

Las prestaciones de desempleo en Europa¹

Unemployment benefits in Europe

Pierre Fadeuilhe*

RESUMEN

El propósito de este artículo es presentar los diversos sistemas de compensación por desempleo en Europa y analizar si este tema no podría constituir un nuevo proyecto que promueva la integración de cada Estado miembro en la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE: Europa; Desempleo; Sistemas de compensación; Prestaciones.

ABSTRACT

The purpose of this article is to present the various unemployment compensation systems in Europe and analyze whether this issue could not constitute a new project, which promotes the integration of each member state into the European Union.

KEY WORDS: Europe; Unemployment; Compensation systems; Benefits.

INTRODUCCIÓN

Tal vez en la mente de muchos latinoamericanos en general, y argentinos en particular, Europa aparece como un área de prosperidad, uniforme en sus características y reglas de funcionamiento. Esta es una visión que puede describirse como idílica. La Unión Europea sigue hoy en construcción y debe demostrar cada día su razón de ser.

¹ Este artículo es la prolongación de una conferencia realizada el 16/08/2018 como parte de la serie de conferencias USAL-Escuela de Posgrado del Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, sobre derecho francés y europeo. El autor agradece especialmente a la Dra. Martina Rojo, directora de la carrera de Abogacía –Plan integrado Franco Argentino (USAL)– y al Sr. Guillaume Gibert, coordinador del Programa La Condamine (USAL).

* Docente *Maître de conférences* en el INP (Instituto Nacional Politécnico) de Toulouse, Francia. Investigador en el IRDEIC (Instituto de Investigación en Derecho Europeo, Internacional y Comparado, Universidad de Toulouse Capitole, Francia).

Es cierto que la Unión Europea tiene instituciones políticas comunes. Su estructura institucional es, en parte, supranacional y, en parte, intergubernamental: el Parlamento europeo se elige por sufragio universal directo, mientras que el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea están compuestos por representantes de los Estados miembros. El presidente de la Comisión Europea es elegido por el Parlamento a propuesta del Consejo Europeo. Por su parte, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es responsable de garantizar la aplicación del derecho de la Unión Europea.

Pero en los niveles político y económico, está claro que existen diferencias reales. Así, para dar algunos ejemplos, en 2010, Grecia, al borde de la bancarrota, fue el primer estado miembro de la zona del euro en solicitar la asistencia del Fondo Monetario Internacional, un hecho único que destaca los límites de gobernanza europea. En 2016, el Reino Unido votó el *Brexit* para salir de la Unión Europea. Finalmente, durante meses y meses, la crisis migratoria amenaza a la Unión Europea con la desintegración.

En el mismo sentido, la política social y de empleo es principalmente responsabilidad de los Estados miembros. Por lo tanto, la legislación laboral y la ley de protección social varían de un país a otro, y la Unión Europea se limita a apoyar y complementar las políticas aplicadas por los Estados miembros en las áreas de inclusión y protección social. Es dentro de este marco que la *Estrategia Europa 2020* para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, desarrollada por la Unión Europea, ha establecido objetivos para sacar, al menos, a 20 millones de personas de la pobreza y de la exclusión social y aumentar a 75 % la tasa de empleo de la población de 20 a 64 años.

El propósito de este artículo es presentar los diversos sistemas de compensación por desempleo en Europa y analizar si este tema no podría constituir un nuevo proyecto, que promueva la integración de cada estado miembro en la Unión Europea.

1. La tasa de desempleo en Europa

Con 17,2 millones de personas desempleadas, la tasa de desempleo en la Unión Europea alcanza el 7 % en mayo de 2018 y el 8,4 % en la zona euro. Son las tasas más bajas desde la crisis de 2008. De hecho, el pico de desempleo en la Unión Europea se alcanzó a principios de 2013, con una tasa del 11 % (12 % para la zona del euro). Desde entonces, ha disminuido constantemente.

Sin embargo, estos indicadores agregados ocultan importantes disparidades entre los Estados miembros. Una amplitud de 18 puntos separa los extremos. Mientras que la República Checa tiene una tasa de desempleo del 2,3 % y Alemania registra el 3,4 %, sube al 20,1 % en Grecia y al 15,8 % en España. Por su parte, Francia ocupa el cuarto lugar entre los Estados más afectados por el desempleo con un 9,2 %, mientras que el promedio de la zona euro es del 8,4 %.

¿Cómo explicar esta mejora en materia laboral? Varios parámetros entran en juego. Por supuesto, la mejora de la situación internacional es una primera explicación. Desde el punto de vista europeo, la recesión mundial causada por la crisis financiera de 2008 parece haber terminado.

Pero aparentemente las políticas públicas implementadas por los gobiernos de la zona euro han desempeñado un papel central, con más o menos determinación y éxito, en esta lenta aunque constante disminución del desempleo en la zona euro. Esta cifra de 8.4 % oculta las disparidades regionales, particularmente entre los países del norte, eficientes, y los países del sur, algunos de los cuales no logran absorber el desempleo estructural y son costosos económica y socialmente.

Los países germánicos, en particular, Alemania (3,4 %) y Austria (4,6 %), están entre los más exitosos en términos de empleo. Las reformas del mercado laboral alemán introducidas a principios de la década de 2000, que han flexibilizado considerablemente

el mercado laboral, a menudo se citan como ejemplos. La tasa de desempleo, que no superó el 7,6 % en el apogeo de la crisis, ahora está por debajo del 4 %.

Las mismas causas, los mismos efectos: Irlanda, después de sufrir fuertemente la crisis (15,5 % de desempleo en 2012), ha aprobado recortes de gastos y una flexibilización de su legislación laboral, además de una reforma del sistema de acompañamiento de los desempleos y formación. El país ahora ha regresado a tener un excelente estado económico, con una tasa de desempleo en mayo que alcanza el 5,3 %.

Los estados del sur de Europa cuentan con las más altas tasas de desempleo. Grecia, Italia y España están experimentando niveles de desempleo que los están socavando. Aquí, la adopción de las reformas de su código laboral a cambio de los planes de ayuda otorgados por el FMI y la Unión Europea parece fructificar: en la zona euro, las disminuciones más marcadas del desempleo se observaron en Grecia (del 22,1 % al 20,1 % entre marzo de 2017 y marzo de 2018) y en Portugal (del 9,2 % al 7,3 %).

Si Francia pudo evitar el desempleo masivo que afectó al mundo occidental después de 2008 (del 7,4 % al 10,4 % en el apogeo de la crisis de la deuda en 2015), tampoco ha sido capaz de reducirlo fuertemente. Francia, que ya conocía una de las tasas más altas de Europa antes de la crisis, solo recientemente ha tomado medidas para reducirla. También es el miembro de la Unión Europea cuyo desempleo ha disminuido más lentamente desde el inicio de la recuperación (una disminución de solo el 9 % entre 2015 y 2017), igualado solo en proporción por países como Dinamarca, que ya conocían una situación de casi pleno empleo.

2. La diversidad de los sistemas de prestaciones por desempleo en Europa

Los sistemas de prestaciones de desempleo están inspirados en las concepciones clásicas de los regímenes de seguridad social:

- una concepción universalista (Beveridge) que otorga un ingreso mínimo a un individuo para mantener su integración en la sociedad. En este caso, la financiación es principalmente de origen fiscal y la administración es responsabilidad de las autoridades públicas;
- una concepción profesionalista (Bismarck) que crea derecho a un ingreso de reemplazo vinculado al ejercicio de una actividad profesional. Las contribuciones sociales desempeñan un papel importante en su financiación y los interlocutores sociales se asocian en gran medida a su gestión.

Estos enfoques permiten analizar la naturaleza de los sistemas de protección, aunque durante el transcurso de las últimas décadas los sistemas han tendido a converger. Según su posición predominante, los regímenes de prestaciones de desempleo vigentes en Europa pueden agruparse de la siguiente manera:

- la compensación por desempleo es protección universal: Reino Unido, Irlanda;
 - la compensación por desempleo se basa principalmente en el empleo: en este caso, los diversos sistemas de seguro de desempleo se basan en un período mínimo de empleo anterior y, en algunos casos, existe, como alternativa, un sistema de asistencia que subordina, o no, la compensación a las referencias de empleo (Alemania, Francia, Países Bajos, Luxemburgo, España, Portugal, Bélgica, Italia).
- Cada sistema de prestaciones por desempleo tiene sus características.

¿Cuándo se puede compensar a una persona desempleada? En Francia, tan pronto como un empleado ha trabajado 4 meses (o 610 horas) durante los últimos 28 meses, recibe 4 meses de compensación. Con este sistema, Francia tiene en cuenta los cambios en el mercado laboral, en particular la multiplicación de contratos cortos de menos de tres meses. En otros lugares de Europa —solo Italia está mejor (3 meses)—, la media es entre 6 meses (Suecia, Finlandia, Países Bajos) y 12 meses (España, Alemania).

¿Cuál es la duración de la compensación? Bélgica es una excepción con una compensación, en principio, ilimitada. En Francia, varía entre 4 y 24 meses e incluso 36 meses para las personas mayores de 55 años, lo que coloca a Francia en el rango superior. En otros lugares, la compensación varía de 9 a 24 meses en Suiza, de 6 a 12 meses en Luxemburgo, y se detiene a partir de 9 meses en Irlanda y después de 6 meses en Gran Bretaña.

¿Qué ingresos se incluyen en el cálculo? En la mayoría de los casos, son únicamente los salarios recibidos durante un período de referencia que varía de un día a 24 meses, según el país. En algunos países, los ingresos que se tienen en cuenta en el cálculo de la asignación incluyen elementos distintos de los salarios, a fin de formar la base de los ingresos habituales de la persona interesada. Este es particularmente el caso en Noruega, donde se toman en cuenta ciertos beneficios de seguridad social.

¿Cuáles son los montos de las prestaciones? La compensación se basa en el salario anterior (excepto en Gran Bretaña, Irlanda, Finlandia y Suecia, donde es fija). La parte de su salario anterior que conservan los desempleados, la “tasa de reemplazo”, está incluida en Francia entre el 57 % y el 75 % de su salario bruto (contra el 60 % al 67 % en Alemania y el 90 % en Dinamarca) con una particularidad: Francia tiene el techo más alto de Europa. Mientras que los desempleados reciben un promedio de €1100 por mes, el techo se fija en €6357 neto en Francia frente a €3751 en España, €2620 en Alemania y €1655 en Bélgica.

¿Son los beneficios regresivos? En Francia, son fijos por la duración de la compensación. Este es así también el caso en Alemania, Luxemburgo o Finlandia. Son regresivos en España (70 % y luego 50 % a partir del séptimo mes), en Italia (75 %, luego 3 % menos al mes a partir del cuarto mes) o en Portugal (65 % del salario y luego 55 % después de 6 meses).

¿Se tiene en cuenta la situación familiar? Este criterio puede ser tenido en cuenta en algunos casos:

- para determinar la tasa de reemplazo: Alemania, Portugal, Luxemburgo, Suiza y Bélgica tienen en cuenta los familiares a cargo y aplican, cuando corresponde, una tasa más favorable;
- para determinar el importe de la asignación: Irlanda, Finlandia y Noruega ofrecen un suplemento a tanto alzado en el caso de los hijos a cargo, mientras que en España varían el piso y el techo de la compensación en el caso de familiares a cargo.

Desde el punto de vista del financiamiento, nuevamente, notamos que hay diferencias significativas. Dependiendo del país, la financiación de las prestaciones por desempleo se realiza mediante aportes a la seguridad social y contribuciones públicas. Las contribuciones públicas pueden, por ejemplo, tomar la forma de ingresos fiscales especialmente asignados o asignaciones presupuestarias del gobierno estatal o local. Con respecto a los aportes sociales, pueden consistir en una contribución global a la seguridad social o, como en Francia, una contribución específica al seguro de desempleo.

Algunos países modulan la tasa de cotizaciones para financiar el seguro de desempleo, de acuerdo con ciertos criterios:

- la naturaleza del contrato de trabajo: Francia, Italia y España aumentan la participación del empleador (Francia, Italia, España) y del asalariado (España) para ciertos tipos de contratos cortos.
- El monto del salario: aumento de la participación del empleador (+ 0,5 %) y del asalariado (+ 0,5 %) si el salario supera un cierto umbral en Suiza (126 000 francos suizos).

- El sector de actividad: tanto en los Países Bajos como en Italia, ciertos sectores profesionales afectados por la competencia internacional (agricultura, industria textil, etc.) se benefician de una tasa más baja.
- La masa salarial de la empresa: en Finlandia, el empleador aporta un 0,8 % de la masa salarial de la empresa hasta €2 025 500 y un 3,15 % en el tramo de la masa salarial superior a €2 025 500.

3. ¿Hacia un seguro de desempleo europeo?

A pesar de estas diferencias, la creación de un seguro de desempleo europeo está en el centro de las discusiones. Esta idea no es nueva: tal reflexión ya fue planteada en 1975. Se inscribe en el marco de la implementación de un federalismo presupuestario para compensar las insuficiencias de la unión monetaria que está particularmente presente en los debates sobre la integración europea, al menos desde la crisis del euro. La idea de que se necesitaría un presupuesto europeo para estabilizar la situación económica en un grupo de países vinculados por la moneda única plantea, lleva a preguntarse qué podría hacer este presupuesto europeo para combatir los efectos de los “choques asimétricos”, es decir, que afectan a los países de la unión monetaria de manera diferenciada.

Los defensores de esta idea ven muchas ventajas: la relevancia de los gastos, que beneficiarían a las personas más inmediatamente afectadas por los famosos choques asimétricos; la velocidad de la acción presupuestaria (más alta de lo que es posible obtener con el gasto del tipo de “grandes obras”) y la eficiencia del gasto para reactivar la actividad económica; la propensión a consumir de los desempleados, que es ciertamente mayor que la del promedio de los hogares.

Más allá del principio, ¿cuáles podrían ser las modalidades de compensación por desempleo a nivel europeo? Las propuestas más destacadas revelan las limitaciones en la

definición de políticas públicas en la Unión Europea. El seguro de desempleo europeo es presentado generalmente como una base sobre la cual se podría agregar un complemento específicamente nacional. El seguro europeo podría cubrir la compensación durante los primeros meses, o proporcionar solo una parte de la compensación por toda la duración, o combinar estos dos mecanismos.

La mayoría de las propuestas dan por sentado que el desempleo a largo plazo (más de un año) no debería quedar concernido por el mecanismo europeo, que cubriría solo el desempleo cíclico. Hay, detrás de esta posición de principios, una visión del desempleo a largo plazo como responsabilidad de los Estados nacionales y la convicción de que solo las políticas "estructurales" podrían remediarlo, no las políticas coyunturales que corresponderían al federalismo presupuestario.

Las propuestas francesas se basan en un reaseguro europeo: la financiación europea se generaría a partir de cierto umbral de tasa de desempleo, definido por referencia al promedio de la tasa nacional durante los diez años anteriores a la recesión. Los umbrales de activación para la transferencia serían, por lo tanto, diferentes según el país: serían más altos para los países cuyo desempleo promedio también es tan alto. Este sistema contribuiría a la estabilización macroeconómica sin alterar los sistemas nacionales de compensación, al menos en el corto plazo.

La cuestión de su financiación es central. Para garantizar la neutralidad presupuestaria entre los estados miembros, los aportes de cada estado podrían modularse de acuerdo con su nivel de desempleo. El objetivo sería evitar que la fuerte dispersión de las tasas de desempleo estructural en la zona euro genere transferencias permanentes entre los estados.

Ante este proyecto, se emiten dos grandes reservas:

- por un lado, la dificultad de definir *ex ante* los parámetros a partir de los cuales funcionará el mecanismo;
- por otro lado, el riesgo de generar una maximización del interés individual de cada Estado en detrimento del interés colectivo. Dadas las diferencias estructurales existentes en la Unión Europea con respecto a las tasas de desempleo y, más en general, el funcionamiento del mercado laboral, este segundo temor parece en gran parte justificado. Por lo tanto, un mecanismo que resultaría en la sustitución de un esfuerzo nacional por la competitividad a causa de la expectativa de financiamiento externo sería contraproducente desde un punto de vista económico y condenado al fracaso desde un punto de vista político.

El caso más emblemático de un sistema de reaseguro es el de Estados Unidos, que tiene dispositivos específicos para combatir los choques asimétricos y simétricos. Es un sistema de reaseguro por la autonomía dejada a los estados federados, en particular en la definición y gestión de las indemnizaciones.

Este sistema de seguro de desempleo de los EE. UU. es único debido al sistema de bonus-malus, que modula la contribución de las empresas en función de su comportamiento de despido. A pesar de una fuerte heterogeneidad entre los diferentes estados, pero gracias a un fondo federal, el sistema desempeña su función de estabilizador automático en tiempos de crisis, gracias en particular al principio de duración flexible de la prestación según la coyuntura. Se alienta a los estados a administrar bien sus propias finanzas mediante el uso de cuentas de ajuste y las deducciones de impuestos de las que las empresas, en cada estado, pueden beneficiarse. La mayor parte de la investigación que se ha centrado en este sistema de bonus-malus encuentra un efecto estabilizador en el mercado laboral. Sin embargo, todavía existen dudas sobre el efecto del incentivo para

volver al trabajo, ya que algunos trabajadores prefieren no usar el seguro de desempleo para evitar una mala señal y ser contratados más fácilmente.