

LA BRECHA ENTRE SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL Y EL INDICADOR PÚBLICO DE RENTA DE EFECTOS MÚLTIPLES Y SUS EFECTOS EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

JUAN CARLOS ÁLVAREZ CORTÉS

NET21 NÚMERO 10, MARZO 2022

1. Brevísimas notas sobre las funciones del salario mínimo interprofesional (SMI)

El reconocimiento a los trabajadores de una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, al que hace referencia el art. 35 de la Constitución Española, viene a materializarse con el establecimiento de un salario mínimo. El art. 27 del Estatuto de los Trabajadores hace referencia al SMI que deberá ser fijado por el Gobierno, previa consulta con las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales teniendo en cuenta una serie de variables o factores para su adopción (índice de precios al consumo, productividad nacional, coyuntura económica, etc). Para que se acompañe con el costo de la vida, anualmente, se determina dicha cuantía.

En el momento actual, y para el presente año, el Real Decreto 152/2022, de 22 de febrero, es el encargado de fijarlo y lleva consigo una subida del 3,63% respecto del previsto para 2021, indicándose en el preámbulo de esta norma que tal incremento “tiene por objeto seguir haciendo efectivo el derecho a una remuneración equitativa y suficiente que proporcione a las personas trabajadoras y a sus familias un nivel de vida decoroso”.

Ello se vincula tanto a lo establecido por el Comité Europeo de Derechos Sociales, que ha interpretado que dicho umbral se sitúa en el 60 % del salario medio, garantizando la capacidad adquisitiva de los salarios para hacer frente al coste de la vida y atendiendo a la coyuntura económica general, como a la promoción un crecimiento y una recuperación de la actividad económica sostenida, sostenible e inclusiva, al cumplimiento de diversos Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, relativos a la erradicación de la pobreza, la promoción de políticas orientadas a la creación de puestos de trabajo decentes y a la adopción de políticas salariales que logren de manera

progresiva una mayor igualdad, en especial entre mujeres y hombres, y a una mayor cohesión social

2. El "cisma" de 2004.

Como es conocido, el Real Decreto-ley 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional vino a desvincular el SMI de su doble función que tenía hasta el momento y que, en palabras del legislador del momento, le impedían tener una evolución más acorde con la exigencia de suficiencia que se recoge en el artículo 35 de la Constitución.

Se reservó para el mismo el efecto directo o estrictamente laboral de servir de suelo o garantía salarial mínima en la retribución de los trabajadores y también para otros efectos que tienen una íntima conexión o vinculación con el salario de los trabajadores, tales como: la determinación de las garantías, privilegios y preferencias del salario; los límites de responsabilidad del Fondo de Garantía Salarial; la garantía financiera que deben constituir las empresas de trabajo temporal; las bases mínimas de cotización a la Seguridad Social; el concepto de colocación adecuada del sistema de protección por desempleo; la cuantía de la subvención de los costes salariales correspondientes a los puestos de trabajo ocupados por los trabajadores con discapacidad en los centros especiales de empleo; o los salarios percibidos por los alumnos trabajadores en los programas de escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo.

Pero se desgajaron del mismo otras funciones que hasta aquel momento tenía el SMI:

- como indicador de nivel de rentas para el acceso a determinados beneficios sociales (educación, vivienda, justicia gratuita)
- o en su aplicación en el ámbito sociolaboral (como referencia para la determinación de la cuantía del subsidio por desempleo, del subsidio agrario, de la renta agraria y de la renta activa de inserción e incluso de las cuantías máximas y mínimas de las prestaciones por desempleo o, finalmente, también como parámetro de referencia para la cuantificación de la prestación "supuesto especial" por nacimiento de hijo).

En resumidas cuentas, desde 2004, se desvincula el SMI de otros efectos distintos de los laborales, salvo algunos vinculados al nivel contributivo de la protección por desempleo del sistema de Seguridad Social (por ejemplo: la determinación de las bases mínimas de cotización; requisitos de acceso, mantenimiento de las pensiones de viudedad, orfandad, prestaciones en favor de familiares; prestaciones familiares por parto o adopción múltiples; requisitos para el acceso y mantenimiento de las prestaciones que integran el sistema de protección por desempleo).

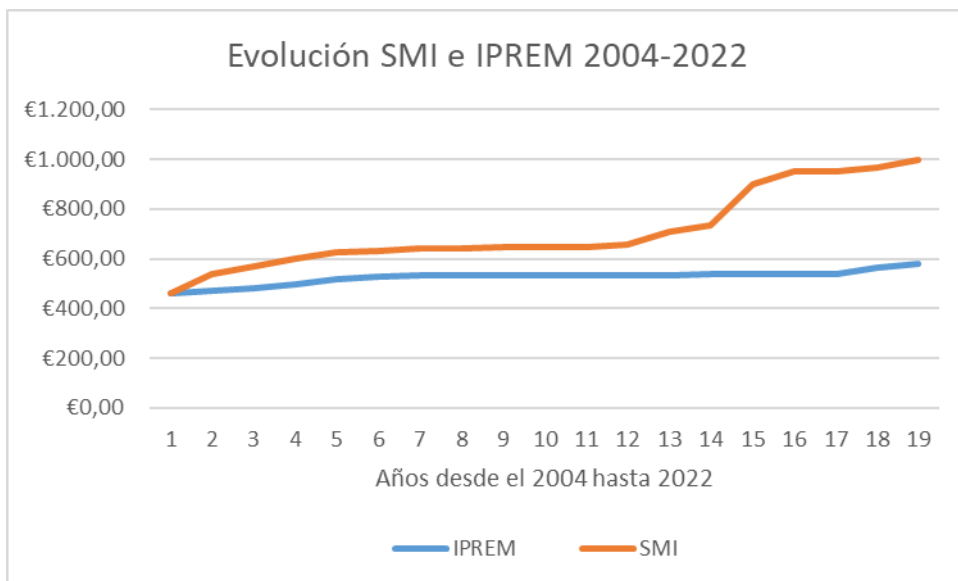
Podría decirse que la creación del IPREM lo fue como un modo de reducir los gastos en protección por desempleo (en especial, de su nivel asistencial) y por ello en eso nos vamos a centrar en esta aportación.

3. El indicador público de renta de efectos múltiples como limitador de gastos sociales

Para las cuestiones que se desvincularon del SMI se creó la figura denominada indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM), con el objeto de que pudiera utilizarse como indicador o referencia del nivel de renta que sirviera para acceder (o determinar la cuantía) de determinadas prestaciones, beneficios o servicios públicos.

A pesar de que el art. 2.2 del Real Decreto-ley 3/2004 estableció que, anualmente, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado se determinaría la cuantía del citado indicador teniendo en cuenta, al menos, la previsión u objetivo de inflación utilizados en ella, ello no ha ocurrido así, pudiendo observarse no solo cómo se ha estancado dicho indicador, sino también como se ha ido separando del SMI, al no seguir un paralelismo en los incrementos de ambos.

Para 2022, la Ley 22/2021 de Presupuestos Generales del Estado ha establecido el IPREM mensual en 579,02 euros lo que supone que, desde que se creó en 2004 hasta la actualidad, 19 años, se ha incrementado en un 79,53% (teniendo en cuenta que desde 2011 a 2017 estuvo congelada la subida del mismo). El SMI para 2022, según el Real Decreto 152/2022, de 22 de febrero, está en 1.000 euros mensuales, lo que supone que en este mismo período de 19 años se ha incrementado en un 217,15%.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE

En definitiva, el IPREM se creó para limitar el aumento del gasto público, afectando negativamente a las cuantías de las ayudas y subsidios que están relacionadas desde 2004 con este indicador público y no con el SMI.

4. Sobre la oportunidad y necesidad de mejorar el IPREM: especial atención a las prestaciones suficientes en materia de Seguridad Social (subsidios por desempleo)

Como puede verse en la gráfica, más o menos, hasta 2017 (punto 14 en el eje de abscisas) la evolución del IPREM y SMI llevaban caminos paralelos.

A partir de tal momento, el incremento anual de los mismos experimentó fuertes variaciones, apostándose por la mejora de los salarios mínimos de los trabajadores en la medida en que habían perdido, durante la época de la crisis anterior, mucho poder adquisitivo.

En cambio, ello no ocurrió respecto del IPREM puesto que, creemos, quien tenía que soportar el coste del aumento en gran medida era el Estado a través de sus políticas sociales y llevaría consigo un “considerable” aumento del gasto público.

Como se ha dicho, y sirva de preámbulo a las siguientes reflexiones, el respeto y el cuidado de los más débiles es el mejor índice para medir la calidad humana de una sociedad. Y es que el aumento del gasto público es necesario si queremos un Estado del Bienestar en el que se den cumplimiento a los preceptos constitucionales referidos a la protección de la Seguridad Social.

Por lo que nos interesa, como ya advertimos más arriba, en la protección social de las personas trabajadoras, el IPREM es tomado como referencia para las cuantías máximas y mínimas de las prestaciones por desempleo, para la determinación de la cuantía del subsidio por desempleo, para la determinación del subsidio agrario de los trabajadores eventuales y para la renta agraria de los trabajadores eventuales de Andalucía y Extremadura y, finalmente, en caso de maternidad, la cuantía de la prestación por nacimiento de hijo en el supuesto especial o no contributivo).

El hecho constatado de que la cuantía anual del IPREM haya ido creciendo, tras una fase importante de algunos años de estancamiento, a un ritmo menor que el SMI ha supuesto, sin lugar a dudas, la pérdida de calidad de las prestaciones que tenían como referencia al IPREM, tanto referidas a las máximas o mínimas del nivel contributivo de la protección por desempleo como a los subsidios de carácter asistencial que, al tratarse de prestaciones con función compensatoria, no cubren, a nuestro juicio de forma suficiente las necesidades básicas o mínimas de las personas que las reciben. Aunque no restamos importancia a las situaciones de nacimientos de hijos (en caso de maternidad para las madres que no tengan período de carencia para acceder a una prestación contributiva por nacimiento), lo cierto es que estas son prestaciones con escasa incidencia por el número de beneficiarios que a lo largo del año pudieran obtenerla, por lo que para el Estado el coste importante que le causaría la elevación del IPREM sería respecto de la protección por desempleo, especialmente, del nivel asistencial.

4.1. Sobre la compleja protección por desempleo en nuestro sistema de Seguridad Social y su falaz bifurcación en dos niveles de protección

Salvo que nos equivoquemos, desde sus inicios a mitad de los años 80 del siglo pasado, origen de la actual regulación de la protección por desempleo, esta se dirige a quienes, queriendo y pudiendo trabajar, pierdan su empleo (o vean suspendida o reducida su jornada ordinaria de trabajo). Esto es, personas que han trabajado o perdido un salario. La historia reguladora de

esta prestación hasta el momento actual se ha visto plagada de obstáculos para el acceso a las prestaciones o de recortes en las cuantías de las mismas (entre ellas, la introducida de forma sutil en 2004 con la adopción del IPREM).

Dentro del catálogo de prestaciones que comprende la acción protectora de la Seguridad Social. El art. 42.1 c) LGSS entiende como tales el desempleo "en sus niveles contributivo y asistencial". Abundando en ello, la bifurcación en dos niveles de la protección por desempleo, ex art. 263 LGSS, uno contributivo y otro asistencial, en realidad no lleva la misma lógica que la separación en dos niveles, contributivo y no contributivo, de nuestro sistema de Seguridad Social. Antes al contrario, el nivel asistencial de la protección por desempleo es un "nivel complementario" del contributivo, de hecho, si se analizan las situaciones protegidas en este "nivel" se dirigen a personas que han trabajado y cotizado previamente (quizás, con alguna, excepción respecto de liberados de prisión o emigrantes retornados), por ello no puede llamarse nivel "no contributivo". Así pues, no sería descabellado, como hasta 2004 ocurría, mantener las referencias en esta protección al salario mínimo pues, en definitiva, se trata de la protección de los trabajadores que han perdido un empleo.

Pero parece que no es lo que se pretende por el Gobierno pues, a pesar de que la mayoría los subsidios por desempleo del nivel asistencial van dirigidos a la protección de trabajadores, esto es, a personas que han estado en activo durante algún tiempo, se han introducido características típicas de las prestaciones "no contributivas" por ejemplo, nuevos requisitos relacionados con la situación de necesidad de los beneficiarios al exigir en no pocas ocasiones elementos de carácter asistencial como pueden ser la demostración de pobreza o carencia de rentas o tener responsabilidades familiares, a cambio de una protección económica básica, compensatoria y no sustitutoria de los salarios, esto es, de inferior cuantía pero, en la mayoría de los casos, más prolongada en el tiempo.

En definitiva, la bifurcación fue pensada como medio de ofrecer un alargamiento de la cobertura de las prestaciones contributivas a un menor coste (de hecho, inicialmente, los tipos principales de subsidios por desempleo se concedían a personas que habían agotado una prestación por desempleo) ya que no suponían en realidad una renta de sustitución de los salarios, puesto que para su determinación no se tenía en cuenta una base reguladora que tenía como referencia una serie de mensualidades del salario, sino una cuantía fija basada en un porcentaje del SMI (desde 2004, sustituido por el IPREM).

El art. 109.2 de la LGSS, referido a los recursos y sistemas financieros de la Seguridad Social, nos indica que la acción protectora de la Seguridad Social "en su modalidad no contributiva y universal" se financiará mediante aportaciones del Estado al presupuesto de la Seguridad Social, mientras que las contributivas se financian, principalmente, por las cuotas de las personas obligadas (y otras cantidades como recargos, sanciones, etc y los frutos y rentas de sus recursos patrimoniales).

Pero lo curioso es que el apartado 3 b) de ese mismo artículo 109 LGSS no incluye dentro de las prestaciones de carácter no contributivo a los subsidios por desempleo o "protección asistencial por desempleo". *Sensu contrario*, y con cierta lógica, ha de entenderse que se les aplica la regla general de que tienen naturaleza contributiva las prestaciones económicas de la Seguridad Social. En la medida en que las mismas sigan siendo financiadas por cotizaciones, debería de vincularse la protección a rentas salariales y por tanto al SMI, antes que al IPREM (o al menos, acercar la cuantía del IPREM al SMI).

A diferencia del resto de las prestaciones "contributivas" o "no contributivas" del sistema, la financiación de la protección por desempleo rompe el llamado principio de unidad de caja puesto que se financia con una cotización específica de empresarios y trabajadores y la aportación correspondiente estatal fijada en la LPGE (ex art. 293 LGSS), siendo gestionada directamente por el Servicio Público de Empleo Estatal.

Es cierto, de un lado, que los recursos son limitados y que la financiación de la protección por desempleo depende de las cotizaciones por desempleo (y de las aportaciones estatales) y que, de otro lado, en tiempos de crisis, cada vez más cercanas o con ciclos más largos de recuperación, el número de personas desempleadas crece y, por tanto, decrecen los ingresos por cotizaciones por desempleo y crecen los gastos por protección por desempleo. Todo ello ha desencadenado, como se ha comentado, una legislación que recortaba derechos de los trabajadores, compensando ello, a veces, aumentando las posibilidades de acceso a los subsidios asistenciales (al mismo tiempo que reducía las cuantías de las prestaciones contributivas) o bien, como se hizo desde 2004, desvinculando estos subsidios asistenciales del SMI, a pesar de la indudable conexión que la pérdida de un trabajo tiene con respecto al acceso a tales prestaciones, con el no declarado expresamente propósito de reducir la cuantía de tales subsidios.

En el trasfondo lo que hay es la aplicación de mecanismos actuariales a la gestión del gasto en la protección por desempleo, lo que ha estado en el origen, creemos, de la falta de compás en el crecimiento de IPREM respecto del SMI. El paso del tiempo y la brecha entre el SMI y el IPREM han hecho que la cuantía de los subsidios por desempleo no absorba de forma adecuada los embates de la inflación (en realidad, tampoco el SMI respecto de lo que ha de entenderse como un salario decente y evitar el fenómeno de los "working poors", pero al menos éste ha sido actualizado en mejor forma).

4.2. IPREM actualizado como garantía de prestaciones sociales dignas

La concesión de subsidios con base al IPREM, en cuantía tan exigua, supone un ahorro de costes importantes para las arcas del Estado. Nadie puede dudararlo.

Pero no hemos de olvidar que el art. 41 de la Constitución que el régimen público de Seguridad Social que mandata ha de garantizar la asistencia y prestaciones sociales suficientes en caso de necesidad.

Lo que venimos a indicar es que las prestaciones sociales, incluso las no contributivas o asistenciales, deben tener por objeto el asegurar un nivel de vida a los beneficiarios o perceptores de las mismas. Y la diferencia tan importante de la cuantía IPREM en referencia con el SMI no ayuda a ello. De hecho, en las Recomendaciones del Consejo Europeo relativas al Programa Nacional de Reformas de 2018 y de 2019 se hace referencia a la necesidad de reducir la pobreza en España ya que en los niveles de desigualdad en ingreso y exclusión social están por encima de la media de la UE, cosa que no se produce concediendo una protección con una cuantía tan limitada.

La sociedad ha de ser solidaria con la población que ha "salido" del mercado de trabajo, de hecho, la protección social ante situaciones de necesidad a la que hace referencia el art. 41 de la Constitución lo será "especialmente en caso de desempleo".

El nivel "asistencial" del desempleo es, por definición, un ámbito de protección basado en la solidaridad, pues frente a escasas cotizaciones se ofrece una prestación, tras haberse demostrado carencia de rentas por el solicitante, para hacer frente a una situación de necesidad.

El problema es que el IPREM como referencia, en su cuantía actual, no cumple, a nuestro juicio, con la erradicación de la pobreza que se nos exige como compromiso de organismos internacionales a los que pertenecemos. Pues ha de recordarse que solo a través de prestaciones suficientes se evita el riesgo de la pobreza, lo que no puede darse cuando la cuantía del IPREM es tan exigua y se encuentra tan despegada del salario mínimo (además de que no se tienen en cuenta las obligaciones familiares del beneficiario). El protocolo adicional de la Carta Social Europea establece el aseguramiento de un nivel mínimo de recursos por lo que dicha suficiencia actúa como garantía de la dignidad de las personas, ello ha de trasladarse al ámbito de la protección social siendo necesario establecer un objetivo que defina la suficiencia de estas prestaciones para cubrir las situaciones de necesidad (y no un mero criterio voluntarista del legislador que solo tiene en cuenta los gastos de la protección y no los beneficios que la obtención de las mismas produce en el bienestar de la ciudadanía).

En el fondo, el temor del legislador en aumentar el IPREM está no solo en el coste económico sino también en que la mejora de las prestaciones no sirva para desincentivar la búsqueda de empleo y el deber de trabajar.

Por supuesto, de ser así, dicho nivel de solidaridad ha de financiarse con cargo a los impuestos generales como expresión de la solidaridad de la sociedad española, recuérdese que la recomendación primera del Informe del Pacto de Toledo de 2020 critica que las cotizaciones sociales continúen sufragando los gastos de naturaleza no contributiva, por lo que se solicita que sea el Estado quien sufrague las prestaciones asistenciales dentro del sistema de protección por desempleo.

Si ello fuese así, probablemente la cuantía se desvincularía del IPREM (también del SMI) pero sería más acorde con la establecida con el ingreso mínimo vital (que tiene en cuenta las necesidades familiares) con base a la cuantía de las pensiones no contributivas. Aunque seguiría siendo extraño ya que un beneficiario del ingreso mínimo vital no tiene por qué haber cotizado nunca, pero a un beneficiario de un subsidio por desempleo se le exige una vinculación previa con el nivel contributivo habiendo realizado un trabajo por el cual ha aportado cotizaciones al sistema de Seguridad Social.

En el momento actual, desconocemos en qué medida la cuantía actual del IPREM va a producir un trasvase de beneficiarios de subsidios por desempleo a prestaciones del ingreso mínimo vital establecidas, en su redacción definitiva, por la Ley 19/2021 y cuya cuantía (salvo para los subsidios para mayores de 52 años, que lleva aparejada la cotización a la Seguridad Social por el 125% del SMI) mejora de forma considerable a los subsidios por desempleo cuando el beneficiario conviva con otras personas.

Es más que posible, que, de ser así las cosas, el ingreso mínimo vital como prestación fagocite muchos de los tipos de subsidios por desempleo que pueden ser menos beneficiosos para los solicitantes por no haberse incrementado de forma oportuna el IPREM (y en estas prestaciones va a ser más complicado el control o la incentivación a la búsqueda de empleo).