

EN TORNO A LA PROPUESTA DE DIRECTIVA EUROPEA SOBRE EL SALARIO MÍNIMO

RAFAEL MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE

NET21 NÚMERO 4, JUNIO 2021

A finales de octubre de 2020, tras sendas rondas de consultas con los agentes sociales, la Comisión Europea presentó una propuesta para una nueva Directiva Europea "sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea" - COM(2020) 682 final. Esta propuesta se enmarca en el Plan de Acción para desarrollar el Pilar Europeo de Derechos Sociales, en concreto el sexto de los 20 principios que componen el plan, dentro del Capítulo II titulado Condiciones de trabajo justas, dedicado a los salarios, donde se indica que:

"Los trabajadores tienen derecho a salarios justos que proporcionen un nivel de vida digno. Debe garantizarse un salario mínimo adecuado que permita satisfacer las necesidades del trabajador y de su familia en función de las condiciones económicas y sociales, y que al mismo tiempo salvaguarde el acceso al empleo y los incentivos para buscar trabajo. Debe evitarse la pobreza de los ocupados".

La desigualdad de ingresos es uno de los principales problemas a los que se enfrentan las economías de renta alta (así como el resto del mundo). Un problema que ya reconocen hasta instituciones tradicionalmente poco interesadas por las cuestiones vinculadas a la distribución de la renta, como, el FMI, que en su sitio web señala que: "la alta desigualdad puede ser negativa para la estabilidad macroeconómica y para el crecimiento sostenible a largo plazo", la OCDE que considera que "no se puede tratar la distribución como algo secundario", o, incluso, WEF, no sé si paradójicamente o cínicamente, considerando que Davos reúne en su convocatoria anual a las personas más ricas e influyentes del planeta, propone "centrar el debate en cómo se distribuyen los beneficios del crecimiento". Y puesto que la mayor parte de la población obtiene sus ingresos del trabajo (ya sea por estar trabajando, ya por haber trabajado y encontrarse en situación temporal de paro con derecho a prestación por desempleo o por haberse jubilado y recibir una pensión de jubilación), el acceso a un salario justo y suficiente se convierte en pieza angular (aunque no sea la única) del objetivo de mejorar la distribución de la renta.

La reducción de las desigualdades se puede afrontar tanto mediante la mejora de la distribución de la renta tal y como se genera por el funcionamiento del

mercado, lo que últimamente se conoce como *predistribución*, o bien alterando la distribución de mercado mediante el juego de impuestos y transferencias, cuando los primeros recaen de forma progresiva sobre los que han obtenido una mayor renta de mercado (ya sea por su trabajo o como propietarios del capital) y las últimas benefician más a los que menores rentas de mercado reciben, como los desempleados, los inactivos sin ingresos o los jubilados. El salario mínimo, al fijar un suelo salarial para aquéllos que reciben menores salarios, sería, por lo tanto, una medida clásica dentro del primer grupo de estrategias de reducción de las desigualdades.

El salario mínimo es una herramienta muy utilizada en las economías de mercado. Para hacernos una idea, según la OIT, en su Informe Mundial sobre Salarios: Los salarios y el salario mínimo en tiempos de la COVID-19, un total de 149 países tienen salario mínimo legal. Otra cuestión distinta, y en ello se centra la propuesta de Directiva, es que sus características, en términos de cobertura, cumplimiento y cuantía, hagan de ellos una estrategia relevante para mejorar los ingresos de los trabajadores con menores salarios.

Antes de entrar en detalle sobre el proyecto de Directiva, hay que señalar que los salarios mínimos, al igual que la mayor parte de las intervenciones regulatorias en economía, han sido vistos con suspicacia por parte del análisis económico neoclásico, la escuela económica dominante. De acuerdo con esta forma de entender el mercado de trabajo (que sería como cualquier otro mercado en donde el precio actúa como elemento de transmisión de información que permite igualar oferta y demanda), el imponer legalmente un salario mínimo por encima del salario que igualaría oferta y demanda daría lugar a una reducción de la demanda de trabajo. Sería así porque puede que a algunas empresas no les interesaría contratar a tantos trabajadores con un salario más elevado. Simultáneamente se podría producir un aumento de la oferta, ya que a algunas personas para las que el salario de equilibrio no era suficientemente alto se animarían ahora, con un salario mayor (el SM) a buscar trabajo. El resultado de ambos movimientos sería una caída en el empleo y un aumento en el desempleo. De hecho, y dependiendo de cuál sea la sensibilidad de la demanda de trabajo de las empresas ante el aumento del salario (y la diferencia entre el salario de equilibrio de mercado y el salario mínimo) podría ocurrir que, aunque los trabajadores con SM que mantuvieran su empleo llevaran a casa un mayor salario, el conjunto de trabajadores recibiría una masa salarial total menor como consecuencia de la caída del empleo.

Todo esto viene a colación porque el debate sobre el SM no se puede separar, como se refleja en el proyecto de Directiva, de sus efectos sobre el empleo de los trabajadores con salarios más bajos, que serían los que se beneficiarían, si siguen manteniendo el empleo, de la existencia, o subida del SM. De esta forma, la Comisión señala que la Directiva “está concebida de tal manera que

salvaguarde el acceso al empleo y tenga en cuenta los efectos en la creación de puestos de trabajo y en la competitividad, también en lo que concierne a las pymes. Asimismo, proporciona suficiente flexibilidad para tener en cuenta la evolución social y económica, incluidas las tendencias de la productividad y el empleo”.

Afortunadamente para los defensores del SM, el análisis empírico más moderno tiende a confirmar que, por distintas razones, los salarios mínimos, incluso aquellos que están fijados a un nivel relativamente alto, tienen un efecto negativo sobre el empleo mucho menor de lo que anteriormente se creía. Por poner un ejemplo, un reciente trabajo de recopilación de la evidencia internacional disponible sobre el impacto del SM sobre el empleo, realizado por uno de los especialistas en la materia que nos ocupa, Dube, (2019), para el gobierno del RU, concluye que “la evidencia global sugiere un efecto bastante reducido de los salarios mínimos sobre el empleo, la sensibilidad mediana del empleo ante cambios en el empleo es de alrededor -0,16, lo que indica que los salarios mínimos tienen un efecto mucho mayor sobre los salarios que sobre el empleo”(p.50). Más aún, algunos trabajos (Dube, Naidu y Reich, 2007) centrados en sus efectos sobre grupos amplios de trabajadores afectados indican que el impacto sobre el empleo es prácticamente nulo.

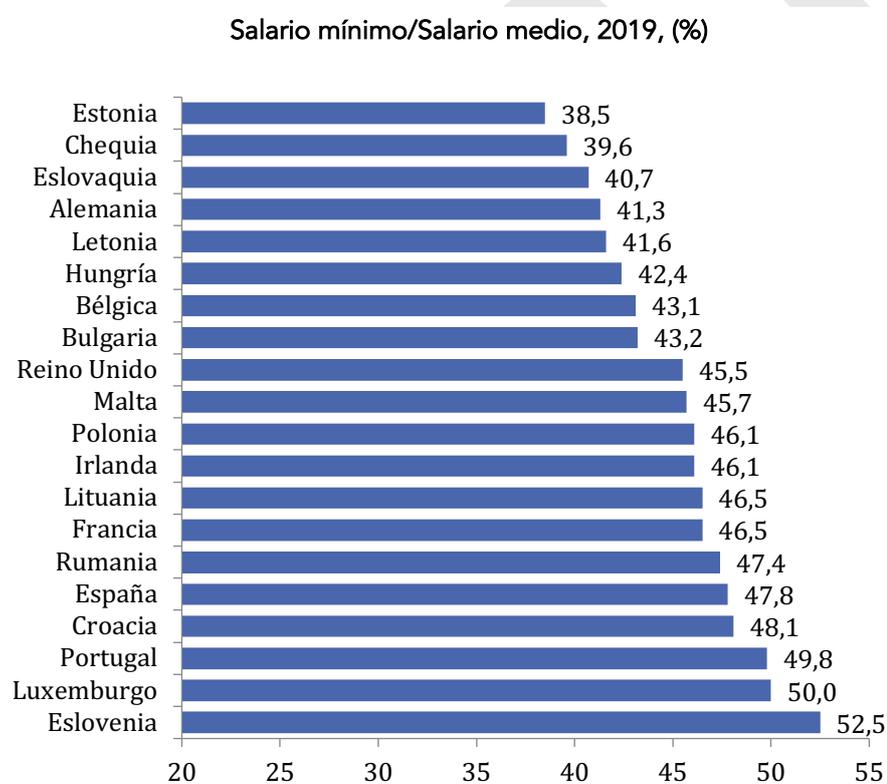
Junto con la tensión entre SM y empleo, el otro factor que ha marcado la redacción de la Directiva comunitaria es el hecho de que, si bien la mayoría de los Estados miembros de la UE cuentan con SM, 21, no todos disponen de esta herramienta. Los países que como Suecia, Italia o Dinamarca (y hasta 2015, Alemania) si no tienen SM es porque cuentan en su lugar con sistemas de negociación colectiva potentes, que fijan SM en el marco de los convenios colectivos. Y en estos países hay el temor a que la fijación de SM legales obligatorios reste capacidad y poder de negociación a los agentes sociales.

La forma de compaginar el refuerzo del legal con el mantenimiento del papel de la negociación colectiva por la que ha optado la Comisión es plantear que el objetivo de “fijar unas cuantías adecuadas en relación con los salarios mínimos” se pueda alcanzar “en forma de salarios fijados mediante convenios colectivos o en forma de salario mínimo legal, donde exista” (art. 1), no imponiendo, por lo tanto la obligatoriedad de SM legales en aquellos países con convenios colectivos que permiten alcanzar el objetivo de SM adecuados.

Si bien la Comisión parece resolver por esta vía (no importa el método sino el resultado) la tensión entre SM legal frente a autonomía de los agentes sociales para fijar el SM vía convenio, no se puede decir lo mismo en lo relativo a la definición de qué se considera como “cuantía adecuada”. Y este aspecto es realmente la clave del éxito de la Directiva ya que, de poco vale, tener un SM si estos están fijados en cuantías muy alejadas del salario medio (o mediano) del país.

A la hora de contar con una referencia de qué se considera como “cuantía adecuada” del SM, el Comité Europeo de Derechos Sociales, órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la Carta Social Europea del Consejo de Europa, considera que el SM no debe ser inferior al 60% de salario neto medio de un trabajador a tiempo completo.

Como se puede ver en el gráfico adjunto, la mayoría de los países de la UE con SM no alcanzan este nivel, aunque hay que tener en cuenta que los datos reproducidos en el gráfico hacen referencia al salario bruto, es decir antes de retenciones por impuestos sobre la renta y cotizaciones sociales. En la medida en que los salarios medios estén sujetos a un tipo impositivo del impuesto sobre la renta también mayor, es esperable que el SM relativo medido en términos brutos (antes de impuestos) de lugar a unos índices menores que cuando se calcula en términos netos.



Nota: El valor correspondiente a España recoge el aumento de 2019, en 2016 el índice correspondiente era del 36%.

Fuente: Eurostat

En este sentido, probablemente el mayor defecto de esta Directiva es no definir qué cuantía de SM (siempre en relación con el salario medio de cada país) se considera como “suficiente”. Defecto, en todo caso entendible dadas las restricciones a las que se enfrenta la Comisión tanto en término de conseguir el apoyo de los agentes sociales (como señala el proyecto de Directiva en su exposición de motivos, ninguna de las organizaciones de empleadores se mostró

a favor de una Directiva vinculante en el ámbito de los salarios mínimos), como en términos de obtener el necesario respaldo de los Estados miembros en un ámbito en el que sus competencias son muy limitadas. A lo más que llega la Comisión es a señalar, en la sección de evaluación de impacto, que este se realizó con el supuesto de un hipotético aumento del SM hasta el 60% del salario mediano (que es aproximadamente equivalente al 50% del salario medio), quizá dejando caer que ese sería su objetivo. Más allá de este ejemplo de “wishful thinking” o buenos deseos de la Comisión, el artículo 5 dedicado a la adecuación del SM se limita a presentar un listado de ítems que deben incluirse a la hora de fijar los SM, incluyendo, por ejemplo, el referido al poder adquisitivo de los SM netos, a la cuantía y evolución de los salarios en general y a la evolución de la productividad.

Si bien la Directiva se habría quedado corta al no fijar el objetivo de convergencia con un valor objetivo, como por otra parte ha hecho con otras variables también del mercado de trabajo, como pueda ser la fijación de objetivos del Pilar Europeo de Derechos Sociales aprobados en la reciente Cumbre Social de Oporto referidos una tasa de empleo del 78% de la población 20-64 para 2030 o que para la misma fecha el 60% de los adultos participen en cursos de formación, ello no implica ignorar su valor como reconocimiento de la necesidad de actuar contra los salarios bajos, que hacen que para una parte minoritaria, pero significativa de la población trabajadora, no valga con trabajar para situarse por encima del umbral de pobreza. Igualmente es meritorio el énfasis que la directiva hace, en su artículo 8, en relación con el acceso efectivo de los trabajadores a los salarios mínimos legales y la necesidad de reforzar los controles y las inspecciones laborales. De nada sirve un SM más alto si no hay mecanismos que garanticen su cumplimiento.

También es de valorar la exhortación para que los Estados miembros “desarrollen herramientas eficaces de recogida de datos para hacer un seguimiento de la cobertura y la adecuación de los salarios mínimos” (art. 10). En este sentido, por poner un ejemplo, si hubiera querido presentar en estas páginas estadísticas oficiales sobre el número de trabajadores afectados en nuestro país por el SM, o el número de convenios colectivos con SM superiores al SM legal, no habría podido hacerlo.

Para terminar, hay que señalar que, con todas sus limitaciones, la Directiva, más por lo que dice en su exposición de motivos que por lo que señala en su articulado, es un paso importante como llamada de atención sobre la necesidad de eliminar el dumping salarial (la estrategia de aumentar la competitividad mediante la reducción salarial) y proteger a los segmentos más débiles, pero también más necesarios, como ha puesto de relieve la crisis de la Covid-19, de nuestro mercado laboral (p.ej., según Eurofound, el 25% de las personas que trabajan en limpieza y auxiliares en la UE reciben SM).