

# DOS NOTAS SOBRE PROTECCION AL DESEMPLEO EN ESPAÑA EL SISTEMA DE PROTECCION AL DESEMPLEO

Antonio GARCIA DE BLAS

**E**N España, el sistema de protección por desempleo se configura en base a varias normas legales. Por una parte, la Ley Básica de Empleo aprobada en 1980 y la Ley de Protección por Desempleo de 1984, que modifica el Título II de aquélla; ambas afectan fundamentalmente a los asalariados de la industria y los servicios; en segundo lugar, la Ley de Reconversión de 1984 que, en el capítulo de medidas laborales para los trabajadores de sectores en crisis, establece prestaciones complementarias para dicho colectivo más amplias en cuantía y duración; finalmente, por Real Decreto, en el año 1983, se estableció un subsidio de desempleo agrario, en sustitución del empleo comunitario, el cual fija para los trabajadores eventuales agrícolas de Andalucía y Extremadura una prestación que, en principio, es de carácter contributivo pero que, de hecho, es casi de tipo asistencial.

El sistema se ha estructurado de forma que determinados colectivos gozan de una elevada protección —incluso por encima de la media de la OCDE— mientras otros se encuentran claramente infraprotegidos.

La elevada protección se deriva tanto de que la cuantía en el sistema contributivo depende de la base de cotización (próxima a la retribución real, al no existir bases máximas), con lo cual los

asalariados de mayor nivel obtienen prestaciones más altas hasta el límite máximo fijado —170 al 220 por 100 del SMI según la situación familiar—, como de que los despedidos de una empresa cobran indemnizaciones legales ligadas a la antigüedad en el empleo y además, en muchos casos, éstas se incrementan «voluntariamente» con una cuantía más alta que aquélla y establecida en función de los años de permanencia en la empresa y de la intensidad del ajuste de plantillas.

Por lo tanto, los ocupados se podrían catalogar, a efectos de la protección por desempleo, en varias categorías que, ordenadas de mayor a menor, son:

a) Aquellos asalariados con altas indemnizaciones voluntarias por despido y prestaciones por desempleo con cuantías y duraciones elevadas. Esto último es debido tanto a que sus retribuciones han sido altas como al número de años cotizados, lo que les faculta para una prestación con la duración temporal máxima. Este podría ser un prototipo adecuado para definir a la mayoría de los asalariados de las grandes empresas del sector industrial y de servicios.

b) El segundo colectivo estaría formado por los trabajadores procedentes de la reconversión, que no reciben la indemnización voluntaria, ya que ésta se ingresa en el Fondo de Pro-

moción de Empleo, pero que, por el contrario, perciben unas prestaciones complementarias y asistenciales más altas que la media, tanto en cuantía como en duración.

c) El tercer grupo lo componen aquellos asalariados que reciben sólo las indemnizaciones legales establecidas, a las que se superponen unas prestaciones de desempleo más bajas en cuantía y a veces con una duración temporal más reducida. Este podría ser el retrato robot de los asalariados de la pequeña empresa.

d) El cuarto colectivo lo formarían los trabajadores que perciben prestaciones de carácter asistencial, con una cuantía del 75 por 100 del SMI. Se encuadrarían en esta categoría los mayores de 55 años; los que han cotizado entre tres y seis meses; los parados con cargas familiares que han agotado las prestaciones contributivas y los perceptores del subsidio agrario.

e) Finalmente, el último grupo estaría integrado por aquellas personas que están al margen del sistema de protección, bien por ser trabajadores por cuenta propia, bien porque buscan su primer empleo, o bien porque, siendo asalariados, están excluidos del sistema (por ejemplo, empleadas de hogar).

Algunas de estas categorías de parados parecen no tener mucha justificación, pues si bien en unos casos se derivan de las características del sistema contributivo en cuanto a la duración y cuantía, en otras no están debidamente demostradas las razones de su discriminación, tal como ocurre con sistemas como el de reconversión industrial y el del subsidio asistencial agrario para los asalariados de

CUADRO N.º 1

**TASAS DE COBERTURA DEL SEGURO DE DESEMPLEO  
(1978-1984)**

AÑOS	Tasa bruta (a)	Tasa neta (b)
1978 ...	46,68	59,78
1979 ...	46,43	61,52
1980 ...	48,66	64,96
1981 ...	43,01	57,81
1982 ...	33,64	46,72
1983 ...	26,30	38,79
1984 ...	26,40	39,41
1985 ...	34,60	48,40

(a) Tasa bruta =  $\frac{\text{Beneficiarios prestaciones económicas por desempleo total (sin incluir trabajadores eventuales agrarios)}}{\text{Paro registrado}} \times 100$

(b) Tasa neta =  $\frac{\text{Beneficiarios prestaciones económicas por desempleo total (sin incluir trabajadores eventuales agrarios beneficiarios trabajadores agrícolas fijos)}}{\text{Paro registrado en Industria, Construcción y Servicios}} \times 100$

Fuente: Boletín Estadísticas Laborales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

determinadas regiones. En todo caso, parece razonable conjugar adecuadamente la indemnización por rescisión de contrato de trabajo con la protección por desempleo a efectos de evitar sobreprotecciones inadecuadas, dado que en la práctica generalmente de los supuestos ambos sirven a una misma finalidad: mantener el nivel de renta del parado mientras encuentra un nuevo empleo.

Si se quisiera establecer el coste del desempleo, habría que tener en cuenta tanto el presupuesto del INEM (prestaciones, subsidio agrario e incluso bonificaciones), como las prestaciones de la reconversión (coste «contador a cero» y déficit de los fondos de empleo que, en su mayor parte, serán asumidos por el sector público) y las indemnizaciones voluntarias y legales que se pagan; a lo que habría que añadir la ausencia de cotización a la Seguridad Social y a la Hacienda Pública. Según una estimación propia, se dedi-

caron a estos fines, en 1985, cerca de un billón de pesetas —3 por 100 del PIB—, distribuido casi por igual entre el sector público y el privado; lo que parece difícil de justificar si se tiene en cuenta que tan sólo resultó beneficiada un tercio de la población parada o la mitad de la población legalmente protegida. (Véase cuadro n.º 1.)

Mientras otros países de la OCDE (1) han logrado conjugar un menor coste de las prestaciones por desempleo en relación con el PIB con una tasa de cobertura mayor, en parte mediante una cuantía y una duración de la prestación menores (cuadro n.º 2), en España la reforma del Título II de la Ley Básica de Empleo ha ampliado los colectivos y la duración temporal tanto de las prestaciones contributivas como de las asistenciales, aunque prácticamente no ha modificado la cuantía.

Se puede hablar, por lo tanto, de la existencia de una dis-

funcionalidad en el sistema contributivo español a la que se suma una sobreprotección en el caso de recibir una indemnización voluntaria por despido. Es decir, existe un número relativamente bajo de beneficiarios sobre el total de desempleados, aunque éstos cuentan con rentas sustitutorias para cubrir el período en que buscan empleo. De hecho, la Encuesta de Presupuestos Familiares apuntaba unos ingresos superiores de los parados sobre los de las personas ocupadas en un tercio de la jornada y los de los jubilados.

Por todo ello, se sugieren algunos cambios en el sistema.

- En primer lugar, modificar la medición estadística de la tasa de cobertura, ya que no es homogénea, al no recoger en el numerador y denominador a un colectivo importante (2) y no tener en cuenta a los beneficiarios con expedientes de prestación en trámite (3) y otros supuestos (4). Si se valoran debidamente estos

CUADRO N.º 2

EXAMEN COMPARATIVO DE LAS CARACTERÍSTICAS  
DE LA PROTECCION POR DESEMPLEO

CARACTERÍSTICAS DE LA PRESTACION	REGIMEN CONTRIBUTIVO		REGIMEN ASISTENCIAL	
	España	Disposición más frecuente en países de la OCDE (Europa)	España	Disposición más frecuente en países de la OCDE (Europa)
<b>Requisitos de acceso</b>	Inscripción en oficinas de colocación. Demanda de empleo. Desempleo involuntario. 6 meses de cotización en los últimos 4 años.	Inscripción en oficinas de colocación. Demanda de empleo. Desempleo involuntario. 6 meses de cotización en el último año.	<i>Complementario:</i> Extinción prestaciones régimen contributivo, tener responsabilidades familiares y que los ingresos de la unidad familiar no superen el SMI.  <i>A trabajadores eventuales:</i> Haber cotizado de 3 a 5 meses y que los ingresos de la unidad familiar no superen el SMI.	Extinción prestaciones régimen contributivo e insuficiencia de medios económicos sin estipulación de índice.  No existe.
<b>Cuantía</b>	Porcentaje variable: 80 % de la base de cotización en 6 primeros meses.  70 % de la base de cotización en 6 meses siguientes. 60 % de la base de cotización en 12 últimos meses.	Porcentaje fijo durante todo el periodo de percepción: aproximadamente el 75 % de la base de cotización.	75 % del SMI.	Cuantía en valores absolutos.
<b>Límites máximos</b>	De 170 % a 220 % del SMI.	Cuantía en valores absolutos.	75 % del SMI.	Porcentaje de la base de cotización.
<b>Duración máxima</b>	Variable según las cotizaciones efectivas; tope de 2 años.	Sin relación con las cotizaciones efectivas; tope de 1 año.	Limitada; tope de 18 meses.	Tiempo ilimitado.
<b>Financiación</b>	Cotizaciones: mayor aportación empresarios sobre total cotizaciones (83 %).	Cotizaciones: mayor aportación empresarios sobre total cotizaciones (65 %).	Subvención del Estado.	Subvención del Estado.

Fuente: ANTONIO GARCIA DE BLAS, «La protección por desempleo en España y en los demás países europeos de la OCDE», *Revista Internacional del Trabajo*, n.º 104.

factores, la tasa de cobertura se elevaría en 10 puntos (5).

- En segundo lugar, la sobreprotección debe eliminarse o amortiguarse por varias vías: *a)* alterando el coste de despido legal y voluntario por la vía de la modificación normativa y la negociación colectiva; *b)* no creando más Fondos de Empleo y distribuyendo mejor los costes de los existentes; *c)* sustituyendo el carácter cuasi-asistencial del subsidio de desempleo agrario por otro de carácter contributivo; *d)* gravando las prestaciones por desempleo e indemnizaciones voluntarias por rescisión de contratos, las cuales deben cotizar a la Hacienda pública y a la Seguridad Social.

- En tercer lugar, el sistema futuro debería tener más en cuenta la situación familiar que el nivel de cotización, y más las dificultades en encontrar empleo que el período cotizado, conjugando debidamente la protección con la indemnización por despido.

Todos los recursos sobrantes de esta reestructuración permitirían mayores prestaciones (6), fundamentalmente de carácter asistencial, y sobre todo pueden dedicarse a incentivar la contratación y a la creación de empleo o a minorar los tipos de cotización por desempleo, lo cual derivaría en una menor penalización del uso del factor trabajo y, por lo tanto, en una mayor propensión a incrementar el empleo. La tasa de cobertura puede mejorar por la vía de ampliar el número de personas que reciben prestaciones y/o minorar el número de parados. Parece que la última medida debería tener un carácter preferente sobre la primera.

En definitiva, reasignar el cos-

te de la protección por desempleo a medio plazo debe ser un objetivo no sólo deseable sino necesario, dada la injusticia del sistema actual.

#### NOTAS

(1) Véase GARCIA DE BLAS, Antonio, «La protección por desempleo en España y en los demás países europeos de la OCDE», *Revista Internacional del Trabajo*, enero-marzo 1985, págs. 53 a 69.

(2) Los trabajadores agrarios no están incluidos ni en los beneficiarios ni en el paro registrado.

(3) No se les incluye aunque tras su aprobación las prestaciones tienen efectos retroactivos.

(4) Beneficiarios por desempleo parcial e incapacidad laboral transitoria.

(5) Véase GARCIA DE BLAS, Antonio, «La reforma de la prestación por desempleo: evolución y perspectivas», *Revista Relaciones Laborales*, n.º 14, 1985, y *Coyuntura Laboral*, n.º 10, diciembre 1985, pág. 3.

(6) Debería valorarse antes de la ampliación de la protección si se está en el límite de que el sistema incentive la no búsqueda de un puesto de trabajo. Véanse a este respecto los estudios de la OCDE, por ejemplo *El desafío del paro*, versión española del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, páginas 91 a 97.

## EVOLUCION DE LAS PRESTACIONES EN ESPAÑA Y EN LA OCDE

Lluís FINA

**C**OMO consecuencia del progresivo aumento del paro, muchos países se han visto obligados a practicar sucesivas revisiones de sus sistemas de protección, inicialmente diseñados para cubrir unos períodos de desempleo relativamente breves, de naturaleza friccional. Este hecho se refleja en la gran variabilidad a lo largo del tiempo que muestra el indicador del cuadro n.º 1. En buen número de casos, los niveles de protección han mantenido una clara tendencia a disminuir. En otros, en cambio, han seguido un proceso creciente, como en el caso de Bélgica, Francia y, también, España.

Si analizamos el caso español con más detalle, se observa que este indicador tendió a reducirse en los primeros años setenta; a partir de 1975 aumentó de una manera continuada hasta alcanzar un máximo en 1979, para ini-

ciar otro descenso a partir de 1980 (gráfico 1). Esta evolución refleja los principales cambios normativos referentes a las prestaciones por desempleo que se han producido en estos años.

El incremento del paro en importantes colectivos no protegidos —trabajadores en busca de su primer empleo y trabajadores agrarios, principalmente—, junto con la prolongación de la situación de parado y el agotamiento del período de percepción de la prestación por desempleo en determinados casos, determinaron que la cobertura de dicha prestación se redujera sensiblemente entre 1970 y 1975 (cuadro n.º 2). Sin embargo, el gasto total siguió creciendo a tasas elevadas, debido al aumento del número de beneficiarios, que fue muy importante a pesar de la caída de la cobertura, y debido también a un incremento muy notable de la prestación