esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

¿Qué sabemos sobre los efectos de modificar las prestaciones y los subsidios por desempleo en España?

EsadeEcPol Policy Reaction Diciembre 2023

RESUMEN EJECUTIVO

En la nueva legislatura se está abriendo un debate sobre la reforma del sistema de prestaciones y subsidios por desempleo, con visiones aparentemente contrapuestas incluso dentro del propio Gobierno.

Recogemos aquí la evidencia publicada más relevante que identifica efectos causales de reformas recientes para España, que permiten anticipar qué efectos podrían tener reformas en este ámbito:

- La reducción progresiva y escalonada implementada en la reforma de 2012 de las prestaciones de desempleo a partir del sexto mes incrementó significativamente la probabilidad de retorno a la fuerza laboral (+41%). El efecto fue más significativo para hombres, trabajadores de más de 30 años y con hijos, sin observarse reducción de salarios en los nuevos empleos (Rebollo-Sanz y Rodríguez Planas).
- El incremento de la edad mínima para percibir el subsidio extraordinario de desempleo de 52 a 55 años también incrementó la probabilidad de volver a ocuparse: en un +12% durante el primer año (según Domènech-Arumú y Vannutelli); y hasta en un +83% a lo largo de los tres primeros años (según Arranz y García-Serrano).
- Ahora bien, esta última modificación en el subsidio implicó costes según estos mismos estudios:
    - Un incremento variable pero significativo de la probabilidad de abandonar por completo del mercado laboral.
    - Una reducción salarial del entorno del -8%.
    - Una menor hospitalización por lesiones (-13%) o diagnóstico de problemas de salud mental (-2p) para hombres que mantuvieron el subsidio.

AUTORES

Ángel Martínez Jorge
EsadeEcPol

Apoyo de datos y visualización:
Ramón Pacheco

Línea de investigación:

Macro y fiscal

Una preocupación razonable en este debate sería que reducir prestaciones podría ser una política regresiva, algo que se desprende de observar que, según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, los subsidios y prestaciones suponen un volumen notablemente mayor de la renta de los hogares de menos. Sin embargo, los eventuales efectos en generación de empleo podrían compensar cualquier regresividad de partida.

Esto sería especialmente cierto si se complementara el cambio con una reforma más ambiciosa y profunda que las recientes sobre las políticas activas de empleo, incluyendo, pero no limitado a los servicios de formación. A la espera de medir y evaluar los efectos de la recientemente aprobada Ley de Empleo, España tiene un amplísimo margen de mejora en potenciar acciones de apoyo integral, personalizado, centrado en la orientación y en el mejor encaje entre oferta y demanda de trabajo para romper ciclos de desempleo de larga duración y "trampas de bajas habilidades" que afectan de manera diferencial precisamente a aquellos perfiles laborales más vulnerables.

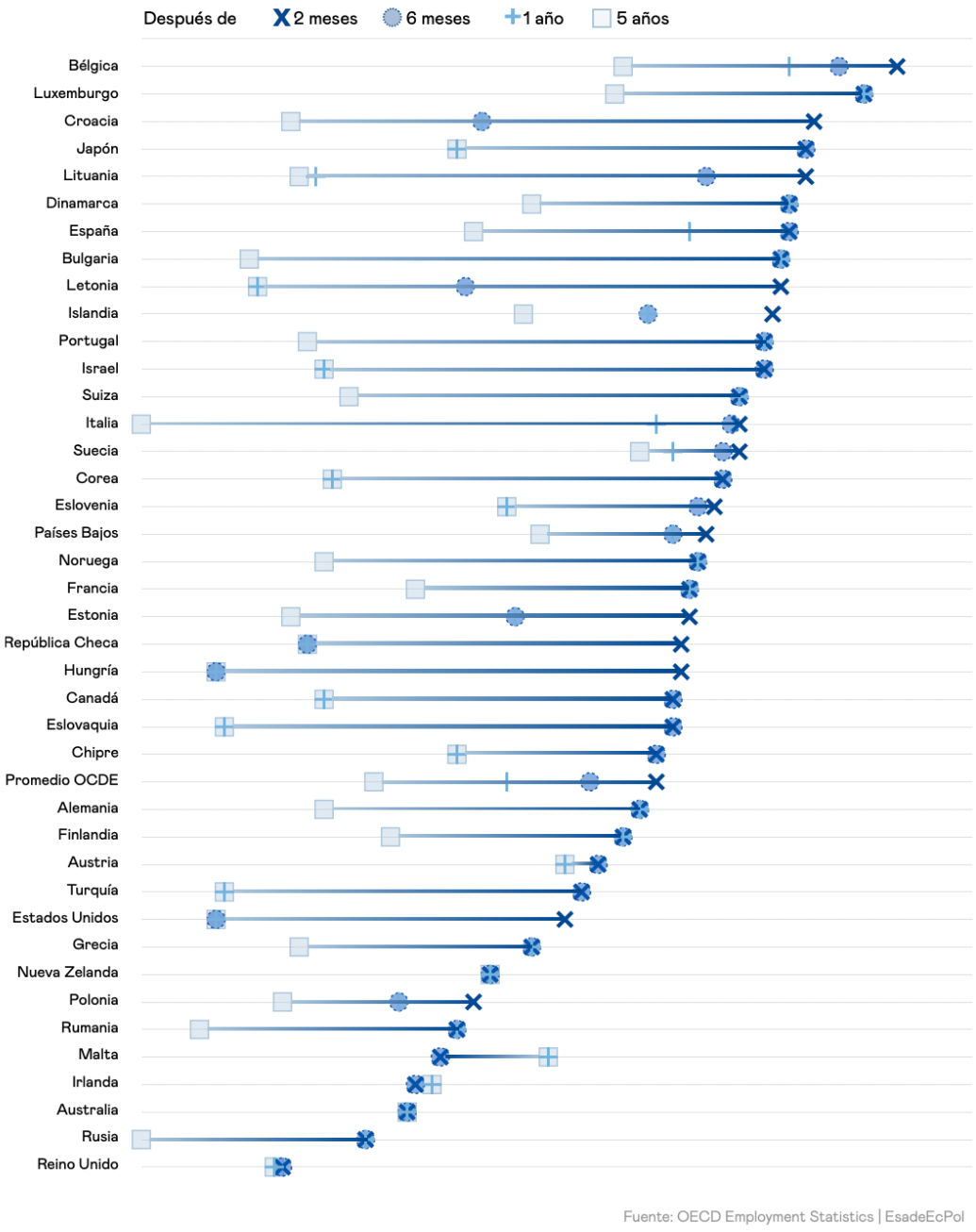
1. Introducción

El sistema de seguro de desempleo en España se basa esencialmente en las contribuciones realizadas previamente por los individuos: un mínimo de 360 días de cotizaciones a la Seguridad Social en los últimos seis años otorga derecho a 120 días de prestaciones, y el máximo progresa hasta 24 meses. Estas prestaciones suponen un 70% del salario anterior, que baja al 60% a partir del día 181. Este sistema contributivo central se complementa con mecanismos de subsidio para perfiles con menor cotización o situaciones concretas como tener una edad avanzada.

Dentro de los compromisos adquiridos a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (que van atados a la solicitud de las ayudas comunitarias en el marco de los Fondos NextGenEU) está la reforma de estos subsidios. A finales de noviembre de 2023 el Ministerio de Trabajo ha planteado una propuesta de reforma enfocada sobre el subsidio de desempleo. Su propuesta se centra en ampliar la protección de este subsidio: a día de hoy, lo que se conoce de la misma es que se plantea una cuantía incrementada del subsidio por desempleo que varía en tres etapas: 660 euros mensuales (110% del IPREM) durante los primeros seis meses, 540 euros (90% del IPREM) durante los siguientes seis meses, y finalmente mantener la cuantía actual de 480 euros mensuales (80% del IPREM). Esta propuesta también incluye ampliar la cobertura a personas desempleadas menores de 45 años sin cargas familiares y a los eventuales agrarios de todo el país.

En paralelo y con anterioridad, han venido emergiendo otras propuestas que plantean diseñarla de forma que se incentive de manera más robusta la incorporación a la fuerza de trabajo, tal y como se ha comentado recientemente desde instancias del Ministerio de Economía. Algunas voces, como el Banco de España en el informe anual que publicó en mayo de este año, han valorado y estimado el potencial efecto de cambiar el sistema de prestaciones en esa misma dirección. Esto hay que enmarcarlo en la consideración de que el sistema español de subsidios está en el lado generoso del espectro dentro de los países de su entorno y, según el último informe para España de la OCDE, la intensidad de los incentivos para la reincorporación es comparativamente baja.

Gráfico 1. **Prestaciones por desempleo como porcentaje del ingreso del hogar previo** (2023 o último año disponible).



Pero para entrar de manera precisa este debate es crucial partir de la razón de ser de un seguro de desempleo: la de proteger a los individuos contra los efectos inesperados de una situación relativamente inesperada, que es perder su puesto de trabajo. Caer en esta situación tiene efectos perniciosos para los ingresos individuales y del hogar, acarreando

también problemas de salud física, mental, e incluso de orden social cuando se acumulan en un volumen considerable, o se concentran en zonas específicas. Pero, en el medio y largo plazo, es una solución imperfecta para todos estos problemas: la re-ocupación del individuo, si sucede, tiende a producir mejores efectos en todos estos indicadores y, al mismo tiempo, la naturaleza de una prestación de desempleo basada en las contribuciones hechas a un sistema de seguro hace que no proteja mejor a quien más lo necesita, sino a quien pudo contribuir más en su vida anterior, que es quien está menos expuesto a todos esos impactos negativos. Esta lógica, que es la que rige el sistema español, garantiza una suficiencia de ingresos relativamente parecida a los que se disponían antes de perder el trabajo y por tanto actúa efectivamente como seguro temporal, pero no es ni debería ser considerado como una transferencia para luchar contra la insuficiencia de ingresos (la pobreza, en definitiva) en el largo plazo. Dentro de este marco es que deberíamos considerar la reforma de las prestaciones por desempleo que se está activando en España. Las preguntas en las que enfocarnos, por tanto, son:

- ¿Qué efectos podría tener un cambio como el propuesto en la re-ocupación de los individuos?

- ¿Y sobre las condiciones en las que se produciría esa re-ocupación, así como otras variables sobre las que sabemos que el desempleo tiene impacto?

- ¿Tendría un cambio algún efecto distributivo?

La mejor manera de anticipar los posibles efectos de esta potencial reforma del sistema de las prestaciones por desempleo consiste en hacer un repaso de la mejor evidencia que tenemos disponible para España sobre los efectos que tuvieron reformas pasadas, aprovechando que de hecho disponemos de ella. Porque, por suerte, la evidencia disponible para España sobre este asunto es considerablemente amplia y de una gran calidad, tanto en lo que se refiere a evaluaciones de modificaciones del sistema de prestaciones en el pasado como en propuestas de mejora del sistema actual.

Podemos dividir la literatura reciente sobre las prestaciones por desempleo en España en dos grandes grupos: los trabajos que evalúan las reformas del sistema que introdujo la reforma laboral en 2012 y aquellos que estudian de forma más general el sistema actual, modelizando la probabilidad de volver al empleo de los desempleados y estudiando el papel que juegan las prestaciones actuales sobre dicha probabilidad. Ambos tipos son extremadamente útiles a la hora de diseñar futuras reformas: en primer lugar, para conocer qué medidas incentivan la reincorporación de los desempleados al empleo; y, en segundo lugar, para tratar de evitar los efectos negativos no deseados que pueden tener estas políticas.

Comenzando por los trabajos que evalúan la reforma de 2012, podemos distinguir de nuevo dos grupos, donde cada uno estudia uno de los dos grandes cambios normativos que introdujo

la reforma laboral de 2012 en el sistema de prestaciones por desempleo, esto son, el recorte de la base reguladora del 60% al 50% a partir del sexto mes del cobro de la prestación, y el aumento de la edad necesaria para acceder al subsidio extraordinario de desempleo de los 52 a los 55 años. La cantidad de evidencia para ambas reformas no es equivalente, puesto que solo un trabajo estudia, de forma muy exhaustiva, la primera, disponemos de tres que evalúan la segunda. Ambas son de un interés clave para el diseño de la futura reforma, puesto que abordan dos temas clave, los efectos de introducir una mayor progresividad en el cobro de las prestaciones y los resultados esperables de modificar la edad para el cobro del subsidio extraordinario.

2. Lecciones de la reforma de 2012

A) La rebaja del 60% al 50% de la base reguladora a partir del sexto mes

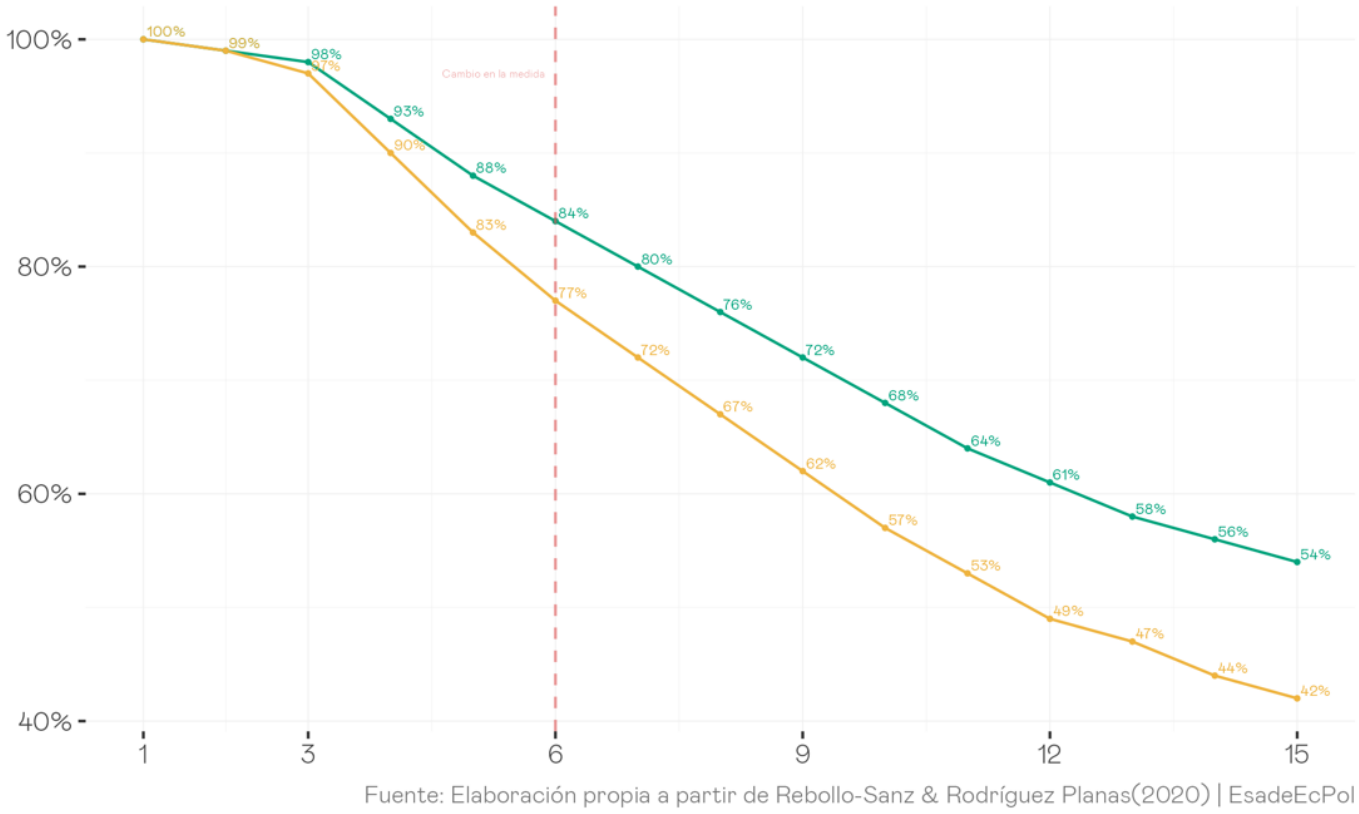
Con todo ello en mente, empecemos por la reducción de la base reguladora del 60% al 50% a partir del sexto mes de prestación. Esta reforma está evaluada en profundidad por Rebollo-Sanz & Rodríguez-Planas (2020) donde estudian el impacto de la reforma sobre la probabilidad de los desempleados de reencontrar empleo, así como su efecto sobre la calidad de los empleos encontrados y el potencial efecto heterogéneo de la reforma. Para ello las autoras aprovechan la discontinuidad inesperada que generó la propia reforma, todos los desempleados que perdieron su empleo entre enero y el 15 de julio de 2012 tuvieron aún derecho al 60% de la base reguladora, mientras que aquellos que perdieron el empleo en los meses posteriores estuvieron tratados por la reforma.[1]

Empleando una estrategia empírica de diferencias en diferencias y datos de la Muestra Continua de Vidas laborales (MCVL), las autoras comienzan por estimar el efecto de la reforma sobre la probabilidad de salir del desempleo al empleo, encontrando que esta se incrementó en un 41% en las primeras 64 semanas como consecuencia de la reforma. Por la importancia de este resultado, cabe preguntarse si este incremento en la probabilidad de encontrar empleo se produjo únicamente a partir del sexto mes de prestación, que es realmente cuando los desempleados habrían experimentado los efectos de la reforma, ya que en los primeros seis meses la base reguladora suponía un 70% tanto antes como después de la reforma.

En contra de lo que cabría esperar, los resultados indican que este incremento en la probabilidad de pasar al empleo se produce en gran parte antes del sexto mes del cobro de prestación, lo que sugiere un cambio de comportamiento por parte de los trabajadores que aceleran su reincorporación al empleo para evitar el mayor recorte de la prestación tras el sexto mes. Para comprobar la robustez de los resultados, las autoras emplean una estrategia alternativa de regresión en discontinuidad, que ofrece un efecto de la reforma algo menor, de alrededor del 30%.

[1] Para evitar confundir los efectos de esta reforma con la modificación de la edad de acceso al subsidio extraordinario de desempleo, las autoras restringen la muestra a trabajadores a jornada completa de entre 30 y 50 años.

Gráfico 2. **Porcentaje de los desempleados que continúan en paro** (por meses). Tratados y controles.

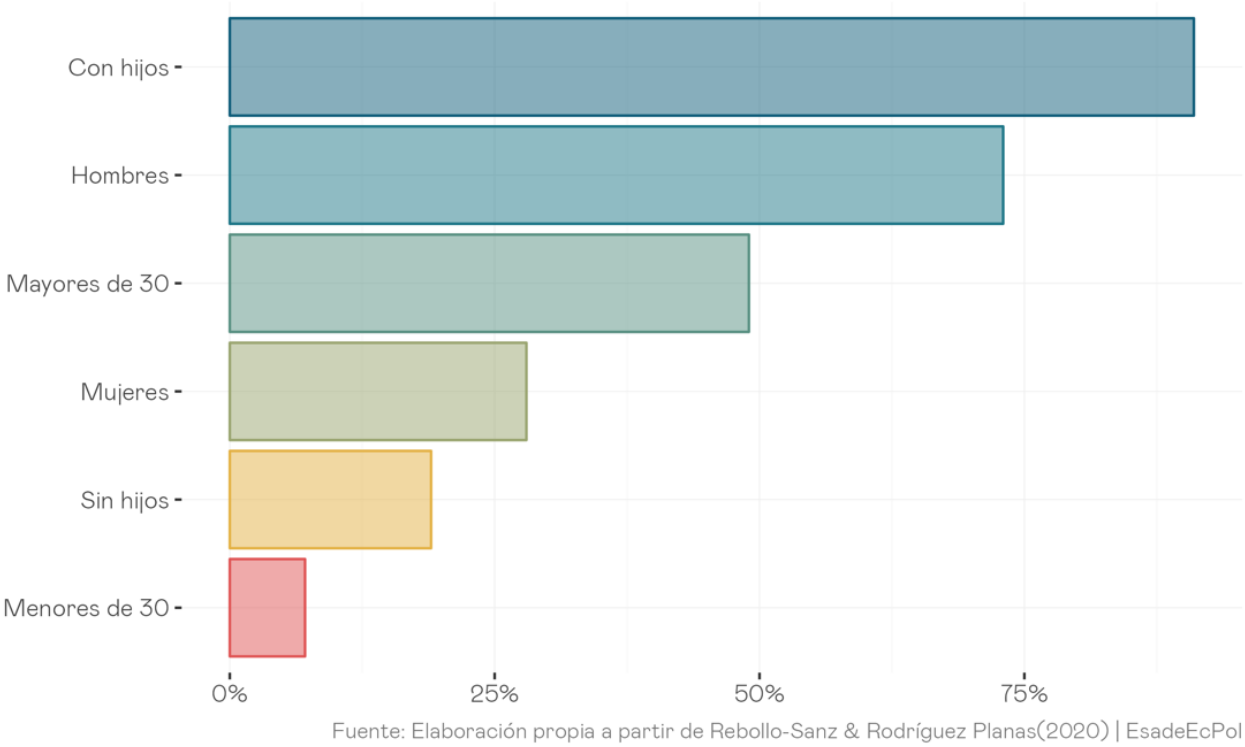


Fuente: Elaboración propia a partir de Rebollo-Sanz & Rodríguez Planas(2020) | EsadeEcPol

Otra pregunta muy razonable que puede surgir de estos resultados gira en torno a la calidad del empleo encontrado por los trabajadores afectados por la reforma. Si la mayor probabilidad de transitar al empleo por parte de estos trabajadores, como consecuencia de la reforma, se trata de una transición a empleos de muy malas condiciones laborales y bajos salarios, el saldo final de la reforma puede no estar claro. Tras aplicar la misma estrategia a los salarios del empleo encontrado, las autoras concluyen que la reforma no tuvo efecto sobre el nivel de salarios de los empleos que encontraron los desempleados. Adicionalmente, se encuentra un efecto ligeramente positivo en la probabilidad de que los desempleados encontrasen empleos a jornada completa mientras que, de nuevo, no existe efecto sobre la calidad del empleo (en términos de habilidades requeridas).

Por último, las autoras llevan a cabo un análisis de heterogeneidad para entender qué grupos de trabajadores respondieron con mayor intensidad a la reforma en forma de una mayor reincorporación al empleo. Restringiendo la muestra para ciertos grupos de trabajadores, se encuentra un mayor efecto para hombres, trabajadores de más de 30 años y con hijos, todo ello consistente con resultados previos de la literatura.

Gráfico 3. **Porcentaje de incremento en la probabilidad de reincorporarse al empleo** (por subgrupo de trabajadores)



Fuente: Elaboración propia a partir de Rebollo-Sanz & Rodríguez Planas(2020) | EsadeEcPol

B) Incremento de la edad mínima de 52 a 55 para cobrar el subsidio extraordinario

Ahora bien, un segmento muy considerable de los desempleados, especialmente entre aquellos de mayor edad, ya no tienen derecho a este tipo de prestaciones contributivas. Muchos trabajadores de edad avanzada en esa situación pasan a recibir el subsidio extraordinario de desempleo para mayores de 52 años que, a diferencia de las prestaciones contributivas, permite el cobro de la prestación hasta el momento de la jubilación permaneciendo el subsidio constante a lo largo de todo el periodo hasta ese momento. En julio de 2012 la reforma laboral elevó la edad necesaria para acceder a este subsidio hasta los 55 años, pero, de forma crucial, permitió mantener la prestación a aquellos trabajadores de entre 52 y 55 años que habían accedido a ella con anterioridad a la reforma.

Esto ha supuesto un experimento natural que ha merecido una atención sustancial por parte de la literatura académica, Arranz & García-Serrano (2023) estudian su efecto sobre la probabilidad de abandonar el desempleo con microdatos del Servicio público de empleo estatal (SEPE), Domènech-Arumí & Vannutelli (2023) ofrecen una visión más amplia, mediante el empleo de microdatos de la MCVL, incluyendo además de la probabilidad de reincorporarse al empleo, sus efectos sobre la probabilidad de cobrar otros subsidios, abandonar el mercado

laboral y los salarios de los nuevos empleos. Por último, García-Pérez, Serrano-Alarcón & Vall Castelló (2020) realizan un análisis por cohortes tanto sobre resultados laborales como sobre diferentes resultados de salud, que incluyen hospitalizaciones y diagnósticos.

Comenzando por Arranz & García-Serrano (2023), aprovechan que la reforma formó un grupo de control natural con los trabajadores de entre 55 y 57 años que accedieron a la prestación entre 2011 y 2013, mientras que los tratados serían los trabajadores de entre 52 y 54 años, que después de julio de 2012 no tendrían derecho a ella. Estimando un modelo de diferencias en diferencias, encuentran que ambos grupos tenían una probabilidad casi idéntica de salir del desempleo en los dos años previos a la reforma, lo que viene a validar el supuesto fundamental de una estrategia de diferencias en diferencias, que antes del evento estudiado los grupos de tratamiento y control seguían tendencias paralelas en la variable que se pretende estudiar.

Sin embargo, estas tendencias previas paralelas se rompieron tras la entrada en vigor de la reforma. Concretamente, los autores estiman que la reforma incremento la probabilidad de reincorporarse al empleo en un 83% a lo largo de un periodo de tres años, lo que supuso una reducción media del periodo de paro entre los tratados de 330 días. Estos resultados son robustos a emplear grupos de control ligeramente distintos y dan como resultado que la reforma logró un ahorro de dinero público de entre 580 y 620 millones de €.

Por su parte, Domènech-Arumí & Vannutelli (2023) emplean los microdatos de la ya mencionada MCVL, lo que les permite medir los efectos de la reforma sobre un mayor número de variables. Aunque emplean la misma estrategia de identificación que la empleada en Arranz & García-Serrano (2023), existen ligeras diferencias en la definición de su grupo de control (de 57 a 58 años) y diferencias sustanciales en el periodo pre y post que toman para realizar sus estimaciones. Por último, merece la pena destacar las diferencias entre las bases de datos empleadas, mientras que el SEPE recoge información de sus prestaciones y de los parados inscritos en él, la MCVL presenta información longitudinal de una muestra representativa de trabajadores con algún tipo de relación con la Seguridad Social.

Dicho todo lo anterior, los autores encuentran que, como era de esperar, la reforma generó una gran brecha entre tratados y controles en lo que se refiere a la probabilidad de cobrar esta prestación.[2] Esta caída en la probabilidad de recibir la prestación vino aparejada de un incremento sustancial de 18 puntos porcentuales (pp) en la probabilidad de que los trabajadores afectados comenzasen a cobrar otros subsidios, lo que supone un incremento porcentual cercano al 90%. Aún con ello, el trabajo también encuentra que la reforma incrementó sustancialmente la probabilidad de reincorporarse al empleo a lo largo de un año en 9 pp (+12%), más fuerte entre los trabajadores más "jóvenes" afectados por la reforma,

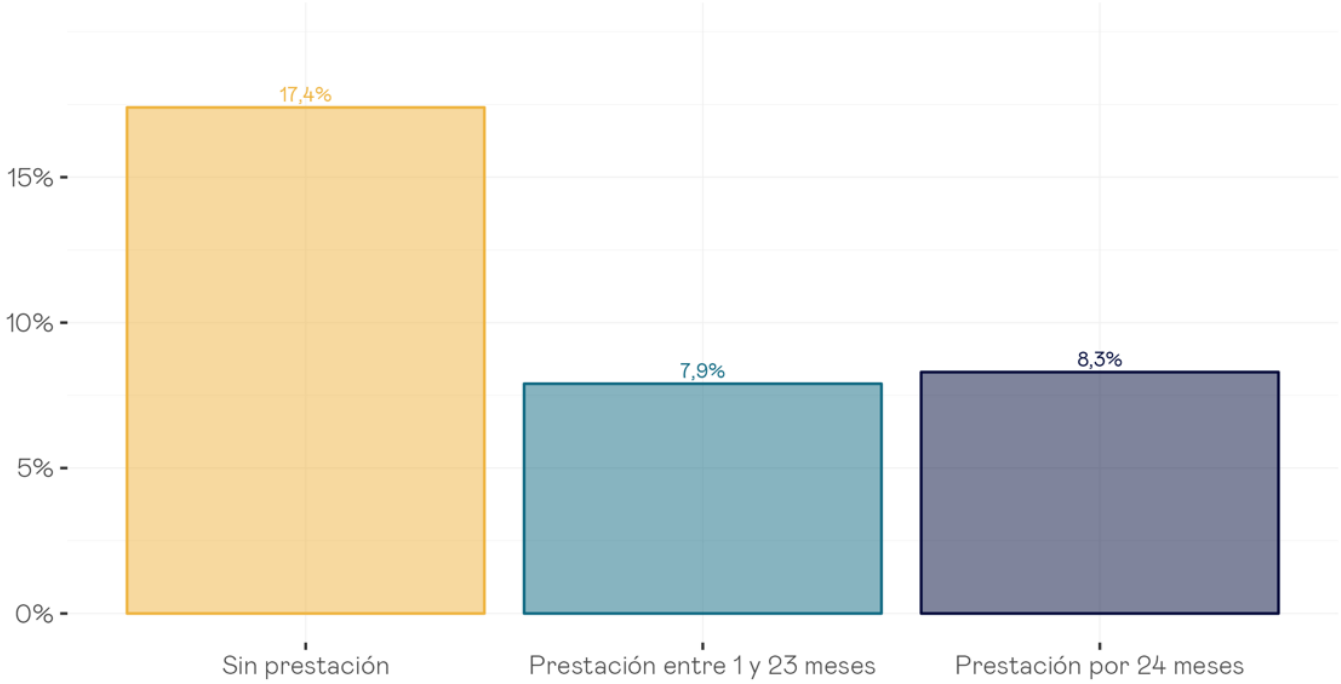
[2] Es importante recordar que, en este trabajo, no todos los trabajadores del grupo de control perciben la prestación, el % ronda un 30% a lo largo de todo el periodo pre y post reforma.

aquellos de 52 y 53 años. Además, la reforma no solo logró aumentar el % de trabajadores empleados al cabo de un año, sino también la rapidez con la que se reincorporaron, puesto que el tiempo en situación de desempleo se redujo, de media, en 142 días (-32%) como consecuencia de la reforma.

Sin embargo, en este caso la reforma tuvo dos grandes efectos indeseados. En primer lugar, la reforma incrementó el porcentaje de trabajadores que abandonó el mercado laboral en 4 pp (40%), aunque esta definición tiene problemas inherentes a la base de datos que se emplea, ya que, en este caso podrían entrar en esta categoría aquellos trabajadores que "abandonan" los registros de la Seguridad Social para cobrar prestaciones como rentas activas de inserción. Si se adopta una definición más estricta de abandono del mercado laboral, el efecto aún es significativo, pero se reduce aproximadamente a la mitad, 2 pp (+21%). En segundo lugar, la reforma redujo significativamente los salarios de los empleos que encontraron los parados afectados en un 8%, aunque no tuvo efectos sobre temporalidad o la rotación de los nuevos empleos. Como en el caso anterior, los autores estiman un ahorro significativo de dinero público gracias a la reforma de unos 580 millones de €, de los cuales 440 se corresponderían con las cotizaciones sociales que el gobierno dejó de pagar por estas prestaciones.

Dado que la muestra de trabajadores a partir de la cual los autores estiman sus regresiones incluye a trabajadores que aún tienen derecho, al menos temporalmente, a la prestación por desempleo, es necesario realizar un análisis de heterogeneidad para comprobar si, como cabe esperar, fueron los trabajadores que ya habían perdido el derecho a esa prestación los que reaccionaron con más fuerza a la reforma. Como era esperable, para los trabajadores sin derecho a prestación por desempleo el efecto de la reforma sobre la probabilidad de reincorporarse al empleo fue esencialmente del doble, con un incremento de casi 17 puntos porcentuales.

Gráfico 4. **Efectos del incremento de la edad para acceder al subsidio extraordinario por desempleo de 52 a 55 años sobre la probabilidad de volver al empleo por grupos de trabajadores** (en puntos porcentuales).



Fuente: Elaboración propia a partir de Domènech-Arumí & Vannutelli (2023) | EsadeEcPol

Por último, García-Pérez, Serrano-Alarcón & Vall Castelló (2020) difieren de los estudios previos tanto por centrarse en resultados sanitarios como por su aplicación de un análisis por cohortes. Aunque también emplean los microdatos de la MCVL para estudiar el impacto en el empleo, a diferencia del resto de trabajos no restringen la muestra a los potenciales beneficiarios del subsidio, esencialmente tener un mínimo de años cotizados y haber agotado el resto de las prestaciones por desempleo. Al ser su base de datos para la estimación mucho más amplia, incluyendo a trabajadores que en ningún caso se verían afectados por la reforma, es razonable que sus resultados en variables laborales sean de un tamaño marcadamente pequeño. Concretamente, encuentran que la reforma incrementó en 2 pp la probabilidad de abandonar el mercado de trabajo, de nuevo, con las limitaciones de esta definición en el contexto de la MCVL.

Esta estrategia por cohortes es, sin embargo, probablemente la única viable para estudiar los resultados de la reforma sobre la salud de los trabajadores, esencialmente por las limitaciones de los datos sanitarios, lo que puede explicar por qué se emplea también en la parte de empleo. Los autores encuentran que los trabajadores varones que mantuvieron el subsidio redujeron su ratio de hospitalización por lesiones en un 13% frente a los afectados por la reforma. Adicionalmente, aunque no se encuentra efecto sobre las hospitalizaciones por razones de

salud mental, sí encuentran una ligera caída de 2 pp entre hombres la probabilidad de ser diagnosticado en centros de atención primaria.

Cuadro 1. **Resumen literatura reciente sobre las prestaciones por desempleo en España**

Reforma	Trabajo	Datos	Muestra	Resultados		
				Empleo	Salarios	Otros
Recorte del 60% al 50% de la base reguladora	Rebollo-Sanz & Rodríguez-Planas (2020)	MCVL	Trabajadores a jornada completa entre 20-50 años despedidos en 2012	+41% en 64 semanas	Sin efecto	Mayor efecto en hombres de mayor edad con hijos
Incremento de 52 a 55 años para cobrar el subsidio extraordinario	Arranz & García-Serrano (2023)	SEPE	Desempleados registrados en el SEPE de entre 52-57 años que han agotado prestación contributiva	+83% en 3 años	-	600 millones de ahorro de prestaciones
	Domènech-Arumí & Vannutelli (2023)	MCVL	Desempleados entre 52-58 que esperaban agotar su prestación contributiva entre 2011 y 2013	+12% sobre la probabilidad de acabar empleado. -32% a la duración del periodo de paro	-8%	+90% cobro de otros subsidios. +40%/+21% de probabilidad de abandonar el mercado laboral
	García-Pérez, Serrano-Alarcón & Vall Castello (2020)	MCVL	Todos los trabajadores y desempleados entre 50 y 52 años en 2012	Sin efecto	-	-13% hospitalizaciones por lesiones entre hombres que mantuvieron el subsidio

La evidencia presentada, que se resume a grandes rasgos en el Cuadro 1, nos permite concluir que, tanto las reformas que incrementan la progresividad en el cobro de las prestaciones por desempleo como aquellas que reducen su cobertura, son efectivas para incrementar las probabilidades de reincorporarse al empleo y, adicionalmente, hacerlo de forma más rápida. Sin embargo, las segundas no están exentas de costes, tanto en términos de menores salarios, mayor probabilidad de abandono del mercado laboral o empeoramiento de resultados sanitarios.

3. Ejercicios de modelación al sistema actual

Dos trabajos recientes han abordado el estudio de los efectos del sistema de prestaciones de desempleo desde una óptima diferente, centrándose en desarrollar modelos econométricos que expliquen las transiciones (o la inmovilidad) desde el desempleo a otras situaciones laborales como el empleo. Dentro de ese marco, dos trabajos han tratado de evaluar el efecto de los parámetros del sistema de prestaciones en la probabilidad de reincorporarse al empleo, Galean, Gorjón & Vega Bayo (2019) y Cristina Guillamón, Mario Izquierdo & Sergio Puente (2023), de próxima publicación como documento ocasional del Banco de España.

En el primero, empleando microdatos del SEPE, estiman que el cobro de prestaciones por desempleo retrasa la incorporación al empleo entre 1 y 4 puntos porcentuales (12,1%-21,8%), un impacto que es menor durante las recesiones y mayor en épocas de crecimiento económico. Esto puede tener una explicación relativamente intuitiva, en una situación económica desfavorable los desempleados que reciben una oferta de trabajo creen que la probabilidad de que llegue una oferta mejor si alargan su tiempo de espera sea más baja y por ello tengan una mayor probabilidad de aceptarla.

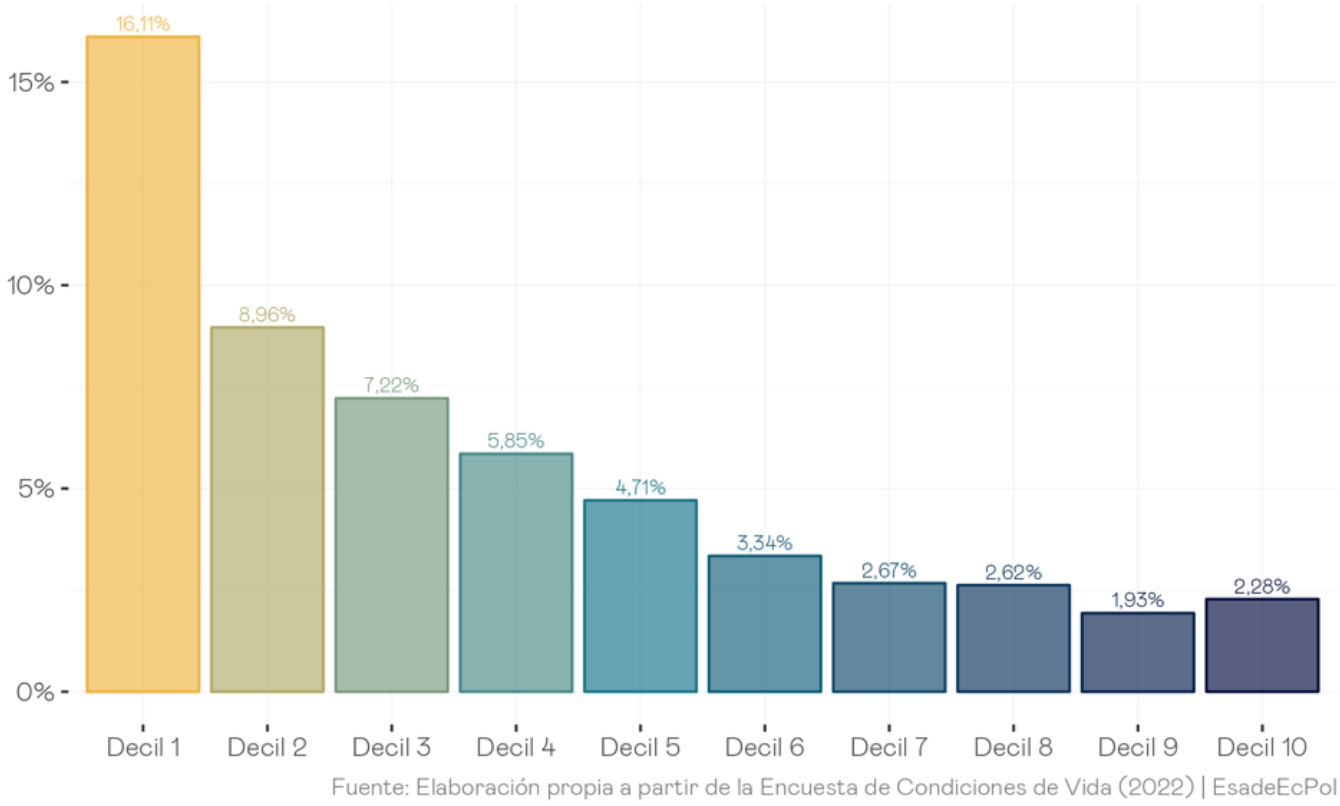
Aunque el trabajo de Cristina Guillamón, Mario Izquierdo & Sergio Puente (2023) aún no esté disponible para su lectura, el Banco de España ofreció algunos resultados preliminares, fruto del modelo que desarrollan los autores en su trabajo, en su Informe anual de 2022. La estimación de un modelo de probabilidad lineal con los controles necesarios permite realizar simulaciones sobre el impacto que tendría modificar el sistema de prestaciones actual, como por ejemplo la duración máxima de la prestación contributiva o su cuantía mensual.

Con esto en mente, modelizan el efecto de un recorte del 5% en la duración de todas las prestaciones contributivas independientemente de su extensión, que es de 4 meses como mínimo y 24 como máximo. De forma especialmente interesante, consideran un cambio adicional en su ejercicio, el incremento de 2 puntos porcentuales en las tasas de reemplazo de las prestaciones, que pasarían del 70% al 72% los primeros seis meses y del 60% al 62% a partir del sexto mes. Esta reconfiguración tendría, de acuerdo con sus resultados, un efecto positivo sobre la probabilidad de reincorporación al empleo, que se incrementaría en 0,11 pp.

4. Consideraciones sobre el efecto distributivo de las posibles reformas

Merece la pena reflexionar sobre los potenciales efectos distributivos que podría generar una posible reforma en el sistema de prestaciones y subsidios de desempleo. Para ello recurrimos en primer lugar a los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2022, que nos permiten entender el efecto distributivo del sistema actual como base para entender el potencial efecto de sus reformas. El siguiente gráfico nos muestra el peso medio que representan el conjunto de prestaciones y subsidios por desempleo sobre la renta bruta de los hogares por deciles de ingreso equivalente, estos representan el 16% de la renta bruta entre el 10% de hogares más pobres (decil 1), un porcentaje que se reduce paulatinamente hasta representar alrededor del 2% del decil 7 en adelante.

Gráfico 5. **Porcentaje medio de la renta bruta del hogar que representan las prestaciones y subsidios por desempleo (2021)** (por deciles)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2022) | EsadeEcPol

De esto podría desprenderse que cualquier reforma que limite, aunque sea solo parcialmente, la generosidad del sistema sería necesariamente regresiva, pero esto no tiene por qué ser necesariamente así. De igual modo que el efecto final de un cambio impositivo depende de su base imponible original y de los cambios que se produzcan como consecuencia de su introducción, debemos tener en cuenta los potenciales cambios de comportamiento en los desempleados como una parte clave del análisis distributivo. De este modo, el efecto distributivo final de cualquier reforma dependerá de:

1. La posición inicial de los trabajadores afectados en la distribución de la renta.

2. El peso que representaban estas rentas sobre la renta de su hogar.

3. El efecto de la política sobre los resultados laborales de los afectados (reincorporación al empleo, salarios...etc.)

Con la evidencia para España que se ha presentado en la sección anterior, no podemos hacer de menos la importancia de este tercer canal, máxime teniendo en cuenta el efecto que tiene la reincorporación al empleo de los parados sobre la posición en la distribución en la renta. Este efecto es tan poderoso que, incluso aunque una eventual reforma condujese a un ligero incremento sobre la probabilidad de salir del desempleo, este podría compensar gran parte del efecto negativo de los primeros dos puntos.

Esto sería especialmente cierto si se complementara el cambio con una reforma más ambiciosa y profunda que las recientes sobre las políticas activas de empleo, incluyendo, pero no limitado a los servicios de formación. A la espera de medir y evaluar los efectos de la recientemente aprobada Ley de Empleo, España presenta un amplísimo margen de mejora en potenciar acciones de apoyo integral, personalizado, centrado en la orientación y en el mejor encaje entre oferta y demanda de trabajo para romper ciclos de desempleo de larga duración y "trampas de bajas habilidades" que afectan de manera diferencial precisamente a aquellos perfiles laborales más vulnerables, tal y como desarrollan Hidalgo y Victoria (2023).

Referencias

Arranz, J.M., & García-Serrano, C. (2023). Assistance benefits and unemployment outflows of the elderly unemployed: The impact of a law change. The Journal of the Economics of Ageing, Volume 26,2023, 100466, ISSN 2212-828X. Recuperado de: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212828X23000269

Domènech-Arumí, G., & Vannutelli, S. (2023). Bringing Them In or Pushing Them Out? The Labor Market Effects of Pro-Cyclical Unemployment Assistance Changes. The Review of Economics and Statistics 2023; https://doi.org/10.1162/rest_a_01310

García-Pérez, J. I., Serrano-Alarcón, M., & Vall Castelló, J. (2020). Long-Term Unemployment Subsidies and Middle-Age Disadvantaged Workers' Health. EB Working Paper. Recuperado de: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3785914

Galean, A., Gorjón, L., & Vega Bayo, A. (2019). The impact of unemployment insurance benefits on job finding in Spain. ISEAK Working Paper. Recuperado de: https://iseak.eu/publicacion/the-impact-of-unemployment-insurance-benefits-on-job-finding-in-spain

Hidalgo, M., & Victoria, C. (2023). Formación y protección: medidas para aprovechar las transformaciones del futuro. En Toni Roldán, Jorge Galindo, Lucas Gortazar y Teresa Raigada (Ed.), *Un País Posible: Manual de Reformas Políticamente Viables* (pp. 139-156).

OECD (2023). OECD Economic Surveys: Spain 2023. OECD Publishing, Paris. Recuperado de: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-spain-2023_5b50cc51-en

Rebollo-Sanz, Y. F., & Rodríguez-Planas, N (2020). When the Going Gets Tough… Financial Incentives, Duration of Unemployment, and Job-Match Quality. Journal of Human Resources Jan 2020, 55 (1) 119-163; DOI: 10.3368/jhr.55.1.1015.7420R2. Recuperado de: https://jhr.uwpress.org/content/55/1/119

Valls, F. H. & De las Heras, I. (30 de noviembre de 2023). Díaz acusa a Calviño de querer recortar la ayuda a los parados de larga duración. *La Vanguardia.* Recuperado de: https://www.lavanguardia.com/economia/20231130/9419047/economia-rechaza-propuesta-trabajo-elevar-subsidio-desempleo-660-euros-mes.html