La protección por desempleo en España

Una propuesta de revisión

*Paloma Tobes Portillo**

Este artículo analiza la evolución financiera del sistema de protección por desempleo español, durante la última década, y plantea tres propuestas que abundan en el perfeccionamiento del sistema, ante la presencia continuada de superávit en sus cuentas, tales como la constitución de un fondo de reserva, la ampliación de las políticas pasivas o el crecimiento de recursos dirigidos hacia políticas activas, junto con la reducción de las cotizaciones sociales por el concepto de desempleo.

Palabras clave: ***gasto público, protección por desempleo, políticas pasivas, políticas activas, cotizaciones sociales, paro***

Clasificación JEL: H55, J64.

COLABORACIONES

1. Introducción

La presencia de superávit en nuestro sistema de protección por desempleo, recurrente desde 1998, plantea la posibilidad de articular distintas medidas que favorezcan el desarrollo del actual modelo de protección.

Así, el objetivo de este artículo, una vez demostrada la presencia de excedente financiero en el sistema de protección por desempleo, se centra en el análisis de tres propuestas dirigidas al aprovechamiento de la ampliación de esta restricción presupuestaria; de forma que se estudian las distintas implicaciones que conlleva la constitución de un fondo de reserva; el aumento de recursos dirigidos a la protección por desempleo, a través de políticas pasivas; o la adopción de una propuesta que combine el incremento de fondos, destinados a políticas activas de fomento de empleo, con una reducción de las cotizaciones sociales por el concepto de desempleo.

2. El gasto en políticas pasivas: análisis de la última década

En los años inmediatamente anteriores al periodo 1994-2005, el gasto público en desempleo, efectuado a través de políticas pasivas, registra un fuerte crecimiento, provocado por el importante aumento que se produce en el ámbito de los beneficiarios, como consecuencia de la rece-

* Profesora titular de Hacienda Pública, Universidad Autónoma de Madrid.

CUADRO 1
GASTO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO
(Millones pesetas)

Años	1994	1995	1996	1997	1998	1999	(mill. pts) 2000	(mill. pts) 2001	(miles €) 2002 (*)	(miles €) 2003	(miles €) 2004	(miles €) 2005 prov.(*)
Prestación Contributiva	974.433	807.756	762.859	709.756	627.937	616.912	647.915	705.135	5.496.811	5.827.082	6.405.018	6.877.342
Cuotas P. Contributiva	406.436	314.173	281.169	260.245	256.819	255.287	270.863	295.097	2.331.999	2.501.813	2.735.410	2.887.493
Subsidio	472.619	373.888	336.503	319.155	296.678	266.757	251.982	236.519	1.607.251	1.537.747	1.636.478	1.755.079
Cuotas Subsidio	77.612	62.645	59.261	56.649	53.552	49.547	47.725	44.946	304.796	298.892	324.516	359.707
Subsidio REASS	105.438	121.730	125.990	128.790	137.378	143.729	153.627	161.755	974.832	886.458	885.145	887.090
Renta Activa Inserción							1.747	4.980	208.637	72.707	163.430	221.167
Insuficiencias ej. Anteriores								7.426				
Reconversión Industrial	387	81										
Cuotas Reconversión	187	39										
TOTAL	2.037.112	1.680.312	1.565.782	1.474.595	1.372.364	1.332.232	1.373.859	1.455.858	10.924.32	11.124.69	12.149.99	12.987.878
Tasa de variación monetaria	-3,87	-17,51	-6,82	-5,82	-6,93	-2,92	3,12	5,97	24,85	1,83	9,22	6,9
Tasa var. real (base 2001)	-8,09	-21,19	-9,99	-7,71	-8,56	-5,2	-0,28	2,28	20,5	-1,22	6,04	3,41
Gasto Desempleo/PIB p.m. %	2,95	2,26	1,99	1,76	1,53	1,38	1,31	1,29	1,5	1,43	1,45	

(*) A partir del ejercicio 2002 se incluye obligaciones de ejercicios anteriores sin desagregar.
Fuente: INEM, INE y elaboración propia.

sión económica y el avance de la tasa de cobertura (1) de esta prestación.

A partir de 1994, y hasta el año 2000, esta variable registra la tendencia opuesta. Así, en el periodo 1994-2000, se advierte una caída progresiva del gasto público en desempleo (2), tanto en términos reales, como se pone de manifiesto en el Cuadro 1, como en proporción al PIB. Este comportamiento obedece a la confluencia de dos factores: la mejoría de la situación económica y su favorable incidencia sobre las cifras de desempleo, que reducen la presión sobre el número de personas a proteger, y la vigencia de una serie de normas que limitan la protección por desempleo, a través del nivel contributivo, siendo a este respecto la más relevante la Ley 22/1992, de 30 de julio, de Medidas Urgentes de Fomento del Empleo y Protección por Desempleo.

En estos años, como se puede apreciar en la información ofrecida en el Cuadro 6, las tasas de actividad y ocupación manifiestan un crecimiento progresivo, pero es la evolución de la tasa de desempleo la que manifiesta una tendencia más acusada en beneficio de la contención del gasto en protección por desempleo, con una reducción en este periodo en torno a 10 puntos porcentuales, situándose en el año 2000 la tasa de desempleo total de la economía en el 13,9 por 100.

Los beneficiarios de la protección por desempleo, como se desprende del análisis de los Cuadros 2 y 3, sufren un drástico recorte entre los años 1994 y 2000, en 716.718 personas, reducción que afecta tanto al nivel de protección contributivo, como al nivel asistencial y ello aun cuando se presentan dos elementos normativos que ejercen un efecto expansivo; elementos, que se concretan: por una parte, en la incorporación de nuevos beneficiarios al sistema producida por la aprobación del Real Decreto 5/1997, que amplía la protección de los eventuales agrarios; y por otra, en la inclusión de beneficiarios de la Renta Activa de Inserción, programa vigente a partir del año 2000, como resultado de la puesta en marcha del Primer Plan de Acción para el Empleo del Reino de España.

El carácter restrictivo de la Ley 22/1992 deja sentir sus efectos tanto en la evolución decreciente del número de

(1) Relación entre beneficiarios de la protección por desempleo y desempleados.

(2) Las cifras de gasto en prestaciones por desempleo, relativas a España, recogidas en los cuadros 1 y 5, son cifras obtenidas a partir de la liquidación definitiva del gasto en prestaciones a los desempleados (obligaciones reconocidas).

CUADRO 2
BENEFICIARIOS DE SUBSIDIOS Y PRESTACIONES POR DESEMPLEO

Años	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nivel Contributivo (*)	739.094	626.923	592.587	530.680	462.294	440.798	446.678	501.258	565.902	630.443	663.154
Subsidio (1)	793.074	615.758	557.445	517.403	466.168	400.308	367.851	357.072	354.092	357.886	362.733
Eventuales Agrarios (2)	227.215	216.099	192.277	192.738	201.595	210.650	224.170	233.495	224.621	202.033	197.251
Total Asistencial 1+2	1.020.289	831.857	749.722	710.141	667.763	610.958	592.021	590.567	578.713	559.919	559.984
Renta Activa de Inserción							3.966	7.752	50.777	16.325	39.253
TOTAL	1.759.383	1.458.780	1.342.309	1.240.821	1.130.057	1.051.756	1.042.665	1.099.577	1.195.392	1.190.362	1.262.391

(*) Incluye desempleo parcial.
Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales.

beneficiarios del sistema, como en la caída progresiva que experimentan las tasas de cobertura, pudiendo destacar como elementos más relevantes en la contención del gasto en desempleo los siguientes:

— La ampliación del período mínimo de cotización necesario para acceder a la prestación contributiva, en doce meses, dentro de los seis años anteriores a la situación de desempleo; frente a los seis meses, en los cuatro años anteriores a la situación de desempleo, exigidos en la legislación precedente.

— La modificación restrictiva sobre la escala que relaciona periodos de cotización y duración de la prestación, que pasa a ser un día de percepción por tres de cotización.

— La cuantía de la prestación se reduce por el efecto restrictivo que ejerce la modificación de los tipos aplicables sobre la base reguladora, que se establecen en el 70 por 100 durante los seis primeros meses de prestación y en el 60 por 100 a partir del séptimo mes, lo que provoca una reducción de la cuantía monetaria de la prestación contributiva.

En relación al subsidio, sin embargo, la Ley 22/1992 amplía su ámbito de protección, al incluir, como beneficiarios del sistema, a los desempleados sin cargas familiares que, sin tener derecho a la prestación contributiva, hubieran cotizado al menos seis meses.

La ampliación del periodo de carencia para acceder al nivel contributivo de protección por desempleo y el endurecimiento en la relación entre el periodo de cotización y la prestación generan una caída progresiva de las tasas de cobertura, como se recoge en el Cuadro 4, llegando a situarse en 1998 la tasa de cobertura bruta (3) en 49,13 por 100 y la tasa de cobertura neta (4) en 61,9 por 100. Sólo a

(3) Tasa de cobertura bruta= (perceptores de prestaciones económicas, excluido desempleo parcial y subsidio especial de eventuales agrarios)/paro registrado.

(4) Tasa de cobertura neta= (perceptores de prestaciones económicas, excluido desempleo parcial y subsidio especial de eventuales agrarios)/paro registrado en industria, construcción y servicios.

CUADRO 3
TASA DE VARIACION BENEFICIARIOS DE SUBSIDIOS Y PRESTACIONES POR DESEMPLEO

Años	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nivel Contributivo (*)	-11,79	-15,18	-5,48	-10,45	-12,89	-4,65	1,33	12,22	12,9	11,4	5,19
Subsidio (1)	-8,97	-2,36	-9,47	-7,18	-9,9	-14,13	-8,11	-2,93	-0,83	1,07	1,35
Eventuales Agrarios (2)	1,47	-4,89	-1,02	0,24	4,6	4,49	6,42	4,16	-3,8	-10,06	-2,37
Total Asistencial 1+2	-6,83	-8,47	-9,87	-5,28	-5,97	-8,51	-3,1	-0,25	-2,01	-3,25	0,01
Renta Activa de Inserción								95,46	555,02	-67,85	140,45
TOTAL		-17,09	-7,98	-7,56	-8,93	-6,93	-0,86	5,46	8,71	-0,42	6,05

(*) Incluye desempleo parcial.
Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales.

CUADRO 4
TASAS DE COBERTURA DE LA PROTECCION AL DESEMPLEO

Años	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tasa de cobertura bruta	57,86	50,73	50,53	49,46	49,13	50,92	52,53	56,59	59,86	60,59	63,75	67,39
Tasa de cobertura neta	70,98	62,89	63,37	62,35	61,9	63,49	64,72	68,49	71,6	71,93	74,51	78,67
T. cobertura B. (dif. porcentual)	-9,35	-7,13	-0,2	-1,07	-0,33	1,79	1,61	4,06	3,27	0,73	3,16	3,64
T. cobertura N. (dif. porcentual)	-11,66	-8,09	0,48	-1,02	-0,45	1,59	1,23	3,77	3,11	0,33	2,58	4,16

Fuente: Boletín de Estadisticas Laborales y elaboración propia.

partir del año 1999 se advierte un cambio en esta tendencia.

Además de la Ley 22/1992, otras normas dejan sentir en este periodo sus efectos en la contención del gasto público en desempleo, como es el caso de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y Protección por Desempleo, que en el título III, modificaba distintos aspectos de la protección por desempleo. Así, se obliga a la búsqueda activa del puesto de trabajo, como fórmula para demostrar la involuntariedad del desempleo; se reduce la cuantía mínima de la prestación contributiva al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, para desempleados sin cargas familiares, y al 100 por 100 para parados con hijos a su cargo; y se obliga a los desempleados beneficiarios de la prestación contributiva a abonar el 65 por 100 de las cotizaciones sociales correspondientes al trabajador.

En el nivel asistencial, se reduce el límite de renta para tener derecho a su percepción, al tiempo que se redefine el concepto de cargas familiares y el nivel de rentas asociado a la unidad familiar compatible con este estadio de protección.

Por lo tanto, en el periodo 1994-2000, como se ha podido comprobar, la legislación vigente en materia de protección por desempleo se orientó a reducir la magnitud de este gasto de protección social, demostrando una gran efectividad al respecto.

El periodo que se abre en el año 2001 se caracteriza principalmente por la estabilidad normativa en esta materia y el gasto público en protección por desempleo registra una evolución contraria a la observada en los años precedentes. Así, como se recoge en el Cuadro 1, el gasto en desempleo presenta tasas de variación real de signo positivo y recupera importancia en porcentaje del PIB, en relación a las últimas cifras registradas en el periodo anterior, de forma que si este *ratio* supuso en el ejercicio 2001 el 1,29 por 100, en el año 2004 se establece en el 1,45 por 100. El factor que explica principalmente este comportamiento es, sin lugar a dudas, el avance progresivo que, durante este periodo, experimentan las tasas de cobertura.

El número de beneficiarios de este gasto social registra, entre los años 2001 y 2004, un importante crecimiento, como se puede observar en los Cuadros 2 y 3, destacando dos notas de especial relevancia. En primer lugar, el mayor crecimiento observado en el nivel contributivo frente al nivel asistencial y en segundo término, la presión que ejercen los participantes en los Programas de Renta Activa de Inserción. La causa de que sean los beneficiarios de la prestación contributiva los que registran un mayor crecimiento, es la consecuencia del progresivo cumplimiento de los requisitos de acceso a este nivel de protección. Se rompe, así con la tendencia que había experimentado, la evolución de los beneficiarios de la protección por desempleo, desde los años 80, caracterizada por el avance continuado del nivel asistencial frente al contributivo.

El mayor grado de cumplimiento por

parte de los desempleados de los requisitos de acceso al sistema público de protección, consecuencia del importante proceso de creación de empleo que se produce en la década de los noventa, explica el progresivo avance que experimentan las tasas de cobertura del sistema de protección por desempleo. Así, la tasa de cobertura bruta, pasa de 56,59 por 100 en el año 2001 a 67,39 por 100 en 2005. Por su parte, la tasa de cobertura neta pasa de 68,49 por 100 a 78,67 por 100.

En estos últimos años, como consecuencia de la intensificación de la política de empleo comunitaria, tras la celebración en el año 2000 de la Cumbre de Lisboa, se produce un cambio sustancial en la filosofía de la protección por desempleo, que se explicita en la necesaria coordinación entre políticas pasivas de protección ante el desempleo y políticas activas de fomento del empleo. En este sentido, es de destacar la aprobación de la Ley 45/2002 (5) que, si bien no introduce modificaciones sustanciales en las características técnicas del sistema de protección por desempleo, a través de políticas pasivas, sí exige la implicación activa del desempleado en la búsqueda de empleo a través de la suscripción de un compromiso de actividad y la adaptación de su formación a las necesidades de empleo.

Como conclusión, se puede poner de manifiesto que la evolución que registra el gasto público en protección por desempleo, en la última década, es el resultado, por una parte, de una política continuada de carácter restrictivo efectuada sobre el nivel contributivo, paralelamente a la ampliación del ámbito de protección del nivel asistencial, que alcanza su máxima expresión con la aprobación de la Ley 22/1992; y por otra, de la necesidad de proteger el empleo a través de políticas activas como recoge la Ley 45/2002.

La articulación y complementariedad de políticas de sustitución de rentas y políticas activas de empleo, que domina actualmente el marco de la protección ante el desempleo, se ha visto reforzada en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, de forma que, en la actualidad, existe una configuración integral de la protección por desempleo que pasa por la necesaria coordinación entre políticas de garantía de rentas y políticas de fomento de empleo.

3. La financiación del sistema de protección por desempleo

COLABORACIONES

La financiación del sistema de protección por desempleo, en el periodo 1994-2004, no plantea diferencias en la fuente de recursos de los dos niveles de protección. Este sistema de financiación descansa en la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, que en su disposición adicional decimoquinta establece una financiación conjunta y general del sistema, sin diferenciar entre los dos niveles de protección, a través de cotizaciones de empresarios y trabajadores y de la aportación del Estado, a la vez que se determina que la aportación correspondiente al Estado se aprobará cada año en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

La evolución financiera del sistema en el periodo 1994-2004, recogida en el Cuadro 5, pone de manifiesto las tendencias contrapuestas que registran la evolución del gasto público en protección por desempleo y los recursos del sistema procedentes de cotizaciones sociales.

De esta forma, en la última década, se

(5) Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de Medidas Urgentes de Reforma del Sistema de Protección por Desempleo y Mejora de la Ocupabilidad.

CUADRO 5
SALDO FINANCIERO DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO
(Millones pesetas)

Años	1994	1995	1996	1997	1998	1999	(mill. pts) 2000	(mill. pts) 2001	(miles €) 2002 (*)	(miles €) 2003	(miles €) 2004	(miles €) 2005 prov.(*)
Coste nivel contributivo	1.380.869	1.121.929	1.044.028	970.001	884.756	872.199	918.778	1.000.232	7.828.810	8.328.895	9.140.428	9.764.835
Coste nivel asistencial	655.669	558.263	521.754	504.594	487.608	460.033	455.081	448.200	3.095.516	2.795.804	3.009.569	3.223.043
Total coste sistema	2.036.538	1.680.192	1.565.782	1.474.595	1.372.364	1.332.232	1.373.859	1.448.432	10.924.326	11.124.699	12.149.997	12.987.878
Cotizaciones desempleo	1.186.887	1.238.971	1.328.734	1.420.680	1.557.578	1.759.656	1.917.548	2.099.864	13.473.958	14.533.026	15.450.762	13.628.262
Déficit-superávit Total Sistema	-849.651	-441.221	-237.048	-53.915	185.214	427.424	543.689	651.432	2.549.632	3.408.327	3.300.765	640.384
Déficit-superávit Total Sistema/PIB p.m. %	-1,23	-0,59	-0,30	-0,06	0,21	0,44	0,52	0,58	0,35	0,44	0,39	

No se incluye la aportación del Estado al desempleo al ser conjunta en varios años con las políticas activa de empleo.

Fuente: INEM y elaboración propia.

observa un crecimiento continuado e intenso de los ingresos obtenidos a través de cotizaciones sociales, llegando a presentar en el año 1999 una tasa de variación del 12,97 por 100. Si bien en el ejercicio 2001, los ingresos por cotizaciones sociales manifiestan un menor crecimiento, consecuencia de la reducción en el tipo general de cotización por desempleo que pasa del 7,8 por 100 (6), vigente desde el año 1994, al 7,55 por 100 (7), tipo aplicable a partir del ejercicio 2000 hasta el momento actual.

COLABORACIONES

Por su parte, como se ha analizado en páginas anteriores, el gasto público en protección por desempleo presenta un comportamiento caracterizado por la contención. Así, en el periodo comprendido entre los años 1994 y 2000 el gasto en protección por desempleo presenta tasas de variación negativas y sólo a partir del año 2001 esta variable empieza a registrar un mayor dinamismo, aunque siempre por debajo del crecimiento que experimentan las cotizaciones sociales, a excepción del año 2004.

Por tanto, la conclusión respecto a la evolución financiera del sistema de protección por desempleo es evidente: el sistema se está autofinanciando a través de cotizaciones sociales, de forma que nuestro modelo de protección por desempleo goza en la actualidad de una excelente salud financiera, como lo corrobora el hecho que desde 1998 este sistema presente, año tras año, superávit.

4. Superávit presupuestario y desarrollo de la protección por desempleo

La presencia de superávit en el sistema de protección por desempleo lleva ineludiblemente a hacerse la pregunta de hacia dónde debe dirigirse el exceso de financiación que se presenta.

La primera disyuntiva sobre el destino de ese exceso de recursos parece clara. Se puede dirigir hacia la financiación general de la provisión pública de bienes y servicios o quedar afectado al ámbito de la protección por desempleo, definido éste en su sentido más amplio. En tanto en cuanto, la financiación se obtiene a través de cotizaciones por desempleo que constituyen un recurso finalista o afectado al desempleo, el superávit que presenta el modelo de protección por desempleo debería dejar sentir sus efectos en el marco de esta política de protección social.

Una vez aceptado que el exceso de recursos debe revertir al ámbito de la pro-

(6) 6,2 por 100 a cargo del empresario y 1,6 por 100 a cargo del trabajador.

(7) 6 por 100 a cargo del empresario y 1,55 por 100 a cargo del trabajador.

CUADRO 6
ACTIVIDAD, OCUPACION Y DESEMPLEO

Años	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (1)	2001 (2)	2002	2003	2004
Tasa de Actividad												
Total	49	49	49,6	49,8	50	52,5	53,6	54,3	52,9	54	55,5	56,4
Varones	63,3	62,8	63,1	63	63,2	65,8	66,6	67,3	66,2	66,9	67,7	68,1
Mujeres	35,6	36,2	37	37,6	37,8	39,9	41,3	42	40,3	41,8	43,8	45,2
Tasa de Ocupación												
Total	37,2	37,8	38,6	39,5	40,6	44,2	46,1	47,3	47,3	47,9	49,1	50,2
Varones	50,8	51,3	52	52,9	54,5	58,5	60,2	61,3	61,3	61,5	62	62,5
Mujeres	24,4	25,2	26	26,9	27,7	30,7	32,9	34,2	34,2	35	36,8	38,4
Tasa de Desempleo												
Total	24,2	22,9	22,2	20,8	18,8	15,7	13,9	12,9	10,5	11,4	11,5	11
Varones	19,8	19,8	17,6	16,1	13,8	11	9,6	9	7,5	8,1	8,4	8,2
Mujeres	31,4	31,4	29,6	28,3	26,6	23,1	20,5	18,8	15,2	16,4	16	15

(1) Cifras homogéneas con años anteriores.
(2) Nueva definición de paro.
Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales.

tección por desempleo, respecto a su destino final cabe considerar distintas posibilidades de carácter no excluyente.

Nuestro sistema de protección por desempleo se configura como un modelo de reparto, por lo que su financiación descansa principalmente en los agentes integrantes del mercado laboral. El exceso de recursos, que se manifiesta desde el año 1998, se deriva principalmente de la progresiva ampliación de la tasa de ocupación que viene registrando la economía española, como se puede comprobar en la información recogida en el Cuadro 6. Evidentemente, si se produce una reducción en el crecimiento económico, el sistema de protección por desempleo se verá resentido, por lo que una posibilidad de destino del exceso de recursos sería la de constituir un Fondo de Reserva. Sin embargo, la constitución de un fondo de estas características, sólo con los excedentes descritos, tendría una capacidad financiera muy reducida, ante una situación de desempleo característica de una recesión económica, por lo que esta posibilidad no parece en principio que sea la más oportuna.

Otra alternativa a considerar supondría incrementar el gasto en protección por desempleo a través de políticas pasivas. En este sentido, una propuesta sería la de fortalecer la tasa de cobertura del gasto en protección por desempleo, a través de la ampliación del ámbito de beneficiarios del sistema. Ahora bien, si tenemos en cuenta el crecimiento sostenido que han experimentado las tasas de cobertura, tanto bruta como neta, desde el año 1999, todo parece indicar que el propio sistema favorece esta tendencia en el avance de la tasa de cobertura. Prueba de ello es la previsión sobre la tasa de cobertura realizada en los Presupuestos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para 2006, que cifran la tasa de cobertura bruta en el 68 por 100, lo que supondría un incremento de 0,61 puntos, respecto al año anterior, sin que se haya producido ninguna modificación legislativa que implique la ampliación del ámbito de beneficiarios del sistema de protección por desempleo.

Por otra parte, si la alternativa elegida consistiera en destinar el superávit del sistema de protección a la financiación adicional de políticas pasivas, no resulta eficiente que estos recursos se deslicen hacia las rentas monetarias satisfechas a través de la prestación o del subsidio, debido a los efectos perniciosos que el incremento de las tasas de sustitución, entre la prestación percibida y el salario dejado de percibir, provoca sobre el tiempo de búsqueda de empleo o la tasa de actividad.

Si efectuamos un análisis comparativo de los recursos dirigidos a políticas pasi-

CUADRO 7
GASTO POILÍTICAS PASIVAS-POLÍTICAS ACTIVAS
(España-Unión Europea)

	1998 España	1998 Media UE	2000 España	2000 Media UE	2003 España	2003 Media UE
Gasto políticas pasivas % PIB	1,66	1,64	1,35	1,26	1,46	1,42
Gasto políticas pasivas/Gasto desempleo	76,51	77,15	67,15	68,72	72,16	69,28
Gasto políticas activas % PIB	0,51	0,99	0,66	0,82	0,56	0,72
Gasto políticas activas/Gasto desempleo	23,49	31,99	32,85	36,02	27,84	32,92
Gasto total desempleo % PIB	2,17	2,35	2,01	1,96	2,02	2,1

Fuente: Eurostat.

vas de protección por desempleo entre los países de la Unión Europea, a partir de los datos recogidos en el Cuadro 7, podemos constatar, que el gasto que España realizó en políticas pasivas en el año 2003 (8) supuso 1,46 por 100 del PIB, cifra que se sitúa en torno a la media europea. En la relación del gasto en políticas pasivas, sobre el total del gasto público en protección por desempleo, recogida en el Cuadro 7, se observa la mayor importancia que este *ratio* presenta en España, de forma que en el año 2003 representaba el 72,16 por 100, tres puntos porcentuales por encima de la media europea.

COLABORACIONES

Teniendo en cuenta todo lo anterior y la propuesta de ejes de actuación sobre crecimiento económico y fomento del empleo que ha establecido la Unión Europea, en el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, reforzando el papel de las políticas activas de empleo, tampoco parece conveniente que el incremento de políticas pasivas de protección por desempleo sea el destino más adecuado para el excedente financiero del sistema.

Por último, la propuesta de reparto del superávit del sistema de protección por desempleo que parece más interesante, supone su distribución entre un aumento de los recursos dirigidos a la financiación de políticas activas y a la reducción de las cotizaciones sociales por la contingencia de desempleo.

La relevancia que la Unión Europea concede a las políticas activas de empleo se puso de manifiesto de forma oficial a principios de la década de los noventa, mucho antes de que se pudiera hablar de una política de empleo comunitaria, y esta importancia no ha hecho más que crecer en el tiempo, ante las debilidades que presenta el mercado laboral europeo. Así, en la actualidad, una de las propuestas en materia de empleo comunitaria es el trasvase de recursos desde políticas pasivas hacia políticas activas y la intensificación de los esfuerzos en torno a políticas activas de empleo a través de los programas nacionales de reformas de los Estados miembros.

En este sentido, es de destacar que, España es uno de los países de la Unión Europea que menos recursos destina a la instrumentación de políticas activas. Así, en el año 2003, como se recoge en el Cuadro 7, en nuestro país el gasto en políticas activas supuso el 0,56 por 100 del PIB, mientras que la media comunitaria se situaba en el 0,72 por 100, lo que supone una diferencia de 0,16 puntos porcentuales en términos de PIB. Asimismo, se puede apreciar, la menor importancia relativa que los recursos destinados a políticas activas, en nuestro país, mantienen sobre el gasto total destinado a la protección por desempleo, respecto de la media comunitaria. Por ello, y teniendo en cuenta que el gasto total en desempleo en España se sitúa por debajo de la media comunitaria, se debería incrementar el

(8) Último año en el que se disponen de datos homogéneos en los países de la Unión Europea.

gasto en desempleo, ampliando los recursos dirigidos hacia políticas activas.

El incremento de recursos, dirigido a políticas activas, con el fin de anular la brecha existente con la media comunitaria se establece en el 0,16 por 100 del PIB (9), lo que supone un crecimiento en la financiación de políticas activas en torno al 28 por 100.

Por su parte, la cuantificación del peso que las cotizaciones sociales mantienen sobre los costes laborales en nuestro país y el análisis comparativo con los países de la Unión Europea brindan excelentes argumentos a favor de que sea la reducción de cotizaciones sociales, por el concepto cotizable de desempleo, otro de los destinos del exceso financiero que presenta el sistema de protección por desempleo. Así, las cotizaciones por los conceptos de Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, como se puede comprobar en el Cuadro 8, supusieron en el año 2004, el 5,19 por 100 del coste laboral medio, llegando a alcanzar el 20,06 por 100 si el cálculo se efectúa sobre los costes no salariales.

Por otra parte, se puede observar que la importancia de las cotizaciones a la Seguridad Social en España respecto al PIB, en el año 2004, se situaba por encima de la media europea, en concreto 0,7 puntos porcentuales, siendo en este caso más llamativo la divergencia que existe en torno a las cotizaciones empresariales que se sitúan 2,4 puntos porcentuales sobre la media de la Unión.

La siguiente cuestión a dilucidar en el reparto del superávit del sistema de protección por desempleo es la cuantificación de la reducción de las cotizaciones sociales por la contingencia de desempleo (10). En este sentido es factible que una vez destinado el 0,16 del total del excedente financiero, cuantificado este excedente en el 0,39 por 100 del PIB, a políticas activas de empleo. El resto del superávit 0,23 puntos porcentuales en términos de PIB se canalice hacia la reducción de cotizaciones sociales, lo que supondría el 59 por 100 del excedente financiero. Esta reducción posibilita

(9) El incremento del gasto en políticas activas que se propone supone cubrir el diferencial con la media europea, tomando como base de los datos del ejercicio 2003, último año en el que se dispone series internacionales homogéneas.

(10) Se ha partido del superávit presupuestario del sistema de protección por desempleo, correspondiente al ejercicio 2004, último año de liquidación, cifrado en 0,39 por 100 del PIB. Se ha destinado a políticas activas la diferencia con la media europea 0,16. El 0,23 por 100 restante se absorbe por la reducción de cotizaciones sociales. Este porcentaje se obtiene de los cálculos siguientes: se determina el peso de las cotizaciones por desempleo sobre el PIB (1,8 por 100), y se cuantifica la recaudación de un punto de cotizaciones por desempleo en términos de PIB. Si se tiene en cuenta que el tipo de cotización por desempleo asciende al 7,55 por 100 de la base de cotización y eso supone el 0,018 del PIB (1,8 por 100), un punto de tipo de cotización supone 0,23 por 100 en términos de PIB, por lo que se puede reducir un punto el tipo general de cotización por desempleo, pasando a ser del 6,55 por 100.

CUADRO 8
COTIZACONES SOCIALES
(En euros)

(Euros)	2003	2004	2004/2003		2003	Diferencias España-UE
Coste laboral medio por trabajador y mes	1.992,40	2.051,56	2,97	Cotiz. SS % PIB España	12,3	0,7
Coste salarial medio por trabajador y mes	1.480,17	1.520,94	2,75	Cotiz. SS % PIB EU 15	11,6	
Otros costes no salariales	512,23	530,62	3,59	Cotiz. SS Trabajadores % PIB España	1,9	-1,6
Cotizaciones obligatorias	463,53	467,37	0,83	Cotiz. SS Trabajadores % PIB EU 15	3,5	
Desempleo, FGS y FP	103,71	106,44	2,63	Cotiz. SS Empresarios % PIB España	8,7	2,4
Desempleo, FGS y FP % Coste Laboral Medio	5,21	5,19		Cotiz. SS Empresarios % PIB EU 15	6,3	
Desempleo, FGS y FP % Coste no salarial	20,25	20,06				
Desempleo, FGS y FP % Cotizaciones obligatorias	22,37	22,77				

Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 2004, OCDE 2005 y elaboración propia.

que el tipo general de cotización por desempleo se pueda reducir en 1 punto, de forma que pase de 7,55 por 100 a 6,55 por 100.

Esta reducción, sobre las cotizaciones por desempleo, se puede efectuar manteniendo las proporciones que en la actualidad, guardan las cotizaciones de trabajadores o empresarios que suponen respectivamente el 79,47 por 100 y el 20,52 por 100, por lo que el tipo general de cotización por desempleo de los trabajadores pasaría a ser de 1,34 por 100 y el de los empleadores del 5,21 por 100. Ahora bien, si se tiene en cuenta la importancia de la convergencia de España con Europa en relación a la productividad y las disfunciones que se observan en materia de cotizaciones sociales respecto de la media europea, el patrón anterior de reparto quizás no resultaría el más adecuado y la reducción debería incidir en mayor medida sobre las cotizaciones empresariales.

Bibliografía

1. ANGOITIA GRIJALBA, M. (2000): «Efectos demográficos de la protección por deempleo en el horizonte 2050», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº 21,* Madrid.
2. ARANGO FERNÁNDEZ, J. (1999): «*La protección por Desempleo en España*», Madrid, Consejo Económico y Social.
3. CARPIO GARCÍA, M., TOBES PORTILLO, P. (1.997): «*El déficit y la protección al desempleo*», en BAREA TEJEIRO, J. *et al.* «Déficit público y Convergencia Europea». Madrid, PryceWaterhouse.
4. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: «*Memoria sobre la Situación Socioeconómica y Laboral*» (varios años).
5. EUROSTAT (2006): «*European Social Statistics-Social protection-expenditure and receipts*». Data 1995-2003.
6. LÓPEZ LÓPEZ, M.Tª; MELGUIZO SÁNCHEZ, A. (1992): «El Gasto público en Prestaciones por desempleo en España», *Hacienda Pública Española* nº120/121, Instituto de Estudios Fiscales
7. MARTÍ, F. MARTÍN, MªJ. (1996): «*Las Prestaciones por Desempleo en España*», Colección Economía Pública, Fundación BBV.
8. MELIS, A. (2005): «Expenditure on labour Market Policies, 1998-2003», *Statistics in focus* nº17/2005, Eurostat.
9. MELIS, A. (2006): «Expenditure on training measures for the unemployment across the EU», *Statistics in focus* nº5/2006, Eurostat.
10. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAl: «*Anuario de Estadísticas Laborales*» (varios años).
11. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: «Boletín *de Estadísticas Laborales*» (varios años).
12. OCDE (2005): «*Statistiques des recettes publiques 1965-2004».*
13. TOBES PORTILLO, P. (2000): «Evolución del gasto en protección por desempleo», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº 21,* Madrid.
14. TOBES PORTILLO, P. (2002): «El desarrollo de las políticas activas en españa: Un análisis de los planes de acción para el empleo», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº 36,* Madrid.
15. TOHARIA, L. (1.997): «El sistema español de protección por desempleo» *Papeles de Economía Española,* nº 72.
16. VAQUERO GARCÍA, A. (2002): «*Incentivos y Desincentivos a la Busqueda de Empleo*», Madrid, Consejo Económico y Social.
17. http://www.ine.es
18. http://www.inem.es
19. http//www.mtas.es