

IV.3. EL COSTE DEL PARO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS: LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO

La crisis económica que comenzó entre finales de 2007 y principios de 2008 ha provocado un fuerte crecimiento del coste de mantenimiento del sistema de protección de desempleo español. La gran mayoría de esos gastos lo constituye la prestación por desempleo, que en 2012 ascendió a 31.687 millones de euros, prácticamente, el 3% del PIB, cuando en 2007 apenas alcanzaba la mitad de esa cifra. El desempleo tiene otros costes importantes de tipo económico y social, pero este es el más fácilmente cuantificable. En la medida que durante la etapa de crisis económica el crecimiento del paro en España ha sido mucho más intenso que en el resto de los principales países del euro, la economía española también está soportando un crecimiento del gasto en prestación por desempleo en relación al PIB mucho mayor que el de esos países, lo que también conlleva una mayor contribución de esta partida al deterioro de las cuentas públicas.

IV.3.1. Introducción

El problema más importante que está soportando la economía española desde el inicio de la actual crisis económica y financiera es, sin duda, el de la elevada y creciente tasa de paro. Este desequilibrio del mercado de trabajo conlleva importantes costes económicos, sociales y de tipo psicológico para el individuo, estos dos últimos, más difíciles de cuantificar que el primero, probablemente pueden ser incluso mayores. 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 menor de renta y bienestar; y, en segundo lugar el deterioro de las cuentas públicas, que posiblemente sea el más directo y visible de todos los costes económicos.

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 que la pérdida de producción comporta. A su vez, también conlleva una merma de los ingresos de la Seguridad Social (SS), por la disminución de sus cotizantes. Por el lado del gasto, el persistente aumento del paro produce de forma automática un incremento del gasto público como consecuencia de la obligación de mantener el sistema de protección de desempleo.

En lo que sigue se analiza este último componente del coste del desempleo, el más

directo y fácil de cuantificar, que se encuentra recogido en las dotaciones que los Presupuestos Generales del Estado (PGE) destinan anualmente al Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), antiguo INEM, en la rúbrica de prestaciones a los desempleados. La dotación inicial en los PGE para esta partida, en los últimos años, se ha quedado sensiblemente por debajo de lo realmente pagado a los parados, por lo que se han tenido que dotar ampliaciones presupuestarias para este fin. Los pagos finalmente pagados en forma de Prestaciones a los desempleados se pueden seguir con periodicidad mensual en el Boletín Mensual de Demandantes de Empleo, Paro, Contratos y Prestaciones por Desempleo que elabora el SPEE.

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

Con la llegada de la crisis económica, a principios de 2008, se disparó el número de beneficiarios de la prestación por desempleo y, por ende, el coste dedicado a dicha prestación. Cabe mencionar que 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 bien 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 2012 el paro registrado medio anual ascendió a 4.720,4 mil y a final de año el número de parados se acercó a los 5 millones (4.980,8 mil), el número de beneficiarios de algún tipo de prestación por desempleo ascendió a 2,94 millones, un 3,4% más que el año anterior aunque en 2011 anotó una caída del 6,5%.

Según estos datos, en 2012 había en España cerca de dos millones de parados (1,78 millones) sin ningún tipo de prestación pública. 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 2012 esta ratio (tasa de cobertura) fue del 62,3%, 4,5 puntos menos que en el año anterior y 12,6 puntos por debajo del máximo (74,5%) alcanzado en 2010 (véase gráfico IV.3.2.2). Esta tasa mostró una evolución persistentemente alcista hasta 2010 pero desde entonces sigue una evolución descendente, lo que responde, principalmente, al fuerte aumento de los parados en los prime-

Con la llegada de la crisis económica, a principios de 2008, se disparó el número de beneficiarios de la prestación por desempleo y, por ende, el coste dedicado a dicha prestación.



Gráfico IV.3.2.1



Gráfico IV.3.2.2



Fecha: Ministerio de Empleo y SS

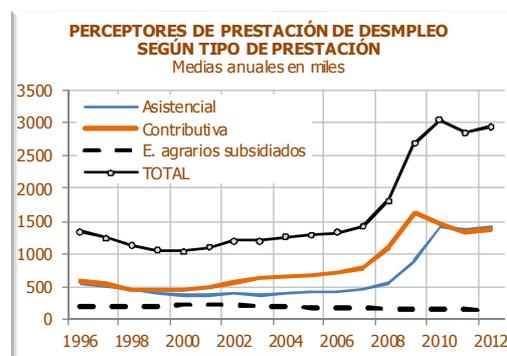
Fecha: 4 de febrero de 2013

ros años de la crisis y, por tanto, de los beneficiarios, y estos últimos 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 cobertura del Sistema de protección por desempleo y con mayor grado de precisión requeriría realizar algún ajuste en esa tasa, incluyendo / 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 ascendió en 2012 a 2.942,1 mil, 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

Gráfico IV.3.2.3



Fecha: Ministerio de Empleo y SS

Fecha: 4 de febrero de 2013

to medio anual del 3,4%.

El número de prestaciones contributivas ha sido, habitualmente, el componente mayoritario, con gran diferencia sobre el segundo, las asistenciales. No obstante, en 2011 por primera vez las asistenciales superaron a las contributivas, cambio que obedeció al agotamiento del plazo de dos años como máximo de disfrute de la contributiva. Algunos de esos perceptores de la prestación contributiva que siguieran en paro, una vez agotado el tiempo máximo de disfrute, y que cumplieran determinadas condiciones, pudieron pasar a percibir la prestación asistencial. En 2012 los perceptores de este tipo de prestación ascendieron a 1.420,5 mil, cuando en el año previo a la crisis alcanzaba 400 mil, la mitad de los perceptores de la contributiva. Dentro de la prestación asistencial se incluye los del RAI, personas con ingresos mínimos, programa que se ha prorrogado en el pasado enero y cuya cuantía es ahora de 426 euros. Esta última prestación está creciendo con fuerza en los últimos años, en 2012 ascendió a 233,8 mil beneficiarios, lo que casi cuadruplicó la del año previo a la crisis económica. Finalmente, se incluye la prestación de los eventuales agrícolas subsidiados, antiguo sistema PER, 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 el pasado año los perceptores de este subsidio ascendieron a 140,2 mil, un 4,8% menos que en 2011 y un 20% por debajo de los perceptores en el año previo a la crisis económica.

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 2012 esta ratio (tasa de cobertura) fue del 62,3%.



El gasto en prestaciones por desempleo en 2012 ascendió a 31.687 millones de euros, un 5,6% más que en el año anterior, el 2,9% del PIB, una décima más que en 2011.

IV.3.3. El Gasto en Prestación por Desempleo

El Sistema de prestación por desempleo vigente hasta julio de 2012 era el de la ley 22/92 que establecía que para tener derecho a la prestación contributiva era 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 percibía cuando estaba trabajando, es del 70% de la base reguladora en los seis primeros meses de percepción y el 60% en el resto, la 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. La duración máxima es de seis meses renovable por otros seis si cumple determinadas condiciones. Este marco regulatorio del sistema de protección de desempleo español se modificó a mediados del pasado ejercicio, por medio del Real Decreto Ley 20/2012 de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. A partir del sexto mes de la percepción de la prestación, la cuantía a percibir de esta prestación se reduce al 50% de la base reguladora, frente al 60% anterior.

El gasto en prestaciones por desempleo en 2012 ascendió a 31.687 millones de euros, un 5,6% más que en el año anterior, el 2,9% del PIB, una décima más que en 2011. En toda la etapa de la actual crisis económica el monto total dedicado a prestaciones por desempleo se ha más que 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.3.3.1 y IV.3.3.2), con gran diferencia sobre el resto, y en los últimos diez años ha representado habitualmente más del 70% del gasto total de la prestaciones por desempleo. En 2012 el monto total de las contributivas ascendió a 22.637 millones de euros (véase gráfico IV.3.3.2), el 71,4% del gasto total en prestaciones de desempleo, un 6,9% más que un año antes, frente a 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 gas-

to del Programa RAI. En 2012 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 2012 ascendió 735,5 millones de euros, un 3,9% menos que el año anterior y el 13,4% menos que en 2007, la tendencia de esta partida es persistentemente descendente.

Si se calcula la media del gasto por trabajador que percibe algún tipo de prestaciones por desempleo esta se situó en 2012 en 11 mil euros año, 917 euros por mes. En cuanto a la percepción contributiva ascendió a 16,39 mil euros años, 1.366 euros por mes. 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 22,35 mil euros año, lo que representa el 73,3% de la renta 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 realizado de forma significativa, del 9% en 2011 y en 2012 rondará el 10%. Para 2013 lo presupuestado en los PGE para esta prestación es de 26.993,7 millones de euros, lo que supone un significativo descenso del

Gráfico IV.3.3.1

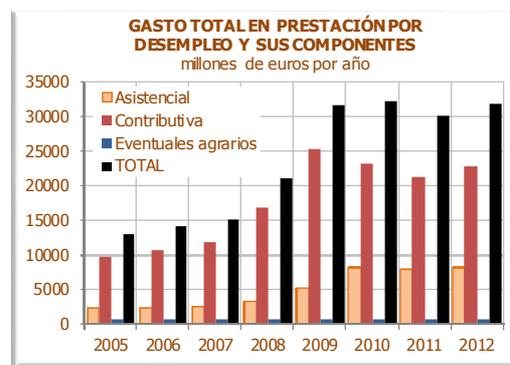
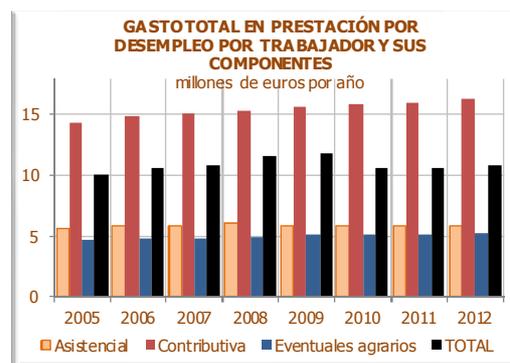


Gráfico IV.3.3.2



Fecha: Ministerio de Empleo y SS

Fecha: 4 de febrero de 2013



14,8% respecto a lo gastado en 2012. Esta disminución se espera que se produzca, en gran medida, por el efecto de la reducción al 50% de la percepción de desempleo a partir del séptimo mes de la percepción de la prestación por desempleo. No obstante, cabe esperar que el paro registrado siga aumentando y podría incrementarse en unos 350 mil de los que más de la mitad tendrían derecho a la prestación por desempleo, con lo que es poco probable que el número de perceptores de la prestación disminuya, con lo que será difícil que el gasto en prestación por desempleo baje de los 30 mil millones de euros y la desviación al alza de la prestación por desempleo presupuestada inicialmente podría ser de nuevo importante.

IV.3.4. Gasto en Políticas de Empleo

En el cuadro IV.3.4.1 se muestra el gasto en porcentaje del PIB de las políticas de empleo, las activas y las pasivas y dentro de estas últimas se detalla la principal rúbrica de estas últimas, el gasto de prestaciones por desempleo. La información se recoge para España y los tres principales países de la euro área.

Si se observan las cifras de dicho cuadro se puede contemplar el fuerte crecimiento de los gastos en políticas de empleo, tanto de políticas activas como pasivas, en el caso español 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, particularmente, de las prestaciones por desempleo.

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 2010 el gasto en prestación por desempleo ascendió al 3% del PIB, en ese ejercicio nuestro gasto en prestación por desempleo triplicaba el de Italia y casi el de Alemania y duplicaba amplia-

mente el de Francia. Se observa como en España la crisis ha tenido un efecto sobre el paro y, por ende, en los gastos en protección del paro de mucha más intensidad que en el resto de los 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 dirigen 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 es 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 (25%), que duplica 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.

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

Cuadro IV.3.4.1

GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS DE EMPLEO								
(En % PIB)								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Alemania								
Medidas Activas	0.97	0.85	0.73	0.80	0.99	0.94		
Medidas Pasivas	2.35	2.09	1.29	1.11	1.54	1.34		
- Prestaciones por desempleo	1.21	1.98	1.18	1.00	1.19	1.10		
Francia								
Medidas Activas	0.90	0.92	0.93	0.85	0.99	1.14		
Medidas Pasivas	1.62	1.38	1.24	1.18	1.43	1.46		
- Prestaciones por desempleo	1.57	1.34	1.19	1.15	1.40	1.43		
Italia								
Medidas Activas	0.54	0.50	0.45	0.47	0.47	0.46		
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	0.80	0.79	0.81	0.86	0.89		
Medidas Pasivas	1.45	1.43	1.44	1.89	2.99	3.14		
- Prestaciones por desempleo	1.40	1.36	1.37	1.78	2.82	2.96	2.80	2.90

Fuente: OCDE (Perspectivas de empleo) y Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Fecha: 4 de febrero de 2013

