

IV.3. EL COSTE DE LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Tras el inicio de la crisis, el coste del sistema de protección del desempleo español comenzó una evolución fuertemente alcista, en paralelo con el intenso repunte del paro. La gran mayoría de esos gastos lo constituye la prestación por desempleo, que en 2012 ascendió a 31.687 millones de euros y en 2013 rondó los 30.000 millones de euros, el 3% y 2.9% del PIB, respectivamente, cuando en 2007 apenas alcanzaba la mitad de esas cifras. Sin embargo, en 2014 esa partida puede anotar una significativa reducción respecto a 2013, de unos 5.000 millones, lo que responde tanto a una reducción del grado de protección del sistema de protección de desempleo como a una caída del paro registrado, que puede rondar los 300 mil en el año. Esta moderación del gasto en la prestación por desempleo unida a los menores intereses de la deuda pública supone un alivio para el deterioro de las cuentas públicas

IV.3.1. Introducción

El principal problema de la economía y sociedad españolas hoy en día sigue siendo el elevado número de parados y la alta tasa de paro. En el cuarto trimestre de 2013 alcanzó el 25.7%, si bien a lo largo del periodo transcurrido de 2014 ha mostrado una tendencia descendente y en el tercer trimestre del presente ejercicio, último dato conocido, alcanzó el 23.7%, esperando que termine el actual ejercicio año por debajo del 24%. Este elevado desequilibrio del mercado de trabajo es un lastre para la economía española y comporta importantes costes económicos, sociales y de tipo psicológico para el individuo y la sociedad. Entre los costes de tipo económico, que son los más fácilmente cuantificables, cabe mencionar en primer lugar el coste de oportunidad de estar desempleado, que se traduce en una pérdida de producción y de crecimiento económico, y a la postre una pérdida de renta y bienestar. En segundo lugar, debe destacarse el deterioro que provoca en las cuentas públicas, que posiblemente sea el

coste más directo y con mayores facilidades de cuantificación de todos los costes económicos del paro.

Este coste afecta tanto a los ingresos como a los gastos públicos, por la vía de ingresos se produce una disminución por IRPF e IVA y también una reducción de la recaudación de los ingresos de la Seguridad Social (SS), por la disminución de cotizantes. Por el lado del gasto, una subida del desempleo conlleva de forma automática un incremento del gasto público derivado del mantenimiento del sistema de protección de desempleo.

Las prestaciones por desempleo, es el coste más directo y fácil de cuantificar de todos los posibles costes del paro. En los Presupuestos Generales del Estado (PGE) se recoge el gasto asignado anualmente a esta partida, que junto con la de los intereses de la deuda pública, es una de las más importantes de los PGE. La dotación en los PGE para esta partida, en los últimos años, ha sido elevada y creciente y se ha quedado sensiblemente por debajo de lo realmente pagado a los parados, por lo que el Estado ha tenido que dotar importantes ampliaciones presupuestarias para suplir esa diferencia. En 2014 el presupuesto para esta partida ascendió a 29.727 mil millones de euros y para 2015 el Proyecto de Presupuestos contempla una dotación de 25.300 millones de euros, un 14.9% menos que el año anterior. Del seguimiento de los pagos finalmente pagados en forma de Prestaciones a los desempleados, con datos disponibles hasta septiembre y la previsión hasta final de año se deduce que el gasto final quedará muy por debajo de lo presupuestado para ese año, posiblemente quedará alrededor de 25 mil millones.

IV.3.2. Evolución de los Perceptores de la Prestación por Desempleo

La llegada de la crisis conllevó un fuerte aumento del número de parados y, por ende, del de beneficiarios de la prestación

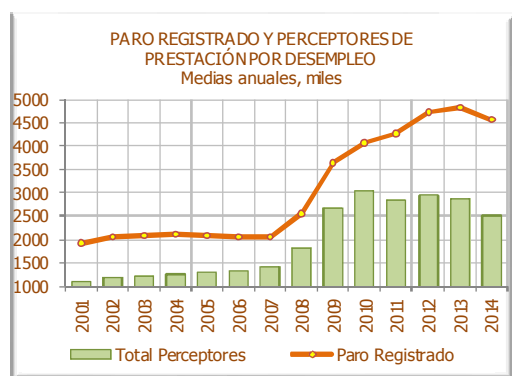
En los diez primeros meses de 2014 el paro registrado ha mostrado una tendencia descendente y en octubre ascendió a 4.527 millones de personas, esperado que para el conjunto de 2014 alcance a 4.57 millones, de personas, unos 270 mil parados menos que un 2013.



por desempleo, elevando de forma muy significativa el coste dedicado a dicha prestación. En el sistema de protección de desempleo español no todos los parados tienen acceso a la prestación por desempleo, se excluyen los parados que están buscando su primer empleo, los que habiendo trabajado previamente no cumplan los requisitos legales mínimos para tener acceso a ella o que hayan agotado el tiempo máximo de disfrute de la prestación. En el Gráfico IV.3.2.1 se puede visualizar la fuerte relación positiva entre el número de parados y el de beneficiarios de dicha prestación. En 2013 el paro registrado medio anual ascendió a 4,845.3 mil, un 2.6% más que un año antes, y a final de año el número de parados se situó en 4,701.3 mil, un 3% menos que en 2012; el número de beneficiarios de algún tipo de prestación por desempleo ascendió a 2.86 millones, un 2.6% menos que el año anterior aunque en 2012 anotó una subida del 3.5%. En los diez primeros meses de 2014 el paro registrado ha mostrado una tendencia descendente y en octubre ascendió a 4,527 millones de personas, esperado que para el conjunto de 2014 alcance a 4.57 millones, de personas, unos 270 mil parados menos que un 2013.

El número de beneficiarios con algún tipo de prestación por desempleo creció con fuerza en los primeros años de la crisis, alcanzando un máximo de 3 millones en 2010 (véase Gráfico IV.3.2.1). En 2013 ascendió a 2.86 millones, un 2.6% menos que el año anterior, y para el conjunto de 2014 se espera que alcance 2.52 millones

Gráfico IV.3.2.1



Fuente: MESS
Fecha: 30 de noviembre de 2014

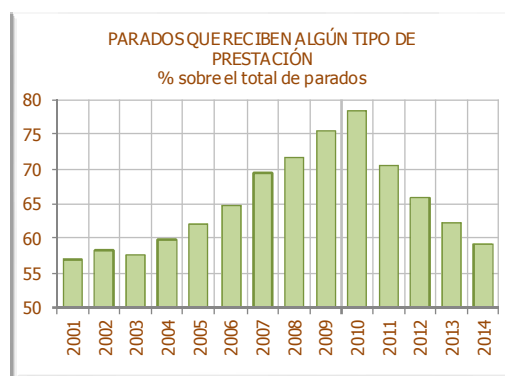
de perceptores, unos 344 mil menos que en 2013, un descenso del 12%.

Según estas cifras, en 2013 había en España cerca de dos millones de parados (1.98 millones) sin ningún tipo de prestación pública y en 2014 el número de trabajadores sin protección superará ampliamente los dos millones (2.058 millones).

La proporción de beneficiarios de prestación por desempleo respecto al paro registrado total nos da una idea del grado de cobertura del sistema de protección por desempleo y se conoce como tasa de cobertura. Esta tasa la calcula el Ministerio de Empleo y Seguridad Social como el cociente entre el total de beneficiarios de prestaciones por desempleo (incluidos los beneficiarios del subsidio eventual agrario) y el paro registrado total menos los parados sin empleo anterior y los beneficiarios del subsidio eventual agrario.

La tasa de cobertura alcanzó un 62.3% en 2013, 3.5 puntos menos que en el año anterior y desde 2010 viene mostrando una tendencia descendente, año en el que alcanzó un máximo del 74.5% (véase Gráfico IV.3.2.2), tras la fase fuertemente alcista en los tres primeros años de la crisis. El descenso posterior responde, principalmente, al fuerte aumento del paro de larga duración, muchos de estos parados agotaron el tiempo máximo de la duración de la prestación por desempleo y sus correspondientes prórrogas. Estos trabajadores siguen figurando como parados pero sin percibir la prestación por

Gráfico IV.3.2.2



Fuente: MESS
Fecha: 30 de noviembre de 2014

En 2013 había en España cerca de dos millones de parados (1.98 millones) sin ningún tipo de prestación pública y en 2014 el número de trabajadores sin protección superará ampliamente los dos millones (2.058 millones).



En 2011 por primera vez las prestaciones asistenciales superaron a las contributivas, cambio que obedeció fundamentalmente al crecimiento del paro de larga duración y al consiguiente agotamiento del plazo de dos años como máximo de disfrute de la prestación contributiva.

desempleo, por lo que el grado de cobertura de parados protegidos baja.

La evolución del total de beneficiarios desde el inicio del presente siglo de la prestación por desempleo y sus distintos componentes se muestra en el Gráfico IV.3.2.3. El total de beneficiarios de la prestación por desempleo, como ya se ha comentado antes, ascendió en 2013 a 2,865.2 mil, un 2.6% menos que el año anterior, y para 2014 se espera que baje a 2.52 millones de perceptores, un 12% menos que el año anterior, observándose una evolución fuertemente alcista, tras el inicio de la crisis económica. En 2007 ascendió a 1,421 mil beneficiarios, mostrando una tendencia fuertemente alcista hasta 2011, lo que respondió, en gran medida, al intenso aumento del paro de larga duración y a que el disfrute de la prestación por desempleo tiene una duración determinada.

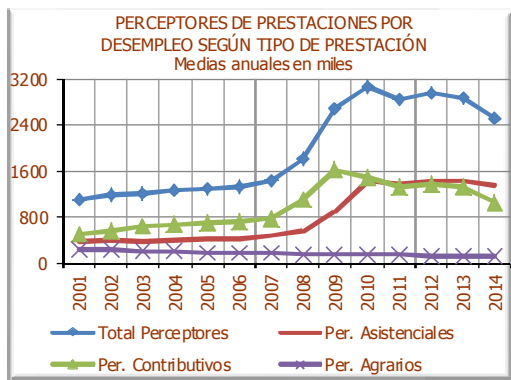
El número de prestaciones contributivas, las que se perciben por trabajadores que han cotizado previamente, previsiblemente ascenderá en 2014 a 1.05 millones, frente a 1.3 millones en 2013. Esta partida ha sido habitualmente la mayoritaria, con gran diferencia sobre la segunda, las prestaciones asistenciales (véase Gráfico IV.3.2.3). No obstante, en 2011 por primera vez las prestaciones asistenciales superaron a las contributivas, cambio que obedeció fundamentalmente al crecimiento del paro de larga duración y al consiguiente agotamiento del plazo de dos años como máximo de disfrute de la prestación contributiva. Es obvio que gran

parte de esos perceptores de la prestación contributiva, una vez agotado el tiempo máximo de disfrute, continuaran en paro y, si cumplen determinadas condiciones, pasarán a percibir la prestación asistencial. En 2013 los perceptores de este tipo de prestación ascendieron a 1,420.9 mil, cuando en el año previo a la crisis apenas superaban los 400 mil perceptores. Cabe mencionar, que dentro de la prestación asistencial se incluye los de la Renta Activa de Inserción (RAI), personas con ingresos mínimos, programa que se suele prorrogar anualmente y cuya cuantía ronda actualmente los 430 euros. Esta última prestación está creciendo con fuerza en los últimos años, en 2013 ascendió a 240.3 mil beneficiarios, el 2.8% más que en el año anterior, cifra que cuadruplica la del año previo a la crisis económica, y para 2014 se espera que aumente el 10.2 % respecto al año anterior. Finalmente, se incluye la prestación de los eventuales agrícolas subsidiados, subsidio que se sigue concediendo en las zonas rurales de la Comunidad andaluza y extremeña y sigue una tendencia descendente desde hace varios años. En 2013 los perceptores de este subsidio ascendieron a 133.3 mil, un 4.9% menos que en 2012 y para 2014 se espera que registre un descenso del 4.1%, unos 5 mil perceptores menos que el año anterior.

IV.3.3. El Gasto en Prestación por Desempleo

El Sistema de prestación por desempleo vigente se basa en la ley 22/92 modificada parcialmente en julio de 2012 por el Real Decreto-Ley 10/2013. Según esta normativa para tener derecho a la prestación contributiva es necesario haber cotizado 12 meses en los seis años anteriores a la situación de desempleo, la duración de esta prestación es de un máximo de 24 meses y la tasa de sustitución, relación entre la percepción de la prestación por desempleo de un trabajador cuando está parado y percibiendo prestación por desempleo y el salario que percibe cuando estaba trabajando, es del 70% de la base reguladora en los seis primeros meses de

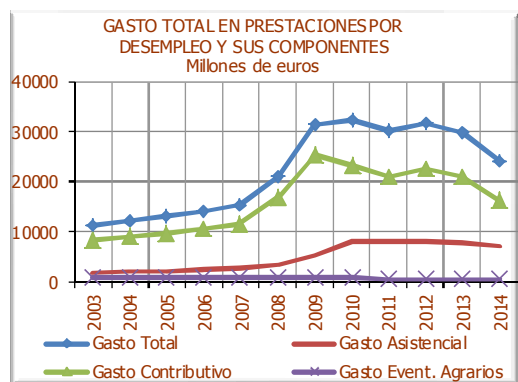
Gráfico IV.3.2.3



Fuente: MESS
Fecha: 30 de noviembre de 2014



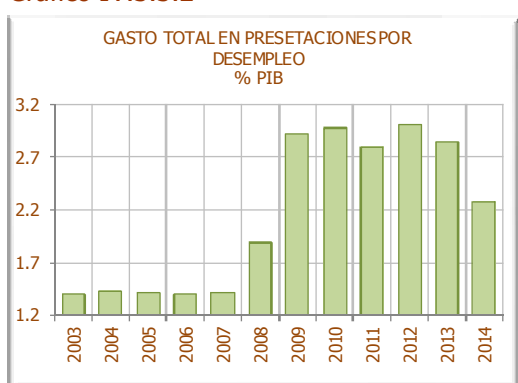
Gráfico IV.3.3.1



Fuente: MESS

Fecha: 30 de noviembre de 2014

Gráfico IV.3.3.2



Fuente: MESS & INE

Fecha: 30 de noviembre de 2014

percepción y el 50% en el resto, con anterioridad a julio de 2012, la percepción a partir del sexto mes era del 60%.

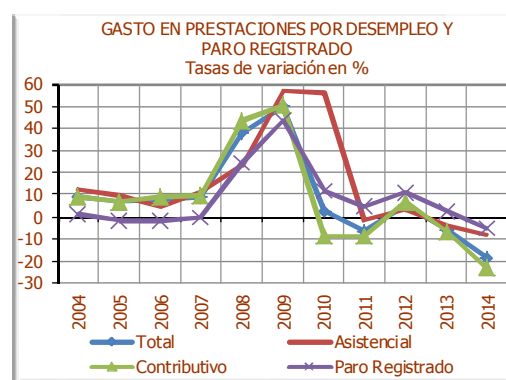
El gasto en prestaciones por desempleo previsiblemente anotará un significativo descenso en 2014, de 5,543 millones, hasta 24,261 millones de euros, bajando desde el 2.8% del PIB hasta el 2.3% (véanse Gráficos IV.3.3.1 y IV.3.3.2). En la etapa de la actual crisis económica, el monto total dedicado a prestaciones por desempleo se ha casi duplicado puesto que en 2007 ascendía a 15,299.7 millones de euros, el 1.4% del PIB. En general, las prestaciones contributivas han sido durante la mayor parte de todos los años la partida más importante tanto en número de beneficiarios como en cuantía por perceptor (véanse Gráficos IV.3.3.1 y IV.3.3.2), con gran diferencia sobre el resto. En 2014 el monto total de las prestaciones contributivas previsiblemente ascendió a 16.240 millones de euros (véase Gráfico IV.3.3.2), casi 5 mil millones

menos que en 2013, lo que representa el 67% del gasto total en prestaciones por desempleo.

El gasto en prestación asistencial ha mantenido cierto tono de estabilidad desde principios de siglo y se aprecia un fuerte crecimiento del gasto del Programa RAI (prestación de 430 euros). En 2013 el gasto de las prestaciones asistenciales fue de 5,618.3 millones de euros y para 2014 se espera 5,472 millones un 2.6% menos. El descenso de esta partida, a pesar del aumento del número de perceptores, responde al incremento del RAI que tienen una prestación de menor cuantía. En cuanto al gasto de los eventuales agrícolas subsidiados en 2013 ascendió a 703.7 millones de euros, un 4.3% menos que el año anterior, continuando la senda descendente que muestra desde principios de siglo, y para 2014 se espera un gasto de 663 millones, un 5.8% inferior al del año anterior.

En el Gráfico IV.3.3.3 se muestra la evolución de las tasas de variación del gasto en prestaciones y del paro registrado. Se puede contemplar en primer lugar la estrecha relación entre el gasto total en prestaciones y el paro registrado y también la fuerte asociación entre la variación del gasto en la prestación contributiva y el gasto total, por el elevado peso del gasto de ese tipo de prestación en el total del gasto. La prestación asistencial describe una evolución similar al de la contributiva, aunque con un cierto desfase, debido a que habitualmente suele ser un mecanismo sustitutivo cuando se agota la

Gráfico IV.3.3.3



Fuente: MESS

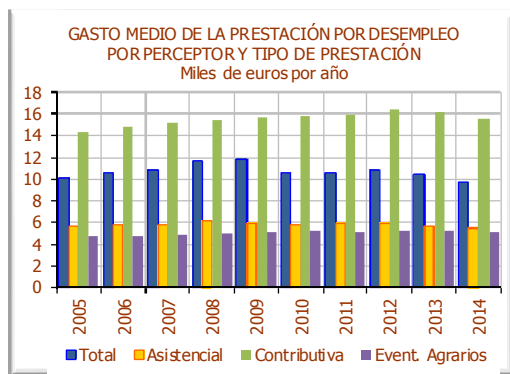
Fecha: 30 de noviembre de 2014

El gasto en prestaciones por desempleo previsiblemente anotará un significativo descenso en 2014, de 5,543 millones, hasta 24,261 millones de euros, bajando desde el 2.8% del PIB hasta el 2.3%



La prestación media por desempleo por trabajador muestra una tendencia ligeramente descendente desde 2009, debido en gran medida al mayor crecimiento del número de perceptores de la prestación asistencial.

Gráfico IV.3.2.3



Fuente: MESS
Fecha: 30 de noviembre de 2014

prestación contributiva.

La prestación media por desempleo por trabajador muestra una tendencia ligeramente descendente desde 2009, debido en gran medida al mayor crecimiento del número de perceptores de la prestación asistencial. En 2013 la prestación media fue de 10.4 mil euros año y para 2014 se prevé una media de 9.6 mil euros. La prestación contributiva media en 2013 ascendió a 16.1 mil euros años y para 2014 se espera que baje a 15.5 mil euros. Si se compara la prestación por desempleo contributiva con los ingresos salariales del trabajador ocupado (según la Encuesta de Costes Laborales del INE), la denominada tasa de sustitución, se observa que el trabajador medio ocupado habría obtenido alrededor de 22 mil euros al año en 2013, lo que representa aproximadamente el 73% de la renta salarial que habría obtenido el trabajador perceptor de una prestación contributiva de haber estado ocupado.

En los dos últimos años la cifra presupuestada inicialmente para la prestación por desempleo ha sido significativamente inferior a lo realmente gastado. Las desviaciones al alza han sido del 9% en 2011, del 10.1% en 2012 y del 10.4% en 2013. En cambio, para 2014 lo presupuestado en los PGE para la prestación por desempleo es de 29.727.5 millones de euros y nuestra previsión del gasto es de unos 24.261 millones menos de esa cifra, a tenor de lo gastado hasta septiembre y nuestra previsión para el último trimestre. Esta disminución se

produce en paralelo con la reducción del paro registrado que está siendo mayor de la prevista.

IV.3.4. Gasto en Políticas de Empleo

La evolución del gasto público en políticas de empleo, en porcentaje del PIB, para España y los principales países de la euro área en los últimos años se muestra en el Cuadro IV.3.4.1. La información que se presenta procede de la OCDE (de su informe perspectivas de empleo 2014) está algo desfasada, pues el último año disponible es 2012. Como es habitual, el gasto en políticas de empleo se clasifica en Activas y Pasivas, según que el gasto se dirija a aumentar la empleabilidad de los trabajadores o a ayudar económicamente a los parados, siendo la principal partida dentro de estas últimas el gasto en prestaciones por desempleo.

En dicho cuadro se puede observar el fuerte crecimiento experimentado en los gastos en políticas de empleo en España tras el inicio de la crisis. En los años 2009 y 2010 el gasto total en políticas de empleo ascendió al entorno del 4% del PIB, el doble del que se registraba en los años previos a la crisis. Estos gastos en políticas de empleo son mucho más elevados que los de Alemania, Francia e Italia, cuando antes de la crisis nuestro gasto en políticas de empleo era algo inferior al de Alemania, similar al de Francia y superaba claramente al de Italia. El mayor crecimiento de estos gastos en España responde fundamentalmente al fuerte crecimiento de las políticas pasivas de empleo, es decir, al de las prestaciones por desempleo, puesto que las activas no han variado de forma apreciable desde el inicio de la crisis.

Si se observa el gasto de la prestación por desempleo en España, tras el inicio de la crisis, se observa que ha doblado el gasto en porcentaje del PIB respecto a los años previos a la crisis, en correspondencia con el fuerte repunte del paro. En 2010 el gasto en prestación por desempleo ascendió al 3% del PIB, cifra que triplicaba el de Italia y casi el de Alemania y duplicaba ampliamente el de Francia. Se observa como en España la crisis ha tenido

En los dos últimos años la cifra presupuestada inicialmente para la prestación por desempleo ha sido significativamente inferior a lo realmente gastado. Las desviaciones al alza han sido del 9% en 2011, del 10,1% en 2012 y del 10,4% en 2013.



un efecto sobre los gastos en protección del desempleo de mucha más intensidad que en el resto de los países, en correspondencia con la mayor intensidad de la subida del paro que el resto de países.

Frente a las políticas pasivas de empleo, que principalmente consisten en pagar las prestaciones por desempleo, las políticas activas del mercado de trabajo se orientan a formar al parado, a asesorarlo para que encuentre trabajo e incluso a subvencionar su contratación. Contrariamente al mayor gasto en España en políticas pasivas de empleo, el de políticas activas de empleo en relación al PIB es muy similar. Así, tomando como referencia 2011, el gasto en políticas activas de empleo en España fue del 0.89% del PIB, muy similar al de Alemania (0.80%) y Francia (0.93%) y claramente superior al de Italia (0.42%).

El gasto en políticas activas y pasivas de empleo en relación al PIB podría considerarse un indicador válido en las comparaciones internacionales si la tasa de

paro fuera de una magnitud similar en todos los países comparados. No obstante, dada la elevada dispersión de la tasa de paro, un indicador más adecuado para comparar el gasto en relación al PIB de las políticas del mercado de trabajo sería el del gasto en relación al PIB/tasa de paro. De manera aproximada, se deduce que dada la elevada tasa de paro en España (24.7%) en 2014, que duplica ó triplica la de los países considerados, nuestro gasto en políticas de empleo, tanto activas como pasivas, por punto de la tasa de paro, es significativamente inferior al de los principales países de la euro área.

En los años 2009 y 2010 el gasto total en políticas de empleo ascendió al entorno del 4% del PIB, el doble del que se registraba en los años previos a la crisis.

Tabla IV.3.4.1

GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS DE EMPLEO ¹ (% PIB)							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Alemania							
Medidas Activas	0,85	0,73	0,80	0,99	0,94	0,80	0,69
Medidas Pasivas	2,09	1,29	1,11	1,54	1,34	1,02	0,98
Prest. por desempleo	2,94	2,02	1,91	2,53	2,28	1,82	1,67
Francia							
Medidas Activas	0,92	0,93	0,85	0,99	1,14	0,93	0,90
Medidas Pasivas	1,38	1,24	1,18	1,43	1,46	1,40	1,45
Prest. por desempleo	2,30	2,17	2,03	2,42	2,60	2,33	2,35
Italia							
Medidas Activas	0,50	0,45	0,47	0,47	0,46	0,42	0,45
Medidas Pasivas	0,79	0,69	0,81	1,39	1,45	1,36	1,61
Prestaciones por desempleo	1,29	1,14	1,28	1,86	1,91	1,78	2,06
España							
Medidas Activas	0,80	0,79	0,81	0,86	0,89	0,89	---
Medidas Pasivas	1,43	1,44	1,89	2,99	3,14	2,88	---
Prest. por desempleo	2,23	2,23	2,70	3,85	4,03	3,77	---

⁽¹⁾ El gasto en medidas pasivas responde principalmente a prestaciones por desempleo.

Fuente: OCDE (Perspectivas de empleo) y MESS
Fecha: 30 de noviembre de 2014

