

# EL GASTO PÚBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO

María TERESA LOPEZ LOPEZ  
Ángel MELGUISO SANCHEZ

## I. INTRODUCCION

**C**ON la entrada en vigor del Acta Única en 1993, se evidenciará, sin duda alguna, la dispar evolución en el proceso de construcción de la «Europa económica» respecto a la «Europa social». En el ámbito económico, los logros comunitarios son evidentes, hasta el punto de que ya es posible, tras ajustes en los procesos de convergencia, el inicio del «gran mercado». Por el contrario, en el ámbito de lo social, es manifiesta la inexistencia de la aplicación de prioridades reales en las políticas comunitarias ante las desigualdades inter-estatales de protección de las diferentes contingencias.

En la medida en que el mercado único acentúe, a partir de 1993, las exigencias de los sistemas protectores de cada estado miembro, no es difícil prever la intensificación de las diferencias ya existentes entre una Europa del Norte con potentes sistemas de protección social (Dinamarca y Holanda), y una Europa meridional (Grecia y Portugal, sobre todo) con carencias manifiestas en sus respectivos sistemas de protección social.

Por ello, en la medida en que la Europa comunitaria ha de basarse también en la cohesión social, parece que será inevitable fijar prioridades concretas para lograr cotas de convergencia mínima entre los diferentes sistemas institucionales actualmente vigentes.

Desde esa perspectiva, este trabajo tiene por objeto la descripción y el análisis de los programas de gasto público en prestaciones por desempleo, en una perspectiva comparada de España con los restantes estados miembros de la Europa comunitaria. Nuestra conclusión básica es la constatación de las disparidades existentes tanto en el nivel y la estructura de gastos como en el nivel de protección con ellos alcanzado, máxime cuando se considera la tasa de reposición en situaciones de paro de larga y muy larga duración.

## II. EL GASTO PÚBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN ESPAÑA

### 1. Paro y mercado de trabajo

Al iniciarse la década de los años noventa, el paro en España supera los dos millones de personas, aunque es

inferior al nivel máximo registrado en 1985 (2.970,8 miles de personas).

El último dato disponible de la *Encuesta de Población Activa* fija, para el segundo trimestre de 1991, el paro total en 2.388.150 personas, equivalente a una tasa de paro sobre población activa del 15,9 por 100. La tasa de paro para la población trabajadora femenina (23,2 por 100) es prácticamente el doble que la registrada entre los trabajadores masculinos (11,9 por 100).

Desde una perspectiva comparada, la tasa de paro de España según la media anual de 1990 (16,1 por 100) prácticamente duplica la de la Europa comunitaria (8,4 por 100), así como la de Bélgica y Holanda (8,1 por 100), y triplica la de Alemania (5,1 por 100). El número de parados en España, en 1990, representaba el 20 por 100 del número total de parados en los países de la Europa comunitaria.

Pero no es sólo el nivel de paro total, con ser éste un aspecto esencial, el que determina el nivel de gasto público en prestaciones por desempleo. En última instancia, son factores también determinantes al respecto la estructura del paro y del mercado de trabajo y, sobre todo, el sistema institucional vigente para la protección de esta contingencia.

Respecto a las características del mercado de trabajo y del paro en España, interesa aquí retener, por su significación respecto al gasto público en prestaciones por desempleo, las siguientes notas:

1) Se trata de un paro fundamentalmente de larga y muy larga duración. El 36,2 por 100 de los parados son individuos cuyo período de búsqueda de empleo dura ya dos o más años. Ese porcentaje es aún superior en el caso de personas que no han trabajado anteriormente: 54,1 por 100.

La consecuencia inmediata de esta realidad es la consolidación de los niveles actuales del gasto público en prestaciones por desempleo. Este programa de gasto difícilmente podrá ser reducido de forma sustantiva en la última década del siglo XX, máxime si se consideran las potencialidades de paro real subyacentes a la creciente extensión del empleo precario.

2) La evolución del empleo desde 1985 muestra un notable crecimiento del empleo precario, hasta alcanzar, en el caso de España, el 32,1 por 100 de la población asalariada. La tasa de empleo precario en España es 3,3 veces la tasa media registrada en la Europa comunitaria (9 por 100).

3) El paro de larga duración es especialmente significativo entre personas que no han trabajado anteriormente, sobre todo jóvenes, y entre personas mayores de 45 años.

Esto supone, en el primer caso, que este colectivo no cubre los requisitos mínimos de cotización para tener derecho, o acceso, a la prestación por desempleo. La

importancia del paro de larga duración entre personas de 45 y más años ha obligado a reformar el sistema institucional de prestaciones por desempleo, en el sentido de alargar el período de derecho de la percepción de las prestaciones hasta que se alcance la edad de jubilación. En este hecho se basa buena parte del crecimiento del subsidio por desempleo en relación con las prestaciones del nivel contributivo.

4) En cuanto a su distribución territorial, el paro registra sus mayores tasas en el ámbito de las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura (25,6 y 24,5 por 100, respectivamente, de la población activa). La importancia y las peculiaridades del paro agrícola en estas comunidades autónomas fundamenta la existencia del subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

## 2. Los componentes del gasto público en función del sistema institucional de las prestaciones por desempleo

En la actualidad, el sistema de protección por desempleo queda regulado por dos normas básicas: la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo, y el Real Decreto-Ley 3/1989, de 31 de marzo, de Medidas Adicionales de Carácter Social.

Las prestaciones por desempleo se establecen en dos niveles: un nivel contributivo y un nivel asistencial. En el nivel asistencial, se integran: el subsidio por desempleo, el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS) y la prestación por asistencia sanitaria.

La prestación contributiva integra: a) una prestación económica por desempleo total o parcial, cuyo importe se determina en función de las cotizaciones a la seguridad social en los 180 días precedentes; b) el abono por el INEM de las cuotas de la empresa y del trabajador que correspondan a las cotizaciones a la seguridad social durante el período de percepción de las prestaciones por desempleo.

Las prestaciones asistenciales, y en concreto el subsidio por desempleo, consta de una prestación económica y del abono a la seguridad social de la cotización correspondiente a alguna de sus prestaciones.

El subsidio por desempleo en favor de los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social es una de las prestaciones asistenciales de la protección por desempleo. Los beneficiarios son trabajadores eventuales del REASS, en paro y con domicilio en algún municipio de las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura. Este subsidio consta de una prestación económica y el abono del importe de la cuota fija del trabajador, vigente en cada momento, al Régimen Especial de la Seguridad Social del desempleado.

La prestación por asistencia sanitaria afecta a los trabajadores que, habiendo agotado el derecho a la prestación por desempleo del nivel contributivo o del subsidio por desempleo, carezcan de ella por otra vía. La prestación consiste en la asistencia sanitaria de la seguridad social para el beneficiario y los familiares a su cargo, siendo su duración indefinida mientras subsistan las circunstancias que motivaron su reconocimiento.

La financiación del sistema vigente de prestaciones por desempleo se basa en la cotización de empresarios y trabajadores, y en la aportación del Estado. La cuantía de la aportación estatal se fija, para cada ejercicio, en las respectivas leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Los tipos de cotización de empresarios y trabajadores durante el bienio 1990-1991 fueron de 5,20 y 1,10 por 100, respectivamente (1).

En 1991, la aportación inicialmente prevista del Estado para desempleo es de 417.414 millones de pesetas. En el mismo ejercicio, el monto de las cotizaciones por cuota de desempleo asciende a 769.503 millones de pesetas. En consecuencia, el *ratio* cuota de desempleo/transferencias del Estado para el desempleo alcanza, en 1991, el valor de 1,84.

## 3. Beneficiarios de las prestaciones por desempleo

En 1990, el número total de perceptores de prestaciones económicas fue de 1.306.853, así distribuidos:

|                          | Perceptores | Porcentaje s/el total |
|--------------------------|-------------|-----------------------|
| Nivel contributivo ..... | 503.637     | 38,5                  |
| Subsidio REASS .....     | 294.677     | 22,5                  |
| Subsidio desempleo ..... | 508.545     | 38,9                  |

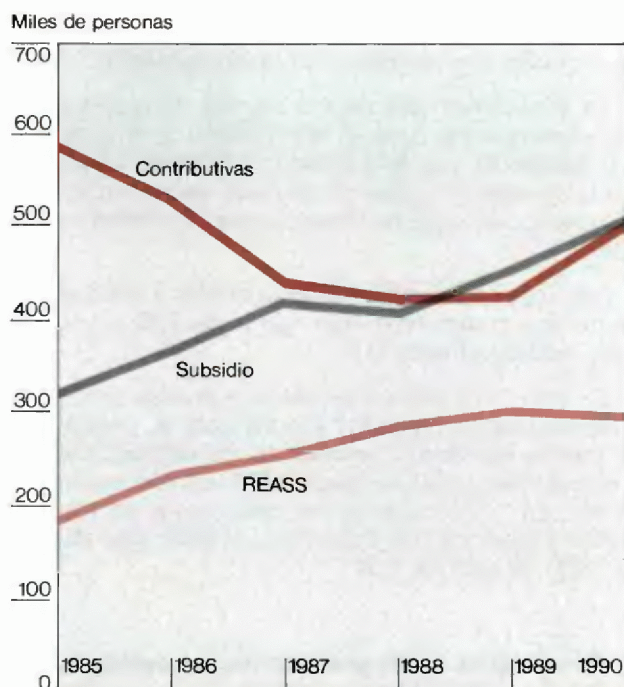
El número de perceptores de prestaciones económicas (1,3 millones) contrasta con el número de parados existentes en el mismo año, que ascendía a 2,4 millones de personas.

Estos datos apuntan ya el hecho de que la tasa de cobertura sobre el número total de personas paradas es reducida, si bien se observa su continuado aumento en los últimos ejercicios, especialmente intensificado en 1991.

Así, la denominada tasa de cobertura bruta, medida como el porcentaje que representan los beneficiarios de prestaciones económicas por desempleo total sobre el paro registrado, es decir:

$$\text{Tasa de cobertura bruta} = \frac{\text{Perceptores de prestaciones económicas (excluidos desempleo parcial y subsidio especial de eventuales agrarios)}}{\text{Paro registrado}} \cdot 100$$

**GRAFICO 1  
PERCEPTORES DE PRESTACIONES  
ECONOMICAS POR DESEMPLEO**



ha pasado, en sus valores medios anuales, del 32,4 por 100 en 1985 al 42,9 por 100 en 1990.

En abril de 1991, la tasa bruta de cobertura de las prestaciones por desempleo era del 50,6 por 100. Esta tasa es la más elevada de cuantas se han registrado mensualmente desde la entrada en vigor de la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo, y superior en 15,2 puntos porcentuales a la registrada en marzo de 1989, mes en que se ampliaron por el Real Decreto-Ley 3/1989, las prestaciones por desempleo de carácter asistencial.

En todo caso, interesa resaltar la dispar evolución de los dos niveles o tipos de prestaciones —contributivo y asistencial— que se integran en el ámbito de las prestaciones económicas.

Cuando se analiza el período de 1985 a 1991 (abril), se observa que:

- Los perceptores de prestaciones contributivas, que eran 585.266 en 1985, disminuyen hasta un mínimo en 1988 —422.400 perceptores—, aunque en el primer trimestre de 1991 se observa un importante repunte del número de perceptores de prestaciones contributivas,

sin duda debido a la fuerte rotación de la contratación temporal.

- Los perceptores del REASS pasan de 184.408 en 1985 a 294.677 en 1990.

- Los perceptores del subsidio por desempleo, que sólo eran 152.434 en 1984, se multiplican por 3,8 entre 1984 y 1991 (abril), hasta sumar 585.319 personas en ese mes.

Por tanto, la estructura porcentual de los perceptores de prestaciones económicas existente en la actualidad registra un cambio sustantivo respecto a la estructura del número de perceptores existente en 1985.

De una parte, los perceptores del nivel contributivo no sólo han disminuido en valor absoluto, sino que ahora son incluso menos que los perceptores del nivel asistencial. De otra, los perceptores del subsidio por desempleo han aumentado en cuantía tal que ya superan en número, en 1990, a los perceptores del nivel contributivo (gráfico 1).

El factor determinante de este cambio en la estructura de perceptores de prestaciones ha sido, sin duda, el trasvase de beneficiarios desde el nivel contributivo al nivel asistencial y, en concreto, a la prestación del subsidio por desempleo.

Sin embargo, es preciso observar tres notas al respecto:

- El incremento del número de beneficiarios, basado en el aumento de los perceptores del nivel asistencial, no es correlativo con un aumento del gasto público total en prestaciones por desempleo, ya que la cuantía media del subsidio por desempleo es 2,7 veces inferior a la prestación media del nivel contributivo (gráfico 2).

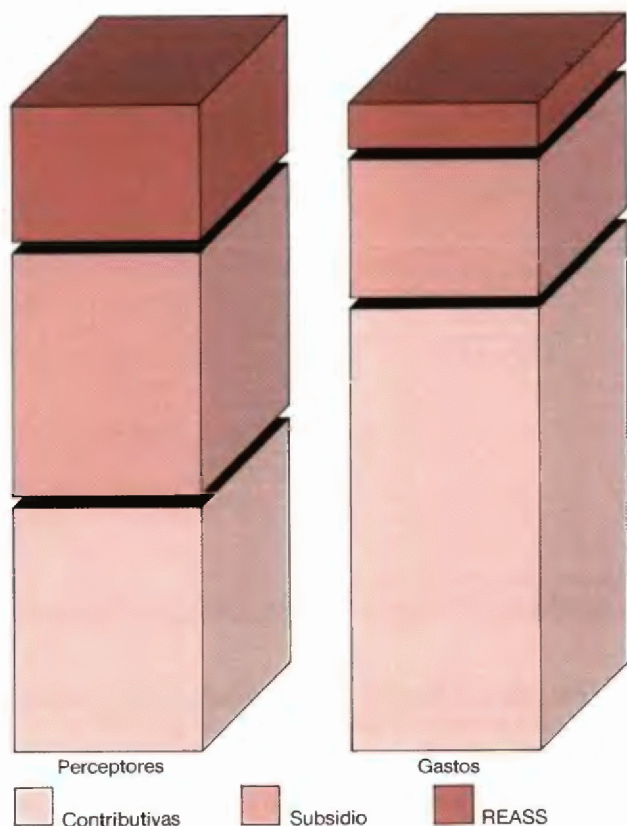
- La mayor duración del paro, que lleva a la consolidación de situaciones de paro de larga y muy larga duración, junto con la no accesibilidad al primer puesto de trabajo, va reduciendo, por los propios criterios reglados en el sistema institucional vigente de la protección por desempleo, el número de parados perceptores del nivel contributivo, con el subsiguiente trasvase hacia situaciones protegidas de tipo asistencial, en especial el subsidio por desempleo (2).

- La extensión de la contratación temporal, que ya alcanza el 32,1 por 100, y su fuerte rotación han generado un importante aumento del número de beneficiarios de prestaciones contributivas que, a su vez, ha fundamentado el importante incremento, respecto a las previsiones presupuestarias iniciales, del gasto público en prestaciones por desempleo en 1991.

#### **4. El gasto público en prestaciones por desempleo**

El gasto público en prestaciones por desempleo (GPPD) se sitúa en niveles comprendidos entre 1,1 y 1,5

**GRAFICO 2**  
**NUMERO DE PERCEPTORES Y GPPD**  
**ESTRUCTURA PORCENTUAL**  
**1991**



billones de pesetas en 1991 y 1992, respectivamente, tal como lo reflejan las cifras presupuestarias del programa 312.A, «Prestaciones a los Desempleados», de ambos ejercicios. Cabe apuntar que las estimaciones disponibles, mediado el ejercicio de 1991, sobre ejecución presupuestaria del programa 312.A, apuntan una desviación al alza en cuantía sustantiva, lo que sin duda relativizará, de confirmarse al concluir el ejercicio, el importante incremento interanual que, en términos nominales, se derivaría de las cifras iniciales previstas para 1991 y 1992.

El gasto público en prestaciones por desempleo en el período 1985-1990 alcanza la magnitud, en valores absolutos y porcentaje del PIB, que recoge el cuadro n.º 1. Expresado en porcentaje del PIB, el GPPD alcanza su mayor nivel en 1985 (2,74 por 100), que a su vez es el valor máximo desde 1980, perdiendo peso relativo en

CUADRO N.º 1

**GASTO PUBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO**  
**EN ESPAÑA 1980-1990**  
**(Miles de millones de pesetas)**

| AÑO  | GPPD    | PIB      | (GPPD/PIB)<br>(porcentaje) |
|------|---------|----------|----------------------------|
| 1985 | 773,9   | 28.200,9 | 2,74                       |
| 1986 | 834,4   | 32.324,0 | 2,58                       |
| 1987 | 916,5   | 36.124,6 | 2,54                       |
| 1988 | 1.020,2 | 40.160,4 | 2,54                       |
| 1989 | 1.108,2 | 45.021,0 | 2,46                       |
| 1990 | 1.316,4 | 50.087,4 | 2,63                       |

Fuente: Banco de España, con datos INEM, IGAE, MTSS e INE, *Cuentas financieras de la economía española*, 1990.

los ejercicios sucesivos, salvo en 1990, año en el que inflexiona ligeramente al alza, con un valor del 2,63 por 100 del PIB.

En 1991, dentro del programa 312.A, «Prestaciones a los Desempleados», es el capítulo IV, transferencias corrientes a familias, el determinante del nivel de gasto presupuestado, ya que equivale al 94,9 por 100 del total del gasto del citado programa. Por tanto, los gastos de funcionamiento de consumo público, capítulos I y II del presupuesto de gastos, apenas representan el 0,6 por 100 del total (cuadro n.º 2).

Centrándonos en las prestaciones por desempleo (capítulo IV de gastos del programa 312.A), cabe resaltar las notas siguientes:

1) Su cuantía es de 1.184.217 millones de pesetas en 1991. Integra, obviamente, las diversas prestaciones reguladas en el sistema institucional vigente de protección por desempleo: prestaciones contributivas, subsidio por desempleo, subsidio REASS, prestación por asistencia sanitaria y cuotas correspondientes a las respectivas prestaciones.

2) Las prestaciones contributivas (incluidas cuotas) representan el 67,9 por 100 en 1991 (803.594,8 millones de pesetas) del total de prestaciones por desempleo.

3) El subsidio por desempleo (incluidas cuotas) equivale al 23,5 por 100 del total de prestaciones por desempleo en 1991. Su cuantía asciende a 278.088,7 millones de pesetas en 1991.

4) El subsidio REASS representa el 7,7 por 100, del mismo total, en 1991, del capítulo IV de gastos (prestaciones por desempleo). Su cuantía inicial es de 91.390,6 millones de pesetas.

5) El resto del gasto del capítulo IV, 0,9 por 100 en 1991, se destina a cuotas por asistencia sanitaria.

Debe resaltarse aquí que el gasto público en presta-

CUADRO N.º 2

**GASTO PÚBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO**  
**Créditos presupuestarios iniciales, 1991. (Millones de pesetas)**

|   | PROGRAMA 312 A<br>Prestaciones a los desempleados |  |          |
|---|---|--|----------|
|   |   | Dotación económica por capítulos presupuestarios |          |
| <i>Prestaciones contributivas</i> .....                     | 803.594,8   |  |          |
| Prestaciones directas .....                                 | 596.547,2   |  |          |
| Pago de cuotas .....  | 207.047,6   |  |          |
| <i>Subsidio por desempleo</i> .....                         | 278.088,7   |  |          |
| Prestaciones directas .....                                 | 245.408,9   |  |          |
| Pago de cuotas .....  | 32.679,8  |  |          |
| <i>Subsidio REASS</i> .....                                 | 91.390,6  |  |          |
| <i>Cuota por prestaciones de asistencia sanitaria</i> ..... | 11.143,3  |  |          |
|   | 1.184.217,4                                       | 1.184.217  | cap. IV  |
|   |   | 6.466  | cap. I   |
|   |   | 1.080  | cap. II  |
|   |   | 2  | cap. VII |
|   |   | 1.191.765  |          |

Fuente: Presupuestos Generales del Estado, 1991.

Pro memoria: Programa 312 A.

Liquidado 1989: 1.101.408 millones de pesetas.

Fuente: Presupuestos Generales del Estado, 1990, Informe económico-financiero, página 218. Elaboración propia.

ciones por desempleo suele ser analizado sin considerar diferenciadas por regímenes de protección las prestaciones por desempleo propiamente dichas, o prestaciones directas, del gasto público generado como pago de cuotas, subvenciones y bonificaciones de la seguridad social. Sin embargo, la importancia de esta diferenciación parece obvia a la luz de los datos recogidos en el cuadro número 2.

### 5. Gasto público en prestaciones por desempleo y cuantía de las prestaciones según regímenes de protección

Cuando se analiza la estructura del gasto público en prestaciones por desempleo en relación con la estructura de sus perceptores y la cuantía de las respectivas prestaciones, se observan, como rasgos destacables, los siguientes (3):

a) En 1991, la cuantía media de la prestación contributiva será 2,7 veces la cuantía media del subsidio por desempleo y 4,1 veces la cuantía de la prestación del subsidio REASS. Dicho de otra forma: un perceptor del subsidio por desempleo recibirá sólo el 36,8 por 100 de lo que recibe el perceptor medio de la prestación contributiva. A su vez, el parado eventual agrario subsidiado por el REASS recibirá sólo el 24,4 por 100 de la prestación

contributiva y el 66,3 por 100 de la prestación recibida por el perceptor del subsidio por desempleo.

Estos datos son los que fundamentarían la defensa de la tesis de que un aumento del número de perceptores y de la mejora de la protección por desempleo, que pudiera inferirse del incremento de la tasa de cobertura, no es plenamente identificable con una mejora real de protección de los parados.

b) Un análisis comparativo de las estructuras porcentuales del número de beneficiarios según regímenes de protección —contributivo, asistencial y REASS— (columna izquierda del gráfico 2) con la participación porcentual de estos regímenes de protección en el gasto previsto para el ejercicio de 1991 (columna derecha del mismo gráfico) muestra los desequilibrios siguientes:

— El 38,2 por 100 de los perceptores corresponden al nivel contributivo y absorben el 68,5 por 100 del gasto presupuestario previsto para 1991.

— El subsidio por desempleo contabiliza el 39,4 por 100 del total de perceptores y recibe sólo el 23,7 por 100 del gasto presupuestario.

— El subsidio REASS evidencia el mayor desequilibrio existente entre número de perceptores (22,4 por 100 del total) y gasto presupuestario (7,8 por 100) en 1991.

c) En España, la protección por desempleo de las mujeres en paro es inferior, expresada en función de la cuantía media de las prestaciones, a la que tienen los parados varones adultos.

### III. EL GASTO PÚBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN LA EUROPA COMUNITARIA

#### 1. Paro y gasto público en prestaciones por desempleo

Al iniciarse la última década del siglo XX, el mercado de trabajo de la Europa comunitaria se enfrenta a una grave situación de paro, ya que éste alcanza a 12,7 millones de personas (lo que equivale a la población total conjunta de Grecia e Irlanda), con una tasa media de paro del 8,9 por 100 respecto a la población activa de 1989. La gravedad del problema del paro se acentúa por el hecho de haberse consolidado, en una proporción elevada y creciente, como paro estructural de larga duración (más del 76 por 100 en Bélgica).

En la medida en que el bienestar personal y económico de la mayoría de las personas depende, por lo general, de su trabajo, la importancia social y económica de éste no necesita de ponderación adicional alguna. Tampoco parece necesario insistir en el hecho de que el aumento de los niveles de pobreza que se observa en la Europa comunitaria sea correlativo con la extensión de las situaciones de paro y precariedad en el empleo, lo que sin duda cuestionará la viabilidad de los necesarios procesos

de cohesión social. Como resalta el informe de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre la situación del empleo en Europa en 1990, el desempleo es hoy, más que nunca, un problema social, y no sólo una cuestión de desequilibrios del mercado de trabajo (4). Por todo ello, no puede extrañar que el GPPD sea ya una importante rúbrica del Presupuesto estatal de todos los países comunitarios, la cual seguramente habrá de extenderse e intensificarse como resultado de la implantación del mercado único.

En los años sesenta, el GPPD apenas alcanzaba, en valores máximos, el 0,2 por 100 del PIB en países como Francia, Alemania, Reino Unido o Países Bajos, pero ya igualaba o superaba el 2,5/3 por 100 del PIB, durante el cuatrienio 1985-1988, en Dinamarca, Bélgica, España, Irlanda y Holanda.

Cabe resaltar el hecho diferenciador de que, siendo divergentes las distintas realidades nacionales respecto a la importancia cuantitativa del paro, los niveles de gasto público son también heterogéneos, así como dispares son los respectivos niveles en protección de los parados registrados.

El cuadro n.º 3 recoge las cifras del GPPD en millones de ecus y porcentaje del PIB para cada uno de los países de la Europa comunitaria, así como la significación de ese gasto por paro registrado y con relación a la tasa de paro en porcentaje del PIB (gráficos 3 y 4).

El gasto en prestaciones por desempleo en la Europa comunitaria fue de 56.562 millones de ecus en 1988, siendo Alemania el país que registra el mayor gasto total (13.802 millones de ecus). Expresado el GPPD en

CUADRO N.º 3

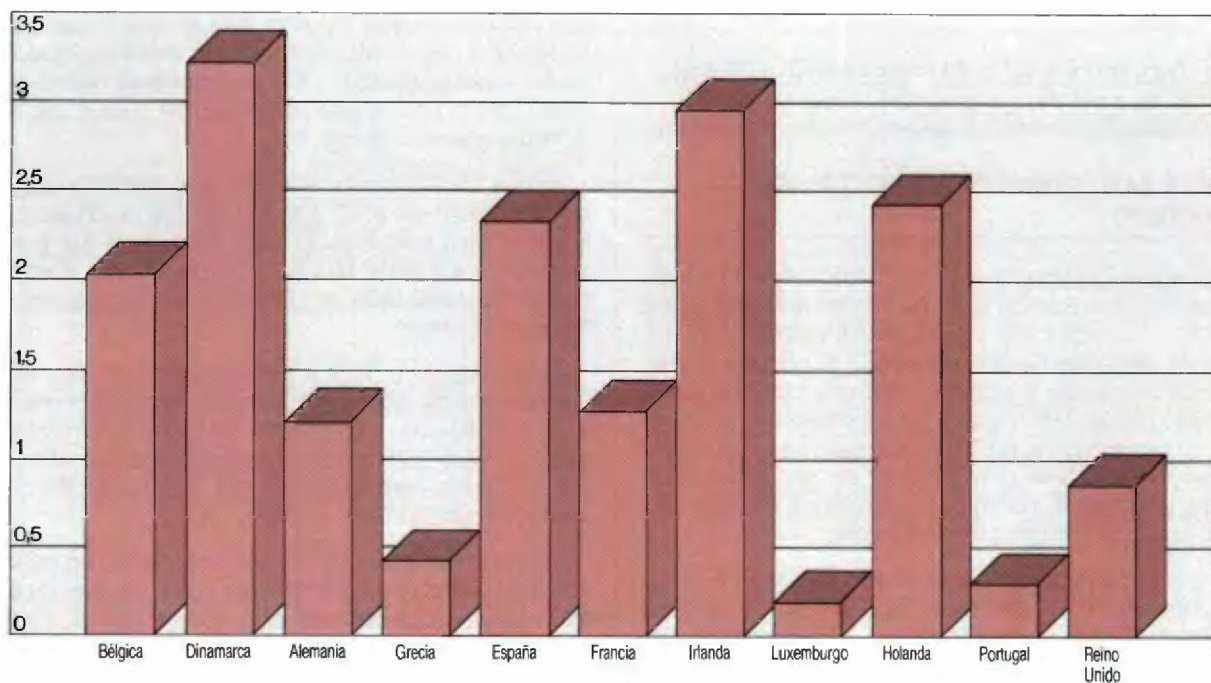
#### GASTO PÚBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO

|                   | GPPD               | GPPD               |      | GPPD por               | (GPPD/TP)          |
|-------------------|--------------------|--------------------|------|------------------------|--------------------|
|                   | (Millones de ecus) | Porcentaje del PIB |      | paro registrado (ecus) | Porcentaje del PIB |
|                   | 1988 (a)           | 1988 (a)           | 1989 | 1988 (a)               | 1988 (b)           |
| Bélgica .....     | 3.438              | 2,85               | 2,04 | 7.690                  | 0,220              |
| Dinamarca .....   | 2.677              | 2,94               | 3,22 | 14.500                 | 0,468              |
| Alemania .....    | 13.802             | 1,35               | 1,20 | 7.900                  | 0,218              |
| Grecia .....      | —                  | —                  | 0,41 | —                      | 0,051              |
| España .....      | 8.742              | 3,03               | 2,33 | 3.100                  | 0,121              |
| Francia .....     | 12.349             | 1,53               | 1,27 | 5.190                  | 0,127              |
| Irlanda .....     | 795                | 2,89               | 2,95 | 3.390                  | 0,194              |
| Italia .....      | 2.763              | 0,39               | —    | 1.090                  | 0,037              |
| Luxemburgo .....  | 13                 | 0,22               | 0,18 | 4.260                  | 0,119              |
| Holanda .....     | 5.843              | 3,02               | 2,42 | 9.570                  | 0,289              |
| Portugal .....    | 115                | 0,32               | 0,28 | 430                    | 0,057              |
| Reino Unido ..... | 9.177              | 1,55               | 0,84 | 3.150                  | 0,204              |
| EUR .....         | 56.562             | —                  | —    | 3.880                  | —                  |

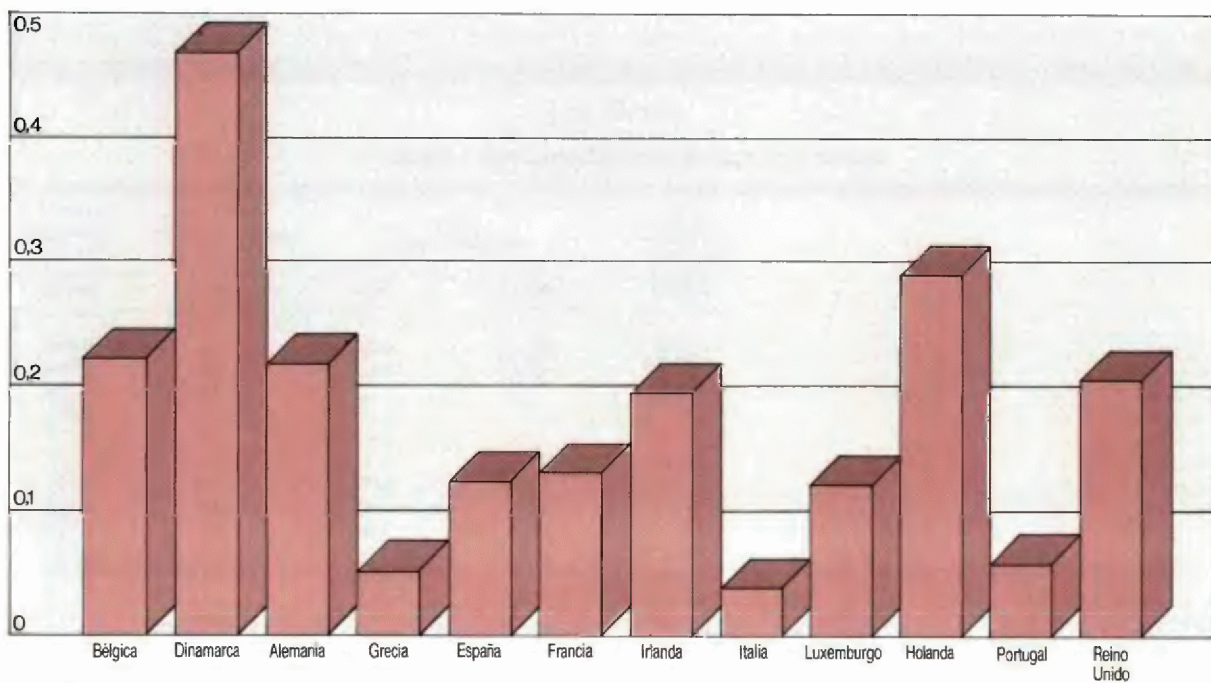
Notas: (a) Para Bélgica, Reino Unido y EUR, los datos son de 1987.  
(b) Para Francia y Luxemburgo, los datos son de 1987.

Fuente: EUROSTAT y elaboración propia

**GRAFICO 3**  
**GPPD EN PORCENTAJE DEL PIB. 1989**



**GRAFICO 4**  
**GPPD POR CADA PUNTO PORCENTUAL DE PARO**  
**[GPPD (% del PIB)/TP]. 1988**



porcentaje del PIB, se observa una horquilla que abarca entre un 3,03 por 100 en España y un 0,22 por 100 en Luxemburgo. Sin embargo, cuando se considera el GPPD por parado registrado, el mayor nivel de prestaciones se observa en Dinamarca (14.500 ecus). En España, el GPPD por parado registrado se sitúa en 3.100 ecus, valor inferior a la media comunitaria de 1988 (3.880 ecus).

Las cifras del GPPD expuestas en el cuadro n.º 3 únicamente reflejan la cantidad de recursos públicos aplicados en este programa específico de gasto, así como su relación con otras magnitudes globales como el PIB o la tasa de paro. Pero, en sí, no permiten conocer si estos programas de gasto son eficaces ni si son suficientes para las necesidades o contingencias protegidas.

Por ello, se ha de observar que las cifras globales reseñadas, con ser expresivas de la realidad del GPPD de los países de la Europa comunitaria, sólo cobran toda su significación desde una perspectiva comparada, cuando se enmarcan en el análisis de los respectivos sistemas institucionales de protección por desempleo con el fin de analizar el nivel de protección alcanzado en esta contingencia (5).

## **2. Nivel de protección de las prestaciones por desempleo. La tasa de reposición**

El nivel de protección de los parados puede ser descrito de dos formas:

- En función de la tasa de cobertura; es decir, la proporción de parados que reciben prestaciones de paro.
- En función de la tasa de reposición (tasa de reemplazamiento, tasa de sustitución); es decir, del nivel de las prestaciones de paro en relación con los ingresos medios que los parados podrían obtener en el mercado activo de trabajo.

La tasa de cobertura alcanza su mayor valor en el caso de Irlanda, para parados de corta duración (97 por 100), y en Holanda, para parados de larga duración (100 por 100). España tenía en 1987 la menor tasa de cobertura de los países comunitarios, tanto en parados de larga duración como en parados de corta duración, siendo ésta inferior a aquélla, y situándose ambas tasas en valores próximos al 40 por 100.

Con referencia a la tasa de reposición de los indemnizados del paro en los estados miembros, destaca la solidez de la tasa de reposición, tanto para parados de larga como de corta duración, en los casos de Dinamarca, Bélgica y Holanda. España es el país que presentaba la mayor tasa con referencia a los parados de corta duración y, simultáneamente, la menor tasa de reposición en relación a los parados de larga duración (con valores próximos al 38 por 100), también en 1987 (6).

Una actualización de la OCDE sobre gasto público y

prestaciones por desempleo, en el marco de las políticas del mercado de trabajo, permite estimar las diferentes tasas de reposición, en función de los regímenes de prestaciones vigentes, al iniciarse 1989, en los países de la Europa comunitaria (7).

El cuadro n.º 4 recoge los niveles y duraciones máximas de las prestaciones por desempleo, tanto contributivas como asistenciales, en el caso de un parado perteneciente al grupo de edad de plena actividad. En él quedan diferenciados los tipos de prestación, las condiciones de acceso al derecho de percepción, así como la duración máxima de éste y la relación inicial de la prestación respecto al salario percibido. La tasa bruta inicial de reposición, por referencia al salario de un obrero medio en 1988, es la que figura en las tres últimas columnas de este cuadro, en las que se distinguen las situaciones de soltero, casado con cónyuge ocupado y casado con cónyuge a su cargo. Las tasas de reposición estimadas son iniciales; es decir, relacionan las prestaciones por desempleo con los ingresos precedentes que el trabajador recibía cuando ocupaba un puesto de trabajo.

- Para un trabajador soltero, el valor máximo de la tasa de reposición se alcanza en Holanda (70 por 100), y el mínimo en Italia (15 por 100). En el caso de un trabajador casado con cónyuge trabajando, el valor máximo en el nivel contributivo lo refleja Dinamarca (64 por 100), y el mínimo Italia (15 por 100). Cuando el cónyuge está a cargo del trabajador en paro, el valor máximo de la tasa bruta inicial de reposición se alcanza en el nivel contributivo de España (80 por 100).

- Cuando la tasa de reposición se cuantifica en relación con la duración del paro (cuadro n.º 5), es fácil observar su disminución a lo largo del tiempo en todos y cada uno de los supuestos contemplados. Así, Holanda pasa del valor 70, antes indicado, al valor 40 para solteros en tercero y cuarto año; valor 0 para casados con cónyuge que trabaja en el cuarto año, y valor 58 a partir del tercer año, cuando el parado subvencionado tiene al cónyuge a su cargo. En el caso de España, el valor 62 del casado con cónyuge trabajador pasa a valor 0 a partir del tercer año. En el supuesto de un parado subsidiado con cónyuge a su cargo, el valor inicial de España (75) pasa en los tres años siguientes a los valores 60, 27 y 14, respectivamente.

Debe observarse que la atención prestada a las tasas de reposición para parados en situaciones de paro continuado o de larga duración deriva de la posibilidad de que sean consideradas como indicadores de un «efecto incentivo» de las prestaciones en relación con la búsqueda de trabajo, y no sólo como indicadores de la mayor o menor generosidad de las prestaciones efectivamente pagadas. Prestaciones de cuantía reducida durante largos periodos podrían generar un efecto disuasorio en materia de paro de larga duración. Necesario es reconocer, no obstante, que la situación actual hace que sea el mercado de trabajo el que rechaza al parado



CUADRO N.º 4

**TIPOS Y DURACIONES DE LAS PRESTACIONES DE SEGURO DE PARO Y DE ASISTENCIA AL PARO EN EL CASO DE UN PARADO PERTENECIENTE AL GRUPO DE EDAD DE PLENA ACTIVIDAD (\*)**

|                   | Tipo de prestación | REQUISITOS PARA TENER DERECHO A PRESTACIONES Y DURACION MAXIMA DE PRESTACIONES |                        |                              | RELACION INICIAL A LAS GANANCIAS |                   | TASA BRUTA INICIAL DE REPOSICION CON REFERENCIA A LAS GANANCIAS DE UN OBRERO MEDIO EN 1988 |                 |                 |
|-------------------|--------------------|--|------------------------|------------------------------|----------------------------------|-------------------|--|-----------------|-----------------|
|                   |                    | Período de referencia  | Antecedentes de empleo | Duración máxima prestaciones | Fórmula                          | Tipo (porcentaje) | Casado, donde el conyuge   |                 |                 |
|                   |                    |  |                        |                              |                                  |                   | Soltero  | Ocupa un empleo | Está a su cargo |
| Bélgica .....     | AUC                | 27 m   | 90 s                   | indef.                       | prop.                            | 60                | 60   | 60              | 60              |
| Dinamarca .....   | AUC<br>RG          | 3 a  | g                      | 30 m<br>indef.               | prop.<br>forf.                   | 90<br>—           | 64<br>17   | 64<br>0         | 64<br>35        |
| Francia .....     | AUC<br>AIC         | 24 m<br>10 a   | 12 m<br>5 a            | 30 m<br>indef.               | lin.<br>forf.                    | —<br>—            | 59<br>26   | 59<br>19        | 59<br>26        |
| Alemania .....    | AUC<br>AIC         | 4 a  | 3 a                    | 12 m<br>indef.               | prop.<br>prop.                   | 63<br>56          | 58<br>52   | 58<br>0         | 58<br>52        |
| Grecia .....      | AUC                | 12 m   | 7 m                    | 5 m                          | prop.                            | 50                | 50   | 50              | 50              |
| Irlanda .....     | AUC<br>AIC         | 1 a  | 48 s                   | 15 m<br>indef.               | lin.<br>forf.                    | —<br>—            | 29<br>20   | 29<br>0         | 43<br>34        |
| Italia .....      | AUC                | 1 a  | 2 a                    | 6 m                          | prop.                            | 15                | 15   | 15              | 15              |
| Holanda .....     | AUC<br>RG          | 5 a  | 3 a                    | 36 m                         | prop.<br>forf.                   | 70<br>—           | 70<br>40   | 70<br>0         | 70<br>58        |
| Portugal .....    | AUC<br>AIC         | i  | i                      | i<br>15 m                    | prop.<br>forf.                   | 60<br>—           | 60<br>40   | 60<br>0         | 60<br>44        |
| España .....      | AUC                | 48 m   | 48 m                   | 24 m                         | prop.                            | 80                | 62   | 62              | 80              |
| Reino Unido ..... | AUC<br>RG          | 1 a  | k                      | 52 s<br>indef.               | forf.<br>forf.                   | —<br>—            | 16<br>16   | 16<br>0         | 26<br>26        |

**Notas:**

(\*) El cuadro hace referencia al sistema existente el 1 de enero de 1989, y a un trabajador de 40 años y un día (con la excepción de algunos países, los mismos tipos se aplican a otras edades comprendidas entre 25 y 50 ó 55 años). En el caso de parejas, hace referencia a parejas sin hijos, y las disposiciones podrían ser diferentes para parejas con hijos.

Tipo de prestación: AUC: seguro-paro; AIC: asistencia-paro; RG: renta mínima garantizada.

Notas metodológicas en OCDE (1991), página 220.

Fuente: *Perspectives de l'emploi*, juillet 1991, OCDE, Paris.

de larga duración, y no el paro de larga duración el que rechaza el acceso a un puesto de trabajo activo.

Es cierto el hecho de que la conclusión del derecho de percepción de las prestaciones contributivas da lugar a la percepción de las prestaciones asistenciales. Pero también lo es que, como sabemos, la cuantía de la prestación asistencial es más reducida que la de las contributivas (en España, como dijimos, la cuantía de la prestación contributiva es 2,7 veces la cuantía de la prestación asistencial, si bien esta desproporción entre ambos sistemas protectores es menos acusada en otros países comunitarios). Además, sólo se accede a las prestaciones asistenciales, normalmente, cuando no se alcanza un umbral de ingresos mínimos de renta familiar.

Considerando la existencia de más de siete millones de parados de larga y muy larga duración, en 1988, en los 12 países de la Europa comunitaria, es fácil concluir

que será en este ámbito donde las políticas de gasto en prestaciones por desempleo encuentren las mayores dificultades en su resolución. Los programas comunitarios existentes frente al paro de larga duración —Fondo Social Europeo y programa Ergo, en relación ambos con el objetivo n.º 3— vienen evidenciando su limitado alcance, aun cuando se integran en el marco de las políticas del mercado de trabajo.

En todo caso, hay que resaltar que la información recogida en los cuadros n.º 4 y 5 expresa bien, aun dentro de su naturaleza simplificada, la compleja heterogeneidad de los sistemas de protección por desempleo existentes en la Europa comunitaria, y por tanto, las previsibles dificultades en la andadura de los necesarios procesos de convergencia en la protección por desempleo.

CUADRO N.º 5

**TASA DE REPOSICION SEGUN LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO Y LA DURACION DEL PARO (a)  
(Porcentaje)**

|                    | PERIODO CONTINUADO DE PARO POR AÑO (b) |       |    |    |                          |       |    |    |
|--------------------|--|-------|----|----|--------------------------|-------|----|----|
|                    | Ocupa un empleo                        |       |    |    | Casado, donde el cónyuge |       |    |    |
|                    |  |       |    |    | Está a su cargo          |       |    |    |
|                    | 1                                      | A ñ o |    | 4  | 1                        | A ñ o |    | 4  |
| Bélgica .....      | 50                                     | 29    | 29 | 29 | 50                       | 50    | 50 | 50 |
| Dinamarca .....    | 64                                     | 64    | 32 | 0  | 64                       | 64    | 49 | 35 |
| Francia .....      | 59                                     | 42    | 23 | 19 | 59                       | 44    | 32 | 32 |
| Alemania .....     | 58                                     | 0     | 0  | 0  | 58                       | 52    | 52 | 52 |
| Grecia .....       | 28                                     | 0     | 0  | 0  | 32                       | 0     | 0  | 0  |
| Irlanda .....      | 29                                     | 7     | 0  | 0  | 43                       | 36    | 34 | 34 |
| Holanda .....      | 70                                     | 70    | 40 | 0  | 70                       | 70    | 58 | 58 |
| Portugal (c) ..... | 60                                     | 5     | 0  | 0  | 60                       | 47    | 31 | 23 |
| España .....       | 62                                     | 60    | 0  | 0  | 75                       | 60    | 27 | 14 |
| Reino Unido .....  | 16                                     | 0     | 0  | 0  | 26                       | 26    | 26 | 26 |

**Notas:**

(a) Tasas de reposición brutas, en las que el montante de las prestaciones brutas es expresado en porcentaje de la remuneración bruta de un obrero medio en 1988 (salvo para el caso de Alemania, donde se trata de prestaciones después del impuesto en porcentaje de las ganancias después del impuesto), no teniendo en cuenta otras prestaciones (por ejemplo, prestaciones por alojamiento).

(b) Las medias anuales toman en cuenta los períodos no indemnizados. Si una prestación del seguro da una tasa de reemplazamiento del 60 por 100 para los seis primeros meses, y si el parado no recibe más prestación a continuación, el cuadro hará aparecer una tasa de reemplazamiento del 30 por 100 para el primer año.

(c) Para Portugal, los cálculos parten de la hipótesis de que el trabajador puede presentar justificantes de salario sobre 10 años, lo que da derecho a 13 meses de prestación.

Fuente: *Perspectives de l'emploi*, julio 1991, OCDE, París.

#### IV. CONCLUSIONES

Cabe resumir, por vía de conclusiones, los siguientes aspectos hasta aquí analizados (8):

1. La entrada en vigor del Acta Unica en 1993 y el inicio del gran mercado europeo evidenciarán la cojera de la «pata social» de la construcción de la Europa comunitaria.

2. No siendo previsible la adopción de medidas de armonización en el ámbito de la protección social, cabe apuntar como tendencia más plausible la del establecimiento e intensificación de políticas de coordinación y convergencia. Ello es más necesario cuando se contempla la perspectiva de un paro de larga duración de gran amplitud, con tendencia a cristalizarse en paro permanente.

3. El gasto público en prestaciones por desempleo —uno de los pilares básicos de la función legitimadora del Estado— tiene en España una magnitud que gira en torno a valores comprendidos alrededor del 2,5 por 100 del PIB.

4. Dadas las características estructurales del paro en España y la consolidación del paro de larga duración, no es previsible una reducción en términos reales del gasto público en prestaciones por desempleo. Al con-

trario, la importante rotación contractual derivada de la extensión del empleo precario favorece el crecimiento de este programa de gasto.

5. El nivel de cobertura de las prestaciones por desempleo, y la tasa de reposición, configuran en España un nivel de protección por desempleo de intensidad reducida en relación con el nivel medio de protección existente en la Europa comunitaria.

6. Cabe sugerir que la atención prioritaria en la gestión de la política de gasto público en prestaciones por desempleo en España debería centrarse —a un nivel dado de protección— en la intensificación de su eficiencia, así como en la inserción interdependiente de este programa de gasto con los restantes programas de las políticas de mercado de trabajo. A escala orgánica, la previsible reforma del Instituto Nacional de Empleo debería considerar ambas perspectivas.

7. La característica nuclear que se deriva del análisis, desde una perspectiva comparada, del nivel y la estructura del gasto público en prestaciones por desempleo en los 12 estados miembros es la de heterogeneidad de situaciones. Heterogeneidad resultante de los diferentes sistemas institucionales vigentes y del desigual alcance de su aplicación concreta en la protección de esta contingencia.

8. La convergencia, necesaria, de los sistemas de

protección por desempleo debe tender a una equiparación con los niveles de protección existentes en la Europa del Norte. Dados los diferenciales existentes, el avance real de tal política comportará serias exigencias a los presupuestos estatales. Por ello, debería articularse, como vía operativa de resolución, un sistema específico de cofinanciación en el Presupuesto comunitario.

9. La situación actual del mercado de trabajo, y las perspectivas de crecimiento económico en Europa en la última década del siglo XX, difícilmente posibilitarán una reducción sustantiva de los niveles actuales de paro de larga y muy larga duración. La cohesión social europea parece exigir un seguro de desempleo comunitario específico para los parados que, en edad de plena actividad, no logran acceder, pasados varios años, al mercado activo de trabajo.

## NOTAS

(1) Se prevé que los tipos de cotización en 1992 se incrementen hasta alcanzar el 7,3 por 100, correspondiendo el 6,2 a los empresarios y el 1,1 a los trabajadores. (Artículo 110 del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992).

(2) El denominado «salario social autonómico» protege también situaciones de «nueva pobreza», generadas, en buena medida, por el paro de larga duración y la insuficiente cobertura de esta contingencia. Vid. MELGUIZO SÁNCHEZ, A., «Salario social y hacienda pública en el Estado de las autonomías», *Economía y Sociedad*, n.º 4, Comunidad de Madrid, Madrid, 1991. A escala estatal, también habría que hacer referencia, si bien con otro alcance, al establecimiento de prestaciones no contributivas por Ley 26/1990, de 20 de diciembre, BOE de 22 de diciembre de 1990.

(3) LÓPEZ LÓPEZ, M.ª Teresa, y MELGUIZO SÁNCHEZ, A., «El gasto público en prestaciones por desempleo 1990-1991», *Documento de Trabajo*, número 9114, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid.

(4) Comisión des Communautés Européennes, *L'emploi en Europe*, 1989, pág. 121.

(5) Un análisis comparado de los sistemas institucionales por desempleo en los países de la CEE, basado en los cuadros comparativos de los regímenes generales de la seguridad social de los estados miembros, puede verse en MELGUIZO SÁNCHEZ, A., y LÓPEZ LÓPEZ, M.ª T., «El gasto público en prestaciones por desempleo en los países de la Europa comunitaria», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 3, IEF, Madrid, 1991.

(6) Vid. «Informe de la Comisión al Consejo (proyecto), *Ratio* de reposición de las prestaciones por desempleo (situación en julio de 1987)», SEC (89) 1399 final, Bruselas.

(7) Vid. OCDE, *Perspectives de l'emploi*, Paris, julio 1991.

(8) La argumentación en la que se basan estas conclusiones no se desarrolla siempre en esta colaboración. Se fundamenta también en otros trabajos nuestros, como los citados en las notas (3) y (5) precedentes, y sobre todo en la investigación iniciada en el Seminario de profesores del Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal. Esta investigación está en fase de revisión actualizada. Cfr. LÓPEZ LÓPEZ, M.ª T., y MELGUIZO SÁNCHEZ, A., «Gasto público en prestaciones por desempleo. España 1977-1989», Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, 1990.