

FUNDACION BBV

LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN ESPAÑA *

Francisco Martí

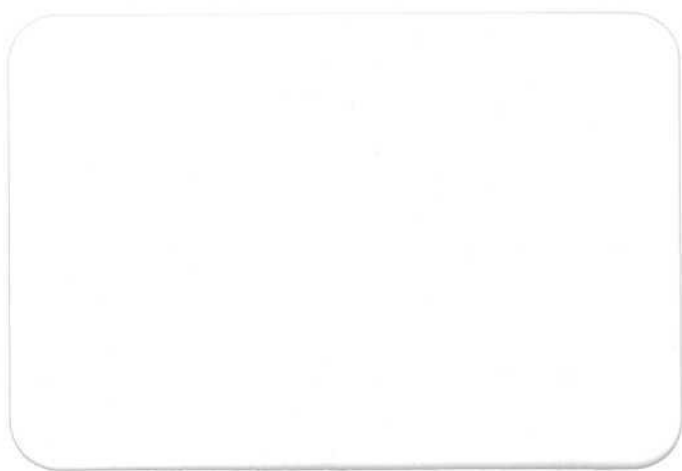
M.^a Jesús Martín

Marzo, 1996

tarios y sugerencias de J.M.

en Sevilla en febrero de 1996

ECONOMIA PUBLICA



LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN ESPAÑA *

Francisco Martí

M.^a Jesús Martín

Marzo, 1996

* Agradecemos los comentarios y sugerencias de J.M. Bonilla, J.L. Malo de Molina y J. Marín y de los participantes en el Debate sobre «Problemas y modelos de aseguramiento de la inactividad laboral» celebrado

en Sevilla en febrero de 1995. Cualquier error que subsista es responsabilidad de los autores. Una primera versión del artículo fue entregada en octubre de 1994.

Centro de Estudios de Economía sobre el Sector Público

Director: **D. José Manuel González-Ármo**, catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Complutense de Madrid

FRANCISCO MARTI

Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Literaria de Valencia. Titulado del Servicio de Estudios del Banco de España, ejerciendo su trabajo en el Departamento de Coyuntura y Previsión Económica. Sus áreas de investigación se centran en temas del Sector Público y de la Seguridad Social. Autor de diversos artículos publicados en el *Boletín Económico* del Banco de España.

MARIA JESUS MARTIN

Licenciada en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es Analista del Sector de la Construcción en la Asesoría Económica del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Con anterioridad ha prestado sus servicios como Economista en el Servicio de Estudios del Banco de España, Departamento de Coyuntura y Previsión Económica. Sus áreas de investigación se han centrado en temas del sector público y del mercado de trabajo, habiendo publicado artículos en colaboración en revistas especializadas como *Investigaciones Económicas*, *Moneda y Crédito*, o el *Boletín Económico* del Banco de España.

Los Centros Permanentes de Reflexión de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya abordan, desde una perspectiva multidisciplinar, áreas específicas de actualidad. En cada una de estas áreas se incluyen proyectos de investigación propios, a partir de los cuales se desarrolla una actividad de encuentros periódicos, generalmente en la modalidad de seminarios y conferencias anuales.

Aspiran estos Centros a que la sociedad vea en ellos puntos de referencia de calidad, en los estudios y debates de los temas encuadrados dentro de cada área.

La Fundación Banco Bilbao Vizcaya pretende ofrecer, con el Centro de Estudios sobre Economía Pública, un punto de referencia en el estudio, la reflexión y el debate sobre la actividad del sector público español y las alternativas disponibles para mejorar el diseño de la política pública en sus aspectos fundamentales: fiscalidad, gasto y endeudamiento públicos, regulación económica, gestión pública y des-centralización, etc.

RESUMEN

El problema del desempleo en España se presenta desde mediados de los setenta de una forma rápida, aguda y persistente. Como reflejo de esta situación, las prestaciones por desempleo han ido cobrando especial atención a principios de los noventa, tanto por el enorme volumen de recursos requeridos para ofrecer cobertura a los desempleados, como por la posibilidad de que una elevada protección por desempleo desincentive la búsqueda de trabajo por parte de algunos colectivos de parados.

En España, el papel de estabilizador automático que caracteriza el gasto en protección por desempleo ha sido contrarrestado en algunos años por los cambios acaecidos en la normativa reguladora. Así, en la fase expansiva del ciclo, comprendida entre 1987 y 1991, dicho gasto registró un crecimiento fuerte y acelerado, moderándose, por el contrario, con la acentuación de la fase recesiva del ciclo, especialmente en el primer y segundo trimestres de 1993. En la segunda parte de 1993 se registró una nueva aceleración aunque transitoria, ya que las tasas de crecimiento se redujeron de forma importante desde 1994, jugando el gasto en prestaciones por desempleo, en este caso plenamente, el papel de estabilizador automático que la teoría le asigna.

Generalizando, los sistemas europeos de protección social frente al desempleo se caracterizan por ser seguros públicos y no privados, seguros obligatorios y no voluntarios, sistemas de reparto y no de capitalización y sistemas de protección frente a la adversidad extrema, mediante prestaciones complementarias no contributivas, y no sistemas de proporcionalidad estricta.

SUMARIO

| | Páginas |
|--|---------|
| 1. INTRODUCCION | 7 |
| 2. CARACTERISTICAS GENERALES DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO | 9 |
| 2.1. Los seguros públicos como base de la protección frente al desempleo | 10 |
| 2.1.1. Incapacidad de los mercados privados para asegurar los «riesgos sociales» | 10 |
| 2.1.2. Posibilidad de absorber los riesgos públicos | 10 |
| 2.1.3. Efectos redistributivos | 11 |
| 2.1.4. Elevados costes administrativos | 11 |
| 2.2. Carácter obligatorio de los seguros de desempleo | 11 |
| 2.3. El sistema de reparto frente al sistema de capitalización | 12 |
| 2.4. Complementariedad de las prestaciones no contributivas | 13 |
| 2.5. Relación entre las prestaciones y la duración del desempleo | 14 |
| 3. LA PRESTACION POR DESEMPLEO EN ESPAÑA | 16 |
| 3.1. Marco normativo de la protección por desempleo | 17 |
| 3.2. Financiación de la prestación contributiva | 25 |
| 3.3. Perspectiva macroeconómica: el gasto en protección por desempleo | 26 |
| 3.4. Perspectiva microeconómica: tasas de reemplazamiento e incentivos | 28 |
| 4. LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN LOS PAISES DE LA UNION EUROPEA .. | 35 |
| 4.1. Eficacia en la gestión de las prestaciones por desempleo | 35 |
| 4.2. Gasto en prestaciones por desempleo | 37 |
| 4.3. La relación entre las prestación por desempleo y los salarios (tasa de reemplazamiento) | 39 |
| 5. CONCLUSIONES | 41 |
| 6. BIBLIOGRAFIA | 44 |

LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN ESPAÑA

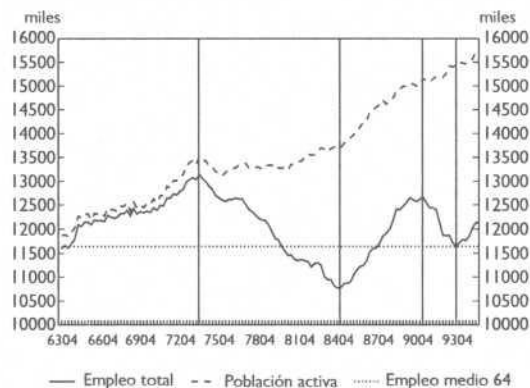
I. INTRODUCCION

Uno de los resúmenes posibles de la historia económica de la España de los últimos 30 años (desde el primer trimestre de 1964 al primer trimestre de 1994) podría decir que se trata de una economía que ha sido incapaz de crear un solo puesto de trabajo neto en ese período (gráfico 1) —aunque en los quince meses siguientes se han creado cerca de 400.000—. Sin embargo, hasta mediados del año 1974 el problema del desempleo no fue importante, en parte por la creación de un elevado número de puestos de trabajo y en parte porque el exceso de mano de obra optó por el recurso de la emigración. A mediados de los años setenta comenzó una década negra en la economía española, con una fortísima destrucción de empleo ante la que, cerrada la posibilidad de la emigración por la crisis petrolífera, el problema del desempleo se presentó en España de forma rápida, aguda y, por desgracia, persistente; de tal manera que ni siquiera el elevadísimo número de puestos de trabajo creados entre mediados de los años 1985 y 1991 supuso una disminución de la tasa de paro hasta niveles mínimamente aceptables.

Como reflejo de esta situación, las prestaciones por desempleo han ido cobrando actualidad y atención, fundamentalmente por el enorme volumen de recursos consumidos y, en cierta medida también, por la posibilidad de que la elevada protección estuviera exacerbando la situación de desempleo al desincentivar la búsqueda de trabajo por parte de los parados. En el primer aspecto, el gasto de protección por desempleo ha llegado a represen-

tar el 3,56% del PIB después de haber registrado un crecimiento medio del 22,2% entre los años 1990 y 1992, según datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, lo que ha significado un aumento de 0,6 puntos en porcentaje del PIB. En el segundo, la constatación de que algunos beneficiarios pudieran ver aumentada su renta disponible con la situación de desempleo, aunque de forma transitoria, era un dato preocupante que podría entorpecer la disminución de la tasa de paro. Por ello el objetivo del presente trabajo es analizar las características institucionales, el gasto, la financiación y los incentivos ofrecidos por la protección por desempleo en España, su evolución reciente y situación actual en el contexto de los países de la Unión Europea.

**Gráfico I
ECONOMIA ESPAÑOLA
POBLACION ACTIVA Y EMPLEO
TOTAL**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

En primer lugar, se exponen las características generales y la justificación teórica de la protección por desempleo (especialmente de la prestación contributiva) en la generalidad de los países europeos. En este marco abstracto, se señalan las ventajas e inconvenientes que, a priori, se deducen de la protección por desempleo como seguro público obligatorio, su financiación mediante un sistema de reparto, y el carácter complementario de la protección no contributiva. En el

epígrafe 3 se analiza la evolución de la protección por desempleo en España, tanto su gasto como su financiación y los incentivos que ofrece. En el epígrafe 4 se presenta una comparación entre los sistemas de protección por desempleo en España y en otros países de la Unión Europea. Con ello se pretende examinar el grado de cobertura de la protección, la eficacia en su gestión y la valoración comparativa de los incentivos a la búsqueda de empleo que se generan.

2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

Las prestaciones por desempleo tienen como objetivo proteger a los trabajadores frente a la contingencia de pérdida de recursos económicos, en la que se encuentran quienes, pudiendo y queriendo trabajar, pierden su empleo o ven reducida su jornada laboral. Si no existiera esta protección habría individuos poco previsores que, al producirse la contingencia del paro, se encontrarían sin recursos y en una situación de pobreza. «En las sociedades avanzadas es ética y estéticamente inaceptable que alguien esté sumido en una pobreza extrema» (Albi *et al.*, 1992). Con el fin de mitigar las consecuencias negativas del paro, el sistema de protección por desempleo ofrece ciertas prestaciones económicas a los parados. En general, el programa de prestaciones por desempleo, como programa de sostenimiento de rentas, consiste en un conjunto de *transferencias monetarias* a los parados. Las dos prestaciones más importantes de este programa son la de tipo contributivo, que sustituye las rentas de aquellos individuos que pierden su puesto de trabajo y está ligada al pago previo de unas cotizaciones, y la prestación de tipo asistencial, que se considera como una renta mínima de subsistencia. Esta clasificación de las prestaciones por desempleo se corresponde con los programas de sustitución de rentas y los de reducción de la pobreza o de renta mínima garantizada.

Los programas de sustitución de rentas intentan suplir los ingresos del trabajo que el individuo deja de obtener por el hecho de quedar en paro. Para recibir estas rentas es preciso que, previamente a la situación de desempleo, se hayan realizado pagos pe-

riódicos o cotizaciones por desempleo. Este sistema contributivo elimina el riesgo de no percibir ingresos al perder el puesto de trabajo, y tiene características similares a los seguros privados, en el sentido de que las cotizaciones se asemejan a las primas pagadas a un asegurador privado, y las prestaciones son equivalentes a los pagos del asegurador. Sin embargo, como *seguro público*, el pago de las cotizaciones es independiente de la probabilidad de que ocurra la contingencia asegurada, y la cuantía de la prestación, aunque suele relacionarse con el salario del individuo cuando estaba trabajando y cotizando, puede variar sustancialmente en función de los cambios establecidos por el legislador en la normativa reguladora.

Estos programas se establecen, no sólo para cubrir el riesgo al que se enfrenta el individuo si pierde el empleo, sino también para obligarlo a ahorrar mediante cotizaciones forzosas (o impuestos), durante el período en el que trabaja. Las cotizaciones por desempleo de quienes están trabajando no sirven, en general, para financiar sus prestaciones en un hipotético período de desempleo en el futuro, sino para pagar esta prestación a quienes sufren la contingencia en el momento presente; es decir, se basan en un *sistema de reparto*. Por el contrario, un *sistema de capitalización* se caracteriza porque el asegurador invierte las cotizaciones y paga las prestaciones correspondientes con el principal y los intereses. La prestación contributiva por desempleo se define, en la generalidad de los países europeos, como una transferencia monetaria, con carácter de seguro público, de afiliación obligatoria y cuya financiación se basa en el sistema de reparto¹.

¹ Existen excepciones a esta definición, como el caso de Dinamarca, con fondos voluntarios de seguro privado, o el de Suecia, con un sistema de prestaciones de tipo privado y voluntario, aunque el Estado contribuye a la financiación de las Cajas de Desempleo en el caso de

Suecia, y de unos dos tercios del coste de la financiación en el caso de Dinamarca. No obstante, el carácter público de la protección no implica que lo gestionen, necesariamente, organismos de carácter oficial.

En cambio, la prestación por desempleo de tipo asistencial se puede considerar como un programa de alivio de la pobreza. En este tipo de prestación no existen, en general, primas directas (cotizaciones obligatorias previas), pero en la medida en que estas prestaciones se financian con cargo a la recaudación general del Estado, se podría considerar que existen primas indirectas mediante el pago de impuestos. Este tipo de prestaciones son, también, transferencias monetarias ².

En síntesis, las cuatro características básicas que, sintetizando, distinguen a los sistemas europeos de protección social frente al desempleo son:

- 1) Seguros públicos y no privados
- 2) Seguros obligatorios y no voluntarios
- 3) Sistemas de reparto y no de capitalización
- 4) Sistemas de protección frente a la adversidad extrema, mediante prestaciones complementarias no contributivas, y no sistemas de proporcionalidad estricta.

Estas cuatro características están íntimamente relacionadas, y en todos los sistemas vigentes en Europa se encuentran mezcladas en proporciones diversas. Por ello conviene examinar sucintamente los fundamentos económicos de cada una de ellas, para aclarar su función.

2.1. Los seguros públicos como base de la protección frente al desempleo

Las razones que justifican que la protección frente al desempleo se base en sistemas de seguros públicos han sido estudiadas profusamente en la literatura académica. Así, por

² Existen cierto tipo de prestaciones para personas carentes de renta suficiente, y en particular para los parados, tales como ayudas a la vivienda o alimentos, que

ejemplo, Stiglitz (1986) analiza las deficiencias de las instituciones de seguro privado en los programas de protección social, que se resumen en la incapacidad de los mercados privados para asegurar «riesgos sociales», que son absorbidos por el sector público, en los efectos redistributivos y en los elevados costes administrativos.

2.1.1. Incapacidad de los mercados privados para asegurar los «riesgos sociales»

Un riesgo es de carácter social cuando, de producirse la contingencia, afecta de forma simultánea a toda la población o a una parte importante de la misma, de manera que la empresa aseguradora no podrá compensar entre sí los riesgos individuales sino que tendrá que soportarlos totalmente ella misma. Un ejemplo clásico de este tipo de riesgos es el de la inflación imprevista, contra la cual no hay ningún mercado privado de seguro efectivo (Barr, 1993; Stiglitz, 1986).

Las empresas privadas difícilmente pueden cubrir estos riesgos. Si una empresa privada asegura las pérdidas debidas al desempleo se encontrará que un período recesivo supondrá un elevado número de quiebras empresariales y, por tanto, de parados a los que tendrá que pagar el seguro. Esto conduciría, con elevada probabilidad, a la quiebra de la compañía de seguros y a la falta de cobertura de los parados.

2.1.2. Posibilidad de absorber los riesgos públicos

La existencia de riesgos sociales es uno de los argumentos principales en favor de la pro-

son más bien pagos en especie o de otro tipo diferente a las propias prestaciones por desempleo.

visión pública, aunque por sí sola no sería una explicación suficiente de la misma, dado que un seguro privado podría tratar de compensar los riesgos intertemporalmente, con la sucesión de ciclos expansivos y depresivos, o mediante la creación de sistemas de reaseguro. No obstante, basándose en su poder coactivo, el sector público sí puede cubrir los riesgos sociales, recurriendo a sus ingresos generales obtenidos mediante impuestos y cotizaciones (repartiendo entre los contribuyentes actuales el coste social), o emitiendo deuda pública (trasladando parte del coste a generaciones futuras). Sin embargo, el seguro público de estos riesgos sociales no puede garantizar un nivel absoluto, ni un poder de compra fijo, de las prestaciones que proporciona, sino que ha de limitarse a mantener un nivel de poder de compra *relativo a la situación general de la economía*, que determina la disponibilidad de recursos en cada momento.

2.1.3. *Efectos redistributivos*

Además de los anteriores argumentos de eficiencia, se suelen aducir otras razones de equidad en favor del seguro público, ya que además de servir para la cobertura de riesgos, es un *instrumento redistributivo*. Si se aplicaran estrictamente los criterios actuariales, las primas individuales dependerían del capital asegurado, pero también del riesgo asumido (de la probabilidad que tiene cada individuo de sufrir la contingencia). Esto supondría un coste mayor para quienes tienen mayor riesgo. Sin embargo, el seguro público establece primas iguales para los que tienen el mismo capital asegurado. Por otro lado, el seguro privado se atiene a criterios de proporcionalidad (si una persona paga el doble de primas que otra, recibe el doble de prestación), mientras que en el seguro público los individuos con cotizaciones bajas tienden a percibir, en proporción a las mismas, prestaciones más elevadas que los individuos con cotizaciones superiores.

2.1.4. *Elevados costes administrativos*

En comparación con los seguros públicos, los seguros privados destinan un elevado porcentaje de sus gastos a financiar costes de carácter administrativo. Esto se debe a que es menos caro proporcionar un único programa de seguro para todos los individuos, que diseñar un elenco de programas, disponibles para que cada asegurado elija uno. Sin embargo, la provisión pública de un seguro general para todos los individuos, tiene un coste de eficiencia porque no hay posibilidad de que los individuos elijan la póliza que consideren adecuada para la cobertura de sus riesgos. En principio, la diversidad de pólizas de seguro es una alternativa más eficiente porque, en la medida en la que los individuos tengan necesidades de cobertura diferentes, se les debe ofrecer planes de cobertura distintos, pues los individuos pueden preferir pagar el coste de la diferenciación frente a las supuestas ganancias de un seguro homogéneo. En el caso de la prestación por desempleo, es muy probable que los asalariados de rentas elevadas prefieran la diferenciación del seguro de desempleo, ya que un seguro uniforme garantizará, posiblemente, una proporción más baja de sus salarios.

2.2. **Carácter obligatorio de los seguros de desempleo**

Existen varias razones que tradicionalmente han justificado la obligatoriedad de la participación en los programas de protección frente al desempleo. Entre ellas destaca el aseguramiento de una renta de subsistencia para todos los individuos. Si no existiera la obligación de cotizar por el subsidio de desempleo, probablemente, habría individuos poco previsores que, al producirse la contingencia del paro, se encontrarían sin recursos y en una situación de pobreza. Los programas de cobertura social eliminan los efectos externos que pueden cau-

sar aquellos individuos poco previsores, ya que establecen mecanismos de transferencias de renta a quienes carecen de recursos, al obligar a todos a intervenir en ellos. Si se dejara la decisión de cobertura voluntaria, y, posteriormente los individuos llegaran a una situación de pobreza, impondrían a los demás un coste en términos de renta que deberían transferirles para aliviar su situación de pobreza y compensar su falta de previsión.

Pero la obligatoriedad del seguro también genera problemas. La existencia de cualquier seguro reduce los incentivos que tiene el asegurado para evitar que ocurra el suceso objeto del contrato. En el caso de trabajadores con escasa motivación en su puesto de trabajo, con problemas laborales o con otras aspiraciones no laborales, puede haber un estímulo para buscar la sustitución del salario por la prestación por desempleo. En el caso del seguro de desempleo, se suele atenuar este problema limitando la duración y la cuantía de las prestaciones, exigiendo que los individuos paguen una fracción del coste y estableciendo un cuidadoso examen por parte del asegurador.

El programa de protección por desempleo conlleva un riesgo de que se produzcan situaciones de selección adversa. El problema surge porque diferentes individuos tienen distintas probabilidades de perder el empleo, lo que exige por razones de eficiencia, y en la medida en que los individuos sean identificables, que los contratos de seguro individuales tengan primas diferentes. Pero si los individuos no pueden ser identificados, sino que sólo pueden ser agrupados en categorías homogéneas, las primas aplicadas a cada categoría de contratos de seguro sólo reflejarán el riesgo medio de los asegurados incluidos en ella, con lo que aquellos con menor riesgo estarán subsidiando a los de mayor riesgo.

En el caso de la prestación por desempleo, para una empresa aseguradora que pretenda

aplicar criterios actuariales, es difícil conocer con precisión la probabilidad de que un individuo pierda su puesto de trabajo, porque ésta depende de una combinación de factores observables con facilidad (situación económica en general), no observables (cambios en las preferencias de los consumidores y en las expectativas de ventas de los productos en la empresa para la que trabaja), y observables a un coste (situación de la empresa en la que trabaja, cualificación y rendimiento del trabajador). Ello deriva en que las primas individuales no reflejan el riesgo individual de paro, sino el riesgo medio de paro, desincentivando la compra de seguros por parte de quienes tienen un riesgo de perder el empleo inferior a la media (caso de trabajadores fijos, funcionarios, etc.). Al no asegurarse los de riesgo bajo, aumentaría el riesgo medio de los individuos asegurados, elevándose la prima de riesgo a pagar y desincentivando, de nuevo, la cobertura de aquellos individuos con un riesgo inferior al medio. Este problema de selección adversa se atenúa en el seguro público porque, al ser obligatorio, establece una redistribución de los costes: se fuerza a que los individuos con menor riesgo se aseguren más de lo que desean, y a los de mayor riesgo a pagar menos de lo que deberían pagar.

2.3. El sistema de reparto frente al sistema de capitalización

La financiación de la protección por desempleo podría realizarse de dos formas distintas (Albi *et al.*, 1992). Al igual que un asegurador privado, el seguro público podría invertir las cotizaciones recaudadas en un activo con bajo riesgo (deuda pública, por ejemplo). Al caer en la situación de paro, el trabajador que haya cotizado recibiría sus cotizaciones y los rendimientos que hubieran producido. En este caso la prestación se estaría financiando por el sistema de capitalización. Alternativamente, el seguro público podría utilizar las cotizaciones

que recauda en cada período para hacer frente a las prestaciones contemporáneas, financiando la prestación por el denominado *sistema de reparto*.

La discusión acerca de cuál sea el mejor método para financiar las prestaciones proporcionadas por la Seguridad Social se plantea con la máxima virulencia cuando se trata de las pensiones de jubilación, por su mayor volumen y duración, y porque la evolución de la pirámide de edad de las sociedades es muy lenta y sus efectos se extienden a muy largo plazo; por el contrario, la prestación por desempleo tiene, en general, una duración máxima, y la sustitución de unos ciclos depresivos por otros expansivos es rápida³. La principal ventaja del sistema de capitalización es que asegura la salud *financiera* del *asegurador* frente a evoluciones problemáticas de la ratio de dependencia. Pero no está claro que pueda garantizar un nivel adecuado de consumo real a los asegurados (porque no puede hacer frente al problema de la inflación imprevista) ni que aumente la tasa de ahorro global de la economía, comparativamente al sistema de reparto (Albi *et al.*, 1992; Barr, 1993), que es otra de las ventajas que, normalmente, se le imputan.

El sistema de reparto presenta problemas financieros en épocas de crisis, en las que la ratio de dependencia supera un cierto valor crítico, debido al aumento del paro (Comisión de las Comunidades Europeas, 1989). Los argumentos de mayor peso en favor de un sistema de reparto para la financiación de la prestación son los mismos que se pusieron de manifiesto para explicar la provisión pública de este tipo de protección, que hacen difícil (y en ciertos casos, imposible) la existencia de la oferta privada del seguro, y problemático el mantenimiento del equilibrio actuarial del se-

³ En el sentido de que la tasa de dependencia de esta prestación (beneficiarios/cotizantes) tiene un ciclo de menor amplitud que el de las pensiones de jubilación.

guro (suponiendo que sea posible calcular la prima bruta adecuada) en épocas de fuerte y dilatada recesión económica. En última instancia, la posibilidad de atenuar las consecuencias adversas de los riesgos sociales se encuentra en el poder del Estado de imponer redistribuciones de la renta a través de los impuestos y de las transferencias. Añadiéndose a todo ello que los sistemas de capitalización necesitan de un período de tiempo prolongado para constituir un capital suficiente, por lo que el nivel de protección por desempleo ofrecido sería a todas luces insuficiente. Esto no excluye, sin embargo, que parte de la financiación de la protección pública frente al desempleo pudiera basarse en un sistema de capitalización, ni que puedan coexistir seguros privados (necesariamente restringidos) con el seguro público.

2.4. Complementariedad de las prestaciones no contributivas

En general, pueden distinguirse dos tipos de sistemas de protección por desempleo: el contributivo y el asistencial. El primero es un programa de sustitución de rentas, ya que compensa parte de las que dejan de ingresar los individuos al perder su puesto de trabajo, aunque por un tiempo predeterminado. Su financiación descansa, básicamente, en cotizaciones de empresarios y trabajadores, y la prestación que proporciona es función de las cotizaciones pagadas en el pasado. Al mismo tiempo, el sistema contributivo debe mantener un cierto criterio de proporcionalidad para minimizar los costes de eficiencia que se derivan de la provisión pública.

Además de las aportaciones financieras que puedan realizar al sistema contributivo, los Estados Europeos han ido ampliando históricamente la protección frente al desempleo para subvencionar a aquellos trabajadores que, por razones excepcionales de adversidad extrema,

se encuentran en situaciones de necesidad. Esta protección que proporciona el nivel asistencial es complementaria a la del nivel contributivo y, por razones de eficiencia, ha de quedar claramente separada de éste. La confusión de ambos sistemas, que se deriva de la financiación creciente que asumen los Estados en el sostenimiento de las prestaciones por desempleo, aumenta el riesgo de insostenibilidad financiera de todo el sistema.

El sistema asistencial incluye a los desempleados que, por unas u otras razones, carecen de medios de vida mínimos. Su financiación descansa en transferencias estatales. La ayuda se concede, en general, a aquellos trabajadores que tengan responsabilidades familiares, hayan alcanzado cierta edad, el período de prestación contributiva se les hubiera agotado o no pudieran acceder a ella por no cumplir los requisitos legales solicitados. También se otorga por un plazo limitado, y es considerada una renta mínima de subsistencia, por lo que suele estar relacionada con la composición de la unidad familiar y con el resto de ingresos obtenidos por la misma.

Como se indicará en el epígrafe 4, además de estas transferencias monetarias, existen, en muchos países, un conjunto de prestaciones en forma de transferencias en especie (ayuda a la vivienda, alimentación, sanidad o educación) que el Estado proporciona a todos los individuos sin renta mínima de subsistencia, y entre ellos, a aquellos que estén en paro y cumplan determinados requisitos.

2.5. Relación entre las prestaciones y la duración del desempleo

Uno de los objetivos de la protección por desempleo es contribuir al mantenimiento del nivel de vida de los trabajadores. La prestación contributiva así lo hace: directamente, mediante transferencias monetarias, e indirectamente, al permitir que el trabajador dedique el tiempo su-

ficiente a la búsqueda de un trabajo adecuado a su cualificación profesional. Consecuentes con ello, las llamadas teorías de la búsqueda de empleo (Blanco, 1992) concluyen que cuanto más generosa sea la prestación mayor será el tiempo que el desempleado se tomará hasta decidirse a aceptar una oferta de empleo y, por consiguiente, más largo el período de desempleo.

El razonamiento subyacente es el siguiente. La prestación por desempleo sustituye un porcentaje del salario previo (la denominada tasa de reemplazamiento), por tanto, es lógico pensar que el desempleado rechazará, en principio, todas aquellas ofertas de empleo que lleven asociadas un salario menor o igual a la cuantía de la prestación. Es decir, la regla de comportamiento del parado será la fijación de un salario mínimo (el llamado salario de reserva) tal que aceptará la primera oferta de empleo que implique un salario, al menos, igual al de reserva. Cuanto mayor sea la tasa de reemplazamiento ofrecida por la prestación mayor será el salario de reserva que, a su vez, estará directamente relacionado con el tiempo dedicado a la búsqueda de un trabajo (Blanco, 1992; Malinvaud, 1985).

Esta conclusión queda matizada cuando se tiene en cuenta que entre los supuestos de estos modelos figuran la duración indefinida de la prestación y la imposibilidad de futuros períodos de desempleo (los desempleados que encuentran un empleo ya no vuelven a ser despedidos en el futuro). Consecuentemente, aunque se acepte que la prestación por desempleo disminuye el coste de rechazar algunas ofertas de empleo, aumenta, por otro lado, el valor (y, por tanto, la aceptabilidad) de cualquiera de las ofertas recibidas que lleve aneja la posibilidad de futuras prestaciones por desempleo, quedando indeterminado el efecto neto sobre la duración. A esto último hay que añadir la pérdida de capital humano que sufre el desempleado a medida que aumenta el período de paro, lo que contribuye también a elevar la

valoración de las ofertas recibidas y a disminuir el período de paro.

Dentro de esta óptica cabe incluir también los efectos que sobre la duración del desempleo pueden tener las políticas de formación profesional de los desempleados. En primer lugar, se aumenta el rango de empleos a los que puede acceder el desempleado (lo que tiende a reducir la duración del desempleo) pero, por otra parte, se incrementa el salario de reserva del parado, resultando un efecto neto indeterminado.

Otro modelo propuesto para explicar el alargamiento de la situación de desempleo causada por la existencia de la prestación descansa en la conocida teoría microeconómica de la elección del consumidor entre renta y ocio (Martí, 1991). Dado un período de tiempo suficientemente largo, el individuo ha de maximizar su utilidad distribuyéndolo entre trabajo y paro (cuya duración puede llegar a ser superior al período de la prestación). Se supone un mapa bien ordenado de curvas de indiferencia (convexas, dado que tanto el trabajo como el desempleo son tratados como bienes normales), y una restricción presupuestaria a lo largo del período elegido, que depende de la duración del período de la prestación y de su cuantía. Con todo ello, el período de desempleo elegido depende positivamente de estas dos últimas variables, ya que, en ambos casos, su aumento tiene efectos renta y sustitución positivos hacia el período de desempleo (bien normal).

Finalmente, la prestación puede aumentar el desempleo cíclico o temporal. Si una empresa se enfrenta a períodos cortos y recurrentes de exceso de mano de obra, y no hay protección por desempleo, puede decidirse por el mantenimiento del empleo para prevenir la fuga de los trabajadores hacia otras empresas. Por el contrario, si la prestación por desempleo es suficientemente generosa, el trabajador puede mostrarse menos reacio a entrar en el desempleo (por un corto período que, además, se sabe transitorio), porque su pérdida

de renta no será excesiva. Ahora bien, si eso es así, y la prestación por desempleo fomenta el paro de corta duración y, al mismo tiempo, tiende a aumentar la duración del paro (según los modelos anteriores), el efecto total es indeterminado, ya que se incrementa el peso del paro de corta duración (Feldstein, 1978).

En resumen, los modelos teóricos citados tienden a favorecer la conclusión de que la prestación por desempleo puede afectar positivamente la duración del desempleo, y parte de la evidencia empírica disponible avala dicha presunción (aunque de forma poco consistente). Los estudios de series temporales tanto como los de corte transversal, concluyen afirmando esta dependencia; si bien, los modelos presentan problemas en la definición de las variables, en la elección del período muestral y en la especificación, que restan solidez a las estimaciones realizadas (Atkinson, 1987; Barr, 1993).

Entre los trabajos realizados para la economía española estudiando este problema, cabe citar dos de ellos, que han utilizado los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida y Trabajo en España, de 1985. En el primero (Alba y Freeman, 1990) se afirma que los efectos de la protección son considerables: los beneficiarios de la misma tienen mayor probabilidad de encontrar un empleo a tiempo completo y un salario más alto, que aquellos que no lo han sido, y su permanencia en la situación de desempleo es un 30% superior (lo que se ve compensado por las mejores condiciones del trabajo finalmente encontrado). En el segundo, la influencia de la prestación sobre el desempleo, positiva como en la mayoría de los estudios (Atkinson, 1987), se transmite, en este caso, a través del incentivo de los parados a permanecer en la población activa, que aunque «no significa necesariamente un aumento del desempleo, esto ocurre frecuentemente cuando hay cierta rigidez salarial o cierta inadecuación entre las cualificaciones profesionales de los recién incorporados y las que requieren las empresas» (Blanco, 1992).

3. LA PRESTACION POR DESEMPLEO EN ESPAÑA

En este epígrafe se describirá la evolución del marco legislativo que ha regulado la protección por desempleo en España desde 1980, conjuntamente con las variables que han incidido directamente en el desarrollo del gasto.

Posteriormente se detallarán los efectos macroeconómicos y microeconómicos de la protección, para resaltar que los gastos no han jugado el papel anticíclico que podría esperarse de ellos y que, en algunos casos, los incentivos provocados por la prestación han sido, sin duda, perversos.

El seguro de desempleo en España ofrece dos niveles de protección económica⁴, comentados genéricamente en los epígrafes anteriores:

1) el contributivo, que comprende la prestación económica por desempleo, total o parcial, y el abono de las cuotas de la Seguridad Social⁵ en los supuestos de extinción del contrato;

2) el asistencial, que comprende el subsidio por desempleo y el subsidio del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (RE-ASS), y el abono de las cuotas de protección familiar y de jubilación.

En respuesta a sus diferentes funciones, la estructura y la protección ofrecida por cada uno de ellos es esencialmente distinta. La prestación depende directamente de la cotización realizada, tanto para calcular la cuantía como su duración, aunque la existencia de límites

(mínimo y máximo) tiene efectos apreciables sobre la uniformidad de la protección, y su financiación procede, en su mayor parte, de las cotizaciones. El subsidio, en cambio, se financia con los ingresos generales del Estado y el calificativo de uniformidad sólo puede aplicarse a la cuantía, puesto que la duración depende de toda una serie de condiciones relativas al beneficiario: de las responsabilidades y de los ingresos familiares, de la edad del beneficiario e, incluso, de la duración de la prestación agotada.

Cuando se trabaja con las distintas rúbricas de ingresos y gastos del Sector Público conviene tomar algunas precauciones por dos motivos: porque es preciso traspasar el velo financiero para llegar a los efectos económicos (Fuentes, 1973) y porque hay que tener presente que la bondad de algo para un individuo no implica la misma cualidad para el conjunto de la sociedad (Barr, 1993).

El elevado volumen de recursos económicos implicados en la protección por desempleo incide en el resto de la economía, por lo que conviene revisar si su esperada actuación como estabilizador automático se ha cumplido o se ha visto entorpecida por los cambios introducidos discrecionalmente.

Respecto al área individual, es preciso resaltar los incentivos que la protección provoca para la búsqueda de un nuevo trabajo, porque cabe la posibilidad de que al recibir la prestación algunos beneficiarios vean aumentada su renta disponible y mejorado su bienestar, aunque de forma transitoria, pero eso será, siempre, a costa del conjunto de la economía.

⁴ La asistencia sanitaria no es contemplada en este artículo, dado que la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, universalizó dicha asistencia a todos los españoles a través del sistema de Seguridad Social.

⁵ La cuota del trabajador corre a cargo de este desde enero de 1994: Ley 22/1993, de 29 de diciembre.

3.1. Marco normativo de la protección por desempleo ⁶

El marco básico de referencia de la protección por desempleo se estableció en la *Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo*, cuyo Título II la regulaba, distinguiendo entre un nivel básico (prestación contributiva) y un nivel complementario (subsidio).

En líneas generales, la situación de desempleo se circunscribía a los trabajadores por cuenta ajena que perdieran su ocupación por causas a ellos no imputables (desempleo total) o vieran reducida involuntariamente, en una tercera parte, al menos, su jornada de trabajo (desempleo parcial), exigiéndose que el trabajador tuviera cubierto un período de más de 6 meses de cotización durante los últimos 4 años y, en cualquier caso, desde la extinción del derecho al último período de desempleo. Con estas condiciones, la prestación dependía del período de cotización computable, según la escala contenida en el esquema I, siendo la base del cálculo de la prestación el promedio de las bases de cotización a la Seguridad Social en los 6 meses previos a la situación legal de desempleo. La cuantía de la prestación estaba sujeta, además, a ciertos límites ⁷. También se incluía entre la protección, en el supuesto de extinción de la relación laboral, el abono de las cuotas de Seguridad Social, excepto las correspondientes al desempleo, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, FOGASA y cuota de formación profesional. Dichas cuotas corrían a cargo de las empresas en los supuestos de suspensión y reducción de la jornada.

⁶ En los esquemas I y 2 se resume la evolución tanto de la prestación como del subsidio. Estos esquemas, con modificaciones, están tomados de Luna y Navarro (1994).

⁷ Límite máximo igual al 220% del SMI y límite mínimo el citado SMI, para desempleados con cargas familiares.

Adicionalmente, esta Ley estableció un subsidio como protección complementaria, con el fin de garantizar un mínimo de ingresos para aquellos parados con cargas familiares que carecieran de rentas superiores al salario mínimo interprofesional (SMI), y que, habiendo agotado la prestación, no hubieran recibido una oferta de colocación adecuada en el mes siguiente. La cuantía de este subsidio se fijó en el equivalente al 75% del SMI, percibiéndose durante un período de 6 meses, prorrogables por otros 3 meses.

Debido al riesgo de manipulación (moral hazard) por parte del receptor de la protección, y con el fin de reducirlo, la Ley estableció la suspensión de la misma durante 6 meses si el parado rechazaba una oferta de colocación adecuada, y su extinción en el caso de rechazo de otra oferta dentro del período de suspensión anterior. A estos efectos la propia Ley definía como colocación adecuada, aquella que se correspondiera con las aptitudes físicas y profesionales del parado, sin suponer cambio en la residencia habitual.

Finalmente, la Ley estableció que el gasto total de la protección debía financiarse en un 60% mediante cotizaciones, quedando el 40% restante a cargo del Estado.

Los efectos de esta Ley se dejaron sentir en el año 1981, con un crecimiento fuerte de los pagos directos ⁸ del 29,5%, en un año en el que el número de beneficiarios de la prestación contributiva por desempleo total creció en torno al 4%.

Durante el año 1982 se registró una desaceleración muy acusada en el pago directo to-

⁸ Es el pago en metálico que reciben los parados (prestación y subsidio): no incluye, por tanto, las cuotas de Seguridad Social.

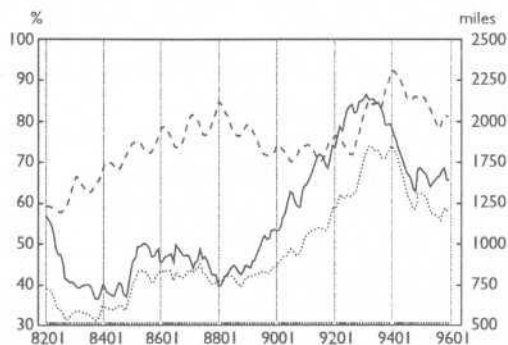
tal, cuya tasa de variación se redujo hasta el 6,5% (23 puntos porcentuales menos que el año anterior), debido a la reducción registrada en el número de beneficiarios. Esta disminución tuvo lugar a pesar del aumento del paro registrado no agrícola, lo que se tradujo en una rápida caída de la tasa de cobertura neta, desde el 56,7% de enero hasta el 40% de diciembre. Las causas de ello hay que buscarlas en el elevado crecimiento de los parados que buscaban su primer empleo (no incluidos en la acción protectora) y en el proceso de alargamiento de la permanencia en la situación de desempleo⁹, con el consiguiente agotamiento de la prestación contributiva, incrementándose el número de beneficiarios del subsidio y el de parados sin protección.

El crecimiento del paro no agrícola se aceleró durante el año 1983, mientras que el número de beneficiarios se mantuvo en cifras similares a las del último trimestre de 1982, resultando una disminución adicional en la tasa de cobertura neta durante el año 1983 (gráfico 2). Asimismo, continuó el proceso de trasvase de beneficiarios desde la prestación hacia el subsidio, lo que unido a un crecimiento del salario mínimo del 13%, provocó una nueva expansión del gasto en esta última modalidad. El gasto global de la protección se aceleró durante el año 1983, alcanzando una tasa de crecimiento del 15,5%.

La Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección del Desempleo derogó en su totalidad el Título II de la Ley Básica de Empleo, descrito arriba, ocupándose de regular completamente la protección por desempleo; no obstante, las diferencias introducidas por la nueva regulación fueron pequeñas.

⁹ El porcentaje de parados con más de dos años de permanencia en dicha situación se multiplicó por 3 entre los años 1980 y 1984. Andrés et al. (1989).

Gráfico 2
PARO REGISTRADO NO AGRICOLA
BENEFICIARIOS (NO AGR.)
DE LA PROTECCION
TASA DE COBERTURA NETA



-- Paro reg. Dcha. Benef. prest. Dcha. — Cobertura neta Izda.

Fuente: INEM y Banco de España.

Según se reconocía en la introducción de la Ley, ésta iba dirigida fundamentalmente a la ampliación temporal de las percepciones, aunque también se contemplaban algunos avances en la extensión de la protección hacia sectores anteriormente desprotegidos, con lo que se pretendía aumentar la tasa de cobertura del desempleo. Esta Ley suprimió del concepto de desempleo la nota de involuntariedad en la pérdida del empleo, si bien suspendiendo el derecho a la protección durante 3 meses cuando el despido fuera declarado procedente por sentencia del orden judicial. Se mantuvieron los requisitos para ser titular del derecho a la prestación, con el único cambio de exigir un período de cotización previo de 6 meses (frente a la exigencia anterior de haber cotizado más de 6 meses), siendo computables ahora todas las cotizaciones que no hubieran sido utilizadas para el reconocimiento de un derecho anterior.

La duración de la prestación se modificó, por varios motivos (esquema I), aunque el re-

sultado neto fue, sin duda, una ampliación de la misma:

1) los trabajadores que hubieran cotizado exactamente 6, 12, 18, 24, 30 ó 36 meses alcanzaban 3 meses más de prestación;

2) a los trabajadores con períodos de cotización superior a 42 meses se les amplió la misma entre 3 y 6 meses;

3) la duración de la prestación se redujo por el hecho de eliminarse la ampliación hasta 24 meses que, en general, se aplicaba a aquellos desempleados que de esta forma podían enlazar con la pensión de jubilación, aunque esta reducción se compensó, en parte, ampliando el subsidio.

La cuantía de la prestación se modificó también, marginalmente, ya que se cambiaron los límites máximo y mínimo¹⁰, permaneciendo invariable el cálculo de la base de la prestación.

En el resto de la regulación de la protección no hubo cambios importantes: ni en la cotización a la Seguridad Social durante el período de desempleo, ni en los supuestos de suspensión o extinción del derecho; aunque en esta Ley la suspensión del derecho, por incomparecencia ante el INEM o por rechazo de una colocación adecuada, llevaba aparejada la correspondiente reducción del mismo. Se mantuvieron asimismo, sin cambios sustanciales, tanto las causas de extinción de la protección por un segundo rechazo de una colocación adecuada, como la definición de esta última.

Las principales novedades en cuanto a la ampliación de la cobertura introducidas por esta Ley se centraron en el nivel asistencial (esquema 2): duplicándose el período de percepción del subsidio (de los 9 meses en la Ley

de 1980, a los 18 meses), e incluyéndose como beneficiarios a los trabajadores que hubieran cotizado un mínimo de 3 meses, pero sin llegar a los 6 meses que daban derecho a la prestación, en ambos casos siempre que los trabajadores tuvieran responsabilidades familiares. Por último, se estableció un subsidio a los parados mayores de 55 años, aunque no tuvieran responsabilidades familiares, de carácter indefinido hasta enlazar con la jubilación. La cuantía del subsidio se mantuvo, en todos los casos, en el 75% del SMI.

Esta Ley de 1984 modificó también el sistema de financiación de la protección, al establecer que la prestación habría de financiarse con cotizaciones de empresarios y trabajadores, mientras que el subsidio, la asistencia sanitaria de los desempleados y el total de las cotizaciones a la Seguridad Social incluidas en la protección habrían de financiarse con cargo al Estado.

El deseo expresado en la introducción de la Ley de ampliar la cobertura del desempleo se consiguió rápidamente tras su entrada en vigor. Así, la tasa de cobertura neta, que se situó en un mínimo del 36,8% en septiembre de 1984, alcanzó el 50,2% en mayo de 1985, en un período en el que el paro registrado continuaba creciendo. Es decir, el número de beneficiarios creció a un ritmo mucho más rápido que el de parados (gráfico 2), fruto de la ampliación de la protección a grupos de desempleados que antes no estaban incluidos y de su aplicación a los que figuraban como beneficiarios desde principios de 1984, o desde noviembre de 1983, según los casos.

El número de beneficiarios se estabilizó en los años siguientes, y en consecuencia la tasa de cobertura neta reflejó la evolución del número de parados no agrícolas, descendiendo

¹⁰ Se generalizó el límite mínimo al 100% del SMI, y se redujo el límite máximo al 170% de dicho SMI, con ca-

rácter general, aunque podía llegarse al 220% en función del número de hijos.

paulatinamente hasta enero de 1988, por el crecimiento del paro registrado en ese período, y recuperándose durante el año 1988 y principios de 1989, por la reducción del paro. Es decir, la ampliación de la tasa de cobertura registrada tras la entrada en vigor de la Ley de Protección del Desempleo de 1984, no se mantuvo en los años siguientes, reduciéndose hasta el 42,8% en el año 1988.

A la vista de esta situación y en respuesta a la presión social expresada en la huelga general del 14 de diciembre de 1988, se decidió la modificación de ciertos aspectos de la protección por desempleo, mediante el Título V del *Real Decreto-ley 3/1989, de 31 de marzo, de Medidas Adicionales de Carácter Social*. Los cambios introducidos por esta norma, que afectaron en su mayor parte al nivel asistencial (esquema 2), deben insertarse en el marco compuesto por algunas características de la economía española en el año 1989: la fase expansiva del ciclo estaba en pleno auge, sin atisbos de inflexión; el empleo reflejado por la EPA crecía a ritmos desconocidos en el pasado, mientras que el paro registrado comenzaba a descender y se enfrentaba a una tasa de cobertura neta baja (en el año 1988 había sido inferior a la de los tres años anteriores); por último, las cuentas del Sector Público estaban mejorando, y prácticamente había desaparecido el déficit de la Seguridad Social.

Todo ello facilitó la ampliación de la protección por desempleo que se introdujo con el citado RD-L. de marzo. Además, el hecho de que el desempleo con duración superior a 2 años representara el 42,4% del total en el cuarto trimestre de 1988, frente al 17,8% del cuarto trimestre de 1981 (Andrés *et al.*, 1989) apoyaba el sentido de la reforma. Así, se procuró extender el período de renta mínima garantizada, rebajando la edad de acceso a la protección indefinida hasta enlazar con la jubilación (de 55 a 52 años), y ampliando el período de cobertura a los parados de larga du-

ración, en especial a los mayores de 45 años, incluyéndose también a los que carecían de responsabilidades familiares. De esta forma, los parados mayores de 45 años que hubieran agotado la máxima prestación (24 meses) y tuvieran responsabilidades familiares podían percibir el subsidio durante 3 años.

La aplicación de estas nuevas medidas contribuyó, sin duda, al persistente incremento del número de beneficiarios entre 1989 y 1992, y al aumento de la tasa de cobertura neta, que pasó de un 49,2% en el primer año (6,5 puntos superior a la de 1988) a un 80,4% en 1992; pero no hay que olvidar que los beneficiarios de la prestación contributiva (no modificada por el RD-L. de marzo de 1989) fueron los que registraron los mayores incrementos en los años 1990 a 1992 (cuadro 1).

El aumento de la tasa de cobertura neta, generado en su mayor parte por el aumento del número de beneficiarios de la prestación (cuya cuantía es superior a la del subsidio) generó importantes tensiones financieras y presupuestarias, que sólo disminuyeron parcialmente con la subida de 1 punto en el tipo de cotización empresarial al desempleo, desde el primero de enero de 1992. Por ello, el *Real Decreto-ley 1/1992, de 3 de abril* (posteriormente sustituido por la Ley 22/1992, de 30 de julio), de *Medidas Urgentes sobre Fomento del Empleo y Protección por Desempleo*, recortó sustancialmente la prestación, tanto en su cuantía como en su duración. A diferencia de lo sucedido con las medidas de 1984 y 1989, que centraron sus modificaciones en el nivel asistencial, estas medidas de 1992 lo hicieron en el nivel contributivo, aunque introdujeron también algunos cambios en el nivel asistencial (esquemas 1 y 2).

La reducción de la prestación se introdujo por varios caminos: recortando la escala que relaciona períodos cotizados con duración de la prestación; bajando los coeficientes aplicables a la base

Cuadro I
PRESTACIONES POR DESEMPLEO

| Período | Cobertura neta % 1 | Beneficiarios | | Prestaciones m.m. 4 | Tasas de variación | | |
|----------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------------|--------------------|----------|----------|
| | | Contributivas miles 2 | Asistenciales miles 3 | | % Δ 2 | % Δ 3 | % Δ 4 |
| 1985 | 48.42 | 585.27 | 502.30 | 748,5 | 4.90 | 45.71 | 23,91 |
| 1986 | 47.32 | 527.04 | 595.89 | 799,4 | -9.95 | 18.63 | 6,80 |
| 1987 | 43.95 | 439.42 | 673.58 | 867,0 | -16.62 | 13.04 | 8,46 |
| 1988 | 42.77 | 422.09 | 694.32 | 1.022,5 | -3.94 | 3.08 | 17,93 |
| 1989 | 49.23 | 426.92 | 745.97 | 1.116,9 | 1.14 | 7.44 | 9,23 |
| 1990 | 58.96 | 503.64 | 803.55 | 1.292,4 | 17.97 | 7.72 | 15,71 |
| 1991 | 69.02 | 616.16 | 811.83 | 1.614,1 | 22.34 | 1.03 | 24,89 |
| 1992 | 80.35 | 730.88 | 901.95 | 1.897,6 | 18.62 | 11.10 | 17,56 |
| 1993 | 82.65 | 837.85 | 1095.12 | 2.172,7 | 14.64 | 21.42 | 14,50 |
| 1994 | 68.94 | 707.22 | 1008.23 | 2.018,5 | -15.59 | -7.93 | -7,10 |
| 1995 (p) | 65.58 | 641.31 | 884.15 | 1.870,0 | -9.32 | -12.31 | -7,36 |

Fuente: Banco de España.

(p): provisional.

reguladora que determinan su cuantía; y, finalmente, aumentando el período mínimo de cotización requerido para acceder al nivel contributivo. Con estos cambios se pretendía incentivar la búsqueda de empleo por parte de los desempleados. Sin embargo, la pérdida de renta durante los primeros meses de desempleo continuó siendo, en algunos casos, pequeña, por lo que, durante dicho período, los estímulos para emprender la búsqueda de un nuevo empleo eran bajos o inexistentes (gráfico 5).

Al ampliar el período de cotización mínimo necesario para la obtención del derecho a la prestación, esta norma tuvo que modificar, consecuentemente, la protección del nivel asistencial para incluir entre los perceptores del subsidio a los trabajadores que hubieran cotizado un mínimo de 6 meses; en cuyo caso dicho subsidio se percibiría durante 21 ó 6 meses, dependiendo de que el desempleado tuviera responsabilidades familiares o careciera de ellas, respectivamente (esquema 2).

Por último, esta nueva regulación, como la de las leyes de 1980 y 1984, vuelve a definir lo que

se entiende por colocación adecuada (eliminando de la definición la necesidad de que se ajuste a las aptitudes profesionales del trabajador), entendiéndose por tal, en cualquier caso, la coincidente con la última actividad laboral desempeñada. Asimismo, este RD-L. retoma como causas de extinción de las prestaciones por desempleo, y en términos parecidos en la Ley de 1980, el rechazo de una oferta de empleo adecuado o la negativa a participar en trabajos de colaboración social, programas de empleo, o en acciones de promoción, formación y reconversión profesional, salvo causa justificada.

La entrada en vigor del RD-L. de abril de 1992 se reflejó pronto en el número y composición de los beneficiarios. La tasa de cobertura comenzó inmediatamente su desaceleración. Entre el segundo trimestre de 1991 y el de 1992, y entre éste y el de 1993, los incrementos fueron de 9,9 y 4,7 puntos, respectivamente (cuadro 2 y gráfico 2). Al mismo tiempo, el peso del número de beneficiarios de la prestación se redujo rápidamente tras la publicación del citado RD-L., y así han continuado (cuadro 3).

Cuadro 2
PARO REGISTRADO, BENEFICIARIOS Y COBERTURA

| Periodo | Paro registrado | | Beneficiarios Prest. contrib. desempl. total y subsidio. No agrícola miles | Cobertura neta % |
|---------|---------------------------------|--|---|------------------------|
| | Sin empleo anterior miles | Con empleo anterior No agrícola miles | | |
| 198501 | 749.9 | 1785.4 | 861.1 | 48.23 |
| 198502 | 762.1 | 1743.2 | 868.5 | 49.82 |
| 198503 | 767.6 | 1703.6 | 807.9 | 47.42 |
| 198504 | 805.2 | 1791.3 | 863.0 | 48.18 |
| 198601 | 803.0 | 1882.3 | 874.6 | 46.47 |
| 198602 | 802.6 | 1790.8 | 869.0 | 48.53 |
| 198603 | 811.7 | 1743.8 | 834.9 | 47.88 |
| 198604 | 870.2 | 1865.7 | 867.9 | 46.52 |
| 198701 | 891.3 | 1960.1 | 878.0 | 44.79 |
| 198702 | 889.4 | 1873.8 | 869.4 | 46.40 |
| 198703 | 876.9 | 1839.6 | 803.2 | 43.66 |
| 198704 | 904.2 | 1964.1 | 805.9 | 41.03 |
| 198801 | 877.1 | 2032.1 | 828.3 | 40.76 |
| 198802 | 853.3 | 1908.9 | 835.4 | 43.76 |
| 198803 | 822.4 | 1820.5 | 779.8 | 42.84 |
| 198804 | 799.4 | 1857.6 | 815.4 | 43.90 |
| 198901 | 755.9 | 1873.6 | 840.1 | 44.84 |
| 198902 | 722.2 | 1758.3 | 859.6 | 48.89 |
| 198903 | 669.9 | 1679.2 | 857.5 | 51.07 |
| 198904 | 640.5 | 1692.3 | 890.5 | 52.62 |
| 199001 | 603.1 | 1738.9 | 948.5 | 54.55 |
| 199002 | 571.0 | 1672.3 | 1000.1 | 59.80 |
| 199003 | 541.8 | 1650.0 | 991.2 | 60.07 |
| 199004 | 543.0 | 1719.3 | 1058.2 | 61.55 |
| 199101 | 528.1 | 1743.0 | 1140.3 | 65.42 |
| 199102 | 508.9 | 1673.1 | 1167.8 | 69.80 |
| 199103 | 478.9 | 1653.5 | 1159.2 | 70.11 |
| 199104 | 469.3 | 1773.3 | 1256.0 | 70.83 |
| 199201 | 457.0 | 1803.8 | 1366.6 | 75.76 |
| 199202 | 437.2 | 1734.5 | 1382.3 | 79.70 |
| 199203 | 413.4 | 1691.3 | 1397.4 | 82.62 |
| 199204 | 420.6 | 1844.4 | 1537.9 | 83.38 |
| 199301 | 413.1 | 2004.9 | 1707.2 | 85.15 |
| 199302 | 413.2 | 2034.1 | 1717.1 | 84.42 |
| 199303 | 423.4 | 2018.4 | 1670.1 | 82.74 |
| 199304 | 446.9 | 2158.0 | 1695.4 | 78.56 |
| 199401 | 442.8 | 2252.3 | 1687.2 | 74.91 |
| 199402 | 434.7 | 2174.9 | 1511.0 | 69.47 |
| 199403 | 422.2 | 2059.6 | 1338.5 | 64.99 |
| 199404 | 441.6 | 2073.1 | 1364.1 | 65.80 |
| 199501 | 433.4 | 2067.3 | 1370.9 | 66.31 |
| 199502 | 423.6 | 1969.0 | 1259.7 | 63.97 |

Fuente: Banco de España.

Nota: Último dato de beneficiarios, abril de 1995.

Cuadro 3
BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS Y ASISTENCIALES

| Periodo | Beneficiarios de prestaciones contributivas y asistenciales | | | |
|---------|---|---------------------|---------------|----------|
| | Contributivas | | Asistenciales | |
| | Desempleo total % | Desempleo parcial % | Subsidio % | R.E.A. % |
| 198501 | 51.29 | 4.46 | 28.36 | 15.89 |
| 198502 | 46.04 | 4.75 | 29.96 | 19.25 |
| 198503 | 48.46 | 3.60 | 29.18 | 18.76 |
| 198504 | 52.02 | 4.81 | 29.38 | 13.80 |
| 198601 | 47.34 | 2.72 | 30.10 | 19.84 |
| 198602 | 44.01 | 2.17 | 31.78 | 22.05 |
| 198603 | 42.70 | 1.54 | 32.99 | 22.77 |
| 198604 | 45.58 | 1.64 | 34.86 | 17.91 |
| 198701 | 41.05 | 1.39 | 37.24 | 20.32 |
| 198702 | 36.44 | 1.22 | 39.45 | 22.88 |
| 198703 | 36.76 | 1.08 | 37.10 | 25.06 |
| 198704 | 38.65 | 1.36 | 37.66 | 22.33 |
| 198801 | 37.37 | 1.05 | 37.74 | 23.84 |
| 198802 | 35.93 | 1.05 | 37.74 | 25.28 |
| 198803 | 35.52 | 0.99 | 36.10 | 27.39 |
| 198804 | 38.20 | 1.13 | 35.98 | 24.68 |
| 198901 | 37.78 | 0.78 | 36.67 | 24.77 |
| 198902 | 35.68 | 0.62 | 38.17 | 25.54 |
| 198903 | 33.43 | 0.51 | 39.56 | 26.50 |
| 198904 | 36.38 | 0.51 | 38.80 | 24.32 |
| 199001 | 37.85 | 0.49 | 39.24 | 22.42 |
| 199002 | 37.24 | 0.50 | 39.65 | 22.61 |
| 199003 | 37.44 | 0.40 | 38.79 | 23.37 |
| 199004 | 39.95 | 0.17 | 38.09 | 21.80 |
| 199101 | 42.29 | 0.21 | 39.81 | 17.69 |
| 199102 | 41.82 | 0.25 | 41.44 | 16.48 |
| 199103 | 42.47 | 0.18 | 40.32 | 17.02 |
| 199104 | 45.04 | 0.20 | 39.66 | 15.10 |
| 199201 | 47.44 | 0.20 | 40.94 | 11.42 |
| 199202 | 45.11 | 0.17 | 42.38 | 12.34 |
| 199203 | 43.30 | 0.13 | 43.43 | 13.14 |
| 199204 | 42.86 | 0.13 | 44.62 | 12.39 |
| 199301 | 43.32 | 0.16 | 45.77 | 10.74 |
| 199302 | 43.50 | 0.25 | 44.82 | 11.44 |
| 199303 | 43.37 | 0.19 | 44.42 | 12.01 |
| 199304 | 42.48 | 0.11 | 45.27 | 12.14 |
| 199401 | 41.96 | 0.05 | 46.86 | 11.12 |
| 199402 | 40.78 | 0.05 | 46.34 | 12.84 |
| 199403 | 40.58 | 0.03 | 44.84 | 14.54 |
| 199404 | 41.30 | 0.03 | 43.74 | 14.93 |

Fuente: Banco de España.

Nota: Porcentajes respecto al total de prestaciones económicas.

Cuadro 4
PERCEPTORES DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO DE NIVEL
CONTRIBUTIVO, SEGUN PERIODOS DE DERECHO RECONOCIDO (en meses)
Distribución porcentual

| Meses reconocidos a diciembre del año | 3 | 4 | 6 | 8 | 9 | 10 | 12 | 14 | 15 | 16 | 18 | 20 | 21 | 22 | 24 |
|---------------------------------------|------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|
| 1987 | 15,6 | | 9,9 | | 7,3 | | 6,2 | | 4,8 | | 6,1 | | 5,9 | | 44,2 |
| 1988 | 19,1 | | 10,0 | | 7,9 | | 7,0 | | 5,5 | | 7,1 | | 5,8 | | 37,6 |
| 1989 | 17,0 | | 10,5 | | 8,5 | | 7,6 | | 6,3 | | 8,5 | | 6,2 | | 35,4 |
| 1990 | 16,3 | | 11,5 | | 9,9 | | 9,0 | | 7,3 | | 9,1 | | 6,8 | | 30,1 |
| 1991 | 14,5 | | 10,3 | | 10,0 | | 10,1 | | 8,8 | | 10,5 | | 7,8 | | 28,0 |
| (*) 1992 | ,2 | 7,0 | 7,2 | 6,3 | 2,2 | 5,4 | 10,9 | 2,8 | 6,1 | 2,1 | 9,2 | 1,4 | 6,2 | 1,8 | 31,2 |
| 1993 | 0,0 | 9,2 | 7,3 | 6,8 | 0,3 | 6,8 | 9,1 | 5,0 | 0,8 | 4,4 | 5,3 | 3,7 | 1,7 | 4,9 | 34,6 |

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seg. Social: anuario de estadísticas laborales 1992, cuadros PRD-8 y 9.

(*) Las modificaciones introducidas por el RD-L. de abril de 1992 han cambiado los períodos reconocidos.

Cuadro 5
PRESTACION CONTRIBUTIVA
VARIACION DEL GASTO ATRIBUIBLE AL RD-L. 1/1992

| Período de cotización meses I | Duración máxima | | Tipo medio aplicable | | Prestación en función de la base | | Disminución % 8 = 7/6 | Distribución de los parados | |
|-------------------------------|------------------|--------------------|----------------------|--------------|----------------------------------|----------------------|--------------------------|-----------------------------|------------------|
| | L. 31/84 meses 2 | RD-L. 1/92 meses 3 | L. 31/84 4 | RD-L. 1/92 5 | L. 31/84 6 = 2 x 4 | RD-L. 1/92 7 = 3 x 5 | | Dic. 91 (a) % 9 | Dic. 92 (b) % 10 |
| 6 - 12 | 3 | 0 | 0,80 | 0,00 | 2,4 | 0,0 | -100,00 | 14,5 | 0,0 |
| 12 - 18 | 6 | 4 | 0,80 | 0,70 | 4,8 | 2,8 | -1,67 | 10,3 | 12,8 |
| 18 - 24 | 9 | 6 | 0,77 | 0,70 | 6,9 | 4,2 | -39,13 | 10,0 | 11,0 |
| 24 - 30 | 12 | 8 | 0,75 | 0,68 | 9,0 | 5,4 | -40,00 | 10,1 | 11,5 |
| 30 - 36 | 15 | 10 | 0,72 | 0,66 | 10,8 | 6,6 | -38,89 | 8,8 | 9,9 |
| 36 - 42 | 18 | 12 | 0,70 | 0,65 | 12,6 | 7,8 | -38,10 | 10,5 | 13,3 |
| 42 - 48 | 21 | 14 | 0,69 | 0,64 | 14,4 | 9,0 | -37,50 | 7,8 | 5,1 |
| 48 - 54 | 24 | 16 | 0,68 | 0,64 | 16,2 | 10,2 | -37,04 | 3,0 | 3,8 |
| 54 - 60 | 24 | 18 | 0,68 | 0,63 | 16,2 | 11,4 | -29,63 | 5,8 | 7,5 |
| 60 - 66 | 24 | 20 | 0,68 | 0,63 | 16,2 | 12,6 | -22,22 | 2,0 | 2,6 |
| 66 - 72 | 24 | 22 | 0,68 | 0,63 | 16,2 | 13,8 | -14,81 | 2,5 | 3,3 |
| 72 - ... | 24 | 24 | 0,68 | 0,63 | 16,2 | 15,0 | -7,41 | 14,7 | 19,1 |
| Medias (c) | 14,73 14,73 | 11,06 13,18 | | | 10,37 10,37 | 7,13 8,48 | -41,81 -31,23 | | |

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seg. Social y elaboración propia.

Notas:

(a) Coincide con la fila del año correspondiente del cuadro I. Se ha distribuido el 28% de parados con derecho reconocido de 24 meses en proporción a los porcentajes correspondientes del año 1992.

(b) No coincide con la fila correspondiente del cuadro 4 porque se solapan los derechos reconocidos de las dos legislaciones. Los porcentajes comunes a ambas normas se han asignado proporcionalmente a los meses de vigencia considerando al RD-L. 1/1992, en vigor durante 8 meses.

(c) En la primera fila, las medias han sido ponderadas suponiendo invariable la distribución de los parados a diciembre de 1991 (columna 9). En la segunda fila, la ponderación cambia según la legislación (columnas 9 y 10).

Una aproximación simple a la reducción que en el volumen de gastos de la prestación puede suponer su nueva regulación, ha de tener en cuenta especialmente tres variables: 1) el recorte en la duración del período de percepción de las prestaciones; 2) la reducción en los tipos aplicables sobre las bases reguladoras; 3) y la distribución de los perceptores de la prestación según el período de derecho reconocido. Las dos primeras variables se han podido observar ya en el esquema núm. 1, siendo la última presentada en el cuadro 4. La aproximación al cálculo se ha realizado de dos formas: en la primera se ha mantenido invariable la distribución de los beneficiarios de diciembre de 1991; en la segunda, se ha comparado la legislación anterior, aplicada a los beneficiarios de diciembre de 1991, con la nueva (de abril de 1992) aplicada a la distribución de beneficiarios de diciembre de ese año. Se ha calculado el volumen total de la prestación en función de la base reguladora. Por último, suponiendo dicha base constante se ha estimado que, por término medio, los gastos generados por la prestación se han reducido desde 10,4 veces la base reguladora antes de la reforma, a 8,5 veces después de la reforma (cuadro 5).

A pesar del recorte mencionado, los graves desequilibrios sufridos por las cuentas públicas en los últimos años, especialmente en el año 1993, y (al parecer) las anomalías que presentaban los incentivos implícitos en la protección por desempleo¹¹, han estado detrás de las últimas modificaciones introducidas en la misma. De este nuevo paquete de medidas, la novedad más importante y crucial ha sido la inclusión de la prestación y del subsidio entre las rentas gravadas por el IRPF, introducida por la *Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994*. En la misma fecha, la *Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de*

¹¹ Así se reconoce en el Informe Económico Financiero de los Presupuestos Generales del Estado para 1994: pág. 183.

Medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, ha introducido otras modificaciones. Por un lado, se ha traspasado al trabajador la carga de sus cotizaciones a la Seguridad Social (si bien la misma Ley se ha encargado de aminsonar esta aportación en un 35%, que continuará a cargo de la entidad gestora), y se ha reducido el importe mínimo de la prestación hasta el 75% del SMI cuando el beneficiario no tenga hijos a su cargo. Por otro lado, la renta máxima de la unidad familiar permisible para poder obtener el subsidio se ha rebajado hasta el 75% del SMI.

3.2. Financiación de la prestación contributiva

La cuestión del déficit del INEM ha sido muy debatida en los últimos años y probablemente llegó al máximo durante el año 1993, cuando tuvo necesidad de recibir unos 460 miles de millones procedentes del Estado para sufragar los déficit de los años 1991 y 1992. Por ello es conveniente repasar las fuentes de financiación para comprobar la causa de estos desfases.

Como se indicó en el epígrafe 2 del presente trabajo, el sistema de reparto descansa siempre, en última instancia, en la capacidad del Sector Público para aportar los fondos necesarios. En el caso español, la *Ley 31/1984*, en su artículo 20, estableció que la prestación (el pago directo) debía financiarse mediante cotizaciones de empresarios y trabajadores, quedando el resto de gastos a cargo del Estado.

No se ha podido desglosar de la información disponible el citado importe de la prestación, por lo que la cantidad a financiar con cotizaciones es sólo una aproximación (cuadro 6). Los déficit que surgen de la comparación entre los ingresos por cotizaciones y el

pago directo (prestación más subsidio) son elevados, pero, como se sabe, este último debe ser financiado por el Estado. Así pues, al deducir del total de pagos directos el volumen estimado para el subsidio¹² y comparar el resultado con los ingresos por cotizaciones, se deduce que la prescripción legal parece haberse cumplido. En consecuencia, podrá discutirse

si el volumen de los gastos de la protección por desempleo es excesivo o no, lo que, en definitiva, sólo puede solucionarse a través del proceso de elección social, pero la aparición de los déficit es debida a la escasez, o retraso, de las transferencias procedentes del Estado para financiar aquellos gastos que le atribuye la norma legal.

Cuadro 6
FINANCIACION DE LA PROTECCION CONTRIBUTIVA
COTIZACIONES Y PAGO DIRECTO
mm y %

| | Ingresos por cotizaciones desempleo 1 | Pagos directos de protección (Prestación y subsidio) | | | Saldo | | Tasa de crecimiento | |
|----------|--|---|----------------------|-------------------------|-----------|-----------|---------------------|--------|
| | | Total 2 | Desglose | | 5 = 1 - 2 | 6 = 1 - 4 | 7 = Δ1 | 8 = Δ2 |
| | | | Subsidio (*) 3 | Prestación 4 = 2 - 3 | | | | |
| 1985 | 406,4 | 559,7 | 126,5 | 433,2 | -153,3 | -26,8 | | |
| 1986 | 475,1 | 599,0 | 152,7 | 446,3 | -123,9 | 28,8 | 16,90 | 7,02 |
| 1987 | 526,8 | 646,4 | 189,1 | 457,3 | -119,6 | 69,5 | 10,88 | 7,91 |
| 1988 | 595,0 | 800,1 | 190,9 | 609,2 | -205,1 | -14,2 | 12,95 | 23,78 |
| 1989 | | | | | | | 17,90 - | |
| | 701,5 | 783,9 | 225,8 | 558,1 | -82,4 | 143,4 | 2,02 | |
| 1990 | 793,7 | 935,9 | 262,6 | 673,3 | -142,2 | 120,4 | 13,14 | 19,39 |
| 1991 | 884,3 | 1.177,8 | 309,6 | 868,2 | -293,5 | 16,1 | 11,41 | 25,85 |
| 1992 (p) | 1.090,5 | 1.374,0 | 373,3 | 1.000,7 | -283,5 | 89,8 | 23,32 | 16,66 |
| 1993 (p) | 1.106,4 | 1.505,0 | 409,0 | 1.096,0 | -395,0 | 14,0 | 1,79 | 9,53 |

Fuente: Tesorería General de la Seguridad Social (Cuentas de Otras Entidades con la Tesorería), y elaboración propia.

Notas:

(p) provisional.

(*) estimado.

3.3. Perspectiva macroeconómica: el gasto en protección por desempleo

De la protección por desempleo se espera que cumpla un papel de estabilizador automático, tanto por parte de los ingresos públicos

¹² Se usa información del importe medio, obtenida de los informes económico financieros que acompañan a los presupuestos.

como por parte de los gastos. Cuando la economía entra en una fase recesiva disminuirán relativamente los ingresos por cotizaciones, a la par que el empleo, y aumentarán los pagos correspondientes a la protección, contribuyendo, por ambos lados, al mantenimiento de la renta disponible del sector privado y, por tanto, de la demanda agregada, evitándose una excesiva desaceleración del PIB. En las fases expansivas, los efectos de la protección sobre los ingresos, los pagos y la renta disponible serán,

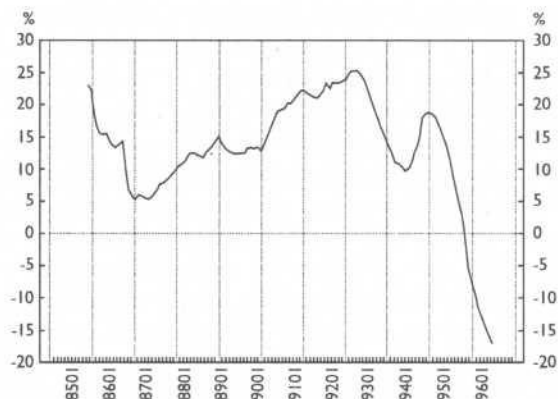
lógicamente, los contrarios, suavizando el crecimiento del PIB. No obstante, este procedimiento mecanicista puede verse entorpecido por las modificaciones legislativas que tengan lugar a lo largo del ciclo.

Puede observarse una fuerte desaceleración del gasto durante el año 1986 (cuadro 1), que está en línea con la ligera caída de la tasa de cobertura y las disminuciones en las tasas de variación de los beneficiarios, tanto de la prestación (que se reducen un 10%, frente a un crecimiento cercano al 5% del año 1985), como del subsidio (que reducen su tasa de crecimiento hasta un 19%, desde el 46% del año anterior). Durante los años 1987 y 1988 se registró una aceleración en el gasto, que contrasta con la continuación en las tendencias descritas para la tasa de cobertura (que continuaba disminuyendo) y la evolución del número de beneficiarios, con reducciones en el número de perceptores de la prestación y menores tasas de crecimiento entre los que recibían el subsidio.

Tras la publicación del RD-L. de marzo de 1989 aumentó rápidamente la tasa de cobertura; sin embargo, el efecto sobre el volumen del gasto no se dejó sentir hasta el año siguiente. Así, se observa una elevación continua e importante en las tasas de crecimiento, que casi se duplicaron entre febrero de 1990 y el mismo mes de 1991 (con tasas 11,6% y 22,5%, respectivamente: gráfico 3). Esta aceleración se corresponde con la continua elevación en la tasa de cobertura y el cambio en la estructura de los beneficiarios, con un crecimiento mayor en los perceptores de prestaciones contributivas que de las asistenciales por primera vez desde 1985.

Entre principios del año 1991 y mediados de 1992 continuó la persistente elevación de la tasa de cobertura y el crecimiento mucho mayor de los beneficiarios de la prestación que del subsidio. No obstante, la aceleración del

Gráfico 3
GASTO EN PROTECCION POR
DESEMPLEO
T12, 12 sin centrar



Ultimo dato: mayo 1995.

Fuentes: Tesorería General de la Seg. Social. Banco de España.

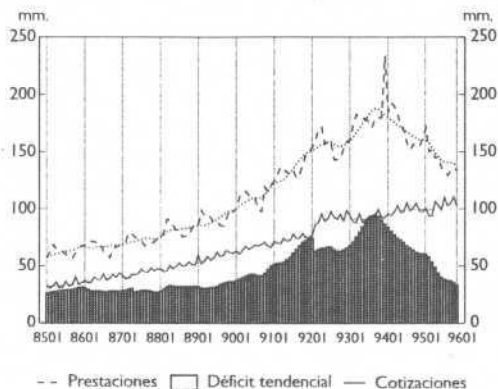
gasto ya no fue tan intensa como en el período anterior; entre febrero de 1991 y junio de 1992 la tasa de crecimiento interanual se incrementó 2,2 puntos, alcanzando el 24,7%. El decreto de abril de 1992 supuso una ralentización del gasto por el recorte de la prestación, al tiempo que recomponía la estructura de los beneficiarios, favoreciendo el crecimiento de los del nivel asistencial. Sus efectos en esa dirección se dejaron sentir rápidamente después de su entrada en vigor, ya que el peso de los que recibían la prestación se redujo del 45,3% del segundo trimestre de 1992, al 43% del último trimestre del citado año. Al mismo tiempo, la tasa de crecimiento interanual del gasto cambió su tendencia desde julio, reduciéndose significativamente en el segundo semestre; entre junio y diciembre la tasa de crecimiento del gasto se redujo 10,2 puntos porcentuales.

Durante el año 1993 se registró una ligera desaceleración del gasto compensándose la influencia del recorte en la prestación del citado RD-L. con el aumento de los beneficiarios de

la protección, que fue superior al del gasto: los del nivel contributivo se incrementaron un 14,6% y los del nivel asistencial un 21,4%.

Tanto la serie de gastos en protección como la de ingresos por cotizaciones presentan una estacionalidad muy acusada, lo que dificulta la tarea de valorar los cambios mensuales¹³. Por ello se ha procedido a extraer las tendencias de las series de ingresos y gastos (gráfico 4), estimándose una señal estable de la evolución del déficit, como diferencia entre ambas tendencias. La conclusión obtenida es que, a pesar de la desaceleración experimentada por el gasto a lo largo de 1992, la mayor parte de la reducción del déficit se debió al aumento de los ingresos propiciado por el incremento del tipo de cotización¹⁴, reanudándose el crecimiento tendencial del déficit en diciembre de 1992.

**Gráfico 4
DESEMPLEO.
GASTO Y COTIZACIONES.
DEFICIT TENDENCIAL**



Ultimo dato: mayo 1995.

Fuentes: Tesorería General de la Seg. Social. Banco de España.

¹³ Los datos de finales de 1993 parecen adolecer de problemas en las fuentes de información, que aumentan los errores en las estimaciones.

La tendencia estimada para el déficit, que sigue la pauta marcada por la de los gastos, cambió en el tercer trimestre de 1993, cuando la tasa de cobertura neta comenzó a descender rápidamente, a lo que se ha unido la recuperación que está siguiendo la economía española, con la consecuente creación de un elevado número de empleos, para disminuir rápida y persistentemente el déficit tendencial en estos últimos meses.

En resumen, el papel de estabilizador automático que tiene el gasto en protección por desempleo ha sido contrarrestado en algunos años por los cambios acaecidos en la normativa reguladora. Así, a lo largo de la fase expansiva del ciclo, entre los años 1987 y 1991, dicho gasto registró un crecimiento fuerte y acelerado, moderándose, por el contrario, con la acentuación de la fase recesiva del ciclo, especialmente en el primer y segundo trimestres de 1993. En la segunda parte de 1993 año se registró una nueva aceleración, aunque transitoria, ya que las tasas de crecimiento se han reducido de forma importante a lo largo del año 1994 y los meses transcurridos de 1995, jugando el gasto en prestaciones por desempleo, en este caso plenamente, el papel de estabilizador automático que la teoría le asigna.

3.4. Perspectiva microeconómica: tasas de reemplazamiento e incentivos

Siguiendo el trabajo de Martí (1991) y dados los cambios acaecidos en la normativa legal, se ha pretendido actualizar los cálculos sobre la tasa de reemplazamiento, especialmente por la inclusión de la prestación entre las rentas sujetas al IRPF, observándose un aumento en los incentivos para abandonar la situación de paro.

¹⁴ El tipo de cotización empresarial se elevó 1 punto porcentual desde primeros de año.

La contingencia del desempleo representa siempre una pérdida para la economía en su conjunto. La aportación del trabajador al PIB desaparece y aunque su consumo puede no verse afectado debido a la protección, su mantenimiento se hará a costa del ahorro de la economía, reduciéndose así el capital productivo a largo plazo. Para el desempleado, sin embargo, la situación de desempleo no tiene que ser, necesariamente, una situación peor, si nos atenemos al criterio de la renta disponible, al menos en situaciones de desempleo de corta duración.

El sistema de reparto vigente en la actualidad posibilita la existencia de elevadas tasas de reemplazamiento provocando, en algún caso, un aumento en la renta disponible del trabajador cuando entra en la situación de desempleo, al tiempo que la mayor parte del coste de la protección no recae directamente sobre el beneficiario, incluso considerando parte del salario la parte de las cotizaciones del empleador. Ahora bien, en el epígrafe 2 se explicaron las razones que justifican tanto dicho sistema como la provisión pública, en cuyo caso, debe procurarse que el desempleado tenga suficientes incentivos para querer salir de la situación de paro y no la prolongue excesivamente.

Con respecto a la posibilidad de que la protección por desempleo contribuya positivamente al mismo, las teorías al uso (las llamadas teorías de la búsqueda) tienden a contestar afirmativamente, argumentando que cuanto más generosa sea la protección, mayor será el salario de reserva y, por tanto, mayor el tiempo que utilizará el parado hasta aceptar una oferta de trabajo. Los estudios empíricos al respecto tienden a confirmar esta conclusión. En relación con ello, en este epígrafe se estudia el cambio que produce en la renta disponible la entrada en la situación de desempleo. Se

hace especial hincapié en que sólo se han tomado dos tasas de reemplazamiento (una de corto y otra de largo plazo) y que no se han tenido en consideración otros costes ni beneficios: ni costes psicológicos, ni de ahorro de ciertos gastos que suelen acompañar a la situación de empleo (desplazamientos, comidas fuera del hogar, etc.), ni la indemnización por despido (Hemming -1984-, ofrece la descripción de varias tasas de reemplazamiento y las dificultades de su estimación).

La prestación por desempleo en el pasado reciente ha ofrecido unas tasas de sustitución ¹⁵ del 80% durante los primeros 6 meses, hasta bien entrado el año 1992, y del 70% desde entonces ¹⁶. Estos porcentajes operan, sin embargo, dentro de ciertos márgenes, ya que la cuantía de la prestación está acotada por sendos topes, mínimo y máximo. Otra modificación, mucho más importante, se ha introducido en 1994: la prestación se ha incluido entre los ingresos sujetos al IRPF.

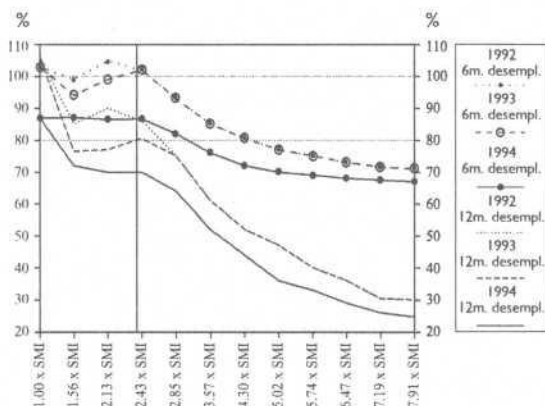
El cálculo de las tasas de reemplazamiento de corto plazo se ha realizado comparando la renta disponible de un individuo si trabajara 6 meses y cobrara la prestación por desempleo durante otros 6 meses, con la que obtendría en el caso de estar todo un año trabajando. En las tasas de reemplazamiento de largo plazo se compara la renta disponible obtenida en situación de desempleo protegido durante 12 meses, con la que se obtendría en el caso de continuar en su puesto de trabajo. En ambos casos la necesidad de la comparación en términos de ingresos anuales viene provocada por la tarifa del IRPF, que es anual.

Para la comprensión de los cálculos (cuadro 7 y gráfico 5) se detallan los supuestos más relevantes:

¹⁵ Tasa de sustitución: porcentaje legal que relaciona la prestación por desempleo con las bases de cotización.

¹⁶ Véase: Albi *et al.* (1992), págs. 234-235, para ver que la protección efectiva era, en realidad, muy superior.

Gráfico 5 TASAS DE REEMPLAZAMIENTO PRESTACION POR DESEMPLEO



Fuente: Elaboración propia.

1) La unidad familiar está compuesta por un solo individuo, que obtiene sus ingresos exclusivamente del trabajo por cuenta ajena y no tiene familiares a cargo. El trabajador ha venido trabajando durante un período suficientemente largo, por lo que su derecho a la prestación es, como mínimo, de 6 ó 12 meses según el caso.

2) No se tiene en cuenta el aspecto financiero de la liquidez. Es decir, el hecho de que se practiquen retenciones a cuenta mensualmente no influye en los cálculos; como tampoco lo hace la fecha de la liquidación del IRPF varios meses después de terminado el año al que se refieren los ingresos.

3) Los ingresos se generan uniformemente a lo largo del año, por lo que se supone que las pagas extras están prorrateadas entre los meses. En relación con el punto 1), el despido se produce el 30 de junio, cobrándose la prestación desde el día siguiente.

4) El tipo de cotización a la Seguridad Social utilizado en todos los casos ha sido del

6% a cargo del trabajador. No se consideran las cotizaciones del empleador puesto que el cálculo se centra en la renta disponible.

5) Para el cálculo de las tasas de reemplazamiento del año 1992 se han utilizado las dos tarifas del IRPF vigentes en dicho año. Cuando se considera el trabajador empleado durante todo el año, la tarifa utilizada es la misma que en los años 1993 y 1994, pero para el caso de la compatibilización de las rentas del trabajo (6 meses) con la prestación por desempleo (6 meses), la tarifa utilizada es la que estuvo vigente hasta el 23 de julio de 1992.

Finalmente, conviene explicar la elección de algunos ingresos considerados en el cálculo. El primer nivel de ingresos es igual al SMI (con 2 pagas extraordinarias). El tercero coincide con la renta a la que le corresponde la prestación máxima en 1992 (170% del SMI), cuando la tasa de sustitución era del 80% (2,13 veces el SMI). El segundo nivel es la media aritmética de ambos. El cuarto nivel es, de nuevo, el de la renta a la que le corresponde la prestación máxima, aunque en este caso, cuando la tasa de sustitución es del 70% (2,43 veces el SMI).

La tasa de reemplazamiento relevante para estimar los incentivos provocados para la búsqueda de un empleo, una vez entrado en la situación de desempleo, depende del sentimiento de cada trabajador acerca de la duración probable de esta situación y acerca de la dificultad para encontrar un empleo. Si el desempleado cree que no tendrá grandes dificultades para encontrar un nuevo empleo la tasa de reemplazamiento relevante para él será la de corto plazo: bien la calculada en este trabajo, o cualquier otra semejante, que puede abarcar desde unos pocos días hasta cerca de un año de desempleo. Por el contrario, si el desempleado se da cuenta inmediatamente de los graves problemas a que puede verse enfrentado para conseguir un nuevo trabajo y de que la situación de desempleo tiene una ele-

Cuadro 7
TASAS DE REEMPLAZAMIENTO (CORTO PLAZO): 1992, 1993 Y 1994

| Año 1992 | 1.00xSMI | 1.56xSMI | 2.13xSMI | 2.43xSMI | 2.85xSMI | 3.57xSMI | 4.30xSMI | 5.02xSMI | 5.74xSMI | 6.47xSMI | 7.19xSMI | 7.91xSMI |
|---|----------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Trabaja todo el año | | | | | | | | | | | | |
| Renta salarial | 787,920 | 1,231,125 | 1,674,330 | 1,914,646 | 2,244,330 | 2,814,330 | 2,814,330 | 3,384,330 | 3,954,330 | 4,524,330 | 5,094,330 | 5,664,330 |
| Cuota líquida | 0 | 77,839 | 184,341 | 245,440 | 324,926 | 458,333 | 604,366 | 763,211 | 940,825 | 1,130,397 | 1,339,455 | 1,559,913 |
| Cot. Seg. Soc. (-) | 47,275 | 73,868 | 100,460 | 114,879 | 134,660 | 168,860 | 203,060 | 231,422 | 231,422 | 231,422 | 231,422 | 231,422 |
| Renta disponible | 740,645 | 1,079,418 | 1,389,529 | 1,554,327 | 1,784,744 | 2,187,137 | 2,576,904 | 2,959,696 | 3,352,083 | 3,732,511 | 4,093,453 | 4,442,995 |
| Trabaja los 6 primeros meses, en desempleo el resto del año | | | | | | | | | | | | |
| Prestación ec. | 393,960 | 492,450 | 669,732 | 669,732 | 669,732 | 669,732 | 669,732 | 669,732 | 669,732 | 669,732 | 669,732 | 669,732 |
| Renta salarial | 33,960 | 615,563 | 837,165 | 957,323 | 1,122,165 | 1,407,165 | 1,692,165 | 1,977,165 | 2,262,165 | 2,547,165 | 2,832,165 | 3,117,165 |
| Renta suj. IRPF | 0 | 0 | 0 | 0 | 1,122,165 | 1,407,165 | 1,692,165 | 1,977,165 | 2,262,165 | 2,547,165 | 2,832,165 | 3,117,165 |
| Cuota líquida | 0 | 0 | 0 | 0 | 51,745 | 120,142 | 188,627 | 261,753 | 331,403 | 399,665 | 470,060 | 543,167 |
| Renta neta IRPF | 393,960 | 615,563 | 837,165 | 957,323 | 1,070,420 | 1,287,023 | 1,503,538 | 1,715,412 | 1,930,762 | 2,147,500 | 2,363,105 | 2,573,998 |
| Cot. Seg. Soc. (-) | 23,638 | 36,934 | 50,230 | 57,439 | 67,330 | 84,430 | 101,530 | 115,711 | 115,711 | 115,711 | 115,711 | 115,711 |
| Renta disponible | 764,282 | 1,071,079 | 1,456,667 | 1,569,615 | 1,672,822 | 1,872,325 | 2,071,740 | 2,269,433 | 2,484,783 | 2,701,521 | 2,916,126 | 3,128,019 |
| Año 1993 | | | | | | | | | | | | |
| Trabaja todo el año | | | | | | | | | | | | |
| Renta salarial | 819,420 | 1,278,295 | 1,745,365 | 1,990,020 | 2,334,055 | 2,926,843 | 3,519,631 | 4,112,419 | 4,705,207 | 5,297,995 | 5,980,782 | 6,483,570 |
| Cuota líquida | 0 | 89,174 | 201,411 | 265,230 | 344,491 | 485,370 | 640,491 | 807,420 | 995,158 | 1,199,385 | 1,420,935 | 1,654,797 |
| Cot. Seg. Soc. (-) | 49,165 | 76,698 | 104,722 | 119,401 | 140,043 | 175,611 | 211,178 | 243,454 | 243,454 | 243,454 | 243,454 | 243,454 |
| Renta disponible | 770,255 | 1,112,423 | 1,439,232 | 1,605,389 | 1,849,521 | 2,265,862 | 2,667,962 | 3,061,545 | 3,466,596 | 3,855,156 | 4,226,394 | 4,585,320 |
| Trabaja los 6 primeros meses, en desempleo el resto del año | | | | | | | | | | | | |
| Prestación ec. | 409,710 | 447,403 | 610,878 | 696,507 | 696,507 | 696,507 | 696,507 | 696,507 | 696,507 | 696,507 | 696,507 | 696,507 |
| Renta salarial | 409,710 | 639,148 | 872,682 | 995,010 | 1,167,028 | 1,463,422 | 1,759,816 | 2,056,209 | 2,352,603 | 2,648,997 | 2,945,391 | 3,241,785 |
| Renta suj. IRPF | 0 | 0 | 0 | 0 | 1,167,028 | 1,463,422 | 1,759,816 | 2,056,209 | 2,352,603 | 2,648,997 | 2,945,391 | 3,241,785 |
| Cuota líquida | 0 | 0 | 0 | 0 | 62,437 | 133,660 | 204,884 | 284,310 | 353,295 | 428,652 | 504,677 | 588,141 |
| Renta neta IRPF | 409,710 | 630,148 | 872,682 | 995,010 | 1,104,591 | 1,329,761 | 1,554,932 | 1,711,900 | 1,999,308 | 2,220,346 | 2,440,715 | 2,653,644 |
| Cot. Seg. Soc. (-) | 24,583 | 38,349 | 52,361 | 61,631,816 | 70,022 | 87,805 | 105,589 | 121,727 | 121,727 | 121,727 | 121,727 | 121,727 |
| Renta disponible | 794,837 | 1,048,202 | 1,431,199 | 1,731,076 | 1,938,463 | 2,145,850 | 2,346,680 | 2,574,088 | 2,795,126 | 3,015,495 | 3,228,425 | |
| Año 1994 | | | | | | | | | | | | |
| Trabaja todo el año | | | | | | | | | | | | |
| Renta salarial | 847,980 | 1,322,849 | 1,806,197 | 2,059,380 | 2,415,406 | 3,028,855 | 3,642,304 | 4,255,753 | 4,869,202 | 5,482,650 | 6,096,099 | 6,709,548 |
| Cuota líquida | 0 | 99,881 | 216,967 | 284,598 | 362,472 | 509,884 | 673,245 | 848,270 | 1,045,234 | 1,262,797 | 1,496,404 | 1,743,723 |
| Cot. Seg. Soc. (-) | 50,879 | 79,371 | 108,372 | 123,563 | 144,924 | 181,731 | 218,538 | 251,964 | 251,964 | 251,964 | 251,964 | 251,964 |
| Renta disponible | 797,101 | 1,143,597 | 1,480,858 | 1,651,219 | 1,908,010 | 2,337,240 | 2,750,521 | 3,155,518 | 3,572,003 | 3,967,889 | 4,347,731 | 4,713,681 |
| Trabaja los 6 primeros meses, en desempleo el resto del año | | | | | | | | | | | | |
| Prestación ec. | 317,993 | 462,997 | 632,169 | 720,783 | 720,783 | 720,783 | 720,783 | 720,783 | 720,783 | 720,783 | 720,783 | 720,783 |
| Renta salarial | 423,990 | 661,424 | 903,099 | 1,029,690 | 1,207,703 | 1,514,428 | 1,821,152 | 2,127,876 | 2,434,601 | 2,741,325 | 3,048,050 | 3,354,774 |
| Renta suj. IRPF | 0 | 1,124,421 | 1,535,268 | 1,750,473 | 1,928,486 | 2,235,211 | 2,541,935 | 2,848,659 | 3,155,384 | 3,462,108 | 3,768,833 | 4,075,557 |
| Cuota líquida | 0 | 52,734 | 151,656 | 203,473 | 247,937 | 319,063 | 385,377 | 456,606 | 537,673 | 625,090 | 714,357 | 807,601 |
| Renta neta IRPF | 741,983 | 1,071,687 | 1,383,611 | 1,547,000 | 1,680,549 | 1,916,148 | 2,156,558 | 2,392,053 | 2,617,711 | 2,837,018 | 3,054,476 | 3,267,956 |
| Cot. Seg. Soc. (-) | 41,975 | 65,481 | 89,407 | 101,939 | 119,563 | 149,928 | 180,294 | 207,870 | 207,870 | 207,870 | 207,870 | 207,870 |
| Renta disponible | 700,007 | 1,006,206 | 1,294,205 | 1,445,061 | 1,560,986 | 1,766,219 | 1,976,264 | 2,184,183 | 2,409,840 | 2,629,148 | 2,846,606 | 3,060,086 |
| Tasas de reemplazamiento | | | | | | | | | | | | |
| 1992 | 103.19 | 99.23 | 104.83 | 100.98 | 93.73 | 85.61 | 80.40 | 76.68 | 74.13 | 72.38 | 71.24 | 70.40 |
| 1993 | 103.19 | 94.23 | 99.44 | 101.65 | 93.60 | 85.55 | 80.43 | 76.65 | 74.25 | 72.50 | 71.35 | 70.41 |
| 1994 | 87.82 | 87.99 | 87.40 | 87.51 | 81.81 | 75.57 | 71.85 | 69.22 | 67.46 | 66.26 | 65.47 | 64.92 |

vada probabilidad de extenderse más allá del año, la tasa de reemplazamiento relevante será la de largo plazo, incluso con períodos mayores que los 12 meses contemplados en este trabajo. Por todo lo anterior, vale la pena anotar que las tasas de reemplazamiento presentadas en este trabajo han de tomarse simplemente como un indicador de tipo cualitativo, por más que los cálculos realizados lleven a estimaciones muy concretas.

Dondequiera que se ponga el nivel de la tasa de reemplazamiento a partir del cual los problemas planteados por el riesgo de manipulación son relevantes y la falta de incentivos para la búsqueda de un nuevo trabajo, preocupante, será siempre una elección convencional, sea en el 70% (Barr, 1993) o en el 80% (Hemming, 1984). En cualquier caso, los resultados obtenidos¹⁷ avalan la idea de que la protección por desempleo en España ofrece escasos incentivos, en los primeros meses y para salarios inferiores a unas 2,5 veces el SMI, para motivar la rápida salida de la situación de desempleo, máxime si tenemos en cuenta que la indemnización por despido no es incompatible con la protección por desempleo, aunque ambas tienen como objetivo común el de permitir al parado la búsqueda eficiente de un nuevo trabajo. Por el contrario, la existencia de un máximo en el importe de la prestación provoca un incremento de los incentivos a salir del desempleo para los salarios elevados.

Tanto en el año 1992 como en 1993, las tasas de reemplazamiento de corto plazo de los individuos con salarios que no superaban las 2,5 veces el SMI eran tan elevadas que, en algunos casos, la renta disponible aumentaba con el desempleo (la tasa de reemplazamiento era superior al 100%). No cabe duda de que en esta situación, los problemas de incentivos y de riesgo de manipulación creados por la

propia normativa eran muy altos. Asimismo, las tasas de reemplazamiento de largo plazo de estos individuos en los años citados se encontraban en torno al 80%, o lo superaban; porcentaje a partir del cual pueden considerarse elevados los problemas de incentivos a salir de la situación del desempleo provocados por la protección. Ha sido imposible deducir de la información disponible el número de parados afectados por estos problemas, aunque el hecho de que la base reguladora media fuera, en septiembre de 1993, de 2,06 veces el SMI (línea vertical del gráfico 5) sí puede dar una idea de su importancia.

El cambio más importante ha sido introducido en 1994, al incluir la prestación entre las rentas gravadas por el IRPF. La nueva legislación reduce sustancialmente el riesgo de manipulación y aumenta los incentivos de todos los trabajadores para salir de la situación de desempleo, especialmente la de aquellos cuya prestación no se encuentra limitada por la cuantía máxima de la misma. Además de ello, elimina los problemas de equidad que surgían en los años anteriores, por la exención tributaria de la prestación. En efecto, al considerar conjuntamente la protección por desempleo y el IRPF se observaba un mayor nivel de protección a medida que se ascendía desde un nivel de renta igual a 1,5 veces el SMI, hasta un nivel de renta de 2,5 veces dicho SMI. En este tramo de rentas, el supuesto carácter progresivo de la tarifa del IRPF se convertía en regresivo, al procurar un mejor trato a los individuos con mayor renta. Este efecto desaparece en 1994, tanto en las tasas de reemplazamiento de corto como de largo plazo. En el primer caso, todos los desempleados que no alcanzan el nivel máximo de la prestación reciben una protección similar, en torno al 87,6%; una vez sobrepasado el nivel de renta que da derecho a la prestación máxima (alrededor de 720.800 pesetas en 1994), las tasas de reemplazamiento disminuyen paulatinamente, precisamente porque esa cuantía represen-

¹⁷ Los cuales y confirman, punto por punto, los obtenidos por Martí (1991).

ta cada vez un porcentaje menor de los ingresos salariales previos, aunque en ninguno de los niveles salariales cae por debajo 65%. En el segundo caso, las tasas de reemplazamiento se mantienen ligeramente por encima del 70% en tanto no se alcanza la prestación máxima (excepto para los salarios muy bajos, cuyas tasas de reemplazamiento son claramente superiores), para reducirse rápidamente a medida que se elevan los niveles salariales, de manera que llegan a reducirse hasta el 25%.

En resumen, de los resultados obtenidos se deduce que la protección por desempleo en España ofrecía previamente a 1994, bajo ciertos supuestos y para individuos de bajo nivel de salarios, escasos incentivos para abandonar el desempleo, al menos durante los primeros meses. Este problema es especialmente agudo para salarios bajos (hasta 2,5 veces el SMI, aproximadamente), reduciéndose sensiblemente al elevarse las rentas salariales debido a los topes máximos establecidos en la prestación, y se ve agravado por la compatibilidad de la indemnización por despido con la prestación. Dado que ambos conceptos están dirigidos al mismo fin, como se ha dicho anteriormente, sería lógica la supresión de uno de ellos: la indemnización por despido, en este caso. Con ello se disminuirían los costes salariales al tiempo que se aumentarían los incentivos en los desempleados. No obstante, dada la previsible oposición que suscitaría esta medida, debería optarse por suspender el pago de la prestación en tanto no se agotase el tiempo equivalente de la indemnización. Es decir, si la prestación fuera a suponer un pago de 100.000 pesetas mensuales, y la indemnización fue de 1.000.000 pesetas, la percepción de la prestación se retrasaría 10 meses, aunque sin merma de su duración original.

Desde otro punto de vista la actuación del Sector Público puede parecer ilógico puesto que al gravar con impuestos a los trabajadores (IRPF) y subvencionar a los que no trabajan (protección por desempleo) está actuando en contra de la creación de nuevos puestos de trabajo. Dado que no se cuestiona la desaparición de la protección, las propuestas van en el sentido de cambiar los desincentivos provocados por las características derivadas del sistema de protección por desempleo en incentivos para la búsqueda de un trabajo mediante la transformación de la percepción pasiva de la prestación en un instrumento utilizable por los desempleados, especialmente los de larga duración, para la consecución de un trabajo. Es decir, cada desempleado tendría la posibilidad de ofrecer al empresario la prestación por desempleo (total o parcialmente, pero siempre por tiempo determinado), como subvención por el trabajo ofrecido.

En concreto, la propuesta (Snower, 1994) consiste en el envío al desempleado que ha permanecido 6 meses en dicha situación de un bono por importe de una fracción de la prestación. Si el parado es contratado en el próximo mes, entregará el bono al empresario, quien lo cobrará del Sector Público. Si no es contratado, recibirá en los siguientes meses bonos de cuantía creciente, aunque sin superar en ningún caso el importe de la prestación. Desde el momento en que es contratado, el empresario cobrará mensualmente los bonos recibidos en orden decreciente de valor¹⁸.

La propuesta es, sin duda, interesante, pero no deja de presentar graves problemas en su implantación, especialmente si el importe de la protección es decreciente y limitado temporalmente, como en España.

¹⁸ La propuesta contiene algunas limitaciones entre las que caben destacar que el salario ofrecido no puede ser

inferior al importe del subsidio y que el valor actual de los bonos no debe superar el de la protección pendiente.

1) Es importante estudiar la escala creciente del importe de los bonos, en caso contrario podría desincentivar a los parados de corta duración (sin derecho al bono), que, como hemos visto, son los más afectados por los desincentivos provocados por la protección.

2) Con el crecimiento del bono, este podría llegar a convertirse en un salario de reserva demasiado alto. Por otro lado, como el bono es un límite inferior para el salario, podría llegar a ser un coste salarial demasiado alto, ya que la subvención desaparece totalmente al cabo de un cierto tiempo.

3) Parece evidente que los empresarios deberían cobrar los bonos sólo si incrementarían su empleo neto, lo contrario podría provocar una rotación entre los trabajadores.

4) El sistema podría provocar un proceso de apertura de «nuevas» empresas y el cierre de otras, para aprovechar la creación neta de trabajo en las primeras. Por otra parte, si a las empresas nuevas les quedara vedado el acceso a la utilización de los bonos estarían en desventaja respecto a las existentes.

5) Se debilitaría el papel de estabilizador automático de la protección. En las recuperaciones económicas, cuando la contratación de nuevos trabajadores suele implicar creación neta de empleo, no se reducirían tan rápidamente los gastos de protección como en el sistema actual, puesto que el uso de los bonos alargaría temporalmente los pagos. A ello se añadiría el exceso de gastos correspondiente a los bonos de aquellos desempleados que en cualquier caso, con o sin bonos, hubieran sido contratados. En las recesiones, que implican normalmente una reducción neta de plantillas, las escasas contrataciones se llevarían a cabo sin el uso de los bonos, por lo que no afectarían al desempleo.

6) Para que el sistema no implicara un aumento del gasto habría de excluir de su ámbito a aquellos parados sin derecho a protección, independientemente del período de permanencia en esa situación. Pero eso crearía un doble mercado: la contratación de los parados «con bono» implicaría un menor coste salarial para las empresas que la contratación de parados «sin bono».

4. LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN LOS PAISES DE LA UNION EUROPEA

En este último epígrafe se realiza un análisis sucinto de los sistemas de prestaciones por desempleo en los siguientes países de la Unión Europea (UE): Portugal, Reino Unido, Holanda, Bélgica, Grecia, Irlanda, España, Alemania, Francia, Dinamarca e Italia. Para ello se ha analizado la información dispersa e incompleta disponible, y en particular, la respuesta obtenida sobre este tema en el Cuestionario sobre las Políticas del Mercado de Trabajo Comunitarias, de febrero de 1993. Aunque la normativa analizada para estos países ha sufrido algunos cambios con posterioridad, como consecuencia del proceso de reforma de los mercados laborales en los países comunitarios, los rasgos principales son un punto de contraste de la normativa española anterior a la Ley 22/1993.

4.1. Eficacia en la gestión de las prestaciones por desempleo

Como se refleja en el cuadro 9, el organismo encargado de gestionar las prestaciones por desempleo en España es el Instituto Nacional de Empleo (INEM). España está incluida entre los países de la UE en los que la institución gestora de las prestaciones tiene, además, otras funciones relacionadas con el mercado de trabajo, tales como los servicios de colocación y de formación de los parados. En este grupo no están Francia, Holanda, Portugal ni el Reino Unido. En España el INEM proporciona actualmente las funciones de la gestión de las prestaciones por desempleo junto con el servicio de colocación a los parados, si bien tras el D-L. sobre Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación, de 3 de diciembre de 1993, se autorizó la intermediación en el mer-

cado de trabajo de las empresas de trabajo temporal y de las agencias privadas de colocación sin fines de lucro.

En relación con la eficacia en la gestión está el control de los beneficiarios por parte de la institución gestora de la prestación por desempleo. Estudios realizados en algunos países (OCDE, 1991) ponen de manifiesto que cuanto más frecuentes son los contactos con los parados, menor es la duración del paro, y menor la duración de la prestación por desempleo. Aquellos países con mayor frecuencia en la revisión de las condiciones en las que el parado recibe la prestación son Irlanda (semanalmente), Bélgica (dos veces al mes), Holanda y Francia (una vez al mes). España junto con el Reino Unido, Dinamarca y Alemania, eran los países que en 1992 tenían un contacto menos frecuente con los perceptores de prestaciones por desempleo.

Sin embargo, los contactos del parado con los servicios públicos de empleo pueden ser muy frecuentes pero poco efectivos y superficiales. Algunos países introducen inspecciones, entrevistas, o cursos de formación para los perceptores de prestaciones, estableciendo contactos de carácter más personal con los parados de larga duración¹⁹. El que las intervenciones de los servicios de empleo sean impredecibles asegura cierto grado de eficacia en el control del fraude de las prestaciones por desempleo. No obstante, la viabilidad de este tipo de prácticas dependerá de la relación entre el volumen de perceptores a vigilar y el personal de la institución encargada. En el caso de España, se podría implicar a las patronales y a los sindicatos en la gestión de las prestaciones por desempleo, manteniendo la Administración Pública su papel tutelar (Segura, 1994).

¹⁹ En Dinamarca se estableció el derecho de los parados de larga duración a un empleo temporal en una empresa

privada o pública, o a la formación (Comisión de las Comunidades Europeas, 1992).

Conviene citar una característica sobre la disponibilidad de la prestación. Países con prestaciones relativamente bajas o de corta duración (Grecia, Italia, Irlanda y Reino Unido) imponen un período de carencia de varios días antes de poder reclamar las prestaciones, mientras que países donde el gasto en este tipo de prestación es de una cuantía relativamente alta (Dinamarca, Alemania, España, Francia y Holanda) no hay período de carencia. En general, un período mínimo de carencia ayuda a reducir el coste de administrar las prestaciones así como de eliminar los incentivos a utilizar las prestaciones por desempleo como compensación por los días no trabajados en suspensiones de empleo recurrentes. En muchos casos se contempla el aplazamiento para desalentar la ociosidad del parado y, en otros, tal aplazamiento se produce en los supuestos de indemnización por vacaciones o despido. Además, este retraso existe cuando es necesario preguntar al empresario si el empleo se abandonó voluntariamente o no. En España, de acuerdo con lo establecido en el RD 625/1985, en el primer pago de la prestación por desempleo se descuenta el importe equivalente a 10 días de prestación o subsidio, que se regularizará en el último pago. Este hecho reduce considerablemente el primer pago de la prestación.

Respecto a las condiciones mínimas de cotización para recibir la prestación por desempleo de tipo contributivo, España se incluye en el grupo de países de la UE con período de cotización requerido mayor, tras la entrada en vigor del RD-L. 1/1992, junto con Italia, Portugal, Irlanda, Alemania y Reino Unido. Los menos estrictos en este requisito son Francia, Grecia, Holanda y Dinamarca. Bélgica es un caso atípico, ya que el período mínimo de cotización exigido varía en función de la edad del asegurado.

En cuanto a la forma de financiar las prestaciones por desempleo y, en su caso, de las

políticas activas de empleo, se pueden resaltar las siguientes características (cuadro 10):

1. El sistema de protección por desempleo en España, al igual que el resto de los países analizados, excepto en Portugal y en el Reino Unido, se nutre, en parte, de transferencias específicas del Estado para la financiación de las prestaciones por desempleo. Dinamarca, Italia y Holanda reciben, por ese orden de importancia, fuertes subvenciones públicas. Según la información del Cuestionario se observó que en España la participación del Estado era inferior a la correspondiente al conjunto de cotizaciones, al contrario que en Dinamarca, Holanda, Irlanda y Francia, donde la participación del Estado era relativamente superior. En el resto de los países, excepto en el Reino Unido y Portugal, donde no existe transferencia explícita del Estado para financiar las prestaciones por desempleo, dicha aportación se utiliza para cubrir los posibles déficit. En el caso de Grecia la subvención anual pública es fija en el tiempo.

2. La participación del empresario es siempre superior a la del trabajador (excepto en Alemania y en Dinamarca donde su participación es del 50% para ambos agentes). España tenía la relación más alta entre los tipos del empresario y del trabajador (5,6 veces), tras la subida del tipo de cotización del empresario por desempleo (un punto porcentual) introducida en los Presupuestos Generales del Estado de 1992. Posteriormente, la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1994 incrementó en 0,5 puntos porcentuales la cuota obrera por desempleo a la Seguridad Social. Le siguen, en cuanto a la mayor participación del empresario: Grecia (3 veces), Irlanda (2,5 veces), Portugal (2,2 veces) y Francia (1,6 veces). De la información consultada parece deducirse que la participación del empresario ha aumentado temporalmente en todos los países analizados, excepto en Irlanda y Holanda (desde 1990 a 1992).

3. Todos los sistemas se financian con cotizaciones sobre el salario, excepto en Dinamarca, donde las cotizaciones son fijas en lugar de estar relacionadas con el salario. En Dinamarca se mantiene un sistema de fondos de seguro privado, financiado con cotizaciones fijas de los trabajadores (que son los miembros del seguro privado), por transferencias del Estado y por una fracción sobre la base del IVA de la empresa (3%). Los empresarios pagan el primer día de paro, y desde julio de 1993, también el segundo día. Esto elimina ciertas prácticas, tales como el encubrimiento de despidos voluntarios, mediante pactos entre el empresario y el trabajador con el fin de que este último perciba la prestación²⁰.

Otras diferencias destacables en la financiación de prestaciones por desempleo en el conjunto de la UE son que la prestación asistencial en el Reino Unido (*Income Support*) es financiada con cargo a imposición general, y que en Italia los tipos de cotización del empresario son diferentes por sectores (en la industria 4,11% y en el comercio 1,61%).

4.2. Gasto en prestaciones por desempleo

Para analizar la protección relativa de las prestaciones por desempleo en España con respecto al resto de los países de la UE se estudiarán las siguientes variables: el grado de cobertura a los parados, la duración de la prestación por período cotizado, así como su cuantía y el peso de las prestaciones por desempleo en la economía.

De la comparación entre los años 1985 y 1992 (cuadro 9), años en los que se basa la

información del Cuestionario, se observa que para los países considerados (todos, excepto Italia y Dinamarca), las tasas de cobertura han aumentado, excepto para Grecia (1985-1990) y para el Reino Unido. El aumento en la cobertura se explica por una disminución de los parados mayor que de los beneficiarios de la prestación en los casos de Holanda, Bélgica y Alemania del Oeste, entre 1990 y 1991, mientras que en España (1985-1990) el crecimiento de la cobertura se explica tanto por el aumento del número de beneficiarios como por la caída del número de parados.

El elevado porcentaje de cobertura de Holanda (178,5% en 1992) se debe a la inclusión de ayudas complementarias que elevan el gasto de la prestación por desempleo de ciertos colectivos de parados, y de prestaciones suplementarias a jóvenes. Conviene destacar, también, la elevada cobertura, en 1992, registrada en Bélgica (86,8%), Alemania (72,5% en el Oeste y 82,2% en el Este), Francia (65%) y España (63,3%). En Italia, el régimen general de las prestaciones por desempleo cubre sólo una pequeña proporción de los parados que trabajaron anteriormente (12% estimado para 1990), recibiendo el resto, en su mayoría, prestaciones de varios programas especiales (Comisión de las Comunidades Europeas, 1992).

En relación a la duración de la prestación por desempleo por período cotizado hay que destacar que, generalizando a todos los países estudiados, mantienen un sistema de prestaciones de tipo mixto, constituido por prestaciones de carácter contributivo y asistencial. No obstante, destacan ciertos países donde predomina la relación de la prestación con el salario anterior (principio contributivo), tales

como bajas voluntarias aquellas que efectivamente se producen en sus empresas, aumentando la tasa de denegación de las prestaciones (OCDE, 1991).

²⁰ Otro ejemplo, que estaría fuera del marco de análisis, sería el de Estados Unidos, donde los empresarios cotizan en función del número de trabajadores que despiden en un determinado número de años, lo que lleva a presentar

como Alemania, Francia y España, y otros en los que es prioritario garantizar un mínimo de renta (principio asistencial), especialmente en el Reino Unido e Irlanda

Respecto a las prestaciones contributivas, hay que indicar que la duración de esta prestación en Portugal depende de la edad del perceptor, registrándose el caso en que la duración de la prestación de tipo contributivo es superior al período de cotización mínimo exigido (18 meses) para perceptores mayores de 35 años, beneficiando a los parados de edad avanzada frente al resto. En los demás países, la duración de la prestación contributiva guarda una relación con el período cotizado. En Alemania, el derecho a percibir la prestación depende de la edad, además del período cotizado, y en Dinamarca, del período cotizado y de los años en los que el perceptor se ha asegurado en el Fondo de Seguro Privado. La duración es fija en el Reino Unido y en Irlanda, independientemente del período cotizado.

Con la excepción de Bélgica, que en principio tiene una prestación contributiva de carácter ilimitado (aunque decreciente en el tiempo, excepto en el caso del cabeza de familia que es siempre el 60% del salario bruto²¹), la duración máxima por período cotizado es de hasta 7 años en Dinamarca, de 5 años en Holanda (en el caso de la prestación prolongada), de dos años y medio para Francia y Portugal y de dos años para España. La información disponible del Cuestionario refleja que la duración mínima, por período cotizado es más baja en España (4 meses por un año de cotización), seguida por Grecia (5 meses), Holanda y Alemania (6 meses).

²¹ El carácter ilimitado de la prestación contributiva en Bélgica tiene como tope el que la duración en el paro sea superior al doble de la media nacional. Para los parados temporales y a tiempo parcial se produjo una reducción de la prestación por desempleo de 26 días por

La relación entre el período mínimo con derecho a la prestación con respecto al período cotizado alcanza los valores más bajos en España (0,3), Italia, Alemania, Dinamarca y Portugal. En el resto de los países dicha relación es la unidad o superior a la unidad. Hay que indicar que la relación entre la duración de la prestación contributiva es función creciente del período cotizado hasta un límite en España, al igual que en todos los países en los que predomina el sistema contributivo, reduciéndose la proporción recibida de la renta anterior para tramos elevados de renta.

Las características más destacables, en cuanto a las prestaciones asistenciales, son las siguientes:

1) Dependen de la edad en el caso de Portugal, Holanda y Grecia.

2) En principio, tienen carácter ilimitado en el caso de el Reino Unido, Holanda, Irlanda y Alemania.

3) Se amplían las prestaciones de carácter asistencial hasta la edad de jubilación en la generalidad de los países. El alargamiento de las prestaciones asistenciales hasta la edad de jubilación trata de favorecer a los parados de larga duración, que tienen escasas perspectivas de acceder a un empleo. Las soluciones adoptadas por unos y otros países son, o bien pasar a los desempleados a la situación de jubilación anticipada o bien mantener a estas personas dentro del grupo de población laboral pero recibiendo prestaciones asistenciales. Todos los países establecen una edad mínima para acceder a la situación de prejubilación.

mes a 17 días por mes, para los parados de 2 o más años la prestación por desempleo se redujo un 20%, y para los que llevan 1 año de disfrute de la prestación, la reducción fue del 10%.

En general, las prestaciones asistenciales dependen de las circunstancias familiares (excepto en Francia) y suelen prolongarse, en los casos de prestaciones limitadas, para los parados de edad avanzada. Son relativamente reducidas las prestaciones asistenciales en Grecia, Portugal, Italia²² y España, excepto en el caso de los parados de edad avanzada y con ciertas responsabilidades familiares en los que se prolonga la prestación, por el efecto del RD-L. 3/1989.

Respecto al peso de las prestaciones por desempleo en la economía conviene señalar la importancia de este gasto corriente en el caso de España, en consonancia con el elevado volumen de parados existente. En España (excluyendo el gasto por capitalización de la prestación), Irlanda, Holanda y Bélgica, con una participación de este gasto en el PIB semejante, el peso de este gasto en el total del PIB cayó relativamente en 1990 frente al de 1985. Hay que destacar la escasa representatividad del gasto en prestaciones por desempleo en el Reino Unido, Portugal y Grecia.

Aunque no se dispone de información referente a la prestación contributiva por desempleo parcial, conviene citar que muchos países estimulan el recurso al desempleo parcial frente al despido. En algunos países, un parado que encuentra un trabajo a tiempo parcial cuyas ganancias son inferiores a un determinado nivel puede continuar percibiendo prestaciones por desempleo, pero las ganancias superiores a ese nivel se deducen de las prestaciones por desempleo. Por lo que la renta neta no aumenta hasta que las ganancias no superen ese límite. En otros países, entre los que se incluye España, las prestaciones contributivas por desempleo parcial para personas que empiezan a trabajar a tiempo parcial y buscan un empleo

²² En Italia no existen prestaciones asistenciales de carácter general. Se concede el Subsido Extraordinario, en algunas regiones, y el Subsido por la Movilidad de la

a tiempo completo, se reducen en proporción a las horas trabajadas. Por último, hay países, es el caso de Reino Unido, contrarios a la utilización del desempleo parcial. No obstante, se proporciona una ayuda familiar (*Family Credit*), que aunque no es una prestación por desempleo, se concede a trabajadores con empleos mal remunerados (OCDE, 1992).

4.3. La relación entre la prestación por desempleo y los salarios (tasa de reemplazamiento)

Las prestaciones por desempleo reciben un tratamiento fiscal diferente, según los países, lo que ocasiona diferencias entre las tasas de sustitución salarial. Si a ello se añaden unas sanciones desiguales para el caso de que el perceptor de la prestación rechace un empleo, se comprenderá que la relación entre estas prestaciones y los incentivos en la búsqueda de empleo varíen según los países.

En general, el grado de protección teórica de la renta (tasa de sustitución salarial), al margen de consideraciones del nivel relativo del SMI, no varía mucho en los países considerados de la UE en el caso de los desempleados de corta duración, excepto en el caso de Italia (20-80%). Para los 6 primeros meses, la tasa de sustitución salarial en España es de las más elevadas (70% de la base reguladora, tras el RD-L. 1/1992), pero para el resto del período (máximo dos años), está en torno a la media comunitaria. Destacan los elevados porcentajes en Holanda (78% en los 2 primeros años), Alemania (68% en el primer año, aunque de una base menor, ya que se calcula sobre el salario neto) y de Dinamarca (65-70%). En el extremo inferior estarían Grecia (40%), Irlanda (35% para un soltero y parado de larga dura-

Mano de Obra, a las empresas afectadas que cumplan ciertos requisitos respecto a la actividad y al número de trabajadores.

ción) y el Reino Unido, con una prestación fija, sin relación con el salario. No obstante, para hacer una comparación más precisa de las tasas de reemplazamiento habría que tener en cuenta, además de la renta, si la prestación por desempleo está sujeta a tributación general, al pago de cotizaciones, y por último, incluir las indemnizaciones por despido como bonificación global al desempleo (en el caso de Holanda estas indemnizaciones se descuentan de las prestaciones por desempleo a percibir, o parcialmente en el sistema francés de 1984), según se indica en Cachón Rodríguez y Sáez Fernández (1984). Según un índice de las Comunidades Europeas que mide el número de semanas pagadas en concepto de indemnización por despido y el período de preaviso, España, Italia y Grecia son los países de la UE con una mayor protección media (García Perea y Gómez, 1993).

El porcentaje de sustitución varía dependiendo de las características familiares de los individuos. Así, en Bélgica puede oscilar en el segundo período (al final del primer año, con una duración de 6 meses, más 3 meses por año de trabajo asalariado) desde un 60% para el cabeza de familia, a un 35% si se comparten rentas. En Grecia, por cada miembro familiar dependiente se incrementa la prestación diaria un 10%, en Irlanda la tasa de sustitución pasa de un 35% (del salario neto a un 64% para casados con 2 hijos y un adulto a su cargo. En Alemania la tasa de sustitución se incrementa hasta 5 puntos porcentuales si se tiene hijos a su cargo. En España las responsabilidades familiares del percipitor afectan a la duración de la prestación y al porcentaje máximo de la prestación contributiva.

Las tasas efectivas de reemplazamiento del salario son menores que las tasas obligatorias en España, Bélgica, Grecia, Alemania, Portugal o Dinamarca, debido a la existencia de topes que fijan un límite absoluto a las prestaciones. La existencia de topes máximos (y la exención impositiva hasta 1993) lleva a que los efectos adversos en España, en cuanto a que las prestaciones por desempleo desincentiven la búsqueda de empleo, se localicen en las rentas más bajas (ver epígrafe 3), mientras que en Dinamarca se estima una tasa de sustitución del 90% y en Holanda hasta del 99% para las rentas más bajas.

En general, la tasa de sustitución es menor conforme aumenta el período de paro, incluso en el caso de que existan responsabilidades familiares, siendo más pequeña la tasa de sustitución para los solteros que para los casados con personas dependientes a su cargo. En Bélgica, una persona casada cuyo cónyuge trabaje, tiene derecho a percibir prestaciones durante un plazo indefinido, aunque de una baja cuantía. Dinamarca, Holanda, Francia y España tienen los períodos más prolongados de prestaciones por desempleo relacionados con el salario, y en Holanda, Alemania y Bélgica, las tasas de sustitución más altas en el caso de parados de larga duración con personas dependientes a su cargo (Comisión de las Comunidades Europeas, 1992).

Por último, en Grecia, Irlanda, Italia y Portugal las prestaciones por desempleo no están sujetas a ningún tipo de tributación, mientras que en el resto de la UE existe algún tipo de imposición sobre la renta.

5. CONCLUSIONES

La eficacia en la gestión de las prestaciones por desempleo en España puede ser mejorada diferenciando las funciones de gestión y de formación y colocación de los parados en distintas instituciones, destinando mayores efectivos por colectivo de parados, aumentando el control en el cobro de las prestaciones, y mejorando el contacto con los parados, especialmente con los de larga duración. España se encuentra entre los países de la UE que más gasta, más parados cubre y menos controla, en parte por el elevado contingente de parados existente.

Respecto al sistema de financiación de las prestaciones por desempleo, el español está en línea con el del resto de los países estudiados, y destaca la menor participación del Estado con respecto a la conjunta del empresario y trabajador. España es un país en el que la cotización del empresario por desempleo es más alta en relación a la del trabajador, incrementándose dicha divergencia con el aumento en el tipo de cotización del empresario tras la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1992.

En cuanto a la rigurosidad en la percepción de la prestación por desempleo (ya sea de tipo contributivo o asistencial, si se requiere un período mínimo de cotización) se observa que España, tras el RD-L. 1/1992, está entre los países con un período de cotización mínimo requerido de los más altos para percibir la prestación contributiva.

Con respecto al cumplimiento del objetivo de este gasto, España es eficaz en cuanto que la tasa de cobertura es elevada y ha crecido considerablemente, debido al fuerte incremento del número de beneficiarios, aunque la discrepancia entre el crecimiento del número de beneficiarios y de parados tiende a reducirse. España, Holanda, Bélgica Alemania y Francia

son los países con más elevada tasa de cobertura de paro.

España mantiene un sistema de prestaciones por desempleo de tipo mixto, al igual que el resto de países analizados. El sistema de prestaciones contributivas beneficia a los trabajadores más estables, de edad más avanzada, con respecto a los que se reintegran al empleo tras una interrupción prolongada (en su mayoría mujeres), a los eventuales, a los que acceden por primera vez al mercado de trabajo y a los parados de muy larga duración. Además, y al igual que en otros países comunitarios, ciertos colectivos, funcionarios y trabajadores domésticos, no están cubiertos por los sistemas de prestaciones. También es bastante generalizada la pérdida de los derechos a percibir prestaciones por desempleo (en Francia, España, Grecia y Portugal), o al menos la existencia de un período de carencia, cuando se ha abandonado voluntariamente el empleo anterior. En el caso del Reino Unido, si el solicitante ha abandonado el empleo pierde el derecho a percibir prestación contributiva aunque normalmente sigue percibiendo la prestación asistencial, aunque de menor cuantía (se reduce un 40%), sin quedar afectadas las ayudas que recibe el trabajador por las personas que tiene a su cargo o las ayudas a la vivienda (OC-DE, 1992).

Las prestaciones asistenciales son relativamente más generosas para los que tienen responsabilidades familiares (duración hasta 21 meses) y para los de edad avanzada (especialmente para los mayores de 45 años y de 52 años), no así para el resto. En términos de gasto con respecto al PIB, España dedica un porcentaje relativamente elevado, junto con Irlanda —países con las más altas tasas de paro de la UE— Bélgica y Holanda, países que registran un elevado gasto en prestaciones por desempleo.

La reforma de abril de 1992 fue necesaria en cuanto al incremento tendencial del gasto

en prestaciones por desempleo, y correctora, en cierta medida, del crecimiento de las prestaciones contributivas. En cuanto a la forma de financiar el gasto hay que indicar el importante papel de la cotización del empresario respecto a la participación del Estado, incrementado por el aumento de la cotización por desempleo del empresario en 1992.

También hay que indicar que el RD-L. 1/1992 eliminó la capitalización de la prestación contributiva en la modalidad de autónomos (92,6% del total de perceptores sujetos al sistema de capitalización), lo que ha supuesto un aumento de las prestaciones de tipo contributivo, al no desviarse hacia otras fórmulas de capitalización permitidas²³. Este tipo de programas destinados a animar a los parados hacia el trabajo por cuenta propia son generalizados en la UE. Su objetivo no es crear un elevado número de puestos de trabajo sino fomentar la iniciativa empresarial así como conseguir eliminar una parte de la economía sumergida. Unido a la ayuda económica, se ofrece asesoramiento en determinado grado según cada país (en Francia se utiliza el sistema de ayuda por «talonario», que permite obtener formación y asesoramiento a un precio más bajo del normal). La tasa de supervivencia de estas empresas es del 50%-60% en Francia y en el Reino Unido. Para reducir la tasa de fracaso, el servicio público de empleo tiende a asegurarse de que el aspirante antes de crear una empresa elabore un plan viable.

Hay que citar que la cobertura que se concede en España a los parados es elevada en cuanto a la duración, más que en términos de cuantía de la prestación —que disminuyó tras el RD-L. 1/1992—, y que beneficia a los parados con salario medio cotizado durante un período de tiempo elevado (48 meses), frente a los que buscan su primer empleo (20% del paro regis-

trado), con lo que no se esperan incrementos considerables en la tasa bruta de cobertura (63,3% en 1992, según el INEM).

Parecen necesarias las medidas tendentes a diferenciar la gestión de las prestaciones por desempleo de la de formación y colocación de parados, siempre que se mantenga el cruce de los ficheros de empleados y perceptores de prestaciones. Es, asimismo, conveniente una mayor frecuencia de los contactos con los perceptores, aumentando el personal destinado a ello, y un control especialmente intensivo en los parados de larga duración, mediante entrevistas e inspecciones en profundidad. La existencia de topes a la prestación contributiva (133.254 pesetas al mes en 1994), así como la introducción de la imposición sobre las prestaciones, refuerzan los incentivos a la búsqueda activa de empleo para los perceptores de prestaciones por desempleo.

El comportamiento fuertemente expansivo de las prestaciones por desempleo en España en el último trienio, y su empeoramiento debido a la última crisis económica ha provocado la realización de ciertos recortes en su cuantía y duración.

Las prestaciones por desempleo vigentes en España se presentan como programas de sustitución de rentas, en cuanto a las prestaciones contributivas, y como programas de renta mínima garantizada, en cuanto a las prestaciones asistenciales. En este tipo de programas de protección por desempleo no se eliminan ciertos problemas generales intrínsecos, tales como el riesgo de manipulación (*moral hazard*), el abuso en la percepción de la prestación por desempleo, la creación de efectos disuasorios sobre la oferta de trabajo y el ahorro, así como las consecuencias negativas sobre el déficit y los costes salariales ante la financiación de

²³ Según datos del MTSS, el gasto estimado en la capitalización de la prestación por desempleo registró una

caída del 38% en 1992, que contrasta con un crecimiento del 14,4% en 1991.

estos programas, que se agravan en las crisis económicas. En definitiva, el problema radica en la elección de aquel nivel de protección que cubra de la contingencia del paro (provocando el ahorro forzoso de los individuos) sin introducir efectos negativos en cuanto a costes de eficiencia.

En el caso de España, este nivel crítico no parece que se haya alcanzado, y los costes de eficiencia a los que se enfrenta son elevados. La elevada tasa de paro existente dificulta la gestión eficaz de los recursos disponibles, tradicionalmente insuficientes, así como el control necesario por parte del INEM. Asimismo, la relación entre beneficiarios y cotizantes ha alcanzado un valor preocupante que supone un esfuerzo de financiación muy elevado, es-

pecialmente en la fase recesiva del ciclo económico. La reforma aplicada en 1989 tuvo un carácter procíclico, al aumentar considerablemente el gasto en prestaciones asistenciales en plena fase expansiva, mientras que las reformas de 1992 y 1993, introducidas en la fase recesiva del ciclo, han provocado un importante recorte de las prestaciones contributivas y mitigado ciertos efectos adversos en el mercado de trabajo. No obstante, comparando el nivel de protección por desempleo en España, fundamentalmente contributivo, y en otros países de la UE, se concluye que, tras las últimas medidas introducidas, el nivel de protección por desempleo en España es similar a la media de los países de la UE, si bien su tasa de paro es muy superior a la media, habiéndose reducido sustancialmente el problema de los incentivos.

6. BIBLIOGRAFIA

Alba-Ramírez, A., y Freeman, R. (1990): «Jobfinding and wages when longrun unemployment is really long: the case of Spain», *NBER working paper series*, n. 3409.

Albi, E., Contreras, C., González-Páramo, J.M., y Zubiri, I. (1992): «Teoría de la Hacienda Pública», *Ariel Economía*, Barcelona.

Andrés, J., García, J., y Jiménez, S. (1989): «La incidencia y la duración del desempleo masculino en España», *Moneda y Crédito*, n. 189, p. 75-124.

Atkinson, A. B. (1987): «Income Maintenance and Social Insurance», en Auerbach, A.J., y Feldstein, M. (eds.), *Handbook of public economics*, vol. II, Amsterdam.

Barr, N. (1993): «The Economics of the Welfare State», Weidenfeld and Nicholson (London).

Blanco, J. M. (1992): «Los efectos del seguro de desempleo sobre la actividad laboral y las horas trabajadas», *Moneda y Crédito*, n. 195, p. 283-328.

Cachón Rodríguez y L., y Sáez Fernández (1984): «Sistemas de Protección por Desempleo en los países industrializados». Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

Comisión de las Comunidades Europeas (1989): «La financiación de la protección social en la Comunidad: un debate en Toledo». Bruselas, enero 1989.

Comisión de las Comunidades Europeas (1992): «El empleo en Europa». Dirección General de Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales. Bruselas.

Comité de Políticas Económicas de la CE (1993): «Cuestionario sobre las políticas del mercado de trabajo comunitarias», febrero 1993.

Feldstein, M. (1978): «The effect of unemployment insurance on temporary lay off unemployment», *The American Economic Review*, diciembre 1978, pg. 834-846.

Fuentes Quintana, E. (1973): «Hacienda Pública».

García Perea, P., Gómez, R. (1993): «Aspectos institucionales del mercado de trabajo español», *Boletín Económico*, septiembre 1993. Banco de España.

Hemming, R. (1984): «Poverty and incentives. The Economics of Social Security», Oxford University Press.

Luna, C., y Navarro, P. (1994): «Afilación, cotizaciones y prestaciones de la Seguridad Social», Documento Interno del Banco de España.

Malinvaud, E. (1985): «Paro masivo», Antoni Bosch.

Martí S., M. (1991): «El seguro de desempleo: un estudio sobre su adecuación», *Cuadernos de investigación*, n. 3, Universidad de Alicante.

OCDE (1991): «Perspectivas del Empleo, 1991». Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

OCDE (1992): «Perspectivas del Empleo, 1992». Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

Segura, J. (1994): «Una revisión de algunos programas de protección social». Fundación Empresa Pública.

Snower, D.J. (1994): «The simple economics of the benefit transfers», *Discussion Paper* n. 1086, Centre for Economic Policy Research.

Stiglitz, Joseph E. (1986): «Economics of the Public Sector», W.W. Norton & Company (New York. London).

Esquema I

Prestación contributiva por desempleo total (I)

| Regulación | Beneficiarios | Cuantía de la prestación | Periodo de ocupación cotizada | Duración máxima de la prestación | Financiación de la prestación |
|--|---|---|---|---|--|
| Ley 51/1980, de 8-10. Básica de Empleo | Trabajadores por cuenta ajena, incluidos en el Régimen General y en los especiales que protegen dicha contingencia (2), que estén en situación legal de desempleo, en alta laboral o situación asimilada y con un período mínimo de cotización de 6 meses, en los 4 años anteriores a la situación de desempleo | 80% Base Reguladora (3) durante los 6 primeros meses 70% Base reguladora desde el 7.º al 12.º mes 60% Base reguladora a partir del 12.º mes Con los siguientes límites: Máximo en todos los casos: 220% del salario mínimo interprofesional vigente (SMI) Mínimo para los trabajadores con cargas familiares: igual al SMI | > 6 ≤12 meses >12 ≤18 meses >18 ≤24 meses >24 ≤30 meses >30 ≤36 meses >36 meses | 3 meses 6 meses 9 meses 12 meses 15 meses 18 meses Se ampliará hasta 24 meses si con ello se puede acceder a cualquier tipo de jubilación | 60% del gasto total mediante cotizaciones de empresarios y trabajadores y el 40% restante a cargo del Estado. Las desviaciones presupuestarias a cargo del Estado. |
| Ley 31/1984, de 2-8. Protección por Desempleo. Vigencia: 5-8-84 a 7-9-92 | No se modifica | 80% Base Reguladora (3) durante los 6 primeros meses 70% Base Reguladora desde 7.º a 12.º mes 60% Base Reguladora desde el 13.º mes Con los siguientes límites: Mínimo: igual al SMI (4) Máximo: 170% SMI si el trabajador no tiene hijos a su cargo 195% SMI con 1 hijo 220% SMI con 2 o más hijos | ≥ 6 <12 meses ≥12 <18 meses ≥18 <24 meses ≥24 <30 meses ≥30 <36 meses ≥36 <42 meses ≥42 <48 meses ≥48 en adelante | 3 meses 6 meses 9 meses 12 meses 15 meses 18 meses 21 meses 24 meses | La prestación mediante cotizaciones de empresarios y trabajadores. Las cotizaciones a la Seg. Soc. a cargo del Estado |
| RD-L. 3/1989, de 31-3. Medidas adicionales de carácter social | Se modifica para incluir a los trabajadores por cuenta ajena retribuidos a la parte, que presten servicios en embarcaciones pesqueras de más de 10 y menos de 20 Tm. de registro bruto | No se modifica | No se modifica | No se modifica | No se modifica |
| Ley 22/1992, de 30-7. Medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo | Mismo colectivo, pero deben tener cubierto un período mínimo de 12 meses de cotización dentro de los 6 años anteriores a la situación legal de desempleo | 70% Base Reguladora durante los 6 primeros meses 60% Base Reguladora desde el 7.º en adelante No se modifican los límites. | ≥12 <18 meses ≥18 <24 meses ≥24 <30 meses ≥30 <36 meses ≥36 <42 meses ≥42 <48 meses ≥48 <54 meses ≥54 <60 meses ≥60 <66 meses ≥66 <72 meses ≥72 meses | 4 meses 6 meses 8 meses 10 meses 12 meses 14 meses 16 meses 18 meses 20 meses 22 meses 24 meses | No se modifica |
| Ley 22/1993, de 29-12. | Se incluye a los estibadores portuarios. | Se deduce de la prestación el 65% de la cotización a la Seg. Soc. del trabajador (el 35% restante sigue a cargo de la entidad gestora) Límite mínimo: | | | |

Esquema I (cont.) Prestación contributiva por desempleo total (I)

| Regulación | Beneficiarios | Cuanta de la prestación | Período de ocupación cotizada | Duración máxima de la prestación | Financiación de la prestación |
|---|----------------|---|-------------------------------|----------------------------------|---|
| Ley 21/1993, de 29-12. Presupuestos Gen. Estado | No se modifica | 100% SMI si hay hijos a cargo 75% SMI si no hay hijos a cargo Límite máximo: no se modifica Reduce la prestación al eliminar la exención de la que venía disfrutando en el IRPF: el RD-L. 120/1994, de 28-1, determina la escala de tipos de retención | No se modifica | No se modifica | No se modifica |
| RD-L. 1/1994, de 20-6. Texto refundido de la Ley General de la Seg. Social. | No se modifica | No se modifica | No se modifica | No se modifica | Mediante cotizaciones de empresarios y trabajadores y la aportación del Estado. |

(1) Además de por extinción de contrato, el INEM concede la prestación contributiva por desempleo total, que por tanto se rige por esta regulación, en los siguientes casos:

- (a) Suspensión de contratos de trabajo, por expediente de regulación de empleo.
- (b) Penados liberados de prisión, por las cotizaciones pagadas antes de su ingreso en prisión o en su caso, por las cotizaciones efectuadas durante su permanencia en prisión por el trabajo realizado en la misma.
- (c) Emigrantes retornados, por las cotizaciones efectuadas antes de su salida de España o por las cotizaciones efectuadas en el extranjero si es que éstas son computables en virtud de convenio legalmente suscrito.
- (d) Trabajadores fijos discontinuos, en caso de interrupción de actividad.

(2) Esta Ley no afecta a los trabajadores por cuenta ajena de carácter fijo del Régimen Especial Agrario que tienen derecho a las prestaciones en otras condiciones y plazos.

(3) Base Reguladora: promedio de la base de cotización por desempleo en los 6 meses anteriores a la situación legal de desempleo; siendo la base de cotización por desempleo: total de retribuciones percibidas por el trabajador en el período de que se trate más la parte proporcional de pagos extraordinarios y de las restantes percepciones de carácter extraordinario o de devengo superior al mensual.

(4) El salario mínimo interprofesional incluirá la parte proporcional de 2 pagas extraordinarias.

Esquema I (cont.)
Prestación contributiva por desempleo total (I)
Real Decreto-Ley 1/1994, de 20-6, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social

| Beneficiarios | Cuantía de la prestación | Período de ocupación cotizada | Duración máxima de la prestación (7) | Financiación de la prestación |
|--|--|---|---|--|
| Trabajadores por cuenta ajena, incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social y en los especiales que protegen dicha contingencia, además del personal contratado en régimen de derecho administrativo y los funcionarios de empleo al servicio de las Administraciones Públicas (2), que se encuentren en situación legal de desempleo, en alta laboral (o en situación asimilada) y que acrediten un período mínimo de cotización de 12 meses dentro de los 6 años anteriores a la situación legal de desempleo (3). | 70% de la Base Reguladora (BR) durante los 6 primeros meses (4). 60% de la BR desde el 7.º mes. Límites: Mínimo: Sin hijos a cargo: 75% del salario mínimo interprofesional (SMI) vigente en el momento del nacimiento del derecho (5). Con 1 o más hijos a cargo: 100% del SMI citado. Máximo: 170% del SMI citado, que podrá elevarse hasta el 220% según el número de hijos (6). La prestación estará sujeta al IRPF. | ≥12 <18 meses ≥18 <24 meses ≥24 <30 meses ≥30 <36 meses ≥36 <42 meses ≥42 <48 meses ≥48 <54 meses ≥54 <60 meses ≥60 <66 meses ≥66 <72 meses ≥72 meses | 4 meses 6 meses 8 meses 10 meses 12 meses 14 meses 16 meses 18 meses 20 meses 22 meses 24 meses | La acción protectora se financiará mediante cotizaciones (de empresarios y trabajadores) y la aportación del Estado. |

- (1) Además de por extinción de contrato, el INEM concede la prestación contributiva por desempleo total en los siguientes casos:
- 1.1) Suspensión de la relación laboral en virtud de expediente de regulación de empleo.
 - 1.2) Penados liberados de prisión.
 - 1.3) Emigrantes retornados a España, al extinguirse su relación laboral, siempre que no obtengan la prestación en el país extranjero y acrediten cotización suficiente antes de salir de España.
 - 1.4) Trabajadores fijos discontinuos cuando carezcan de ocupación efectiva.
- (2) Esta Ley no afecta a los trabajadores por cuenta ajena de carácter fijo del Régimen Especial Agrario, que tienen derecho a las prestaciones en otras condiciones y plazos.
- (3) También están incluidos en la acción protectora, con ciertas condiciones particulares:
- 3.1) Los trabajadores que han cumplido la edad ordinaria exigida para la obtención de la pensión contributiva de jubilación.
 - 3.2) Los trabajadores por cuenta ajena, retribuidos en la parte, que presten servicios en embarcaciones pesqueras de hasta 20 TM de registro bruto.
 - 3.3) Los trabajadores de estiba portuaria.
- (4) Base Reguladora: promedio de las bases de cotización por desempleo durante los 6 meses anteriores a la situación legal de desempleo.
- (5) El SMI incluirá la parte proporcional de 2 pagas extraordinarias.
- (6) La Ley remite al desarrollo reglamentario para fijar la escala. Cabe suponer que coincidirá con la vigente:
- 170% del SMI citado, sin hijos a cargo.
 - 195% del SMI citado, con 1 hijo.
 - 220% del SMI citado, con, al menos, 2 hijos.
- (7) La duración de la prestación de los trabajadores afectados por los procesos de reconversión y reindustrialización (mayor que la de esta Ley) se rige por sus propias normas.

Esquema 2

Subsidio por desempleo como parte de la protección asistencial

| Regulación | Beneficiarios | Duración del subsidio | Cuantía del subsidio | Financiación del subsidio |
|--|--|---|---|---|
| Ley 51/1980, de 8-10. Básica de Empleo | Parados inscritos en una Oficina de Empleo que: a) Hayan agotado la prestación contributiva, carezcan de rentas superiores al salario mínimo, tengan responsabilidades familiares y una edad >18 y <65 años b) Los trabajadores que retornan del extranjero | 6 meses prorrogables por otros 3, por lo que el máximo son 9 meses | 75% del salario mínimo interprofesional (SMI) vigente en cada momento (1) | 60% del gasto mediante cotizaciones de empresarios y trabajadores. El 40% restante a cargo del Estado. Las desviaciones presupuestarias a cargo del Estado. |
| Ley 31/1984, de 2-8. Protección por Desempleo | 1. Parados inscritos como de mandantes de empleo que no hayan rechazado una oferta de empleo adecuada en el plazo de 1 mes y carezcan de rentas superiores al salario mínimo interprofesional y que: I.a) agotaron la prestación contributiva y tienen responsabilidades familiares. I.c) sean emigrantes retornados sin derecho a la prestación contributiva. I.d) sean liberados de prisión sin derecho a la prestación contributiva. I.e) sean declarados capaces o inválidos parciales como consecuencia de una revisión por mejoría. 2. No han cubierto el período mínimo de cotización de 6 meses necesario para acceder a la prestación contributiva, siempre que acrediten, al menos, 3 meses de cotización y tengan responsabilidades familiares, y reúnan los requisitos mencionados en 1. 3. Parados mayores de 55 años, con o sin responsabilidades familiares, que tengan cumplidos todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de jubilación y se encuentren en alguna de las situaciones incluidas en los puntos 1 y 2 (3) | I.a) 6 meses prorrogables: + 6 + 6 meses I.c) Igual que I.a) I.d) Igual que I.a) I.e) Igual que I.a) 2. meses meses cotiz. subsidio 3 3 4 4 5 5 3. Indefinida, hasta que alcance la edad que le permita acceder a una pensión contributiva de jubilación. | 75% del SMI vigente en cada momento (2) | Se financia exclusivamente con cargo al Estado |
| RD-L. 3/1989, de 31-3. Medidas adicionales de carácter social. | 1. Se amplía la cobertura por inclusión de nuevos supuestos (1.b) y por extensión del período (en ciertos casos de 1.a): I.a) Caso general descrito arriba. I.a.a) Si el parado es mayor de 45 años. I.a.b) Si la prestación contributiva fue de, al menos, 6 meses: I.a.b.a) y el parado es menor de 45 años. I.a.b.b) y el parado es mayor de 45 años. | I.a) No se modifica I.a.a) = I.a) + 6 meses I.a.b.a) = I.a) + 6 meses I.a.b.b) = I.a) + 12 meses | 75% del SMI vigente en cada momento (2). | No modifica la Ley 31/1984 |

Esquema 2 (cont.)

Subsidio por desempleo como parte de la protección asistencial

| Regulación | Beneficiarios | Duración del subsidio | Cuantía del subsidio | Financiación del subsidio |
|--|---|--|---|---|
| | <p>1.b) Parados que agotaron una prestación contributiva de, al menos, 12 meses: mayores de 45 años y sin responsabilidades familiares.</p> <p>3. En este caso se rebaja la edad a los 52 años, pero, a cambio, se exige un período mínimo de cotización de 6 años a lo largo de la vida laboral, permaneciendo la necesidad de cumplir todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de jubilación, y encontrarse en alguna de las situaciones de los puntos 1 y 2 (3).</p> <p>4. Se crea un subsidio especial para los desempleados mayores de 45 años, que agotaron la prestación máxima (24 meses), con o sin responsabilidades familiares, y que reúnan los requisitos para incorporarse a alguno de los supuestos del punto 1.</p> | <p>1.b) 6 meses</p> <p>3. Indefinida, hasta que alcance la edad que le permita acceder a una pensión contributiva de jubilación</p> <p>4. 6 meses; previos a 1.a) o 1.b): máximo posible 36 meses si enlaza 4. + 1.a.b.b)</p> | <p>75%: sin o con 1 familiar a cargo 100%: con 2 125%: con 3 o más familiares a cargo</p> | |
| RD-L. 1/1992, de 3-4 y Ley 22/1992, de 30-7. Medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo. | 2. Se amplía para incluir a los trabajadores que hayan cotizado, al menos, 6 meses (pero menos de los 12 que dan derecho a la prestación contributiva), aunque no tengan responsabilidades familiares. | <p>2. Depende de las responsabilidades familiares.</p> <p>2.a) Con responsab. 3 m.cot. 3 m.sub. 4 m.cot. 4 m.sub. 5 m.cot. 5 m.sub. ≥ 6 < 12 6, prorr. hasta 21</p> <p>2.b) Sin responsab. ≥ 6 < 12 6 m.sub.</p> | No se modifica | No modifica la Ley 31/1984 |
| Ley 22/1993, de 29-12. Ley 21/1993, de 29-12. Pptos. Gen. Estado | <p>1. La renta máxima para ser beneficiario se reduce hasta el 75% del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Se restringe la definición de familiares a cargo</p> <p>Reduce el subsidio al eliminar la exención de la que venía disfrutando en el IRPF: El RD-L. 120/1994, de 28-1, determina la escala de tipos aplicable</p> | No se modifica | No se modifica | No se modifica |
| RD-L. 1/1994, de 20-6. Texto refundido de la Ley General de la Seg. Social. | <p>1.b) Se exige a los liberados de prisión haber sufrido una privación de libertad de, al menos, 6 meses.</p> <p>1.c) Se exige a los emigrantes 6 meses, al menos, de trabajo en el extranjero desde su última salida de España.</p> | No se modifica | No se modifica | Mediante cotizaciones de empresarios y trabajadores y la aportación del Estado. |

- (1) La protección asistencial por parte del INEM incluye también las prestaciones sanitarias y la ayuda familiar en su caso.
- (2) Durante el tiempo de duración del subsidio, el INEM debe asimismo ingresar las cotizaciones por contingencias comunes correspondientes a las prestaciones de asistencia sanitaria y a la protección familiar, en su caso. Además le corresponde la asistencia sanitaria.
- (3) En este caso, el INEM debe cotizar por la parte de las cotizaciones por contingencias comunes correspondiente a la prestación de jubilación.

Esquema 2 (cont.)

Subsidio por desempleo como parte de la protección asistencial Real Decreto-Ley 1/1994, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social

| Beneficiarios | Duración del subsidio | Cuantía del subsidio | Financiación del subsidio | | | | | | | | | | |
|---|---|----------------------|---------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------------------|----------|-----------|--|---|
| <p>1. Parados inscritos como demandantes de empleo que no hayan rechazado una oferta de empleo adecuada en el plazo de 1 mes y carezcan de rentas superiores al 75% del salario mínimo interprofesional (SMI), excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias y que:</p> <p style="margin-left: 20px;">1.a) agotaron la prestación contributiva y tienen responsabilidades familiares:</p> <p style="margin-left: 40px;">1.a.a) si el parado es mayor de 45 años.</p> <p style="margin-left: 40px;">1.a.b) si la prestación contributiva fue de, al menos, 6 meses:</p> <p style="margin-left: 40px;">1.a.b.a) y el parado es menor de 45 años.</p> <p style="margin-left: 40px;">1.a.b.b) y el parado es mayor de 45 años.</p> <p style="margin-left: 20px;">1.b) agotaron una prestación contributiva de, al menos, 12 meses: mayores de 45 años y sin responsabilidades familiares.</p> <p style="margin-left: 20px;">1.c) sean emigrantes retornados sin derecho a la prestación contributiva, que han trabajado 6 meses, al menos, en el extranjero desde su última salida de España.</p> <p style="margin-left: 20px;">1.d) sean liberados de prisión sin derecho a la prestación contributiva, que han sufrido una privación de libertad de, al menos, 6 meses.</p> <p style="margin-left: 20px;">1.e) sean declarados capaces o inválidos parciales como consecuencia de una revisión por mejoría.</p> <p>2. Parados que no han cubierto el período mínimo de cotización de 12 meses necesario para acceder a la prestación contributiva, siempre que acrediten, al menos, 3 meses de cotización y tengan responsabilidades familiares o 6 meses de cotización y no tengan responsabilidades familiares, y reúnan los requisitos mencionados en 1.</p> <p>3. Parados mayores de 52 años, con o sin responsabilidades familiares, con un período mínimo de cotización de 6 años a lo largo de su vida laboral, que tengan cumplidos todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de jubilación y se encuentren en alguna de las situaciones incluidas en los puntos 1 y 2 (3).</p> <p>4. Subsidio especial para los desempleados mayores de 45 años, que agotaron la prestación máxima (24 meses), con o sin responsabilidades familiares, y que reúnan los requisitos para incorporarse a alguno de los supuestos del punto 1.</p> | <p style="margin-left: 20px;">1.a) 6 meses prorrogables: + 6 + 6 meses.</p> <p style="margin-left: 20px;">1.a.a) = 1.a) + 6 meses.</p> <p style="margin-left: 20px;">1.a.b.a) = 1.a) + 6 meses.</p> <p style="margin-left: 20px;">1.a.b.b) = 1.a) + 12 meses.</p> <p style="margin-left: 20px;">1.b) 6 meses.</p> <p style="margin-left: 20px;">1.c) = 1.a)</p> <p style="margin-left: 20px;">1.d) = 1.a)</p> <p style="margin-left: 20px;">1.e) = 1.a)</p> <p>2. Según respons. familiares</p> <p>2.a) Con respons. fam.</p> <table style="margin-left: 20px; border: none;"> <tr> <td>3 m. cot.</td> <td>3 m. sub.</td> </tr> <tr> <td>4 m. cot.</td> <td>4 m. sub.</td> </tr> <tr> <td>5 m. cot.</td> <td>5 m. sub.</td> </tr> <tr> <td>≥ 6 < 12</td> <td>6, prorrog. hasta 21.</td> </tr> </table> <p>2.b) Sin respons. fam.</p> <table style="margin-left: 20px; border: none;"> <tr> <td>≥ 6 < 12</td> <td>6 m. sub.</td> </tr> </table> <p>3. Indefinida, hasta que alcance la edad que le permita acceder a una pensión contributiva de jubilación.</p> <p>4. 6 meses; previos a 1.a) o 1.b): máximo posible 36 meses si enlaza 3. + 1.a,b.b)</p> | 3 m. cot. | 3 m. sub. | 4 m. cot. | 4 m. sub. | 5 m. cot. | 5 m. sub. | ≥ 6 < 12 | 6, prorrog. hasta 21. | ≥ 6 < 12 | 6 m. sub. | <p>En cualquier caso, el subsidio quedará sujeto al IRPF, siendo la cuantía general del 75% del SMI vigente en cada momento (2).</p> <p>75%: sin o con 1 familiar a cargo. 100%: con 2 125%: con 3 o más familiares a cargo.</p> | <p>La acción protectora se financiará mediante cotizaciones (de empresarios y trabajadores) y la aportación del Estado.</p> |
| 3 m. cot. | 3 m. sub. | | | | | | | | | | | | |
| 4 m. cot. | 4 m. sub. | | | | | | | | | | | | |
| 5 m. cot. | 5 m. sub. | | | | | | | | | | | | |
| ≥ 6 < 12 | 6, prorrog. hasta 21. | | | | | | | | | | | | |
| ≥ 6 < 12 | 6 m. sub. | | | | | | | | | | | | |

- (1) La protección asistencial por parte del INEM incluye también las prestaciones sanitarias y la ayuda familiar en su caso.
- (2) Durante el tiempo de duración del subsidio, el INEM debe asimismo ingresar las cotizaciones por contingencias comunes correspondientes a las prestaciones de asistencia sanitaria y a la protección familiar, en su caso. Además le corresponde la asistencia sanitaria. La cotización se calcula sobre la base mínima vigente en cada momento.
- (3) En este caso, el INEM debe cotizar por la parte de las cotizaciones por contingencias comunes correspondiente a la prestación de jubilación. La cotización se calcula sobre la base mínima vigente en cada momento.

Cuadro 9.1
PRESTACIONES POR DESEMPLEO: PORTUGAL

| | 1985 | 1990 | 1992 |
|--|---|------|------|
| Tiempo mínimo requerido de cotización | PC: 18 meses de cotización en los últimos 2 años. PA: 6 meses de cotización en el último año previo al desempleo. | | |
| Duración (en meses) | PC, en función de la edad. 10 meses - edad > 25 años 12 meses - 30 > edad > = 25 años 15 meses - 35 > edad > = 35 años 18 meses - 40 > edad > = 35 años 21 meses - 45 > edad > = 40 años 24 meses - 50 > edad > = 45 años 27 meses - 55 > edad > = 50 años 30 meses - edad > = 55 años Para > 55 años se prolonga hasta los 60 (edad de jubilación anticipada) PA: igual a la de la PC pero con duración 1/2 por período. | | |
| Total de beneficiarios (en miles) | 69,3 | 67,1 | 91,5 |
| Tasa de Cobertura (%) | 20,1 | 22,6 | 31,6 |
| Gasto Público destinado a PD (% del PIB) | 0,34 | 0,31 | 0,41 |
| Tributación | No tributa | | |
| Tasa de sustitución salarial | PC: 65% de la remuneración media diaria de los 6 primeros meses anteriores al desempleo (siempre debe ser superior que la remuneración mínima del sector e inferior a 3 veces la remuneración mínima). PA: 70-100% de la remuneración mínima (según personas a su cargo). | | |
| Mecanismos de control del fraude en la PD | Cada 2 meses Entrevistas en Centros Empleo | | |
| Sanciones por rehusar un empleo | Eliminación de la PD | | |
| Organismo encargado de la PD | Instituto de Gestión Financiera de la Seguridad Social | | |

Fuentes: Comité de Política Económica de la CE (1993) y OCDE (1991)

Notas:

PD = Prestación por Desempleo

PC = Prestación Contributiva

PA = Prestación Asistencial.

En los casos en los que la información no aparece desglosada en tres años, se refiere al último período indicado.

Cuadro 9.2
PRESTACIONES POR DESEMPLEO: REINO UNIDO

| | 1985 | 1990 | 1992 |
|--|---|------|------|
| Tiempo mínimo requerido de cotización | PC: 1 año de cotización en los 2 últimos años | | |
| Duración (en meses) | 12 | 12 | 12 |
| | (máximo de 312 días, con un suplemento de otros 312 días si trabajó durante 13 semanas, 16 horas como mínimo) | | |
| | Primeras 52 semanas PC, después sin límite legal PA | | |
| Total de beneficiarios (en miles) | 955 | 425 | 715 |
| Tasa de Cobertura (%) | 31 | 25 | 25 |
| Gasto Público destinado a PD (% del PIB) | 0,4 | 0,2 | 0,3 |
| Tributación | No tributa | | |
| Tasa de Sustitución salarial | Del 100%: desde 60.000 personas en 1985 hasta 5.000 en 1992 | | |
| | Del 70%: desde 1,9 millones de personas en 1985 hasta 445.000 en 1992 | | |
| Mecanismos de control del fraude en la PD | Cada 6 meses | | |
| Sanciones por rehusar un empleo | Eliminación de la PC hasta 26 semanas y sólo de un porcentaje reducido de la PA | | |
| Organismo encargado de la PD | Responsable: Departamento de la Seguridad Social. Agencia de Servicios de Empleo | | |

Fuentes: Comité de Política Económica de la CE (1993) y OCDE (1991).

Notas:

PD = Prestación por Desempleo.

PC = Prestación Contributiva.

PA = Prestación Asistencial.

En los casos en los que la información no aparece desglosada en tres años, se refiere al último período indicado.

Cuadro 9.3
PRESTACIONES POR DESEMPLEO: HOLANDA

| | 1985 | 1990 | 1992 |
|---|---|-------|-------|
| Tiempo mínimo requerido de cotización | PC: 26 semanas en el último año (WW) y 3 años de ocupación asalariada en los últimos 5 años (Prestación prolongada y prestación complementaria). | | |
| Duración (en meses) | - WW: 6 meses - P. prolongada: <i>duración</i> 0-5 años - 1/2 año 5-10 años - 3/4 año 10-15 años - 1 año 15-20 años - 1,1/2 año 20-25 años - 2 años 25-30 años - 2,1/2 años 30-35 años - 3 años 35-40 años - 4 años 40 y más - 5 años (hasta 65 años) - P. complementaria: 1 año (7,5 años para mayores de 57,5 años) | | |
| Total de beneficiarios (en miles) | 659 | 540 | 541 |
| | (beneficiarios a tiempo completo) | | |
| Tasa de Cobertura (%) | 86,6 | 156,1 | 178,5 |
| Gasto Público destinado a PD (% del PIB) | 3,4 | 2,3 | 2,5 |
| Tributación | Mismo régimen fiscal que las rentas del trabajo de las personas activas | | |
| Tasa de Sustitución salarial | 75-99% para rentas bajas (para un único perceptor y cabeza de familia, respectivamente) 75-78% para rentas medias (para un único perceptor y cabeza de familia, respectivamente) | | |
| Mecanismos de control del fraude en la PD | Cada mes por parte de las autoridades (GSD IIB); entrevistas regulares con RBA, GSD. | | |
| Sanciones por rehusar un empleo | Retirada de PD total o parcialmente | | |
| Organismo encargado de la PD | Del pago del WW: Juntas de Seguro Industriales | | |

Fuentes: Comité de Política Económica de la CE (1993) y OCDE (1991).

Notas:

PD = Prestación por Desempleo

PA = Prestación Asistencial

WW = Prestación contributiva

IIB = Juntas de Seguro Industria

RBA = Servicio Público de Empleo

GSD = Departamentos de Servicios Sociales Municipales

En los casos en los que la información no aparece desglosada en tres años, se refiere al último período indicado.

Cuadro 9.4
PRESTACIONES POR DESEMPLEO: BÉLGICA

| | 1985 | 1990 | 1992 |
|--|--|-------------------------|--------------------------|
| Tiempo mínimo requerido de cotización | PC: variable según la edad del parado: desde 78 días en los últimos 10 meses hasta 624 días en los 36 últimos meses | | |
| Duración (en meses) | PC: ilimitada pero decreciente, salvo que el desempleo se prolongue anormalmente Hasta 65 años hombres-60 mujeres | | |
| Total de beneficiarios | 476.625 | 347.931 | 410.682 |
| Tasa de Cobertura (%) | 85,5 | 86,4 | 86,8 |
| Gasto Público destinado a PD (% del PIB) | 2,7 | 2 | 2,1 (en 1991) |
| Tributación | Existe tributación | | |
| Tasa de sustitución salarial | 1. ^{er} período | 2. ^o período | 3. ^{er} período |
| Cabeza de familia: | 60% | 60% | 60% |
| Sólo individuo: | 60% | 42% | 42% |
| Rentas compartidas: | 55% | 35% | FIJA |
| Mecanismos de control del fraude en la PD | 2 veces por mes | | |
| Sanciones por rehusar un empleo | Eliminación temporal | | |
| Organismo encargado de la PD | ONEM, Caja Auxiliar de Pagos y sindicatos | | |

Fuentes: Comité de Política Económica de la CE (1993) y OCDE (1991).

Notas:

PD = Prestación por Desempleo

PC = Prestación Contributiva

PA = Prestación Asistencial

En los casos en los que la información no aparece desglosada en tres años, se refiere al último período indicado.

Cuadro 9.5
PRESTACIONES POR DESEMPLEO: GRECIA

| | 1985 | 1990 | 1992 |
|---|---|---------|------|
| Tiempo mínimo requerido de cotización | PC: 4 meses en los últimos 14 meses Trabajadores estacionales: 100 días en últimos 12 meses. Perceptores por primera vez: 200 días en últimos 2 años | | |
| Duración (en meses) | PC: 2 | 4 | 5 |
| | 125 días cotizados – 5 meses 150 días – 6 meses 180 días – 8 meses 220 días – 10 meses 250 días – 12 meses Parados 1.ª vez: 200 días cotizados – 5 meses 250 días – 6 meses 300 días – 8 meses PA = misma cuantía que PC durante 45 días | | |
| Total de beneficiarios | 135.427 | 175.878 | – |
| Tasa de Cobertura (%) | 17 | 13 | – |
| Gasto Público destinado a PD (% del PIB) | 0,27 | 0,43 | – |
| Tributación | No tributa | | |
| Tasa de Sustitución salarial | 40% del salario diario de un trabajador no cualificado (Wnc) Máximo = 50% y Mínimo = 2/3 del Wnc Por cada miembro familiar dependiente. Se incrementa la PD diaria un 10% | | |
| Mecanismos de control del fraude en la PD | Mensualmente, sin especificar | | |
| Sanciones por rehusar un empleo | Interrupción de PD | | |
| Organismo encargado de la PD | Organización del Empleo de la mano de obra. Instituto de Seguridad Social | | |

Fuentes: Comité de Política Económica de la CE (1993) y OCDE (1991).

Notas:

PD = Prestación por Desempleo

PC = Prestación Contributiva

PA = Prestación Asistencial

– = no disponible

En los casos en los que la información no aparece desglosada en tres años, se refiere al último período indicado.

Cuadro 9.6
PRESTACIONES POR DESEMPLEO: IRLANDA

| | 1985 | 1990 | 1992 |
|--|---|-------------------|-------------------|
| Tiempo mínimo requerido de cotización (en meses) | PC: 6 PA: ninguno | 10 | 13 |
| Duración (en meses) | PC: 15 PA: sin límite | 15 | 15 |
| Total de beneficiarios | PC: 89.219 PA: 120.985 | 63.118 144.739 | 77.762 190.930 |
| Tasa de Cobertura (%) | (n.º beneficiarios a 31 de diciembre) PC: 37,2 PA: 50,4 | 27,1 62,1 | 26,5 65 |
| Gasto Público destinado a PD (% del PIB) | PC: 1,5 PA: 2 | 0,7 2 | 0,9 - |
| Tributación | No tributa | | |
| Tasa de Sustitución salarial | Soltero y parado de larga duración: 35% del salario neto medio en la industria Casado, con 2 hijos y adulto a su cargo: 64% (no en cuenta pagos en medicamentos, etc.) | | |
| Mecanismos de control del fraude en la PD | Semanalmente se firma, entrevistas e inspecciones de trabajo | | |
| Sanciones por rehusar un empleo | Puede eliminarse la PD | | |
| Organismo encargado de la PD | Departamento de Bienestar Social | | |

Fuentes: Comité de Política Económica de la CE (1993) y OCDE (1991).

Notas:

PD = Prestación por Desempleo

PC = Prestación Contributiva

PA = Prestación Asistencial.

- = No disponible

En los casos en los que la información no aparece desglosada en tres años, se refiere al último período indicado.

Cuadro 9.7
PRESTACIONES POR DESEMPLEO: ESPAÑA

| | 1985 | 1990 | 1992 |
|---|---|-----------|------|
| Tiempo mínimo requerido de cotización | PC = 12 meses en los últimos 6 años PA = Mínimo de 3 meses | | |
| Duración (en meses) | PC = 3-24 | 3-24 | 4-24 |
| | PA: Protección indefinida a partir de 52 años | | |
| Total de beneficiarios | 1.524.923 | 1.824.551 | - |
| | (de beneficiarios de PD totales) | | |
| Tasa de Cobertura (%) | 39,07 | 53,1 | - |
| | (sólo beneficiarios de PC y PA) | | |
| Gasto Público destinado a PD (% del PIB) | 2,74 | 2 | - |
| Tributación | No tributa | | |
| Tasa de Sustitución salarial | 70% en los 6 primeros meses y 60% en el resto Máximo = 1,7 - 2,2 del Salario Mínimo Interprofesional | | |
| Mecanismos de control del fraude en la PD | Presencia física en oficinas del INEM cada 3 meses | | |
| Sanciones por rehusar un empleo | Deja de percibir la prestación | | |
| Organismo encargado de la PD | Instituto Nacional de Empleo | | |

Fuentes: Comité de Política Económica de la CE (1993) y OCDE (1991).

Notas:

PD = Prestación por Desempleo

PC = Prestación Contributiva

PA = Prestación Asistencial.

- = no disponible

REASS = Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

Para un mayor desarrollo de esta información, véanse los cuadros 1-12 y el epígrafe 3 del trabajo.

En los casos en los que la información no aparece desglosada en tres años, se refiere al último período indicado.

Cuadro 9.8
PRESTACIONES POR DESEMPLEO: ALEMANIA

| | 1985 | 1990 | 1992 |
|---|--|------|------|
| Tiempo mínimo requerido de cotización | PC: 1 año en los 3 últimos PA (incluye PA para inmigrantes): en el año previo al desempleo haber cotizado 150 días (5 meses) | | |
| Duración (en meses) | PC: En función de la edad y del periodo trabajado 12 meses trabajados → 156 días de PD 16 meses → 208 días 20 meses → 260 días 24 meses → 312 días PA: duración ilimitada | | |
| Total de beneficiarios (en miles) | PC: 840 (OE) y 841 (E) en 1992 PA: 412 (OE) y 117 (E) en 1992 | | |
| Tasa de Cobertura (%) | PC = 46,4 (OE) y 71,9 (E) en 1992 PA = 22,8 (OE) y 10 (E) en 1992 | | |
| Gasto Público destinado a PD (% del PIB) | - | | |
| Tributación | PD son proporcionales a las ganancias después de cotizaciones sociales, pero sujeto a tributación si tiene otras fuentes de ingresos | | |
| Tasa de Sustitución salarial | 63-68% (para trabajadores con al menos un hijo a su cargo) → PC, Topes Máximos 56-58% (con al menos un hijo a su cargo) → PA 60% → PA especial para inmigrantes | | |
| Mecanismos de control del fraude en la PD | - | | |
| Sanciones por rehusar un empleo | Exclusión de PD 4-8 semanas | | |
| Organismo encargado de la PD | Oficina Federal de Empleo | | |

Fuentes: Comité de Políticas Económicas de la Ce (1993 y OCDE (1991).

Notas:

PD = Prestación por Desempleo

PC = Prestación Contributiva

PA = Prestación Asistencial.

- = no hay información

OE = Alemania Occidental

E = Alemania Oriental

Los datos se refieren sólo a los conceptos: Arbeitslosengeld y Arbeitslosenhilfe

En los casos en los que la información no aparece desglosada en tres años, se refiere al último periodo indicado.

Cuadro 9.9
PRESTACIONES POR DESEMPLEO: FRANCIA

| | 1985 | 1990 | 1992 |
|--|--|-------|-------------|
| Tiempo mínimo requerido de cotización | PC: 3 meses en los últimos 12 meses (* 4 meses) | | |
| Duración (en meses) | PC = 10 | 11,1 | 11 (*7) |
| | Máximo 30 meses | | |
| Total de beneficiarios (en miles) | 1.615 | 1.821 | 2.257,0 (P) |
| Tasa de Cobertura (%) | 57 | 61 | 5,0 (P) |
| Gasto Público destinado a PD (% del PIB) | 1,02 | 1,22 | 1,48 (P) |
| Tributación | Sometido a tributación | | |
| Tasa de Sustitución salarial | 53,3% del salario anterior (Desde 1992: sobre la AUD, formada por un 40,4% del salario de referencia más una cuantía fija) | | |
| Mecanismos de control del fraude en la PD | - | | |
| Sanciones por rehusar un empleo | Eliminación de la prestación | | |
| Organismo encargado de la PD | UNECID | | |

Fuentes: Comité de Política Económica de la CE (1993) y OCDE (1991).

Notas:

PD = Prestación por Desempleo

PC = Prestación Contributiva

PA = Prestación Asistencial

- = no hay información al respecto.

(P) = Provisional

(*) Cambios con Ley de julio de 1992. Sustituido el sistema anterior por una única prestación

AUD = Allocation Unique Dégressive

En los casos en los que la información no aparece desglosada en tres años, se refiere al último período indicado.

Cuadro 9.10
PRESTACIONES POR DESEMPLEO: DINAMARCA

| | |
|--|--|
| Tiempo mínimo requerido de cotización | PC = estar asegurado al menos 12 meses y trabajar al menos 26 semanas en los últimos 3 años PA = parados que no perciben PC PC: máximo 2,5 años, ampliables hasta 7 años |
| Duración (en meses) | — |
| Total de beneficiarios | — |
| Tasa de Cobertura (%) | — |
| Gasto Público destinado a PD (% del PIB) | — |
| Tributación | Sí tributa |
| Tasa de Sustitución salarial | 90% del salario bruto previo para trabajadores con bajo salario. Tope máximo. La tasa de sustitución media es del 65-70% |
| Mecanismos de control del fraude en la PD | — |
| Sanciones por rehusar un empleo | Si se percibe durante más de un año la PC, el parado debe aceptar cualquier oferta de trabajo razonable |
| Organismo encargado de la PD | Fondos de Seguro de Paro Privados controlados por el M.º de Trabajo |

Fuentes: Comité de Política Económica de la CE (1993) y OCDE (1991).

Notas:

PD = Prestación por Desempleo

PC = Prestación Contributiva

PA = Prestación Asistencial.

— = No hay información

En los casos en los que la información no aparece desglosada en tres años, se refiere al último período indicado.

Cuadro 9.11
PRESTACIONES POR DESEMPLEO: ITALIA

| | |
|--|--|
| Tiempo mínimo requerido de cotización | PC = 2 años de seguro y 52 semanas de cotización en últimos 2 años |
| Duración (en meses) | PC: 6 meses por año (1 año para la construcción) |
| Total de beneficiarios | — |
| Tasa de Cobertura (%) | — |
| Gasto Público destinado a PD (% del PIB) | — |
| Tributación | No tributa |
| Tasa de Sustitución salarial | 20-80% del salario del último trimestre |
| Mecanismos de control del fraude en la PD | — |
| Sanciones por rehusar un empleo | Eliminado de listas, pierde el derecho a PC |
| Organismo encargado de la PD | Instituto Nacional de Previsión Social |

Fuentes: Comité de Política Económica de la CE (1993) y OCDE (1991).

Notas:

PD = Prestación por Desempleo

PC = Prestación Contributiva

PA = Prestación Asistencial

— = No hay información al respecto

En los casos en los que la información no aparece desglosada en tres años, se refiere al último período indicado.

Cuadro 10.1
FINANCIACION DE PD Y DE POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO: PORTUGAL

| | 1986 | 1990 | 1992 |
|---------------------------------|---|------|------|
| Cotización de empresarios | 4 | 24,5 | 24,5 |
| | (como porcentaje sobre el salario) | | |
| Cotización de empleados | 3,5 | 11 | 11 |
| | (como porcentaje sobre el salario) | | |
| Transferencias del Estado | No hay transferencias específicas del Estado para la financiación de las PD | | |

Fuentes: Comité de Políticas Económicas de la CE (1993) y Comisión de las Comunidades Europeas (1992)

Notas:

Cuotas incluidas en el seguro de enfermedad

PD = Prestación por Desempleo

En los casos en los que la información no aparece desglosada en tres años, se refiere al último período indicado.

Cuadro 10.2
FINANCIACION DE PD Y DE POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO: R. UNIDO

| | 1985 | 1990 | 1992 |
|---------------------------------|----------------------------------|--------|--------|
| Cotización de empresarios | 10.811 | 17.931 | 18.344 |
| | (en millones de moneda nacional) | | |
| Cotización de empleados | 9.979 | 12.932 | 14.131 |
| | (en millones de moneda nacional) | | |
| Transferencias del Estado | 2 | 0 | 0 |
| | (en millones de moneda nacional) | | |

Fuentes: Comité de Políticas Económicas de la CE (1993) y Comisión de las Comunidades Europeas (1992)

Notas:

Cuotas progresivas de empleadores y asalariados al Fondo de Seguro Nacional

La prestación asistencial se financia con cargo a imposición general.

PD = Prestación por Desempleo

En los casos en los que la información no aparece desglosada en tres años, se refiere al último período indicado.

Cuadro 10.3
FINANCIACION DE PD: HOLANDA

| | 1985 | 1990 | 1992 |
|---------------------------------|----------------------------------|-------|-------|
| Cotización de empresarios | 1.159 | 3.241 | 2.373 |
| | (en millones de moneda nacional) | | |
| Cotización de empleados | 3.294 | 2.117 | 2.402 |
| | (en millones de moneda nacional) | | |
| Transferencias del Estado | 11.749 | 7.407 | 7.196 |
| | (en millones de moneda nacional) | | |

Fuentes: Comité de Políticas Económicas de la CE (1993) y Comisión de las Comunidades Europeas (1992)

Notas:

Cuota de empresario: 1,44%

Cuota de asalariado: 1,04%

PD = Prestación por Desempleo

En los casos en los que la información no aparece desglosada en tres años, se refiere al último período indicado.

Cuadro 10.4
FINANCIACION DE PD Y DE POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO: BELGICA

| | 1985 | 1990 | 1991 |
|---------------------------------|--|---------|---------|
| Cotización de empresarios | 115.217 | 134.287 | 136.632 |
| | (total de cotizaciones de empresarios y trabajadores, millones de moneda nacional) | | |
| Cotización de empleados | | — | |
| Transferencias del Estado | 17.854 | 2.461 | 2.442 |
| | (en millones de moneda nacional) | | |

Fuentes: Comité de Política Económica de la CE (1993) y Comisión de las Comunidades Europeas (1992)

Notas:

Cuota de empresario: 1,35%

Cuota de asalariado: 0,87%

— = No hay información

PD = Prestación por Desempleo

En los casos en los que la información no aparece desglosada en tres años, se refiere al último período indicado.

Cuadro 10.5
FINANCIACION DE PD Y DE POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO: GRECIA

| | 1985 | 1990 | 1992 |
|---------------------------------|---|-------|-------|
| Cotización de empresarios | 2 | 2 | 3 |
| | (porcentaje sobre el salario) | | |
| Cotización de empleados | 1 | 1 | 1 |
| | (porcentaje sobre el salario) | | |
| Transferencias del Estado | 6.000 | 6.000 | 6.000 |
| | (en millones de moneda nacional) | | |
| | subvención anual para cubrir posibles déficit | | |

Fuentes: Comité de Políticas Económicas de la CE (1993) y Comisión de las Comunidades Europeas (1992)

Notas:

Cuota de empresario: 3%

Cuota de asalariado: 1%

PD = Prestación por Desempleo

En los casos en los que la información no aparece desglosada en tres años, se refiere al último período indicado.

Cuadro 10.6
FINANCIACION DE PD Y DE POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO: IRLANDA

| | 1985 | 1990 | 1992 |
|---------------------------------|--|------|------|
| Cotización de empresarios | PC = - | 68 | 64 |
| | (porcentaje sobre el total de la financiación de las PC, a su cargo) | | |
| Cotización de empleados | PC = - | 26 | 26 |
| | (porcentaje sobre el total de la financiación de las PC a su cargo) | | |
| Transferencias del Estado | PC = - | 6 | 9 |
| | (porcentaje sobre el total de la financiación de las PC a su cargo) | | |
| Otras transferencias | PC = - | 0 | 1 |
| | (porcentaje sobre el total de la financiación de las PC a su cargo) | | |
| | PA = es financiada el 100% por el Estado | | |

Fuentes: Comité de Políticas Económicas de la CE (1993) y Comisión de las Comunidades Europeas (1992)

Notas:

Cuota de empleadores y asalariados incluidas en las cuotas generales a la Seguridad Social

Exenciones a ciertos trabajadores y empresarios de cotizar (Ley 1990)

- = No hay información

PD = Prestación por Desempleo

En los casos en los que la información no aparece desglosada en tres años, se refiere al último período indicado.

Cuadro 10.7
FINANCIACION DE PD Y DE POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO: ESPAÑA

| | 1985 | 1990 | 1992 |
|---------------------------------|--|---------|------|
| Cotización de empresarios | 342.082 | 697.151 | - |
| | (en millones de moneda nacional) | | |
| Cotización de empleados | 72.364 | 147.474 | - |
| | (en millones de moneda nacional) | | |
| Transferencias del Estado | 324.807 | 608.119 | - |
| | (en millones de moneda nacional, por PD y por fomento de empleo) | | |

Fuentes: Comité de Políticas Económicas de la CE (1993) y Comisión de las Comunidades Europeas (1992)

Notas:

Cuota de empresario: 6,2%

Cuota de asalariado: 1,1%

- = No hay información disponible al respecto

PD = Prestación por Desempleo

En los casos en los que la información no aparece desglosada en tres años, se refiere al último período indicado.

Cuadro 10.8
FINANCIACION DE PD Y DE POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO: ALEMANIA

| | 1991 | 1992 |
|---------------------------------|---|------------------------------|
| Total de cotizaciones | 62.523,5 (OE) 4.551,8 (E) (en millones de moneda nacional) | 69.129,5 (OE) 7.532,2 (E) |
| Transferencias del Estado | El Estado cubre el posible déficit de la PD y el coste de la asistencia al desempleo 13.840,6 millones de moneda nacional en 1992 | |

Fuentes: Comité de Políticas Económicas de la CE (1993) y Comisión de las Comunidades Europeas (1992)

Notas:

Cuota de empresario: 3,15%

Cuota de asalariado: 3,15%

- = No hay información disponible

PD = Prestación por Desempleo

OE = Alemania Occidental

E = Alemania Oriental

En los casos en los que la información no aparece desglosada en tres años, se refiere al último período indicado.

Cuadro 10.9
FINANCIACION DE PD Y DE POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO: FRANCIA

| | 1985 | 1990 | 1992 |
|---------------------------------|--|------|------|
| Cotización de empresarios | 4,11 (porcentaje sobre el salario) | 1,41 | 4,5 |
| Cotización de empleados | 2,15 (porcentaje sobre el salario) | 2,56 | 2,68 |
| Transferencias del Estado | 12,2 (en millones de moneda nacional) | 6,9 | - |

Fuentes: Comité de Política Económica de la CE (1993) y Comisión de las Comunidades Europeas (1992)

Notas:

Julio de 1992: Se reduce en un 10% el total de las PD

Cuota de empresario: 4,5+0,4%

Cuota de asalariado: 2,68+0,4%

- = No hay información disponible al respecto

PD = Prestación por Desempleo

En los casos en los que la información no aparece desglosada en tres años, se refiere al último período indicado.

Cuadro 10.10

FINANCIACION DE PD Y DE POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO: DINAMARCA (*)

| | |
|-----------------------------|---|
| Características | Sistema de fondos de seguro de paro privados |
| Forma de Financiación | Este sistema se financia en tres partes: |
| | 1) Las contribuciones de los miembros de los Fondos (3.300 en moneda nacional al año), deducibles del impuesto sobre la renta. Cotización calculada a tanto alzado fijada todos los años sobre la máxima indemnización diaria Estas contribuciones pueden financiar también Programas de Jubilación Anticipada |
| | 2) Empresarios: pagan la prestación del primer día de paro (desde 1 julio 1993, también la del 2.º día de paro) Una parte del IVA suplementario del 3% introducido en enero 1992 constituye la contribución del empresario (Cotización fijada como una fracción sobre la base del IVA de la empresa) |
| | 3) Gobierno Central: paga el resto de la PD. Alrededor de 2/3 del total del coste de PD y de la Jubilación Anticipada es pagada por el gobierno, mientras que a las partes sociales les corresponde 1/6 a cada una. Bajo este sistema el gobierno cubre, casi por entero, el coste marginal de incrementar el paro |

Fuentes: Comité de Políticas Económicas de la CE (1993) y Comisión de las Comunidades Europeas (1992)

Notas:

PD = Prestación por Desempleo

(*) No hay información suficiente en el Cuestionario para construir un cuadro homogéneo al del resto de los países comunitarios. En los casos en los que la información no aparece desglosada en tres años, se refiere al último período indicado.

Cuadro 10.11

FINANCIACION DE PD Y DE POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO: ITALIA (*)

| | |
|---------------------------------|---|
| Cotización de empresarios | 4,11% en industria 1,61% en comercio |
| Transferencias del Estado | Subvenciones anuales a cargo del Estado |

Fuentes: Comité de Políticas Económicas de la CE (1993) y Comisión de las Comunidades Europeas (1992)

Notas:

PD: Prestación por Desempleo

(*) No hay información suficiente en el Cuestionario para construir un cuadro homogéneo al del resto de los países comunitarios. En los casos en los que la información no aparece desglosada en tres años, se refiere al último período indicado.

La financiación de las pensiones y prestaciones por desempleo es una de las áreas problemáticas más importantes de la sociedad actual. Con el convencimiento de que la sociedad española necesita conocer y debatir las propuestas de modernización posibles, la Fundación BBV reunió en octubre de 1993 a un grupo de expertos para que profundizaran en las distintas perspectivas que el problema de la inactividad laboral ofrece a medio plazo.

En el proyecto han intervenido 36 economistas, profesionales y especialistas de otras disciplinas, que produjeron 15 investigaciones, a partir de las cuales se elaboró el libro «Pensiones y prestaciones por desempleo». La Fundación BBV ofrece en este Documento una de estas investigaciones, *Las Prestaciones por desempleo en España*, donde se exponen las características generales y la justificación teórica de la protección pública por desempleo en la generalidad de los países europeos, señalándose sus ventajas e inconvenientes. Se analiza la evolución de la protección por desempleo en España, tanto el gasto como su financiación, y se realiza un estudio comparativo entre los sistemas de protección por desempleo en España y otros países de la Unión Europea.



FUNDACION BBV

Gran Vía, 12 - 48001 BILBAO
Alcalá, 16 - 28014 MADRID