



Bruselas, 28.10.2020
SWD(2020) 246 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo

sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea

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

Ficha resumen

Evaluación de impacto de una propuesta de la Comisión sobre unos salarios mínimos adecuados en la UE

A. Necesidad de actuar

¿Por qué motivo? ¿Cuál es el problema que se afronta?

Garantizar que los trabajadores de la UE perciban salarios adecuados es esencial para garantizar unas condiciones de vida y de trabajo justas, así como para crear economías y sociedades justas y resilientes. Sin embargo, en las últimas décadas, los salarios más bajos no se han mantenido a la altura de otros sueldos en muchos Estados miembros, lo cual ha agravado la pobreza de los ocupados, la desigualdad salarial y la capacidad de los trabajadores del estrato salarial inferior para hacer frente a los problemas económicos.

Los salarios mínimos desempeñan un papel importante en este contexto general. Los salarios mínimos pueden ampararse mediante convenios colectivos (como es el caso en seis Estados miembros) o mediante salarios mínimos legales (obligatorios) fijados por la legislación (como es el caso en veintiún Estados miembros). Cuando existen salarios mínimos de una cuantía adecuada, se garantiza a los trabajadores una vida digna, se mantiene la demanda interna, se refuerzan los incentivos al trabajo y se reducen la pobreza de los ocupados y la desigualdad en el extremo inferior de la distribución salarial. Además, los salarios mínimos respaldan la igualdad de género, ya que hay más mujeres que hombres perceptoras de salarios iguales o cercanos al salario mínimo.

Sin embargo, en la actualidad muchos trabajadores de la UE no están amparados por unos salarios mínimos adecuados. En la mayoría de los Estados miembros con salarios mínimos legales nacionales, estos son demasiado bajos en comparación con otros salarios o lo son también por lo que respecta a proporcionar una vida digna. Esta afirmación puede ilustrarse a partir de valores de referencia que se utilizan comúnmente: i) en casi todos los Estados miembros, los salarios mínimos legales nacionales son inferiores al 60 % de la mediana salarial o al 50 % del salario medio. Además, determinados grupos de trabajadores no están amparados por los salarios mínimos legales nacionales. En los Estados miembros que dependen de la negociación colectiva, algunos trabajadores no están amparados por la protección del salario mínimo regulada en los convenios colectivos. El porcentaje de trabajadores desprotegidos se sitúa entre el 10 % y el 20 % en cuatro países, y en el 55 %, en un país.

Algunos factores que subyacen a este problema son comunes a ambos sistemas, concretamente: las tendencias a la baja en la negociación colectiva y el incumplimiento de las disposiciones nacionales vigentes. Asimismo, algunos factores son propios de los sistemas de fijación del salario mínimo legal, como es el caso de los siguientes: la falta de criterios claros y estables para fijar y actualizar los salarios mínimos, la implicación insuficiente de los interlocutores sociales, la aplicación de tipos más bajos a grupos específicos (variaciones), la aplicación de reducciones basadas en el valor de los equipos u otros costes (deducciones) y la aplicación de exenciones.

¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa?

Esta iniciativa tiene por objeto mejorar las condiciones laborales garantizando que los trabajadores de la Unión tengan acceso a la protección del salario mínimo que ofrecen unos salarios mínimos legales o unos acuerdos salariales adecuados que permitan, de este modo, una vida digna dondequiera que se trabaje. Este objetivo debe alcanzarse teniendo en cuenta los efectos que tiene en la creación de empleo y la competitividad, pero también en lo que respecta a las pymes. La iniciativa no interfiere en la libertad de los Estados miembros de fijar salarios mínimos legales ni de promover el acceso a los convenios colectivos, de acuerdo con las tradiciones y especificidades de cada país y respetando plenamente las competencias nacionales y la libertad contractual de los interlocutores sociales. Para alcanzar esta meta general, los objetivos específicos de la iniciativa de la UE serían mejorar la adecuación y aumentar la cobertura de los salarios mínimos.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE?

La acción de la UE pretende dar el impulso necesario para reformar los sistemas de fijación del salario mínimo. Si bien el establecimiento de salarios mínimos es competencia nacional, un marco de la UE garantizaría que los avances no fueran parciales ni desiguales, de manera que se apoye el proceso de convergencia social ascendente en beneficio de la economía de la UE en su conjunto. Los instrumentos de la UE existentes, en particular el Semestre Europeo, se han revelado insuficientes para abordar las deficiencias connaturales a los sistemas nacionales de fijación del salario mínimo. Si no se adoptan nuevas medidas a escala de la UE, es probable que más países se vean afectados por el problema. Al mismo tiempo, es posible que algunos países se muestren poco inclinados a mejorar sus condiciones de salario mínimo debido a la percepción de que esto podría afectar negativamente a su competitividad exterior de costes. La actuación de la UE garantizará la igualdad de condiciones para las empresas y los trabajadores en el mercado único, al apoyar y permitir una competencia leal basada en la innovación y la productividad, al mismo tiempo que se respetan unas normas

sociales adecuadas. Los Estados miembros por sí solos no pueden conseguir esta igualdad.

B. Soluciones

¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe o no una opción preferida? ¿Por qué motivo?

Además de la hipótesis de base, se toman en consideración tres paquetes de medidas, cada uno de los cuales combina actuaciones en cinco ámbitos:

La negociación colectiva en la fijación de salarios, así como su aplicación y seguimiento, afectan tanto a los países que dependen de la negociación colectiva como a los que cuentan con sistemas de fijación de salarios mínimos legales. Los marcos nacionales para establecer y actualizar los salarios mínimos legales, la participación de los interlocutores sociales en la determinación de este salario mínimo y las variaciones salariales, las deducciones y las exenciones aplicables a dichos salarios son cuestiones que solo afectan a los sistemas de salarios mínimos legales. Los paquetes de medidas difieren en cuanto al papel que desempeñan los interlocutores sociales en la gobernanza del sistema de fijación del salario mínimo y, en el caso concreto de los Estados miembros con salarios mínimos legales nacionales, en el grado de discrecionalidad de los gobiernos a la hora de determinar y actualizar dichos salarios.

El **paquete A** pide a todos los Estados miembros que apoyen activamente la negociación colectiva sobre la fijación de salarios, con vistas a potenciar el papel de los interlocutores sociales, en particular mediante la ampliación administrativa de la cobertura de los convenios colectivos. En el caso de los Estados miembros con salarios mínimos legales nacionales, este paquete prevé una implicación importante de los interlocutores sociales en la fijación de los salarios mínimos y exige la prohibición de exenciones, variaciones y deducciones salariales. La adecuación de los salarios mínimos legales se evaluaría a la luz de lo que se considere, a escala nacional, un nivel de vida digno. El **paquete B** pide a todos los Estados miembros que apoyen la negociación colectiva sobre la fijación de salarios, especialmente cuando haya una cobertura baja de la negociación colectiva. Además, en el caso de los Estados miembros con salarios mínimos legales nacionales, este paquete prevé que los marcos nacionales recojan criterios explícitos para la adecuación del salario mínimo y valores de referencia indicativos, como el 60 % de la mediana salarial bruta o el 50 % del salario medio bruto, a la vez que propugna un mayor papel de los interlocutores sociales en comparación con la hipótesis de base. Asimismo, exige que las variaciones y deducciones estén justificadas objetivamente y sean proporcionadas. El **paquete C** también insta a todos los Estados miembros a que apoyen la negociación colectiva sobre la fijación de salarios, especialmente cuando haya una cobertura baja de la negociación colectiva. Además, en el caso de los Estados miembros con salarios mínimos legales nacionales, el paquete prevé que los marcos nacionales se basen principalmente en la indexación automática, junto con la utilización de valores de referencia, a fin de alcanzar los objetivos de la iniciativa, mientras que se exige que las variaciones y deducciones estén objetivamente justificadas y sean proporcionadas. **Todos los paquetes** incluyen las siguientes disposiciones sobre control y ejecución, si bien diferenciando entre los dos tipos de sistemas: reforzar la aplicación de las cláusulas salariales en los convenios colectivos y potenciar la aplicación de los salarios mínimos legales, en su caso, velando por el cumplimiento de los salarios que se hayan convenido colectivamente y los salarios mínimos legales en la contratación pública, y mejorando los mecanismos de seguimiento y recogida de datos.

Se preconiza el paquete B porque este equilibra mejor la consecución de los objetivos políticos con los costes correspondientes y permite alcanzar los objetivos políticos de manera proporcionada. Además, este paquete respeta las disposiciones nacionales arraigadas y deja margen a la discreción de los Estados miembros y de los interlocutores sociales.

Como instrumentos jurídicos, se tomaron en consideración en este caso una directiva, una recomendación del Consejo y una combinación de ambas. El instrumento preferido sería una directiva, ya que este tipo de acto establece requisitos mínimos exigibles, al tiempo que deja margen para que los Estados miembros definan el método y la modalidad de intervención por lo que se refiere a alcanzar los objetivos correspondientes.

¿Quién apoya cada opción?

Hubo un acuerdo general entre las partes interesadas sobre la importancia de proteger a los trabajadores con salarios mínimos justos. El respeto de las tradiciones nacionales, de la autonomía de los interlocutores sociales y de la negociación colectiva fue el tema recurrente en las consultas. Todos los interlocutores sociales, la mayoría de los delegados de los Estados miembros de los comités pertinentes del Consejo y los diputados al Parlamento Europeo abogaron por reforzar la negociación colectiva y la implicación de los interlocutores sociales en la fijación del salario mínimo legal. Los sindicatos instaron a que se establecieran unos criterios estables y claros a la hora de fijar los salarios mínimos, con el apoyo de los delegados de algunos Estados miembros. No obstante, en opinión de la mayoría de los empleadores, este asunto es competencia nacional. Los sindicatos se manifestaron en favor de prohibir o limitar las exenciones y variaciones, pero los empleadores se opusieron a ello. Los delegados de los Estados miembros expresaron opiniones divergentes al respecto. Se registró un amplio apoyo para mejorar la ejecución, pero algunos empleadores consideraron que se trataba de una responsabilidad nacional. En cuanto al instrumento jurídico, un gran número de empleadores y varios

delegados de los Estados miembros se mostraron a favor de un instrumento no vinculante que podría adoptar la forma de una recomendación del Consejo, mientras que los sindicatos, los delegados de algunos Estados miembros, así como una importante ONG social, apoyaron la elaboración de una directiva.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Qué beneficios aporta la opción preferida (de haberla; si no, las opciones principales)?

El paquete preferido dará lugar a salarios mínimos más elevados en aproximadamente la mitad de los Estados miembros. Unos 25 millones de trabajadores podrían beneficiarse de estos aumentos si los Estados miembros con salarios mínimos legales los incrementaran hasta el 60 % de la mediana salarial o el 50 % del salario medio. Los aumentos de los salarios mínimos legales podrían superar el 20 % en varios Estados miembros. El aumento del salario mínimo daría lugar a una reducción de la desigualdad salarial y de la pobreza de los ocupados del 10 %, así como a una disminución de la diferencia salarial entre hombres y mujeres de alrededor del 5 % por término medio, siempre que los Estados miembros con salarios mínimos legales los incrementaran hasta el 60 % de la mediana salarial o el 50 % del salario medio. Se prevé que el incremento de los salarios mínimos mejore los incentivos laborales.

Potenciar y aumentar la cobertura de la negociación colectiva sobre fijación de salarios beneficiará a los trabajadores, puesto que fomenta el crecimiento salarial en todos los Estados miembros. Además, el refuerzo de la aplicación y la supervisión de los salarios mínimos contribuirá a garantizar que los trabajadores disfruten de un acceso real a la protección del salario mínimo y perciban los salarios a los que tienen derecho. En los Estados miembros que dependen de la negociación colectiva, el apoyo a esta negociación en lo que respecta a la fijación de salarios aumentará el número de trabajadores protegidos y mejorará la adecuación cuando la cuantía de los salarios sea baja. En los países con salarios mínimos legales, la aplicación de criterios claros y estables para orientar la fijación y actualización de los salarios mínimos, así como el refuerzo del papel de los interlocutores sociales, mejorarán la adecuación de los salarios mínimos y el entorno empresarial. Asimismo, la limitación de las variaciones y deducciones implicará que menos trabajadores perciban salarios inferiores al salario mínimo.

¿Qué costes genera la opción preferida (de haberla; si no, las opciones principales)?

Entre los impactos económicos cabe citar el aumento de los costes laborales para las empresas, el incremento de los precios y, en menor medida, la disminución de los beneficios. Las estimaciones sugieren que los consumidores asumen en torno al 75 % del coste económico de unos salarios mínimos más elevados, mientras que alrededor del 25 % corre a cargo de las empresas. La repercusión en las empresas se suaviza por el hecho de que aumenta el consumo de trabajadores con salarios bajos, de modo que se respalda la demanda interna. Se prevé que el aumento de la masa salarial total de la UE sea moderado, en torno al 1 % (entre 51 y 53 000 millones EUR al año), si los Estados miembros con salarios mínimos legales los incrementan hasta el 60 % de la mediana salarial o el 50 % del salario medio. También se estima un impacto reducido en la competitividad agregada. Además, la mejora de los mecanismos de fijación de los salarios mínimos debería atenuar los posibles efectos negativos en las empresas. El paquete ofrece flexibilidad suficiente para que los Estados miembros tengan en cuenta las condiciones económicas y las repercusiones en determinados sectores, regiones y pymes.

Se prevén unas repercusiones negativas potenciales en el empleo de carácter limitado. La medida afectaría al 0,5 % del empleo total si los Estados miembros con salarios mínimos legales los incrementaran hasta el 60 % de la mediana salarial o el 50 % del salario medio. Los beneficios de los aumentos del salario mínimo para los trabajadores afectados compensarían con creces el posible impacto negativo en el empleo por lo que se refiere a estos trabajadores.

¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas?

Las pymes emplean a alrededor del 87 % de los trabajadores con salario mínimo (frente a aproximadamente dos tercios de todos los trabajadores). Se prevé que se vean afectadas por una proporción similar de los costes directos para las empresas. La magnitud del impacto en las pymes vendrá determinada por los criterios nacionales que se hayan establecido para determinar la cuantía de los salarios mínimos legales. Un aumento de los salarios mínimos legales al 60 % de la mediana salarial o al 50 % del salario medio en todos los países con un salario mínimo legal nacional implicaría un aumento de los costes netos de alrededor de 12 000 millones EUR. Sin embargo, no se prevén unas repercusiones negativas potenciales importantes en el empleo. En primer lugar, es probable que puedan repercutir el aumento de los costes laborales en los consumidores por la subida de los precios. En segundo lugar, el aumento de los salarios mínimos también puede elevar la demanda de sus servicios. Los posibles efectos negativos del incremento de los costes laborales para las pymes se compensarían en parte con unas subidas de los salarios mínimos más graduales y previsibles, lo cual contribuiría a mejorar el entorno empresarial.

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

Se prevé que los aumentos del salario mínimo determinados por los criterios nacionales que se establezcan en consonancia con la presente iniciativa mejoren el equilibrio de los presupuestos públicos (por debajo del 0,1 % del PIB). Asimismo, se pronostican unos efectos en la carga administrativa limitados, ya que la propuesta pretende reforzar las instituciones y los procedimientos ya vigentes.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

Sí, todos los paquetes tendrán un impacto en los derechos fundamentales. Se prevé que apoyen la igualdad de género y ayuden a reducir la brecha salarial de género, ya que la mayoría de los perceptores del salario mínimo (alrededor del 60 % en la UE) son mujeres.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

La Comisión evaluará la iniciativa cinco años después de su entrada en vigor, de conformidad con las directrices para la mejora de la legislación. Los avances hacia la consecución de los objetivos de la iniciativa serán supervisados por una serie de indicadores relacionados con dichos objetivos.