

# Salario mínimo y bajos ingresos:

¿cómo conciliar justicia social  
y eficacia económica ?

Resumen del informe CAE n° 79 (04/11/2008)

*Informe de Pierre Cahuc, Gilbert Cette  
y André Zylberberg*

*El salario mínimo, tal como existe en Francia, no es un medio eficaz para reducir la pobreza y las desigualdades. La pobreza se debe principalmente a la falta de empleo, a la muy baja cantidad de horas trabajadas y a la situación familiar.*

*Los autores de este informe basan su opinión en un examen preciso de las situaciones que prevalecen en otros países donde el salario mínimo es menos restrictivo e incluso inexistente. El sistema francés de redistribución de los ingresos se basa en un salario mínimo relativamente alto, completado por una multiplicidad de prestaciones sociales cuya complejidad, más el perfilado según el ingreso por actividad, conducen a una ausencia de legibilidad y a muy débiles incitaciones a la reanudación del empleo para las personas con menor calificación. Los jóvenes se encuentran especialmente perjudicados por este sistema.*

*Los autores sugieren que una política eficaz de mejoramientos de los bajos ingresos y de reducción de la pobreza debería basarse en medidas fiscales y prestaciones sociales específicas más bien que sobre un salario mínimo alto y uniforme.*

*Este informe fue presentado el 23 de julio de 2008 a los señores Éric Besson, Ministro encargado de la Prospectiva, de la Evaluación de las políticas públicas y del Desarrollo de la economía digital ; Laurent Wauquiez, Ministro encargado del Empleo, y Martin Hirsch, Alto Comisario de las Solidaridades activas contra la pobreza, con motivo de una sesión plenaria del CAE. Esta carta, redactada bajo la responsabilidad de la célula permanente del CAE, recoge las principales conclusiones.*

## 1. La singular importancia del salario mínimo en Francia

El salario mínimo se impone en Francia de manera excepcionalmente uniforme. En la mayoría de los otros países donde existe un salario mínimo legal, éste es objeto de una derogación según la edad más allá de 18 años, a veces según las regiones e incluso según la situación económica. Además, existen países industrializados, y no de los menos importantes, que simplemente no tienen salario mínimo legal. Un salario base de este tipo existe en diecisiete países de la zona OCDE y en veinte de los veintisiete Estados miembros de la Unión europea. Los siete Estados miembros que no tienen actualmente salario mínimo legal son Alemania, Austria, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Italia y Suecia. Estos países privilegian las prestaciones sociales y el impuesto para reducir las desigualdades.

Desde 1970, la evolución del poder de compra del SMIC (Salario mínimo de crecimiento) horario bruto, estimado por su aumento relativo en relación al índice de precios elegido para su revalorización automática, es superior al 150 %. Esta evolución está relacionada a la

vez con el mecanismo de indexación sobre la mitad del poder de compra del salario horario obrero, pero también con el efecto de los aumentos específicos decididos por cada gobierno. Desde 1970, fecha de creación del SMIC, a 2002, fecha del inicio de la convergencia de los mínimos salariales, los aumentos específicos han representado el 60 % de las ganancias de poder de compra del SMIC.

Desde hace casi cuatro décadas, el alza del poder de compra del SMIC supera claramente la del salario medio. La proporción de asalariados remunerados en base al salario mínimo es muy importante : en 2006 superaba el 15 % y era cercana al 13 % en 2007. Además, la difusión de las alzas del SMIC en el conjunto de la distribución de los bajos salarios hace que alrededor del 35 % de los asalariados están, directa o indirectamente, concernidos por las alzas del salario mínimo.

Para posicionar el sistema francés de salario mínimo en relación a los modelos válidos en otros países, los autores usan un indicador sintético concebido en un estudio de 2007 de Aghion, Algan y Cahuc. Éste busca medir la naturaleza de las tensiones que impone al mercado del trabajo la existencia explícita o implícita de salarios mínimos. Este índice cubre dos campos. El primero concierne a la legislación : cuantifica la existencia de diferentes salarios mínimos, las derogaciones y las cláusulas de extensión de los mínimos de las ramas profesionales, así como el grado de dispersión de los salarios mínimos por edad, calificación, región, sector y profesión. El segundo se refiere al nivel del salario mínimo en relación con el salario medio. Tanto en promedio en el período 1990-2000 como para el solo año 2000, Francia está al máximo nivel en este índice compuesto.

Francia está en una situación extrema dentro de los países de la OCDE, caracterizada por una determinación muy centralizada del salario mínimo : éste se aplica a todos, indiferentemente, sin distinción relacionada con la edad, lugar, campo de actividad o profesión. Esta situación, donde el Estado sustituye a los agentes sociales para organizar el funcionamiento del mercado del trabajo, reduce de hecho el campo de ejercicio del diálogo social. Por consiguiente, tiene un efecto deletéreo sobre las relaciones sociales.

## Salario mínimo y desigualdades

La pobreza se aprecia a la vista del conjunto de los ingresos, incluidos los mínimos sociales. La tasa de pobreza se mide por el porcentaje de personas cuyos ingresos son inferiores al 50 % (límite histórico del INSEE) o al 60 % (nueva norma europea) del ingreso medio.

Según los cálculos del CERC (2006), cualquiera sea el número de hijos y considerando las diferentes transferencias y asignaciones, una

pareja que dispone de un Smic a jornada completa durante todo el año, posee un ingreso superior al límite de pobreza (a 50 % del ingreso medio). Con el límite de 60 % del ingreso medio, el ingreso del hogar debe situarse al menos a 1,5 Smic para que supere el límite de pobreza.

En Francia, lo que mejor explica la pobreza es la situación frente al empleo. La escasa duración en un empleo explica así en lo esencial la situación de los «trabajadores pobres», que son personas que trabajan, como asalariados o independientes, pero cuyos ingresos son no obstante insuficientes para que los hogares a los que pertenecen superen el límite de pobreza. En lo esencial se trata de personas que alternan períodos de trabajo y de desempleo o de trabajo a media jornada escasamente remunerado. Sólo son pobres el 1 % de las personas empleadas a jornada completa todo el año. Es la duración del trabajo en el año el factor más importante en la explicación de las desigualdades y de la pobreza, y no el nivel del salario horario. La tasa de pobreza es más alta para los jóvenes y las familias monoparentales.

La pobreza en el trabajo ha más bien aumentado durante los últimos treinta años, mientras que por su parte la pobreza ha sensiblemente disminuido : la tasa de pobreza global ha sido dividida por dos entre 1970 y 2002, pasando de 12 a 6 %, mientras que la tasa de pobreza de los asalariados o desempleados que trabajaron al menos una vez en el año aumentó de 3,4 a 5,7 % en el mismo período. Así, el fuerte crecimiento del Smic en este mismo período, tanto en términos de poder de compra como en relación al salario medio, no ha impedido el aumento de la pobreza en el trabajo.

Las comparaciones internacionales confirman que la reducción de las desigualdades no está relacionada con la presencia de un salario mínimo. Cuatro países de Europa entre los menos desigualitarios, como Finlandia, Dinamarca, Suecia e Italia, no tienen salario mínimo. Y los estudios existentes no muestran que un salario mínimo elevado y obligatorio reduzca la pobreza y las desigualdades.

El análisis económico permite mostrar que los aumentos del salario mínimo pueden tener un impacto positivo sobre el empleo para los niveles bajos del salario mínimo, pero el impacto se hace negativo más allá de cierto límite. En conjunto, los estudios empíricos confirman la pertinencia de esta conclusión. A este respecto, la comparación entre Francia y Estados Unidos da un buen esclarecimiento. En Francia, el salario mínimo no ha cesado de aumentar, en relación al salario medio, desde principios de los años sesenta, mientras que en Estados Unidos su valor real ¡es más bajo en 2007 que en 1960 ! Estas evoluciones son tan diferentes que sería posible que un alza del salario mínimo pueda aumentar el empleo en Estados Unidos y disminuirlo en Francia.

En Francia, para disminuir el impacto sobre el empleo de los aumentos del salario mínimo, se han establecido políticas de baja de las cotizaciones sociales. Estas medidas conducen a una subvención pública del empleo de los menos calificados y «protegerían» cerca de 800.000 empleos que dependen de ella. Sin embargo, pueden favorecer situaciones de trampas de «bajos salarios».

Al aumentar los bajos salarios, el salario mínimo puede reducir la pobreza y las desigualdades de ingreso salarial. Pero pueden haber otros efectos en sentido inverso. Primeramente, el salario mínimo excluye del empleo a los trabajadores menos productivos, lo que reduce el ingreso al que pueden pretender. Algunos estudios comparativos realizados en Estados Unidos, donde el salario mínimo es diferente según los Estados, permiten medir los efectos de sus variaciones sobre la pobreza. Y encontramos los resultados evocados por la teoría : aumento de los ingresos de los más precarios que conservan su empleo y baja de los ingresos para los que lo pierden.

## Luchar más eficazmente contra las desigualdades

Los resultados del análisis económico, respaldados por numerosos trabajos empíricos, muestran que el salario mínimo es un deficiente instrumento de redistribución del ingreso.

Los autores proponen dos orientaciones : articular mejor el uso de los instrumentos fiscales, tales como el impuesto a la renta y las prestaciones sociales, con el salario mínimo, y modificar las modalidades de fijación del salario mínimo, dejando en ese aspecto un lugar más amplio a la negociación colectiva.

Los autores analizan las características de los diversos tipos de prestaciones en términos de actividad, de redistribución y de coste presupuestario. Recuerdan las enseñanzas de la teoría de la fiscalidad óptima. Ésta pretende definir las prestaciones sociales y los impuestos más adaptados cuando el estado, confrontado a este arbitraje entre eficacia e inequalidad, busca no obstante a reducir la distribución de los ingresos primarios con un objetivo de «justicia social». Uno de los principales resultados de este tipo de análisis es que una política de redistribución basada en medidas fiscales y en prestaciones sociales es siempre preferible a una política basada en un salario mínimo constriñente.

La estrategia francesa ha seguido una vía muy diferente de las enseñanzas teóricas. Ella busca a redistribuir el ingreso basándose en un salario mínimo constriñente y en una multiplicidad de prestaciones sociales derivadas de lógicas diferentes, incluso contradictorias. Esta estrategia

presenta dos inconvenientes : perjudica considerablemente a los jóvenes y concluye en un sistema poco legible y en tasas marginales de imposición muy contrastadas que pueden ser muy elevadas.

Francia acumula la situación de tener una de las más bajas tasa de empleo de los jóvenes de 20 a 24 años dentro de la OCDE y de no dar el beneficio del ingreso mínimo a estos mismos jóvenes. En Europa, sólo Luxemburgo, España y Francia imponen un límite de edad mínima de 25 años para beneficiar del ingreso mínimo. Los países escandinavos (Dinamarca, Finlandia y Suecia), así como Alemania, Austria e Italia, no imponen ningún límite de edad, mientras que el ingreso mínimo es accesible desde los 18 años en Bélgica, Irlanda, Holanda y Portugal. El Reino Unido impone un límite de edad de 16 años. Para los autores, si el objetivo de los poderes públicos es redistribuir los ingresos a beneficio de las personas más desventajadas, los jóvenes no deberían ser excluidos.

Los autores realizan un análisis crítico de las principales prestaciones sociales existentes. Se interesan especialmente a la prima para el empleo (PPE) que concierne a un público muy amplio, poco seleccionado, al tiempo que ofrece, por esta razón, un importe poco incitativo. El pago de la PPE se hace tardíamente en relación a los períodos de actividad que justifican su atribución. En total, la eficacia incitativa de la PPE es discutible.

En la parte baja de la distribución de ingresos, la tasa de deducción marginal se modifica a menudo de varias decenas de puntos al alza o a la baja sobre extensiones muy restringidas del ingreso de actividad. Estos movimientos son especialmente importantes en los momentos de inicio y de fin de los derechos a las prestaciones bajo condiciones de recursos (prima de Navidad y asignación de vuelta a clases), en el momentos de fin del derecho a las prestaciones diferenciales (tipo RMI) o degresivas (tipo asignaciones de vivienda) o de inicio y de fin de los derechos a las prestaciones de tipo PPE (que es sucesivamente progresiva, neutra y luego degresiva en relación al ingreso de actividad). Resulta una ausencia de legibilidad de los dispositivos desplegados, cuyas señales incitativas son oscurecidas, e incitaciones contradictorias sobre la oferta de trabajo según el nivel de ingreso de actividad. Por ejemplo, la ganancia de ingreso mensual neto (variación del ingreso de actividad más variación de las transferencias netas) del paso de la inactividad a la actividad al SMIC parece muy escasa, muy especialmente en el caso del paso a una actividad a media jornada. Por ejemplo, en el caso de un soltero o de una pareja monoactiva, ¿no supera jamás los 120 euros mensuales !

Los autores proponen una simplificación de la arquitectura de los dispositivos desplegados, de

modo de fortalecer su poder incitativo sobre la oferta de trabajo de las personas poco calificadas, sin reducir su impacto en términos de lucha contra la pobreza y a menor coste para las finanzas públicas. El ingreso de solidaridad activa (RSA) se sitúa en esta perspectiva.

Para los autores, el ingreso de solidaridad activa debería sustituir por un dispositivo único y permanente la prima para el empleo, el ingreso mínimo de inserción, la asignación de padre solo y, llegado el caso, otros ingresos mínimos sociales, así como los dispositivos transitorios de participación en la reanudación de actividad que van asociados a ellos. De modo general, el RSA se manifiesta en una transferencia de recursos suplementarios hacia los hogares de muy bajos ingresos que debe ser financiada de una u otra manera. En todo caso, esta financiación debe reducir el ingreso neto de los hogares que la soportan, lo que sería en particular el caso de ciertos beneficiarios de la PPE. La extensión del RSA a los jóvenes adultos de menos de 25 años presenta un coste suplementario. Los autores proponen algunos cifrados aceptables tomando en cuenta la sustitución por el RSA de otras ayudas ya existentes y eligiendo para el RSA una tasa de acumulación de 60 %. Según esas hipótesis, los autores estiman que el RSA puede ser financiado sin coste suplementario.

## Recomendaciones

La lucha contra las desigualdades y la pobreza debe actuar en numerosas direcciones. Las políticas de educación y de formación deben ocupar evidentemente un lugar privilegiado. Igualmente las políticas urbanas y de vivienda. Pero el salario mínimo, y más generalmente los dispositivos de apoyo a los bajos ingresos, no deben ser considerados como sujetos menos importantes, ya que *a priori* son menos consensuales. En Francia, muchas personas están encerradas durablemente en situaciones de pobreza o de carreras poco atractivas debido a políticas inaecuadas concernientes a los bajos ingresos. El objetivo de las recomendaciones que concluyen el informe es proponer una arquitectura más coherente para esas políticas.

### ***Establecimiento de una política coherente de lucha contra la pobreza***

En el futuro es deseable elegir reglas que garanticen una evolución del salario mínimo coherente con las preocupaciones a medio y largo plazo, y con el conjunto de la política fiscal. Por esta razón, los autores recomiendan fijar conjuntamente el salario mínimo y los ingresos mínimos sociales en el marco de la ley de finanzas. La discusión parlamentaria sobre las revalorizaciones de los ingresos mínimos sociales

y del salario mínimo beneficiaría de la participación de los agentes sociales, lo que es posible en el marco de la Comisión nacional de negociación colectiva (CNNC). Debería crearse una comisión de expertos independientes y debidamente mandatados para aclarar las opiniones de la CNNC y los debates de la representación nacional. Los miembros serían nombrados en condiciones que garanticen su independencia y por una duración suficiente para que se sitúen en una perspectiva de medio y largo plazo. Esta comisión no debería limitarse a estudiar las consecuencias del salario mínimo, sino que debería aportar una reflexión más amplia sobre las consecuencias y la eficacia de todas las políticas de apoyo a los bajos ingresos. Las reglas actuales de revalorización anual del salario mínimo serían sustituidas por decisiones tomadas en el marco de la ley de finanzas. Sin embargo, habría que conservar las reglas de revalorización automáticas infraanuales para seguir las evoluciones de la inflación. Por otra parte, una revalorización al 1° de enero en lugar del 1° de julio, como lo recomienda el Consejo de orientación del empleo, facilitaría las negociaciones de las ramas profesionales.

### ***Reformar los ingresos mínimos sociales***

El objetivo de unificación de los ingresos mínimos sociales y de las prestaciones relacionadas con la actividad, se sitúa en la lógica del ingreso de solidaridad activa, llamado a sustituir por un dispositivo único la prima para el empleo, el ingreso mínimo de inserción, la asignación de padre solo, y llegado el caso, otras transferencias sociales (como el complemento de libre elección de actividad), así como los dispositivos transitorios de participación en la reanudación de actividad que van asociados.

La unificación del panorama de los ingresos mínimos sociales y de las prestaciones relacionadas con la actividad sólo podrá hacerse progresivamente. Las principales dificultades son de dos tipos: en primer lugar, la existencia de diversas fuentes de transferencias nacionales, algunas de las cuales están relacionadas con la actividad y otras no, y numerosos derechos conexos, algunos de los cuales son nacionales y otros locales, además de las diferencias entre los ingresos de actividad y el ingreso disponible. Los autores hacen suyas las recomendaciones del informe Quinet, Cazenave y Guidée (2007), que preconiza que el RSA sea una prestación pagada en base a un dispositivo de anticipos mensuales o trimestrales actualizados según la situación de los beneficiarios, para evitar los pagos indebidos demasiado importantes a fines de año ; que el RSA pagado a los beneficiarios sin empleo sea financiado por los Consejos generales, mientras que el RSA pagado a los beneficiarios con empleo sería financiado por el Estado. Diferenciándose del informe precitado, que recomienda que la gestión

sea confiada a las CAF, los autores prefieren un tratamiento por la ventanilla única que resulte de la fusión de los servicios de la ANPE y de las Assedic, para situar el RSA en una lógica de inserción. La unificación de los ingresos mínimos sociales y de las prestaciones relacionadas con la actividad debería concernir a todos los adultos, sin excluir las personas de menos de 25 años sin cargas de familia. Como contraparte, el otorgamiento de esta prestación debería prohibir a los padres de los beneficiarios que incluyan a su hijo en el domicilio fiscal. En este contexto, donde las personas de 18 a 25 años se verían ofrecer los mismos derechos que sus mayores, deberían suprimirse ciertas ayudas que actualmente les están específicamente destinadas.

### **Favorecer el diálogo social**

Los autores ponen en duda la proposición, a menudo evocada, de condicionar las reducciones de cotizaciones sociales a la realización o incluso a la conclusión de negociaciones salariales por ramas profesionales o por empresas. Sin embargo, si tuviera que seguirse esta vía de fijar condiciones, una de las posibles orientaciones recomendadas por ejemplo por la opinión del COE (2008) sería basar los baremos de la tasa de cotizaciones sociales (integrando las reducciones) en los ingresos mínimos salariales de las ramas profesionales cuando estos últimos son inferiores al SMIC. Tal disposición tendría ciertamente como efecto incitar a la negociación colectiva de las ramas profesionales y contribuiría a reducir el estrechamiento de las jerarquías salariales a nivel del SMIC.

### **Comentarios**

**Daniel Cohen** considera que las conclusiones del informe son bienvenidas. Aunque acepta las premisas y las conclusiones, se muestra sin embargo más reservado sobre los elementos cifrados que apoyan las conclusiones. Se interroga especialmente sobre la parte relativamente importante de trabajadores con salario mínimo en Francia en relación con los porcentajes de los países vecinos que tienen no obstante niveles de salario mínimo cercanos al de Francia. Más allá de la difícil medida de los ingresos salariales (primas, propinas, etc.), desconfía del impacto de las diversas reducciones de cargas a nivel del SMIC, que tienden a incitar a los empleadores a bloquear los salarios a ese nivel.

**Jean-Philippe Cotis** apoya los análisis y recomendaciones del informe. Observa igualmente que algunas opciones económicas racionales pueden sufrir la influencia de consideraciones que dependen de la economía política, con la teoría de la dictadura del elector medio. Esto puede explicar que el salario mínimo privilegia más la situación

de los asalariados ya instalados que el desarrollo del empleo, que las bajas de cargas sobre los bajos salarios sirven ahora más a compensar los efectos de la disminución de la duración del trabajo o que la prima para el empleo poco orientada se parece más a una sustitución de una baja del impuesto a la renta para contribuyentes no imposables. Igualmente se interroga sobre la influencia de enfoques filosóficos como la ética aristoteliana de las virtudes, que privilegia el mérito y puede oponerse a concepciones más «utilitaristas» que subentienden la asignación universal y frenan la arquitectura redistributiva recomendada en el informe. Propone soluciones menos ambiciosas pero socialmente aceptadas.

**Philippe Mongin** discute la proposición del informe de abrir el ingreso mínimo de actividad a los jóvenes de 18 a 25 años. Según él, esta medida tendría impactos desfavorables sobre la actividad de estos jóvenes, debido a que tienen una preferencia por el ocio superior a la de las generaciones anteriores, a un riesgo de incertidumbre moral para los que benefician de aportaciones familiares y al impacto sobre su comportamiento en los estudios. Propone ayudas específicas según las respectivas situaciones.

### **Un punto de vista sobre el RSA**

**Philippe Mongin**, en una contribución específica, da su opinión sobre lo que podría ser un mecanismo eficaz de ingreso de solidaridad activa. Defiende la integración más amplia posible de las ayudas aportadas a los menos favorecidos. Además de las diversas asignaciones que podrían fundirse en el RSA, propone una monetización de las diferentes exenciones de pago ofrecidas a los más desfavorecidos. Al observar que la prima para el empleo no respeta los objetivos iniciales de incitación ni el objetivo de lucha contra la pobreza, ya que es distribuida demasiado ampliamente, desea su desaparición gracias al RSA, que recuperaría así el fondo presupuestario. El baremo deseable para el RSA sería cóncavo, de modo de privilegiar la salida del desempleo e incluso por pequeñas cantidades de trabajo. No debería ser definido legalmente en relación al SMIC y su reactualización tampoco debería ser predefinida. Esto permitiría preservar márgenes de maniobra para eventualmente volver a calibrarla, integrando lo mejor posible en el futuro algunos derechos anexos. Esto permitiría igualmente poder reaccionar en caso de inflación muy rápida del dispositivo. Finalmente, Philippe Mongin pone en guardia sobre el indicador de pobreza basado en la regla del 60 % del ingreso medio (norma europea) para evaluar el objetivo del gobierno de reducción de la pobreza. Propone más bien medir la ganancia de nivel de vida del primer decil de la distribución de ingresos.