de fiscalização	Abrangidas	64 (35,4%)	58 (32,4%)	93 (55,7%)	108 (59,0%)	80 (44,9%)
	Não abrangidas - lugar único	2 (1,1%)	1 (0,6%)	10 (6,0%)	33 (18,0%)	1 (0,6%)
	Não abrangidas - mandatos em curso	100 (55,2%)	28 (15,6%)	51 (30,5%)	23 (12,6%)	12 (6,7%)
	Sem informação	15 (8,3%)	92 (51,4%)	13 (7,8%)	19 (10,4%)	85 (47,8%)

Fonte: CIG, cálculos próprios

²¹ Cf. n.º 2 do artigo 25.º do Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, na sua redação atual.

Entre as empresas do sector empresarial do Estado, aumentou a proporção média de cargos em **órgãos de administração** ocupados por mulheres, tendência verificada também no subconjunto delas a quem se foi aplicando o limiar de representatividade. No caso destas últimas, aquela média esteve sempre acima dos exigidos 33,3%. Já as empresas não abrangidas (por qualquer um dos motivos enunciados) exibem uma evolução não linear. Sublinhe-se o caso das empresas com apenas um lugar de administração, que, se individualmente não podem cumprir um mínimo de representatividade de cada sexo, no seu conjunto, poderiam fazê-lo; verifica-se, contudo, que, nesse universo, a proporção média de cargos ocupados por mulheres ficou sempre aquém dos 30% (Figura 16).

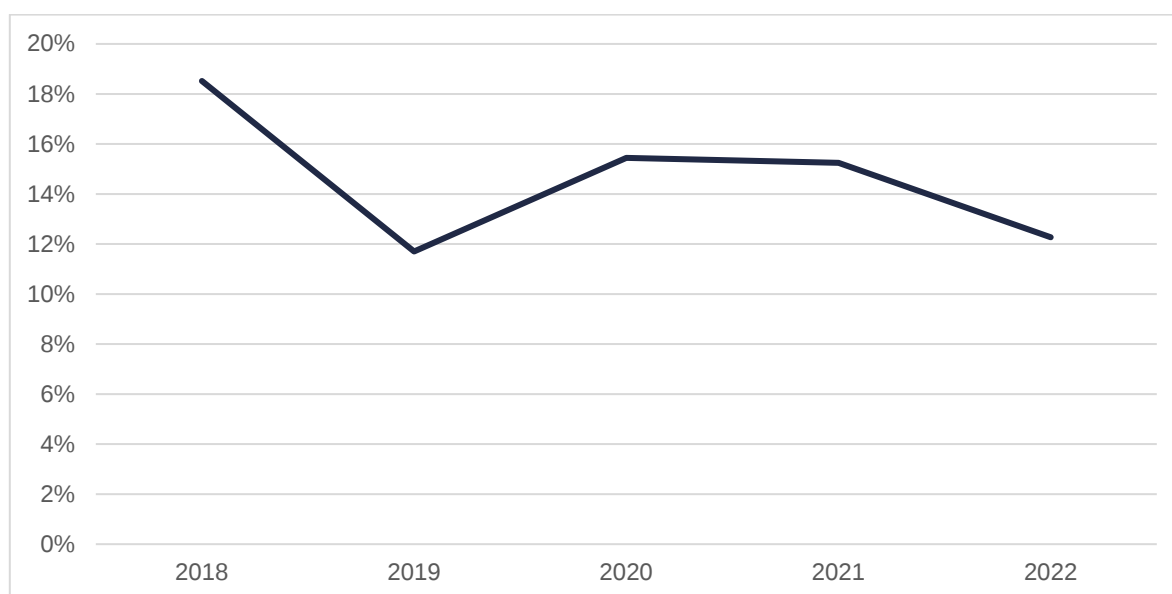
Figura 16 – Média da proporção de cargos em órgãos de administração ocupados por mulheres nas empresas do sector empresarial do Estado (2018-2022)



Fonte: CIG, cálculos próprios

As empresas com apenas um lugar de administração não entram para o cálculo da taxa de incumprimento exibida na Figura 16. Esta deveria contabilizar os casos em que um dos sexos ocupa mais de 66,7% dos lugares executivos e/ou dos não-executivos, já que, para as empresas do sector empresarial público, o limiar mínimo de 33,3% aplica-se a ambos os tipos. No entanto, uma análise da base de dados revelou algumas incongruências, pelo que se optou por considerar apenas a percentagem relativa ao total de cargos. Assim, a taxa de incumprimento da Figura 16 é um valor mínimo, que, na realidade, provavelmente será mais elevado. Sublinhe-se o facto de algumas situações de incumprimento corresponderem a casos em que eram as mulheres a ocupar mais de dois terços dos lugares.

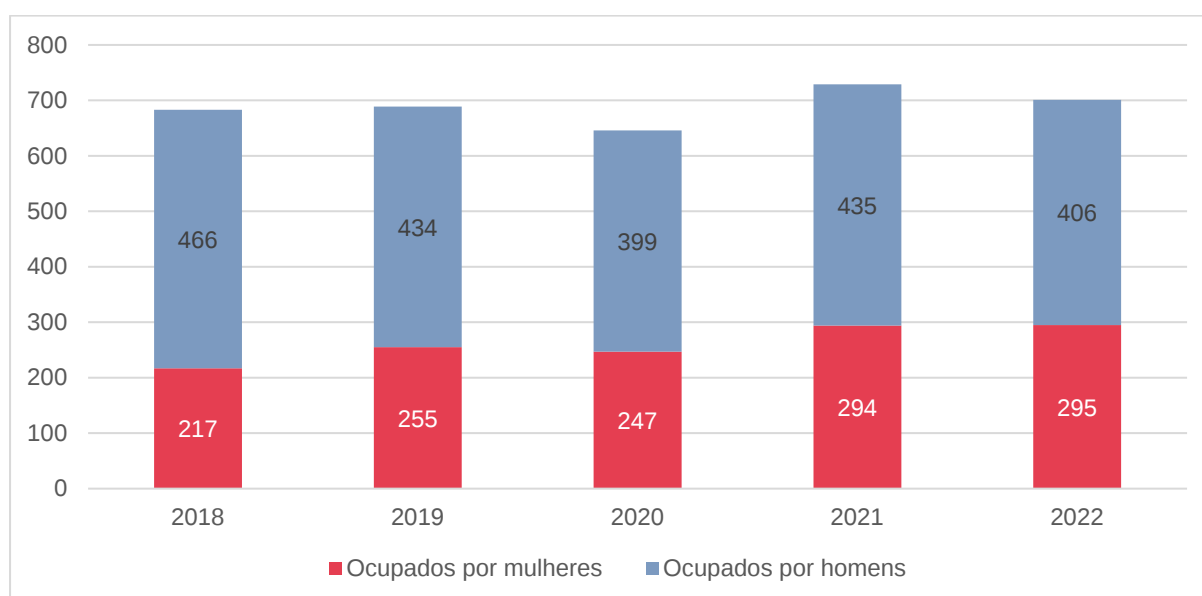
Figura 17 – Taxa de incumprimento do limiar mínimo de representação de cada sexo nos órgãos de administração das empresas do sector empresarial do Estado (2018-2022)



Fonte: CIG, cálculos próprios

Além da proporção média de cargos ocupados por mulheres, também cresceu o número de mulheres em órgãos de administração de empresas do sector empresarial do Estado (Figura 17). Em 2018, havia 217 administradoras; em 2022, eram 295 e, apesar do decréscimo em termos absolutos entre 2019 e 2020, em termos relativos, a presença feminina aumentou sempre e esteve sempre acima dos 30%. No conjunto das empresas abrangidas, a proporção de cargos ocupados por mulheres situou-se sempre acima dos 33,3%.

Figura 18 – Número de homens e de mulheres em órgãos de administração de empresas do sector empresarial do Estado (2018-2022)

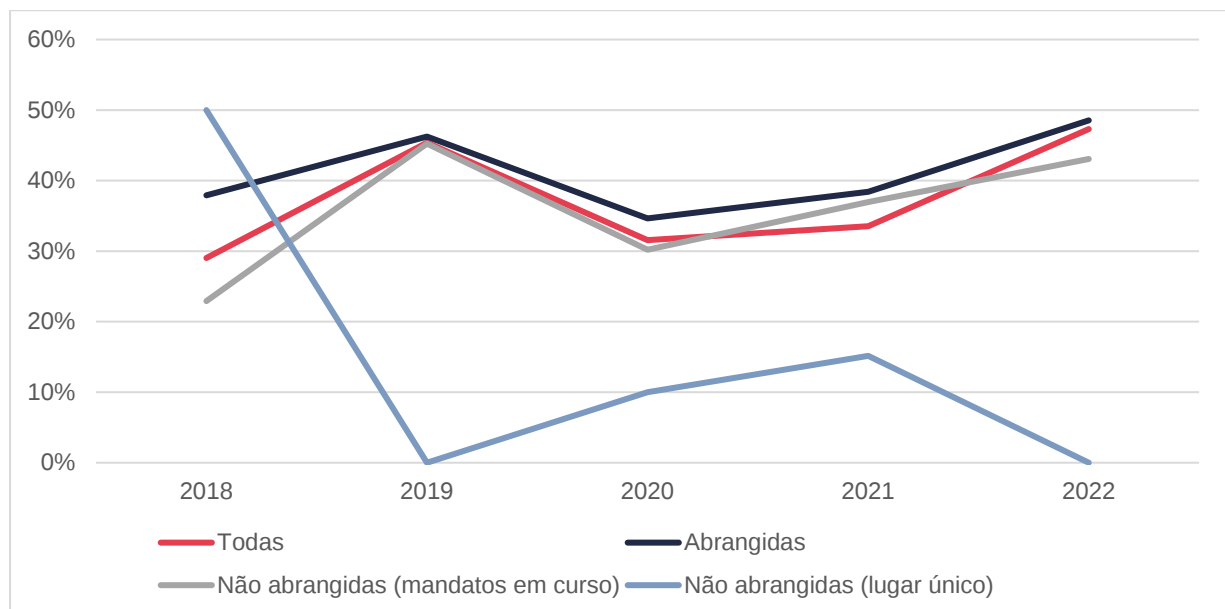


Fonte: CIG, cálculos próprios

Em relação aos órgãos de administração das empresas do sector empresarial do Estado, não se verifica, pois, um contraste pela negativa com as empresas cotadas em bolsa, como havia sido sugerido pelas confederações empresariais e pela UGT em Casaca *et al.* (2021b). Pelo contrário, a média da proporção de lugares ocupados por mulheres é – em todos os anos, quer se considere o conjunto de todas as empresas, quer se contemple apenas as sujeitas pelo limite mínimo – superior no sector empresarial do Estado e o mesmo acontece para a percentagem de mulheres na totalidade de cargos.

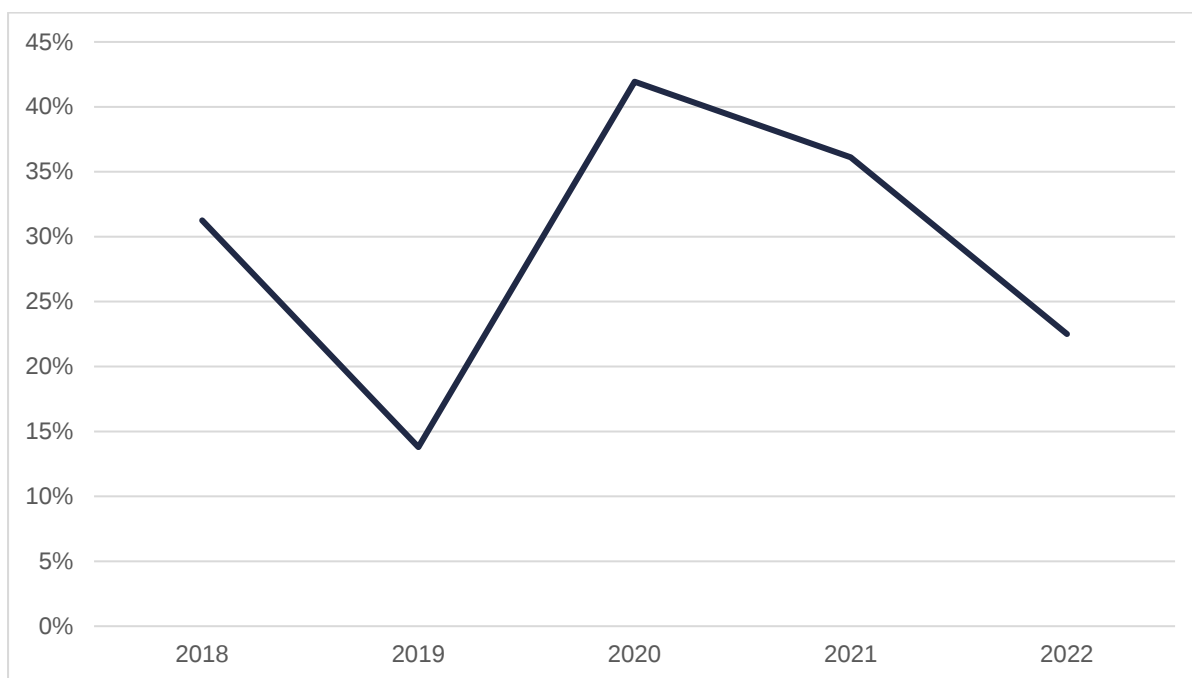
Considerando os **órgãos de fiscalização**, também não se deteta uma situação negativa por comparação com a das empresas cotadas em bolsa. Como mostra a Figura 19, a proporção média de cargos em órgãos de fiscalização ocupados por mulheres aumentou de 2018 para 2022 e, apesar de algumas flutuações durante este período, manteve-se acima dos 33,3%, mesmo quando incluímos as empresas a quem os limiares (ainda) não se aplicavam. Não obstante, a taxa de incumprimento manteve-se elevada, embora seja de mencionar que alguns dos casos de incumprimento são por um insuficiente número de homens (Figura 20). Acompanhando esta evolução, entre 2018 e 2022, aumentou o peso da representação feminina no total dos lugares nos órgãos de fiscalização, embora registando-se variações de sinal contrário em alguns anos (Figura 21), sem que, contudo, o número de cargos ocupados por mulheres baixasse abaixo dos 33,3%. Recorde-se, porém, que os dados relativos aos órgãos de fiscalização sofrem de lacunas significativas, que devem ser atendidas na análise a estes resultados.

Figura 19 – Média da proporção de cargos em órgãos de fiscalização ocupados por mulheres nas empresas do sector empresarial do Estado (2018-2022)



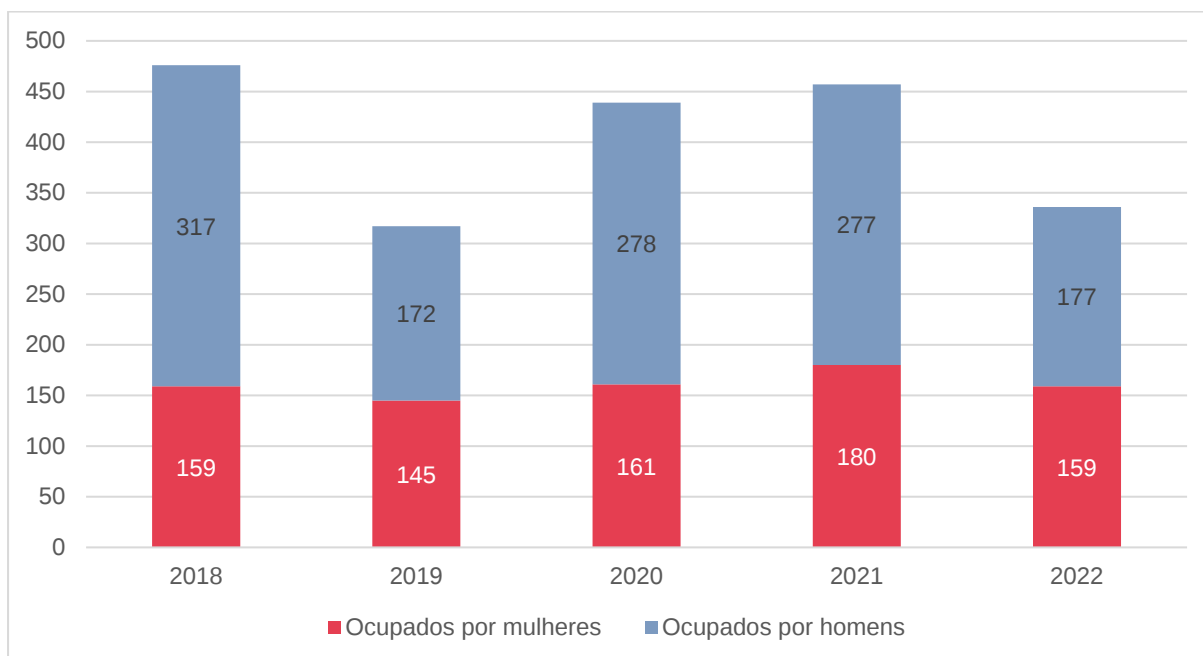
Fonte: CIG, cálculos próprios

Figura 20 – Taxa de incumprimento do limiar mínimo de representação de cada sexo nos órgãos de fiscalização das empresas do sector empresarial do Estado (2018-2022)



Fonte: CIG, cálculos próprios

Figura 21 – Número de homens e de mulheres em órgãos de fiscalização de empresas do sector empresarial do Estado (2018-2022)



Fonte: CIG, cálculos próprios

Também relativamente às **empresas do sector empresarial local**, não se encontram resultados negativos face aos das empresas cotadas. Como seria de esperar, entre 2018 e 2022, cresceu o

número de empresas que, tendo elegido novos órgãos de administração, passaram a estar submetidas ao limiar de 33,3% (Tabela 8).

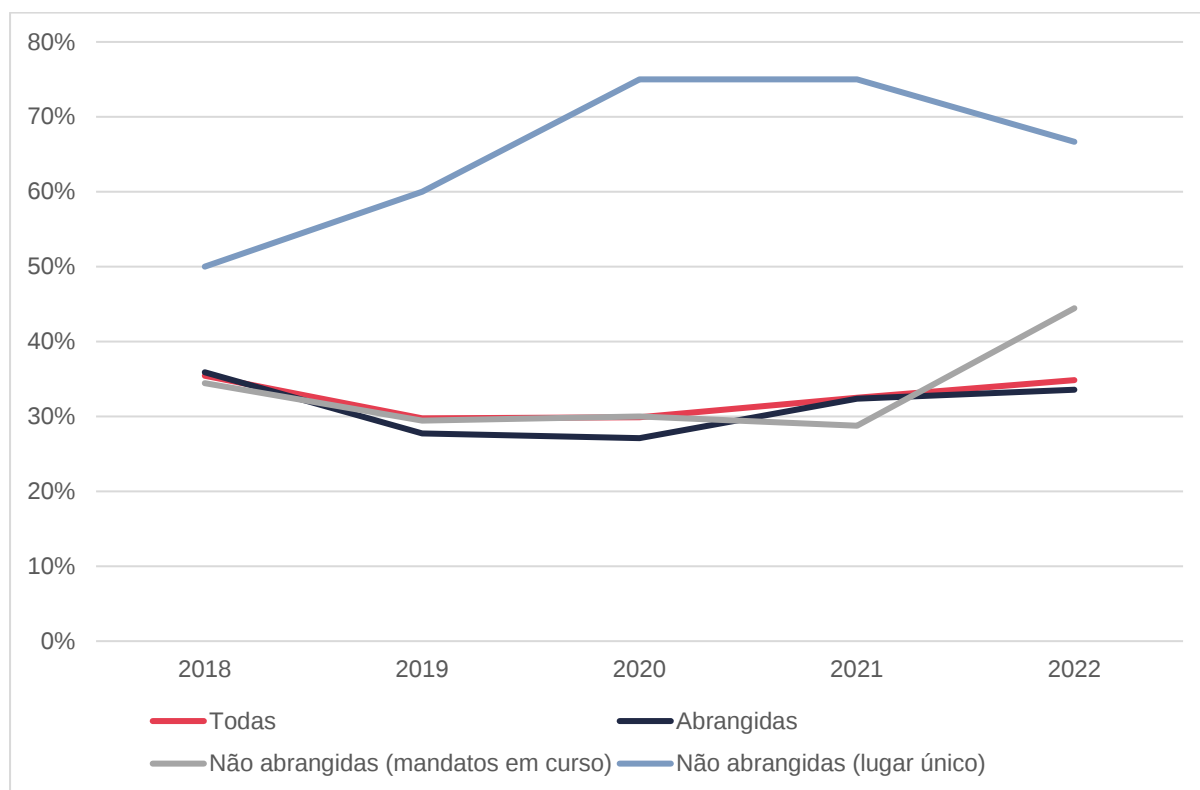
Tabela 7 – Número de empresas do sector empresarial local e abrangência dos limiares de representatividade nos órgãos de administração (2018-2022)

		2018	2019	2020	2021	2022
Total		158	172	176	181	179
Órgãos de administração	Abrangidas	39 (24,7%)	59 (34,3%)	69 (39,2%)	135 (74,6%)	169 (94,4%)
	Não abrangidas - lugar único	6 (3,8%)	5 (2,9%)	4 (2,3%)	4 (2,2%)	6 (3,4%)
	Não abrangidas - mandatos em curso	106 (67,1%)	107 (62,2%)	101 (57,4%)	41 (22,7%)	3 (1,7%)
	Sem informação	7 (4,4%)	1 (0,6%)	2 (1,1%)	1 (0,6%)	1 (0,6%)

Fonte: CIG, cálculos próprios

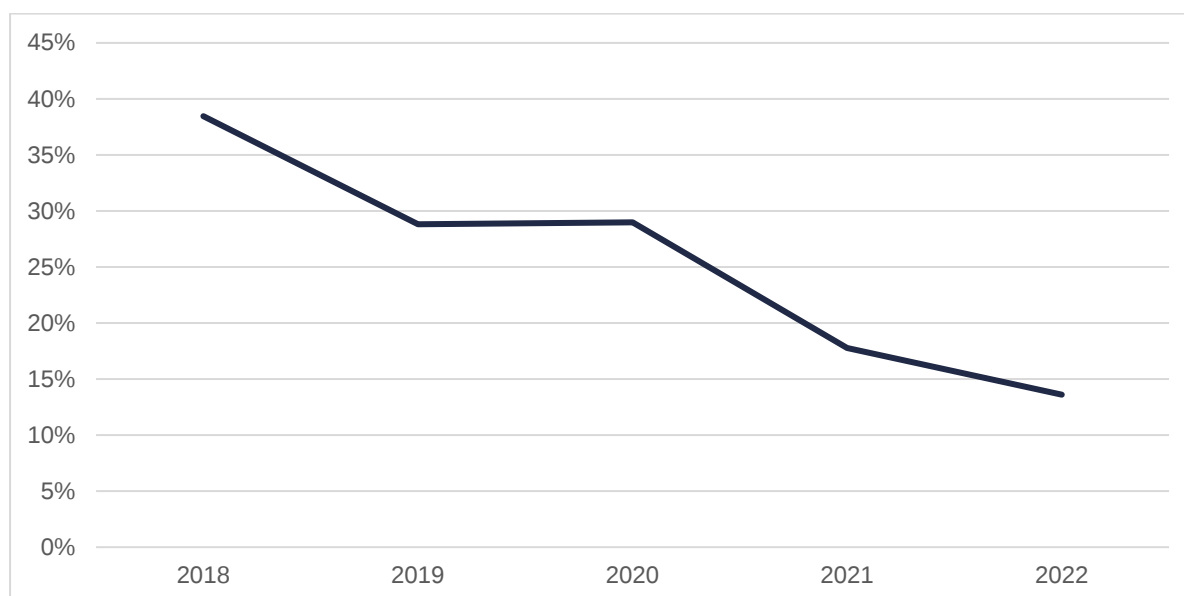
Tal limiar foi, em média, respeitado, como se observa na Figura 22, embora se constate que, curiosamente, a média da proporção de cargos ocupados por mulheres foi, em alguns anos, mais alta entre as empresas não obrigadas a cumprir o limite mínimo. A evolução da taxa de incumprimento, exibida na Figura 23, mostra que, efetivamente, a maioria das empresas obedeceu ao disposto na lei n.º 62/2017, de 1 de agosto.

Figura 22 – Média da proporção de cargos em órgãos de administração ocupados por mulheres nas empresas do sector empresarial local (2018-2022)



Fonte: CIG, cálculos próprios

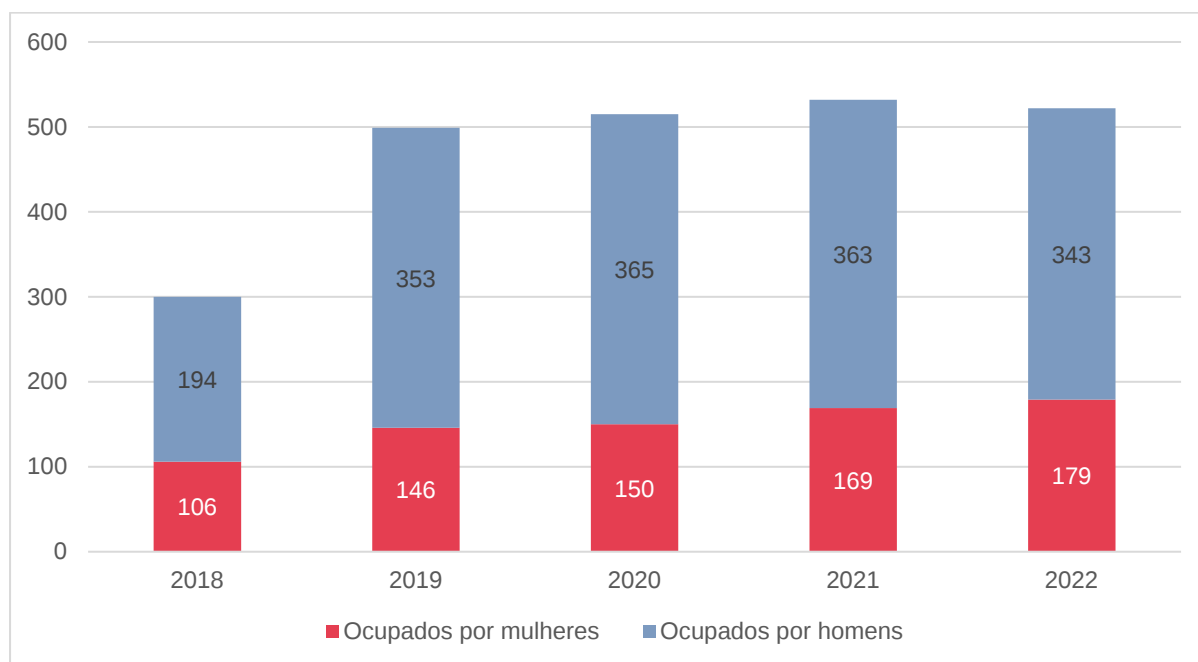
Figura 23 – Taxa de incumprimento do limiar mínimo de representação de cada sexo nos órgãos de administração das empresas do sector empresarial local (2018-2022)



Fonte: CIG, cálculos próprios

Já no que concerne ao número de mulheres em órgãos de administração das empresas do sector empresarial local, regista-se o seu aumento em termos absolutos, sem que tal corresponda, todavia, a uma maior percentagem de lugares ocupados por mulheres (Figura 24).

Figura 24 – Número de homens e de mulheres em órgãos de administração de empresas do sector empresarial local (2018-2022)



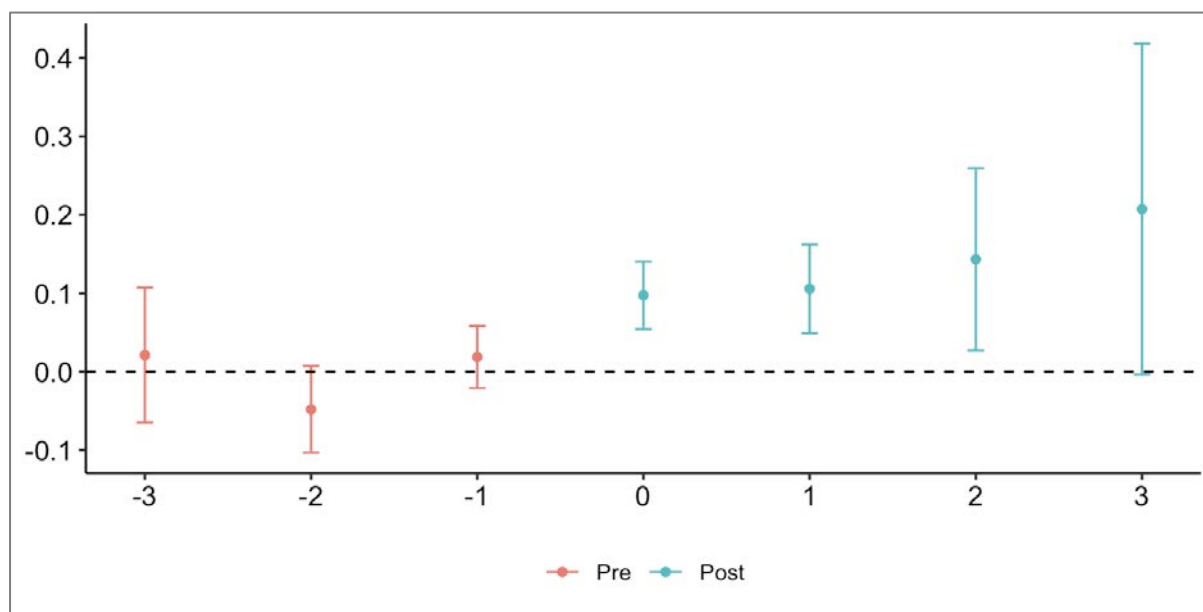
Fonte: CIG, cálculos próprios

Como referido na metodologia, a partir dos microdados das empresas do sector empresarial público, procurou estimar-se o efeito causal da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, seguindo-se uma **abordagem de diferença em diferenças**. Considerámos apenas os órgãos de administração, porque, como visto anteriormente, a base de dados relativa aos órgãos de fiscalização das empresas do sector empresarial do Estado tem muita informação em falta e as empresas do sector empresarial local, por lei, têm um fiscal único, o que significa que a nossa variável dependente – a proporção de lugares ocupados por mulheres – só assume os valores 0% e 100%. As empresas que em algum momento do período considerado tiveram um único lugar de administração também foram desconsideradas na análise. Começámos, assim, com um conjunto completo e equilibrado de dados em painel contendo 281 empresas, das quais excluámos 79 que foram tratadas logo em 2018. Ficámos, assim, com 202 empresas que passaram necessariamente por uma situação de “ainda não tratada”; estas empresas revelaram-se adequadas para a presente análise, no sentido em que, para cada tratada, há um grupo de controlo disponível.

Houve, assim, quatro momentos de tratamento (2019, 2020, 2021 e 2022) determinados pela ocorrência de uma assembleia geral eletiva, evento que assumimos não estar relacionado com a entrada em vigor da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto. Supomos, igualmente, que não existem efeitos

de antecipação, isto é, que, apesar de as empresas estarem cientes do seu período de tratamento com antecedência, não procedem a alterações *ad hoc* na composição dos seus órgãos de administração, procurando ir ao encontro da obrigação legal, e que não há efeitos de *spillover* (decorrentes, por exemplo, de se criar uma massa crítica de mulheres administradoras). No entanto, mesmo quando os períodos em que acontece o tratamento são aleatórios, a literatura sugere que os modelos escalonados de diferença em diferenças não produzem estimadores válidos [ver Baker *et al.* (2022) para uma revisão de literatura]. Se o efeito do tratamento não for constante ao longo do tempo, a média dos efeitos observados em diferentes períodos pode não refletir com consistência o efeito verdadeiro, gerando estimadores enviesados. No presente contexto, atendendo a que a proporção de lugares ocupados por mulheres tem vindo há anos a aumentar (como visto na secção 4.1), é razoável admitir que o impacto da imposição de um limiar mínimo se vai reduzindo ao longo do período analisado. No pressuposto dessa heterogeneidade do efeito do tratamento, adotámos a abordagem de Callaway e Sant'Anna (2021), cujo estimador foi empiricamente validado através de simulações e provado robusto nestes cenários (Baker *et al.*, 2022).

Neste cenário, é razoável assumir efeitos de tratamento contemporâneos, bem como efeitos anuais pós-tratamento. Recorrendo ao *software* R, calculámos, então, para cada ano e para cada grupo de empresas definido em função do primeiro ano em que ficaram obrigadas a cumprir o limiar, os Efeitos Médios do Tratamento sobre os Tratados (ATT, de *Average Treatment Effects on the Treated*). Os resultados destas estimativas estão ilustrados na Figura 25, onde se mostra a distribuição da proporção de lugares em órgãos de administração ocupados por mulheres em várias empresas, em vários períodos antes e após terem ficado submetidas à obrigação da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto. Assim, os dados analisados apontam para um efeito positivo desta lei sobre a proporção de lugares em órgãos de administração ocupados por mulheres, de 12 pp., que é estatisticamente diferente de zero ao nível de significância de 5%.

Figura 25 – Distribuição da proporção de lugares em órgãos de administração ocupados por mulheres antes e após o tratamento

Fonte: Cálculos próprios

Estes resultados devem, porém, ser lidos com especial cautela, uma vez que a sua validade depende das hipóteses já enunciadas, que são passíveis de discussão. Acresce que um pressuposto fundamental da abordagem de diferença em diferenças é o das tendências paralelas, ou seja, o grupo de tratamento e o de controlo devem ter um comportamento semelhante quando nenhum tratamento é aplicado, o que permite inferir que qualquer diferença nas tendências observadas entre os grupos corresponde ao efeito do tratamento. Uma vez que o período de tratamento é aleatório (e que não há efeito de seleção nas empresas consideradas), é de esperar que as tendências sejam assintoticamente paralelas, mas, efetivamente, a nossa análise gráfica e o pré-teste da suposição de tendências paralelas, como sugerido por Callaway e Sant'Anna (2021), não validaram a hipótese de tendências paralelas (valor P do pré-teste é 0,025), o que pode ser resultado meramente da dimensão da amostra. Esta é a maior limitação dos resultados encontrados. Tanto mais que, também por insuficiência de dados, não foi possível controlar para outras variáveis que possam explicar a diferença na proporção de lugares ocupados por mulheres.

Paço e Casaca (2021) analisaram os relatórios de sustentabilidade de 18 empresas visadas pela Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, e concluíram que o compromisso estratégico empresarial com a igualdade entre mulheres e homens é um antecedente organizacional facilitador da efetividade desta lei. As empresas que já manifestavam um maior grau de compromisso com a igualdade de mulheres e homens estão mais próximas do cumprimento dos termos da lei em relação à representação equilibrada de mulheres e homens nos órgãos de governo. Num outro estudo, Casaca *et al.* (2022) pretenderam compreender a evolução de determinadas características dos membros dos órgãos de gestão de empresas em Portugal, antes e após a implementação da Lei n.º 62/2017. De acordo com os autores, a lei contribuiu para eliminar as diferenças que existiam entre os perfis femininos e

masculinos nomeados para órgãos de administração e de fiscalização: os homens e as mulheres que foram nomeados após a entrada em vigor da lei exibem um percurso profissional semelhante entre si; nos cargos não executivos, as mulheres eram significativamente mais jovens do que os homens, diferença que desaparece após a lei. No entanto, as mulheres tendem a assumir mais frequentemente cargos não executivos e de supervisão do que cargos executivos. O estudo realizado por Casaca *et al.* (2022) identifica também a redução da diferença salarial entre mulheres e homens nos órgãos de gestão.

Davia (2020) analisa o impacto (efeito) da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, na mudança organizacional. O estudo empírico centra-se em trabalhadores da ADC-Águas da Covilhã e da J3LP Groupe e nos órgãos governamentais CITE e CIG. Analisando os inquéritos por questionário e entrevistas estruturadas, o autor identifica alguns fatores organizacionais e contextuais facilitadores, tais como a importância de orientações estratégicas multinacionais e a relevância para estes processos do perfil da organização e dos(as) seus(as) trabalhadores(as).

No presente estudo, **a insuficiência de dados não possibilitou que se olhasse para estes aspetos, nem para impactos indiretos**, designadamente os que têm que ver com a igualdade entre mulheres e homens nas empresas visadas num sentido mais amplo (não somente ao nível da sua representatividade nos órgãos de administração e de fiscalização) e, muito menos, com efeitos sobre o mundo empresarial em geral ou a sociedade no seu todo.

Como descrito anteriormente, a Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, assentou em dois grandes eixos, sendo um deles a elaboração anual de planos para a igualdade tendentes a alcançar uma efetiva igualdade de tratamento e de oportunidades entre mulheres e homens, promovendo a eliminação da discriminação em função do sexo e fomentando a conciliação entre a vida pessoal, familiar e profissional. A CITE vê nos Planos para a Igualdade um instrumento de gestão orientador, que apoia as empresas na realização de um diagnóstico prévio e na posterior implementação de medidas que promovam a igualdade de tratamento e de oportunidades entre homens e mulheres, bem como a conciliação entre atividade profissional e vida pessoal.

A Tabela 5 apresenta os dados relativos ao cumprimento desta obrigação. Como explicado previamente, a regulamentação tardia causou alguma indefinição no que concerne à forma e ao conteúdo dos Planos para a Igualdade. Na ausência do instrumento de apoio à elaboração dos planos de acordo com o previsto, tornou-se difícil o cumprimento desta obrigação, o que explica o reduzido número de planos entregues em 2018. Desde então, **o panorama tem evoluído favoravelmente, mas a taxa de incumprimento mantém-se elevada**. Logo em 2019, apesar de apenas três meses terem mediado a publicação do Despacho Normativo n.º 18/2019, de 1 de junho, e a data-limite para a submissão dos planos (15 de setembro), quase três quartos das empresas cotadas em bolsa cumpriram esta obrigação. No sector público empresarial, porém, a maioria das empresas não entrega tais planos.

Tabela 8 – Taxas de cumprimento da obrigação de entregar Plano para a Igualdade

	Empresas cotadas em bolsa			Sector Empresarial do Estado			Sector Empresarial Local			Total		
	Nr. total de empresas	Empresas que entregaram Planos de Igualdade		Nr. total de empresas	Empresas que entregaram Planos de Igualdade		Nr. total de empresas	Empresas que entregaram Planos de Igualdade		Nr. total de empresas	Empresas que entregaram Planos de Igualdade	
		Nr.	%		Nr.	%		Nr.	%		Nr.	%
2018	39	1	2,6%	181	44	24,3%	158	17	10,8%	378	62	10,4%
2019	38	27	71,1%	179	14	7,8%	172	20	11,6%	389	61	15,7%
2020	38	31	81,6%	167	65	38,9%	176	42	23,9%	381	138	36,2%
2021	37	31	83,8%	183	49	26,8%	181	65	35,9%	401	145	36,2%
2022	36	31	86,1%	178	56	31,5%	179	39	21,8%	393	126	32,1%

Fonte: CITE, Relatórios sobre o Progresso da Igualdade entre Mulheres e Homens no Trabalho, no Emprego e na Formação Profissional, cálculos próprios

4.4. O acompanhamento da Lei por parte das entidades competentes está adequadamente concebido e operacionalizado, incluindo a aplicação do quadro sancionatório?

Além das questões de uma certa incoerência e indefinição decorrentes da própria legislação, já expostas anteriormente, **há a assinalar igualmente algumas dificuldades de operacionalização do acompanhamento**, apontadas pelas entidades entrevistadas no âmbito da realização do presente estudo.

Sobre o quadro sancionatório, refere a CMVM que, quando as empresas cotadas se encontram numa situação económica difícil, em que, inclusivamente os membros dos órgãos de administração e de fiscalização não são remunerados, a tentativa de substituir estes é infrutífera (independentemente do sexo), pelo que o regime atual, em especial a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória a uma empresa que já se encontra em dificuldades financeiras, se revela desproporcional.

Segundo a CIG, a lei é bem-intencionada, mas enfrenta vários e sérios desafios na sua devida implementação. O diploma supõe que esta entidade faz um acompanhamento ao longo de todo o processo, mas, na prática, ela só tem intervenção na fase final e com base nos dados fornecidos por outras entidades, como a CMVM, a DGAEP e a DGAL, entidades que são intermediárias. Isto gera incerteza sobre a abrangência do universo de dados, a sua fidedignidade, bem como atrasos na cedência de informações e falta de transparência, nomeadamente no que respeita ao cumprimento das obrigações por parte das empresas públicas e privadas [aspeto que já havia sido mencionado no grupo de discussão dinamizado em Casaca *et al.* (2022)].

De facto, a DGAEP reconhece que o SIOE não possui informações completas; trimestralmente, recolhe os dados manualmente, que compila num ficheiro Excel onde constam as entidades do sector empresarial do Estado e as respetivas descrições apuradas (mas não os seus contactos), enviando-o para a CIG. Admite, pois, que este procedimento pode levar a lacunas e refere também uma preocupação com a perda de informações confidenciais. A DGAEP refere, ainda, desconhecer se a CIG questiona as entidades ou o que faz com a informação recolhida. Também a DGAL alude ao facto de não dispor de informações claras sobre o que a CIG faz com os dados recolhidos, indicando uma falta de comunicação eficaz entre as entidades. Esta falta de coordenação eficaz e de comunicação entre as diferentes entidades envolvidas, como a CIG, a DGAL e a CMVM, foi, de resto, um problema unanimemente identificado e, portanto, o processo de monitorização poderia ser melhorado através de uma maior coordenação entre as várias entidades e tutelas envolvidas.

Para essa melhoria, espera-se que contribuam decisivamente os sistemas técnicos. Recorde-se que o Despacho Normativo n.º 18/2019 previa que as comunicações das entidades do sector empresarial do Estado à DGAEP e as das entidades do sector empresarial local à DGAL ficassem imediatamente acessíveis à CIG, através da iAP. O mesmo deveria acontecer com as comunicações das empresas cotadas em bolsa junto da CMVM e também os Planos para a Igualdade seriam imediatamente disponibilizados à CIG e à CITE. No entanto, iAP e SDI não estavam operativos na altura de publicação

do Despacho e a situação assim permanece. Sem a implementação destas plataformas essenciais, previstas na lei, enfrenta-se um obstáculo significativo à recolha, gestão e disseminação de dados. Fica assim gravemente comprometida a capacidade das entidades de efetuar a supervisão e acompanhamento da aplicação da lei, até porque, no regime transitório atual, não há órgãos de fiscalização, nem questionários às empresas para recolher informações adicionais.

Estas limitações explicam que os relatórios anuais produzidos pela CIG acabem por ser incompletos, não obstante a criação, no seu seio, do Gabinete de Estratégia e Planeamento tenha aumentado a sua capacidade para produzir análises mais estruturadas. Por exemplo, nos relatórios deveria constar aquilo que foi corrigido face ao ponto de situação anterior.

A falta de uma plataforma centralizada para aglomerar todas as informações relevantes leva à perda de informações e à falta de eficácia também na implementação dos Planos para a Igualdade. Em 2021, a CITE disponibilizou o Portal para a Igualdade no Trabalho e nas Empresas, com o propósito de facilitar a submissão dos seus Planos para a Igualdade. Este portal funciona como um guia para as empresas, que orienta a preparação e a elaboração dos seus planos para que cumpram os respetivos requisitos e prazos, não sendo as empresas obrigadas a recorrer a ele. A CITE considera que haveria vantagem em que a submissão dos Planos se fizesse necessariamente por esta via. Para apoiar as empresas neste exercício, a CITE também promove e dinamiza ações de formação para capacitar as empresas para este exercício; no âmbito dos Laboratórios de Igualdade, foram realizadas, em 2022, dez ações de formação específica, com a duração de 30 horas, sobre a aplicação e a implementação dos Planos para a Igualdade, que abrangeram 140 pessoas de empresas públicas e cotadas em bolsa. Finalmente, o acompanhamento da CITE faz-se também através da resposta aos pedidos de esclarecimento que as empresas enderecem²².

No que diz respeito aos Planos para a Igualdade, relevam também as questões relacionadas com a distribuição de atribuições entre CIG e CITE, que contribuem para a fragmentação da informação; as empresas enviam os Planos para a CITE e para a CIG, que partilham entre si os dados, não havendo sistematização da informação. A CIG considera que, sendo sua a coordenação da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação e sendo a entidade que intermedia a execução de fundos nesta área, haveria vantagem em ser-lhe cometida a responsabilidade relativa a tais Planos, que se encontra com a CITE, num contexto de eventual redefinição de funções da CIG e da CITE. Esta procede à análise técnica dos planos, que são depois aprovados pela Comissão Tripartida da CITE e publicitados no *site* da CITE, bem como à emissão de pareceres relativos aos planos que careçam de recomendações. A CITE defende que estas funções, não obstante representarem um volume de trabalho significativo, devem estar centralizadas em si, com as empresas a darem a informação diretamente no Portal, mas também a serem envolvidas no processo de formulação das recomendações. A CITE defende, ainda, que o período de vigência atual para os Planos de Igualdade é muito curto para permitir um diagnóstico adequado, a elaboração do plano e a sua subsequente

²² Para este fim, a CITE criou um endereço de e-mail específico.

monitorização, incluindo porque as empresas enfrentam dificuldades na conceção de medidas, indicadores e metas. Sugere, por isso, uma vigência de três anos.

Finalmente, refira-se que, apesar das dificuldades de implementação descritas, a CITE defende a expansão da abrangência da lei, que deveria aplicar-se a outros sectores. A CMVM fez observação semelhante, considerando que o critério para a sujeição a quotas vinculativas deveria ser o interesse público em geral e não apenas o que decorre da admissão de ações em mercado regulamentado. Concretamente, propõe que se equacione o alargamento do âmbito da Lei n.º 62/2017 às entidades de interesse público que não sejam PME, designadamente bancos e seguradoras, que já contam com um regime relativo à diversidade nos cargos dirigentes, mas de menor alcance que as regras da Diretiva *Women on Boards*.

Estes aspetos já haviam sido identificados em Casaca *et al.* (2021b), onde os grupos de discussão e as entrevistas a *stakeholders* enumeraram os principais desafios, encontrando-se entre eles a necessidade de melhor articulação entre as entidades reguladoras, como a CMVM, a CIG e a CITE, e a correção de discrepâncias entre empresas cotadas em bolsa, sector público empresarial e o sector empresarial local no que diz respeito ao cumprimento da lei e à transparência das informações disponibilizada nos respetivos *websites/portais*.

4.5. Os procedimentos necessários ao cumprimento da Lei são adequados, considerando a disponibilidade de recursos das organizações?

Segundo as entidades ouvidas no âmbito do presente estudo, a não operacionalização da iAP e do SDI acarreta uma série de problemas práticos, designadamente um **aumento considerável do fardo administrativo quer para as entidades encarregadas de reportar e monitorizar o cumprimento da Lei**, quer para as empresas.

No regime transitório atual, não é feito um questionário às empresas; estas mantêm os dados de caracterização atualizados na SIOE, seja por sua iniciativa, seja como resultado de contactos da DGAEP (por e-mail) no sentido de manter a informação atualizada. Reconhecendo a sobrecarga que representa para as empresas, a DGAEP evita penalizar as empresas com muitos pedidos de insistências para ceder informação, mas isso significa que, em alternativa e sempre que possível, são os próprios técnicos da direção-geral a pesquisar a informação em falta (por exemplo, através dos *sites* das empresas, que são cerca de 180). Mas mesmo que o SIOE tivesse toda a informação, ainda seria necessário completá-lo. Por isso, há uma grande expectativa de que uma plataforma mais ágil que garanta a interoperabilidade de sistemas onde a informação sobre composição dos órgãos de representação das empresas é carregada aliviar os serviços do trabalho administrativo atual (pesquisa na internet, contactos para verificar preenchimento, etc.). Identicamente, sem plataforma específica, a DGAL envia um e-mail para as quase 180 empresas, uma a uma, para poder obter a informação que compila e envia para a CIG. Este procedimento representa o trabalho de um técnico superior de cerca de uma semana, de três em três meses.

Ou seja, a ausência da plataforma implica encargos administrativos adicionais, incluindo a necessidade de busca manual de informações e a comunicação direta com empresas para obtenção de dados, resultando em perda de produtividade, dificuldades de gestão e análise de dados devido à descentralização, dificuldades na coordenação entre diferentes departamentos e agências, incapacidade de aceder e partilhar informações de forma rápida e segura e aumento do potencial para a ocorrência de erros.

A operacionalização da iAP e do SDI não está, contudo, isenta de obstáculos. A necessidade de integrar múltiplos sistemas de informação, cada um com sua própria arquitetura, protocolos e requisitos de segurança, constitui um desafio. Além disso, a interoperabilidade entre diferentes plataformas governamentais requer a compatibilidade de vários formatos de dados e padrões tecnológicos.

Também do lado das empresas, há uma duplicação de esforços e tarefas, por exemplo, com o envio dos Planos para a Igualdade para diversas entidades. No que respeita aos Planos para a Igualdade, refere a CMVM que, apesar de não ser sua a competência para a análise dos mesmos, recebe das empresas comentários frequentes sobre a extensão da informação solicitada e a necessidade de submissão múltipla da mesma informação a diferentes entidades, quando o reporte à CMVM já é obrigatoriamente efetuado por lei através do SDI. Acrescenta ainda a CMVM que as empresas cotadas se encontram sujeitas a uma multiplicidade de deveres de informação, entre eles a preparação e divulgação de informação não financeira que inclui aspetos relativos à igualdade entre mulheres e homens e à não discriminação. De futuro, com a transposição da Diretiva de Relato de Sustentabilidade Corporativo (CSRD), agudizar-se-á esta situação, pois, ainda que da transposição da CSRD não resulte o mesmo nível de detalhe dos Planos Para a Igualdade, há uma série de indicadores que se replicam. Assim, defende a CMVM que seria «muito mais adequado e eficaz que se evidenciem as boas práticas de quem cumpre como bons exemplos, sendo esta a via mais adequada e preferível a seguir».

A CITE confirma que o reporte a diferentes entidades torna o processo confuso para as empresas; por exemplo, a DGAEP recebeu vários planos de igualdade enviados pelas empresas para diferentes entidades, o que indica uma falta de centralização da informação. Por isso, como mencionado anteriormente, considera que os Planos devem ser submetidos unicamente através do Portal, sendo a intermediação da DGAL, da DGAEP e da CMVM dispensável; a CITE daria acesso a estas entidades para consulta dos planos, bem como à CIG, centralizando o processo. Também como já referido, considera que o período de vigência dos planos (um ano) é curto para se fazer o autodiagnóstico, construir o plano e executar as medidas e monitorizá-las, propondo um horizonte de três anos. Finalmente, reconhece a complexidade do guião, apontando como desafio futuro a sua simplificação e aumento do foco.

5. Conclusões e Recomendações

O presente estudo surge enquanto resposta à obrigação legal de avaliar a aplicação da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, decorrente do estabelecido no artigo 9.º da referida lei. Sendo tal artigo omissivo quanto à definição do objetivo e às questões de avaliação, procedeu a CIG à elaboração de um caderno de encargos, onde se propunha averiguar se a aplicação da Lei 62/2017, de 1 de agosto, havia alcançado os resultados pretendidos a curto, a médio e a longo prazo e, em caso afirmativo, para quem, em que medida e em que circunstâncias, e que permitisse, igualmente, identificar efeitos (positivos e negativos) inesperados, a par de uma avaliação de processo.

Embora a avaliação esteja presente em várias etapas do ciclo de políticas públicas, é frequente considerá-la somente a última fase de uma intervenção. Frequente é também que se enuncie a intenção de avaliar determinada medida de política pública, sem garantir as condições necessárias para tal exercício, o que a Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, ilustra: o artigo 9.º previu a realização de uma avaliação, mas não a preparou adequadamente.

A fragmentação da informação por diferentes entidades, a par da fragilidade dos sistemas para o seu reporte (que, pela ausência de uma plataforma única, é feito de forma manual), tem dificultado a capacidade de recolha de dados essenciais a uma monitorização mais detalhada da implementação da Lei e dos seus efeitos. Esta é, pois, uma limitação que deve estar presente na leitura e interpretação das conclusões que se apresentam e da qual resulta a **primeira recomendação**: aumentar o conhecimento sobre os efeitos da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto.

Parece ser relevante haver trabalho conjunto entre as entidades envolvidas para definirem um novo quadro de informação e/ou indicadores que possam vir a ser disponibilizados de forma periódica; no futuro, é importante aferir os efeitos da Lei sobre as dinâmicas internas das empresas, como diferenças salariais, conciliação da vida pessoal e profissional ou o acesso a cargos de chefia intermédia. Tal implica começar, desde já, a montar um sistema de monitorização que permita obter dados, sendo que estudos qualitativos sistemáticos poderão vir também a ser um contributo relevante²³.

Não obstante estes constrangimentos, foi possível chegar a um conjunto de resultados.

A análise dos dados provenientes maioritariamente do *European Institute for Gender Equality* (dada a inexistência de outra fonte para o período anterior a 2018) sugeriu a sub-representação das mulheres nos processos de tomada de decisão aquando da adoção da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, apesar de se ter registado uma evolução no sentido de um maior equilíbrio na representatividade dos dois sexos nos lugares de administração. Uma análise estatística providenciou, igualmente, evidência de que as medidas de ação positiva de natureza não vinculativa implementadas até 2017 foram insuficientes, o que encontrou respaldo na literatura revista, segundo a qual as medidas de caráter vinculativo são mais eficazes que a abordagem ligeira. A Lei foi considerada relevante também pelas entidades entrevistadas no âmbito da realização do presente estudo, que a consideraram uma adequada

²³ A 20 de setembro de 2023, a CITE apresentou a plataforma digital EQUAL@WORK, uma solução informática para a monitorização da implementação de políticas públicas no âmbito da Agenda para a Igualdade no Mercado de Trabalho e nas Empresas, que disponibiliza dados quantitativos e qualitativos.

resposta às necessidades sociais e empresariais, corrigindo disparidades históricas e promovendo uma distribuição mais equitativa de oportunidades de liderança para mulheres e homens. Acresce que a Diretiva Europeia (UE) 2022/2381, de 23 de novembro de 2022, que estabelece a obrigatoriedade de limiares mínimos de representação de pessoas de cada sexo para todos os Estados-membros, o que reflete um consenso na União Europeia de que a igualdade entre mulheres e homens nos cargos de liderança é um objetivo prioritário e que medidas obrigatórias são necessárias para alcançá-lo, deve ser transposta até 28 de dezembro de 2024.

A base de microdados facultada pela CIG permitiu observar que, em 2022, a média da proporção de lugares ocupados por mulheres, nos órgãos de administração e nos de fiscalização, nas empresas cotadas em bolsa e nas do sector empresarial público (sector empresarial do Estado e sector empresarial local), estava acima do limiar de 33%. Genericamente, e não obstante diferenças entre empresas e entre órgãos, aquele indicador cresceu entre 2018 e 2022. Correspondentemente, diminuiu a taxa de incumprimento. Há, assim, mais mulheres nos órgãos de administração e de fiscalização, tanto em termos absolutos como relativos, apesar de serem menos de 33,3% os lugares de administração das empresas cotadas em bolsa ocupados por mulheres. Um limitado exercício econométrico, segundo a abordagem de diferença em diferenças e aplicado aos órgãos de administração do sector empresarial público, apontou para um efeito positivo de 12 pp. sobre a proporção de lugares ocupados por mulheres. Estes resultados positivos são também percecionados pelas entidades entrevistadas, que foram unânimes a julgar que a legislação é eficaz e que contribuiu para avanços significativos na promoção da igualdade entre homens e mulheres nas empresas cotadas em bolsa e nos sectores empresarial do estado e local.

No entanto, aquelas entidades não deixaram de assinalar algumas incongruências e imprecisões que, em certa medida, comprometem a efetividade da lei, embora considerem que o pacote legislativo composto pela Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, pela Portaria n.º 174/2019, de 6 de junho, e pelo Despacho Normativo n.º 18/2019, de 21 de junho, bem como a documentação administrativa, apresentam, no seu todo, uma redação clara e precisa, garantindo precisão e coerência técnica, jurídica e procedimental.

Uma **segunda recomendação** é, portanto, a de que se alterem certos aspetos da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, nomeadamente, resolvendo um aparente conflito entre a inerência de cargos no sector empresarial local e a inexistência de limiares de representação entre os mandatos autárquicos; revendo o quadro sancionatório, para o diferenciar em função das obrigações desrespeitadas (incumprimento de limiares de representação e elaboração de planos para a igualdade) e/ou do grau de gravidade do incumprimento e atender à situação financeira das empresas; clarificando responsabilidades entre a CIG e a CITE, para evitar a sobreposição de tarefas associadas às funções de monitorização e comunicação da composição dos órgãos e dos planos para a igualdade.

Finalmente, foram apontadas, pelas entidades entrevistadas, algumas dificuldades de operacionalização do acompanhamento, que decorrem de uma falta de coordenação eficaz e de comunicação entre as diferentes entidades e que resultam, como evidenciado no capítulo anterior, em lacunas nos dados fornecidos, bem como em atrasos na cedência de informações e a sua

fragmentação, para o que muito contribui a falta de uma plataforma centralizada para aglomerar todas as informações relevantes.

Este aspeto liga-se com o da eficiência, já que a não operacionalização dos sistemas informáticos traduzem-se num aumento considerável da carga administrativa quer para as empresas, quer para as entidades encarregadas de reportar e monitorizar o cumprimento da Lei.

Assim, a **terceira recomendação** consiste na melhoria dos procedimentos de reporte das empresas e de tratamento da informação por parte da Administração Pública. Uma das formas de operacionalizar esta recomendação passa pela disponibilização de uma plataforma que permita interoperabilidade entre sistemas de informação, eliminando a duplicação de esforços das empresas, que têm de reportar informação a diferentes entidades, mas também pela revisão dos fluxos de recolha e de partilha de dados entre organismos.

Nesta senda, uma **quarta recomendação** é a de que se revejam certos prazos. A atualização trimestral da informação é considerada excessiva e o prazo de avaliação dos Planos para a Igualdade curto; para estes, foi sugerido o alargamento para três anos ou para o período correspondente aos mandatos dos órgãos de administração (no caso das empresas cotadas em bolsa ou do setor empresarial do estado).

A **quinta recomendação** é relativa também aos Planos Para a Igualdade: repensar o modelo atual, começando por tornar mais claros os objetivos de política subjacentes, ou seja, procurando uma resposta clara à questão “O que se pretende mudar, nas empresas, com a implementação dos planos de igualdade?” e, a partir desse esclarecimento, avançar para uma priorização dos indicadores-chave. A recolha desta informação deverá estar alinhada com as necessidades de monitorização referidas a propósito da primeira recomendação, ou seja, os Planos Para a Igualdade seriam desejavelmente uma fonte de dados que permitam avaliar os impactos, diretos e indiretos, da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto.

Finalmente, uma **sexta recomendação** é a de que aumente a transparência e se melhore a comunicação dos resultados alcançados, designadamente com a publicação *online*, em lugar único, de todos os planos do setor empresarial do Estado e do setor empresarial local.

Bibliografia

- Afonso, Vitória Seixas (2019). *Impact of Boardroom Gender Diversity in Portuguese Listed Companies*, dissertação de mestrado, Faculdade de Economia da Universidade do Porto, <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/126167>
- Baker, Andrew C.; Larcker, David F. et Wang, Charles C.Y. (2022). "How much should we trust staggered difference-in-differences estimates?", *Journal of Financial Economics*, 144(2), pp. 370-395.
- Cabo, Ruth Mateos; Terjesen, Siri; Escot, Lorenzo et Gimeno, Ricardo (2019). "Do 'soft law' board gender quotas work? Evidence from a natural experimente", *European Management Journal*, 37(5), pp.611-624.
- Callaway, Brantly et Sant'Anna, Pedro H.C. (2021). "Difference-in-Differences with multiple time periods", *Journal of Econometrics*, 225(2), pp. 200-230.
- Carmo, Cecília; Alves, Sandra et Quaresma, Bruna (2022). "Women on Boards in Portuguese Listed Companies: Does Gender Diversity Influence Financial Performance?", *Sustainability*, 14(10), pp. 1-21.
- Casaca, Sara Falcão (2017). "Portugal: the slow progress of the regulatory framework", in Cathrine Seierstad, Patricia Gabaldon et Heike Mensi-Klarbach (orgs.), *Gender Diversity in the Boardroom*, Londres, Palgrave Macmillan, cap. 3, pp. 45-74.
- Casaca, Sara Falcão; Guedes, Maria João; Marques, Susana Ramalho et Paço, Nuno (2021a). "A favor, contra, ou assim-assim? Posições e discursos de membros dos órgãos de administração sobre limiares de representação legalmente vinculativos, mérito e igualdade", *Ex aequo*, 44, pp. 57-77.
- Casaca, Sara Falcão; Guedes, Maria João; Marques, Susana Ramalho et Paço, Nuno (2021b). *Livro Branco – Equilíbrio entre Mulheres e Homens nos Órgãos de administração das Empresas e Planos para a Igualdade*, Lisboa: SOCIUS - Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações.
- Casaca, Sara Falcão; Guedes, Maria João; Marques, Susana Ramalho et Paço, Nuno (2022). "Shedding light on the gender quota law debate: board members' profiles before and after legally binding quotas in Portugal", *Gender in Management: An International Journal*, 37(8), pp. 1026-1044.
- Casaca, Sara Falcão; Marques, Susana Ramalho; Guedes, Maria João et Seierstad, Cathrine (2022). "Gender-Balanced Seats, Equal Power and Greater Gender Equality? Zooming into the Boardroom of Companies Bound by the Portuguese Gender Quota Law", *Social Sciences*, 11:449.
- Comissão Europeia (2012b). *Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão que Acompanha o Documento "Avaliação de Impacto dos Custos e Benefícios de um Melhor Equilíbrio Entre*

Homens e Mulheres nos Conselhos de Administração das Empresas Cotadas em Bolsa – Resumo.

EIGE (2022). *Gender balance in business and finance. December 2022.*

EIGE (2021). “Quotas can turbocharge progress on gender balance in politics and business”, artigo disponível em <https://eige.europa.eu/newsroom/news/quotas-can-turbocharge-progress-gender-balance-politics-and-business>

García, Irma Martínez et Ansón, Silvia Gómez. (2020). *Gender Regulation in the Boards of Directors: The Moderating Role of the Institutional Framework*, Comisión Nacional del Mercado de Valores, Research and Statistics Department, working paper 72.

Guedes, Maria João; Patel, Pankaj C. et Casaca, Sara Falcão (2023). “On the same page? Differences between male and female board members on the benefits of a gender-balanced representation. *Corporate Governance*, 23(3), pp. 514-533.

Kirsch, Anja (2021). *Women on Board Policies in Member States and the Effects on Corporate Governance*, European Parliament: Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs.

Latura, Audrey et Weeks, Ana Catalano (2023). “Corporate Board Quotas and Gender Equality Policies in the Workplace”, *American Journal of Political Science*, 67(3), pp. 606-622.

McKinsey and Company (2007). *Women Matter: Gender diversity a corporate performance driver.*

Mensi-Klarbach, Heike et Seierstad, Cathrine (2020). “Gender Quotas on Corporate Boards: Similarities and Differences in Quota Scenarios”, *European Management Review*, 17(3), pp. 615-631.

Monteiro, Susana et Amílcar Moreira (2018). “O Ciclo da Política Pública: da Formulação à Avaliação Ex Post”, in João Ferrão, J. M. Pinto Paixão (Eds.), *Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas*, Lisboa: Imprensa da Universidade de Lisboa, pp. 71-86.

Pacheco, Luís Miguel; Lobo, Carla Azevedo et Maldonado, Isabel (2020). “The impact of gender on financial performance: Evidence for Portuguese SMEs”, *Polish Journal of Management Studies*, 22(2), pp. 384-401.

Paço, Nuno et Casaca, Sara Falcão (2021). Equilíbrio entre mulheres e homens nos órgãos de governo das empresas cotadas em bolsa: a influência do compromisso estratégico empresarial, *Sociologia, problemas e práticas*, 96, pp. 75-91.

Santos, Maria Helena et Amâncio, Lígia (2010). “A (in)justiça relativa da acção positiva – A influência do género na controvérsia sobre as quotas baseadas no sexo”, *Análise Psicológica*, 28(1), pp. 43-57.

Teigen, Mari et Skjeie, Hege (2017). “The Nordic Gender Equality Model”, in Oddbjørn Knutsen (Ed.), *The Nordic Models in Political Science: Challenged, but still viable?*, pp. 189-204. Bergen: Fagbokforlaget.

Zenou, Emmanuel (2018). "Do Women on Boards Create Value for the Organization? A Review of the Literature", in Devnew, Lynne E., Le Ber, Marlene Janzen, Torchia, Mariateresa, *et al.* (ed.). *More Women on Boards: An International Perspective*, IAP, chapter 1, pp. 3-15.

Anexo I

Guião das entrevistas

CARACTERIZAÇÃO GERAL

1. Qual é o papel da sua entidade na implementação da Lei n.º 62/2017 e quais as principais fases/atividades em que intervém?

RELEVÂNCIA DA LEI

2. Na sua opinião, e considerando a realidade atual das empresas, da sociedade e economia portuguesas, é a Lei relevante para a promoção da igualdade de género e para a não discriminação das pessoas com base no género/sexo? Está a Lei alinhada com este objetivo?

CONCEPÇÃO, DESENHO E REDAÇÃO DA LEI

3. Na sua opinião, está a Lei bem concebida, desenhada e redigida?

MONITORIZAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI

4. Na sua opinião, está o processo de monitorização da implementação da Lei adequadamente concebido e operacionalizado? Quão eficiente e eficaz tem sido o acompanhamento da Lei por parte das entidades competentes?

5. Como tem evoluído o processo de monitorização da composição dos cargos dos órgãos de administração e fiscalização (antes e depois da Lei) e dos planos para a igualdade desde a implementação da Lei? Que tipo de desafios/obstáculos destacaria?

6. Com que entidades interage neste processo e que balanço faz da comunicação/colaboração dessas interações?

PLANOS PARA A IGUALDADE

7. Quais são os principais desafios comumente identificados pelas empresas na elaboração e implementação dos planos para a igualdade? (Considere, entre outros, a periodicidade, os critérios explicitados, o processo de reporte ou a comunicação)

DIRETIVA EUROPEIA 2022/2381

8. Está familiarizado(a) com a Diretiva (UE) 2022/238 relativa à melhoria do equilíbrio de género nos cargos dirigentes de empresas cotadas e a outras medidas conexas? Antevê alguma dificuldade, desafio e/ou oportunidade no processo de transposição da mesma?

RECOMENDAÇÕES E SUGESTÕES

9. Que recomendações ou sugestões gostaria de fazer para melhorar a implementação da Lei n.º 62/2017 e a sua monitorização? (Considere alterações legislativas, documentação administrativa, processo de monitorização, responsabilidades da entidade, quadro sancionatório, comunicação com outras entidades e empresas, práticas ou abordagens relevantes e transposição da Diretiva (UE) 2022/2381)

Coleção de Estudos PLANAPP

Os Estudos são publicações tendencialmente extensas e de análise aprofundada e multidimensional sobre um tema de políticas públicas, com recolha própria de indicadores e/ou evidências e respetiva análise. Incluem-se nesta categoria os Relatórios de Avaliação.

1. Relatório de avaliação ex post da medida “Cooperativa na Hora”
2. Cash Rebate – Avaliação do Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual
3. Contratos de arrendamento anteriores ao Regime de Arrendamento Urbano - Estudo de quantificação e caracterização
4. Comércio inter-regional em Portugal – Relatório
5. Relatório sobre as Desigualdades – 2023
6. Orçamento Participativo Jovem Portugal – Relatório final da avaliação
7. Estudo sobre a Sustentabilidade Financeira da ADSE – 1.º Relatório
8. Os Profissionais do SNS: Retrato e Evolução
9. Representação equilibrada de mulheres e homens nos cargos de direção das empresas - Relatório de avaliação da Lei n.º 62/2027



Mais coleções PLANAPP:

Notas Rápidas



Notas de
Análise



Guias
Metodológicos



Sínteses





www.planapp.gov.pt



PLANAPP



@planapp_



Newsletter