



Bruxelas, 28.10.2020
COM(2020) 682 final

2020/0310 (COD)

Proposta de

DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

relativa a salários mínimos adequados na União Europeia

{SEC(2020) 362 final} - {SWD(2020) 245 final} - {SWD(2020) 246 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

A garantia de que os trabalhadores na UE auferem salários adequados é essencial para assegurar condições de vida e de trabalho dignas, bem como para construir economias e sociedades justas e resilientes, de harmonia com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas e os respetivos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A existência de salários adequados é uma componente essencial do modelo europeu de economia social de mercado. A convergência entre os Estados-Membros neste domínio contribui para a promessa de prosperidade partilhada na União.

Em novembro de 2017, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão proclamaram o Pilar Europeu dos Direitos Sociais («o pilar») para honrar o compromisso assumido em prol da prosperidade, do progresso e da convergência e para tornar a Europa social uma realidade para todos. No princípio 6 «Salários», o pilar preconiza salários mínimos adequados, bem como transparência e previsibilidade na fixação dos salários, de acordo com as práticas nacionais e respeitando a autonomia dos parceiros sociais. A Agenda Estratégica 2019-2024, acordada no Conselho Europeu em junho de 2019, apelou à aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais ao nível da UE e dos Estados-Membros.

As orientações políticas para a Comissão 2019-2024 anunciavam um plano de ação para a aplicação integral do pilar, o qual incluía uma iniciativa sobre salários mínimos justos. A Comunicação de 14 de janeiro de 2020 intitulada «Uma Europa social forte para transições justas»¹ estabeleceu um roteiro para a preparação do plano de ação e confirmou o compromisso em torno de uma iniciativa sobre os salários mínimos como uma das ações-chave a levar a cabo ao nível da UE neste contexto. No mesmo dia, foi lançada uma primeira fase de consulta dos parceiros sociais sobre formas de assegurar salários mínimos adequados para os trabalhadores na União².

No seu discurso sobre o Estado da União, de setembro de 2020, a Presidente von der Leyen declarou: *«A verdade, contudo, é que para muitas pessoas o trabalho já não é compensador. O dumping salarial destrói a dignidade do trabalho, penaliza os empresários que pagam salários dignos e falseia a concorrência no mercado único. É por esta razão que a Comissão pretende apresentar uma proposta legislativa para ajudar os Estados-Membros a criar um quadro europeu para o salário mínimo. Todas as pessoas devem ter acesso a salários mínimos, quer através de convenções coletivas quer através de salários mínimos legais.»*

Melhores condições de trabalho e de vida, nomeadamente através de salários mínimos adequados, beneficiam tanto os trabalhadores como as empresas na União. Eliminar as acentuadas diferenças na cobertura e na adequação dos salários mínimos contribui para melhorar a equidade do mercado de trabalho da UE, estimular a melhoria da produtividade e promover o progresso económico e social. A concorrência no mercado único deve basear-se na inovação e na melhoria da produtividade, bem como em elevados padrões sociais.

Nas últimas décadas, os salários baixos não acompanharam a evolução geral dos salários em muitos Estados-Membros. As tendências estruturais que têm vindo a redefinir os contornos

¹ Comunicação da Comissão — *Uma Europa social forte para transições justas*, COM (2020) 14 final.

² Documento de consulta, *First phase consultation of the Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages* (C(2020) 83 final).

dos mercados de trabalho, como a globalização, a digitalização e o aumento das formas atípicas de trabalho, em especial no setor dos serviços, conduziram a uma polarização acrescida do emprego, o que, por sua vez, resultou num número crescente de profissões pouco remuneradas e pouco qualificadas, e contribuiu para a erosão das estruturas tradicionais de negociação coletiva. Esta situação levou a um aumento da pobreza no trabalho e das desigualdades salariais.

O papel dos salários mínimos torna-se ainda mais importante em períodos de recessão. A crise da Covid-19 afetou particularmente os setores com uma percentagem mais elevada de trabalhadores com salários baixos, como a venda a retalho e o turismo, e teve um impacto mais forte nos grupos populacionais desfavorecidos. Garantir que, na UE, os trabalhadores têm acesso a oportunidades de emprego e a salários mínimos adequados é essencial para favorecer uma recuperação económica sustentável e inclusiva.

A proteção assegurada por um salário mínimo pode estar prevista em convenções coletivas (como é o caso em 6 Estados-Membros) ou fixada por lei mediante salários mínimos nacionais (como é o caso em 21 Estados-Membros).

Quando fixada em níveis adequados, a proteção assegurada pelo salário mínimo garante aos trabalhadores condições de vida dignas, contribuiu para apoiar a procura interna, reforça os incentivos ao trabalho e reduz a pobreza no trabalho e as desigualdades no extremo inferior da distribuição salarial. Contribui também para a igualdade entre homens e mulheres, na medida em que há mais mulheres do que homens a auferir vencimentos equivalentes ao salário mínimo ou próximas desse valor.

No entanto, muitos trabalhadores não estão atualmente protegidos por salários mínimos adequados na UE.

Na maioria dos Estados-Membros com salários mínimos nacionais, estes são demasiado baixos em relação a outros salários ou não proporcionam condições de vida dignas, ainda que tenham aumentado nos últimos anos. Assim, em quase todos os Estados-Membros³, os salários mínimos nacionais⁴ são inferiores a 60 % do salário mediano bruto e/ou a 50 % do salário médio bruto. Em 2018, em nove Estados-Membros, o salário mínimo nacional não proporcionava um rendimento suficiente para que um trabalhador solteiro atingisse o limiar de risco de pobreza. Acresce que há grupos específicos de trabalhadores que estão excluídos da proteção decorrente dos salários mínimos nacionais. Os Estados-Membros onde a cobertura da negociação coletiva é elevada tendem a ter uma baixa percentagem de trabalhadores com salários baixos e salários mínimos elevados. No entanto, também nos Estados-Membros que dependem exclusivamente da negociação coletiva, alguns trabalhadores não estão cobertos por uma proteção salarial mínima. A percentagem de trabalhadores não abrangidos situa-se entre 10 % e 20 % em quatro países e 55 % num país.

Neste contexto, a proposta de diretiva visa garantir que os trabalhadores na União estejam protegidos por salários mínimos adequados que lhes permitam uma vida digna onde quer que trabalhem. A fim de alcançar este objetivo geral, a proposta estabelece um quadro para melhorar a adequação dos salários mínimos e aumentar o acesso dos trabalhadores à proteção por eles assegurada. Estes objetivos são relevantes tanto para os regimes de salário mínimo estabelecidos por lei como para os que dependem da negociação coletiva. A diretiva proposta visa alcançar estes objetivos, tendo também em conta e respeitando plenamente as

³ Indicadores de adequação habitualmente utilizados ao nível internacional, como o índice de Kaitz, que comparam o salário mínimo com o salário mediano ou o salário médio. Além disso, o nível de vida digna definido pelo Conselho da Europa compara o salário mínimo líquido com o salário médio líquido.

⁴ Os indicadores e os respetivos valores de referência referem-se a salários mínimos mensais.

especificidades dos sistemas nacionais, as competências nacionais, a autonomia e a liberdade contratual dos parceiros sociais. Foi também pensada de forma a salvaguardar o acesso ao emprego e atender aos seus efeitos na criação de emprego e na competitividade, incluindo para as PME. Proporciona flexibilidade suficiente para ter em consideração a evolução social e económica, incluindo a produtividade e as tendências do emprego.

A fim de alcançar estes objetivos, a diretiva proposta visa promover a negociação coletiva em matéria salarial em todos os Estados-Membros. A negociação coletiva desempenha um papel fundamental na garantia de uma proteção salarial mínima adequada. Os países onde a cobertura da negociação coletiva é extensa apresentam menor percentagem de trabalhadores com salários baixos, salários mínimos mais elevados em relação ao salário mediano, menos desigualdade salarial e salários mais elevados. Nos Estados-Membros em que a proteção proporcionada por um salário mínimo decorre exclusivamente de convenções coletivas, a sua adequação e a percentagem de trabalhadores protegidos são diretamente determinadas pelas características e pelo funcionamento do sistema de negociação coletiva. Nos Estados-Membros com salários mínimos nacionais, a negociação coletiva tem também um forte impacto na adequação dos salários mínimos. Ao afetar a evolução geral dos salários, a negociação coletiva garante salários superiores ao nível mínimo fixado por lei e induz melhorias neste último. Também tem consequências em termos de maior produtividade.

Nos Estados-Membros em que existem salários mínimos nacionais, a proposta de diretiva visa assegurar que são criadas condições para que esses salários sejam fixados em níveis adequados, tendo em conta as condições socioeconómicas e as disparidades regionais e setoriais. A definição de critérios claros e estáveis com vista a promover a adequação, juntamente com um quadro de governação que preveja atualizações regulares e atempadas e uma participação efetiva dos parceiros sociais, contribui para assegurar a adequação dos salários mínimos nacionais. A diretiva proposta visa ainda reforçar a adequação por via da limitação de variações dos salários mínimos nacionais em função de grupos específicos de trabalhadores e de descontos salariais.

Por último, é possível que os trabalhadores não estejam adequadamente protegidos por salários mínimos devido ao incumprimento das convenções coletivas ou das disposições legais nacionais em vigor. Para que os trabalhadores beneficiem efetivamente do acesso à proteção que um salário mínimo garante e para que as empresas estejam protegidas contra a concorrência desleal, é fundamental assegurar o cumprimento e a aplicação efetiva das disposições vigentes. Por conseguinte, a diretiva proposta visa promover o cumprimento e reforçar as medidas de aplicação e controlo em todos os Estados-Membros de forma proporcionada, sem criar encargos administrativos excessivos e desproporcionados para as empresas da UE, incluindo as pequenas e médias empresas e as microempresas.

- **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

A Orientação n.º 5 da Decisão (UE) 2020/1512 do Conselho⁵ exorta os Estados-Membros, incluindo os que dispõem de mecanismos de fixação de salários mínimos nacionais, a assegurar uma participação efetiva dos parceiros sociais nesse processo para permitir um ajustamento adequado dos salários à evolução da produtividade e garantir salários justos que possibilitem um nível de vida digno, numa perspetiva de convergência ascendente. A orientação apela também aos Estados-Membros para que promovam o diálogo social e a negociação coletiva no processo de fixação dos salários. Apela ainda aos Estados-Membros e aos parceiros sociais para que garantam que todos os trabalhadores tenham salários adequados

⁵ Decisão (UE) 2020/1512 do Conselho, de 13 de outubro de 2020, *relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados Membros*.

e justos, ao beneficiarem, direta ou indiretamente, de convenções coletivas ou de salários mínimos nacionais adequados, tendo em conta o seu impacto na competitividade, na criação de emprego e na pobreza no trabalho. O objetivo geral da proposta é assegurar que os trabalhadores da União estejam protegidos por salários mínimos adequados. Os seus objetivos incluem a promoção da negociação coletiva, o apoio à participação dos parceiros sociais e o estabelecimento de critérios nacionais claros e estáveis que contribuam para a adequação dos salários mínimos nacionais.

A Diretiva (UE) 2019/1152⁶ exige que os trabalhadores sejam informados dos aspetos essenciais do seu emprego, incluindo a remuneração. A proposta de diretiva prevê que os Estados-Membros definam critérios claros e estáveis, assegurem atualizações regulares e atempadas dos salários mínimos nacionais, bem como uma participação efetiva dos parceiros sociais, tornando assim mais transparente a evolução do salário mínimo nacional.

A Diretiva 2014/67/UE⁷ prevê a melhoria do acesso à informação para os trabalhadores destacados, nomeadamente através da criação de sítios Web oficiais nacionais sobre destacamento. Exige também que as informações pertinentes abranjam as diferentes tabelas de remunerações mínimas e os respetivos elementos constitutivos, sempre que as condições de emprego forem fixadas por convenções coletivas, em conformidade com a Diretiva 96/71/CE. A Diretiva 2014/67/UE prevê igualmente a criação de um mecanismo de responsabilidade na subcontratação que abranja, pelo menos, o setor da construção e as remunerações salariais mínimas. O acesso fácil à informação sobre as remunerações mínimas legais, tal como está previsto na Diretiva 2014/67/UE, vai ao encontro dos objetivos da presente proposta, nomeadamente quando se trata de garantir uma proteção salarial mínima na UE. A presente proposta de diretiva, ao preconizar o reforço dos quadros que regem os salários mínimos nacionais e o desenvolvimento de sistemas fiáveis de monitorização e recolha de dados, e ao prever o acesso a mecanismos de resolução de conflitos e o direito de recurso por parte dos trabalhadores, contribui para os objetivos da Diretiva 2014/67/UE.

A Diretiva 2006/54/CE⁸ visa garantir a aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional. A maioria das pessoas que auferem salários mínimos são mulheres, pelo que a presente proposta favorece a igualdade de género e a redução das disparidades salariais entre homens e mulheres, através da criação de um quadro para salários mínimos adequados na UE. Por conseguinte, a diretiva proposta contribui indiretamente para a concretização dos objetivos políticos da Diretiva 2006/54/CE.

A Diretiva 2000/78/CE⁹ proíbe a discriminação direta ou indireta no emprego, nomeadamente com base na idade, em relação às condições de trabalho, incluindo a remuneração [artigo 3.º, alínea c)]. Permite diferenças de tratamento se objetiva e razoavelmente justificadas por um objetivo legítimo, como por exemplo os objetivos da política de emprego ou formação profissional. A diretiva proposta é coerente com esta abordagem, uma vez que exige que as

⁶ Diretiva (UE) 2019/1152 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, *relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis na União Europeia*

⁷ Diretiva 2014/67/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, *respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno ("Regulamento IMI")*.

⁸ Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, *relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (reformulação)*.

⁹ Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2000, *que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional*.

variações nos salários mínimos nacionais sejam reduzidas ao mínimo e, se forem relevantes e objetiva e razoavelmente justificadas por um objetivo legítimo, que sejam não-discriminatórias, proporcionadas e limitadas no tempo.

A Recomendação da Comissão, de 3 de outubro de 2008, sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho¹⁰ coloca a promoção de empregos de qualidade através de apoios adequados ao rendimento e de políticas laborais inclusivas, incluindo salários e condições de trabalho, no centro da ação da UE e dos Estados-Membros, com vista a prevenir a pobreza no trabalho. A diretiva proposta visa melhorar as condições de trabalho e reduzir a pobreza no trabalho, mercê de um quadro para a fixação de níveis salariais mínimos e do acesso à proteção salarial mínima proporcionado por convenções coletivas ou por disposições legais.

A diretiva proposta remete diretamente para a «cláusula social» da Diretiva 2014/24/UE¹¹ relativa aos contratos públicos, que também se encontra na Diretiva 2014/23/UE¹² e na Diretiva 2014/25/UE¹³. A referida «cláusula social» exige que os Estados-Membros tomem medidas para assegurar que os operadores económicos cumprem as obrigações de direito laboral nos contratos públicos e nos contratos de concessão. Para o efeito, a diretiva proposta exige que os Estados-Membros tomem medidas adequadas para assegurar que, nos contratos públicos ou nos contratos de concessão, os operadores económicos respeitem os salários fixados nas convenções coletivas ou os salários mínimos nacionais, quando existam, o que pode contribuir para reforçar a aplicação dos requisitos estabelecidos na «cláusula social» das referidas diretivas.

O conteúdo dos atos mencionados foi devidamente analisado e tido em conta durante o processo de elaboração da presente proposta de diretiva. Em consequência, a proposta é, por um lado, coerente com as disposições em vigor e, por outro lado, introduz os desenvolvimentos legislativos necessários para alcançar os objetivos da União.

- **Coerência com as outras políticas da União**

A diretiva proposta contribuirá para os objetivos da União de promover o bem-estar dos seus povos, desenvolver uma economia social de mercado altamente competitiva (artigo 3.º do TUE) e promover melhores condições de vida e de trabalho (artigo 151.º do TFUE). Respeita igualmente os direitos estabelecidos na Carta dos Direitos Fundamentais da UE no que respeita ao direito dos trabalhadores a condições de trabalho justas e equitativas (artigo 31.º). A diretiva proposta contribui também para a aplicação dos seguintes princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais:

- **Princípio 6 (Salários):** Em conformidade com este princípio, a proposta visa assegurar salários mínimos adequados, de modo a que os trabalhadores da UE tenham direito a salários justos que lhes garantam um nível de vida digno, no pleno respeito das tradições nacionais e da autonomia dos parceiros sociais.

¹⁰ Recomendação da Comissão de 3 de outubro de 2008 *sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho* (2008/867/CE).

¹¹ Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, *relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE*.

¹² Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, *relativa à adjudicação de contratos de concessão*.

¹³ Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, *relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE*.

Prevê igualmente que os salários mínimos nacionais sejam fixados de forma transparente e previsível.

- **Princípio 8 (Diálogo social e participação dos trabalhadores):** A proposta visa promover a negociação coletiva na fixação dos salários, garantindo a proteção salarial mínima assegurada ao abrigo de convenções coletivas e fomentando a participação dos parceiros sociais no processo de definição, atualização e aplicação de salários mínimos nacionais.
- **Princípio 2 (Igualdade de género):** Uma vez que a maioria dos trabalhadores que auferem o salário mínimo são mulheres, ao preconizar remunerações mínimas adequadas, a proposta favorecerá a igualdade de género e contribuirá para a redução das disparidades salariais entre homens e mulheres.
- **Princípio 3 (Igualdade de oportunidades):** Todas as pessoas têm direito à igualdade de tratamento e de oportunidades de emprego, independentemente do género, idade, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual. Ao procurar assegurar o acesso a um salário mínimo adequado para os trabalhadores na União, a proposta contribuirá para assegurar a igualdade de tratamento e promover a igualdade de oportunidades no emprego.

A diretiva proposta é também coerente com as prioridades do Semestre Europeu. Em conformidade com a Orientação para o Emprego 5, a iniciativa apoia o apelo lançado aos Estados-Membros na Estratégia anual para o crescimento sustentável 2021¹⁴ para que tomem medidas destinadas a garantir condições de trabalho justas. Além disso, vai também ao encontro dos objetivos estabelecidos na Estratégia anual para o crescimento sustentável 2020¹⁵ segundo a qual, no contexto de crescentes clivagens sociais, é uma prioridade política garantir que cada trabalhador na UE auferir um salário justo. Por fim, é coerente com as recomendações específicas por país dirigidas a alguns Estados-Membros desde 2011¹⁶.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

• Base jurídica

A proposta de diretiva baseia-se no artigo 153.º, n.º 1, alínea b), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que estabelece que a UE apoiará e completará a ação dos Estados-Membros no domínio das condições de trabalho, dentro dos limites dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade (artigo 5.º, n.ºs 3 e 4, do TUE). Uma vez que não contém medidas que afetem diretamente o nível das remunerações, respeita plenamente os limites impostos à ação da UE no artigo 153.º, n.º 5, do TFUE.

O artigo 153.º, n.º 2, permite a adoção de prescrições mínimas por meio de diretivas, ainda que evitando de impor disciplinas administrativas, financeiras e jurídicas contrárias à criação e ao desenvolvimento de pequenas e médias empresas.

• Subsidiariedade (em caso de competência não exclusiva)

O acesso a um salário mínimo que garanta um nível de vida digno constitui um elemento central de condições de trabalho adequadas. Embora a fixação dos salários seja

¹⁴Comunicação da Comissão COM(2020) 575 final.

¹⁵Comunicação da Comissão COM(2019) 650 final.

¹⁶Ver anexo A12.11 da avaliação de impacto.

inequivocamente matéria da competência dos Estados-Membros, as condições de trabalho estão marcadas por acentuadas diferenças nas normas de acesso a um salário mínimo adequado, diferenças essas que geram discrepâncias importantes no mercado único, e podem ser tratadas mais eficazmente ao nível da União.

Na maioria dos Estados-Membros, a proteção assegurada aos trabalhadores por um salário mínimo é insuficiente e/ou apresenta lacunas. Estes problemas afetam os trabalhadores tanto nos países com salários mínimos nacionais como nos que se apoiam na negociação coletiva. Além disso, é provável que mais trabalhadores venham a ser afetados no futuro, devido ao declínio da negociação coletiva e a uma crescente polarização dos mercados de trabalho. Olhando para o futuro, esta situação cria desafios para criar condições de concorrência equitativas no mercado único e garantir que a concorrência assenta em elevados padrões sociais, na inovação e na melhoria da produtividade.

As políticas de salário mínimo foram objeto de supervisão multilateral no âmbito do Semestre Europeu e a UE dirigiu recomendações políticas a determinados Estados-Membros. No entanto, embora nos últimos anos vários Estados-Membros tenham tomado medidas para melhorar os seus regimes de salário mínimo, as medidas nacionais não foram suficientes para resolver o problema da insuficiente adequação e/ou cobertura da proteção salarial mínima. Se não forem tomadas medidas ao nível da UE, os países podem, individualmente, revelar menor propensão para aumentar os salários mínimos por considerarem que isso poderia prejudicar a sua competitividade externa em termos de custos.

A ação ao nível da UE será por isso mais eficaz do que a ação ao nível nacional, quando se trata de reforçar os sistemas de fixação de salários mínimos. Definirá expectativas mais claras, garantirá que os progressos não são parciais ou desiguais e reforçará a confiança junto dos Estados-Membros e dos parceiros sociais, contribuindo para dar o impulso necessário à reforma dos mecanismos de fixação de salários mínimos ao nível nacional. A ação ao nível da UE contribuirá, por conseguinte, para assegurar condições de concorrência equitativas no mercado único, ajudando a corrigir importantes diferenças na cobertura e na adequação dos salários mínimos que não se justificam pelas condições económicas subjacentes. Este objetivo não pode ser suficientemente alcançado através de uma ação não coordenada dos Estados-Membros.

A proposta de diretiva estabelece um quadro de normas mínimas e respeita as competências dos Estados-Membros para estabelecer normas mais elevadas, sem prejuízo do papel que os Estados-Membros podem confiar aos parceiros sociais de acordo com as tradições nacionais e no pleno respeito da liberdade contratual desses parceiros. Em linha com o artigo 153.º, n.º 2, alínea b) do TFUE, a proposta de diretiva apoiará e completará as ações dos Estados-Membros através da adoção de prescrições mínimas para uma implementação gradual.

- **Proporcionalidade**

A diretiva proposta prevê normas mínimas, garantindo assim que o grau de intervenção seja limitado ao mínimo necessário para alcançar os seus objetivos. Os Estados-Membros que já disponham de disposições mais favoráveis do que as previstas na presente proposta de diretiva não terão de alterar os respetivos sistemas de fixação de salários mínimos. Os Estados-Membros podem igualmente decidir ir além das normas mínimas estabelecidas na proposta de diretiva.

A proposta respeita as tradições nacionais consolidadas em matéria de fixação de salários mínimos. Em especial, respeita plenamente as competências dos Estados-Membros e dos parceiros sociais para determinar o nível dos seus salários mínimos, em conformidade com o

artigo 153.º, n.º 5, do TFUE. A proteção assegurada por salários mínimos continuará a ser proporcionada ao abrigo de convenções coletivas ou de disposições legais, no pleno respeito das competências nacionais e da liberdade contratual dos parceiros sociais.

Além disso, a diretiva proposta permite que os Estados-Membros apliquem as suas disposições, nomeadamente as relacionadas com a negociação coletiva e os salários mínimos nacionais, tendo em conta as respetivas realidades económicas e as especificidades dos sistemas de fixação de salários mínimos.

Por conseguinte, a proposta deixa uma margem de decisão tão ampla quanto possível para a tomada de decisões nacionais, embora mantendo os objetivos de melhorar as condições de trabalho e criando um quadro para que os trabalhadores na União tenham acesso à proteção salarial mínima. O princípio de proporcionalidade foi respeitado, tendo em conta a dimensão e a natureza dos problemas identificados.

- **Escolha do instrumento**

O artigo 153.º, n.º 2, alínea b), do TFUE, em conjugação com o artigo 153.º, n.º 1, alínea b), do TFUE, determina explicitamente que as diretivas podem ser utilizadas para estabelecer prescrições mínimas em termos de condições de trabalho a ser gradualmente implementadas pelos Estados-Membros.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Consultas das partes interessadas**

Em conformidade com o artigo 154.º do TFUE, a Comissão realizou uma consulta em duas fases dos parceiros sociais sobre uma possível ação da UE em matéria de salários mínimos.

- Numa primeira fase, entre 14 de janeiro e 25 de fevereiro de 2020, a Comissão consultou os parceiros sociais sobre a necessidade de uma iniciativa relativa aos salários mínimos e sobre a sua possível orientação¹⁷.
- Na segunda fase, entre 3 de junho e 4 de setembro de 2020, a Comissão consultou os parceiros sociais sobre o conteúdo e o instrumento jurídico da proposta¹⁸.

De um modo geral, as organizações de trabalhadores concordaram com os objetivos e o possível conteúdo da iniciativa, conforme constam do documento relativo à segunda fase de consulta. Salientaram que as tradições nacionais e a autonomia dos parceiros sociais devem ser respeitadas. De um modo geral, as organizações de empregadores manifestaram o seu apoio à maior parte dos objetivos e à possível orientação de uma iniciativa da UE, indicados no documento de consulta. No entanto, algumas delas questionaram o valor acrescentado da ação regulamentar da UE em matéria de fixação de salários mínimos, tendo em conta a diversidade dos quadros nacionais, e salientaram que as competências dos Estados-Membros e/ou dos parceiros sociais devem ser plenamente respeitadas.

¹⁷ Documento de consulta, *First phase consultation of the Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages* (C(2020) 83 final).

¹⁸ Documento de consulta, *Second phase consultation of the Social Partners on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages* C (2020) 3570 final, acompanhado do documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD (2020) 105 final.

Enquanto que os sindicatos apelaram à Comissão para que propusesse uma diretiva com prescrições mínimas vinculativas, nenhuma das organizações de empregadores se mostrou a favor de uma diretiva vinculativa no domínio dos salários mínimos.

Não houve acordo entre os parceiros sociais para encetar negociações com vista à celebração de um acordo ao nível da União, tal como previsto no artigo 155.º do TFUE.

Foram também recolhidas opiniões do público em geral através das respostas ao inquérito Eurobarómetro 92 (outono de 2019), que incluiu perguntas sobre as prioridades da União Europeia (incluindo o salário mínimo).

Decorreram trocas de impressões específicas com os Estados-Membros através dos seguintes comités do Conselho: Comité do Emprego, Comité da Proteção Social e Comité de Política Económica¹⁹. O Parlamento Europeu²⁰ e o Comité Económico e Social Europeu²¹ adotaram também pareceres relativamente a uma iniciativa da UE sobre salários mínimos adequados²².

• **Obtenção e utilização de competências especializadas**

A Comissão encomendou vários estudos a peritos externos, a fim de recolher elementos de prova, os quais foram utilizados para instruir a avaliação de impacto, designadamente:

- O estudo «*Indexation of statutory minimum wage*», da autoria de Diane Delaurens e Etienne Wasmer²³;
- O estudo «*Effects of statutory minimum wages on small and medium-sized enterprises*», da autoria de Attila Lindner, University College London²⁴;
- O estudo «*Effects of collectively agreed minimum wages in the Nordic countries*», da autoria de Per Skedinger, Research Institute of Industrial Economics (IFN)²⁵.

Além disso, a Comissão recorreu aos contratos existentes, a fim de recolher elementos de prova, os quais foram utilizados para instruir a avaliação de impacto, designadamente:

- Um conjunto de relatórios de peritos sobre os sistemas de fixação de salários mínimos nos Estados-Membros da UE (um relatório de peritos para cada Estado-Membro) fornecido pelo Centro Europeu de Especialização (ECE);
- Simulações, no âmbito de um contrato existente, com base nos modelos fiscais e de prestações da OCDE sobre indicadores de adequação e efeitos de incentivo dos salários mínimos.

No âmbito do atual quadro de cooperação com a Eurofound, a Comissão solicitou e recebeu:

- Três relatórios por país que dão conta dos modelos de fixação dos salários mínimos e da sua adequação, bem como das discussões políticas sobre a matéria na Áustria, Itália e Chipre.

¹⁹Ver anexo A.2.3 da avaliação de impacto.

²⁰Resolução de 10 de outubro de 2019 sobre as políticas de emprego e sociais da área do euro, 2019/2111.

²¹Parecer do CESE de 18 de setembro de 2020 sobre Salários mínimos dignos em toda a Europa, SOC/632.

²²Ver anexo A.2.4 da avaliação de impacto.

²³Estudo elaborado por um contratante externo, encomendado em meados de 2019 para preparar a avaliação de impacto.

²⁴Estudo elaborado por um contratante externo encomendado em meados de 2019 para preparar a avaliação de impacto

²⁵Estudo elaborado por um contratante externo encomendado em meados de 2019 para preparar a avaliação de impacto

A avaliação da Comissão baseou-se também no levantamento das políticas nos Estados-Membros e na análise da literatura e dos debates políticos conexos neste domínio. Além disso, várias direções-gerais da Comissão Europeia forneceram dados analíticos²⁶. Em especial, procedeu-se à análise da microsimulação do impacto económico, social e orçamental dos salários mínimos, utilizando o modelo Euromod. Foram ainda efetuadas simulações baseadas em modelos para avaliar o impacto macroeconómico dos salários mínimos, utilizando o modelo QUEST. Por último, foi realizada uma análise das características dos trabalhadores que auferem o salário mínimo e salários baixos, com base em dados individuais anonimizados dos inquéritos EU-SILC e UE-SES.

- **Avaliação de impacto**

Seguindo a estratégia «Legislar Melhor», a Comissão realizou uma avaliação de impacto de várias opções políticas. Este trabalho foi apoiado por uma consulta estruturada dentro da Comissão, através de um grupo interserviços.

A avaliação de impacto foi apresentada e debatida com o Comité de Controlo da Regulamentação (CCR). As recomendações feitas pelo CCR no seu primeiro parecer (negativo) de 2 de outubro de 2020 foram atendidas, nomeadamente através de: i) uma distinção mais clara da medida em que os problemas, os objetivos específicos, as soluções propostas e os seus impactos se aplicam aos diferentes tipos de sistemas de fixação de salários mínimos; ii) uma clarificação da forma como a análise do problema avalia a inadequação dos salários mínimos nos Estados-Membros; iii) uma fundamentação acrescida da forma como a iniciativa legislativa está em conformidade com a base jurídica escolhida e com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade; e iv) da clarificação da lógica subjacente à composição dos pacotes políticos avaliados. Para dar resposta às reservas levantadas pelo Comité no seu segundo parecer (parecer positivo, com reservas) de 14 de outubro de 2020, o relatório da avaliação de impacto esclareceu uma série de elementos: a lógica subjacente à composição dos pacotes de opções, as medidas mais relevantes para o êxito de cada pacote de opções, os impactos nas PME, a escolha do pacote de medidas privilegiado e as suas implicações para os países que se apoiam na negociação coletiva²⁷.

Ao longo do trabalho de avaliação de impacto, foram consideradas várias medidas em todos os domínios importantes para dar resposta à adequação insuficiente e às lacunas na cobertura dos salários mínimos. A avaliação de impacto analisou três pacotes de medidas políticas, cada um deles composto por uma combinação de diferentes medidas. Depois de avaliada a eficácia, a eficiência e a coerência de cada um deles, foi identificado o pacote de medidas privilegiado.

O pacote de medidas privilegiado apela a todos os Estados-Membros para que favoreçam a negociação coletiva para a fixação dos salários, em especial quando a cobertura do processo de negociação coletiva não for extensa, e reforcem a aplicação dos salários mínimos e o controlo da sua adequação e cobertura. Além disso, para os Estados-Membros com salários mínimos nacionais, preconiza-se a utilização de critérios claros e estáveis para orientar a fixação e atualização dos salários mínimos e um papel reforçado dos parceiros sociais. O pacote de medidas privilegiado limita ao mínimo estritamente necessário o recurso a descontos e variações nos salários mínimos nacionais.

A avaliação de impacto identificou este pacote como o mais eficaz, eficiente e coerente. A análise quantitativa efetuada num cenário baseado num hipotético aumento dos salários

²⁶Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão, Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros, e Centro Comum de Investigação.

²⁷Ver anexo I da avaliação de impacto.

mínimos para 60 % do salário mediano bruto mostra que a adequação dos salários mínimos seria melhorada em cerca de metade dos Estados-Membros. O número de trabalhadores que beneficiariam destes aumentos cifra-se entre 10 e 20 milhões. Em vários países, a melhoria da proteção do salário mínimo resultaria numa redução das desigualdades salariais e da pobreza no trabalho superior a 10 % e numa redução das disparidades salariais entre homens e mulheres de cerca de 5 % ou mais²⁸. Espera-se também que venha a melhorar os incentivos ao trabalho e contribuir para a igualdade de género, bem como para 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.

Os impactos económicos esperados incluem o aumento dos custos salariais para as empresas, o aumento dos preços e, em menor medida, a diminuição dos lucros. O impacto nas empresas seria atenuado pelo aumento do consumo por parte dos trabalhadores com salários baixos, o que contribuiria para dinamizar a procura interna. As empresas, em especial as PME, também beneficiariam de aumentos mais graduais e previsíveis do salário mínimo, o que melhoraria o ambiente empresarial.

O eventual impacto negativo no emprego deverá ser limitado, permanecendo abaixo de 0,5 % do emprego total na maioria dos casos, mas atingindo 1 % em três Estados-Membros²⁹. Os benefícios de uma maior proteção assegurada por um salário mínimo para os trabalhadores em causa compensariam muito o eventual impacto negativo no emprego destes trabalhadores.

Prevê-se também que os impactos na competitividade agregada sejam reduzidos. O pacote de medidas privilegiado prevê flexibilidade suficiente para permitir que os Estados-Membros determinem o ritmo de melhoria da adequação dos salários mínimos, tendo em conta as condições económicas e os riscos, incluindo para setores, regiões e PME específicos.

- **Direitos fundamentais**

Os objetivos da proposta de diretiva estão em conformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em especial o direito consagrado no artigo 31.º, n.º 1, que estabelece que «*Todos os trabalhadores têm direito a condições de trabalho saudáveis, seguras e dignas*». A proposta também facilita o exercício dos direitos reconhecidos no artigo 23.º³⁰ da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que refere especificamente a igualdade entre homens e mulheres, na medida em que facilita a redução das disparidades salariais.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A proposta não requer recursos suplementares do orçamento da União Europeia.

²⁸ Resultados médios dos impactos nos Estados Membros para o cenário em que o salário mínimo é aumentado para 60 % do salário mediano bruto ou 50 % do salário médio bruto. Ver anexo A.12.2 da avaliação de impacto.

²⁹ A reatividade do emprego aos aumentos salariais foi estimada com base no resultado médio de 48 estudos internacionais compilados por A., Dube, A. (2019): «*Impacts of minimum wages: review of the international evidence*». Relatório elaborado para a UK Low-Pay Commission.

³⁰ O artigo 23.º (Igualdade entre homens e mulheres) da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece que «*Deve ser garantida a igualdade entre homens e mulheres em todos os domínios, incluindo em matéria de emprego, trabalho e remuneração. O princípio da igualdade não obsta a que se mantenham ou adotem medidas que prevejam regalias específicas a favor do sexo sub-representado.*»

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e modalidades de acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

Os Estados-Membros devem transpor a diretiva no prazo de dois anos após a sua adoção e comunicar à Comissão as medidas nacionais de execução através da base de dados MNE. Em conformidade com o artigo 153.º, n.º 3, do TFUE, podem confiar aos parceiros sociais a execução da diretiva.

Para avaliar a eficácia da iniciativa, a Comissão apresentará anualmente um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho, dando conta de como avalia a evolução da adequação e da cobertura da proteção salarial mínima com base em dados e informações a fornecer anualmente pelos Estados-Membros. Os progressos deverão ser acompanhados no âmbito do processo de coordenação das políticas económicas e de emprego ao nível da UE (Semestre Europeu). Neste contexto, o Comité do Emprego analisará anualmente a situação da negociação coletiva em matéria de fixação dos salários e da adequação dos salários mínimos nos Estados-Membros, com base nos relatórios elaborados pela Comissão.

A Comissão está disposta a prestar assistência técnica aos Estados-Membros na aplicação da diretiva, nomeadamente através do Instrumento de Assistência Técnica³¹ e do Fundo Social Europeu³².

A Comissão procederá também a uma avaliação da diretiva cinco anos após a sua transposição. Seguidamente, a Comissão apresentará ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório de aplicação da presente diretiva.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

Capítulo I – Disposições gerais

Artigo 1.º — Objeto

Esta disposição define o objeto da diretiva, a saber, o estabelecimento de um quadro ao nível da União para assegurar que os salários mínimos são fixados a um nível adequado e que os trabalhadores têm acesso a uma proteção salarial mínima, sob a forma de um salário mínimo nacional ou de salários fixados por convenções coletivas.

O artigo clarifica também que a diretiva não interfere com a liberdade dos Estados-Membros de fixar salários mínimos nacionais ou de promover o acesso à proteção salarial mínima proporcionada por convenções coletivas, de acordo com as tradições nacionais e no pleno respeito da liberdade contratual dos parceiros sociais. Esclarece ainda que a diretiva não impõe qualquer obrigação de introduzir um salário mínimo nacional nos Estados-Membros em que esse não existe, nem de tornar as convenções coletivas de aplicação geral.

Artigo 2.º — Âmbito de aplicação

Este artigo clarifica o âmbito de aplicação da diretiva, que inclui os trabalhadores com um contrato de trabalho ou uma relação de trabalho, conforme definido na legislação, nas

³¹Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de maio de 2020, que cria um Instrumento de Assistência Técnica, COM(2020)/409 final.

³²Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Fundo Social Europeu Mais, COM(2018) 382 final.

convenções coletivas ou nas práticas de cada Estado-Membro, tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia.

Esta abordagem do âmbito de aplicação pessoal da diretiva proposta foi também seguida para efeitos das Diretivas 2019/1152 e 2019/1158. Permite ter em conta os riscos de excluir do âmbito de aplicação da diretiva proposta um número cada vez mais significativo de trabalhadores em formas atípicas de emprego, como os trabalhadores domésticos, os trabalhadores ocasionais, os trabalhadores intermitentes, os trabalhadores por cheque-serviço, os falsos trabalhadores independentes, os trabalhadores de plataformas digitais, os estagiários e os aprendizes. A diretiva proposta seria aplicável a esses trabalhadores, desde que preencham os critérios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça no que se refere à definição de «trabalhador».

Artigo 3.º – Definições

Esta disposição define um certo número de termos e conceitos necessários para interpretar as disposições da diretiva.

Artigo 4.º — Promoção da negociação coletiva na fixação dos salários

Esta disposição visa alargar a cobertura da negociação coletiva. Para o efeito, os Estados-Membros devem tomar medidas para promover a capacidade dos parceiros sociais de participar na negociação coletiva sobre a fixação dos salários e incentivar negociações construtivas, pertinentes e informadas nesta matéria.

Além disso, exige que os Estados-Membros em que a negociação coletiva (definida no artigo 3.º) não abranja pelo menos 70 % dos trabalhadores prevejam um quadro para a negociação coletiva, e que estabeleçam um plano de ação para promover a negociação coletiva.

Capítulo II — Salários mínimos nacionais

As disposições deste capítulo aplicam-se apenas aos Estados-Membros com salários mínimos nacionais.

Artigo 5.º – Adequação

A fim de garantir a adequação dos salários mínimos nacionais, esta disposição exige que os Estados-Membros com salários mínimos nacionais prevejam os seguintes elementos: critérios nacionais claros e estáveis para a fixação e a atualização dos salários mínimos nacionais; atualizações regulares e atempadas; e a criação de órgãos consultivos.

Os critérios nacionais devem incluir, pelo menos, o poder de compra dos salários mínimos, o nível geral dos salários brutos e a sua distribuição, a taxa de crescimento dos salários brutos e a evolução da produtividade do trabalho. Devem ser definidos de acordo com as práticas nacionais, seja na legislação nacional pertinente, em decisões dos organismos competentes ou em acordos tripartidos. Os Estados-Membros são também convidados a utilizar valores de referência indicativos para orientar a avaliação da adequação dos salários mínimos nacionais, tais como os geralmente utilizados ao nível internacional³³.

Artigo 6.º — Variações e descontos

³³ Indicadores de adequação habitualmente utilizados ao nível internacional, como o índice de Kaitz, que comparam o salário mínimo com o salário mediano ou o salário médio. Além disso, o nível de vida digna definido pelo Conselho da Europa compara o salário mínimo líquido com o salário médio líquido. É também frequente comparar o salário mínimo com a taxa de risco de pobreza.

Para promover a adequação dos salários mínimos para todos os grupos de trabalhadores, esta disposição solicita aos Estados-Membros que, em consulta com os parceiros sociais, limitem o recurso a variações do salário mínimo, a sua duração e o seu alcance.

Este artigo prevê igualmente a proteção dos salários mínimos nacionais contra descontos injustificados ou desproporcionados. Alguns descontos nos salários mínimos nacionais podem efetivamente ser justificados por um objetivo legítimo, por exemplo, quando ordenados por uma autoridade judicial. Outros, como os descontos relacionados com o equipamento necessário para desempenhar funções ou os descontos em prestações em espécie, como o alojamento, podem ser injustificados ou desproporcionados.

Artigo 7.º — Participação dos parceiros sociais no processo de fixação e atualização dos salários mínimos nacionais

Esta disposição exige a participação efetiva e atempada dos parceiros sociais no processo de fixação e atualização dos salários mínimos nacionais, nomeadamente através da participação nos órgãos consultivos mencionados no artigo 5.º. Exige que os Estados-Membros associem os parceiros sociais à definição dos critérios referidos no artigo 5.º, às atualizações dos salários mínimos, ao estabelecimento das variações e dos descontos referidos no artigo 6.º, à recolha de dados e à realização de estudos no terreno.

Para além de contribuir para assegurar e preservar a adequação dos salários mínimos, uma participação atempada e efetiva dos parceiros sociais é também um elemento de boa governação que permite um processo decisório fundamentado e inclusivo.

Artigo 8.º — Acesso efetivo dos trabalhadores a salários mínimos nacionais

Esta disposição exige que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias, em cooperação com os parceiros sociais, para assegurar aos trabalhadores um acesso efetivo à proteção salarial mínima garantida por lei. A ação necessária consistiria, nomeadamente, em reforçar o sistema de controlos e inspeções no terreno, fornecer orientações às autoridades responsáveis e dar aos trabalhadores informações adequadas sobre os salários mínimos nacionais em vigor.

Capítulo III - Disposições horizontais

Artigo 9.º - Contratação pública

Esta disposição exige que, na execução dos contratos públicos e dos contratos de concessão, os operadores económicos (incluindo a cadeia de subcontratação subsequente) respeitem os salários acordados coletivamente e os salários mínimos nacionais, caso existam. Na realidade, na execução deste tipo de contratos, podem ocorrer situações de incumprimento das disposições que regem o salário mínimo nacional ou dos salários fixados em convenções coletivas, resultando no pagamento de um salário inferior ao salário mínimo aplicável.

A obrigação estabelecida nesta disposição enquadra-se nas obrigações aplicáveis no domínio do direito laboral, estabelecidas nos artigos 18.º, n.º 2, e 71.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24/UE relativa aos contratos públicos, nos artigos 36.º, n.º 2, e 88.º, n.º 1, da Diretiva 2014/25/UE relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, e nos artigos 30.º, n.º 3, e 42.º, n.º 1, da Diretiva 2014/23/UE relativa à adjudicação de contratos de concessão. A clarificação e a referência explícita às disposições acima referidas visam sustentar e reforçar a sua aplicação no domínio dos salários mínimos.

Artigo 10.º — Monitorização e recolha de dados

Esta disposição refere-se à criação de um sistema eficaz de monitorização e recolha de dados. Os Estados-Membros são chamados a encarregar as respetivas autoridades competentes de desenvolver instrumentos eficazes e fiáveis de recolha de dados, que devem permitir aos Estados-Membros comunicar anualmente à Comissão os dados pertinentes relativos à cobertura e à adequação dos salários mínimos.

Esta disposição exige que os Estados-Membros assegurem que as informações relativas às convenções coletivas e às suas disposições salariais sejam transparentes e acessíveis ao público.

A fim de acompanhar a aplicação da presente diretiva, esta disposição prevê igualmente que a Comissão apresente ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma avaliação da evolução da adequação e da cobertura dos salários mínimos com base nas informações fornecidas pelos Estados-Membros. Além disso, com base no relatório da Comissão, o Comité do Emprego será incumbido de analisar a forma como foi promovida a negociação coletiva na fixação dos salários e a adequação dos salários mínimos nos Estados-Membros, no âmbito do processo de coordenação das políticas económicas e de emprego ao nível da UE.

Artigo 11.º — Direito de recurso e proteção contra tratamentos ou consequências desfavoráveis

Esta disposição exige que os Estados-Membros garantam que, sem prejuízo das vias específicas de recurso e de resolução de conflitos existentes nas convenções coletivas aplicáveis, os trabalhadores e os seus representantes tenham acesso a mecanismos de resolução de conflitos eficazes e imparciais, bem como um direito de recurso, incluindo uma indemnização adequada, e que tenham também acesso a uma proteção eficaz contra qualquer forma de prejuízo, quando decidem defender os seus direitos no que se refere à proteção salarial mínima. Os Estados-Membros têm de garantir aos trabalhadores e aos seus representantes proteção contra tratamentos ou consequências desfavoráveis por parte do empregador, suscetíveis de dissuadir os trabalhadores de apresentar queixa quando os seus direitos são violados.

Artigo 12.º — Sanções

Esta disposição exige que os Estados-Membros prevejam sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas, a aplicar em caso de incumprimento das disposições nacionais relativas à proteção salarial mínima.

Capítulo VI - Disposições finais

Artigo 13.º – Execução

Esta disposição sublinha que, nos termos do artigo 153.º, n.º 3, do TFUE, os Estados-Membros podem confiar a execução da presente diretiva aos parceiros sociais, caso estes o solicitem e desde que tomem todas as medidas necessárias para que, em qualquer altura, possam garantir os resultados pretendidos com a diretiva.

Artigo 14.º – Divulgação de informações

Esta disposição visa dar melhor a conhecer nos Estados-Membros os direitos conferidos pela presente diretiva, bem como para outras disposições já existentes no mesmo domínio.

Artigo 15.º – Avaliação e revisão

Esta disposição estabelece que a Comissão deve proceder a uma avaliação da diretiva cinco anos após a sua transposição. A Comissão informará o legislador depois de concluída a sua análise da aplicação da diretiva e, se o considerar necessário, apresentará propostas para a sua revisão e atualização.

Artigo 16.º – Cláusula de não regressão e disposições mais favoráveis

Trata-se de uma disposição habitual que permite aos Estados-Membros proporcionar um nível de proteção mais elevado do que o garantido pela diretiva proposta, e impede a sua utilização para baixar as normas em vigor nos mesmos domínios.

Artigo 17.º: Transposição

Trata-se de uma disposição habitual que estabelece o período máximo de que os Estados-Membros dispõem para transpor a diretiva para o direito nacional e comunicar os textos pertinentes à Comissão (dois anos), e a obrigação de os Estados-Membros comunicarem à Comissão as informações relativas à aplicação da presente diretiva.

Artigo 18.º – Entrada em vigor

Trata-se de uma disposição habitual que estipula que a diretiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no Jornal Oficial.

Artigo 19.º - Destinatários

Trata-se de uma disposição habitual sobre os destinatários, especificando que os destinatários da diretiva são os Estados-Membros.

Proposta de

DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

relativa a salários mínimos adequados na União Europeia

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 153.º, n.º 2, em conjugação com o artigo 153.º, n.º 1, alínea b),

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu¹,

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões²,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

- (1) Nos termos do artigo 3.º do Tratado da União Europeia, os objetivos da União consistem, nomeadamente, em promover o bem-estar dos seus povos e em trabalhar no desenvolvimento sustentável da Europa, assente numa economia social de mercado altamente competitiva.
- (2) O artigo 31.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia³ consagra o direito de todos os trabalhadores a condições de trabalho saudáveis, seguras e dignas.
- (3) A Carta Social Europeia estabelece que todos os trabalhadores têm direito a condições de trabalho justas. Reconhece o direito de todos os trabalhadores a uma remuneração suficiente para lhes assegurar, assim como às suas famílias, um nível de vida decente. O artigo 4.º da Carta reconhece o papel das convenções coletivas livremente celebradas, bem como dos métodos legais de fixação de salários, a fim de assegurar o exercício efetivo deste direito.
- (4) O capítulo II do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado em Gotemburgo em 17 de novembro de 2017, estabelece um conjunto de princípios que servem de orientação para garantir condições de trabalho justas. O princípio 6 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais reafirma o direito dos trabalhadores a salários justos que garantam um nível de vida digno. Estabelece ainda que deve ser garantido um salário mínimo adequado, de forma a permitir a satisfação das necessidades dos trabalhadores e das suas famílias, à luz das condições económicas e sociais nacionais, assegurando, ao mesmo tempo, o acesso ao emprego e incentivos à procura de trabalho. Além disso, recorda que a pobreza no trabalho deve ser prevenida e que todos os salários devem

¹ JOJ C , , p. .

² JOJ C , , p. .

³ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2012/C 326/02, JO C 326/391 de 26.10.2012.

ser fixados de forma transparente e previsível no respeito da autonomia dos parceiros sociais.

- (5) A Orientação n.º 5 da Decisão (UE) 2020/1512 do Conselho⁴ exorta os Estados-Membros a assegurar uma participação efetiva dos parceiros sociais na fixação dos salários, garantindo salários justos que possibilitem um nível de vida digno e uma capacidade de resposta adequada dos salários à evolução da produtividade, numa perspetiva de convergência ascendente. A orientação apela também aos Estados-Membros para que promovam o diálogo social e a negociação coletiva na fixação dos salários. Apela também aos Estados-Membros e aos parceiros sociais para que garantam a todos os trabalhadores o direito a salários adequados e justos, mercê de convenções coletivas ou de salários mínimos nacionais adequados e tendo em conta o seu impacto na competitividade, na criação de emprego e na pobreza no trabalho. A Estratégia Anual de Crescimento Sustentável 2021⁵ exorta os Estados-Membros a adotar medidas para garantir condições de trabalho justas. A Estratégia Anual de Crescimento Sustentável 2020⁶ recorda que, no contexto das crescentes clivagens sociais, é importante assegurar que cada trabalhador receba um salário adequado. Foram igualmente dirigidas recomendações específicas a vários Estados-Membros no domínio dos salários mínimos. Contudo, quando atuam individualmente, os países podem revelar menor propensão para aumentar os salários mínimos por considerarem que isso poderia prejudicar a sua competitividade externa em termos de custos.
- (6) Melhores condições de trabalho e de vida, nomeadamente através de salários mínimos adequados, beneficiam tanto os trabalhadores como as empresas na União e são um requisito prévio para um crescimento inclusivo e sustentável. Eliminar as acentuadas diferenças na cobertura e na adequação dos salários mínimos contribui para melhorar a equidade do mercado de trabalho da UE, promover o progresso económico e social e a convergência ascendente. A concorrência no mercado único deve basear-se em elevados padrões sociais, na inovação e na melhoria da produtividade, assegurando condições de concorrência equitativas.
- (7) Quando fixados em níveis adequados, os salários mínimos protegem o rendimento dos trabalhadores desfavorecidos, ajudam a assegurar um nível de vida digno e limitam a perda de rendimentos em períodos difíceis, tal como reconhecido na Convenção n.º 131 da Organização Internacional do Trabalho, relativa ao estabelecimento de um sistema de fixação de salários mínimos. Os salários mínimos contribuem para sustentar a procura interna, reforçar os incentivos ao trabalho e reduzir as desigualdades salariais e a pobreza no trabalho.
- (8) As mulheres, os jovens e os trabalhadores pouco qualificados e as pessoas com deficiência têm uma probabilidade mais elevada de auferir baixos salários em comparação com outros grupos. Em períodos de recessão económica, como a crise da Covid-19, o papel dos salários mínimos na proteção dos trabalhadores com salários baixos torna-se cada vez mais importante e é essencial para favorecer uma recuperação económica sustentável e inclusiva. A fixação de salários mínimos contribui para a

⁴ Decisão 2020/1512/UE do Conselho, de 13 de outubro de 2020, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados Membros (JO L 344 de 19.10.2020, p. 22-28).

⁵ Comunicação da Comissão COM(2020) 575 final.

⁶ Comunicação da Comissão COM(2019) 650 final.

igualdade de género, para corrigir as disparidades nos salários e nas pensões e para tirar as mulheres de situações de pobreza.

- (9) A pandemia da Covid-19 está a produzir efeitos significativos no setor dos serviços e nas pequenas empresas, ambos com uma elevada percentagem de trabalhadores com salários mínimos. Além disso, os salários mínimos são também importantes tendo em conta as tendências estruturais que estão a reconfigurar os mercados de trabalho e que se caracterizam cada vez mais por elevadas percentagens de trabalho atípico e precário. Estas tendências levaram a um aumento da polarização do emprego, resultando num número crescente de profissões pouco remuneradas e pouco qualificadas na maioria dos Estados-Membros, bem como ao agravamento das desigualdades salariais em alguns deles.
- (10) Embora exista uma proteção salarial mínima em todos os Estados-Membros, em alguns essa proteção decorre de disposições legislativas (salários mínimos nacionais) e de convenções coletivas, enquanto que noutros é proporcionada exclusivamente por convenções coletivas.
- (11) A proteção salarial mínima prevista por convenções coletivas em profissões pouco remuneradas é, na maioria dos casos, adequada. Em vários Estados-Membros, os salários mínimos nacionais são baixos em comparação com outros salários na economia. Em 2018, em nove Estados-Membros, o salário mínimo nacional não proporcionava um rendimento suficiente para que um trabalhador solteiro atingisse o limiar de risco de pobreza. Além disso, o recurso a níveis salariais mínimos inferiores (variações) e a descontos nos salários mínimos nacionais afeta negativamente a sua adequação.
- (12) Nem todos os trabalhadores da União estão protegidos por salários mínimos. Em alguns Estados-Membros, alguns trabalhadores, embora cobertos, recebem, na prática, uma remuneração inferior ao salário mínimo nacional devido ao incumprimento das regras em vigor. Verificou-se que esta situação afeta sobretudo as mulheres, os jovens trabalhadores, as pessoas com deficiência e os trabalhadores agrícolas. Nos Estados-Membros em que o salário mínimo é garantido apenas por meio de convenções coletivas, estima-se que a percentagem de trabalhadores não abrangidos varie entre 2 % e 55 % do total da mão de obra.
- (13) Embora a negociação coletiva ao nível setorial ou intersetorial contribua para assegurar uma proteção adequada em termos de salário mínimo, as estruturas tradicionais de negociação coletiva têm vindo a conhecer uma certa erosão nas últimas décadas, em parte devido a mudanças estruturais na economia que privilegiam setores menos sindicalizados e ao declínio das taxas de sindicalização relacionado com o aumento de novas e atípicas formas de trabalho.
- (14) A Comissão consultou os parceiros sociais num processo em duas fases sobre eventuais medidas destinadas a responder aos desafios relacionados com uma proteção salarial mínima adequada na UE, em conformidade com o artigo 154.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Não houve acordo entre os parceiros sociais para encetar negociações sobre estas questões. No entanto, tendo em conta os resultados da consulta dos parceiros sociais, é importante tomar medidas ao nível da UE para garantir que os trabalhadores estejam protegidos por salários mínimos adequados.
- (15) A presente diretiva estabelece prescrições mínimas ao nível da UE para assegurar que os salários mínimos são fixados a um nível adequado e que os trabalhadores têm

acesso a uma proteção salarial mínima, sob a forma de um salário mínimo nacional ou de salários fixados por convenções coletivas, conforme definido para efeitos da presente diretiva.

- (16) No pleno respeito do artigo 153.º, n.º 5, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a presente diretiva não tem por objetivo harmonizar o nível dos salários mínimos em toda a UE, nem estabelecer um mecanismo uniforme de fixação de salários mínimos. A iniciativa não interfere com a liberdade de os Estados-Membros estabelecerem salários mínimos nacionais ou promoverem o acesso a uma proteção salarial mínima através de 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. A presente diretiva não impõe aos Estados-Membros em que a proteção do salário mínimo é garantida exclusivamente através de convenções coletivas a introdução de um salário mínimo nacional, nem que as convenções coletivas sejam declaradas de aplicação geral. A diretiva também não estabelece o nível das remunerações, matéria que faz parte da autonomia contratual dos parceiros sociais à escala nacional e é da competência dos Estados-Membros.
- (17) A presente diretiva é aplicável aos trabalhadores que tenham um contrato de trabalho ou uma relação de trabalho conforme definido na legislação, nas convenções coletivas ou nas práticas vigentes em cada Estado-Membro, tendo em conta os critérios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (Tribunal de Justiça) para determinar o estatuto de trabalhador. Desde que preenchidos tais critérios, os trabalhadores domésticos, os trabalhadores ocasionais, os trabalhadores intermitentes, os trabalhadores por cheque-serviço, os falsos trabalhadores independentes, os trabalhadores de plataformas digitais, os estagiários e os aprendizes podem ser abrangidos pelo âmbito de aplicação da presente diretiva. Os trabalhadores genuinamente independentes não são abrangidos pelo âmbito de aplicação da presente diretiva, uma vez que não preenchem os critérios em questão. O abuso do estatuto de trabalhador independente, tal como é definido no direito nacional, tanto à escala nacional como em situações transfronteiriças, constitui uma forma de trabalho falsamente declarado que está frequentemente associada a trabalho não declarado. Verifica-se uma situação de falso trabalho independente quando uma pessoa preenche as condições típicas de uma relação de trabalho, mas está declarada como trabalhador independente, a fim de evitar o cumprimento de certas obrigações legais ou fiscais. Estas pessoas devem ser abrangidas pelo âmbito de aplicação da presente diretiva. A determinação da existência de uma relação de trabalho deve basear-se nos factos relativos à prestação efetiva de trabalho e não no modo como as partes descrevem a relação.
- (18) Uma negociação coletiva eficaz em matéria de fixação de salários é um meio importante para garantir que os trabalhadores estejam protegidos por salários mínimos adequados. Nos Estados-Membros com salários mínimos nacionais, a negociação coletiva acompanha a evolução geral dos salários e, por conseguinte, contribui para melhorar a adequação dos salários mínimos. Nos Estados-Membros em que a proteção salarial mínima é garantida exclusivamente pela negociação coletiva, o nível dos salários mínimos, bem como a percentagem de trabalhadores protegidos são diretamente determinados pelo funcionamento do sistema de negociação coletiva e pelo grau de cobertura da mesma. Uma negociação coletiva forte e eficiente, juntamente com uma extensa cobertura das convenções coletivas setoriais ou interprofissionais, reforça a adequação e a cobertura dos salários mínimos.

- (19) Num contexto em que a cobertura da negociação coletiva diminui, é fundamental que os Estados-Membros a promovam para melhorar o acesso dos trabalhadores à proteção salarial mínima proporcionada por convenções coletivas. Os Estados-Membros onde a cobertura da negociação coletiva é extensa tendem a ter uma baixa percentagem de trabalhadores com salários baixos e salários mínimos elevados. Os Estados-Membros com uma percentagem reduzida de trabalhadores com salários baixos apresentam uma taxa de cobertura da negociação coletiva superior a 70 %. Do mesmo modo, a maioria dos Estados-Membros onde os salários mínimos são elevados em relação ao salário mediano tem uma cobertura de negociação coletiva superior a 70 %. Embora todos os Estados-Membros devam ser incentivados a promover a negociação coletiva, aqueles que não atingem este nível de cobertura devem, em consulta e/ou em acordo com os parceiros sociais, estabelecer ou reforçar um quadro de mecanismos e disposições institucionais facilitadores da negociação coletiva. Um quadro desta natureza deve ser definido por lei ou por acordo tripartido.
- (20) É necessário que haja regras, práticas e procedimentos robustos para a fixação e a atualização dos salários mínimos nacionais, a fim de assegurar a sua adequação, salvaguardando ao mesmo tempo os empregos e a competitividade das empresas, incluindo as pequenas e médias empresas. Aqui se inclui uma série de elementos para preservar a adequação dos salários mínimos nacionais, incluindo critérios e indicadores para avaliar essa adequação, atualizações regulares e atempadas, a existência de órgãos consultivos e a participação dos parceiros sociais. Uma participação efetiva e atempada dos parceiros sociais é um elemento de boa governação que permite um processo decisório fundamentado e inclusivo.
- (21) Os salários mínimos são considerados adequados se forem justos em relação à distribuição salarial no país e se proporcionarem um nível de vida digno. A adequação dos salários mínimos nacionais é determinada em função das condições socioeconómicas nacionais, incluindo o crescimento, a competitividade, assim como da evolução da situação no plano regional e setorial. A sua adequação deve ser avaliada, pelo menos no que diz respeito ao seu poder de compra, à evolução da produtividade e à sua relação com os níveis salariais brutos, a distribuição salarial e o crescimento dos salários. A utilização de indicadores habitualmente usados ao nível internacional, como 60 % do salário mediano bruto e 50 % do salário médio bruto, pode ajudar a orientar a avaliação da adequação dos salários mínimos em relação ao nível dos salários brutos.
- (22) A fim de promover a adequação dos salários mínimos para todos os grupos de trabalhadores, as variações e os descontos nos salários mínimos nacionais devem limitar-se ao mínimo, assegurando simultaneamente a devida consulta dos parceiros sociais na sua definição. Alguns descontos nos salários mínimos nacionais podem efetivamente ser justificados por objetivos legítimos, por exemplo, quando ordenados por uma autoridade judicial. Outros, como os descontos relacionados com o equipamento necessário para desempenhar funções ou os descontos em prestações em espécie, como o alojamento, podem ser injustificados ou desproporcionados.
- (23) É necessário um sistema de execução eficaz, incluindo controlos e inspeções no local, para assegurar o funcionamento dos quadros normativos nacionais em matéria de salário mínimo. Para reforçar a eficácia das autoridades competentes pela aplicação da lei, é também necessária uma cooperação estreita com os parceiros sociais, nomeadamente para dar resposta a desafios críticos como os relacionados com a subcontratação, os trabalhadores migrantes, o falso trabalho independente ou as horas extraordinárias não registadas. Além disso, os trabalhadores devem ter facilmente

acesso a informações adequadas sobre os salários mínimos nacionais em vigor, para garantir um grau adequado de transparência e previsibilidade no que diz respeito às suas condições de trabalho.

- (24) A aplicação efetiva de uma proteção salarial mínima estabelecida nas disposições legais ou prevista nas convenções coletivas é essencial na execução dos contratos públicos e dos contratos de concessão. De facto, é possível que, na execução desses contratos ou na cadeia de subcontratação subsequente, não sejam respeitadas convenções coletivas que preveem um nível salarial mínimo num determinado setor, resultando no pagamento de salários inferiores ao nível salarial acordado nas convenções coletivas setoriais. Para prevenir situações deste tipo, os operadores económicos devem remunerar os respetivos trabalhadores de acordo com as convenções coletivas em vigor no setor ou na área geográfica em questão, a fim de cumprir as obrigações aplicáveis no domínio do direito laboral, estabelecidas nos artigos 18.º, n.º 2, e 71.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos públicos⁷, nos artigos 36.º, n.º 2, e 88.º, n.º 1, da Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho⁸ relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e nos artigos 30.º, n.º 3, e 42.º, n.º 1, da Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho⁹ relativa à adjudicação de contratos de concessão.
- (25) A fiabilidade da monitorização e da recolha de dados é um aspeto essencial para assegurar a proteção efetiva dos salários mínimos. A Comissão deverá apresentar anualmente um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho, dando conta de como avalia a evolução da adequação e da cobertura dos salários mínimos, com base em dados e informações anuais a fornecer pelos Estados-Membros. Os progressos deverão ser acompanhados no âmbito do processo de coordenação das políticas económicas e de emprego ao nível da UE. Neste contexto, o Comité do Emprego deverá analisar anualmente a situação nos Estados-Membros com base nos relatórios elaborados pela Comissão e noutros instrumentos de supervisão multilateral, como a avaliação comparativa.
- (26) Os trabalhadores devem estar em condições de defender os seus direitos sempre que estiver em causa a proteção salarial mínima. A fim de evitar que os trabalhadores sejam privados dos seus direitos e sem prejuízo das vias específicas de recurso e resolução de litígios previstas nas convenções coletivas, incluindo os sistemas de resolução coletiva de litígios, os Estados-Membros deverão tomar as medidas necessárias para lhes garantir o acesso a mecanismos eficazes e imparciais de resolução de litígios e um direito de recurso, incluindo uma indemnização adequada, bem como uma proteção eficaz contra qualquer forma de prejuízo quando decidem exercer os seus direitos de defesa.

⁷ Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 65).

⁸ Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 243).

⁹ Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão (JO L 94 de 28.3.2014, p. 1).

- (27) A Comissão deve proceder a uma avaliação que forneça a base para uma análise da aplicação da presente diretiva. O Conselho e o Parlamento Europeu devem ser informados dos resultados dessa análise.
- (28) Embora constituam passos na direção certa, as reformas e as medidas adotadas pelos Estados-Membros para promover uma proteção salarial mínima dos trabalhadores não foram exaustivas e sistemáticas. Acresce que os países, quando atuam individualmente, podem revelar menor propensão para melhorar a adequação e a cobertura dos salários mínimos por considerarem que isso poderá prejudicar a sua competitividade externa em termos de custos. Atendendo a que os objetivos da presente diretiva não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, mas podem, devido à dimensão ou aos efeitos da ação, ser mais bem alcançados ao nível da União, a União pode tomar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, a presente diretiva não excede o necessário para alcançar esses objetivos.
- (29) A presente diretiva fixa prescrições mínimas, deixando aos Estados-Membros a prerrogativa de introduzir ou manter disposições mais favoráveis. Os direitos adquiridos ao abrigo do regime jurídico nacional em vigor devem continuar a ser aplicáveis, salvo disposições mais favoráveis que sejam introduzidas pela presente diretiva. A presente diretiva não pode ser utilizada para reduzir direitos existentes para os trabalhadores, nem pode constituir um motivo válido para diminuir o nível geral de proteção proporcionado aos trabalhadores nos domínios abrangidos pela presente diretiva.
- (30) Ao dar execução à presente diretiva, os Estados-Membros deverão evitar impor restrições administrativas, financeiras e jurídicas contrárias à criação e ao desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas. Assim, os Estados-Membros são convidados a avaliar o impacto do seu ato de transposição nas pequenas e médias empresas, a fim de garantir que não sejam afetadas de forma desproporcionada, dedicando especial atenção às microempresas e aos encargos administrativos, e a publicar os resultados dessas avaliações. Caso as micro, pequenas e médias empresas sejam desproporcionadamente afetadas, os Estados-Membros devem considerar a possibilidade de adotar medidas para ajudar essas empresas a adaptar as respetivas estruturas remuneratórias às novas exigências.
- (31) O Instrumento de Assistência Técnica¹⁰ e o Fundo Social Europeu¹¹ encontram-se à disposição dos Estados-Membros para o desenvolvimento ou a melhoria dos aspetos técnicos ligados aos enquadramentos nacionais dos salários mínimos, incluindo a avaliação da adequação, a monitorização e a recolha de dados, o alargamento do acesso, a execução e as capacidades globais para a implementação desses enquadramentos.

¹⁰ *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de maio de 2020, que cria um Instrumento de Assistência Técnica, COM/2020/409 final.*

¹¹ *Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Fundo Social Europeu Mais, COM(2018) 382 final.*

ADOTARAM A PRESENTE DIRETIVA:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 1.º

Objeto

1. A fim de melhorar as condições de vida e de trabalho na União, a presente diretiva estabelece um quadro para:
 - (a) a fixação de níveis adequados de salários mínimos;
 - (b) o acesso dos trabalhadores à proteção assegurada pelo salário mínimo, sob a forma de salário definido em convenções coletivas ou de um salário mínimo nacional, caso exista.

A presente diretiva não prejudica a autonomia dos parceiros sociais, nem o seu direito de negociar e celebrar convenções coletivas.
2. A presente diretiva não prejudica a escolha dos Estados-Membros de fixar salários mínimos nacionais ou de promover o acesso à proteção salarial mínima proporcionada por convenções coletivas.
3. Nada na presente diretiva deve entender-se como a imposição de uma obrigação aos Estados-Membros em que a fixação dos salários se faz exclusivamente através de convenções coletivas de introduzirem um salário mínimo nacional, nem de tornarem essas convenções coletivas de aplicação geral.

Artigo 2.º

Âmbito de aplicação

A presente diretiva é aplicável aos trabalhadores na União que têm um contrato de trabalho ou uma relação de trabalho conforme definido pela legislação, por convenções coletivas ou pelas práticas em vigor em cada Estado-Membro, tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia.

Artigo 3.º

Definições

Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

- (1) «salário mínimo», a remuneração mínima que um empregador deve pagar aos trabalhadores pelo trabalho realizado durante um determinado período, calculada com base no tempo ou na produção;
- (2) «salário mínimo nacional», um salário mínimo fixado por lei, ou outras disposições legais vinculativas;
- (3) «negociação coletiva», qualquer negociação entre um empregador, um grupo de empregadores ou uma ou mais organizações de empregadores, por um lado, e uma ou mais organizações de trabalhadores, por outro, para a determinação das condições de trabalho e de emprego; e/ou para regular as relações entre

empregadores e trabalhadores; e/ou para regular as relações entre os empregadores ou as respetivas organizações e uma ou mais organizações de trabalhadores;

- (4) «convenção coletiva», todos os acordos, escritos relativos às condições de trabalho e de emprego celebradas pelos parceiros sociais na sequência de uma negociação coletiva;
- (5) «cobertura da negociação coletiva», a percentagem de trabalhadores ao nível nacional a quem se aplica uma convenção coletiva.

Artigo 4.º

Promoção da negociação coletiva na fixação dos salários

- 1. Com o objetivo de aumentar a cobertura da negociação coletiva, os Estados-Membros devem, em consulta com os parceiros sociais, tomar, pelo menos, as seguintes medidas:
 - a) promover a criação e o reforço da capacidade dos parceiros sociais de participarem na negociação coletiva sobre a fixação dos salários ao nível setorial ou intersetorial;
 - b) promover negociações construtivas, pertinentes e fundamentadas sobre os salários entre os parceiros sociais.
- 2. Os Estados-Membros em que a cobertura da negociação coletiva seja inferior a 70 % dos trabalhadores, definidos na aceção do artigo 2.º, devem, além disso, prever um quadro de condições favoráveis à negociação coletiva, seja por lei após consulta dos parceiros sociais ou por acordo com eles, e devem estabelecer um plano de ação para promover a negociação coletiva. O plano de ação deve ser tornado público e notificado à Comissão Europeia.

CAPÍTULO II

SALÁRIOS MÍNIMOS NACIONAIS

Artigo 5.º

Adequação

- 1. Os Estados-Membros que dispõem de salários mínimos nacionais devem tomar as medidas necessárias para assegurar que a forma como são fixados e atualizados se oriente pelos critérios estabelecidos para promover a adequação com o objetivo de alcançar condições de trabalho e de vida dignas, a coesão social e a convergência ascendente. Os Estados-Membros devem definir tais critérios de acordo com as respetivas práticas nacionais, quer na legislação nacional aplicável, nas decisões dos organismos competentes ou em acordos tripartidos. Os critérios devem ser estáveis e claros.
- 2. Os critérios nacionais referidos no n.º 1 devem incluir, no mínimo, os seguintes elementos:

- (a) o poder de compra dos salários mínimos nacionais, tendo em conta o custo de vida e o peso dos impostos e das prestações sociais;
 - (b) o nível geral de salários brutos e sua distribuição;
 - (c) a taxa de crescimento dos salários brutos;
 - (d) a evolução da produtividade do trabalho.
3. Os Estados-Membros devem utilizar valores de referência indicativos para orientar a sua avaliação da adequação dos salários mínimos nacionais em relação ao nível geral dos salários brutos, tais como os que são geralmente utilizados ao nível internacional.
 4. Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para assegurar a atualização regular e atempada dos salários mínimos nacionais, a fim de manter a sua adequação.
 5. Os Estados-Membros devem criar órgãos consultivos para aconselhar as autoridades competentes sobre questões relacionadas com os salários mínimos nacionais.

Artigo 6.º

Variações e descontos

1. Os Estados-Membros podem autorizar diferentes níveis de salário mínimo nacional para grupos específicos de trabalhadores. Os Estados-Membros devem manter essas variações a um nível mínimo e assegurar que as variações não são discriminatórias, são proporcionadas, limitadas no tempo e, se for caso disso, objetivas e razoavelmente justificadas por um objetivo legítimo.
2. Os Estados-Membros podem autorizar, por lei, descontos que reduzam a remuneração paga aos trabalhadores para um nível inferior ao salário mínimo nacional. Os Estados-Membros devem assegurar que os descontos nos salários mínimos nacionais são necessários, objetivamente justificados e proporcionados.

Artigo 7.º

Participação dos parceiros sociais no processo de fixação e atualização dos salários mínimos nacionais

Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para assegurar que os parceiros sociais participam, atempada e efetivamente, no processo de fixação e atualização do salário mínimo nacional, nomeadamente através da participação nos órgãos consultivos a que se refere o artigo 5.º, n.º 5, e em especial no que diz respeito a:

- (a) seleção e aplicação dos critérios e dos valores de referência indicativos referidos no artigo 5.º, n.ºs 1, 2 e 3, para a determinação dos níveis dos salários mínimos nacionais;
- (b) atualizações dos níveis dos salários mínimos nacionais a que se refere o artigo 5.º, n.º 4;
- (c) estabelecimento de variações e descontos nos salários mínimos nacionais que se refere o artigo 6.º;
- (d) recolha de dados e a realização de estudos para informar as autoridades responsáveis pela fixação dos salários mínimos nacionais.

Artigo 8.º

Acesso efetivo dos trabalhadores aos salários mínimos nacionais

Os Estados-Membros devem, em cooperação com os parceiros sociais, tomar as seguintes medidas para melhorar o acesso dos trabalhadores a uma proteção salarial mínima, consoante o caso:

- (1) reforçar os controlos e as inspeções no local efetuados pelas inspeções do trabalho ou pelos organismos responsáveis pela aplicação dos salários mínimos nacionais. Os controlos e as inspeções devem ser proporcionados e não discriminatórios;
- (2) desenvolver orientações para que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei identifiquem e sancionem as empresas não cumpridoras;
- (3) assegurar que as informações sobre os salários mínimos nacionais são disponibilizadas ao público de forma clara, exaustiva e facilmente acessível.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES HORIZONTAIS

Artigo 9.º

Contratos públicos

Em conformidade com a Diretiva 2014/24/UE, a Diretiva 2014/25/UE e a Diretiva 2014/23/UE, os Estados-Membros devem tomar as medidas adequadas para assegurar que, na execução dos contratos públicos ou dos contratos de concessão, os operadores económicos se conformem aos salários estabelecidos por convenções coletivas para o setor e a zona geográfica em questão e aos salários mínimos nacionais, caso existam.

Artigo 10.º

Monitorização e recolha de dados

1. Os Estados-Membros devem encarregar as respetivas autoridades competentes de desenvolver instrumentos eficazes de recolha de dados para monitorizar a cobertura e a adequação dos salários mínimos.
2. Os Estados-Membros devem comunicar anualmente à Comissão, antes de 1 de outubro, os seguintes dados:
 - (a) No que respeita aos salários mínimos nacionais:
 - i) o nível do salário mínimo nacional e o número de trabalhadores por ele abrangidos;
 - ii) as variações existentes e o número de trabalhadores por elas abrangidos;
 - iii) os descontos existentes;
 - iv) a taxa de cobertura da negociação coletiva.

- (b) No que respeita à proteção salarial mínima prevista apenas por convenções coletivas:
- i) distribuição, em decis, desses salários, ponderada pelo número de trabalhadores abrangidos;
 - ii) a taxa de cobertura da negociação coletiva;
 - iii) o nível dos salários dos trabalhadores que não beneficiam de proteção salarial mínima garantida por convenções coletivas e a sua relação com o nível dos salários dos trabalhadores que beneficiam dessa proteção.

Os Estados-Membros devem fornecer as estatísticas e as informações referidas no presente número, repartidas por sexo, idade, deficiência, dimensão da empresa e setor.

Os primeiros relatórios devem abranger os anos [X, Y, Z: *os três anos que antecedem o ano da transposição*] e ser entregues até [1 de outubro de YY: *ano seguinte à transposição*]. Os Estados-Membros podem omitir estatísticas e informações que não estejam disponíveis antes de [data de transposição].

A Comissão pode solicitar aos Estados-Membros que forneçam informações complementares, caso a caso, sempre que as considere necessárias para monitorizar a aplicação efetiva da presente diretiva.

- 3. Os Estados-Membros devem assegurar que as informações relativas ao salário mínimo, incluindo as convenções coletivas e as disposições salariais nelas contidas, sejam transparentes e acessíveis ao público.
- 4. A Comissão avaliará os dados transmitidos pelos Estados-Membros nos relatórios referidos no n.º 2 e apresentará um relatório anual ao Parlamento Europeu e ao Conselho.
- 5. Com base no relatório elaborado pela Comissão, o Comité do Emprego, instituído nos termos do artigo 150.º do TFUE, deve proceder anualmente a uma análise da promoção da negociação coletiva sobre a fixação dos salários e da adequação dos salários mínimos nos Estados-Membros.

Artigo 11.º

Direito de recurso e proteção contra tratamentos ou consequências desfavoráveis

- 1. Os Estados-Membros devem assegurar que, sem prejuízo das formas específicas de recurso e resolução de litígios previstas, quando aplicável, nas convenções coletivas, os trabalhadores, incluindo aqueles cuja relação de trabalho tenha terminado, tenham acesso a mecanismos eficazes e imparciais de resolução de litígios, bem como um direito de recurso, incluindo uma indemnização adequada, em caso de violação dos seus direitos em matéria de salários mínimos nacionais ou de proteção salarial mínima prevista nas convenções coletivas.
- 2. Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para proteger os trabalhadores, incluindo os que são representantes dos trabalhadores, de qualquer tratamento desfavorável por parte do empregador e de quaisquer consequências adversas resultantes de uma queixa apresentada junto do empregador ou de procedimentos iniciados com o objetivo de fazer respeitar os direitos relativos aos salários mínimos nacionais ou à proteção salarial mínima prevista nas convenções coletivas.

Artigo 12.º

Sanções

Os Estados-Membros estabelecem o regime de sanções aplicável às infrações às disposições nacionais de transposição da presente diretiva. As sanções previstas devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 13.º

Execução

Os Estados-Membros podem confiar a execução da presente diretiva aos parceiros sociais, caso estes o solicitem em conjunto. Ao fazê-lo, devem tomar todas as medidas necessárias para, em qualquer altura, garantir os resultados pretendidos pela presente diretiva.

Artigo 14.º

Divulgação de informações

Os Estados-Membros devem assegurar que as medidas nacionais de transposição da presente diretiva, juntamente com as disposições pertinentes já em vigor sobre a matéria, como referido no artigo 1.º, sejam levadas ao conhecimento dos trabalhadores e dos empregadores, incluindo as PME.

Artigo 15.º

Avaliação e revisão

A Comissão procederá a uma avaliação da diretiva [*cinco anos após a data da transposição*]. A Comissão apresentará em seguida um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho em que analisa a aplicação da diretiva e propõe, se for caso disso, alterações legislativas.

Artigo 16.º

Cláusula de não regressão e disposições mais favoráveis

1. A presente diretiva não constitui um fundamento válido para reduzir o nível geral de proteção já concedido aos trabalhadores nos Estados-Membros.
2. A presente diretiva não prejudica a faculdade de os Estados-Membros aplicarem ou introduzirem disposições legislativas, regulamentares ou administrativas mais favoráveis aos trabalhadores ou favorecerem ou permitirem a aplicação de convenções coletivas que sejam mais favoráveis aos trabalhadores.
3. A presente diretiva é aplicável sem prejuízo de quaisquer outros direitos conferidos aos trabalhadores por outros atos jurídicos da União.

Artigo 17.º

Transposição

1. Os Estados-Membros adotam as medidas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva até *[dois anos a contar da data de entrada em vigor]*. Do facto informam imediatamente a Comissão.

As disposições adotadas pelos Estados-Membros devem fazer referência à presente diretiva ou ser acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. Os Estados-Membros estabelecem o modo como deve ser feita a referência.

2. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão o texto das principais disposições de direito interno que adotarem no domínio abrangido pela presente diretiva.

Artigo 18.º

Entrada em vigor

A presente diretiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Artigo 19.º

Destinatários

Os destinatários da presente diretiva são os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Parlamento Europeu
O Presidente

Pelo Conselho
O Presidente