

LA POLÍTICA FISCAL Y LA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES MAYORES

Juan Prieto Rodríguez(*), Desiderio Romero Jordán(**) y José Félix Sanz Sanz(***)

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se describe, de manera sistemática y ordenada, las variables fiscales y los instrumentos de política económica que afectan a la participación laboral de los trabajadores mayores. Este colectivo, atendiendo al criterio de la OCDE, engloba a aquellos trabajadores con edades comprendidas entre 50 y 64 años. Asimismo, utilizando los datos de la Encuesta sobre Población Activa (EPA) y del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), se revisan las tasas de participación laboral de este grupo de trabajadores. El análisis de estas cuestiones es especialmente relevante si se tiene en cuenta que la viabilidad del sistema público de pensiones descansa en los flujos de entrada y salida de beneficiarios y cotizantes.

El artículo se estructura como sigue. En primer lugar, se describen los elementos de la política tributaria asociados a la imposición sobre la renta, tanto personal como societaria, y las cotizaciones a la Seguridad Social. A continuación, se revisa la política de pensiones y el papel de los subsidios vinculados al mercado laboral así como las estrategias de formación continua y ocupacional. Posteriormente, se analiza la participación laboral de los trabajadores mayores en España. Finalmente, se ofrecen las principales conclusiones de este análisis descriptivo.

1. LA POLÍTICA TRIBUTARIA Y LA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES MAYORES

1.1. Impuesto sobre la renta personal y societaria

El Impuesto de Sociedades (IS), y por extensión el Impuesto sobre la Renta de las Personas

Físicas (IRPF), han sido utilizados tradicionalmente para introducir incentivos al empleo (y a la inversión(1)). Desde principios de los años noventa, este tipo de incentivos ha estado orientado fundamentalmente a la transformación de los contratos temporales en indefinidos(2). La reforma del IS (Ley 43/95) ha mantenido este criterio, introduciendo únicamente cambios en lo que respecta a la cuantía del crédito y a los límites de la deducción. La única excepción a la contratación de trabajadores mayores la encontramos en 1996(3), al establecer un incentivo coyuntural por la contratación de trabajadores indefinidos que, con ciertos requisitos adicionales, tuviesen una edad superior a los 45 años.

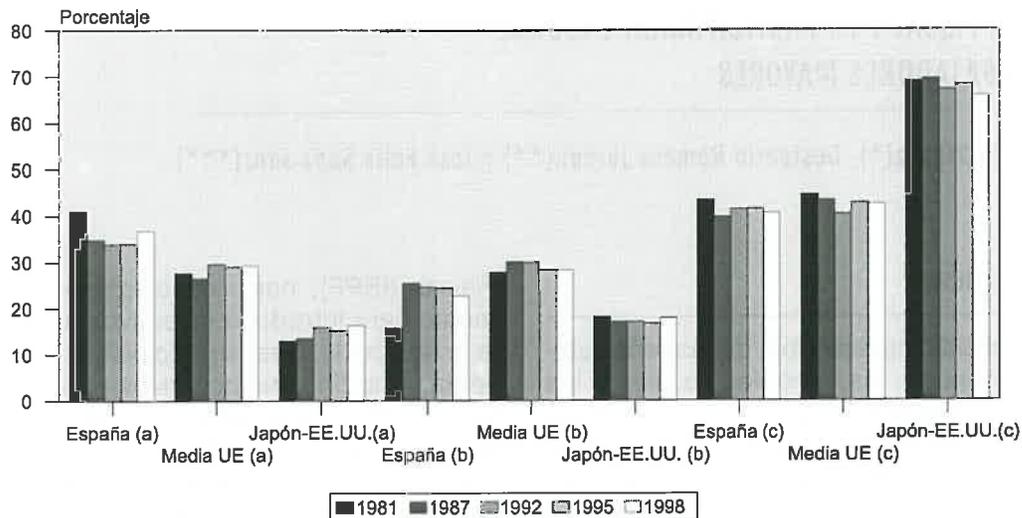
Por otra parte, en las citadas figuras tributarias se permite una deducción de la cuota íntegra por los gastos realizados por la empresa en concepto de formación, capacitación y reciclaje de su personal exigidos por el desarrollo de sus actividades o características de los puestos de trabajo. Sin embargo, estos incentivos tienen un carácter genérico y no existen fórmulas específicas para trabajadores mayores.

En conclusión, puede afirmarse que el IS y el IRPF no incorporan incentivos específicos ni a la contratación de trabajadores mayores ni tampoco a su formación continua.

1.2. Cotizaciones a la Seguridad Social

En una reciente comparación internacional realizada mediante la metodología de la imposición marginal efectiva (Romero y Sanz, 2001), se observa que los tipos marginales efectivos obtenidos son, en promedio para el período analizado, inferiores en los países no europeos. La media de los países europeos es 0,6, frente al 0,4, aproximadamente, de Japón y Estados Unidos. No obstante, dentro de los primeros re-

GRÁFICO 1
EL PESO DE LOS COMPONENTES DEL TIPO MARGINAL EFECTIVO



Fuente: Romero y Sanz (2001).

Notas: (a) Coste neto de las cotizaciones sociales del empleador, (b) Impuesto sobre el consumo, (c) Coste neto de impuestos del factor trabajo, en porcentaje del tipo marginal efectivo, respectivamente.

sulta interesante diferenciar entre aquéllos situados en la franja del 0,5 y el 0,6 —Reino Unido, Portugal, España y Alemania—, y aquellos otros con tipos superiores al 0,6 —Italia, Francia y Suecia.

Una de las conclusiones más importantes que se obtienen del trabajo es la referida a la composición de los elementos del tipo marginal efectivo. Los resultados reflejan que, en términos relativos, las cotizaciones sociales del empleador en España tienen un peso superior tanto a la media de los países europeos contemplados en el estudio, como al de Japón y Estados Unidos. Por el contrario, el peso de la imposición sobre el consumo que recae sobre las rentas del factor trabajo es inferior a la media de los citados países europeos. Finalmente, la importancia relativa de la imposición que recae sobre las rentas laborales es similar a la media europea, y muy inferior a la de Japón y Estados Unidos.

De ello se deduce que, una de las principales vías fiscales de actuación para mantener las tasas de ocupación de las personas mayores, así como de otros colectivos como jóvenes y mujeres, es mediante las bonificaciones en las cotizaciones a la seguridad social(4). En este sentido, en los dos últimos ejercicios se han utili-

zando dos enfoques diferentes de política fiscal. Así, para el ejercicio 2001(5), se hizo efectiva una bonificación a la seguridad social a cargo de la empresa dirigida a la contratación de trabajadores mayores de 45 años que se encuentren desempleados(6). Para el ejercicio 2002(7), se introducen fórmulas específicas de incentivo a la contratación de mayores de 60 años. A diferencia de lo acontecido para el año 2001, los incentivos fiscales para el ejercicio presente están orientados a mantener en plantilla a los trabajadores mayores de 60 años. Para estos trabajadores, se devenga una bonificación de las cuotas a la seguridad social del empresario del 50 por 100, cuantía que se incrementa en un 10 por 100 cada año adicional hasta los 65 años, siendo en este caso nulo el coste por cotizaciones a cargo del empresario.

2. LAS PENSIONES Y LA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES MAYORES

2.1. Modificaciones en la cuantía y requisitos de la pensión

En el Pacto de Toledo, aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados el 6 de abril de

CUADRO 1
REQUISITOS GENERALES PARA EL CÁLCULO DE LA PENSIÓN

	Hasta 1997	Desde 1997
Edad legal de jubilación.....	65 años	65 años
Periodo mínimo de cotización.....	15 años	15 años
Base de cálculo.....	96 meses anteriores	180 meses anteriores
Penalizaciones:		
— Edad.....	8 por 100	8 por 100(8)
— Años de cotización.....	2 por 100	3 por 100 (años 15-25) 2 por 100 (años 26-35)
Pensión de trabajador de 65 años y 15 cotizados.....	60 por 100	50 por 100

Fuente: elaboración propia con base en la legislación.

1995, se realizó una diagnosis de los problemas estructurales a los que estaba sometida la Seguridad Social, instando a una serie de reformas que permitiesen garantizar el sistema público de reparto. Algunas de estas recomendaciones, articuladas legalmente con posterioridad, han tenido como objetivo reducir el número de casos de jubilación antes de la edad legal, e incluso prolongar la vida activa de los trabajadores después de esa fecha. Las medidas tomadas a tal efecto han sido dos: se ha modificado el cálculo de la cuantía y los requisitos exigidos para la pensión de jubilación, y recientemente se ha aprobado una norma que introduce la posibilidad de hacer uso de un sistema gradual y flexible de jubilación.

La edad reglamentaria de jubilación en España son los 65 años. Los requisitos para tener derecho al 100 por 100 de la prestación son dos: cumplir la citada edad, y haber cotizado durante 35 años. La citada edad puede ser rebajada sólo para *trabajadores* en alta o en situación asimilada —desempleados, excedencia forzosa, excedencia para cuidado de hijos, incapacidad temporal, entre otras— en determinados supuestos. Cuando se incumplen dichos requisitos se establecen penalizaciones, por cada año de cotización y de edad inferior a las exigencias referidas anteriormente, que tienen por objeto reducir la cuantía de la prestación por jubilación.

En el cuadro adjunto se recogen los aspectos más relevantes para el cálculo de la cuantía de la pensión. Los cambios más importantes introducidos en la normativa española afectan a la base reguladora y a las penalizaciones por incumplimiento del número de años de cotización. En este sentido, se ha aumentado considerablemente el periodo temporal de referencia

para el cómputo de la pensión. Así, hasta 1996 se utilizaban los últimos 8 años de cotización (96 meses); desde entonces, se ha ido incrementando dicha referencia temporal en un año hasta llegar a los 15 actuales (180 meses). Por otra parte, se ha incrementado la penalización por incumplimiento de los 35 años de cotización. De modo que ésta se mantiene en un 2 por 100 por cada año menos de cotización desde los 26 años de cotización hasta los 35 años exigidos, y se eleva a un 3 por 100 cuando el número de años cotizados está comprendido entre el periodo mínimo de 15 años y 26 años de cotización. Como consecuencia, la pensión de un trabajador de 65 años que haya cotizado el periodo mínimo de 15 años ha descendido desde el 60 por 100 hasta el 50 por 100 actual (cuadro 1).

Recientemente, se han suavizado los requisitos para acceder a la jubilación anticipada de los desempleados con más de 60 años y que cumplan los siguientes requisitos: a) no haber pertenecido a ninguna Mutualidad Laboral con anterioridad al 1-1-67; b) haber sido demandante de empleo en los 6 meses previos a la jubilación; c) acreditar 30 años de cotización efectiva, y d), que el cese en el puesto de trabajo haya sido por causas ajenas a la voluntad del trabajador. En este caso, los porcentajes de penalización por cada año que falte al trabajador para cumplir los 65 años son los siguientes:

Con 30 años de cotización.....	8 por 100
Entre 31 y 34 años de cotización.....	7,5 por 100
Entre 35 y 37 años de cotización.....	7 por 100
Entre 38 y 39 años de cotización.....	6,5 por 100
Con 40 o más años de cotización.....	6 por 100

De este modo, la penalización es más pe-

queña cuanto mayor sea el número de años cotizados. Así, un trabajador de 60 años que cumpla los requisitos anteriores y tenga más de 40 años cotizados, tendrá una penalización del 30 por 100.

El Pacto de Toledo aconseja, sin perjuicio de mantener la edad legal de jubilación, favorecer la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes libremente lo deseen. A partir de los sesenta años los pensionistas pueden simultanear una parte de la jornada de trabajo con una parte de la pensión de jubilación que le hubiera correspondido de tener 65 años. Recientemente, se han introducido algunos cambios que tienen por objetivo potenciar esta forma de jubilación(9). Entre ellos debe citarse la no obligatoriedad de celebración simultánea de un contrato de relevo y la posibilidad de disfrutar de la jubilación parcial con independencia de la edad. Ello indica que esta fórmula se extiende a los mayores de 65 años que deseen continuar con su actividad laboral o reiniciarla, siempre que tengan cotizados 35 años. La cuantía de la pensión percibida será inversamente proporcional a la reducción aplicable en la jornada de trabajo del pensionista con relación a un trabajador a tiempo completo comparable. En estos casos, a la base reguladora se le aplicará un 2 por 100 adicional por cada año completo que el trabajador continúe en activo desde el cumplimiento de los 65 años.

2.2. Mecanismos ordinarios de prejubilación

Las prejubilaciones en España pueden realizarse mediante diferentes mecanismos en función de la actividad desarrollada por el trabajador. Dependiendo del mecanismo, los trabajadores pueden prejubilarse a partir de los 52 años, los costes son compartidos por la empresa y las Administraciones Públicas, y en algunos casos se asegura un determinado nivel de renta al empleado con cargo a la empresa. Los mecanismos de prejubilación existentes son los siguientes:

1. Trabajadores afectados por un proceso de reconversión industrial(10). Existen dos modalidades dependiendo de la edad del trabajador(11).

2. Ayudas previas a la jubilación de empresas en crisis no sometidas a la reconversión industrial(12).

3. Ayudas previas a la jubilación ordinaria en la Seguridad Social a trabajadores afectados por procesos de reestructuración de empresas(13).

4. Expedientes de Regulación de Empleo(14). Afecta a los trabajadores con edades comprendidas entre 52 y 60 años. Los expedientes deben ser negociados con los representantes y aprobados por la autoridad laboral. Para su aceptación, la empresa ofrece indemnizaciones superiores a las legales, de manera que sean atractivas para el trabajador al garantizar un tránsito en buenas condiciones económicas a la pensión de jubilación.

5. Ayudas a los trabajadores excedentarios del sector de la minería(15). Los trabajadores mayores de 52 años tienen derecho, en primer lugar, a la prestación contributiva, y posteriormente a la asistencial (se aplica un coeficiente reductor para su cálculo). Estos trabajadores tienen asegurado, con cargo a los presupuestos del Estado, el 78 por 100 del salario bruto.

2.3. Otras formas convencionales de prejubilación

Según un reciente estudio del Consejo Económico y Social (CES), las causas relativas a la jubilación son relativamente frecuentes en los convenios colectivos españoles, ya que casi un 50 por 100 recoge este tipo de cláusulas. Podrían diferenciarse dos fórmulas distintas. En primer lugar, englobaríamos a aquellas en las que se acuerda la jubilación antes de los 65 años pero estableciendo la obligatoriedad de realizar simultáneamente un contrato de relevo (sustitución por otro trabajador). La incidencia de estos contratos de sustitución en el mercado laboral español es muy pequeña. En segundo lugar, las bajas incentivadas, en las que el empresario establece un premio de jubilación cuya cuantía dependerá del tiempo de anticipación. Con esta fórmula, la empresa ofrece al trabajador una indemnización elevada para que abandone la empresa de forma voluntaria. La indemnización suele ser aceptada, especialmente cuando se tienen expectativas de encontrar otro empleo o se está cerca de la edad de jubilación(16).

2.4. Regímenes especiales de la Seguridad Social

Aparte del Régimen General de la Seguridad

Social, en España existen regímenes especiales para los siguientes colectivos: agricultura, trabajadores autónomos, empleados del hogar, trabajadores de la minería, trabajadores del mar. El régimen de la seguridad social para trabajadores de la minería y del mar, respectivamente, permite jubilaciones ordinarias anteriores a los 65 años por las condiciones de dureza del trabajo desempeñado.

Para los trabajadores de la minería, la norma establece que la edad mínima exigida de 65 años se rebajará en un período equivalente al que resulte de aplicar al período de tiempo efectivamente trabajado en cada categoría y especialidad en el carbón, el coeficiente que corresponda de conformidad a una escala comprendida entre el 0,5 y el 0,05 según la peligrosidad y toxicidad del trabajo. El trabajador, con edad real inferior a 60 años, sólo podrá jubilarse si con la edad teórica (edad real más bonificaciones), llega a sobrepasar los 65 años.

A partir de los 55 años, o 60 años en el caso de estibadores portuarios, y bajo ciertas condiciones, los trabajadores del mar que tuviesen derecho a obtener la pensión de jubilación podrán causar derecho a la pensión de jubilación a partir de dichas edades, sin perjuicio de que el porcentaje de la pensión experimente una disminución de siete centésimas para cada año que falte para alcanzar la edad de jubilación. Se establecen coeficientes reductores de la edad de jubilación en determinados trabajos debidos a la dureza, condiciones de penosidad, lejanía, etc., en que se desarrolla el trabajo en el mar, y que hacen posible reducir la edad de jubilación hasta en 10 años, como máximo, respecto a la general de 65 años. Los coeficientes reductores que se aplican varían según la clase de embarcación, tipos de navegación y naturaleza del trabajo: a) trabajos a bordo de buques de Marina Mercante: 0,40 a 0,20; b) Trabajos a bordo de embarcaciones de pesca: 0,40 a 0,10; c) Estibadores portuarios: 0,30.

3. EL PAPEL DE LOS SUBSIDIOS Y LA FORMACIÓN CONTINUA OCUPACIONAL

3.1 Subsidios por desempleo

En la normativa española, existen prestaciones asistenciales específicas para trabajadores

mayores dependiendo de diversas circunstancias tales como el agotamiento previo de prestaciones contributivas y asistenciales anteriores por desempleo, la existencia de responsabilidades familiares o la edad —hay subsidios específicos para mayores de 45 y de 52 años—. En determinados casos, la percepción puede llegar a tener una duración de 30 meses y la cuantía de la prestación suele ser del 75 por 100 del Salario Mínimo Interprofesional (SMI). Aparte de la condición de desempleado, uno de los requisitos exigidos a los perceptores es estar inscrito como demandante de empleo sin haber rechazado una oferta de empleo adecuado ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación, reconversión profesional, en el plazo de un mes desde el agotamiento de la prestación contributiva o, en su caso, otras asistenciales.

Existe un subsidio específico para mayores de 52 años que mantiene un estrecho vínculo con los Expedientes de Regulación de Empleo, ya que, como se expuso anteriormente, afecta a trabajadores de más de 52 años, y en menor medida a los afectados por planes de reconversión de más de 55 años. Como asegura el citado informe del CES, la finalidad de esta prestación asistencial es dar respuesta a la necesidad de asegurar unos ingresos mínimos a quien no ha llegado a la edad mínima de jubilación pero que, por su edad o falta de formación, se ve imposibilitado de obtener un nuevo empleo.

3.2. Formación continua y ocupacional

Dentro de los programas de gasto para financiar la formación de los trabajadores y desempleados puede distinguirse entre la formación continua⁽¹⁷⁾, dirigida a trabajadores ocupados, y la formación ocupacional, dirigida a trabajadores que buscan un empleo. Sin embargo, hay que destacar que no existen programas específicos para personas mayores, aunque estas personas se pueden acoger a aquellos programas cuyos beneficiarios genéricos incluyen personas de hasta 65 años.

Entre los programas de formación ocupacional, desarrollados por el Instituto Nacional de Empleo (INEM)⁽¹⁸⁾, destaca, por un lado, el programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios en los que se alterna formación y trabajo. Sin embargo, estos programas van dirigido a jóvenes entre 16 y 25 años, desempleados y que de-

manden empleo. Por tanto, los desempleados mayores no pueden beneficiarse del mismo.

4. LA PARTICIPACIÓN LABORAL EN ESPAÑA

En esta sección, una vez analizados los potenciales efectos incentivo-desincentivo de carácter fiscal sobre la participación laboral de los trabajadores mayores, se pasa a describir de manera sucinta la situación actual de este colectivo. En primer lugar, se analiza cómo cambian las tasas de participación laboral para las distintas cohortes que actualmente coexisten en el mercado de trabajo español y cuál ha sido la evolución en los últimos años. Posteriormente, se pasa a describir de manera más detallada la situación para hombres y mujeres, separadamente. Este análisis está basado en los datos de la Encuesta sobre la Población Activa (EPA) y el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE).

4.1. Las tasas de participación laboral

En primer lugar, respecto a la evolución temporal de las tasas medias de participación laboral en los últimos años, puede observarse en el cuadro 2 que se ha dado un estancamiento de las mismas en torno al 49 por 100 desde el principio de los años noventa hasta 1996, año en que se inicia la recuperación.

Sin embargo, la incidencia no ha sido homogénea para hombres y mujeres. En primer lugar, se observa que la tasa de participación masculina cayó durante los primeros años noventa, pasando del 65,8 en 1991 al 62,7 en 1995. A partir de este momento se ha mantenido estable alrededor del 63 por 100, hasta que al final de la década ha vuelto a recuperarse. Por el contrario, la tasa de participación femenina ha crecido de manera ininterrumpida durante todos los años noventa, pasando del 33,6 por 100 en 1991 al 39,8 en 2000.

Estas discrepancias en la evolución de las tasas de participación laboral afectan a la distribución por edades, ya que las distintas cohortes de hombres y mujeres presentan importantes diferencias en cuanto a su comportamiento laboral. En el cuadro 3, se puede observar que a lo largo de los años noventa se ha producido una caída en la tasa de participación de los trabajadores mayores. Además, esta bajada ha

CUADRO 2
TASAS MEDIAS ANUALES DE PARTICIPACIÓN LABORAL

Años	Total	Varones	Mujeres
1991	49,1	65,8	33,6
1992	48,9	64,7	34,2
1993	49,0	64,3	34,8
1994	49,0	63,3	35,6
1995	49,0	62,7	36,2
1996	49,6	63,1	37,0
1997	49,8	63,0	37,5
1998	50,0	63,2	37,8
1999	50,2	63,1	38,4
2000	51,3	63,8	39,8

Fuente: Encuesta de Población Activa

sido mucho más pronunciada en el caso de los varones, ya que ni siquiera la recuperación a partir de 1996 ha permitido aumentar la participación de este colectivo, que sólo ha mejorado parcialmente en 2000. Por tanto, se observa que los trabajadores varones mayores de 55 años siguen una pauta más marcada que la que se observa para el conjunto de hombres. Por otro lado, la tasa correspondiente a las mujeres mayores de 55 años ha oscilado entre el 8 y el 9 por 100 a lo largo de la década, por lo que puede considerarse estable. En este caso, se observa un comportamiento completamente opuesto al mostrado por el colectivo que engloba a todas las mujeres que, como se señaló anteriormente, ha aumentado de manera continuada a lo largo de la década pasada.

Las importantes diferencias entre cohortes pueden observarse en el gráfico 2, donde se representan las tasas de participación laboral para las distintas edades, a partir de los datos de la cuarta ola del PHOGUE. La convergencia en las tasas de participación laboral medias ha llevado a que para las cohortes más jóvenes las diferencias sean relativamente poco importantes. Sin embargo, existe una discrepancia notable en las tasas de participación entre hombres y mujeres para los individuos con más de 30 años. Asimismo, se puede observar que esta diferencia se hace más importante para los cohortes mayores. Hay que resaltar que este resultado obedece más a la no participación durante la mayor parte de su vida activa de las mujeres que actualmente superan los cincuenta años, que a procesos de abandono hacia la inactividad de aquellas mujeres que se encontraban participando en el mercado de trabajo hasta fechas recientes.

CUADRO 3
TASAS MEDIAS ANUALES DE PARTICIPACIÓN LABORAL
DE LAS PERSONAS MAYORES DE 55 AÑOS

Años	Total	Varones	Mujeres
1991	18,9	31,4	9,0
1992	18,5	30,1	9,3
1993	17,7	28,6	9,1
1994	16,4	26,4	8,4
1995	16,0	25,4	8,5
1996	16,0	25,6	8,4
1997	15,9	25,3	8,3
1998	15,8	25,3	8,2
1999	15,4	24,4	8,2
2000	16,2	25,5	8,6

Fuente: Encuesta de Población Activa

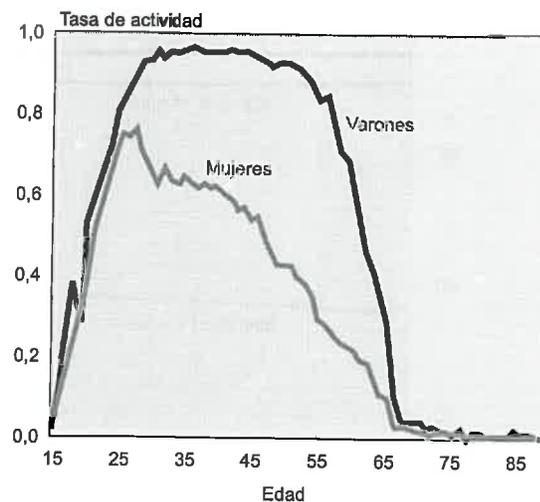
En cuanto a nuestra situación relativa con los países de nuestro entorno, los datos de la Encuesta sobre la Población Activa (EPA) muestran que no existen diferencias importantes en la tasa de participación laboral de los hombres (algo más del 60 por 100 según esta fuente estadística) respecto a la media de la Unión Europea, aunque sí existen diferencias importantes entre algunos países como Holanda o Reino Unido y los países mediterráneos. Asimismo, la reducción de la tasa de paro masculino en nuestro país en los últimos años ha posibilitado que las tasas de ocupación masculina sean semejantes a las de los países de nuestro entorno.

Sin embargo, en el caso de las mujeres sí existen divergencias importantes. Nuestra tasa de participación laboral femenina es semejante a la de Italia o Grecia pero es muy inferior a la del resto de países de la Unión Europea. Además, la tasa de paro existente en la economía española es fundamentalmente femenina, siendo la más alta de la UE y situándose en torno al doble de la media para estos países.

4.2. Efecto de la edad en la participación laboral de los hombres y de las mujeres

Como puede observarse en el gráfico 3, las tasas de participación laboral de los hombres han permanecido estables en los últimos cinco años para los individuos con edades intermedias, tanto para los individuos entre 35 y 44 años, como para los varones entre 45 y 54 años. El primero de estos dos grupos presentó durante este periodo una tasa de participación la-

GRÁFICO 2
TASAS DE PARTICIPACIÓN LABORAL
POR SEXO Y EDAD



Fuente: Elaboración propia a partir de ECHP-97.

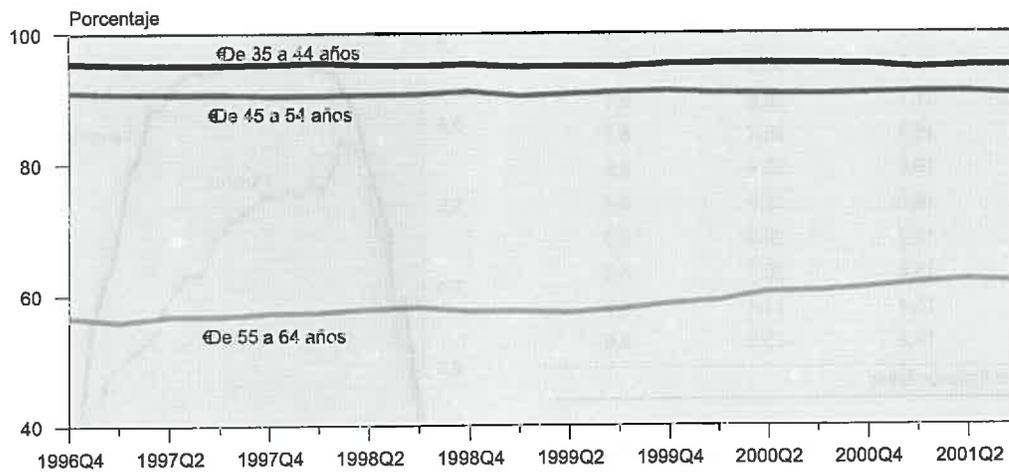
boral cercana al 95 por 100. Por tanto, prácticamente todos los varones en este rango de edades se encontraban en el mercado laboral.

Para los individuos entre 45 y 55 años, la tasa de participación laboral es algo menor, situándose alrededor del 90 por 100. Esta reducción, aunque no es muy importante, se puede observar también claramente en el gráfico 3 y estaría asociada a procesos de jubilación anticipada, a la jubilación (anticipada o no) en algunos sectores con regímenes especiales de la seguridad social, como la minería, que permite jubilaciones antes de los sesenta y cinco años y a jubilaciones por invalidez y enfermedad.

Frente a esta situación para los tramos de edad intermedios, destaca la caída en la participación de los varones entre 55 y 65 años. Sin embargo, se observa un lento, pero constante, incremento en esta tasa en este periodo, pasando del 56 al 62 por 100.

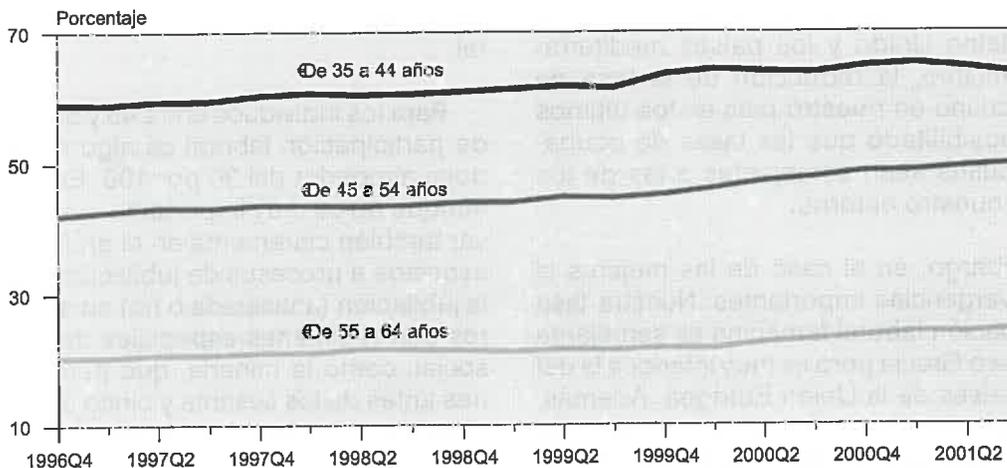
Por otro lado, las tasas de participación laboral de las mujeres, tal y como puede observarse en el gráfico 4, presenta importantes diferencias para los distintos grupos de edad. Estas diferencias no se deben al abandono paulatino del mercado de trabajo, como ocurre en el caso de los varones, sino a la existencia de importantes diferencias en el comportamiento laboral de las

GRÁFICO 3
TASA DE PARTICIPACIÓN DE LOS VARONES POR GRUPOS DE EDAD



Fuente: Encuesta de Población Activa.

GRÁFICO 4
TASA DE PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES POR GRUPOS DE EDAD



Fuente: Encuesta de Población Activa.

distintas generaciones de mujeres que componen estos grupos.

A lo largo de las últimas dos décadas, las mujeres españolas se han ido incorporando al mercado de trabajo de manera cada vez más importante, produciéndose un acercamiento paulatino de las tasas de participación laboral entre hombres y mujeres. Este proceso ha llevado a que para las mujeres menores de 30 años las diferencias con los hombres de su

misma edad sean poco importantes. Sin embargo, para edades por encima de los 35 años, las diferencias en las tasas de participación son más importantes.

CONCLUSIONES FINALES

En este trabajo se describen los principales instrumentos de política económica que afectan a la participación laboral de los trabajadores mayores. Algunos instrumentos incentivan la

permanencia de estos trabajadores en el mercado de trabajo. Este es el caso de las bonificaciones en las cotizaciones a la seguridad social, la jubilación parcial y flexible, o la penalización que sufren las pensiones en caso de jubilación voluntaria anticipada. Aparte de estos mecanismos fiscales, cabe destacar el papel positivo que desempeñan los programas de formación continua y ocupacional.

Sin embargo, aunque parezca contradictorio, existen numerosas medidas que favorecen los ajustes de plantilla de las empresas y desincentivan la permanencia de los trabajadores en el mercado laboral. Entre ellos deben destacarse los mecanismos ordinarios de prejubilación —expedientes de regulación de empleo, trabajadores afectados por procesos de reconversión industrial, etc.—, otras formas convencionales de prejubilación —por ejemplo, las establecidas en convenios colectivos—, y los efectos sobre la participación que generan los regímenes especiales de la Seguridad Social.

La revisión de las cifras de participación laboral en España pone de manifiesto que los efectos de estas medidas son probablemente muy diferentes en hombres y mujeres, debido a la discrepancia, creciente con la edad, en las tasas de participación de ambos grupos. Respecto a los hombres se observa un comportamiento laboral más homogéneo entre las diferentes cohortes presentes en el mercado de trabajo. Sólo a partir de los 55 años, aproximadamente, se observa una caída significativa en las tasa de participación. Por el contrario, en el caso de las mujeres, se observa un comportamiento diferenciado entre las cohortes más jóvenes (con una participación similar a la de los varones) y las de más edad (con tasas de participación muy inferiores a las de los hombres).

NOTAS

(*) Instituto de Estudios Fiscales y Universidad de Oviedo.

(**) Instituto de Estudios Fiscales y Universidad Rey Juan Carlos.

(***) Instituto de Estudios Fiscales y Universidad Complutense de Madrid.

(1) En ciertos casos, dichos incentivos se encuentran relacionados. En este sentido, la vigente Ley 43/95 del IS introduce incentivos a la inversión condicionados a ciertos requisitos respecto del empleo; en particular, la libertad de amortización para inversión generadora de empleo existente para empresas de reducida dimensión.

(2) Hasta 1993, de acuerdo a la derogada Ley 61/78 del IS, se permitía una deducción por empleo con las siguientes características: a) se establecía una cuantía de 500.000 ptas. por la transformación de contratos temporales en indefinidos; b) no existía ningún límite sobre la cuota del impuesto (la aplicación del crédito podía anular la cuota). En 1990 se establece una deducción similar a la anterior, pero referida exclusivamente a los trabajadores minusválidos, siendo el crédito de 700.000 ptas.

(3) Real Decreto-Ley de 7 de junio sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica.

(4) Se han realizado diferentes propuestas para reducir las cotizaciones a la Seguridad Social. Una de las más estudiadas ha sido la consistente en sustituir dichas cotizaciones por IVA. Sin embargo, la evidencia empírica existente para el caso español, especialmente para final de los años ochenta y principio de los noventa, coincide en poner de manifiesto la pequeña incidencia que dichos cambios ejercen sobre el empleo: véase Zabalza, Molinas y Lasheras, 1987; Servén, 1988; y Salas y Vilches, 1994.

(5) Ley 12/2001 de 9 de julio, de medidas urgentes del mercado de trabajo para el incremento del empleo y su mejora de calidad.

(6) Se permite una bonificación por la contratación de desempleados cuya edad esté comprendida entre 45 y 55 años (50 por 100 durante el primer año del contrato, y 45 durante el resto). Por la contratación de desempleados que tienen más de 55 años y hasta 65 años, las bonificaciones anteriores pasan a ser del 55 por 100 y 50 por 100, respectivamente.

(7) El Real Decreto-Ley 16/2001 de 27 de diciembre de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, que desarrolla la Ley 24/2001, de 31 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

(8) El porcentaje es inferior cuando se trate de trabajadores que hubieran pertenecido a alguna Mutuality Laboral con anterioridad al 1-1967. En particular, es de un 7 por 100 si se tienen más de 40 años cotizados y el cese en el trabajo se debe a una causa no imputable a la voluntad del trabajador; además, en este caso la jubilación a los 60 años es de un 60 por 100. Si se tienen menos de 40 años de cotización o más de 40 y existe cese voluntario en el trabajo, el coeficiente reductor es del 8 por 100, aunque en este caso la pensión a los 60 años es del 60 por 100. Finalmente, existe la posibilidad de jubilarse con menos de 65 años sin aplicación de los coeficientes reductores en determinados casos: jubilación especial a los 64 años, jubilación parcial, jubilación en aplicación del Estatuto Minero, jubilación del personal de vuelo de trabajos aéreos, y artistas, ferroviarios y profesionales taurinos.

(9) Véase la Ley 24/2001 de 27 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, y su desarrollo mediante el Real Decreto Ley de Medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible.

(10) El punto de partida de este mecanismo se sitúa en los años ochenta con el Real Decreto-Ley 9/1981 de 5 de junio y en la Ley de Reconversión 21/1982 de 9 de junio que imponen actuaciones sectoriales encaminadas a la negociación de planes entre las empresas, la administración y los sindicatos. En este sentido, las ayudas equivalentes a la jubilación anticipada, que en principio tenían como límite de vigencia el ejercicio 1987, han seguido en vigor mediante su incorporación económica en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y en diferentes órdenes ministeriales.

(11a) Los trabajadores con una edad comprendida entre 55 y 60 años reciben durante dos años la prestación por desempleo por parte del Instituto Nacional de Empleo (INEM), y durante los tres siguientes la prestación asistencial. El trabajador recibe un complemento con cargo a la empresa de hasta el 80 por 100 de la remuneración bruta media de los seis últimos meses

anteriores al cese; b) A partir de los 60 años, reciben ayudas públicas equivalentes a la jubilación anticipada y los complementos de la empresa referidos alcanzan hasta el 75 por 100 de la retribución que hubiese tenido el trabajador en los 6 meses anteriores a la concesión de la ayuda.

(12) Esta fórmula está destinada a trabajadores de 60 años que perciben el 75 por 100 de la base de cotización, y están financiadas en un 60 por 100 por la empresa y en un 40 por 100 por recursos públicos. Estas ayudas están vigentes desde 1986 (O.M. de 9 de abril de 1986, B.O.E. de 23 de abril).

(13) Desarrollado mediante la O.M. de 5 de diciembre de 1994. Esta orden, adaptada a la Ley 11/94 de Reforma del Estatuto de los Trabajadores, tiene como objeto facilitar una cobertura económica para los trabajadores afectados por procesos de extinción laboral por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción. Para trabajadores mayores de 60 años se establece una ayuda del 75 por 100 de la base de cotización de los seis meses anteriores a la concesión de la ayuda. Se financia en un 60 por 100 por la empresa y en un 40 por 100 con recursos públicos, pudiendo pactarse entre trabajador y empresa complementos adicionales. La empresa sufraga las cotizaciones del trabajador en un 60 por 100 y la autoridad laboral en un 40 por 100.

(14) Desarrollado por la Ley 21/92 de 16 de julio, Real Decreto 825/1983 de 29 de mayo, y O.M. de 29 de junio de 1983. Los ingresos son una combinación de indemnización a cargo de la prestación, prestaciones por desempleo y jubilaciones anticipadas cuando ello es posible. Si los trabajadores han cotizado más de 6 años reciben la prestación contributiva, y una vez agotada se percibe el subsidio de desempleo. Los trabajadores pueden jubilarse a los 60 años si tienen una antigüedad de cotización anterior al 1 de enero de 1967, y a los 65 años si es posterior.

(15) Real Decreto 2020/1997 y O.M. de 18 de febrero de 1998.

(16) Existe cierta alarma social por la utilización de prejubilaciones, especialmente mediante expedientes de regulación y bajas incentivadas, debido a que están siendo utilizadas por empresas con beneficios, y que en algunos casos son consecuencia de los procesos de expansión empresarial con ocasión de fusiones y concentraciones. Algunos ejemplos recientes son

Banco Bilbao Vizcaya, Argentaria, Banesto, Cajamadrid, Repsol, Endesa, Telefónica o Tabacalera.

(17) De acuerdo con el Acuerdo Tripartito sobre Formación Continua, firmado en el año 1992 y renovado, posteriormente, en 1996 y 2000, la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (FORCEM) es la entidad responsable de la gestión de la formación continua, en la que participarán representantes de la Administración y de las Organizaciones sindicales y empresariales.

(18) En concreto, para formación profesional y ocupacional y programas de escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo, el INEM presupuestó 320 mil millones de pesetas para el año 2001. Esto supone un 15 por 100 de su presupuesto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Consejo Económico y Social (2000): *Vida Laboral y prejubilaciones*. CES: Madrid.

Romero, D., y Sanz, J.F. (2001): "Imposición marginal efectiva sobre el factor trabajo: breve nota metodológica y comparación internacional". Hacienda Pública Española, número 159.

Rubio, J.J.; Sanz, J.F.; Prieto, J. y Romero, D. (2002): "La participación laboral de los trabajadores mayores. Informe preparado por la Subdirección General de Estudios Tributarios del Instituto de Estudios Fiscales para la misión de la O.C.D.E". Instituto de Estudios Fiscales. *Mimeo*.

Salas, R., y Vilches, G. (1994): "La sustitución de cuotas a la Seguridad Social por IVA: resultados empíricos". *Cuadernos de Actualidad*, número 4/94.

Serven, L. (1988): *La sustitución de cotizaciones a la Seguridad Social por IVA*. Madrid: FEDEA.

Zabalza, A.; Molinas, C.; y Lasheras, M.A. (1987): "Una evaluación de la política de sustitución de cuotas a la Seguridad Social por IVA". *Dirección General de Planificación*, Documento de Trabajo número 8701.