

IV.3. EL COSTE DE LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO EN LA ETAPA DE CRISIS ECONÓMICA EN ESPAÑA

El coste del mantenimiento del sistema de protección del desempleo español comenzó una evolución fuertemente alcista con el inicio de la actual crisis económica, en correspondencia con el fuerte repunte del paro. A partir de 2010 muestra signos de estabilidad en niveles elevados. 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 a 29.805 millones de euros, el 3% y 2,9% del PIB, respectivamente, cuando en 2007 apenas alcanzaba la mitad de esas cifras. El desempleo tiene otros costes importantes de tipo económico y social, pero este es el más fácilmente cuantificable. El crecimiento del paro en España ha sido durante la etapa de crisis económica mucho más elevado que el de los principales países del euro, haciendo que la tasa de paro duplique actualmente la media de la Euro área, lo que comporta que la economía española también esté soportando un crecimiento del gasto en prestación por desempleo mucho mayor que el de esos países y una mayor contribución de esta partida al deterioro de las cuentas públicas

IV.3.1. Introducción.

En estos momentos el principal problema que sigue soportando la economía española es la elevada tasa de paro, que alcanzó el 26% en el cuarto trimestre de 2013, la más alta de la Euro área después de la de Grecia. Como es de sobra conocido, este elevado desequilibrio del mercado de trabajo conlleva importantes costes económicos, sociales y de tipo psicológico para el individuo, estos dos últimos son más difíciles de cuantificar. Entre los costes de tipo económico cabe mencionar, en primer lugar, el coste de oportunidad de estar desempleado, que produce una pérdida de producción y de crecimiento económico, y a la postre una pérdida de renta y bienestar. En segundo lugar, cabe mencionar el deterioro de las cuentas públicas, que posiblemente sea el coste más directo y fácilmente cuantificable de todos los costes económicos del paro.

Este último coste se manifiesta tanto por el lado de los ingresos públicos como por el de los gastos públicos, por la primera vía se produce una disminución de los ingresos por IRPF e IVA. A su vez, también conlleva una merma de los ingresos de la Seguridad Social (SS), por la disminución de cotizantes. Por el lado del gasto, el persistente aumento del paro produce de forma automática un incremento del gasto público como consecuencia del mantenimiento del sistema de protección de desempleo.

En lo que sigue se analiza el coste de las prestaciones por desempleo, el más directo y fácil de cuantificar de todos los posibles costes del desempleo. 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. El Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), antiguo INEM, es el Organismo público de gestionar estos fondos. 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. Cabe mencionar, que hasta 2007 el gasto en prestaciones por desempleo se autofinanciaba con las cuotas de trabajadores y empresarios pero desde entonces requiere grandes aportaciones del Estado, en concreto lo presupuestado para 2014 asciende a 14.597,5 mil millones de euros. El seguimiento de los pagos finalmente pagados en forma de Prestaciones a los desempleados se puede realizar con periodicidad mensual en el Boletín Mensual de Demandantes de Empleo, Paro, Contratos y Prestaciones por Desempleo que elabora el SPEE.

En 2013 el coste de la prestación por desempleo, según el SPEE, ascendió a 29.804,8 millones de euros, 1.883 millones de euros menos que el año anterior (el 5,9%). No obstante, esa cifra representa una desviación muy

Hasta 2007 el gasto en prestaciones por desempleo se autofinanciaba con las cuotas de trabajadores y empresarios pero desde entonces requiere grandes aportaciones del Estado.



significativa respecto a la cifra presupuestada inicialmente en PGE para ese año, que contemplaba una dotación de 26.994 millones de euros, es decir, la desviación al alza ha sido de 2.811,1 millones de euros, el 10,4%. El gasto en 2013 de la prestación por desempleo representó el 2,9% del PIB, una décima menos que en 2012 y dos por debajo de la de 2011.

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

En España, el sistema de protección al desempleo se articula en dos niveles, el contributivo y el asistencial. El primero se concreta en la prestación por desempleo y el segundo, complementario del primero, incluye el subsidio y la renta activa de inserción. Con la llegada de la crisis económica, se disparó el número de beneficiarios de la prestación por desempleo y, por ende, el coste dedicado a dicha prestación. Cabe mencionar que en el sistema de Protección de desempleo español no todos los parados tienen acceso a la prestación por desempleo, bien porque no cumplan los requisitos legales mínimos para tener acceso a ella o porque hayan agotado el tiempo máximo de disfrute; no obstante, existe una relación positiva y estrecha entre el número de parados y el de beneficiarios de dicha prestación (véase gráfico IV.3.2.1). 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%.

Según estas cifras en 2013 había en España cerca de dos millones de parados (1,98 millones) sin ningún tipo de prestación pública, es decir más del 40% de los parados no tenía ningún tipo de protección. 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, en 2013 esa ratio (tasa de cobertura) fue del 59,1%, 3,2 puntos menos que en el año anterior y 15,4 puntos por debajo del máximo (74,5%) alcanzado en 2010 (véase gráfico IV.3.2.2). Esta tasa está mostrando en el siglo actual una senda alcista hasta 2010 pero desde entonces sigue una evolución descendente, lo que responde, principalmente, al fuerte aumento de los parados en los primeros años de la crisis y, por ende, de los beneficiarios. El descenso posterior responde, principalmente, a que los perceptores agotaron el tiempo máximo de la duración de la prestación por desempleo. Esta tasa de cobertura es la que se denomina bruta y proporciona una primera aproximación al grado de cobertura del sistema de protección por desempleo, aunque un análisis más en profundidad de la tasa de cobertura del Sistema de protección por desempleo y con mayor grado de precisión requeriría realizar algún ajuste, incluyendo /

En 2013 había en España cerca de dos millones de parados (1,98 millones) sin ningún tipo de prestación pública, es decir más del 40% de los parados no tenía ningún tipo de protección.

En 2011 por primera vez las prestaciones asistenciales superaron a las contributivas, cambio que obedeció principalmente al agotamiento del plazo de dos años como máximo de disfrute de la prestación contributiva.

Gráfico IV.3.2.1

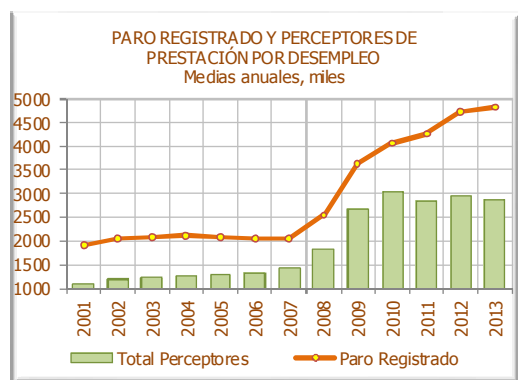
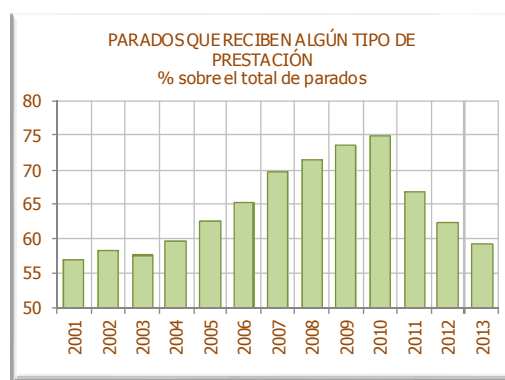


Gráfico IV.3.2.2



Fuente: Ministerio de empleo y SS & BIAM (UC3M)

Fecha: 4 de marzo de 2014



El gasto en prestaciones por desempleo en 2013 ascendió a 29.804,8 millones de euros, un 5,9% menos que en el año anterior, el 2,9% del PIB, una décima menos que en 2013.

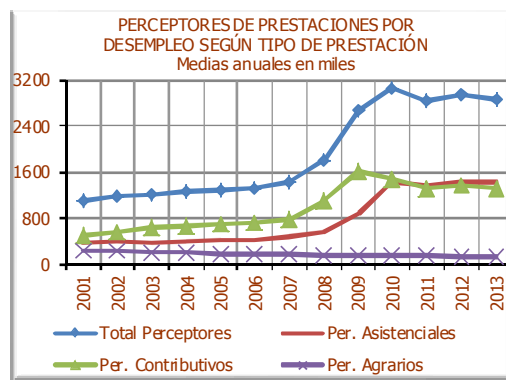
La media del gasto por trabajador que percibe algún tipo de prestaciones por desempleo se situó en 2013 en 10,4 mil euros año, frente a 10,8 mil del año anterior y la percepción contributiva ascendió a 16,1 mil euros.

excluyendo, tanto en el numerador como en el denominador de esa ratio, determinados colectivos de parados y perceptores.

En el gráfico IV.3.2.3 se muestra la evolución total de beneficiarios de la prestación por desempleo y sus distintos componentes: los beneficiarios de la prestación contributiva (aquellos que han cotizado a la SS más de dos años), los de la asistencial o subsidio (que incluye los perceptores de Renta Activa de Inserción (RAI)) y los eventuales agrícolas subsidiados (antiguo PER). El número total de beneficiarios de la prestación por desempleo, como se ha comentado antes, ascendió en 2013 a 2.865,2 mil, el 2,6% menos que el año anterior, observándose una evolución fuertemente alcista, tras el inicio de la crisis económica. En 2007 ascendían a 1.421 mil beneficiarios, menos de la mitad que en 2012. Hasta 2010 los beneficiarios mostraron una tendencia fuertemente creciente pero en 2011 descendieron, lo que respondió, en gran medida, a que el disfrute de la prestación por desempleo tiene una duración determinada. En 2012 volvieron a aumentar, por el recrudecimiento de la crisis y anotaron un crecimiento medio anual del 3,4%, pero en 2013 han descendido en unos 80 mil.

El número de prestaciones contributivas, las de las personas que solo tienen derecho a cobrar si han cotizado previamente, ascendió en 2013 a 1,3 millones de personas, el 5,1% menos que el año anterior. Este ha sido habitualmente, el componente mayoritario, con gran diferencia sobre el segundo, las asistenciales. No obstante, en 2011 por primera vez las prestaciones asistenciales superaron a las contributivas, cambio que obedeció principalmente al agotamiento del plazo de dos años como máximo de disfrute de la prestación contributiva, como resultado de que gran parte de esos perceptores de la prestación contributiva que, una vez agotado el tiempo máximo de disfrute, continuaran en paro y cumplieran determinadas condiciones, pasarían 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 superaba

Gráfico IV.3.2.3



Fuente: Ministerio de Empleo y SS & BIAM(UC3M)

Fecha: 4 de marzo de 2014

ligeramente los 400 mil perceptores, la mitad de los perceptores de la contributiva. 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. 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 un 24% inferior a los del año previo a la crisis económica.

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 percepción y el 50% en el resto, con anterioridad a julio de 2012, la percepción a partir del sexto mes era del 60%. Esta percepción tiene topes por arriba y por abajo. Aquellos trabajadores que hayan cotizado, al menos seis meses, pero menos de doce, tendrán derecho a la prestación asistencial o no contributiva es de seis meses renovable por otros seis si cumple determinadas condiciones.

El gasto en prestaciones por desempleo en 2013 ascendió a 29.804,8 millones de euros, un 5,9% menos que en el año anterior, el 2,9% del PIB, una décima menos que en 2012 (véase 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 15.299,7 millones de euros, el 1,4% del PIB. En general, las prestaciones contributivas han sido durante todos los años la partida más importante tanto en número de beneficiarios como en cuantía por perceptor (véase gráficos IV.3.2.3 y IV.3.3.1), con gran diferencia sobre el resto, y en los últimos diez años ha representado habitualmente más del 70% del gasto total de las prestaciones por desempleo. En 2013 el monto total de las contributivas ascendió a 21.118 millones de euros (véase gráfico IV.3.3.1), el 71% del gasto total en prestaciones de desempleo, un 6,7% menos que un año antes, frente al

aumento del 6,9% de 2012 y los descensos de 2010 y 2011.

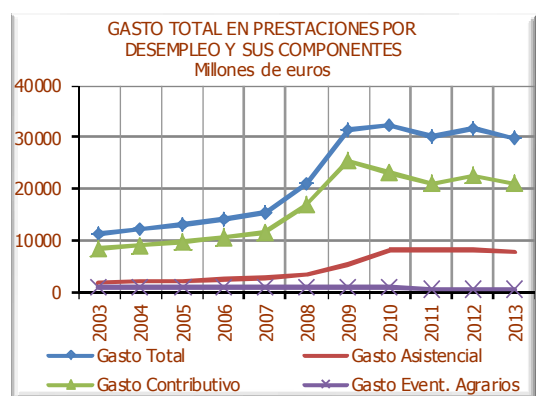
En cuanto al gasto por prestación asistencial también ha mostrado una evolución alcista tras el inicio de la crisis, manteniéndose prácticamente estabilizado desde 2010 y apreciándose un fuerte crecimiento del gasto del Programa RAI. En 2013 el gasto de las prestaciones asistenciales fue de 8.314,5 millones de euros, un 3,2%, triplicando el del año previo a la crisis. En cuanto al gasto de los eventuales agrícolas subsidiados en 2013 ascendió 703,7 millones de euros, un 4,3% menos que el año anterior, continuando la senda descendente que muestra desde principios de siglo.

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 observa 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 y el total. 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 prestación contributiva.

La media del gasto por trabajador que percibe algún tipo de prestaciones por desempleo se situó en 2013 en 10,4 mil

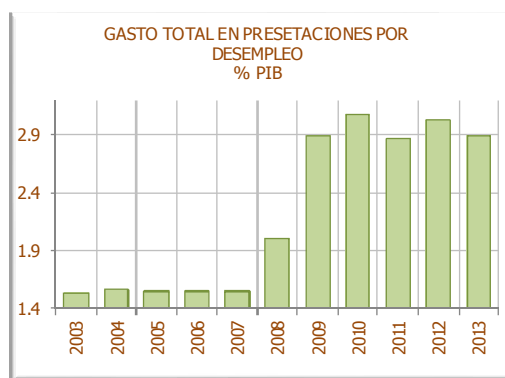
En los dos últimos años la cifra presupuestada inicialmente para la prestación por desempleo ha sido significativamente inferior a lo realmente pagado de forma significativa, del 9% en 2011, del 10,1% en 2012 y del 10,4% en 2013.

Gráfico IV.3.3.1



Fuente: Ministerio de empleo y SS & BIAM(UC3M)
Fecha: 4 de marzo de 2014

Gráfico IV.3.3.2

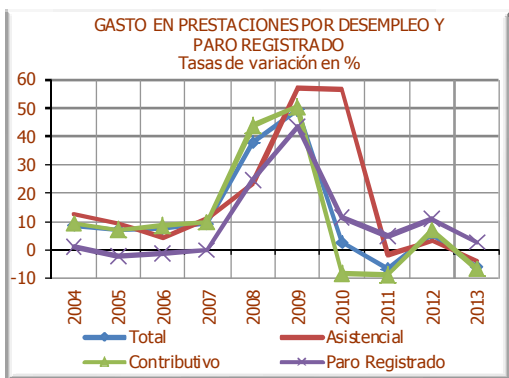


Fuente: INE, Ministerio de Empleo y SS & BIAM (UC3M)
Fecha: 4 de marzo de 2014



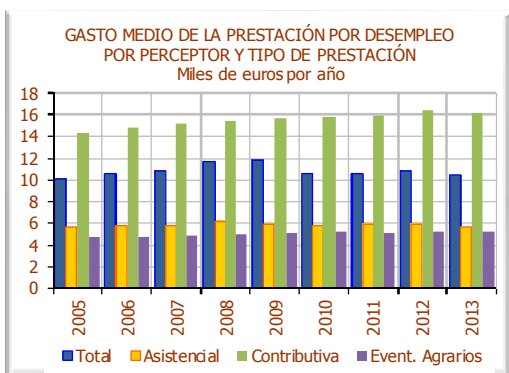
En los años 2009 y 2010 el gasto total en políticas de empleo ascendió al entorno del 4% del PIB, el doble del que se registraba en los años previos a la crisis.

Gráfico IV.3.3.3



Fuente: Ministerio de empleo y SS & BIAM(UC3M)
Fecha: 4 de marzo de 2014

Gráfico IV.3.3.4



Fuente: Ministerio de empleo y SS & BIAM(UC3M)
Fecha: 4 de marzo de 2014

euros año, frente a 10,8 mil del año anterior y la percepción contributiva ascendió a 16,1 mil euros, ligeramente por debajo de la del año anterior 16,4 mil euros años. Si se compara la prestación por desempleo contributiva con lo que percibe el trabajador ocupado por ingresos salariales (según la Encuesta de Costes Laborales del INE) se observa que el trabajador medio ocupado habría obtenido alrededor de 22 mil euros año, lo que representa aproximadamente el 73% de la renta salarial que habría obtenido 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 pagado de forma significativa, del 9% en 2011, del 10,1% en 2012 y del 10,4% en 2013. Para 2014 lo presupuestado en los PGE para esta prestación es de 29.727,5 millones de euros, ligeramente por debajo

de los gastado en 2013 (29.804,8 mil millones de euros). Esta disminución se espera que se produzca, en gran medida, por la mejora en el paro registrado, que en términos de media anual podría disminuir en unas 200 mil personas, con lo que es poco probable que el número de perceptores de la prestación por desempleo aumente y habida cuenta de la estabilidad de dicha prestación por trabajador que se observa en los últimos años. Por ello, se espera que el gasto en prestación por desempleo para 2014 sea algo inferior a la cifra a la de 2013 y que, por lo tanto, la cifra presupuestada en los PGE y la realmente observada se aproxime más que en los últimos años.

IV.3.4. Gasto en Políticas de Empleo.

La evolución del gasto de las políticas de empleo en porcentaje del PIB para España y los principales países del Euro área se recoge en el cuadro IV.3.4.1. La información que se presenta es algo desfasada, pues el último año es el de 2011 e incompleta en el último año. Las políticas de empleo se clasifican, como es habitual, en Activas y Pasivas, y dentro de estas últimas se detalla su principal rúbrica, el gasto en prestaciones por desempleo.

En las cifras de dicho cuadro se puede contemplar 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 elevado crecimiento de estos gastos en España responde 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 un efecto sobre los gastos en protección del desempleo de mucha más intensidad que en el resto de los países, en coherencia con la mayor intensidad de en 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 2010, el gasto en políticas activas de empleo en España fue del 0,89% del PIB, similar al de Alemania (0,94%), ligeramente inferior al de Francia (1,14%) y superior al de Italia (0,46%).

El gasto en políticas activas y pasivas de empleo en relación al PIB en las comparaciones internacionales puede considerarse un indicador válido 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. Es obvio, que sin hacer cálculos se deduce fácilmente que dada la elevada tasa de paro en España (26%), que duplica ó triplica ampliamente 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.

Tabla IV.3.4.1

GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS DE EMPLEO (% PIB)								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Alemania								
Medidas Activas	0.97	0.85	0.73	0.8	0.99	0.94	0.8	
Medidas Pasivas	2.35	2.09	1.29	1.11	1.54	1.34		
Prest. por desempleo	1.21	1.98	1.18	1	1.19	1.1		
Francia								
Medidas Activas	0.9	0.92	0.93	0.85	0.99	1.14	0.9	
Medidas Pasivas	1.62	1.38	1.24	1.18	1.43	1.46		
Prest. por desempleo	1.57	1.34	1.19	1.15	1.4	1.43		
Italia								
Medidas Activas	0.54	0.5	0.45	0.47	0.47	0.46	0.4	
Medidas Pasivas	0.82	0.79	0.69	0.81	1.39	1.45		
Prestaciones por desempleo	0.61	0.58	0.52	0.62	0.96	0.98		
España								
Medidas Activas	0.78	0.8	0.79	0.81	0.86	0.89	0.9	
Medidas Pasivas	1.45	1.43	1.44	1.89	2.99	3.14		
Prest. por desempleo	1.4	1.36	1.37	1.78	2.82	2.96	2.9	3

Fuente: OCDE (Perspectivas de Empleo) y Ministerio de Empleo y SS & BIAM(UC3M)

Fecha: 4 de marzo de 2014

