

LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO, LA TASA DE COBERTURA Y LA DURACIÓN DEL PARO

El colapso de la protección por desempleo en tiempos de crisis

BORJA SUÁREZ CORUJO

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

Fundación Ortega-Marañón, 26 de octubre de 2015

- 1. Punto de partida: un ‘sistema’ de protección por desempleo agotado.**
- 2. El agravamiento de los problemas estructurales del ‘sistema’.**
- 3. Los recortes: una reforma invisible en el proceso de devaluación del Estado de bienestar**
- 4. Los ‘parches’: ¿impotencia o mal diseño?**
- 5. A modo de recapitulación**

Adenda. ¿Propuestas? La necesaria renta mínima garantizada

1. PUNTO DE PARTIDA: UN ‘SISTEMA’ DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO AGOTADO

- El ‘sistema’ de protección por desempleo da muestras de agotamiento ante la masiva destrucción de empleo y su prolongación en el tiempo.
 - Se agravan los problemas estructurales del ‘sistema’.
 - ✓ Problemas endógenos / problemas exógenos.
 - Se endurece la regulación de los requisitos de acceso y disfrute (recortes normativos) a partir de 2012.
 - ✓ Hasta 2012 la protección por desempleo se mantiene.
 - Incluso se amplía: RDL 2/2009 (derecho a reposición de prestaciones por desempleo); PRODI (sustituido por Prepara –más limitado–).
 - ✓ Recorte (espasmódico) desde esa fecha.
 - Actuación irracional: RDL 20/2012 versus Programa Extraordinario (PRAE)

Resultado → Insuficiente y menguante protección por desempleo :

- ✓ Caída de la tasa de cobertura.
- ✓ Caída de la intensidad:
 - Cuantía (tasa de sustitución).
 - Duración de prestaciones.

2. EL AGRAVAMIENTO DE LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL ‘SISTEMA’

□ **Problemas endógenos** (*diseño de la protección del desempleo*).

- La exclusión de cobertura de amplios colectivos.
 - ✓ Jóvenes (y becarios): primer(os) empleo(s).
 - ✓ Empleadas de hogar.
 - ✓ ¿(Falsos) autónomos?
 - Limitado recorrido de la prestación por cese de actividad.
 - ✓ Trabajadores de la economía sumergida.
- La deficiente articulación de la protección asistencial.
 - ✓ Excesivo peso de lógica contributiva.
 - ✓ Limitación temporal del subsidio.
 - ✓ Baja intensidad de la acción protectora (escasa relevancia de las necesidades de personas económicamente dependientes).
 - ✓ Marginación de trabajadores más jóvenes y sin cargas familiares.
- La incapacidad para atajar los problemas derivados del paro de (muy) larga duración.
 - ✓ Situaciones de desprotección por agotamiento de prestaciones; fracaso PAEs.
 - ✓ Las múltiples proyecciones del paro de larga duración: pobreza (infantil), exclusión social, bajas pensiones.

2. *EL AGRAVAMIENTO DE LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL ‘SISTEMA’ (cont.)*

□ **Problemas exógenos.**

- Problemas relacionados con el sistema productivo y con la política económica.
 - ✓ Debilidades estructurales muy sensibles a la crisis.
 - Relevancia de sectores productivos de escaso valor añadido y uso intensivo de mano de obra.
 - Estructura empresarial ‘minifundista’.
- Contexto de restricción del gasto público (austeridad).
 - ✓ El alto nivel de gasto por desempleo convierte esta partida en víctima propicia de recortes.
 - ¿Es realmente alto el gasto? Sí, pero debido al elevadísimo desempleo.
 - No puede considerarse que el modelo sea excesivamente generoso.
- Los fallos del mercado laboral como problemático presupuesto: el fracaso de la política laboral.
 - ✓ Inestabilidad y precariedad:
 - Mayor exposición al riesgo de desempleo.
 - Sistema ‘favorece’ la recontratación fraudulenta.
 - Limitaciones derivadas de la mala calidad del empleo (subempleo).

2. *EL AGRAVAMIENTO DE LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL ‘SISTEMA’ (cont.)*

→ Este conjunto de carencias agrava las dificultades para hacer frente a coyunturas adversas (alto desempleo).

✓ La sucesión de parches temporales (programas extraordinarios de protección por desempleo) como síntoma de esta impotencia.

✓ Solución parcial:

- Prórroga de protección previa.
- Duración muy limitada.

→ A estos problemas estructurales se suman los recortes...

3. Los RECORTES: UNA REFORMA INVISIBLE EN EL PROCESO DE RECONFIGURACIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR

- Las reformas sociolaborales ('estructurales') del periodo 2012-2013 persiguen la reconfiguración del Estado de bienestar.
 - La reforma *odiada*: laboral.
 - La reforma *consentida*: pensiones.
 - La reforma *invisible*: desempleo.
 - ✓ Suma de (pequeños) recortes normativo en nivel contributivo y asistencial (RAI):
 - RDL 20/2012 y RDL 5/2013 como principales actuaciones normativas.
 - En menor medida RDL 11/2013 (Ley 1/2014).
 - ✓ Los recortes pretenden 'compensarse' a través de:
 - Programas extraordinarios de protección desempleo (prórroga PREPARA, PRAE)
 - Flexibilización del régimen de compatibilidad de prestación con el trabajo.

A. Los principios inspiradores de la reforma (recortes)

❖ Principios inspiradores que son reflejo de:

- ✓ Una orientación ideológica concreta (neoliberal).
- ✓ Las políticas aplicadas en otros ámbitos:
 - Restricción presupuestaria; devaluación salarial; creación de empleo precario.

□ La reducción del gasto en protección por desempleo.

- La precarización de la acción protectora: restricción del acceso a las prestaciones y reducción de generosidad.
 - ✓ De 31.800 millones en 2012 alrededor de 20.400 millones en 2015 (19.850 presupuestados en 2016).
 - ✓ 'Parches': una extensión ¿retórica? de la protección.

A. Los principios inspiradores de la reforma (recortes) [cont.]

□ La apuesta por una salida del desempleo a cualquier precio.

- Apuesta por fórmulas de contratación precaria y ultraflexible (tiempo parcial temporal).
 - ✓ Rebaja de 1 punto de cotización empresarial por desempleo en trabajo parcial-temporal (RDL 16/2013).
- Flexibilización de la compatibilidad de trabajo asalariado y prestación:
 - Contrato de apoyo a emprendedores / PRAE
 - ✓ Incentivo para desempleados; reducción de costes empresariales.
- Apuesta por un cambio de naturaleza del trabajo (del asalariado al autónomo).
 - ✓ Compatibilidad de prestación por desempleo con el trabajo por cuenta propia.
 - Desempleados que inician actividad por cuenta propia
 - Apoyo a jóvenes emprendedores (Ley 11/2013).
 - Ley 31/2015 de fomento del trabajo autónomo.

□ La culpabilización de los desempleados y la sospecha.

- El reforzamiento del control y de las sanciones.

B. La articulación jurídica de los recortes

□ Los recortes en el nivel contributivo.

- ***Reducción directa de la acción protectora:***
 - ✓ Cuantía → Porcentaje: 50% (antes 60%), a partir de 181º día
 - ✓ Cotizaciones → Supresión de reducción del 35% de la cuota del trabajador durante percepción de prestación
- ***Reforzamiento de la contributividad en protección de trabajadores a tiempo parcial.***
 - ✓ Incorpora a la LGSS algunos criterios jurisprudenciales.
 - ❖ No resuelve problema de trabajadores a tiempo parcial 'vertical' (mayores dificultades para acceso a prestación)

B. La articulación jurídica de los recortes (cont.)

- ***Endurecimiento de requisitos de acceso y disfrute:***
 - ✓ Inscripción (y mantenimiento) como demandante de empleo en el servicio público de empleo competente.
 - ✓ Regulación más estricta de suspensión de prestación por traslado o estancia en extranjero.
 - ✓ Reforzamiento de control:
 - Facultad de suspender abono de prestaciones por desempleo si indicios suficientes de fraude en el curso de investigaciones.
 - Exigencia de acreditación de percepción de indemnización para control de involuntariedad.
 - Endurecimiento de infracciones y sanciones.
 - Administrativas (LISOS) y penales (307ter CP)
- ***Eliminación de derecho a la reposición de prestaciones (31.12.2014)***
 - ✓ Medida estructural de apoyo a flexibilidad interna: ¿justificación de supresión?

- **Los recortes en el nivel asistencial** → ‘Ensañamiento’ con los trabajadores mayores y reforzamiento de la asistencialidad.
 - ***Inscripción (y mantenimiento) como demandante de empleo en el servicio público de empleo competente.***
 - ***Endurecimiento del requisito de carencia de rentas***
 - ✓ Incluye los rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio, aplicando a su valor el 100% (antes 50%) del tipo de interés legal del dinero vigente.
 - ➔ Rendimientos patrimoniales se duplican lo que dificulta satisfacción de requisito.
 - ***Ajuste en cuantía de subsidio en caso de pérdida de trabajo a tiempo parcial***
 - ✓ Cuantía se percibirá en proporción a las horas previamente trabajadas.
 - ***Supresión del subsidio especial para mayores de 45 años***

B. La articulación jurídica de los recortes (cont.)

■ *Reforma (regresiva) del subsidio para mayores de 55 años.*

- ❖ Una de modalidades principales: el endurecimiento de condiciones de acceso afecta seriamente a la equidad del sistema.
- ✓ Modificación de la edad.
 - Elevación de la *edad mínima* de acceso → de 52 a 55 años.
 - Reformulación de *edad máxima* → la que permita acceder a cualquier tipo de pensión contributiva de jubilación (anticipada, incluida).
 - ➔ Importante reducción de la duración del subsidio.
 - ➔ Poco coherente con reforma de pensiones: ¿"Envejecimiento activo"?
- Triple penalización:
 - Retraso hasta 55 años
 - Acortamiento de periodo cotizado
 - Acceso a jubilación tan pronto como sea posible (anticipada, coeficientes reductores).

B. La articulación jurídica de los recortes (cont.)

- *Reforma (regresiva) del subsidio para mayores de 55 [cont.]*
 - ✓ Endurecimiento del requisito de *carenza de rentas* (asistencialización de protección).
 - Se toma como referencia la suma de los ingresos de la UNIDAD FAMILIAR (cónyuge y/o hijos menores de 26, o mayores discapacitados)
 - Límite bajo: ingreso por miembro no superior a 75% SMI, sin pagas.
 - 973 euros (2015), si cónyuge; 1459 euros, si cónyuge e hijo menor de 26
 - ➔ Olvida especiales dificultades para reintegrarse en mercado laboral.
 - Superar límite no sólo implica perder el subsidio, sino también cotización.
 - Resulta contradictorio que no se module cuantía por circunstancias familiares.
 - Grave impacto de género (perjudica más a las mujeres).
 - ✓ Reducción de base de cotización ➔ Base mínima del 100% (antes, 125).
 - ¿Pretende forzar suscripción de convenio especial?
 - Perjuicio en la futura jubilación.

B. La articulación jurídica de los recortes (cont.)

Recortes en RAI (Renta Activa de Inserción).

- Se exige como novedad:
 - ✓ Haber extinguido prestación contributiva y/o asistencial (prórroga de protección contributiva/asistencial)
 - ✓ Búsqueda activa de empleo.
 - Sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a acciones de promoción, formación o reconversión profesionales u otras para incrementar la ocupabilidad.
 - Acreditación (remisión a 3 RDL 16/2014).
- Se endurece:
 - ✓ El régimen de salidas al extranjero → Salida supone interrupción de inscripción (reinicio cómputo), salvo:
 - Espacio Económico Europeo, hasta 90 días, para la búsqueda o realización de trabajo, perfeccionamiento profesional o cooperación internacional.
 - Otros destinos por circunstancias familiares o deber público, hasta 15 días.

4. LOS 'PARCHES' O PROGRAMAS EXTRAORDINARIOS, ¿IMPOTENCIA O MAL DISEÑO?

□ Una anómala doble actuación:

➔ Programa PREPARA (RDL 1/2011 –RDL 23/2012–)

➔ Programa de Activación para el Empleo (RDL 16/2014)

■ Actuaciones normativas contradictorias.

✓ Recorte unilateral (RDL 23/2012).

- Se circumscribe a parados de larga duración y/o responsabilidades familiares.
- Cómputo de todas las rentas de unidad de convivencia, padres incluidos.

✓ Ampliación de protección fruto del diálogo social (RDL 16/2014).

■ Solapamiento de las dos iniciativas.

✓ Actuaciones extraordinarias para la protección de desempleados que agotan prestaciones/subsidios previos.

- El olvido de otros colectivos (jóvenes).

✓ Diseño muy similar:

- Igual duración (6 meses); cuantía parecida (75-85% frente a 80% IPREM)
- Pese a su naturaleza distinta: Subvención v. Prestación
- Singularidad PRAE: ayuda económica compatible con trabajo por cuenta ajena (5 meses máx.)

❖ Pobres resultados.

❖ Prepara: Fuerte caída tras recorte de 2012 (altas se reducen 54% en 2013; se agrava en 2014).

❖ PRAE: Expectativas no alcanzadas (49.000 beneficiarios en agosto 2015).

5. RECAPITULACIÓN

- Deterioro de protección por desempleo como consecuencia de problemas estructurales y de los cambios normativos que han priorizado la reducción del gasto público.
 - Caída de tasa de cobertura (SEPE).
 - ✓ Desde 80,9% (enero 2012 –67,3% en julio 2012–) a 54,5% en mayo 2015.
 - Cae protección contributiva (-19% en 2014), pero también asistencial (-7% en 2014).
 - Tasa de protección de parados (1º Mayo): 29,4% (sobre parados EPA).
 - Caída de la intensidad de la protección.
 - ✓ Tasa de sustitución (nivel contributivo).
 - Cuantía media: 859,7 euros (2012), 798 (2015) → caída del 7%
 - ✓ Duración (periodo medio reconocido de prestación contributiva):
 - Se reduce a 17,54 meses respecto de 2013 (17,93).
 - ✓ Calidad de la protección.
 - Peso nivel contributivo (agosto 2015): 40%.
 - Condicionado por el enquistamiento del paro de (muy) larga duración.
 - Maraña de prestaciones/subsidios/ayudas.

5. Recapitulación (cont.)

❑ El deterioro de la protección por desempleo se traduce en:

- POBREZA.
 - ✓ Incremento del riesgo de pobreza (parados)_{INE}:
 - 2009: 31,3%
 - 2014: 45,1%
- DESIGUALDAD (ejes de desigualdad en la protección por desempleo).
 - ✓ Parados CON/SIN derecho a protección.
 - Agravante: el creciente peso de los parados de (muy) larga duración.
 - 61% lleva más de dos años en paro.
 - ✓ Parados por nivel de formación.
 - Determinante de la mayor/menor exposición al desempleo.
 - 54% parados sólo ha superado la ESO.

5. Recapitulación (cont.)

- DESIGUALDAD (cont.)

- ✓ Género.

- En general, las mujeres están peor protegidas frente a desempleo.
 - Mayor proporción de paradas: 22,7% (mujeres), 19,9% (hombres)
 - Menor generosidad de prestaciones contributivas:
 - Mujeres: 24,63 euros / Hombres: 29,09 euros
 - PERO recientemente se produce caída de prestaciones contributivas de hombres.
 - Actualmente hay más mujeres perceptoras de prestación que hombres.
 - Diferencia principal en nivel contributivo: 400 mil (hombres) frente a 477 mil (mujeres).
 - 2014: 568 mil (hombres) frente a 491 mil (mujeres)

- ✓ Edad.

- Elevadísimo paro juvenil (superior 50%), escasa protección.
 - Los problemas de los desempleados de mayor edad.
 - Mayores de 45 años representan:
 - 62% en nivel asistencial.
 - 42% en nivel contributivo

5. Recapitulación (cont.)

→ **¿Problema de constitucionalidad?** Obligada reflexión acerca de recortes normativos a partir de las insuficiencias en la acción protectora.

- ❖ 41 CE garantiza “prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo”.
 - A la luz de la normativa internacional:
 - ✓ Referencia a la garantía de “una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes” (Carta Derechos Fundamentales UE, art. 34).
 - ✓ Asistencia adecuada a quienes no disponen de recursos suficientes (CSE, 13)

→ **¿Deslegitimación del modelo?**

Adenda. ¿Propuestas? La necesaria renta mínima garantizada

- Más allá del sistema estatal de protección por desempleo → las rentas mínimas autonómicas: Un modelo invertebrado.
 - Importantes deficiencias de la protección autonómica.
 - ✓ Gran dispersión (desigualdades).
 - ✓ Protección endeble, afectada por los recortes.
 - ✓ Crecientes dificultades de la población que resulta imposible atender desde el ámbito autonómico (y local).
 - La necesidad de una actuación estatal vertebradora.
 - ➔ Iniciativa legislativa popular (CCOO-UGT): **Proposición de Ley sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social**

Adenda. ¿Propuestas? La necesaria renta mínima garantizada (cont.)

□ Características básicas de la prestación de ingresos mínimos:

- Configuración como nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social.
 - ✓ Requisitos típicos de ese nivel:
 - Carencia de recursos (75% SMI).
 - Residencia (6 meses).
 - ✓ Requisito específico:
 - Demandante de empleo durante un mínimo de 1 año.
 - Búsqueda activa de empleo.
 - ✓ Prestación.
 - Cuantía: 80% IPREM (+ complemento por familiares a cargo).
 - Duración: indefinida, vinculada a la persistencia de situación de necesidad.

□ ¿Viabilidad de la propuesta? Valoración en un doble plano:

- Económico.
- Jurídico.

Adenda. ¿Propuestas? La necesaria renta mínima garantizada (cont.)

■ ¿Viabilidad económica?

- ✓ Potenciales beneficiarios: 2,1 millones (68% mujeres) que corresponden a 1,8 millones de hogares sin recursos suficientes (61% con menores dependientes).
- ✓ Coste estimado: 11.000 millones (+ coste adicional de complementos familiares).
 - Gasto total (desempleo + PIM) sería inferior al gasto en prestaciones de 2012.
 - Evolución descendente: cuanto más rápida y sólida sea la recuperación, menos gasto.

Adenda. ¿Propuestas? La necesaria renta mínima garantizada (cont.)

■ ¿Viabilidad jurídica?

- ✓ Encaje en el mandato del art. 41 CE (régimen público de Seguridad Social mediante prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad).
 - Conexión con dignidad de persona (10.1) y promoción de igualdad real (9.2).
 - Superación de lógica estrictamente contributiva.
 - Concepción de SS como función del Estado
 - Principio de generalidad objetiva.
 - No existe un espacio reservado a la asistencia social.
 - SS/AS: Técnicas de protección distintas (más/menos perfectas).
 - Superioridad jurídica (moral) de SS le permite “invadir” ámbitos de AS.

Adenda. ¿Propuestas? La necesaria renta mínima garantizada (cont.)

- ¿En qué términos podría intervenir el Estado?
 - ✓ Bajo amparo de art. 149.1.17 CE, cabe creación de una prestación no contributiva de SS.
 - Diseño completo de la prestación (requisitos, cuantía, duración, procedimiento).
 - Financiación estatal (íntegramente): aportación del Estado al presupuesto de la Seguridad Social.
 - ¿Gestión? Dos posibilidades teóricas:
 - Gestión estatal (modelo RAI): dudosamente jurídicamente, inconveniente políticamente.
 - Gestión por CCAA (modelo PNC).
 - Ventaja: favorece mejor articulación.
 - “Inconveniente”: legítima reivindicación de gestión del resto de prestaciones de SS.
 - ✓ Lo que no cabe es imponer actuaciones a las CCAA.