

O salário mínimo legal na prática na Alemanha

Condições para uma implementação bem-sucedida

Gerhard Bosch, Karen Jaehrling, Claudia Weinkopf

JUNHO DE 2015

- Com o salário mínimo legal de 8,50 euros por hora a partir de janeiro de 2015, foi introduzido um piso salarial obrigatório na Alemanha, visando coibir o *dumping* salarial e fortalecer a justiça no mercado de trabalho. Para tal, é, porém, necessário que o salário mínimo seja implementado e aplicado de forma eficaz na prática. As experiências da Grã-Bretanha, onde o salário mínimo já foi introduzido em 1999, revelam que se trata de um processo mais demorado, no qual é preciso enfrentar os problemas e as lacunas na regulamentação com definições legais mais precisas e instrumentos práticos, ou até mesmo novas estratégias de implementação.

A partir de 1º de janeiro de 2015, começou a valer um salário mínimo de 8,50 euros por hora para trabalhadores assalariados na Alemanha. Apesar das inúmeras advertências de que a introdução de um salário mínimo acarretaria graves perdas de emprego, não há indícios de consequências negativas até a presente data.

As muitas chamadas recebidas no 0800 da Confederação dos Sindicatos Alemães (DGB) e do Ministério Federal do Trabalho e dos Assuntos Sociais (BMAS) bem como a quantidade de matérias na imprensa sobre empregadores tentando escapar do pagamento do salário mínimo, das

mais diversas maneiras, indicam que o salário mínimo ainda precisa ser implementado e aplicado de forma mais eficaz em muitos casos na prática. Durante os primeiros meses, a discussão sobre termos e formulações concretas de regras detalhadas, em especial a obrigação de registrar os horários de trabalho, ainda continuou no nível político. Mesmo em outros países onde já existe um salário mínimo legal, como a Grã-Bretanha, já foram ou ainda são discutidos temas semelhantes aos debatidos na Alemanha. Por conseguinte, analisaremos neste artigo que sugestões e conclusões podem ser tiradas do exemplo britânico para conseguir uma imple-



mentação e execução eficiente do salário mínimo legal na Alemanha.

Transparência e clareza

Os trabalhadores assalariados só podem exigir o cumprimento do salário mínimo na prática, se souberem o valor exato a que têm direito. Para tal, as empresas e os trabalhadores precisam estar informados sobre o valor do salário mínimo e saber para quem vale. Os seguintes grupos não foram incluídos no regime do salário mínimo na Alemanha: aprendizes, jovens com menos de 18 anos de idade, trabalho voluntário/honorário, trabalhadores familiares e desempregados de longa duração nos primeiros seis meses após a contratação. Já os estagiários só não têm direito a salário mínimo em se tratando de um estágio obrigatório, o qual faz parte da sua formação (escola, universidade) ou cuja duração for inferior ou igual a três meses. Além disso, tanto os empregados como as empresas precisam saber quais elementos da remuneração podem ser descontados do salário mínimo. Neste quesito, as disposições legais na Alemanha deixam dúvidas. Por isso, várias questões controversas tiveram de ser resolvidas por tribunais, por exemplo, que o abono de férias não pode ser descontado do direito ao salário mínimo.¹ O mesmo princípio vale para os períodos de disponibilidade (“plantão”), os quais devem ser remunerados de acordo com o salário mínimo.

Na Grã-Bretanha, inicialmente também havia diversas lacunas na legislação relativa ao salário mínimo de 1998 (*National Minimum Wage Act*). Estas lacunas na regulamentação foram apenas sanadas com o decorrer do tempo e fazendo-se bastante uso do instrumento do decreto-lei. Desta maneira, fixou-se, de forma vinculativa e detalhada, o âmbito de aplicação e as modalidades de cálculo exatas através das regras das “*National Minimum Wage Regulations*” de 1999; mais concretamente, por

exemplo, quais são os horários de trabalho a serem remunerados pelo salário mínimo, quais adicionais podem ser incluídos ou se, e, em que medida, as despesas de alojamento (moradia) podem ser descontadas. Com o passar do tempo, foram criadas mais regras detalhadas e outras alteradas. A fim de tornar as disposições em vigor mais transparentes e gerar mais clareza, publicou-se há pouco as “*National Minimum Wage Regulations 2015*” para unir em um único documento as muitas complementações e alterações destas regras pormenorizadas.

Isto reforça a tese de que não é possível esclarecer e regulamentar todas as questões ou problemas possíveis e imagináveis antes. Ao contrário, é necessário reajustar e adaptar as regras constantemente, reagindo às experiências feitas com a implementação. Isto requer contudo, uma coleta, agregação e avaliação sistemática das informações pertinentes. Esta foi, desde o início, uma das áreas de trabalho prioritárias da comissão britânica responsável, a “*Low Pay Commission*”. Mesmo vários anos após a introdução do salário mínimo no país, ela continuou a investigar problemas e questões de interpretação específicas de setores ou atividades, procurando desenvolver soluções. Neste processo, baseou-se em pareceres e consultas de associações bem como em numerosos estudos encomendados especialmente para este fim.

Considerando a complexidade das regras, tanto a Comissão citada acima quanto os sindicatos patronais e de trabalhadores da Grã-Bretanha alertaram, repetidas vezes, que não basta publicar leis e regras, mas que o assunto exige mais apoio e orientação (guidance) para tornar as disposições legais compreensíveis na aplicação prática. Para tal, o governo elaborou, por exemplo, um guia com orientações sobre o tratamento de estágios², quando ficou patente que estavam ocorrendo abusos frequentes nesta

1. Decisão do Tribunal do Trabalho de Berlim de março de 2015 (ainda não tem força de lei)

2. Department for Business, Innovation & Skills: National Minimum Wage: Work Experience and Internships: 15 May 2013 <https://www.gov.uk/national-minimum-wage-work-experience-and-internships>



área. Além disso, houve recentemente uma revisão das orientações relativas ao cálculo do salário mínimo e foi publicada uma explicação mais detalhada das regras relativas ao trabalho voluntário, ao tempo à disposição (plantão) e aos tempos de viagem para o trabalho³. Os sindicatos também publicam periodicamente guias e orientações semelhantes.

Por fim, todos os atores na Grã-Bretanha concordam quanto à necessidade das regras serem comunicadas por meio de vastas campanhas informativas para que tenham aplicação efetiva. Diferentemente da Alemanha, a introdução do salário mínimo na Grã-Bretanha foi preparada por uma abrangente campanha de relações públicas com grande visibilidade nos meios de comunicação. Além disso, foram realizadas e repetidas campanhas para tratar dos problemas de implementação. A última campanha informativa foi em 2014.

Controles e sanções

Para os casos de violação do salário mínimo, a pesquisa internacional considera controles e sanções eficazes uma pré-condição essencial para que ocorra o seu cumprimento. Os empregadores começam a aceitar o salário mínimo quando têm certeza que a concorrência também paga salário mínimo. Isso requer uma intensidade suficiente de controles e uma boa cooperação entre os diversos atores.

Ademais, o cumprimento do salário mínimo só poderá ser controlado de forma eficiente se as horas trabalhadas pelos assalariados forem registradas corretamente. Na Alemanha só existe uma obrigação geral de manter registros para as categorias citadas na lei de combate ao trabalho informal⁴ e para os as-

sim chamados “mini-jobs”^{*} (em todos as categorias salvo no trabalho doméstico/familiar). Ainda assim, a obrigação de registrar os horários de trabalho foi alvo de críticas nos últimos meses. Os registros foram apelidados de “monstros burocráticos”, sobretudo, por alguns sindicatos patronais e por representantes dos partidos CDU e CSU. O Ministério Federal do Trabalho e dos Assuntos Sociais reagiu, afirmando que não é possível controlar o cumprimento do salário mínimo sem registro das horas trabalhadas e que a documentação dos horários de trabalho já era comum em muitas empresas antes.

Na Grã-Bretanha, as obrigações de registro impostas às empresas são bem mais abrangentes do que na Alemanha por valerem para todos os trabalhadores. Mesmo assim, esta exigência praticamente não foi tematizada na discussão pública. Não apenas o pagamento de salários inferiores mas também violações da obrigatoriedade de manter registros dos horários de trabalho são passíveis de sanções. Porém, um estudo de 2007 aponta que estas violações raramente são punidas⁵. Um dos motivos foi que o governo trabalhista estava preocupado em evitar acusações de haver regulamentação excessiva e controles desproporcionais nos primeiros anos após a introdução do salário mínimo; apostado, por isso, inicialmente em controles e sanções mais moderadas. Neste meio tempo, esta atitude mudou, por causa do número crescente de reclamações e relatos de violações da lei do salário mínimo. Contrário as prováveis expectativas iniciais, o não cumprimento do salário mínimo não diminuiu no decorrer do tempo, mas até subiu⁶.

Isto aponta para outra condição necessária para que os controles sejam eficazes: as sanções em caso de

3. Department for Business, Innovation & Skills: National Minimum Wage (NMW): Policy on HM Revenue Customers, Enforcement, Prosecutions and Naming Employees Who Break NMW Law, London 2015: <https://www.gov.uk/national-minimum-wage-different-types-work>

4. Construção civil, gastronomia/hotelaria, transporte de pessoas, transportadoras/transporte/logística, atores, silvicultura, limpeza predial, feiras, indústria da carne

* N.T.: Termo cunhado na Alemanha para contratos isentos de impostos com teto de 450,00 euros, nos quais o empregador paga a previdência social.

5. Croucher, Richard; White, Geoff: Enforcing National Minimum Wage, in: Policy Studies 28, 2 (2007) p. 145-161

6. Le Roux, Stephanus; Lucchino, Paolo; Wilkinson, David: An Investigation into the Extent of Non-Compliance with the National Minimum Wage. Final Report to the Low Pay Commission, London 2013



violação devem ser dolorosas, ou dito de outra forma: o desrespeito do salário mínimo deve sair mais caro do que o seu cumprimento. Este princípio vem sendo aplicado na Grã-Bretanha desde 2009, quando houve uma série de alterações na base de cálculo. Com a aprovação do “*Employment Act 2008*”, os controles foram reforçados e, salvo em raras exceções, a aplicação de multas passou a ser automática em caso de pagamento inferior comprovado. A partir de 2014, as sanções pecuniárias para violações do salário mínimo foram elevadas várias vezes, sendo que o último aumento das multas foi em maio de 2015. Além disso, o governo apostou cada vez mais na estratégia do “naming and shaming”, ou seja, apontar o dedo. No primeiro trimestre de 2015, foram publicados os nomes de mais de 150 empresas que não respeitaram o salário mínimo, entre estas, estavam grandes companhias, tais como Foot Locker, French Connection e H&M.

Execução de direitos a salário mínimo desrespeitados

Como os controles estatais só podem ser realizados por amostragem, as possibilidades de processos individuais ou coletivos são extremamente importantes. Como na Alemanha, os sindicatos na Grã-Bretanha reivindicam há tempo uma legislação em matéria de ações judiciais coletivas. A pesquisa sobre salário mínimo realizada na esfera internacional atribui grande importância à existência de telefones gratuitos de suporte ou do tipo disque denúncia. Tanto trabalhadores como empregadores devem ter acesso fácil e sem burocracia para denunciar possíveis violações (inclusive de forma anônima). Na Alemanha, além do Ministério Federal do Trabalho, a DGB também instalou um 0800 próprio.

Na Grã-Bretanha, a “Helpline”⁷ existe desde a introdução do salário mínimo. A oferta inclui informações detalhadas (em mais de 100 idiomas!) não apenas sobre o âmbito de aplicação do salário mínimo,

7. Desde 2009 sob o nome “Pay and Work Rights Helpline”, desde abril de 2015 na Helpline da ACAS

mas também consultoria individualizada e específica (caso a caso) e, em comparação com a Alemanha, tudo muito mais coordenado com os órgãos de controle. Sendo necessário, as chamadas são transferidas diretamente para o departamento de controle correspondente “*Her Majesty’s Revenue and Customs*” (HMRC). Em apenas um ano, entre 2012/2013, o HMRC deu início a mais de 1.400 investigações a partir deste canal⁸. A título de comparação, na Alemanha, as pessoas que ligam são apenas instadas a se dirigirem à autoridade alfandegária local competente. Na Grã-Bretanha ainda existe a opção de denunciar violações na internet por meio de um formulário. Agora, após repetidas reivindicações dos sindicatos, também é possível comunicar violações em nome de terceiros.

Para a aceitação e o uso destas vias é decisivo que os trabalhadores assalariados possam contar com a garantia da confidencialidade. O temor de consequências graves, como por exemplo, demissões (indevidas) por parte do empregador, deve ser um dos principais motivos que detém os trabalhadores britânicos de denunciar as violações, apesar das barreiras serem relativamente pequenas em comparação à Alemanha. Somente nos últimos dois anos, o número de queixas teve um aumento significativo no HMRC⁹, o que eventualmente se deve à maior confiança na aplicação consequente de sanções quando há violações do salário mínimo.

Ademais, os empregados britânicos recebem mais apoio, quando tentam fazer valer seus direitos salariais, em comparação à Alemanha, onde estes direitos precisam ser defendidos individualmente nos tribunais. A título de comparação, na Grã-Bretanha, o HMRC insta os empregadores a pagar os montan-

8. Burgess, Pete: Die Umsetzung des National Minimum Wage in Großbritannien, in: Schulten, Thorsten (Redaktion): Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen. Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann. Studie im Auftrag der G.I.B. Bottrop 2014. P 12-28

9. Low Pay Commission: The Low Pay Commission Report 2015, London 2015



tes atrasados ou faltantes por meio de uma notificação, a chamada “*notice of underpayment*” e pode, em caso de recusa de pagamento dos atrasados, levar o caso a juízo a pedido dos trabalhadores. Nos anos 2012/2013, o HMRC impetrou ações de indenização para 26.500 trabalhadores totalizando quase quatro milhões de libras¹⁰.

Apesar das muitas correções e adaptações realizadas na Grã-Bretanha desde a introdução do salário mínimo em 1999, há reivindicações por mais melhorias atualmente. A fim de encurtar os períodos de espera para os trabalhadores, os pagamentos em atraso devem ser adiantados pela instância de controle HMRC com mais celeridade e depois exigidos do respectivo empregador. Nas outras reivindicações trata-se, entre outros, de melhorar o intercâmbio de informações entre as diferentes autoridades¹¹.

Conclusão

As experiências britânicas demonstram que a implementação e aplicação do salário mínimo legal é um processo mais longo, provavelmente nunca totalmente concluído, no qual é preciso reagir a problemas, lacunas na regulamentação ou falta de clareza com regras mais precisas e orientações e, por vezes, até estratégias novas. Na Alemanha, com certeza ainda levará algum tempo até que as questões de interpretação mais controversas e importantes estejam esclarecidas e os resultados forem de fato conhecidos pelos empregados e empregadores. Aqui achamos que cabe aos parceiros sociais no nível setorial e aos representantes dos interesses dos trabalhadores identificar problemas e desenvolver soluções em cooperação com a política.

10. Burgess, Pete: 2014, p 19

11. Hull, Andy: *Settle for Nothing Less: Enhancing National Minimum Wage Compliance and Enforcement* Centre for London. London 2013



Autor/as

Gerhard Bosch é Diretor do Instituto Trabalho e Qualificação (IAQ) da Universidade Duisburg/Essen.

Claudia Weinkopf é Vice-Diretora do Instituto Trabalho e Qualificação (IAQ) da Universidade Duisburg/Essen.

Karen Jaehrling é Investigadora do Instituto Trabalho e Qualificação (IAQ) da Universidade Duisburg/Essen.

Responsável

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil
Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313
01311-931 | São Paulo | SP | Brasil
www.fes.org.br

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

A Fundação Friedrich Ebert é uma instituição alemã sem fins lucrativos, fundada em 1925. Leva o nome de Friedrich Ebert, primeiro presidente democraticamente eleito da Alemanha, e está comprometida com o ideário da Democracia Social. Realiza atividades na Alemanha e no exterior, através de programas de formação política e de cooperação internacional. A FES conta com 18 escritórios na América Latina e organiza atividades em Cuba, Haiti e Paraguai, implementadas pelos escritórios dos países vizinhos.

As opiniões expressas nesta publicação não necessariamente refletem as da Friedrich-Ebert-Stiftung.

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

ISBN 978-85-99138-60-1



9 788599 138601