

Observatorio



Los sistemas de prestaciones por desempleo de “experience rating”. Un análisis de los despidos temporales y los subsidios cruzados en España*

JOSÉ MARÍA ARRANZ**
CARLOS GARCÍA-SERRANO***
(Universidad de Alcalá)

Recibido: Febrero, 2014
Aceptado: Diciembre, 2014

Resumen

Este artículo presenta cómo funciona un sistema de prestaciones por desempleo de “experience rating” en el que se recurre a un impuesto sobre los despidos para financiar dichas prestaciones y el tipo de cotización de cada empresa depende de su historial reciente de despidos. Se analizan algunas de sus ventajas e inconvenientes, enmarcándolo en el tema más general del reparto de los costes asociados a la rotación en el mercado de trabajo. También se examinan más en detalle dos problemas asociados al “experience rating” parcial o incompleto: el exceso de despidos temporales y la existencia de subsidios cruzados entre regiones, sectores y empresas. A partir de los datos de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL), se cuantifican ambos problemas para el caso español. Los resultados pueden ofrecer indicios de los beneficios que se podrían obtener si el sistema incluyese elementos de “experience rating” en su diseño y financiación.

Clasificación JEL: J65, H50

Palabras clave: prestaciones por desempleo, “experience rating”, MCVL, subsidios cruzados

1. Introducción

El diseño del sistema de protección por desempleo no es una cuestión baladí. Desde el punto de vista de la financiación, es necesario establecer un mecanismo que asegure una

* *Agradecimientos:* Los autores desean expresar su agradecimiento al Instituto de Estudios Fiscales por la financiación otorgada al proyecto de investigación “Un examen de los Sistemas de Prestaciones por Desempleo de ‘Experience Rating’” dentro del cual se integra el presente trabajo. También desean agradecer los comentarios recibidos en congresos y seminarios y los de dos evaluadores anónimos de la revista. Cualquier error que subsista es achacable enteramente a los autores.

** Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Empresariales y Turismo, Universidad de Alcalá, Plaza de la Victoria 2, 28802-Alcalá de Henares (Madrid). E-mail: josem.arranz@uah.es

*** Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Empresariales y Turismo, Universidad de Alcalá, Plaza de la Victoria 2, 28802-Alcalá de Henares (Madrid). E-mail: carlos.garcia@uah.es

cantidad suficiente de recursos para hacer frente al pago de las prestaciones no solo en periodos expansivos sino, sobre todo, cuando llega una recesión profunda y/o duradera. En el caso español, la crisis económica que comenzó a sentirse a partir del año 2008 y la larga recesión posterior en la que se ha sumido la economía han dado lugar a unos resultados del mercado de trabajo muy negativos, que se pueden sintetizar en un rápido incremento del desempleo, sobre todo en 2008-2009 y en 2011-2013, que llevó el nivel de paro de unos dos millones en 2007 a más de seis millones a comienzos de 2013. Como consecuencia de ello, se produjo un incremento de personas percibiendo prestaciones por desempleo, cuyo número pasó de 1,4 millones (en media) en 2007 a superar los 3 millones en 2010, manteniéndose en cifras cercanas a este nivel en los dos años siguientes, y disminuyendo hasta el entorno de los 2,5 millones entre enero y octubre de 2014. Todo ello ha provocado que el gasto en prestaciones por desempleo aumentase, pasando de casi 15.000 millones de euros anuales en 2007 hasta casi 32.000 millones en 2011, reduciéndose hasta los 30.000 millones de euros en 2013. El resultado de este aumento del gasto ha sido un incremento sustancial de las transferencias del Estado para cubrir la diferencia entre el gasto en prestaciones y los ingresos procedentes de cotizaciones.

Desde otro punto de vista, también resulta relevante tener en cuenta los posibles efectos (a través de incentivos positivos y negativos) que los diferentes parámetros del sistema pueden tener sobre el comportamiento de los trabajadores y las empresas y, finalmente, sobre los resultados del mercado de trabajo. La mayoría de los estudios de la literatura económica que analizan el sistema de protección por desempleo se centran en la posible influencia de la cuantía de las prestaciones y de su duración potencial sobre la oferta de trabajo, en particular en dos aspectos: la posible incidencia negativa en la búsqueda de empleo por parte de los perceptores y su posible efecto adverso sobre la probabilidad de encontrar empleo¹. Los estudios que tratan de examinar los efectos sobre la demanda de trabajo (sobre los incentivos y el comportamiento de las empresas), basados en la teoría de los contratos implícitos, son, sin embargo, mucho más limitados². En este terreno, la influencia del sistema puede venir por los incentivos que puede dar a las empresas para tener un comportamiento estratégico cuando se enfrentan a una demanda de bienes y servicios incierta y fluctuante, lo que puede dar lugar a una relación entre los despidos que realizan las empresas y las contribuciones que tienen que pagar en comparación con las prestaciones que reciben los trabajadores que han despedido.

Es aquí donde las reflexiones sobre las maneras de financiar la protección por desempleo cobran una importancia fundamental y donde se enmarca este artículo. Los sistemas de protección por desempleo de tipo contributivo que funcionan en los países desarrollados utilizan impuestos (cotizaciones sobre el trabajo) uniformes para financiar las prestaciones. Este método de financiación es criticado frecuentemente por dos motivos. Primero, genera un problema de riesgo moral al distorsionar las decisiones de despido de las empresas: los empleadores no tienen en cuenta el coste que se impone al sistema si los trabajadores son despedidos y reciben prestaciones, lo que da lugar a demasiados despidos y salidas del empleo, aumentando los tipos impositivos y el paro. Y segundo, produce un patrón de subsidios cruzados entre sectores y empresas: aquellos con menor movilidad laboral subsidian a los

que tienen mayor movilidad laboral, de modo que se distorsiona la asignación de recursos entre sectores y empresas³. Teóricamente, un sistema de “experience rating” completo permitiría limitar estas ineficiencias mediante el establecimiento de un tipo contributivo que fuese específico de cada empresa y que dependiese del grado en que los trabajadores despedidos de una empresa dada recibiesen prestaciones por desempleo.

Es evidente que la evaluación del sistema de protección por desempleo no puede hacerse de forma aislada, sin considerar otras características regulatorias del mercado de trabajo. Por ello, y dado que resulta imposible tomar en consideración todas las instituciones laborales, el trabajo se enmarca en la relación existente entre las indemnizaciones por despido (o, de forma más general, los costes de protección del empleo) y las prestaciones por desempleo, puesto que ambas instituciones se dirigen en principio a cubrir un mismo objetivo (las pérdidas esperadas de ingresos como consecuencia de la salida del empleo) y su forma de financiación (privada –por las empresas– o pública –con cotizaciones comunes o con impuestos–) tiene que ver con el reparto de los costes de la rotación laboral (OCDE, 2004).

Los principales objetivos del estudio son, por tanto, los siguientes. En primer lugar, participar en el debate sobre el reparto del coste de la rotación en España. Mientras que en los Estados Unidos los costes del despido son muy reducidos, en muchos países europeos (y en España) éstos no son despreciables, existiendo diversos mecanismos para distribuir la externalidad negativa que las empresas generan al despedir a los trabajadores. En segundo lugar, presentar de forma pormenorizada cómo funciona un sistema de protección por desempleo basado en el principio del “experience rating”. Para ello, se pasará revista a los principios de funcionamiento del sistema y a los diversos métodos existentes en los Estados Unidos de América. En tercer lugar, revisar los trabajos que se han ocupado de analizar sus efectos, no sólo sobre el comportamiento de los trabajadores y de las empresas, sino también sobre el mercado de trabajo y la economía en su conjunto. Finalmente, y en relación con los dos principales inconvenientes que presentan los sistemas que carecen de “experience rating” y los que lo tienen incompleto que se han comentado anteriormente, se examinan ambos aspectos para el caso español gracias a la generación de datos de salarios, contribuciones y prestaciones por desempleo a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales. En particular, se presentan los resultados de la estimación del grado de subsidio cruzado existente en la economía española a través de la financiación del sistema de protección por desempleo, lo cual se hace por ramas de actividad y por comunidades autónomas. Esta cuantificación (realizada previamente para Estados Unidos y Canadá) es la primera vez que se lleva a cabo para el caso español.

La estructura del artículo es la siguiente. En la sección dos, se ofrecen algunas reflexiones sobre el entorno institucional y la relación que puede existir entre las prestaciones por desempleo y las indemnizaciones por despido en el reparto de los costes de la rotación laboral. En la sección tres, se presenta cómo funciona un sistema de prestaciones por desempleo basado en el principio del “experience rating”. En la sección cuatro, se hace una revisión de la literatura internacional sobre los efectos que puede provocar un sistema que carece de “experience rating” o que lo tiene parcial o incompleto sobre el

comportamiento de los trabajadores y las empresas y sobre el mercado de trabajo y la economía en su conjunto. En la sección cinco, se realiza una estimación del posible efecto que la falta de “experience rating” del sistema español (en conjunción con otros factores) puede tener sobre los despidos temporales y sobre el grado de subsidio cruzado por ramas de actividad y comunidades autónomas. Finalmente, la sección seis contiene las principales conclusiones.

2. El reparto de los costes de la rotación laboral: el papel de las indemnizaciones por despido y las prestaciones por desempleo

El propósito de las prestaciones por desempleo consiste en mitigar las pérdidas esperadas de ingresos (y, por tanto, de bienestar) que genera la destrucción de empleo, en general, y los despidos, en particular. Sin embargo, este objetivo también es compartido por las indemnizaciones por despido (o la legislación de protección del empleo, en general; véase OCDE, 2004, capítulo 2). De hecho, según el Convenio 158 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los trabajadores con una relación laboral indefinida deben tener derecho a poner en cuestión ante un organismo neutral (por ejemplo, un tribunal) la decisión de la empresa de despedirles. En caso de que ese cuestionamiento lleve a considerar el despido como injustificado, dicho Convenio establece que debe compensarse al trabajador mediante una indemnización y/o mediante una prestación por desempleo. Este Convenio nos mostraría que la lógica de las indemnizaciones por despido y de las prestaciones por desempleo es exactamente la misma: cubrir la pérdida esperada de ingresos tras perder el empleo por un despido.

A pesar de lo dicho, convendría entender qué tipo de relación hay entre la regulación legal de ambas cuestiones, ya que en todos los ordenamientos suelen existir contrapesos y complementariedades entre distintas partes del Derecho Laboral. Si se aplica el análisis económico, podemos llegar a la conclusión de que ambos mecanismos no cubren (o, al menos, no deberían cubrir) el mismo tipo de pérdidas esperadas de ingresos. Las prestaciones por desempleo están dirigidas a cubrir dicha pérdida hasta que se encuentra otro empleo, mientras que las indemnizaciones por despido estarían relacionadas con las reducciones de ingresos de largo plazo que sufriría el trabajador por haber perdido el capital humano específico acumulado en el puesto de trabajo del que ha salido, reducciones que se producirán incluso encontrando un nuevo empleo (al menos hasta que, *ceteris paribus*, acumule tanto capital humano específico como llegó a acumular en el último puesto).

Por tanto, la relación entre ambos conceptos podría ser directa. Así, una persona que pierda su empleo habiendo acumulado una elevada antigüedad podría tener indemnizaciones relativamente más elevadas por haber acumulado una gran cantidad de capital humano específico que con el despido se pierde de manera irremediable y que se tardaría mucho tiempo en acumular de nuevo en otro puesto. A esto podría unirse un razonamiento sobre el propio sistema jurídico: si todos los componentes de un mismo sistema jurí-

dico laboral tienen una misma lógica (por ejemplo, porque sus componentes fundamentales nacieron en un mismo momento histórico), sus piezas básicas reflejarán un mismo equilibrio político y social.

Sin embargo, también es posible suponer que haya sistemas que otorguen a ambos elementos una lógica de cierta sustituibilidad, al menos hasta cierto punto. Esto se debería a que en la realidad ni los agentes económicos ni tampoco la regulación laboral parecen distinguir entre los distintos tipos de pérdidas de ingresos. Al relegar a un lado esa distinción, indemnizaciones y prestaciones no serían más que medios para cubrir pérdidas esperadas de ingresos. Así, un sistema preocupado exclusivamente por las pérdidas de ingresos en su conjunto buscaría una combinación adecuada de ambos medios paliativos dando lugar a una sustituibilidad entre ellos, siquiera parcial.

Las ideas que suelen girar en torno al concepto de flexiseguridad parecen situarse en este terreno de una sustitución parcial: lo importante es que la flexibilidad que hay que dar a las empresas para que participen en un entorno cada vez más competitivo no debe dañar la seguridad de los trabajadores. Y esta seguridad se entiende como protección a la persona y no al puesto. Obviamente, la prestación por desempleo está vinculada a la persona hasta que encuentre otro empleo, mientras que la indemnización por despido está más relacionada con el puesto, ya que una mayor indemnización supone un encarecimiento del despido y, por tanto, protege al trabajador en el puesto de trabajo. En definitiva, cabe esperar que los países que se consideran ejemplo de flexiseguridad tengan indemnizaciones relativamente más bajas y un sistema de protección por desempleo más amplio (bien un acceso más fácil a prestaciones, bien una mayor tasa de sustitución entre prestación y salario previo, bien un mayor gasto en políticas pasivas y activas de mercado de trabajo, etc.).

Los datos en perspectiva internacional tienden a sugerir que la interrelación entre indemnizaciones por despido y prestaciones por desempleo parece mostrar una cierta sustitución entre ambas cuando se atiende a los países que son ejemplo de flexiseguridad, con claridad en el caso danés, algo menos en el caso holandés (véase Malo y García-Serrano, 2010). Un movimiento hacia la flexiseguridad, dado que se trataría de conseguir seguridad en el empleo y no en el puesto, implicaría que las indemnizaciones deberían rebajar su importancia para cubrir las pérdidas esperadas de ingresos y debería crecer la relevancia de las prestaciones por desempleo, que servirían para cubrir adecuadamente los períodos entre empleos.

Una opción de este tipo supone también cambiar la concepción sobre si los costes de la rotación laboral se deben asumir mayoritariamente de forma privada (por la empresa que paga las indemnizaciones) o de forma pública (por las contribuciones y los impuestos que sufragan las prestaciones contributivas y asistenciales). La asunción privada de los costes de la rotación laboral a través de las indemnizaciones plantea problemas importantes. En especial, en el caso de los despidos colectivos en Europa, se produce una negociación de indemnizaciones entre empresa y trabajadores tras sobrevenir una perturbación negativa. La empresa quiere hacer la reducción de plantilla para salir de esa situación y conseguir mayores

beneficios en el futuro. Los trabajadores forzosamente intentan negociar para cubrir las pérdidas esperadas de ingresos, lo cual, unido a lo anterior, supone intentar repartir en el presente las ganancias futuras que pueden generarse gracias a su salida de la empresa. En cierto sentido, el hecho de que el despido colectivo sea una negociación sobre las indemnizaciones conlleva que la empresa tenga que resolver un problema distributivo en el peor momento posible: cuando está bajo los efectos de una perturbación tan fuerte que le obliga a hacer una reducción de plantilla⁴.

De una forma novedosa, Austria desde 2003 ha resuelto de una sola vez este problema, mediante la creación de unas indemnizaciones que no se negocian cuando la empresa ha sufrido una perturbación negativa sino que se acumulan a lo largo de la vida laboral del trabajador mediante una cotización en función del salario que hace la empresa. Esos fondos acumulados se cobrarán cuando el trabajador sea despedido (o se acumularán hasta la jubilación si el trabajador así lo desea). Por tanto, la empresa sigue soportando el coste monetario de la rotación laboral pero éste no se determina al producirse la perturbación sino que la indemnización está en función de la antigüedad en el empleo (relacionándose así con la pérdida de capital humano específico).

Por otro lado, Dinamarca y Holanda, que son casos exitosos de flexiseguridad, nos muestran otras maneras de repartir los costes privados y los costes públicos de la rotación laboral. El sistema danés es un caso real semejante al llamado contrato único o contrato de seguridad creciente (Boeri, 2011), es decir, el danés es un sistema de contratación basado en un contrato que se concibe como indefinido y cuya indemnización por despido va creciendo con la antigüedad (con indemnizaciones máximas muy inferiores a las españolas incluso en caso de despido procedente). Así pues, Dinamarca rebaja de forma clara los costes monetarios de la rotación laboral que soportan las empresas para ser asumidos de forma pública a través de un mayor y más intenso gasto en mantenimiento de rentas (y en políticas activas de mercado de trabajo). Esta última vía es un complemento fundamental para que se disfrute de una mayor seguridad en el empleo a pesar de tener una mayor temporalidad empírica (es decir, medida mediante la antigüedad en el empleo) que otros países y una extensión no desdeñable del empleo a tiempo parcial.

El caso de Holanda permite entender que esta combinación de indemnizaciones y prestaciones por desempleo no tiene por qué ser la única posible. Holanda, con su sistema dual de despido de autorización administrativa o resolución judicial, también muestra que dejar que una parte relevante de los costes monetarios de la rotación laboral sea soportada por las empresas no tiene por qué crear problemas insalvables si el sistema de validación de la causa del despido es claro y si los casos judiciales se resuelven con rapidez (como mucho en 6-8 semanas). Pero tanto o más que en Dinamarca, el gasto en políticas de mercado de trabajo aparece como elemento distintivo: el período contributivo mínimo para acceder al sistema de prestaciones es uno de los más bajos de los países europeos y a la vez el esfuerzo en gasto en políticas pasivas (gasto como porcentaje del PIB) es uno de los más elevados de la UE-15 y la intensidad de la política de mantenimiento de rentas (gasto como porcentaje del PIB en

relación con la tasa de paro) es la más elevada. También las tasas de sustitución salarial de las prestaciones de Holanda se encuentran entre las más altas.

En definitiva, las vías para conseguir la flexibilidad pueden ser diferentes. Pero el camino hacia la seguridad en el empleo puede pasar por vincular más claramente los costes de la rotación laboral con las políticas de mercado de trabajo, y es aquí donde las reflexiones sobre las maneras de financiar la protección por desempleo cobrarán una importancia difícil de exagerar⁵. En este sentido, resultan especialmente interesantes algunas propuestas surgidas en los últimos años sobre sistemas de financiación de las prestaciones por desempleo que tienen en cuenta el contexto general de la protección del empleo (Blanchard y Tirole, 2004, 2008). En su forma más básica y general, estas propuestas consisten en considerar dos pilares básicos de las instituciones laborales (las prestaciones por desempleo y la protección del empleo) bajo la forma de impuestos a los despidos (o, de forma más general, a las separaciones del puesto de trabajo). Un impuesto a los despidos podría a primera vista interpretarse sólo como otra forma de proteger a los que ya tienen un puesto de trabajo (como las indemnizaciones por despido). Sin embargo, al relacionar la financiación de las prestaciones por desempleo con ese impuesto al despido, la empresa internalizaría las externalidades que los despidos y el desempleo tienen sobre el conjunto de la economía.

Un sistema de este tipo puede contribuir a un menor volumen de desempleo, a un menor volumen de despidos y a generar antigüedades más largas (Card y Levine, 1994; Anderson y Meyer, 2000; Malherbet y Ulus, 2003; Fath y Fuest, 2005b). Además de estas ventajas, podría limitar problemas que pueden aparecer en determinadas formas de flexiseguridad. Por un lado, la flexiseguridad danesa da lugar a antigüedades medias en el empleo más bajas al favorecer la movilidad. El gasto en políticas de mercado de trabajo parece ser la forma por la que los problemas asociados a este resultado se pueden estar paliando, pero un sistema de financiación de las prestaciones por desempleo a través de impuestos sobre despidos podría ayudar a crear otra vía más para frenar la tendencia a generar antigüedades relativamente más bajas. Por otro lado, el nuevo sistema de indemnizaciones por despido puesto en marcha por Austria desde 2003 presenta como problema que puede incentivar grandes despidos colectivos, pues el coste marginal de un despido adicional es nulo. Así pues, adoptar sin más un sistema de indemnizaciones por despido “a la austriaca” puede significar enfrentarse en momentos de crisis a masivas y repentinas entradas en el desempleo, que podrían ser muy dañinas para la economía en general y para las economías locales en particular. La financiación de las prestaciones por desempleo mediante impuestos sobre despidos sería una forma de compensar esa carencia del sistema austriaco de indemnizaciones por despido.

3. Funcionamiento de un sistema de “experience rating”

Cada país utiliza métodos diferentes para financiar las prestaciones contributivas: unos países a través de los impuestos generales, otros a través de cotizaciones uniformes a las empresas o los trabajadores, y otros combinando cotizaciones a trabajadores y empresas. El método de financiación en los Estados Unidos de América es único porque los ingresos

se obtienen mediante cotizaciones sobre los empleadores que varían según el historial de gasto en prestaciones por desempleo de los trabajadores despedidos por cada empresa. Este sistema, en el cual el tipo impositivo pagado por los empleadores crece o decrece en función de su historia pasada de despidos, se conoce en la literatura como sistema de “experience rating”.

Cuando se creó en los años treinta del siglo xx, el objetivo era diseñar un sistema contributivo operado conjuntamente por los gobiernos federal y estatales, en el que las empresas y los trabajadores pagarían contribuciones mientras los gobiernos estatales se encargarían de administrar el programa y el gobierno federal de pagar prestaciones adicionales (extendidas), más allá de las ordinarias pagadas por los estados, y de algunas otras cuestiones, como se comenta más adelante⁶. El aspecto clave de su funcionamiento consistía en ahorrar (generar beneficios en el sistema) en los periodos expansivos de la economía para poder pagar (el aumento de) las prestaciones en épocas recesivas. Cuando se estableció, también se pensó que podría contribuir a la estabilidad macroeconómica y a la suavización de los ciclos económicos (como un estabilizador automático). En caso de necesidad, cuando el desempleo fuese muy elevado, las prestaciones se podrían extender y los estados incapaces de pagar las prestaciones con el fondo acumulado podrían pedir prestado al gobierno federal para dicho propósito. En los apartados siguientes se presenta de forma resumida cómo funciona este sistema en los Estados Unidos en la actualidad⁷. El cuadro A.1 del apéndice contiene un resumen de los elementos básicos del sistema descrito.

3.1. Cuantía y duración de las prestaciones: el lado de los trabajadores

Cuando una persona solicita una prestación por desempleo, el estado correspondiente determina la cuantía semanal de la prestación y su duración. Estas dependen de los ingresos salariales previos y del tiempo (el número de trimestres) que ha trabajado. Generalmente, el requerimiento de unos ingresos salariales mínimos implica el requerimiento de un periodo mínimo de ocupación (que puede estar en torno a 3-4 meses entre los estados con un umbral más bajo). La cantidad semanal se calcula normalmente como un porcentaje de los salarios anteriores referidos a un determinado periodo de tiempo (el periodo base) que varía según los estados. En el año 2011, por ejemplo, la cuantía semanal fue de 296 dólares, cerca del 36% del salario medio semanal⁸. En la mayor parte de los estados, el periodo base son los cuatro primeros trimestres de los últimos cinco trimestres completos anteriores al momento en que se produce la situación de desempleo.

La duración de las prestaciones pagadas por los estados ha ido variando con el tiempo, aumentando desde las 15-16 semanas en los años treinta del siglo xx hasta unas 26 semanas actualmente, si bien el Congreso suele establecer programas temporales que proporcionan prestaciones adicionales (extendidas) durante los periodos de elevado desempleo, de forma que en la actualidad los desempleados pueden recibir, bajo determinadas circunstancias, hasta 99 semanas de prestaciones (véase el cuadro A.1 para más detalle). A medida que el perceptor va agotando cada bloque o programa de prestaciones, se mueve hacia el siguiente

te. Si un programa temporal expira mientras un individuo se encuentra en él, el perceptor podría seguir recibiendo las prestaciones restantes dentro de ese bloque pero no podría avanzar al siguiente⁹.

3.2. Tipos, tablas y bases imponibles: el lado de las empresas

El sistema de prestaciones contributivas por desempleo se financia casi exclusivamente con las cotizaciones que pagan los empleadores (solo tres estados cobran cotizaciones también a los trabajadores).

Por un lado, un tipo impositivo federal del 6,2% grava los primeros 7.000 dólares de ingresos laborales de los trabajadores. Sin embargo, si el estado ha adoptado un programa que sigue todas las recomendaciones del gobierno federal (todos las siguen), los empleadores pueden deducirse hasta el 90% del tipo impositivo federal, es decir, hasta 5,4 puntos porcentuales, de modo que pagarían un tipo efectivo del 0,8% más la cotización específica establecida por el estado correspondiente (cuya forma de determinación se detalla debajo).

Los ingresos que se obtienen con el tipo federal se utilizan para pagar los costes administrativos del programa, asumir la parte federal de las prestaciones que se alargan en periodos de elevado desempleo, mantener un fondo federal que sirve para prestar a los estados para que puedan pagar su parte de prestaciones cuando el fondo estatal se ha agotado y financiar algunos programas de políticas activas del mercado de trabajo.

Por otro lado, las contribuciones estatales, que sirven para financiar el pago de las prestaciones ordinarias, se basan en tablas de tipos mínimos y máximos que se aplican a la base imponible salarial. El tipo que pagan los empleadores depende de su historial de despidos (su “experience rating”), que hace variar los tipos de acuerdo con las cantidades de prestaciones por desempleo que han recibido sus trabajadores anteriores. Los empleadores con una historia previa de muchos despidos están sujetos al tipo fijado más elevado, mientras que aquellos que han despedido poco están sujetos al tipo más bajo. En los últimos años, los tipos mínimos suelen encontrarse (dependiendo de los estados) entre el 0% y el 2,5%, mientras que los tipos máximos varían de algo más del 5% a casi el 14%. Los nuevos empleadores generalmente pagan un tipo fijo hasta que se les adscribe a una tabla determinada.

Las tablas de tipos (denominadas A, B, C, etc.) dependen de la situación de solvencia del fondo de reservas en cada año, de modo que hay tablas con tipos más bajos que se aplican cuando el nivel de reservas es elevado y tablas con tipos más altos que se aplican cuando el nivel de reservas es bajo. El número de tablas depende de cada estado. Lo que hacen las tablas de tipos es convertir el “experience rating” real de cada empleador (la relación efectiva entre las contribuciones pagadas por la empresa y las prestaciones que han recibido sus antiguos trabajadores) en un determinado tipo impositivo “efectivo” que es el que se utiliza para que la empresa pague sus contribuciones por desempleo. El objetivo de las tablas es

asegurar que el fondo siempre tenga reservas suficientes para pagar las prestaciones. En periodos en que las reservas son escasas, los estados pueden mover a todos los empleadores hacia tablas de tipos más elevados.

Estos tipos impositivos, que se determinan por el ratio entre contribuciones y prestaciones de cada empresa y la tabla de tipos en vigor en cada momento, se aplican a una base imponible salarial fijada por cada estado, que debe ser al menos igual a la base federal. Esta base salarial mínima consistía originalmente en los primeros 3.000 dólares pagados como salario y aumentó a 4.200 dólares en 1972, a 6.000 dólares en 1978 y a 7.000 dólares en 1983. El porcentaje de los salarios totales por debajo de la base imponible mínima era del 98% en 1938, del 52% en 1972, del 43% en 1983 e inferior al 30% en 2011. Actualmente, hay unos pocos estados (Florida, Arizona y Colorado) que usan la base mínima de 7.000 dólares; la base estatal más elevada corresponde a Washington con 37.300 dólares.

La interacción entre tipos mínimos, tipos máximos y base imponible salarial da lugar a diferentes cargas sobre los empleadores en cada estado. En definitiva, mientras en algunos estados el tipo efectivo medio no llega al 0,5% como porcentaje de los salarios totales, en otros casi alcanza el 2%; la mayoría se sitúa entre el 0,7% y el 1,2% (Henchman, 2011). Por sectores, no hay información disponible¹⁰.

3.3. El cálculo del tipo impositivo de las empresas

En este sistema, el tipo impositivo que paga cada empleador varía positivamente con su propensión a despedir trabajadores, lo que implica que cada empresa está sujeta a un tipo diferente que refleja el grado con el que sus antiguos trabajadores han utilizado las prestaciones por desempleo. ¿Cómo se calcula el dicho tipo? En los 53 estados existen cuatro métodos: ratio de reserva (*reserve ratio*), ratio de prestaciones (*benefit ratio*), ratio de prestaciones-salario (*benefit wage-ratio*) y variación de nómina (*payroll variation*). Los dos primeros sistemas de financiación son los utilizados por la mayoría de los estados. Unos pocos poseen combinaciones de los diferentes métodos.

En el método *ratio de reserva*, usado por 33 estados, el tipo impositivo pagado por cada empresa cada año (*firm's tax rate*, FTR) es una función decreciente de la diferencia entre las contribuciones pagadas por la empresa y las prestaciones percibidas por sus trabajadores despedidos dividida por la nómina (base salarial imponible) de los trabajadores. Esta última se cuantifica como el valor medio en los tres últimos años en casi todos los estados. La fórmula para el cálculo sería:

$$FTR = \frac{(\text{Contribuciones} - \text{Prestaciones})}{\text{Salarios}}$$

En el método *ratio de prestaciones*, usado por 17 estados, el tipo impositivo pagado por las empresas es el cociente entre las prestaciones percibidas por los trabajadores anteriores de la empresa y los salarios (base salarial imponible). Ambas cantidades se cuantifican tomando los valores medios de los tres, cuatro o cinco últimos años, dependiendo del estado. Las contribuciones pagadas por la empresa no se tendrían en cuenta. La fórmula sería:

$$FTR = \frac{\text{Prestaciones}}{\text{Media salarios}}$$

El método *ratio de prestaciones-salario*, utilizado en Oklahoma y Delaware, calcula el tipo con la información basada en la proporción de las nóminas pagadas por las empresas a los trabajadores que fueron despedidos durante un periodo base de tres años. Cuanto mayor es esta proporción, mayores son los tipos impositivos a pagar por las empresas. El cálculo se basa en la siguiente fórmula:

$$FTR = \frac{\text{Salarios trab. despedidos}}{\text{Media salarios}} * \frac{\text{Prestaciones totales}}{\text{Salarios totales de trab. despedidos}}$$

El método *variación de nómina*, utilizado en Alaska, no depende de la cantidad de prestaciones recibidas por los trabajadores. El tipo se calcula según la variación en la nómina de las empresas en cada trimestre (sobre un periodo de tres años). Las empresas con una mayor propensión a despedir pagan mayores impuestos mientras que las empresas que no han despedido en los tres últimos años pagan menores impuestos. Si las nóminas de las empresas no disminuyen o solo lo hacen en un pequeño porcentaje, el empresario puede optar a mayores reducciones. La fórmula es la siguiente:

$$FTR = \text{Salario imponible (tres últimos años)}$$

Si se comparan los dos sistemas más utilizados, debe mencionarse que el método *ratio de reserva* incorpora el concepto de “saldo de precaución”. Cada empresa tiene una cuenta que genera un superávit de contribuciones con respecto a prestaciones pagadas durante periodos de expansión económica que se reduce durante las recesiones. Después de un aumento en el pago de prestaciones, las obligaciones impositivas del empleador aumentan gradualmente pero permanecen en un nivel elevado durante un periodo de tiempo prolongado y disminuyen lentamente en respuesta a la mejora de las condiciones económicas. Por el contrario, el método *ratio de prestaciones* se encuentra más cercano al principio de “pagar en el momento”, en el que el pago por las prestaciones cargadas se hace con un retardo de un año: un aumento en las prestaciones se paga rápidamente; entonces los pagos disminuyen con rapidez una vez que las prestaciones cargadas han sido abonadas. Por tanto, *ceteris paribus*, un sistema basado en el método *ratio de reserva* es menos procíclico que un sistema basado en el método *ratio de prestaciones*.

3.4. Objetivos y problemas del sistema

Este sistema trata de lograr dos objetivos principales (que pueden ser contrapuestos). El primero es distribuir el coste de las prestaciones de aquellas empresas que están provocando mayores costes a la sociedad y el estado con el uso del sistema de protección por desempleo de manera recurrente, es decir, distribuir el riesgo entre todos. El segundo se refiere a imponer costes más elevados a las empresas que despiden más y, a su vez, utilizar impuestos bajos para incentivar a las empresas a estabilizar el empleo y/o evitar el desempleo de sus trabajadores.

La consecución de estos objetivos resulta complicada porque es difícil mantener un equilibrio entre ambos:

- Depender poco del “experience rating” significa que la sociedad está subsidiando a los empleadores con relaciones laborales muy volátiles, lo que les permite competir en costes con los empleadores más estables.
- Depender mucho del “experience rating” socava el objetivo de los sistemas de protección por desempleo de distribuir los costes del paro más allá de los trabajadores y las empresas con elevada rotación.

En realidad, la existencia de tipos impositivos máximos y mínimos y de tipos fijos según intervalos implica que hay un gran rango de valores entre los cuales la toma de decisiones empresariales de despedir no influye en las contribuciones a pagar por las empresas en el futuro. Esto implica que el sistema es “incompleto”, porque las empresas pueden esperar pagar unas contribuciones en el futuro que son inferiores al coste total de las prestaciones percibidas por sus trabajadores, lo que conlleva al menos dos problemas de cierta relevancia por su posible impacto en el comportamiento de las empresas: el uso reiterado de los despidos temporales y el grado de subsidio cruzado entre empresas, sectores y regiones¹¹.

El primero tiene que ver con el incentivo que pueden tener las empresas para usar los despidos temporales para ajustarse a las fluctuaciones de la demanda de productos, dado que las cotizaciones que pagan no cubren totalmente las prestaciones que utilizan los trabajadores que despiden. El segundo se refiere a que estos sistemas tienden a equilibrar las cotizaciones totales y las prestaciones por desempleo en el largo plazo, y por consiguiente las empresas con empleos más inestables (lo cual puede deberse al carácter estacional de las actividades económicas pero también al distinto poder de mercado de las empresas) son subsidiadas por aquellas con empleos más estables. Esto significa que existe un cierto grado de subsidio cruzado entre empresas, de modo que una mayoría de trabajadores y empleadores nunca son perceptores o lo son rara vez y pagan el coste de dar prestaciones a un número relativamente reducido de trabajadores (que sí perciben prestaciones más a menudo) pertenecientes a empresas que despiden de manera más frecuente. En la siguiente sección se examinan ambos problemas más en detalle.

4. ¿Qué efectos producen los sistemas de “experience rating” incompletos?

En este apartado, se pasa revista a los efectos que un sistema de “experience rating” incompleto puede tener no sólo sobre el comportamiento de los trabajadores y de las empresas sino también sobre el mercado de trabajo y la economía en su conjunto. Un sistema de ese tipo sería aquel que se basa de manera imperfecta (o que no se basa en absoluto) en dicho principio, por oposición a otro (ideal) que lo hace de manera completa, de manera que en aquél los costes de los despidos no están internalizados perfectamente por las empresas. La revisión se realizará a partir de los trabajos que se han ocupado de examinar dichas cuestiones desde un punto de vista teórico y empírico.

Una parte de los trabajos se han centrado en estimar el grado de subsidio cruzado entre sectores, regiones y empresas: puesto que las contribuciones de los empleadores crecen si las empresas despiden más trabajadores, pero a su vez el aumento del tipo impositivo no refleja completamente todos los costes de las prestaciones por desempleo pagadas a sus anteriores trabajadores, esto significa que cuando una empresa se encuentra, por ejemplo, en el tipo máximo los despidos adicionales no tienen más impacto en las contribuciones. Otros trabajos han tratado de estudiar los efectos que se producen en la economía en términos de eficiencia y sobre los niveles de empleo y desempleo.

Resulta evidente que existen otros elementos del entorno institucional que pueden influir tanto en el comportamiento de trabajadores y empresas como en los resultados agregados del mercado de trabajo. Es necesario tener en cuenta (como se explicó en la sección dos) que las prestaciones por desempleo y las indemnizaciones por despido pueden desempeñar funciones similares o ser en cierto modo sustitutivas. En cualquier caso, los trabajos que revisamos aquí (especialmente los teóricos) tienen como objetivo tratar de aislar los efectos que el mayor o menor grado de “experience rating” puede producir sobre determinadas variables. Y en este sentido, pueden ayudar a entender los posibles efectos que podría tener un cambio en el sistema de financiación del sistema de prestaciones que implicase una mayor internalización de la externalidad negativa que generan los despidos de las empresas.

4.1. Efectos sobre la eficiencia y los niveles de empleo y desempleo

Una gran parte del debate sobre los efectos económicos de un mayor o menor grado de “experience rating” se ha centrado en su impacto sobre la movilidad laboral y los niveles de empleo y paro. Aquí la literatura, especialmente la teórica, ha examinado la relación entre los despidos (en particular, los despidos temporales o recontrataciones del mismo trabajador en la misma empresa) y el grado de “experience rating” existente en el sistema de protección por desempleo.

Las bases teóricas de los despidos temporales son la teoría de los contratos implícitos y la teoría de la búsqueda de empleo. Mientras la primera trata de modelizar los despidos temporales concentrándose en la relación entre los trabajadores y las empresas como un

contrato implícito y centrándose en el comportamiento potencialmente estratégico y colusivo de ambos agentes cuando se enfrentan a una demanda de bienes y servicios incierta y fluctuante, la segunda examina los despidos temporales desde el punto de vista de los trabajadores desempleados que buscan empleo comparando las posibilidades de ser recontratados por parte de su anterior empresa o de encontrar un nuevo empleo.

Por tanto, la teoría de los contratos implícitos hace hincapié en la demanda de trabajo, mientras que la teoría de la búsqueda lo hace en la oferta de trabajo: los incentivos económicos de las empresas resultan de crucial importancia para el uso de los despidos temporales y el calendario de las recontrataciones, mientras que al mismo tiempo los incentivos económicos de los trabajadores desempeñan un papel importante en el comportamiento de búsqueda de los individuos.

Aquí vamos a centrarnos en la teoría de los contratos implícitos, puesto que muchos de los efectos del sistema de protección por desempleo atribuidos al comportamiento individual reflejan de hecho el lado de la demanda del mercado de trabajo o, al menos, es necesario tener en cuenta los papeles desempeñados tanto por la demanda como por la oferta para entender adecuadamente la potencial influencia del sistema de protección por desempleo. De acuerdo con la literatura de los contratos implícitos, se supone que las empresas ofrecen a los trabajadores una combinación de empleo remunerado y ocio apoyado en las prestaciones contributivas por desempleo, otorgando un nivel de utilidad igual a las ofertas de mercado. Por tanto, las prestaciones son una parte del paquete de compensación total, por lo que los trabajadores y las empresas están dispuestos a firmar contratos implícitos para trasladar parte de los costes esperados de producción al sistema de protección por desempleo.

Feldstein (1976) diseña un modelo en el que las empresas funcionan con un número fijo de trabajadores vinculados a las mismas y ajustan continuamente el empleo para adaptarlo a las fluctuaciones de la demanda del producto. Los trabajadores siempre prefieren trabajar para su empleador debido a la existencia de capital humano específico y de pocas opciones externas. Durante una expansión, la empresa emplea a todos sus trabajadores vinculados; durante una recesión, algunos son despedidos temporalmente, pasando a recibir prestaciones por desempleo y esperando una llamada sin buscar empleos alternativos¹². En este contexto, con un sistema de “experience rating” imperfecto, los despidos están subsidiados (la empresa no paga el coste completo que suponen los trabajadores despedidos), lo que aumenta el desempleo total al incrementar el desempleo vinculado a los despidos temporales: hace los despidos menos costosos para las empresas, por lo que éstas son menos remisas a despedir trabajadores en cualquier momento. Por el contrario, un sistema perfecto o completo haría los despidos más costosos, por lo que las empresas despedirían menos.

Burdett y Wright (1989) sugieren que estos resultados pueden revertirse, en particular se podría generar más desempleo neto como resultado de un sistema de prestaciones menos generoso o con más “experience rating”. Si tiene lugar un aumento de los costes del desempleo vinculado a los despidos temporales, las empresas responden de dos maneras. Primero, disminuyen el número de trabajadores que ponen en despido temporal cuando la demanda

del producto se reduce. Segundo, disminuyen el número óptimo de trabajadores vinculados a la empresa, lo que lleva a un desempleo mayor. En otras palabras, la creación de empleo se reducirá porque las empresas anticipan que será más costoso despedir trabajadores en el futuro.

Sin embargo, algunos estudios teóricos y empíricos más recientes (Albrecht y Vroman, 1999; Anderson y Meyer, 2000; Fath y Fuest, 2005a) encuentran que con un sistema de prestaciones de “experience rating” imperfecto las empresas solo pagan una fracción de las prestaciones recibidas por los trabajadores despedidos, es decir, el sistema otorga un subsidio a través de este componente de la compensación total en relación con los salarios. Por tanto, los despidos temporales deberían ser más numerosos cuanto mayor es este subsidio, es decir, cuanto menor es el grado de “experience rating” (Topel, 1983).

En esa línea, Fath y Fuest (2005b) plantean un modelo de contratos implícitos similar al de Burdett y Wright (1989) pero en el que tienen en cuenta la restricción presupuestaria del sistema de protección por desempleo. Esto da lugar a que la introducción del “experience rating” incrementa el bienestar y también puede aumentar el empleo a largo plazo. La razón es que la introducción de un impuesto sobre los despidos permite reducir el tipo medio de contribución al sistema. Desde otra perspectiva, Malherbet y Ulus (2003) diseñan un modelo de búsqueda y emparejamiento de equilibrio que permite valorar el impacto del sistema de protección por desempleo en la asignación de empleo entre sectores, que se caracterizan por tener diferentes tasas de movilidad laboral y diferentes niveles de productividad. La simulación del modelo lleva a tres resultados básicos. Primero, un sistema con cotizaciones uniformes hace que al aumentar las prestaciones se eleve el subsidio a los sectores más volátiles, que aumentan su tamaño. Segundo, pasar a un sistema basado en el “experience rating” implica unos impuestos por cotizaciones menores; cuando el “experience rating” se hace más estricto, los subsidios implícitos y, en consecuencia, el peso de los sectores más volátiles, disminuyen. Y tercero, el “experience rating” reduce las tasas de paro (pero no tiene un efecto tan claro sobre la producción total).

Finalmente, varios trabajos teóricos y empíricos sugieren que un aumento del grado de “experience rating” reduce la movilidad laboral y suaviza el empleo en términos estacionales y de ciclo económico (Card y Levine, 1994; Anderson y Meyer, 2000). La razón sería que dicho principio actúa como un coste de ajuste, haciendo los despidos más costosos e induciendo a las empresas a utilizar otros medios distintos de la contratación y los despidos para ajustar su capacidad. Como introduce un coste de despido en la decisión intertemporal de optimización de las empresas, aumentos del mismo elevan dicho coste de ajuste, creando un incentivo para despedir menos en las recesiones y contratar menos en las expansiones. Un sistema de “experience rating” imperfecto, por tanto, generaría más despidos temporales y más desempleo en las crisis pero más empleo (y probablemente menos paro) en las expansiones. Card y Levine (1994) estiman que cambiar de un sistema incompleto a uno completo reduciría un 50% el desempleo por despidos temporales en tiempos de crisis económica (así como el que se produce en meses de baja actividad estacional).

En suma, de acuerdo con los resultados de los trabajos revisados, solo un sistema con “experience rating” completo podría operar eficientemente, puesto que el coste que un despido impone en el sistema sería perfectamente internalizado. Un sistema incompleto (como el que existe en la mayor parte de los países europeos, que utilizan cotizaciones uniformes para financiar las prestaciones) puede distorsionar las decisiones de empleo y despido de las empresas, puesto que los empleadores no tienen en cuenta el coste que se traslada al sistema cuando los trabajadores son despedidos y se convierten en desempleados. Esto daría lugar a demasiados despidos y salidas del empleo. Sin embargo, debe señalarse que estos resultados pueden verse matizados por la existencia de otros mecanismos institucionales, como las indemnizaciones por despido, que, mediante la imposición de costes de ajuste de las plantillas, dan lugar, por ejemplo, a una menor movilidad laboral y a una suavización de las fluctuaciones del empleo, mientras que otros, como el uso fácil y barato de contratos temporales, pueden intensificar los resultados señalados anteriormente.

4.2. Subsidios cruzados

Las predicciones teóricas sobre el equilibrio en ausencia de un sistema de “experience rating” (Hamermesh, 1993) señalan que, si las contribuciones por desempleo no se encuentran vinculadas al pago esperado de prestaciones, el programa ofrece un subsidio que da incentivos a las empresas para aumentar los despidos y/o reducir los salarios.

En el sistema de protección por desempleo, los subsidios cruzados reflejan un patrón persistente de transferencias entre empresas y sectores: hay un grupo de empleadores y trabajadores de unos pocos sectores que se benefician, mientras que el resto de empresas soportan el pago desproporcionado a los asalariados en dichos sectores. Esta situación se debe a los incentivos económicos que limitan la cantidad total de contribuciones que pagan los “clientes” frecuentes del sistema. De hecho, aunque el sistema se basa en las contribuciones de los empleadores, las prestaciones que reciben los trabajadores despedidos no son necesariamente pagadas por la empresa que les despidió. Por tanto, las primas que pagan las empresas que mantienen un empleo estable o que apenas despiden subsidian a aquellas otras empresas, e incluso a sectores completos, que realizan despidos con frecuencia.

O’Leary y Poflak (2008) revisan nueve estudios que analizan la cuestión del subsidio cruzado con datos de varios estados de Estados Unidos referidos a distintos periodos pero acotados a los años que van de 1968 a 1999. Los resultados de estos estudios indican que el sector de la construcción fue un receptor neto de prestaciones por desempleo en todos los estados examinados (también la industria manufacturera en casi todos ellos), mientras que ramas como servicios financieros, seguros y servicios inmobiliarios eran pagadores netos.

Uno de estos trabajos revisados por los anteriores autores es el de Anderson y Meyer (1993). Estos autores utilizan datos agregados (estatales y por sectores) con información de trabajadores y empresas que les permite examinar y calcular los subsidios entre sectores y empresas generados por el sistema de protección por desempleo. Estos autores concluyen que

el patrón de grandes subsidios cruzados entre sectores ha persistido a lo largo de un periodo prolongado cuando comparan sus indicadores, calculados para diversos sectores con datos de la década de los ochenta del siglo xx, con los de estudios previos que utilizaban datos de las tres décadas anteriores. Las correlaciones de los indicadores sectoriales de los años ochenta con los disponibles para décadas anteriores son muy elevadas (superiores a 0,8). Los sectores receptores netos de prestaciones son construcción, industria manufacturera, agricultura y minería; los sectores que son pagadores netos son servicios financieros, seguros y servicios inmobiliarios; transportes y comunicaciones; y servicios personales y colectivos.

Otro trabajo que examina la cuestión del subsidio cruzado es el de Tannenwald y O'Leary (1997). Estos autores calculan una medida que es el subsidio neto como una fracción de los salarios totales. Los cálculos realizados por los autores para el estado de Massachusetts en el periodo 1988-1996 muestran que dicho indicador fue positivo en la etapa expansiva 1988-1992 y negativo en la etapa recesiva y de posterior recuperación 1993-1996. Por sectores, la construcción fue el sector más claramente subsidiado. Esto sucedió con más intensidad en el periodo expansivo que en el recesivo. El otro sector que también fue subsidiado fue la industria, pero solo durante el periodo expansivo. Por el contrario, dentro de los sectores de "transportes, comunicaciones y distribución", "comercio", "servicios financieros, seguros y servicios inmobiliarios" y "servicios personales y colectivos", prácticamente todas las ramas contribuyeron de forma neta tanto en los años expansivos como en los recesivos.

O'Leary y Pofatak (2008) utilizan datos de 2004 para calcular el grado de subsidio cruzado a un nivel más desagregado, es decir, en el ámbito de las empresas, en el estado de Massachusetts. Así, sus cálculos ponen de manifiesto que los trabajadores despedidos del 3,9% de las empresas recibieron el 32,5% de las prestaciones por desempleo pagadas: estas empresas pagaron 124 millones de dólares en contribuciones pero sus trabajadores recibieron 403 millones en prestaciones. En torno a 5.500 empresas pagaron contribuciones muy por debajo de las prestaciones recibidas por sus trabajadores durante tres años consecutivos (2002, 2003 y 2004): el subsidio total a esos empleadores superó los 1.200 millones de dólares en el total de los tres años, es decir, unos 73.000 dólares por empresa y año. Aunque estas empresas pertenecen a todos los sectores de la economía, las correspondientes a la construcción y otras ramas con una actividad económica más estacional y/o en las que el poder de mercado de las empresas es menor se encuentran sobrerrepresentadas.

Otro trabajo de gran interés es el de Corak y Chen (2003). Estos autores utilizan una metodología similar a la de Anderson y Meyer (1993) y una base de datos emparejados empleador-trabajadores para un periodo largo de años (1986-1996) para el caso de Canadá, país que no dispone de un sistema basado en el principio de "experience rating". En línea con lo obtenido en los estudios de Estados Unidos, los resultados de estos autores indican que el sistema en Canadá produce una redistribución significativa de recursos entre sectores y regiones y, además, estas transferencias son persistentes. En primer lugar, hay sectores, como la construcción y la agricultura, que reciben transferencias netas de otros, como los servicios; lo mismo sucede entre las regiones. En segundo lugar, los factores que explican esas transferencias netas positivas son, sobre todo, tener unas tasas de despido (especialmen-

te despidos temporales) superiores a la media y unos salarios (y, por tanto, unas contribuciones) inferiores a la media; se trata de dos factores de los subsidios cruzados que pueden ser determinados o influidos por las empresas, frente a otros (la duración o la cuantía de la prestación) que lo pueden ser menos. En tercer lugar, casi tres cuartas partes de los beneficiarios de prestaciones en las empresas “siempre subsidiadas” se deben a tasas de despidos temporales excesivas, lo que sugiere no solo que una pequeña fracción de empresas reciben subsidios cada año sino que además los mismos trabajadores usan repetidamente el sistema de prestaciones con el mismo empleador. Finalmente, además del subsidio cruzado entre sectores, también existe un significativo subsidio cruzado intra-sectorial, es decir, si bien los empleadores siempre subsidiados tienden a estar concentrados en sectores siempre subsidiados (particularmente en la construcción), una fracción significativa de las empresas en la mayoría de los sectores son de este tipo.

En resumen, todos los estudios reseñados, especialmente los que utilizan datos no solo de sectores sino también de empresas y a lo largo del tiempo (datos longitudinales), llegan a una conclusión fundamental: a pesar de que los subsidios cruzados siempre van a existir en cualquier momento del tiempo incluso en un sistema de “experience rating” perfecto [debido a que ciertas empresas y/o sectores pueden sufrir perturbaciones repentinas y adversas que requieren el uso de (más) prestaciones frente a otras empresas y/o sectores que no las sufran], es la persistencia en el tiempo del patrón de subsidio cruzado lo que sugiere la existencia de una desviación de los principios de seguro e ilustra tanto los incentivos a los que se enfrentan las empresas para cambiar su comportamiento como los resultados de dichos cambios.

5. Problemas asociados al uso del sistema de protección por desempleo en España

5.1. Breve descripción de la base de datos: la MCVL

El objetivo de esta sección es examinar algunos de los problemas del uso del sistema de protección por desempleo en España, pero especialmente realizar una aproximación a la cuantificación de los subsidios cruzados, algo que no se había llevado a cabo anteriormente. Para hacerlo, se utilizan los microdatos procedentes de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) en su versión fiscal para los años 2005 a 2012. Esta base de datos ofrece información anual de más de un millón de personas que han tenido algún tipo de relación laboral con la Seguridad Social cada año, cualquiera que fuera la duración de la relación y cualquiera que fuera el tipo de relación. Para confeccionar las muestras, se selecciona el 4% de todas esas personas mediante un sistema de muestreo aleatorio simple.

La MCVL es una base de datos administrativa que ofrece información procedente del Padrón Municipal Continuo, de los registros de la Seguridad Social y de la Agencia Tributaria en relación con: características de las personas (identificador personal, género, fecha de nacimiento, provincia de nacimiento, país de nacimiento, nivel educativo, comunidad autó-

noma de residencia y nacionalidad); información laboral de los trabajadores (identificador personal, régimen de cotización, grupo de cotización, tipo de contrato, fecha de alta y de baja de la relación laboral, causa de baja y tipo de relación laboral, entre otras); características de los empleadores (identificador personal, rama de actividad, número de trabajadores, tipo de empleador y domicilio, entre otras); e información correspondiente a cada ejercicio anual de la totalidad de las retenciones e ingresos a cuenta del IRPF de los ingresos percibidos por los asalariados, los no asalariados, los perceptores de prestaciones por desempleo y los pensionistas.

Los grupos de ficheros personales, de afiliados y fiscales disponen de un identificador personal que permite realizar el enlace de los tres. No obstante, este enlace no es tan sencillo como puede parecer. Arranz y García-Serrano (2011) describen minuciosamente cómo debe realizarse el enlace del fichero fiscal (que contiene una muestra expandida de pagadores y claves de percepción diferentes para cada pagador) y del fichero de afiliados (que contiene una muestra expandida de afiliaciones de los trabajadores). Estos autores muestran las ventajas de este panel con información personal/fiscal/de afiliación¹³. En este artículo se utilizará la base de datos enlazada según describen estos autores. La información contenida en la misma permite construir una variable de salario diario, puesto que se dispone de los ingresos salariales de los trabajadores dentro del año y de la longitud de los periodos de empleo de dichos trabajadores. También puede calcularse la cuantía media diaria de las prestaciones por desempleo percibidas por los trabajadores cuando se encuentran parados y son beneficiarios de las mismas.

A pesar de que contiene información sobre las empresas, esta base de datos es representativa de la población trabajadora pero no de la población de empresas. Esto quiere decir que no se puede llevar a cabo un estudio de los subsidios cruzados en el sistema de protección por desempleo a un nivel tan desagregado como el de las empresas, aunque sí se puede realizar en un ámbito más agregado como puede ser el de las comunidades autónomas y los sectores económicos (ramas de actividad).

5.2. Efectos sobre el desempleo: los despidos temporales

En España (igual que en el resto de países europeos) el sistema de protección por desempleo no contiene ningún elemento de “experience rating” de las contribuciones de los empresarios como en Estados Unidos. En principio, esta carencia podría tener un efecto incentivo para que las empresas ajustasen sus fluctuaciones de demanda de bienes y servicios a través de contratos implícitos (y, por tanto, despidos temporales) con sus trabajadores.

En el caso español, además, la flexibilidad en el uso de contratos temporales acentúa estos incentivos porque la finalización de dichos contratos no tiene prácticamente ningún coste adicional para los empresarios. En este contexto, la posibilidad de acceder a prestaciones por desempleo puede incentivar a que los empresarios ofrezcan contratos temporales a los trabajadores en lugar de contratos permanentes, porque cuando aquellos fi-

nalizan la empresa puede enviar a los trabajadores al sistema de protección por desempleo y dejar abierta la posibilidad de que en el futuro pueda volver a contratar al trabajador nuevamente. Este hecho puede suponer, además, un fuerte elemento de persistente subsidio cruzado entre empresas, ya que reduce el coste laboral de las empresas inestables y aumenta el de las más estables, provocando que las primeras sean subsidiadas por las segundas.

Esta posible interacción entre las entradas en el sistema de protección por desempleo, las salidas del mismo y los tipos de contrato puede examinarse mediante la explotación de la MCVL. Aquí utilizamos una submuestra de la base de datos completa. En particular, se procede a seleccionar aquellos individuos cuyos episodios de empleo terminan en cualquier momento del año 2005 o del año 2010. A estos trabajadores se les sigue durante un periodo de casi tres años: desde 2005 hasta el final de 2007 y desde 2010 hasta el final de 2012. La naturaleza longitudinal de la base de datos hace posible conocer el estado laboral de los trabajadores que pierden un empleo (terminan un contrato) en cualquier momento y distinguir episodios de prestaciones que terminan mediante la vuelta al empleo anterior o mediante la entrada en un nuevo empleo. Esto último se hace gracias a que cada centro de trabajo posee un código de identificación en cada provincia en que opera, lo que implica que las recontrataciones se identifican si los códigos de los centros de trabajo de dos episodios de empleo consecutivos (con un periodo intermedio de paro) coinciden.

En primer lugar, el cuadro 1 ofrece la distribución de episodios (y días de desempleo), por tipo de contrato y tipo de salida (hacia el empleo anterior o un empleo nuevo) de los episodios de desempleo con prestaciones contributivas que empiezan en 2005 o en 2010. Puede verse que más de un tercio de los episodios de los trabajadores que pierden un empleo y entran en el sistema de protección por desempleo implican la vuelta de éstos a la misma empresa: un 36% entre aquellos que comienzan una prestación en 2005 y se les sigue hasta el año 2007 y un 39% en el caso de aquellos que comienzan en 2010 y se les sigue hasta el año 2012¹⁴. Esta proporción de recontrataciones difiere según el tipo de contrato: en torno a tres cuartas partes en el caso de los contratos fijos discontinuos y alrededor del 40% en el de los contratos temporales (el 35-37% en los contratos de obra y servicio y los eventuales y el 65-66% en otro tipo de contratos temporales –resultados no mostrados–). Además, los episodios de desempleo de los parados que son contratados por la misma empresa son más cortos que los de aquellos que encuentran un empleo en una empresa diferente (algo menos de tres meses y más de seis meses de media, respectivamente). Todo ello parece indicar que la combinación del uso intenso de los contratos temporales y la ausencia de “experience rating” permite a las empresas incurrir en menores costes al desprenderse de sus trabajadores (al menos desde la perspectiva de la financiación del sistema) y enviarlos al sistema de protección por desempleo, haciendo que las recontrataciones de los mismos trabajadores sean muy comunes en el mercado laboral español.

Cuadro 1
DISTRIBUCIÓN DE EPISODIOS (Y DÍAS DE DESEMPLEO), POR TIPO DE CONTRATO Y TIPO DE SALIDA (HACIA EL EMPLEO ANTERIOR O UN EMPLEO NUEVO). EPISODIOS DE DESEMPLEO CON PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS QUE EMPIEZAN EN 2005 O 2010

Contrato en empleo anterior	2005-2007					2010-2012				
	Nuevo empleo	Empleo anterior	Censura	Total	% (Total)	Nuevo empleo	Empleo anterior	Censura	Total	% (Total)
Indefinido										
% Episodios	62,4	4,6	33,0	100	13,6	49,7	6,9	43,5	100	15,3
%Total de días	58,9	3,6	37,5	100		41,6	4,4	53,9	100,0	
Duración media (días)	305,8	251,1	407,6	323,8		264,6	201,3	438,9	315,8	
Fijos discontinuo										
% Episodios	9,6	75,9	14,4	100	7,7	8,5	75,2	16,3	100	7,6
%Total de días	16,6	67,7	18,3	100		13,0	66,4	23,1	100,0	
Duración media (días)	141,4	73,0	125,3	81,9		115,3	66,1	142,9	74,9	
Temporal										
% Episodios	47,1	37,7	15,2	100	78,7	34,8	41,7	23,5	100,0	77,1
%Total de días	58,9	21,1	19,6	100		44,5	20,9	34,9	100,0	
Duración media (días)	164,2	73,5	194,3	131,1		151,8	59,7	210,6	118,9	
Total										
% Episodios	46,3	36,2	17,6	100	100	35,1	38,9	26,0	100,0	100
%Total de días	56,9	17,8	25,3	100		41,9	16,8	41,3	100,0	
Duración media (días)	192,7	77,0	283,5	157,4		182,2	65,9	314,1	154,2	
Observaciones (miles)	830,7	649,7	315,4	1.795,9		1.243,1	1.376,8	921,4	3.541,4	
% (grupos)	46,3	36,2	17,6	100		35,1	38,9	26,0	100	

Fuente: MCVL 2005-2012.

Nota: los contratos temporales incluyen los de obra y servicio, los eventuales y otro tipo de contratos temporales.

En segundo lugar, cabe pensar que algunas características de las empresas (como el tamaño o la rama de actividad) pueden influir en la relación entre las entradas en el sistema de protección por desempleo y las salidas del mismo. El cuadro 2 proporciona la incidencia

relativa y la duración de las prestaciones contributivas según tipo de salida (hacia el empleo anterior o un empleo nuevo), por rama de actividad y tamaño de la empresa. La incidencia relativa se calcula para cada categoría al dividir la proporción de trabajadores de cada tipo de transición entre la correspondiente proporción de la distribución total. Por tanto, si los valores son mayores (menores) que uno, ello indica que un sector o un tamaño de empresa determinado está sobrerrepresentado (infrarepresentado) en una transición comparado con el total. No obstante, se debe tener en cuenta no solo la incidencia sino también la duración hasta que la recontractación tiene lugar, por lo que también se ofrece esta información. Los resultados indican que ciertos empleadores (los más grandes, de más de 50 trabajadores) y sectores (como educación, sanidad y hostelería) son los más propensos a las recontractaciones de los mismos trabajadores en las mismas empresas en combinación con el uso de contratos temporales. Puede concluirse, por tanto, que en el mercado laboral español debe existir un cierto grado de subsidio cruzado entre empresas y sectores que se concentra en aquellos que por una razón o por otra hacen un mayor uso de los contratos temporales. Analizamos más formalmente esta cuestión en el siguiente subapartado.

Cuadro 2

INCIDENCIA RELATIVA Y DURACIÓN DE LAS PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS SEGÚN TIPO DE SALIDA (HACIA EL EMPLEO ANTERIOR O UN EMPLEO NUEVO), POR RAMA DE ACTIVIDAD Y TAMAÑO DE LA EMPRESA. EPISODIOS DE PRESTACIONES QUE COMIENZAN EN EL AÑO 2005 O 2010

Panel A: rama de actividad

	2005-2007					2010-2012				
	Incidencia relativa		Duración (días)			Incidencia relativa		Duración (días)		
	NE / Total	EA / Total	NE	EA	Total	NE / Total	EA / Total	NE	EA	Total
Ind. extractiva y energía	1,12	0,65	198	109	227	1,14	0,81	196	79	183
Ind. manufacturera	1,06	0,88	209	75	183	1,16	0,49	380	93	329
Construcción	1,25	0,67	155	94	147	1,28	0,49	209	109	216
Comercio	1,24	0,52	228	130	217	0,88	1,15	157	76	130
Hostelería	0,85	1,19	186	92	147	1,12	0,93	190	59	162
Transporte	1,08	0,97	217	69	167	1,18	0,68	184	86	185
Intermediación financiera	1,22	0,72	169	89	156	0,96	1,11	163	48	128
Act. inmobiliarias y servicios a empresas	1,06	0,94	177	59	142	0,69	1,22	168	82	129
Administración pública	0,68	1,32	209	110	155	0,80	1,39	169	71	119
Educación	0,65	1,60	208	38	129	0,49	1,84	145	35	73
Sanidad	0,45	1,97	170	38	80	1,01	1,08	165	55	132

	2005-2007					2010-2012				
	Incidencia relativa		Duración (días)			Incidencia relativa		Duración (días)		
	NE / Total	EA / Total	NE	EA	Total	NE / Total	EA / Total	NE	EA	Total
Otros servicios personales y a hogares	0,99	0,96	199	81	163	1,12	0,41	145	102	208
Total			193	77	157			182	66	154
Observaciones ponderadas (miles)			736,8	552,4	1548,9			948,5	1.015,1	2.666,4

Fuente: MCVL, 2005-2012.

Panel B: tamaño de empresa

	2005-2007					2010-2012				
	Incidencia relativa		Duración (días)			Incidencia relativa		Duración (días)		
	NE / Total	EA / Total	NE	EA	Total	NE / Total	EA / Total	NE	EA	Total
0 trabajadores	1,15	0,80	182	82	162	1,25	0,63	191	71	187
1-9 trabajadores	1,18	0,65	210	120	195	1,14	0,76	187	96	181
10-19 trabajadores	1,10	0,79	203	97	178	1,08	0,87	184	81	167
20-49 trabajadores	1,02	0,96	185	75	153	1,00	0,99	171	69	149
50-249 trabajadores	0,88	1,20	190	67	142	0,83	1,25	171	57	127
250+ trabajadores	0,65	1,58	199	61	124	0,59	1,64	169	50	99
Total			193	77	157			182	66	154
Observaciones ponderadas (miles)			736,8	552,4	1.548,9			948,5	1.015,1	2.666,4

Nota: “NE” significa “nuevo empleo” y “EA” “empleo anterior”.

5.3. Cuantificación de los subsidios cruzados por sectores y comunidades autónomas

En Estados Unidos, en ausencia de datos en el ámbito de las empresas sobre los tipos impositivos para financiar las prestaciones, los estudios empíricos construyen variables proxy (medias) de cotizaciones y prestaciones por estados y por sectores (véase, por ejemplo, Jurajda, 2004). Algunas excepciones de trabajos que cuentan con datos de empresas y llevan a cabo análisis desagregados son Anderson y Meyer (1993) para Estados Unidos y Corak y Chen (2003) para Canadá, aunque en estos estudios también se realizan análisis por regiones y sectores. En este trabajo, para estudiar el caso español, vamos a seguir la metodología de estos dos

últimos estudios para descomponer el cociente sectorial/regional entre prestaciones por desempleo y contribuciones (*relative benefit-tax ratio*, *RBT*) en diferentes categorías. En concreto:

$$RBT = \frac{\frac{B_i}{T_i}}{\frac{B}{T}} = \frac{\frac{n_i d_i b_i}{t_i w_i}}{\frac{ndb}{tw}} = \frac{n_i}{n} \frac{d_i}{d} \frac{b_i}{b} \frac{t}{t_i} \frac{w}{w_i}$$

En esta ecuación, n_i representa el número total de perceptores de prestaciones por desempleo en cada rama de actividad o región i ; d_i es la duración media (en días) de las prestaciones de dichos trabajadores; b_i es la cuantía (diaria) de las prestaciones en euros; w_i es el total de salarios pagados en la rama de actividad o región i ; y t_i es el tipo contributivo medio. De este modo, el producto $n_i d_i b_i$ representa las prestaciones totales pagadas en cada región o rama de actividad, mientras que el producto $t_i w_i$ representa las contribuciones totales en la misma. Las variables sin el subíndice i se refieren al total de la economía¹⁵.

Los datos que vamos a emplear son datos anuales por comunidades autónomas¹⁶ y por ramas de actividad¹⁷ elaborados a partir de la información disponible en la MCVL, que permite construir cuantías anuales de salarios, cotizaciones pagadas y prestaciones por desempleo recibidas en cada comunidad autónoma y cada rama de actividad. Los cuadros 3 y 4 presentan la descomposición de cada término descrito por rama de actividad para los años 2005 y 2012, respectivamente, mientras que los cuadros 5 y 6 contienen la misma información por comunidad autónoma¹⁸.

En cada cuadro, la columna (1) recoge la distribución regional o sectorial del volumen de perceptores de prestaciones por desempleo (cociente n_i/n), lo que supone una aproximación a la tasa de despidos de cada región o sector; la columna (2), la duración relativa de las prestaciones en relación con la media (cociente d_i/d); la columna (3), la cuantía relativa de las prestaciones en relación con la media (cociente b_i/b); y la columna (4), la contribución relativa de las cotizaciones salariales en relación con el total (cociente t/t_i). En relación con esta última, para que su lectura resulte más sencilla, la columna (5) ofrece su inversa ($(tw/t_i w_i) = t_i w_i / tw$), que puede interpretarse como la distribución regional o sectorial del volumen de cotizaciones. La comparación entre las columnas (1) y (5) permite comprobar si las regiones o los sectores contribuyen al sistema de protección mediante cotizaciones en la misma medida o no en relación con su aportación de desempleados al volumen de perceptores de prestaciones.

La columna (6) se obtiene como resultado de multiplicar las cuatro primeras columnas para obtener el ratio relativo de prestaciones sobre contribuciones. Un RBT mayor que uno significa que la comunidad autónoma o la rama de actividad correspondiente están siendo subsidiadas por otras porque los trabajadores desempleados de dicha región o sector están percibiendo más prestaciones en relación con las cotizaciones que han efectuado sus empleadores. En cambio, un RTB menor que uno implica lo contrario.

Comentamos primero los resultados referidos a los sectores de actividad económica. Fijándonos en las cifras relativas al RBT, hostelería (2,414) y construcción (1,606) son los sectores que fueron subsidiados en mayor grado en el año expansivo 2005, seguidos por intermediación financiera (1,307), actividades inmobiliarias y servicios a empresas (1,306) y otros servicios personales y a hogares (1,219). Por el contrario, el resto de sectores subsidiaron a los anteriores, destacando la industria extractiva y energía (0,271) y el transporte (0,464), seguidos en menor medida por la industria manufacturera, la administración pública, la educación y la sanidad, con ratios que oscilan entre 0,57 y 0,75. Esta ordenación de los sectores parece sugerir que el RBT tiende a ser mayor en aquellos en que el carácter estacional de las actividades económicas es más relevante y/o el poder de mercado de las empresas es menor, elementos que pueden influir en la capacidad de las mismas para estabilizar el empleo de sus trabajadores.

Esta pauta permanece en el año recesivo 2012, ya que los sectores subsidiados y subsidiadores no cambian respecto al 2005. Sin embargo, sí se altera la magnitud del RBT, aumentando la dispersión sectorial. Por lo que respecta a las ramas subsidiadas, la construcción, sobre todo, y la intermediación financiera y el alquiler de inmuebles y servicios a empresas, en menor medida, presentan unos RBT más elevados que los que tenían en 2005; pero a la vez disminuye algo el correspondiente a la hostelería y los otros servicios personales y a hogares. En cuanto a los sectores que subsidian, la magnitud del RBT se mantiene estable en las dos ramas que son más receptoras netas y en educación, pero se produce un incremento notable en la correspondiente a la industria manufacturera y una reducción en la de la administración pública y la sanidad. Para finalizar, hay que señalar el caso del sector del comercio, puesto que se trata de la única rama que presenta un RBT muy cercano a uno.

Puede darse un paso más y examinar detalladamente los factores que explican (de forma mecánica) los RBT de los sectores y su evolución en el tiempo. Así, por ejemplo, puede verse que la razón por la que la rama de industria extractiva y energía presenta un RBT muy reducido (tanto en 2005 como en 2012) se debe tanto a que la incidencia del desempleo es muy baja (su contribución al volumen de perceptores de prestaciones es marginal) como a que, aunque realiza una cantidad de cotizaciones escasa en relación con el total, ésta es superior a su contribución al volumen de perceptores. Y eso a pesar de que tanto la duración de los episodios de desempleo cubierto como la cuantía de las prestaciones se encuentran por encima de la media sectorial. Algo similar sucede en el caso del transporte, aunque en esta rama la duración del desempleo se encuentra más cercana a la media.

En el lado contrario se encuentra el sector de la construcción, que presenta un RBT elevado en 2005 como consecuencia de una gran incidencia del desempleo, lo que significa que su contribución al volumen de perceptores de prestaciones es muy relevante (dicha contribución era la segunda más elevada), de una cuantía de las prestaciones por encima de la media y de unas cotizaciones relativamente escasas en relación con su aportación al volumen de perceptores, aunque las duraciones del desempleo son inferiores a la media. Lo que resulta interesante es ver por qué se produce un incremento tan considerable en su RBT de 2005 a 2012 (pasa de 1,606 a 2,426). Ello es consecuencia, sobre todo, de que, a pesar de que tanto la incidencia en la percepción de prestaciones por desempleo [columna (1)] como las cotizaciones al sistema [columna (5)] se han reducido considerablemente, las segundas lo han

hecho en mayor proporción que la primera (69% frente a 62%). También ha influido el aumento de la duración de los episodios, que ha sobrepasado la media y ha convertido a la construcción en el sector con la duración media más prolongada.

El caso de la intermediación financiera es diferente al de la construcción. Tomando como referencia el año 2005, puede verse que su incidencia del desempleo y la cantidad de cotizaciones en relación con el total eran bajas, aunque la cuantía y la duración de las prestaciones se encontraba ligeramente por encima de la media. Sin embargo, en 2012 su contribución a la entrada de perceptores en el sistema de protección ha crecido sustancialmente (se ha multiplicado casi por cinco) y, aunque su participación en las cotizaciones ha aumentado, no lo ha hecho en la misma proporción que el incremento de perceptores.

Finalmente, en el sector de la hostelería apenas ha cambiado el comportamiento de los factores subyacentes del RBT entre los dos años considerados, explicando su elevado valor en ambos momentos tanto su gran contribución a la incidencia del desempleo (que incluso ha aumentado en 2012) como su pequeña cantidad de cotizaciones en relación con la cantidad de perceptores que envía al sistema de protección.

Cuadro 5
DESCOMPOSICIÓN DE LA RATIO REGIONAL ENTRE PRESTACIONES
Y CONTRIBUCIONES (RBT) EN DIFERENTES COMPONENTES, POR COMUNIDADES
AUTÓNOMAS. MCVL-2005

	n_i/n (1)	d_i/d (2)	b_i/b (3)	tw/t_iw_i (4)	t_iw_i/tw (5)	RBT (6)
Andalucía	0,195	1,006	0,987	6,874	0,145	1,330
Aragón	0,025	0,919	1,041	30,913	0,032	0,751
Asturias	0,023	1,009	1,024	43,681	0,023	1,055
Baleares	0,051	0,909	0,973	38,770	0,026	1,745
Canarias	0,067	1,083	0,919	22,580	0,044	1,509
Cantabria	0,013	0,876	1,015	75,528	0,013	0,871
Castilla-La Mancha	0,041	1,010	0,933	27,279	0,037	1,049
Castilla y León	0,051	0,965	0,984	18,785	0,053	0,910
Cataluña	0,161	1,030	1,087	4,647	0,215	0,838
Com. Valenciana	0,116	0,989	0,989	9,688	0,103	1,102
Extremadura	0,030	1,079	0,850	62,029	0,016	1,725
Galicia	0,063	0,988	0,954	19,250	0,052	1,146
Madrid	0,124	0,993	1,047	4,888	0,205	0,632
Murcia	0,028	0,953	0,992	39,318	0,025	1,055
La Rioja	0,006	0,944	1,081	145,293	0,007	0,962
Total	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Nota: Ceuta y Melilla se incorporan en el análisis aunque los resultados no se muestran en el cuadro.

Cuadro 6
DESCOMPOSICIÓN DE LA RATIO REGIONAL ENTRE PRESTACIONES
Y CONTRIBUCIONES (RBT) EN DIFERENTES COMPONENTES, POR COMUNIDADES
AUTÓNOMAS. MCVL-2012

	n_i/n (1)	d_i/d (2)	b_i/b (3)	tw/t_iw_i (4)	t_iw_i/tw (5)	RBT (6)
Andalucía	0,185	1,064	0,922	7,875	0,127	1,429
Aragón	0,032	0,898	1,164	31,120	0,032	1,036
Asturias	0,022	0,948	1,059	45,027	0,022	1,015
Baleares	0,046	0,882	0,975	40,245	0,025	1,585
Canarias	0,059	1,031	0,889	26,146	0,038	1,413
Cantabria	0,014	0,984	1,060	74,026	0,014	1,119
Castilla-La Mancha	0,048	1,053	0,996	27,181	0,037	1,362
Castilla y León	0,052	0,964	1,054	19,099	0,052	1,017
Cataluña	0,171	0,965	1,071	4,391	0,228	0,775
Com. Valenciana	0,120	0,983	0,995	10,748	0,093	1,261
Extremadura	0,026	1,095	0,855	68,150	0,015	1,676
Galicia	0,059	1,002	0,999	19,213	0,052	1,132
Madrid	0,126	1,006	1,040	4,293	0,233	0,565
Murcia	0,029	1,016	0,960	42,439	0,024	1,188
La Rioja	0,007	0,906	1,144	139,131	0,007	1,065
Total	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Nota: Ceuta y Melilla se incorporan en el análisis aunque los resultados no se muestran en el cuadro.

En cuanto a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las cifras del RBT, las regiones que son subsidiadas por el resto en ambos años en mayor medida son Extremadura, Andalucía, Baleares y Canarias, y en menor medida Comunidad Valenciana, Galicia, Castilla-La Mancha y Murcia, mientras que Cataluña y, sobre todo, Madrid subsidian a las anteriores. Debe señalarse que la comparación de las cifras de ambos años muestra que en 2012 se ha producido un cierto agravamiento del grado de subsidio cruzado, dado que la magnitud del subsidio de Cataluña y Madrid ha aumentado y que regiones que en 2005 subsidiaban han pasado a ser subsidiadas en 2012 (es el caso de Aragón, Cantabria, Castilla y León y La Rioja).

El resultado de que las comunidades de Madrid y Cataluña actúan como subsidiadoras del resto se debe a que, si bien su aportación al desempleo y a las cotizaciones en relación al total son mayores que en el resto de regiones, su contribución relativa a la distribución de las cotizaciones es siempre mucho mayor que su contribución relativa a la distribución del volumen de desempleo. Por otra parte, la cuantía y la duración de las prestaciones en estas comunidades se encuentran cercanas a la media nacional.

Por el contrario, Extremadura, Canarias, Baleares y Andalucía son regiones subsidiadas por el resto porque su peso en la distribución de las entradas de perceptores de prestaciones es considerablemente superior en términos relativos al correspondiente en la distribución de las cotizaciones. Además, con la excepción de Baleares, el desempleo en estas comunidades es más prolongado que la media nacional (si bien la cuantía de las prestaciones, en particular en Extremadura, es inferior a la media en ambos años)¹⁹.

Los resultados obtenidos para las distintas comunidades autónomas son poco informativos si no se desciende a más detalle, ya que el subsidio cruzado puede explicarse por la estructura productiva regional (es decir, por la desigual presencia de los diferentes sectores en las comunidades) o, por el contrario, por elementos idiosincráticos regionales (es decir, por el desigual comportamiento de los mismos sectores en cada comunidad). Para intentar comprobar cuál de las dos explicaciones es más correcta, los cuadros 7 y 8 ofrecen los RBT de las ramas de actividad utilizadas anteriormente para una selección de comunidades autónomas (las que presentan un RBT más alto y más bajo) en los años 2005 y 2012.

Cuadro 7
RATIO SECTORIAL ENTRE PRESTACIONES Y CONTRIBUCIONES (RBT) EN VARIAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS. MCVL-2005

	Madrid	Cataluña	Andalucía	Extremad.	Baleares- Canarias
Ind. extractiva y energía	0,268	0,114	0,261	0,398	0,378
Ind. manufacturera	0,665	0,713	0,830	0,859	0,542
Construcción	1,552	1,529	1,689	1,530	1,053
Comercio	0,935	0,916	0,924	0,776	0,873
Hostelería	2,033	2,644	2,122	1,945	2,749
Transporte	0,473	0,490	0,493	0,499	0,451
Intermediación financiera	1,114	1,397	1,314	1,289	1,379
Act. inmobiliarias y servicios a empresas	1,296	1,664	1,240	1,092	0,906
Administración pública	0,869	0,634	0,574	1,223	0,303
Educación	0,912	0,489	0,711	0,783	0,404
Sanidad	0,670	0,561	0,486	0,444	0,288
Otros servicios personales y a hogares	1,518	1,315	1,063	1,200	0,965
Total	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Cuadro 8
RATIO SECTORIAL ENTRE PRESTACIONES Y CONTRIBUCIONES (RBT) EN VARIAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS. MCVL-2012

	Madrid	Cataluña	Andalucía	Extremad.	Baleares- Canarias
Ind. extractiva y energía	0,172	0,383	0,237	0,272	0,155
Ind. manufacturera	1,006	0,710	0,902	1,170	0,908
Construcción	3,035	2,613	2,782	1,948	1,407
Comercio	0,946	0,970	0,918	0,821	0,833
Hostelería	2,248	2,515	2,150	2,129	2,147
Transporte	0,454	0,517	0,512	0,510	0,516
Intermediación financiera	1,472	1,685	2,426	2,438	1,511
Act. inmobiliarias y servicios a empresas	1,378	1,798	1,300	1,324	1,013
Administración pública	0,460	0,448	0,603	0,857	0,264
Educación	0,916	0,606	0,756	0,755	0,506
Sanidad	0,659	0,465	0,436	0,433	0,350
Otros servicios personales y a hogares	1,464	1,178	1,002	0,996	1,028
Total	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

La información mostrada en estos cuadros sugiere que la composición sectorial importa mucho. Dos elementos son relevantes a la hora de alcanzar esta conclusión. El primero es que el número de ramas con ratios RBT altos o bajos no difiere sustancialmente entre las comunidades consideradas. Así, el número de ramas con un RBT por encima de la unidad se sitúa en 4 o 5 para todas las comunidades (las excepciones son Extremadura en 2005 –6 ramas– y Canarias-Baleares en 2012 –3 ramas–). El segundo factor tiene que ver con los valores de los cocientes RBT de las mismas ramas en distintas regiones. Hostelería en ambos años y construcción en 2012 son los sectores que muestran los ratios más elevados en todas la comunidades, con valores por encima de 2, mientras que la industria extractiva y energía siempre ofrece el valor más bajo para todas la regiones y años.

Por tanto, las diferencias entre comunidades en relación con sus cocientes RBT no se deben a sectores particulares con ratios extremadamente altos o bajos en determinadas regiones, puesto que las mismas ramas de actividad tienden a mostrar cifras similares de los cocientes RBT. Esto implica que la existencia del subsidio cruzado descansa principalmente en la distribución sectorial del empleo, es decir, el hecho de que el peso en la ocupación de ramas con ratios RBT elevados en regiones subsidiadas es mayor que los correspondientes pesos en regiones subsidiadoras²⁰.

6. Conclusiones

Este artículo ha tratado de examinar una serie de aspectos relacionados con el funcionamiento y la financiación de los sistemas de protección por desempleo. En primer lugar, se han presentado los elementos esenciales de un sistema de “experience rating”, en el que se recurre a un impuesto sobre los despidos para financiar las prestaciones por desempleo y el tipo de cotización de cada empresa depende de las prestaciones pagadas a los trabajadores que ha despedido recientemente, es decir, de su historial de despidos. El sistema más cercano (aunque incompleto) es el que funciona (con diferentes métodos) en los Estados Unidos de América. La idea de examinar sus características tiene que ver con una cuestión más general, cual es el reparto de los costes asociados a la rotación en el mercado de trabajo.

En segundo lugar, se han examinado algunos de los efectos que pueden provocar los sistemas de protección por desempleo que carecen de “experience rating” o que lo tienen establecido de forma parcial. Debe señalarse que en todos los sistemas de tipo contributivo de los países desarrollados (con la excepción de Estados Unidos) se utilizan cotizaciones sobre el trabajo uniformes para financiar las prestaciones. Este método de financiación afectaría a las decisiones de despido de las empresas, ya que los empleadores no tienen en cuenta el coste que se impone al sistema si los trabajadores son despedidos y reciben prestaciones, y generaría subsidios cruzados entre sectores y empleadores, porque aquellos con menor movilidad laboral (menos despidos) subsidian a los que tienen mayor movilidad laboral (más despidos), distorsionando la asignación de recursos entre ellos.

Los trabajos teóricos y empíricos tienden a confirmar estos resultados esperados. Por un lado, en un sistema con “experience rating” parcial los tipos máximos fijados son generalmente demasiado bajos para asegurar que el sistema traspase completamente los costes de las prestaciones de sus extrabajadores a los empleadores de elevada rotación. Esto implica que las empresas pueden esperar pagar unos impuestos en el futuro que son inferiores al coste total de las prestaciones percibidas por sus trabajadores, lo que tiene un efecto incentivo para que las empresas ajusten sus fluctuaciones de demanda a través de contratos implícitos con sus trabajadores. Esta imperfección del sistema aumentaría el paro total al incrementar el desempleo vinculado a los despidos temporales (por hacer más barato el despido adicional, a partir de un cierto umbral). Por otro lado, hay empleadores que son subsidiados a través del sistema de protección (puesto que el gasto en prestaciones que hacen los trabajadores que despiden es superior a los ingresos que generan mediante cotizaciones) mientras otros empleadores subsidian a los primeros.

En tercer lugar, se han utilizado datos españoles para examinar los dos principales inconvenientes que se han acaban de comentar. Por un lado, se ha analizado el efecto sobre el desempleo y las transiciones entre la ocupación y el paro. La conclusión a la que se ha llegado es que la combinación del uso intenso de los contratos temporales, la rotación laboral y la carencia de “experience rating” en España implica que ciertas empresas pueden incurrir en menores costes al despedir a sus trabajadores (al menos desde la perspectiva de la financiación del sistema) y enviarlos al sistema de protección por desempleo, haciendo que las

recontrataciones de los mismos trabajadores sean muy comunes en el mercado laboral español: alrededor de un tercio de los episodios de pérdida de empleo que son seguidos por un episodio de percepción de prestaciones por desempleo implican la vuelta de los trabajadores a la misma empresa. La mayor parte de estas recontrataciones están relacionadas con el uso de contratos de naturaleza temporal.

Por otro lado, se ha tratado de cuantificar el grado de subsidio cruzado en el sistema de protección entre sectores de actividad económica y comunidades autónomas. Para ello se ha calculado el ratio entre prestaciones y cotizaciones (RBT) a partir del cociente entre el producto de la incidencia de las prestaciones por desempleo, la duración de las prestaciones y su cuantía, por una parte, y las contribuciones relativas de las cotizaciones salariales, por otra parte, utilizando los datos de la Muestra Continua de Vidas Laborales. Nuestros resultados muestran que el RBT puede variar con el ciclo económico, aumentando o disminuyendo el grado de subsidio cruzado, pero que dichos subsidios son bastante persistentes entre ramas de actividad y regiones. Tanto en años de expansión como de recesión, algunas ramas de servicios (hostelería, intermediación financiera, y actividades inmobiliarias y servicios a empresas), junto con el sector de la construcción, son sectores subsidiados relativamente a través del sistema de protección por desempleo. En cuanto a las Comunidades Autónomas, algunas (especialmente Madrid y Cataluña) subsidian de forma permanente a otras. Este resultado se explica principalmente por la distribución sectorial del empleo (el peso en la ocupación de ramas con ratios RBT elevados en regiones subsidiadas es mayor que los correspondientes pesos en regiones subsidiadoras) y no tanto por el desigual comportamiento de los mismos sectores en cada comunidad. Además, la dispersión sectorial/regional de los RBT ha tendido a aumentar en 2012 con respecto a 2005.

Resulta evidente que ambos aspectos no pueden achacarse exclusivamente a un solo factor (el modo de financiar el sistema de protección por desempleo) sino que existen varios elementos cuya interacción genera los resultados obtenidos. El artículo ha tratado de sacar a la luz la importancia que tienen los incentivos (tanto para las empresas como para los trabajadores) en el diseño de las instituciones económicas y cómo la interrelación de distintos factores puede dar lugar a resultados poco satisfactorios. En este sentido, la interacción entre la temporalidad, la rotación laboral y el sistema de protección por desempleo resulta muy relevante a la hora de explicar el elevado grado de recontrataciones existente en el mercado laboral español así como el intenso y persistente grado de subsidio cruzado entre sectores y regiones. El excesivo nivel del empleo temporal (no causal) y de la rotación laboral son elementos cuya importancia no puede dejar de mencionarse como factores asociados a los problemas que se han estudiado en el artículo y a cuya reducción habría que dedicar grandes esfuerzos, puesto que han generado multitud de costes para los trabajadores e incluso externalidades negativas sobre el conjunto de la economía (Toharia, 2005; Boeri, 2011; García-Serrano y Malo, 2013)²¹.

Otras cuestiones, como las posibles relaciones entre la forma de financiación del sistema de protección por desempleo y otras instituciones del mercado de trabajo o la posibilidad de que otros instrumentos de la política de empleo como los subsidios a la contratación puedan

ser utilizados como alternativa a la existencia de diferencias en los tipos en función del historial de despidos, son asuntos que quedan fuera del alcance del artículo pero que resultan de interés para investigaciones futuras.

Apéndice

CUADRO A.1
RESUMEN DE ALGUNOS ELEMENTOS BÁSICOS DEL SISTEMA
DE “EXPERIENCE RATING” DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Se financia con impuestos a los empleadores que varían según la información de la historia pasada de los despidos de los trabajadores de cada empresa.
Administración	<ul style="list-style-type: none"> • Los gobiernos estatales administran el programa y el gobierno federal devuelve a los Estados los gastos de administración. • Los Estados pueden variar la base salarial imponible (siempre que fuese igual o superior al mínimo federal), los métodos de “experience rating”, los tipos impositivos, las condiciones de elegibilidad para las prestaciones, las reglas para las sanciones y la cuantía y la duración de las prestaciones.
Cuantía de las prestaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Es un porcentaje de los salarios del empleo anterior (en 2011 cerca del 36% del salario medio semanal).
Duración de las prestaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Máximo de 26 semanas. Los desempleados pueden recibir, bajo determinadas circunstancias, hasta 99 semanas de prestaciones: <ul style="list-style-type: none"> – Hasta 26 semanas de prestaciones estatales regulares financiadas con cargo a las contribuciones de prestaciones contributivas estatales. – Hasta 53 semanas dentro del programa de Compensación de Desempleo de Emergencia, establecido en 2008 y financiado con contribuciones de prestaciones contributivas federales. Este número de semanas no es uniforme entre estados sino que depende en parte de la tasa de paro estatal. – Hasta 20 semanas dentro del programa de Prestaciones Extendidas financiado conjuntamente con fuentes procedentes de los Estados y del gobierno federal.
Tipos impositivos	<ul style="list-style-type: none"> • Un tipo impositivo federal del 6,2% grava los primeros 7.000 dólares de ingresos laborales de los trabajadores. Si el Estado ha adoptado un programa de prestaciones contributivas que sigue todas las recomendaciones del gobierno federal, los empleadores pueden deducirse hasta el 90% del tipo impositivo federal.

Tablas impositivas	<ul style="list-style-type: none"> • El objetivo de las tablas es asegurar que el fondo siempre tenga reservas suficientes para pagar las prestaciones. • Las tablas de tipos mínimos y máximos que se aplican a la base imponible salarial son diferentes en cada Estado y normalmente están vinculadas al nivel de reservas existentes en el fondo. • El tipo que pagan los empleadores depende del historial de despidos. Las empresas con muchos (pocos) despidos tienen tipos más altos (bajos): <ul style="list-style-type: none"> – Tipos mínimos: 0-2,5%. – Tipos máximos: 5-14%.
Bases imponibles	<ul style="list-style-type: none"> • Varían en cada ESTADO (2011): <ul style="list-style-type: none"> – Mínimo: 7.000\$ (Arizona, California, Florida). – Máximo: 34.600\$ (Alaska), 34.200\$ (Hawaii), 33.300\$ (Idaho) y 37.300\$ (Washington).
Periodo base y retardos temporales	<ul style="list-style-type: none"> • El tipo impositivo de cada empleador en un año suele basarse en su “experience rating” calculado en un determinado periodo de tiempo (ciertos trimestres) antes de la fecha en que el tipo es efectivo (por ejemplo, el 1 de enero o el 30 de junio). • El “experience rating” del empleador refleja su comportamiento a lo largo de una serie de años (tres, cinco años dependiendo del Estado) previos a dicho periodo. Esto significa que se produce una respuesta de las cargas impositivas con un cierto retraso con respecto al pago de las prestaciones.
Costes compartidos	<ul style="list-style-type: none"> • Los empleadores con un historial de despidos elevado pagan normalmente el tipo estatal de contribución máxima, aunque estos no son lo suficientemente elevados como para cubrir todos los costes. Estos costes no cubiertos representan la carga compartida por (socializada entre) todos los empleadores. • Existen tres costes compartidos que origina el sistema: <ul style="list-style-type: none"> – Coste o carga económica ineficaz del sistema, que es la cuantía de las prestaciones pagadas a los trabajadores que superan los tributos pagados por sus antiguos empleadores. – Coste económico inactivo, que se corresponde con la cuantía de las prestaciones pagadas a trabajadores desempleados pertenecientes a empresas que cerraron por ir mal el negocio. – Prestaciones sin coste económico o no cargadas, que se corresponden con las prestaciones por desempleo pagadas en situaciones sobre las que el anterior empresario no es responsable, como por ejemplo cuando la causa de finalización del empleo se debe a razones personales o en el caso de prestaciones relacionadas con dependientes (hijos) de las personas desempleadas.

Notas

1. Véase Katz (1986), Mortensen (1990), Katz y Meyer (1990), Card y Levine (2000), Røed y Nordberg (2003), Lalive *et al.* (2006), y van Ours and Vodopivec (2006). Revisiones generales de los estudios que se han centrado en esta cuestión se pueden encontrar en Atkinson y Mickelwright (1991), Devine y Kiefer (1991) y Krueger y Meyer (2002). Para el caso español, puede consultarse García-Mainar y Toharia (2000), Bover *et al.* (2002) y Jenkins y García-Serrano (2004), así como la revisión realizada en Toharia *et al.* (2010).
2. Véase Feldstein (1976), Topel (1983), Burdett y Wright (1989), Albrecht y Vroman (1999) y Fath y Fuest (2005a, 2005b).
3. Esta mayor rotación puede deberse al carácter estacional de las actividades económicas pero también al distinto poder de mercado de las empresas, elementos que pueden influir en la capacidad de las mismas para estabilizar el empleo de sus trabajadores.
4. En Malo (2001) se modeliza tal situación y se muestra que esta forma institucional del despido colectivo no proporciona una solución al problema distributivo y puede terminar tanto en infracompensación como en sobrecompensación de las pérdidas esperadas de ingreso. Grund (2006) contrasta estas predicciones con datos alemanes encontrando apoyo empírico para ellas.
5. Utilizando la información disponible sobre los tipos de cotización por desempleo que sirven para financiar el sistema de prestaciones (contributivas) en los países europeos, destaca el hecho de que Holanda, que presenta la mayor intensidad de las políticas pasivas del mercado de trabajo (y un esfuerzo similar al de España), tiene tipos de cotización superiores a los de España, Austria o Francia. Sin embargo, debe destacarse que esta información es parcial, ya que prácticamente en todos los países europeos el Estado subsidia en parte el sistema o aporta recursos en caso de que las cotizaciones no cubran la totalidad del gasto.
6. El sistema se constituyó en el periodo de la Gran Depresión, después de que una comisión nombrada por el entonces gobernador de New York Franklin D. Roosevelt generara un informe con recomendaciones para el diseño de un sistema de prestaciones contributivas que cubriese el riesgo de desempleo. La comisión recomendaba un sistema cooperativo entre el gobierno federal y los estados que permitiera compartir el riesgo en el ámbito nacional, evitar la competencia entre estados al solicitar a todos ellos su participación y dejar la administración y el diseño de las prestaciones a los estados. Estas recomendaciones influyeron en la legislación impositiva federal que luego fue incluida en la legislación sobre Seguridad Social.
7. Una descripción con mayor detalle sobre las características del sistema norteamericano y sus problemas se encuentra en varios estudios como los de Tannenwald y O’Leary (1997), O’Leary y Pofatak (2008) y Henchman (2011).
8. Por estados, la cuantía semanal de las prestaciones oscila entre los 190 dólares de Mississippi y los 415 dólares de Hawaii.
9. Con respecto a la cobertura del sistema de prestaciones en Estados Unidos, hay que mencionar tres aspectos. Primero, no todos los trabajadores tienen derecho a percibir prestaciones; están excluidos los nuevos entrantes en el mercado de trabajo y los trabajadores por cuenta propia y aquellos con contrato temporal y a tiempo parcial. Segundo, Estados Unidos es uno de los pocos países de la OCDE para el que no existe información de la tasa de cobertura (véase los anexos estadísticos del *Employment Outlook* publicado anualmente por la OCDE). Y tercero, en este país se calcula lo que se denomina el “take-up rate” que sería la proporción de trabajadores elegibles para recibir prestaciones que, al ser despedidos, las solicitan y comienzan a percibirlas; esta proporción suele situarse en torno al 80-85% en periodos expansivos y alrededor del 90-95% en periodos recesivos de las últimas décadas.
10. Sí existen datos en el caso de las empresas nuevas. En general, los estados tienen libertad para asignar una tarifa o tipo igual para todos los nuevos empleadores o una tasa distinta según la rama de actividad a que pertenezca la empresa. La mayoría de ellos aplican tipos iguales, mientras que algunos fijan en algunos sectores una tasa mayor, como ocurre en muchos de ellos con el sector de la construcción, que tiene la tarifa más elevada. En los últimos años la tasa efectiva para la construcción ha oscilado entre el 6,8% y el 8,1%.

11. Existen otros de índole más práctica, como son la determinación del periodo base y los retardos temporales, los costes compartidos y las exclusiones, la elección de los tipos máximos y mínimos, o la elección de las tablas de tipos. Un análisis más detallado de los mismos se encuentra en Arranz y García-Serrano (2014a).
12. Topel y Welch (1980) plantean un modelo similar, en el que la demanda del producto es puramente estacional. Esto significa que las empresas eligen la cantidad óptima de trabajo sabiendo de antemano la demanda de producto, es decir, no existe incertidumbre. Este modelo se aleja claramente de la realidad, puesto que la mayor parte de las perturbaciones de demanda no son estacionales y no se pueden prever con antelación.
13. Entre ellas se encuentra que refleja adecuadamente la información aportada por otras fuentes. Por ejemplo, los datos del panel enlazado correctamente son comparables a los ofrecidos por la Encuesta Trimestral de Coste Laboral en el caso de los salarios y por las estadísticas laborales publicadas por el Servicio Público de Empleo en el caso de la cuantía reconocida a los beneficiarios de prestaciones por desempleo. También se ha comprobado que el total de episodios de percepción de prestaciones por desempleo que comienzan en un año coincide con las cifras de altas en el sistema ofrecidas por las estadísticas laborales (véase Toharia *et al.*, 2009, y Arranz *et al.*, 2013a).
14. Este resultado ya había sido obtenido por Alba *et al.* (2007) con una muestra de datos de la seguridad social para el periodo 2000-2002 y Arranz y García-Serrano (2014b) con la MCVL para el periodo 2004-2007. Ambos estudios, junto con el de Alba *et al.* (2012), ponen énfasis en los tránsitos desde el paro con prestaciones hacia el empleo distinguiendo si la salida es hacia un nuevo empleo o hacia la empresa anterior.
15. B_i son las prestaciones recibidas por los trabajadores en la rama de actividad o región i durante el periodo considerado; T_i son las contribuciones pagadas por las empresas de la rama de actividad o región i ; y R (que es igual a $\sum B_i / \sum T_i$) es el cociente entre las prestaciones y las contribuciones en el total de la región o rama de actividad. La razón de dividir entre R es que permite una normalización adecuada, además de que a largo plazo puede diferir de 1 por diferentes causas (por ejemplo, por cambios en las prestaciones o el desempleo). De esta forma, el resultado representa el exceso de prestaciones sobre contribuciones para cada sector que prevalecería si el programa estuviera en equilibrio.
16. Las comunidades que se incluyen en el análisis son todas excepto Navarra y País Vasco dado que la MCVL no incluye datos de la Agencia Tributaria de ambas por pertenecer a un régimen fiscal diferente al del resto.
17. Las ramas de actividad agrupadas incluidas en el análisis son “industria extractiva y energía”, “industria manufacturera”, “construcción”, “comercio”, “hostelería”, “transporte”, “intermediación financiera”, “alquiler de inmuebles y servicios a empresas”, “administración pública”, “educación”, “sanidad” y “otros servicios personales y a hogares” (se ha excluido la agricultura al no poder tenerse en cuenta el subsidio agrario dentro de las prestaciones por desempleo).
18. En estos cuadros, “t” se fija con un valor de 7,55% como tipo de cotización de los contratos indefinidos para el año 2005 y de 7,05% para el año 2012, y con un valor de 8,63% como tipo de cotización de los contratos temporales. Este último es una media ponderada que tiene en cuenta los tipos diferentes y el peso que tienen los contratos temporales a tiempo completo y a tiempo parcial en la contratación temporal total en ambos años; en particular, $8,63\% = [(2/3) \cdot 8,3\% + (1/3) \cdot 9,3\%]$.
19. Cabe plantearse cuál es la relevancia que tiene para los resultados obtenidos el hecho de que en el análisis no estén incluidas Navarra y País Vasco. Resulta imposible saber qué habría sucedido si se hubiese contado con esa información, pero al menos es posible conocer la dirección del sesgo producido por su ausencia. Los datos de la Encuesta de Población Activa muestran que el peso del empleo temporal en ambas comunidades era inferior a la media nacional tanto en 2005 como en 2012 a la vez que en la distribución sectorial del empleo se caracterizaban por tener un mayor peso del sector industrial, un menor peso del sector servicios y un peso similar de la construcción en comparación con la media nacional. Ello viene a sugerir que lo más probable es que ambas comunidades sean subsidiadoras netas, en la línea de lo que sucede con Cataluña, por lo que cabría esperar que la consideración de sus datos no alterase sustancialmente la clasificación del resto de las regiones, aunque sí afectase a los valores concretos del RBT obtenidos en el análisis realizado en el artículo.
20. De hecho, un análisis de la distribución del empleo por regiones (que no se muestra por razones de espacio) basado en los datos de la Encuesta de Población Activa muestra que las regiones subsidiadas presentan una

mayor proporción de empleos en sectores con niveles más altos de RBT como la hostelería –en Baleares y Canarias– y la construcción –en Andalucía y Extremadura–. A pesar de que la crisis económica golpeó duramente el sector de la construcción y sectores afines, la proporción de empleos en la construcción sigue siendo superior a la media en Extremadura y Canarias en 2013. En el extremo contrario, las regiones subsidiadoras tienen una mayor proporción de empleos en sectores con RBT más bajos. Esto ocurre en Cataluña con la industria manufacturera, mientras que en Madrid (no tan evidente en Cataluña) la proporción de empleos en hostelería y construcción es más baja que en el resto de las comunidades y la proporción en el sector servicios (información y comunicación, intermediación financiera, actividades técnicas y científicas, etc.) es mucho mayor.

21. Las propuestas para mejorar los resultados del mercado de trabajo reduciendo la importancia de la dualidad van desde medidas puntuales a otras más exhaustivas e incluso mecanismos alternativos. Entre las primeras se encontraría la reducción de las diferencias de costes entre contratos (a través del incremento de la diferencia del tipo de cotización por desempleo, reduciendo el tipo de los contratos indefinidos y aumentando el de los temporales) y de la reducción de la diferencia de las indemnizaciones por finalización de contrato (disminuyendo el de los contratos indefinidos y aumentando el de los temporales). Otras propuestas más extremas propugnan establecer un sistema de contratación basado en un único contrato que se concibe como indefinido y cuya indemnización por despido va creciendo con la antigüedad, con indemnizaciones máximas inferiores a las actuales (OCDE, 2014, capítulo 4). Finalmente, entre los mecanismos alternativos habría que mencionar las propuestas sobre sistemas de financiación de las prestaciones por desempleo que tengan en cuenta el contexto general de la protección del empleo (Blanchard y Tirole, 2004, 2008), planteando la posibilidad de establecer un impuesto a los despidos (o, de forma más general, a las separaciones del puesto de trabajo).

Referencias

- Alba-Ramírez, A.; Arranz, J. M., y Muñoz-Bullón, F. (2007), “Exits from unemployment: recall or new job”, *Labour Economics*, 14: 788-810.
- Alba-Ramírez, A.; Arranz, J. M., y Muñoz-Bullón, F. (2012), “Re-employment probabilities of unemployment benefit recipients”, *Applied Economics*, 44(28): 3645-3664.
- Albrecht, J. W., y Vroman, S. B. (1999), “Unemployment compensation finance and efficiency wages”, *Journal of Labor Economics*, 17: 141-167.
- Anderson, P., y Meyer, B. D. (1993), “The unemployment insurance payroll tax and interindustry and interfirm subsidies”, 111-144, en J. Poterba (ed.), *Tax policy and the economy*, MIT Press.
- Anderson, P., y Meyer, B. D. (2000), “The effects of unemployment insurance payroll taxes on wages, employment, claims and denials”, *Journal of Public Economics*, 78: 81-106.
- Arranz, J. M., y García-Serrano, C. (2011), “Are the MCVL tax data useful? Ideas for mining”, *Hacienda Pública Española*, 199(4): 151-186.
- Arranz, J. M.; García-Serrano, C., y Hernanz, V. (2013a), “How do we pursue ‘labourmetrics’? An application using the MCVL”, *Estadística Española*, 55(181): 231-254.
- Arranz, J. M.; García-Serrano, C., y Hernanz, V. (2013b), “Active labour market policies in Spain: A macroeconomic evaluation”, *International Labour Review*, 152(2), 327-348.
- Arranz, J. M., y García-Serrano, C. (2014a), “Un examen de los sistemas de prestaciones por desempleo de *experience rating*”, Papeles de Trabajo, Instituto de Estudios Fiscales, n.º 4.

- Arranz, J. M., y García-Serrano, C. (2014b), "The interplay of the unemployment compensation system, fixed-term contracts and rehiring: the case of Spain", *International Journal of Manpower*, 35(8), 1236-1259.
- Atkinson, A. B., y Micklewright, J. (1991), "Unemployment compensation and labor market transitions: a critical view", *Journal of Economic Literature*, 29, 1679-1727.
- Blanchard, O. y Tirole, J. (2004), "Redesigning the employment protection system", *De Economist*, 152(1): 1-20.
- Blanchard, O. y Tirole, J. (2008), "The joint design of unemployment insurance and employment protection: A first pass", *Journal of the European Economic Association*, 6(1): 45-77.
- Boeri, T. (2011), "Institutional reforms and dualism in European labor markets", 1173-1236, en D. Card y O. Ashenfelter (eds.), *Handbook of Labor Economics*, North-Holland.
- Bover, O.; Arellano, M., y Bentolila, S. (2002), "Unemployment duration, benefit duration, and the business cycle", *Economic Journal*, 112: 1-43.
- Burdett, K., y Wright, R. (1989), "Optimal firm size, taxes, and unemployment", *Journal of Public Economics*, 39: 275-287.
- Card, D., y Levine, P. B. (1994), "Unemployment insurance taxes and the cyclical and seasonal properties of unemployment", *Journal of Public Economics*, 53: 1-29.
- Card, D. E., y Levine, P. B. (2000), "Extended benefits and the duration of UI spells: Evidence from the New Jersey extended benefit program", *Journal of Public Economics*, 78(1-2): 107-38.
- Corak, M. y Chen, W. (2003), "Firms, industries and unemployment insurance: an analysis using employer-employee data", IZA Discussion Papers 811, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Devine, T. J., y Kiefer, N. M. (1991), *Empirical Labor Economics: the search approach*, New York: Oxford University Press.
- Fath, J., y Fuest, C. (2005a), "Experience rating versus unemployment protection laws in a model where firms monitor workers", *Scandinavian Journal of Economics*, 107(2): 299-313.
- Fath, J., y Fuest, C. (2005b), "Temporary layoffs and unemployment insurance: Is experience rating desirable?", *German Economic Review*, 6(4): 471-483.
- Feldstein, M. S. (1976), "Temporary layoffs in the theory of unemployment", *Journal of Political Economy*, 84: 937-957.
- García Mainar, I., y Toharia, L. (2000), "Prestaciones por desempleo y búsqueda de empleo", *Revista de Economía Aplicada*, 23: 5-33.
- García-Serrano, C., y Malo, M. A. (2013), "Employment and the quality of jobs. Country case studies on labour market segmentation: Spain", Employment Working Paper No. 143, International Labour Office, Geneva.
- Grund, C. (2006), "Overcompensation by severance payments", *Applied Economics*, 38(8): 925-930.
- Hamermesh, D. S. (1993), *Labour demand*, Princeton: Princeton University Press.
- Henchman, J. D. (2011), "Unemployment insurance taxes: options for program design and insolvent trust funds", Tax Foundation, Background Paper n.º 61, Tax Foundation.

- Jenkins, S. P., y García-Serrano, C. (2004), “The relationship between unemployment benefits and re-employment probabilities: evidence from Spain”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 66(2): 239-260.
- Jurajda, S. (2004), “Recalls and unemployment insurance taxes”, *Applied Economics Letters*, 11: 651-656.
- Katz, L. F. (1986), “Layoffs, recalls and the duration of unemployment”, NBER Working Paper n.º 1825.
- Katz, L. F., y Meyer, B.D. (1990), “Unemployment insurance recall expectations, and unemployment outcomes”, *Quarterly Journal of Economics*, 105: 973-1002.
- Kluge, J. (2010), “The effectiveness of European active labor market programs”, *Labour Economics*, 17: 904-918.
- Krueger, A., y Meyer, B. (2002), “Labor supply effects of social insurance”, en A. Auerbach y M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, Elsevier: Amsterdam..
- Lalive, R.; Van Ours J., y Zweimüller, J. (2006), “How changes in financial incentives affect the duration of unemployment”, *Review of Economic Studies*, 73(4): 1009-1038.
- Malherbet, F., y Ulus, M. (2003), “Unemployment insurance and labor reallocation”, Working Paper 2003-17, Centre de Recherche en Economie et Statistique.
- Malo, M. A. (2001), “European labour law and severance pay determination in collective redundancies”, *European Journal of Law and Economics*, 12(1): 73-90.
- Malo, M. A., y García-Serrano, C. (2010), “Indemnizaciones por despido y prestaciones por desempleo: la experiencia internacional y el caso español”, *Papeles de Economía Española*, 124: 247-265.
- Mortensen, D. T. (1990), “A structural model of unemployment insurance benefit effects on the incidence and duration of unemployment”, en Y. Weiss y G. Fishelson (eds.), *Advances in the theory and measurement of unemployment*, Macmillan: London.
- OCDE (2004), *Employment Outlook 2004*, Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2014), *Employment Outlook 2014*, Paris: OECD Publishing.
- O’Leary, Ch., y Poftak, S. (2008), “Unemployment insurance in Massachusetts”, Policy Brief January, Pioneer Institute.
- Røed, K., y Nordberg, M. (2003), “Temporary layoffs and the duration of unemployment”, *Labour Economics*, 10: 381-398.
- Tannenwald, R., y O’Leary, Ch. (1997), “Unemployment insurance policy in New England”, Upjohn Institute Working Paper n.º 97-49, Upjohn Institute for Employment Research.
- Toharia, L. (dir.) (2005), *El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- Toharia, L.; Arranz, J. M.; García-Serrano, C., y Hernanz, V. (2009), *El sistema español de protección por desempleo: equidad, eficiencia y perspectivas*, Estudio FIPROS 2008/26, Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo e Inmigración.

- Toharia, L.; Arranz, J. M.; García-Serrano, C., y Hernanz, V. (2010), “El sistema de protección por desempleo y la salida del paro”, *Papeles de Economía Española*, 124: 230-246.
- Topel, R. (1983), “On layoffs and unemployment insurance”, *American Economic Review*, 73: 541-559.
- Topel, R., y Welch, F. (1980), “Unemployment insurance: survey and extensions”, *Economica*, 47: 351-379.
- Van Ours, J., y Vodopivec, M. (2006), “How shortening the potential duration of unemployment affects the duration of unemployment: evidence from a natural experiment”, *Journal of Labor Economics*, 24(2): 351-378.

Abstract

An Unemployment Compensation System based on the “experience rating” principle draws its funds from a payroll tax on employers and establishes different tax rates according to the individual employer’s layoff history. This paper shows how it works and examines some of its advantages and disadvantages, bearing in mind the more general issue of the distribution of the costs associated with labour turnover. It also analyses two problems associated with incomplete or partial “experience rating”: the excessive number of temporary layoffs and the existence of cross-subsidization among regions, sectors and firms. Using tax data from the Continuous Sample of Working Life (*MCVL, Muestra Continua de Vidas Laborales*), we measure these effects for the Spanish case. Our results provide some hints on the potential gains of implementing a system containing some “experience rating” elements in the financing and design.

JEL Classification: J65, H50

Key Words: Unemployment Benefits, Experience Rating, MCVL, Cross Subsidization