

Comissão de Trabalho e Segurança Social

PARECER

Projeto de Lei n.º 979/XIII/3.ª (BE)

Determina a transparência de vencimentos e propõe o estabelecimento de leques salariais de referência como mecanismo de combate à desigualdade salarial

Autor:

Rita Rato (PCP)

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. Introdução
2. Objeto, motivação e conteúdo das iniciativas
3. Enquadramento legal
4. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
5. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a matéria

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV - ANEXOS

Comissão de Trabalho e Segurança Social

PARTE I – CONSIDERANDOS

1 – Introdução

O presente Projeto de Lei n.º 979/XIII/3.ª visa “a transparência de vencimentos e propõe o estabelecimento de leques salariais de referência como mecanismo de combate à desigualdade salarial”.

A iniciativa legislativa aqui em apreciação é composta por 9 artigos.

A discussão na generalidade deste projeto de lei encontra-se agendada para a reunião plenária de sexta-feira, 28 de setembro de 2018.

2 – Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa

A proposta visa determinar a transparência de vencimentos e propõe o estabelecimento de leques salariais de referência como mecanismo de combate à desigualdade salarial, propondo, para tal, que o Governo defina, por portaria, em prazo não superior a 90 dias após a entrada em vigor da presente lei, os leques salariais de referência aplicáveis em determinado período, sujeitos a atualização anual”. Esta proposta visa aplicar-se “às Entidades Empregadoras e Entidades Contratantes”, servindo “de referência ao setor privado nas relações que estabelece com o Estado quer por via de concursos públicos, quer por via de apoios no âmbito de políticas públicas e de benefícios fiscais”.

3 – Enquadramento Legal

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição, todos os trabalhadores têm direito à “retribuição do trabalho, segundo a quantidade, natureza e qualidade, observando-se o princípio de que para trabalho igual salário igual, de forma a garantir uma existência condigna”.

Esse princípio constitucional é reafirmado no artigo 270.º do Código do Trabalho¹, o qual, a respeito dos critérios de determinação da retribuição, estipula que na “determinação do valor da retribuição deve ter-se em conta a quantidade, natureza e qualidade do

¹ Texto consolidado retirado do Diário da República Eletrónico (DRE).

Comissão de Trabalho e Segurança Social

trabalho, observando-se o princípio de que, para trabalho igual ou de valor igual, salário igual”.

4 – Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário.

O poder de iniciativa legislativa dos Deputados está previsto na alínea *b)* do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, e o dos Grupos Parlamentares na alínea *g)* do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e na alínea *f)* do artigo 8.º do Regimento. Ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (doravante Regimento), que consagram esse poder:

- O Projeto de Lei n.º 979/XIII/3.ª (BE) é subscrito por 19 Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE);
- A iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento;
- De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que o projeto de lei não parece infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.
- Conforme a Nota Técnica, os autores da iniciativa legislativa resolveram não remeter para apreciação pública.

5 – Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a matéria

- Iniciativas legislativas

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não foram encontradas iniciativas sobre matéria conexa.

Comissão de Trabalho e Segurança Social

- Petições

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não foi encontrada qualquer petição pendente sobre esta matéria.

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A deputada autora do parecer reserva a sua posição para a discussão da iniciativa legislativa em sessão plenária.

PARTE III – CONCLUSÕES

Tendo em consideração o anteriormente exposto, a Comissão de Trabalho e Segurança Social conclui:

1. A presente iniciativa legislativa cumpre todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais em vigor.
2. Nos termos regimentais aplicáveis, o presente parecer deverá ser remetido a Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República.

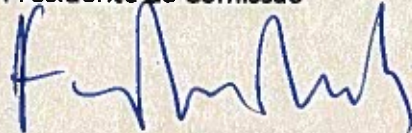
Palácio de S. Bento, 26 de setembro de 2018.

A Deputada Autora do Parecer



(Rita Rato)

O Presidente da Comissão



(Feliciano Barreiras Duarte)

PARTE IV - ANEXOS

- *Nota Técnica da Iniciativa em apreço*

Projeto de Lei n.º 979/XIII/3.ª (BE)

Determina a transparência de vencimentos e propõe o estabelecimento de leques salariais de referência como mecanismo de combate à desigualdade salarial

Admissão: 20 de agosto de 2018

Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por Maria Nunes de Carvalho (DAPLEN), José Manuel Pinto (DILP), Helena Medeiros (BIB) e Pedro Miguel Pacheco (DAC)

Data: 25 de setembro de 2018

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A presente iniciativa, subscrita pelas Deputadas e pelos Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (GP do BE), «assume a responsabilidade de avançar com mais um instrumento para combater estas desigualdades que todos consideram chocantes e condenáveis», determinando que «o Governo estabelece um “Leque salarial de referência”, entendido como o diferencial máximo entre a remuneração mais elevada e a remuneração mais baixa paga por uma mesma entidade empregadora», aplicáveis quer ao setor público quer ao setor privado, e ficando as entidades empregadoras¹, em caso de incumprimento, «privadas do direito de participar em arrematações ou concursos públicos, bem como de beneficiar de quaisquer benefícios ou subsídios e apoios definidos pelos programas públicos de apoio a empresas e à criação de emprego». Acreditam os proponentes que este mecanismo terá um efeito importante, sendo «a afirmação do compromisso do Estado em elevar os padrões de combate à desigualdade com as entidades empresariais com as quais estabelece relação».

Menciona a exposição de motivos que «Portugal é o quarto país da União Europeia com a maior desigualdade salarial (a seguir à Polónia, Roménia e Chipre)», o que resulta do cotejo do decil dos salários mais altos com o dos mais baixos, sublinhando-se ainda que esta desigualdade não tem parado de crescer. Alude-se ainda ao aumento dos vencimentos dos gestores das principais empresas da bolsa portuguesa, em particular as do Índice PSI-20 (apontando-se alguns exemplos concretos), bem como às declarações proferidas sobre esta matéria pelo Senhor Presidente da República e pelo Senhor Primeiro-Ministro.

Por outro lado, não deixa de se fazer menção ao argumento de Peter Drucker, tido como a referência mais celebrada da Gestão Moderna, que defendia «que o rácio entre o salário mais elevado e o salário mais baixo de uma empresa não devia exceder os 25», bem como às recentes tentativas encetadas em dois Estados (Suíça e França) para fixar um rácio ou leque salarial, ambas fracassadas.

Deste modo, os autores consideram que a desigualdade de rendimentos se poderá combater de várias formas, enumerando a via fiscal (impostos progressivos sobre o rendimento e património), a adoção de políticas públicas «que garantam transferências sociais diretas», o investimento em serviços públicos e as políticas salariais, através da negociação e da contratação coletiva e do aumento do salário mínimo, como forma de distribuição da riqueza produzida pelas empresas.

A iniciativa é composta por nove artigos, delimitando os artigos 1.º a 3.º, respetivamente, o seu objeto e o âmbito subjetivo e objetivo, estabelecendo os artigos 4.º e 5.º deveres de informação e publicidade e a consequente publicação da informação, atribuindo os artigos 6.º e 8.º ao Governo a definição por portaria dos leques salariais de referência aplicáveis em determinado período, bem como dos termos de aplicação do diploma a aprovar,

¹ Ver a este propósito a definição plasmada na alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do projeto de lei.

determinando o artigo 7.º o regime contraordenacional aplicável no caso de incumprimento do disposto no projeto de lei, e estipulando o artigo 9.º que em caso de aprovação, a iniciativa em apreço entrará em vigor no primeiro dia do ano civil seguinte ao da sua publicação. A este respeito, sugere-se a correção do lapso que parece resultar do disposto no n.º 2 do artigo 7.º do projeto, visto que, tal como mencionado, o leque salarial de referência é definido nos termos do n.º 1 do artigo 6.º (por portaria do Governo) e não do artigo 4.º.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A iniciativa é subscrita pelos dezanove Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, nos termos do artigo 167.º da Constituição e do 118.º do Regimento, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

Toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

De igual modo, encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei não parece infringir princípios constitucionais, assim como define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa. Encontra-se também salvaguardado o limite imposto pelo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e pelo n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, conhecido como lei-travão, uma vez que, no artigo 9.º do projeto lei em apreço, se refere que a sua entrada em vigor só ocorrerá «no primeiro dia do ano civil seguinte ao da sua publicação».

Este projeto de lei deu entrada no dia 20 de agosto de 2018, sendo admitido e tendo baixado à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª) no dia seguinte, 21 de agosto, e sendo anunciado a 6 de setembro de 2018.

A Constituição atribui ainda às associações sindicais, em matéria laboral, o direito de participação na elaboração de legislação do trabalho, de acordo com a alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º. Para esse efeito, pode a Comissão promover a apreciação pública do projeto de lei.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa «Determina a transparência de vencimentos e propõe o estabelecimento de leques salariais de referência como mecanismo de combate à desigualdade salarial» traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como *lei formulário*², embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*.

No que respeita ao início de vigência, o projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no primeiro dia do ano seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação.»

Refira-se ainda que o projeto estabelece ainda, no seu artigo 8.º, que «o Governo define, no prazo de 90 dias após a sua publicação, por portaria, e em sede de regulamentação própria, os termos da aplicação da presente lei.»

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da *lei formulário*.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Nos termos da [alínea a\) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição](#), todos os trabalhadores têm direito à «retribuição do trabalho, segundo a quantidade, natureza e qualidade, observando-se o princípio de que para trabalho igual salário igual, de forma a garantir uma existência condigna».

Esse princípio constitucional é reafirmado no artigo 270.º do [Código do Trabalho](#)³, o qual, a respeito dos critérios de determinação da retribuição, estipula que na «determinação do valor da retribuição deve ter-se em conta a

² Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

³ Texto consolidado retirado do Diário da República Eletrónico (DRE).

quantidade, natureza e qualidade do trabalho, observando-se o princípio de que, para trabalho igual ou de valor igual, salário igual.»

No n.º 1 do artigo 258.º do mesmo Código define-se retribuição como «a prestação a que, nos termos do contrato, das normas que o regem ou dos usos, o trabalhador tem direito em contrapartida do seu trabalho.» O n.º 2 dessa disposição legal explicita que a retribuição «compreende a retribuição base e outras prestações regulares e periódicas feitas, directa ou indirectamente, em dinheiro ou em espécie.» A noção lata de retribuição assim desenhada, não coincidente com a de remuneração, visa abranger prestações pecuniárias e não pecuniárias, na asserção do artigo 259.º do Código, que as trata sob a epígrafe “retribuição em espécie”.

Por seu turno, a [Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas](#), embora esculpida ela própria nos princípios do direito laboral, utiliza o conceito de “remuneração”, determinando, no seu artigo 146.º, que a mesma é composta por remuneração base, suplementos remuneratórios e prémios de desempenho.

Finalmente, a [Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro](#),⁴ para a qual o projeto de lei remete, contém o regime processual aplicável às contraordenações laborais e de segurança social.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

CANTANTE, Frederico – Desigualdades económicas multi-escalares: Portugal no contexto global. **Análise Social**. Lisboa. ISSN 0003-2573. Vol. 49, n.º 212 (2014), p. 536-566. Cota: RP-178.

Resumo: Este artigo tem como objetivo a análise das desigualdades económicas numa perspetiva global e à escala europeia.

O estudo encontra-se dividido em duas partes. Uma primeira em que o autor irá analisar «a magnitude e principais dinâmicas da desigualdade económica global» e uma segunda parte em que serão analisadas as «desigualdades económicas internas nos países europeus, com especial ênfase no caso português e no fenómeno da concentração dos rendimentos nos grupos que formam o topo da distribuição (...)».

O estudo apresenta, ainda, uma síntese de estudos e contribuições que defendem a tese de que as desigualdades económicas têm implicações negativas na vida coletiva das sociedades ajudando a criar fossos de oportunidades.

GUEDES, Inês Ermida de Sousa – **A remuneração dos administradores: perspectiva a partir da Crise de 2008**. Coimbra: Almedina, 2011. 84 p. ISBN 978-972-40-4522-1. Cota: 40 – 215/2011.

Resumo: A autora vai analisar a remuneração dos administradores das sociedades anónimas e a sua adequação no âmbito da sustentabilidade destas mesmas sociedades. O trabalho de pesquisa e sistematização

⁴ Texto consolidado retirado do DRE.

desenvolvido orienta-se na «procura de soluções jurídicas, ao nível do Direito Civil, que visem a limitação ou a redução dos administradores nos casos em que a sociedade se encontra numa situação económica débil (...)». Inês Guedes vai fornecer uma visão geral acerca das remunerações no direito positivo vigente, analisando as remunerações pagas e o desempenho da sociedade até ao ano da crise de 2008. Analisa, ainda, as remunerações vigentes nos países europeus até à crise e as medidas adotadas pelo Governo Federal dos Estados Unidos relativas às políticas de remuneração com a crise de 2008.

OCDE. **In it together** [Em linha]: **why less inequality benefits all**. Paris: OECD. 2015. [Consult. 7 set 2018]. Disponível na intranet da AR:<URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=118216&img=2120&save=true>>

Resumo: Este relatório da OCDE identifica as áreas chave de desigualdade de rendimentos nos países da OCDE, apontando necessidades de políticas corretivas. Levanta questões novas de como a desigualdade afeta o crescimento económico. Observa, ainda, as consequências do recente período de crise bem como a consolidação fiscal nos rendimentos dos lares. Avalia também o impacto das alterações no mercado de trabalho a saber: o crescimento do trabalho precário, a polarização da força de trabalho, as alterações profundas no rendimento e emprego femininos e a concentração da riqueza vs. endividamento. O relatório discute, ainda, um conjunto de políticas para promoção de igualdade de oportunidades.

OIT - **Relatório global sobre os salários 2016/17** [Em linha]: **desigualdade salarial no local de trabalho**. Genebra: OIT, 2017. [Consult. 10 set 2018]. Disponível na intranet da AR:<URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=125323&img=10427&save=true>>

Resumo: Este Relatório foi realizado no âmbito das indicações referidas na Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável.

Nas palavras do autor do prefácio, Guy Ryder, o relatório «contribui para esta Agenda disponibilizando dados comparativos e informação sobre tendências salariais recentes a governos, parceiros sociais, académicos e ao público em geral (...). Enquanto no relatório anterior desta série se analisava a desigualdade salarial e de rendimentos na perspetiva dos agregados familiares, no *Relatório Global sobre os Salários* deste ano há um enfoque na dinâmica ao nível empresarial. Mais especificamente, no relatório analisa-se até que ponto a desigualdade salarial global é o resultado da desigualdade *entre* empresas e da desigualdade salarial *dentro* das empresas.»

Acrescenta ainda que «as conclusões deste relatório demonstram que a dimensão da desigualdade salarial dentro das empresas - e a sua contribuição para a desigualdade salarial total, talvez tenha sido subestimada no passado. A desigualdade salarial dentro das empresas, particularmente dentro das maiores, tornou-se muito substancial, uma vez que os 1 por cento dos trabalhadores de topo nessas empresas deixam os outros cada vez mais afastados. Estas conclusões têm implicações significativas nas políticas que são discutidas nas conclusões do relatório.»

SALAIRES et justice. **Problèmes économiques**. Paris. ISSN 0032-9304. N.º 3072 (sept. 2013), p. 5-45. Cota: RE-3.

Resumo: Dossier temático sobre salários e justiça com diferentes artigos de autorias diversas. Os autores abordam o tema geral da discrepância de remunerações entre altos cargos e a maioria dos trabalhadores. Os artigos abordam os seguintes temas com interesse para a temática deste projeto de lei: a desigualdade de salários nos países da OCDE (p. 5); quem e como regular a remuneração dos dirigentes (p. 13); em que nível se devem fixar os salários mínimos (p. 21); o que define um salário justo (p. 37).

- **Enquadramento internacional**

Dados que é possível consultar em [The Statistics Portal](#), referidos a 2014, apontam, num conjunto de 16 países comparados, para uma rácio de diferenças salariais entre cargos executivos e trabalhadores médios de 354 para o caso dos Estados Unidos da América, que surge no topo da escala com a diferença mais elevada, significando o valor indicado que por cada dólar ganho por um trabalhador normal o respetivo executivo recebe 354 dólares. No caso de Portugal, que aparece em 13.º lugar, a rácio é de 53. Logo a seguir aos Estados Unidos da América encontramos a Suíça, a Alemanha e a Espanha, com rácios de, respetivamente, 148, 147 e 127; a República Checa, com 110; a França, com 104; a Austrália, com 93; a Suécia, com 89; o Reino Unido, com 84; Israel, com 76; o Japão, com 67; a Noruega, com 58; a Dinamarca, com 48; a Áustria, com 36; e a Polónia, com 28.

Não foi encontrado qualquer ordenamento jurídico que contenha lei escrita idêntica à que se sugere no projeto de lei em apreciação, obrigando expressamente à definição de leques salariais de referência.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas e Petições**

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, não se encontram pendentes petições nem existe qualquer iniciativa sobre matéria idêntica ou conexa.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Prevedo-se a aplicação da iniciativa *sub judice* aos trabalhadores da administração regional, o Presidente da Assembleia da República promoveu, em 22 de agosto de 2018, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da

República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, tendo sido recebido até esta data o [parecer](#) da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira. Caso sejam enviados mais pareceres, os mesmos serão disponibilizados no [site](#) da Assembleia da República, mais especificamente na [página eletrónica](#) da presente iniciativa.

- **Consultas facultativas**

Tendo em conta que a presente iniciativa não foi até agora submetida a discussão pública, os proponentes sugeriram que fossem requeridos contributos escritos às seguintes entidades: Confederações patronais, Confederações sindicais, Observatório das Desigualdades, Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE) e Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO)

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível, não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa, mas, tendo sido diferida a data da entrada em vigor para o primeiro dia do ano civil seguinte ao da sua aprovação e carecendo ainda a sua aplicação de regulamentação do Governo, os seus efeitos não serão, em princípio, diretos. Por outro lado, a aplicação de coimas às contraordenações previstas no diploma, caso se verifiquem, constituirá previsivelmente um aumento de receita para o Estado.