



Bruxelas, 28.10.2020  
SWD(2020) 246 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**  
**RELATÓRIO DO RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO**  
*que acompanha o documento*  
**Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho**  
**relativa a salários mínimos adequados na União Europeia**

{COM(2020) 682 final} - {SEC(2020) 362 final} - {SWD(2020) 245 final}

## Ficha de síntese

Avaliação de impacto relativa a uma proposta da Comissão sobre salários mínimos adequados na UE

### A. Necessidade de agir

#### Porquê? Qual é o problema em causa?

Assegurar que os trabalhadores da UE auferem salários adequados é essencial para garantir condições de trabalho e de vida dignas, bem como para construir economias e sociedades justas e resilientes. No entanto, nas últimas décadas, os salários baixos não acompanharam a evolução salarial em muitos Estados-Membros, agravando assim a pobreza no trabalho, a desigualdade salarial e a capacidade dos trabalhadores com salários baixos para fazer face a dificuldades económicas.

Os salários mínimos desempenham um papel importante neste contexto. A proteção decorrente de uma remuneração mínima pode ser garantida através de convenções coletivas (como é o caso em 6 Estados-Membros) ou pela fixação, por lei, de salários mínimos (como é o caso em 21 Estados-Membros). Quando fixados em níveis adequados, os salários garantem aos trabalhadores uma vida digna, sustentam a procura interna, reforçam os incentivos ao trabalho e reduzem a pobreza no trabalho e as desigualdades no extremo inferior da distribuição salarial. Além disso, contribuem para a igualdade entre homens e mulheres, na medida em que há mais mulheres do que homens a auferir remunerações equivalentes ao salário mínimo ou próximas desse valor.

No entanto, muitos trabalhadores na UE não estão protegidos por salários mínimos adequados. Na maioria dos Estados-Membros onde vigoram salários mínimos nacionais, os salários mínimos são demasiado baixos em relação a outros salários e/ou não proporcionam condições de vida dignas. Esta situação pode ser ilustrada com base em valores de referência comumente utilizados: (i) os salários mínimos nacionais são inferiores a 60 % do salário mediano ou a 50 % do salário médio em quase todos os Estados-Membros. Além disso, há grupos específicos de trabalhadores que estão excluídos da proteção assegurada pelos salários mínimos nacionais. Nos Estados-Membros onde prevalece a negociação coletiva, alguns trabalhadores não são abrangidos pela proteção salarial mínima que essas convenções coletivas proporcionam. A percentagem de trabalhadores não abrangidos situa-se entre 10 % e 20 % em quatro países e 55 % num país.

Alguns fatores subjacentes a este problema são comuns a ambos os sistemas, nomeadamente: a tendência para o declínio da negociação coletiva e a falta de cumprimento das disposições nacionais em vigor. Há ainda a considerar fatores específicos dos sistemas legais de fixação de salários mínimos, a saber: a falta de critérios claros e estáveis para fixar e atualizar os salários mínimos, a participação insuficiente dos parceiros sociais, a aplicação de taxas inferiores a certas categorias de trabalhadores (variações), as deduções do valor dos equipamentos ou de outros custos (descontos) e o recurso a isenções.

#### O que se espera alcançar com a iniciativa?

Esta iniciativa visa melhorar as condições de trabalho mercê da garantia de que os trabalhadores da União têm acesso a uma proteção salarial mínima quer por via legislativa, quer através de convenções, proporcionando-lhes, assim, uma vida digna onde quer que trabalhem. A consecução deste objetivo deve ter em conta os efeitos na criação de emprego e na competitividade, incluindo para as PME. A iniciativa não interfere com a liberdade de os Estados-Membros estabelecerem salários mínimos nacionais ou promoverem o acesso a convenções coletivas, de acordo com as tradições e as especificidades de cada país e no pleno respeito das competências nacionais e da liberdade contratual dos parceiros sociais. Para alcançar este objetivo geral, a iniciativa da UE terá por objetivos específicos melhorar a adequação e alargar a cobertura dos salários mínimos.

#### Qual o valor acrescentado da ação ao nível da UE?

A ação da UE visa dar o impulso necessário à reforma dos sistemas de fixação de salários mínimos. Embora a fixação de salários mínimos seja uma competência nacional, um quadro da UE asseguraria que os progressos não são parciais ou desiguais, favorecendo o processo de convergência social ascendente em benefício da economia da UE no seu conjunto. Os instrumentos existentes ao nível da UE, nomeadamente o Semestre Europeu, não são suficientes para colmatar as lacunas nos sistemas nacionais de fixação de salários mínimos. Sem uma ação política suplementar ao nível da UE, é provável que mais países sejam afetados pelo problema. Ao mesmo tempo, os países quando atuam individualmente podem revelar menor propensão para aumentar os salários mínimos por considerarem que isso poderia prejudicar a sua competitividade externa em termos de custos em termos de custos externos. A ação da UE garantirá condições de concorrência equitativas para as empresas e os trabalhadores no mercado único, apoiando e possibilitando uma concorrência leal baseada na inovação e na produtividade, respeitando simultaneamente normas sociais adequadas. Este objetivo não pode ser alcançado pelos Estados-Membros isoladamente.

## B. Soluções

### Que opções legislativas e não legislativas foram ponderadas? É dada preferência a alguma das opções? Porquê?

Juntamente com o cenário de base, são considerados três pacotes de medidas, cada um dos quais combina medidas em cinco domínios.

A negociação coletiva na fixação dos salários, bem como as medidas de aplicação e controlo, afetam tanto os países onde prevalece a negociação coletiva para garantir uma proteção salarial mínima, como aqueles em que a lei fixa níveis mínimos de remuneração. Os quadros nacionais para fixar e atualizar os salários mínimos nacionais, a participação dos parceiros sociais na fixação do salário mínimo nacional, assim como as variações, os descontos e as isenções aplicáveis aos salários mínimos, dizem respeito apenas os sistemas de fixação dos salários mínimos nacionais. Os pacotes de medidas no que diz respeito ao papel dos parceiros sociais na governação do sistema de fixação do salário mínimo e, no caso específico dos Estados-Membros com salários mínimos nacionais, ao grau de discricionariedade dos governos na fixação e na atualização dos salários mínimos.

O **pacote A** convida todos os Estados-Membros a apoiarem ativamente a negociação coletiva sobre a fixação dos salários, com vista a reforçar o papel dos parceiros sociais, nomeadamente através da extensão administrativa da cobertura das convenções coletivas. Para os Estados-Membros com salários mínimos nacionais, o pacote A prevê uma forte participação dos parceiros sociais na fixação dos salários mínimos e obriga ao fim das isenções, das variações e dos descontos. A adequação dos salários mínimos nacionais seria avaliada com referência a uma medida nacional das condições de vida dignas. O **pacote B** apela a todos os Estados-Membros para que apoiem a negociação coletiva sobre a fixação dos salários, em especial quando a cobertura da negociação coletiva for reduzida. Além disso, para os Estados-Membros com salários mínimos nacionais, prevê que os quadros nacionais incluam critérios explícitos para a adequação do salário mínimo e valores de referência indicativos, tais como 60 % do salário mediano bruto ou 50 % do salário médio bruto, com um papel reforçado dos parceiros sociais relativamente ao cenário de base. Exige também que as variações e os descontos sejam objetivamente justificados e proporcionados. O **pacote C** apela a todos os Estados-Membros para que apoiem a negociação coletiva sobre a fixação dos salários, em especial quando a cobertura da negociação coletiva for reduzida. Além disso, para os Estados-Membros com salários mínimos nacionais, os quadros nacionais deverão assentar principalmente na indexação automática, juntamente com a utilização de valores de referência, para alcançar os objetivos da iniciativa, ao passo que as variações e os descontos deverão ser objetivamente justificados e proporcionados. **Todos os pacotes** incluem as disposições a seguir indicadas sobre medidas de aplicação e controlo, mas distinguem os dois tipos de sistemas: reforçar a aplicação de cláusulas salariais nas convenções coletivas e a aplicação efetiva dos salários mínimos nacionais, caso existam, assegurar o cumprimento dos salários acordados coletivamente e dos salários mínimos legais nos contratos públicos, e reforçar os mecanismos de monitorização e recolha de dados.

O **pacote B é o pacote de medidas privilegiado**, uma vez que melhor equilibra a consecução dos objetivos políticos com os custos conexos e permite alcançar os objetivos políticos de forma proporcionada. Respeita as disposições nacionais consagradas e deixa margem discricionária aos Estados-Membros e aos parceiros sociais.

Os instrumentos jurídicos considerados foram uma diretiva, uma recomendação do Conselho e uma combinação destes dois atos. O instrumento preferido seria uma diretiva, uma vez que este tipo de ato prevê prescrições mínimas aplicáveis, deixando aos Estados-Membros margem para definir o método e a forma de intervenção para alcançar os objetivos.

### Quem apoia cada uma das opções?

Verificou-se um consenso geral entre as partes interessadas sobre a importância de proteger os trabalhadores com salários mínimos justos. O respeito das tradições nacionais, a autonomia dos parceiros sociais e o respeito pela negociação coletiva foram o ponto de partida das consultas. Todos os parceiros sociais, a maioria dos delegados dos Estados-Membros nos comités competentes do Conselho e os membros do Parlamento Europeu defenderam o reforço da negociação coletiva e a participação dos parceiros sociais na fixação de salários mínimos nacionais. Os sindicatos apelaram a critérios estáveis e claros para a fixação de salários mínimos, tendo alguns delegados dos Estados-Membros defendido idêntica posição. A maior parte dos empregadores considerou que este assunto é da competência nacional. Os sindicatos manifestaram-se a favor da proibição/limitação das isenções/variações, mas os empregadores mostraram-se contrários a esta posição. Os delegados dos Estados-Membros manifestaram-se divididos em relação a esta matéria. Registou-se amplo apoio ao reforço do cumprimento, mas alguns empregadores consideraram tratar-se de um assunto da responsabilidade nacional. Quanto ao instrumento jurídico, um grande número de empregadores e vários delegados dos Estados-Membros defenderam um instrumento não vinculativo que poderia assumir a forma de uma recomendação do Conselho, ao passo que os sindicatos, alguns delegados dos Estados-Membros, bem como uma importante ONG social, mostraram-se favoráveis a uma diretiva.

### **C. Impacto da opção privilegiada**

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

O pacote de medidas privilegiado conduzirá a salários mínimos mais elevados em cerca de metade dos Estados-Membros. Cerca de 25 milhões de trabalhadores poderão beneficiar destes aumentos se os Estados-Membros com salários mínimos nacionais os subirem para 60 % do salário mediano ou 50 % do salário médio. Os aumentos dos salários mínimos nacionais poderão ser superiores a 20 % em alguns Estados-Membros. O aumento do salário mínimo resultaria numa diminuição de 10 % das desigualdades salariais e da pobreza no trabalho e numa redução das disparidades salariais entre homens e mulheres de cerca de 5 %, em média, se os Estados-Membros com salários mínimos nacionais os subirem para 60 % do salário mediano ou 50 % do salário médio. Espera-se que o aumento dos salários mínimos melhore os incentivos ao trabalho.

O reforço e o aumento da cobertura da negociação coletiva para a fixação dos salários beneficiarão os trabalhadores, promovendo o crescimento dos salários em todos os Estados-Membros. Por outro lado, o reforço das medidas de aplicação e controlo dos salários mínimos contribuirá para assegurar que os trabalhadores beneficiem de um acesso efetivo à proteção salarial mínima e recebam os salários a que têm direito. Nos Estados-Membros onde prevalece a negociação coletiva, o apoio à negociação coletiva para a fixação dos salários irá aumentar o número de trabalhadores protegidos, bem como melhorar a adequação das remunerações. Em países com salários mínimos nacionais, a utilização de critérios claros e estáveis para orientar a fixação e a atualização dos salários mínimos, bem como o papel reforçado dos parceiros sociais, melhorará a adequação dos salários mínimos e o ambiente empresarial. Além disso, a limitação das variações e dos descontos fará com que haverá menos trabalhadores a receber salários abaixo dos mínimos.

#### **Quais os custos da opção privilegiada (ou, caso contrário, das opções principais)?**

Entre os impactos económicos esperados, contam-se o aumento dos custos salariais para as empresas, o aumento dos preços e, em menor medida, a diminuição dos lucros. As estimativas sugerem que cerca de  $\frac{3}{4}$  do custo económico do aumento dos salários mínimos serão suportados pelos consumidores, enquanto cerca de  $\frac{1}{4}$  será suportado pelas empresas. O impacto nas empresas é atenuado pelo aumento do consumo por parte dos trabalhadores com salários baixos, o que contribui para dinamizar a procura interna. O aumento da massa salarial total da UE deverá ser moderado, ou seja, cerca de 1 % (51 a 53 mil milhões de euros por ano), se os Estados-Membros com salários mínimos nacionais os subirem para 60 % do salário mediano ou 50 % do salário médio. Prevê-se também que os impactos na competitividade agregada sejam reduzidos. Além disso, a melhoria dos mecanismos de fixação dos salários mínimos deverá atenuar possíveis impactos negativos nas empresas. O pacote proporciona flexibilidade suficiente para que os Estados-Membros tenham em conta as condições económicas e os impactos em determinados setores, regiões e PME.

O eventual impacto negativo no emprego deverá ser limitado. Rondaria os 0,5% do emprego total, se os Estados-Membros com salários mínimos nacionais os subirem para 60 % do salário mediano ou 50 % do salário médio. Os benefícios do aumento do salário mínimo para os trabalhadores em causa compensariam muito o eventual impacto negativo no emprego para estes trabalhadores.

#### **Como serão afetadas as empresas, as PME e as microempresas?**

As PME empregam cerca de 87 % dos trabalhadores que auferem o salário mínimo (contra cerca de dois terços do conjunto dos trabalhadores). Prevê-se que venham a ser impactadas por uma percentagem análoga dos custos diretos para as empresas. A magnitude do impacto nas PME dependerá dos critérios nacionais estabelecidos para determinar os níveis dos salários mínimos nacionais. Um aumento dos salários mínimos nacionais para 60 % do salário mediano ou 50 % do salário médio em todos os países com um salário mínimo nacional implicaria um aumento dos custos líquidos de cerca de 12 mil milhões de euros. Contudo, o possível impacto negativo nas PME deverá ser limitado. Em primeiro lugar, é provável que estas possam repercutir nos consumidores o aumento dos custos salariais, através de uma subida dos preços. Em segundo lugar, o aumento dos salários mínimos pode também induzir uma maior procura de serviços prestados pelas PME. Os potenciais impactos negativos do aumento dos custos salariais para as PME seriam, em parte, compensados por subidas dos salários mínimos mais graduais e previsíveis, o que melhoraria o ambiente empresarial.

#### **Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações públicas nacionais?**

Os aumentos do salário mínimo determinados pelos critérios nacionais estabelecidos em conformidade com esta iniciativa deverão melhorar o equilíbrio dos orçamentos públicos (menos de 0,1 % do PIB). Prevê-se que os efeitos sobre os encargos administrativos sejam limitados, uma vez que a iniciativa visa reforçar as instituições e os procedimentos já existentes.

#### **Haverá outros impactos significativos?**

Sim, todos os pacotes terão um impacto nos direitos fundamentais. As medidas preconizadas irão favorecer a igualdade de género e ajudar a reduzir as disparidades salariais entre homens e mulheres, uma vez que a maioria dos trabalhadores que auferem salários mínimos (cerca de 60 % na UE) são mulheres.

## **D. Acompanhamento**

### **Quando será revista a política?**

A Comissão avaliará a iniciativa cinco anos após a sua entrada em vigor, em conformidade com as Orientações sobre Legislar Melhor. Os progressos na realização dos objetivos da iniciativa serão acompanhados por uma série de indicadores relacionados com os objetivos da mesma.