

# Salários mínimos: Incumprimento e aplicação da lei nos Estados-Membros da UE – Relatório comparativo

## Introdução

Em 2020, o Parlamento Europeu solicitou à Comissão Europeia a realização de um projeto-piloto sobre «O papel do salário mínimo na criação da Garantia Laboral Universal», cuja execução, de 2021 a 2023, foi confiada à Eurofound. Este módulo analisa o incumprimento da legislação relativa ao salário mínimo e a forma como os Estados-Membros asseguram a sua aplicação.

Os mecanismos de fixação de salários mínimos representam um poderoso instrumento do mercado de trabalho, sendo vinculativos e aplicados de forma generalizada em todos os países europeus. Para conceber e prosseguir estratégias e medidas sólidas para o cumprimento e a aplicação dos salários mínimos, é importante analisar o grau de incumprimento e os moldes em que este tipicamente se verifica, de forma tão aprofundada quanto os dados disponíveis o permitirem, uma vez que tal se revela importante não apenas para reforçar a eficácia das intervenções, mas também para fazer escolhas estratégicas na afetação de recursos públicos disponíveis. A aferição do grau de incumprimento não é tarefa simples, tendo em conta que é necessário fazê-lo com base em informações precisas sobre rendimentos e níveis do salário mínimo, cuja obtenção muitas vezes é dificultada pelo facto de que nos países em que os limites salariais são fixados através da negociação coletiva a nível setorial, essas informações raramente se encontram disponíveis ou podem ser difíceis de recuperar. A imposição de salários mínimos é essencial, e a compreensão da forma como a sua aplicação afeta o cumprimento é fundamental para a elaboração de políticas. No entanto, os dados sobre a aplicação e o cumprimento nesta matéria são escassos e a comparação entre países revela-se difícil.

## Contexto político

- Em 19 de outubro de 2022, o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu adotaram a Diretiva relativa a salários mínimos adequados na UE.
- Dos 27 Estados-Membros, 22 fixam salários mínimos nacionais, ao passo que os restantes se regem pela negociação a nível setorial.
- O cumprimento da regulamentação relativa ao salário mínimo é fundamental para garantir o respeito pelos direitos dos trabalhadores e a sua proteção no mercado de trabalho, bem como para proporcionar às empresas uma concorrência leal e em condições equitativas.

- Em 22 países da UE, a aplicação de salários mínimos está prevista na legislação laboral geral. Alguns países dispõem de regras ou procedimentos específicos para as indústrias/setores, zonas territoriais ou trabalhadores em relação aos quais se verifica, ou se prevê que venha a verificar-se, uma maior incidência de incumprimento.

## Principais conclusões

- Os níveis estimados de incumprimento da legislação relativa ao salário mínimo dependem essencialmente da fonte dos dados. As estimativas de incumprimento devem ser entendidas como valores aproximados e não como números precisos. Ao recorrer ao Inquérito à Estrutura dos Ganhos, que abrange apenas as empresas de maior dimensão e se baseia nas informações sobre os rendimentos comunicadas pelos empregadores, os níveis de incumprimento tendem a ser, em geral, bastante reduzidos. Já através das Estatísticas do Rendimento e das Condições de Vida da União Europeia, que abrangem toda a população em idade ativa e no âmbito das quais os trabalhadores comunicam os seus próprios rendimentos, os níveis de incumprimento tendem a ser mais elevados.
- O incumprimento apresenta uma correlação positiva com o índice de Kaitz (rácio entre o salário mínimo e o salário médio/mediano), o que sugere que é superior quando o salário mínimo é fixado num valor mais elevado.
- As taxas de incumprimento são superiores ao nível mediano de acordo com ambos os inquéritos realizados na Alemanha, Chipre, Dinamarca, Espanha, Estónia, França, Hungria e Luxemburgo. Os níveis de incumprimento são sistematicamente inferiores ao nível mediano na Bélgica, Bulgária, Croácia, Eslováquia, Finlândia, Letónia, Malta, Polónia e Portugal.
- Os trabalhadores que auferem um salário inferior ao salário mínimo são, por norma, mais jovens e menos instruídos, havendo igualmente uma maior probabilidade de serem do sexo feminino, e sendo contratados por empresas mais pequenas com os quais celebram contratos a termo certo ou a tempo parcial. De um modo geral, os setores dos serviços são mais afetados por este fenómeno do que a indústria transformadora.

- O incumprimento é muito mais comum entre os trabalhadores que têm um horário de trabalho reduzido, o que pode refletir uma fraca ligação ao mercado de trabalho. O incumprimento é também mais frequente quando estimado com base na remuneração por hora em vez de mensal. Tal pode dever-se ao facto de alguns empregadores cumprirem os salários mínimos mensais, mas fazer com que os trabalhadores trabalhem mais horas do que as previstas nos seus contratos, pelo que não cumprem o salário mínimo por hora.
- Na maioria dos países, as instituições com abordagem generalista responsáveis pela aplicação da legislação laboral e que lidam com todo o espectro de leis laborais impõem salários mínimos.
- Em 19 países, as inspeções do trabalho são as principais instituições responsáveis pela aplicação do salário mínimo, em conjugação com os tribunais do trabalho, em diferentes graus e de diversas formas, e com as autoridades tributárias e de segurança social. Três países dispõem de mais do que uma instituição diretamente responsável pela aplicação do salário mínimo.
- Os parceiros sociais desempenham um papel fundamental na aplicação da regulamentação relativa ao salário mínimo. Nos países nórdicos, estes têm uma função de inspeção direta para fazer cumprir a aplicação das convenções coletivas. Nos restantes Estados-Membros, fornecem frequentemente orientação e prestam apoio aos trabalhadores e empregadores, desempenhando funções na resolução de litígios e na elaboração de políticas.
- As estratégias de aplicação de salários mínimos são cada vez mais baseadas no equilíbrio entre a dissuasão e a prevenção. É também dada uma atenção crescente ao papel consultivo, de orientação e informativo das inspeções, bem como à utilização de incentivos para os empregadores, de campanhas de informação e sensibilização e à partilha de dados.
- Na última década, vários Estados-Membros realizaram grandes reformas no que se refere à regulamentação e aos sistemas de aplicação da lei: alteração da regulamentação de aplicação; reforma das inspeções do trabalho; alteração do tipo e da intensidade das penalizações e do acesso à partilha de informações e dados sobre casos de incumprimento; e criação de grupos/comissões competentes para a aplicação do salário mínimo.
- Um conjunto de mecanismos – o intercâmbio de informações e a coordenação de partes interessadas pertinentes, o recurso à identificação e condenação pública, bem como à responsabilidade em cadeia, a capacitação dos trabalhadores – revela-se eficaz em contextos caracterizados por setores económicos de alto risco, procedimentos burocráticos complexos e recursos humanos limitados. Do mesmo modo, uma abordagem holística que conjuga medidas de dissuasão e preventivas, um vasto âmbito de responsabilidade em cadeia em matéria de subcontratação e uma cultura de parceria preexistente influenciam a forma como as autoridades atuam e alcançam resultados.
- Não existindo sistemas específicos para aplicar os salários mínimos na maioria dos países, as inspeções do trabalho recorrem cada vez mais a estratégias indiretas que aumentam a probabilidade de cumprimento. Ao fazê-lo, visam apoiar três grupos principais durante o processo: trabalhadores, empregadores e autoridades. Foi demonstrado que a combinação de iniciativas não vinculativas com medidas mais rigorosas aumenta a eficácia das ações dos serviços de inspeção na aplicação dos salários mínimos.

## Indicadores para políticas

- Quantificar o incumprimento é uma tarefa exigente que depende essencialmente da qualidade e das características dos dados utilizados. De forma a adquirir um maior conhecimento deste fenómeno, os investigadores devem ter à sua disposição fontes de dados mais harmonizadas, abrangentes e precisas sobre os rendimentos a nível da UE. Devem também ser envidados esforços para obter melhores informações sobre os limites mínimos legais de remuneração fixados pela negociação coletiva, normalmente estabelecidos a nível setorial pelos sindicatos e pelas associações patronais. De um modo geral, estas informações não estão disponíveis e não são facilmente acessíveis.
- Nos últimos anos, a desregulamentação do mercado de trabalho e as novas formas de trabalho tornaram a identificação do incumprimento e a aplicação mais complexas do que no passado. Deve ser dada maior atenção à prospeção de dados, ao fornecimento de orientações aos trabalhadores e aos empregadores e ao reforço da cooperação com os parceiros sociais e outras instituições nas atividades de aplicação.
- Embora as dotações financeiras para as instituições responsáveis pela aplicação da lei tenham aumentado ao longo da última década em muitos Estados-Membros, e o número de inspetores tenha registado um aumento em metade dos países para os quais existem dados disponíveis, em muitos países os recursos continuam a ser apenas parcialmente adequados para atividades de aplicação eficazes. São necessários maiores recursos financeiros e pessoal qualificado para melhorar a capacidade de resposta das inspeções do trabalho às recentes tendências e riscos do mercado de trabalho.
- A cooperação com os parceiros sociais e outras instituições no âmbito das atividades de aplicação melhora a capacidade de chegar às pessoas para além das inspeções convencionais e de partilhar informações sobre o cumprimento. Há que reforçar a cooperação e a aprendizagem mútua entre as instituições responsáveis pela aplicação da lei e os parceiros sociais a nível da UE.
- As medidas de dissuasão e de prevenção complementam-se e devem ser adotadas em conjunto para garantir estratégias de aplicação eficazes. Em alguns países, deve também ser prestada maior atenção à proteção dos trabalhadores contra os tratamentos desfavoráveis resultantes da apresentação de uma queixa.
- É fundamental a avaliação das intervenções nacionais que incide direta e/ou indiretamente no cumprimento do salário mínimo, a qual deverá basear-se numa recolha de dados mais estruturada e formalizada.

### Informações adicionais

O relatório *Minimum wages: Non-compliance and enforcement across EU Member States – Comparative report* [Incumprimento e aplicação da lei nos Estados-Membros da UE – Relatório comparativo] está disponível em <https://eurofound.link/ef23059>

Gestor de investigação: Carlos Vacas-Soriano

[information@eurofound.europa.eu](mailto:information@eurofound.europa.eu)