

## ANÁLISIS ECONÓMICO

# Hacia un mercado de trabajo más eficiente y equitativo

Miguel Cardoso / Rafael Doménech / Juan Ramón García / Jorge Sicilia / Camilo Andrés Ulloa

---

## Resumen ejecutivo

Las deficiencias crónicas del mercado laboral español demandan nuevas actuaciones para apuntalar la recuperación y evitar que se repita una intensa destrucción de empleo en futuras recesiones. En este Observatorio se propone una reforma integral del mercado de trabajo que incluye muchas de las medidas planteadas por BBVA Research desde el inicio de la crisis, así como cambios en otros ámbitos complementarios:

- **Reforma del sistema de protección del empleo para incentivar la contratación indefinida:**
  - Conjugar una simplificación efectiva del menú de contratos con un cambio integral del sistema indemnizatorio, que elimine la dualidad existente entre temporales e indefinidos.
  - Implantar un esquema mixto de indemnización por finalización del contrato.
- **Modernización de la negociación colectiva compatible con un sistema multinivel:**
  - Articular la negociación, hasta donde sea eficiente, en el ámbito de la empresa.
  - Fomentar los acuerdos en la pyme mediante la posibilidad de adhesión parcial al convenio de ámbito superior (*cláusulas opting-in*) y los convenios extraestatutarios.
  - Apostar por la flexibilidad salarial pactada y el pago por rendimiento.
- **Devaluación fiscal: reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social financiada con un aumento de los impuestos indirectos.**
- **Incentivos fiscales a la prolongación de la vida laboral. Iniciar la transición hacia un sistema público de pensiones de cuentas nocionales.**
- **Reforma integral de las políticas del mercado de trabajo.**
  - Aumentar la dotación presupuestaria destinada a políticas activas de empleo (PAE). Reforzar los servicios públicos de empleo y estrechar la colaboración con el sector privado.
  - Evaluación continua y transparente de las PAE.
  - Vincular PAE y políticas pasivas.
  - Condicionar la duración del derecho a percibir prestaciones por desempleo a la posición cíclica de la economía.
  - Racionalizar los criterios de elegibilidad de la prestación. Ampliar el concepto de oferta de empleo adecuada.
  - Integrar la prestación en un sistema de cuentas individuales (nocionales).
  - Sistema de *bonus-malus* para las empresas, que favorezca la contratación indefinida.
- **Otros ámbitos de actuación que requieren medidas complementarias a las anteriores: formación, regulación de los mercados de bienes y servicios y demografía empresarial.**

## 1 Un mercado de trabajo disfuncional

**El comportamiento del mercado de trabajo ha representado un problema para la economía española durante las últimas cuatro décadas.** Las deficiencias en la configuración institucional del mercado laboral –es decir, en la legislación de protección al empleo, el sistema de negociación colectiva y las políticas del mercado de trabajo– han provocado que los mecanismos de ajuste ante fluctuaciones económicas hayan resultado inadecuados, tanto en los ciclos expansivos como en los recesivos. Los primeros se han saldado con un incremento de la dualidad, una productividad anémica y un escaso crecimiento del salario real. Los segundos se han caracterizado por una rigidez salarial a la baja, una evolución contracíclica de la jornada laboral y una destrucción masiva de puestos de trabajo<sup>1</sup>.

**La interacción entre instituciones del mercado de trabajo inadecuadas y perturbaciones macroeconómicas ha causado que España sea una anomalía entre los países desarrollados.** Tanto la tasa de paro estructural como la respuesta del empleo a las fluctuaciones cíclicas de la actividad prácticamente duplican a las de otras economías, como las ocho más avanzadas de la Unión Europea (UE-8) o EE. UU.<sup>2</sup>

Si bien la reforma laboral aprobada en 2012 y las medidas complementarias adoptadas desde entonces han contribuido a reparar algunas de las deficiencias existentes<sup>3</sup>, los elevados niveles de paro y temporalidad demandan nuevas actuaciones. Al respecto, **este Observatorio propone una reforma exhaustiva de las instituciones del mercado de trabajo español**<sup>4</sup>, que incluye un cambio del sistema de protección del empleo para incentivar la contratación indefinida, la modernización del sistema de negociación colectiva y una modificación integral de las políticas del mercado de trabajo.

Pero la regulación laboral no es la única causa de las disfunciones del mercado de trabajo. Hay un amplio margen de mejora en aspectos como la fiscalidad del empleo, el sistema formativo, la regulación de los mercados de bienes y servicios y las barreras al crecimiento empresarial. Por tanto, **es deseable que el cambio de la normativa laboral sea complementario a la adopción de reformas en otros ámbitos.** En concreto, este documento plantea abordar una devaluación fiscal, incentivar la prolongación de la vida laboral, iniciar la transición hacia un sistema público de pensiones de cuentas nocionales, reformar el sistema educativo, reducir los obstáculos regulatorios a la competencia y al aumento del tamaño empresarial y facilitar la financiación de las pymes.

El resto del Observatorio se estructura como sigue. La Sección 2 sintetiza las deficiencias del sistema de protección al empleo y de la negociación colectiva, de la fiscalidad del trabajo y de las políticas del mercado laboral (activas y pasivas) y propone un conjunto de medidas que contribuiría a solucionarlas. La Sección 3 discute los cambios necesarios en otros ámbitos de actuación complementarios al mercado de trabajo, como son el sistema formativo, la regulación en los mercados de bienes y servicios y la demografía empresarial.

1: Véase Doménech, García y Ulloa (2016).

2: Andrés y Doménech (2015) estiman que la tasa de desempleo estructural ha superado el 13% desde mediados de los años 80, mientras que en la UE-8 (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Reino Unido y Suecia) no ha alcanzado el 7%. Además, encuentran que España destruye entre 2 y 2,5 veces más empleo que EE. UU. o la UE-8 para una misma caída del PIB. Por su parte, Dixon, Lim y Van Ours (2016) obtienen que la tasa de paro estructural de la economía española se ha situado en torno al 16% durante las últimas tres décadas, la mayor de las veinte principales economías de la OCDE.

3: Sobre los efectos de la reforma laboral de 2012, véanse BBVA Research (2013), Banco de España (2013), OCDE (2014), García-Pérez y Jansen (2015), García-Pérez (2016) y Doménech, García y Ulloa (2016), entre otros.

4: Dadas las interacciones entre instituciones apuntadas por Bassanini y Duval (2009) y Blanchard y Wolfers (2000), es deseable que la reforma del mercado de trabajo sea integral.

## 2 Mercado de trabajo: ¿qué reformar?

### 2.1 Protección al empleo y negociación colectiva

**La respuesta del mercado de trabajo en España ante perturbaciones macroeconómicas ha sido tradicionalmente ineficiente.** A pesar de que la economía española ha cambiado durante las últimas tres décadas y de que el origen de cada una de las recesiones que ha experimentado es diferente, el ajuste del mercado laboral ha recaído en el empleo, lo que a su vez ha acentuado el efecto de las perturbaciones sobre la economía. Por el contrario, la jornada laboral y el salario apenas han reaccionado o lo han hecho en el sentido opuesto al necesario para limitar la destrucción de puestos de trabajo<sup>5</sup>.

**El ajuste de los salarios y las horas trabajadas a las condiciones de demanda y oferta se debe analizar en un contexto dinámico y de equilibrio general.** Por ejemplo, la creencia de que la flexibilidad salarial en tiempos de crisis reduce la renta de los hogares y deprime el consumo privado, la inversión y el crecimiento económico se basa en una visión parcial y estática de la economía que no contempla las repercusiones que la evolución del salario tiene sobre el empleo<sup>6</sup>.

**La reforma laboral aprobada en 2012 y las medidas adoptadas desde entonces** han supuesto un avance sustantivo en la **modernización del sistema de negociación colectiva**<sup>7</sup> y, en particular, en la ampliación de los instrumentos de **flexibilidad interna**<sup>8</sup> de la empresa como alternativa al ajuste del empleo en una coyuntura económica adversa. Sin embargo, **las medidas encaminadas a reducir la dualidad** contractual endémica del mercado laboral español **han resultado insuficientes.**

¿Cuál es la **causa de la dualidad**? La **diferencia en el grado de protección al empleo entre las distintas modalidades contractuales.** España combina una indemnización por despido de trabajadores indefinidos elevada respecto a otras economías desarrolladas con una legislación sobre contratación temporal flexible y poco efectiva<sup>9</sup>. Además, al mayor coste de finalización del contrato indefinido hay que sumarle las cargas potenciales asociadas a la incertidumbre jurídica si el despido se judicializa. Como resultado, **los trabajadores temporales soportan el peso del ajuste:** el empleo temporal creado durante la fase expansiva del ciclo económico se destruye cuando la coyuntura empeora.

Además de sus repercusiones sobre la volatilidad de la contratación, la segmentación del mercado de trabajo tiene **efectos negativos sobre la desigualdad.** La temporalidad **incide especialmente en los colectivos más vulnerables y con mayores dificultades de inserción laboral** (jóvenes y poco cualificados, principalmente), lo que unido a su menor retribución<sup>10</sup> genera un problema de equidad. También tiene **consecuencias perniciosas sobre la productividad**, tanto individual como agregada. En primer lugar, porque la naturaleza transitoria del contrato temporal reduce los incentivos de empresas y trabajadores a invertir en formación<sup>11</sup> (específica y general), lo que impide aumentar la productividad

5: Durante el inicio del año 2009, el crecimiento salarial real superó el 3,5% mientras que la economía destruía casi 800.000 empleos. Además, España fue el único país de la UE en el que se observó simultáneamente una caída de la ocupación y un aumento del número de horas trabajadas por empleado en la última crisis.

6: La flexibilidad salarial reduce la volatilidad del empleo, limita la pérdida de capital humano específico durante las fases recesivas del ciclo y aminora los costes de emparejamiento entre trabajador y empresa, entre otras repercusiones.

7: La Ley 3/2012 establece la prioridad aplicativa de los convenios de empresa frente a los de ámbito superior y elimina la ultraactividad indefinida. Para las empresas afectadas por un convenio sectorial, la reforma simplifica ligeramente el descuelgue: si no existe acuerdo, el conflicto se resolverá extrajudicialmente mediante arbitraje si la empresa y los representantes de los trabajadores así lo hubiesen pactado en el convenio; en caso contrario, cualquiera de las partes podrá elevar el desacuerdo a la Comisión Consultiva de Convenios Colectivos. También amplía las materias sobre las que la empresa se puede descolgar (jornada, horario, régimen de trabajo a turnos, sistema de trabajo, funciones, etc.) y matiza las causas económicas que posibilitan el descuelgue. Baamonde (2014) analiza los cambios recientes en la negociación colectiva en España y sus repercusiones

8: La reforma facilita la modificación sustancial de las condiciones de trabajo, entre las cuales se incluye ahora la cuantía salarial. Se suprime el requisito de autorización administrativa previa para la suspensión del contrato de trabajo o la reducción de la jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas, y se bonifica el 50% de la cuota empresarial a la Seguridad Social de los trabajadores afectados por la suspensión del contrato o reducción de la jornada, con una duración máxima de 240 días y condicionada a la estabilidad en el empleo durante, al menos, un año. Adicionalmente, la normativa permite la movilidad funcional entre grupos profesionales y no solamente entre categorías.

9: Véase BBVA Research y Fundación Sagardoy (2014).

10: La evidencia empírica sugiere que, una vez descontado el efecto composición, el diferencial salarial entre trabajadores temporales e indefinidos supera el 15% en España. Al respecto, véase de la Rica (2010).

11: Véase OCDE (2014).

mediante la experiencia y el aprendizaje en el puesto de trabajo. En segundo lugar, porque **el menor coste relativo del empleo temporal frente al indefinido da lugar a una estructura productiva en la que predominan las actividades para las que la temporalidad se adapta mejor**, al tiempo que perjudica a aquellas más intensivas en capital humano, físico y tecnológico, que requieren de un empleo estable y trabajadores cualificados<sup>12</sup>.

Las consecuencias negativas de la dualidad sobre el mercado de trabajo se ven agravadas por las **rigideces que todavía incorpora el mecanismo de determinación salarial**, a pesar de los avances realizados desde 2012<sup>13</sup>. En particular, el establecimiento de **cláusulas de revisión salarial ligadas a la inflación** continúa siendo una práctica recomendada por los agentes sociales<sup>14</sup>, lo que dificulta la desindexación de la economía española (y, por tanto, repercute sobre su competitividad), obstaculiza los cambios de salarios relativos entre sectores y ocupaciones y limita la creación de empleo.

**La negociación colectiva conserva otras inercias que entorpecen el dinamismo empresarial y frenan el aumento de la ocupación.** Pese a que la reforma laboral de 2012 estableció la prioridad aplicativa de los convenios de empresa sobre los de ámbito superior, la estructura productiva de la economía española – caracterizada por la prevalencia de empresas de pequeño tamaño– y las restricciones que impone la legislación laboral obstaculizan la negociación a nivel de empresa y minimizan su importancia<sup>15</sup>. En particular, el principio de eficacia general automática de los convenios –según el cual todos los trabajadores y empresas pertenecientes a un ámbito de negociación determinado (sectorial–territorial) están obligados por ley a someterse a lo acordado en el convenio correspondiente a dicho ámbito con independencia de si han participado o no en la negociación– desincentiva los acuerdos a nivel de empresa, sobre todo en la pyme<sup>16</sup>. Además, el Estatuto de los Trabajadores no permite que los convenios colectivos se formalicen a través de una comisión *ad hoc* creada a tal efecto. El carácter normativo de los convenios supedita los posibles acuerdos individuales trabajador–empresa a lo pactado en el convenio correspondiente<sup>17</sup>.

Por último, el **predominio de los convenios provinciales y autonómicos** supone una homogeneización de las condiciones laborales que favorece, sobre todo, a las empresas ya establecidas frente a las potenciales entrantes, lo que dificulta la competencia y desincentiva la innovación. La existencia de efectos imitación salarial a través de los convenios regionales es una de las razones por las que la tasa de desempleo a nivel regional está negativamente correlacionada con la productividad<sup>18</sup>.

## Propuestas

### 1. Reforma del sistema de protección del empleo

- Para favorecer la contratación estable y proteger a los colectivos con mayores dificultades de inserción laboral, se propone **conjugar una simplificación efectiva del menú de contratos con un cambio integral del sistema indemnizatorio para los nuevos contratos**<sup>19</sup>.

12: Véase Andrés y Doménech (2015).

13: Costain, Jimeno y Thomas (2010) muestran que la rigidez salarial acentúa los efectos de la segmentación del mercado de trabajo sobre la tasa de desempleo y su volatilidad a lo largo del ciclo económico.

14: El III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC) 2015-2017, suscrito a comienzos de junio por CEOE, CEPYME, CC. OO. y UGT, establece que el crecimiento salarial pactado en el bienio 2015-2016 deberá ser mayor que la suma de las inflaciones de ambos años.

15: De hecho, según la Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo, el porcentaje de trabajadores afectados por un convenio de empresa apenas superó el 10% del total de trabajadores afectados en 2014.

16: Esta característica del sistema español de negociación colectiva –recogido en el Artículo 82.3 del Estatuto de los Trabajadores (ET) y ausente en la gran mayoría de países de nuestro entorno– provoca que la cobertura de la negociación sea elevada y la densidad sindical, reducida. Véanse BBVA Research (2009a) y García-Perea y Molinas (2015).

17: Las empresas también pueden recurrir a la figura del convenio extraestatutario, de eficacia limitada y naturaleza jurídica contractual, mediante un acuerdo con sus trabajadores independientemente de lo que se establezca en otros convenios de ámbito superior y al margen de las normas del título III del ET.

18: Bande, Fernández y Montuenga (2010) muestran que la hegemonía de los convenios provinciales ha impulsado la aparición de efectos imitación salarial entre regiones con independencia de la evolución de la productividad. En las regiones menos dinámicas, los salarios vienen determinados por factores externos, lo que limita la capacidad de creación de empleo en las fases expansivas y no evita la destrucción en las recesivas.

19: Los detalles de la propuesta se pueden encontrar en BBVA Research y Fundación Sagardoy (2014).

- **Todas las modalidades vigentes de contratación indefinida se agruparían en un único contrato lo suficientemente flexible para que los actuales tengan cabida.** El contrato temporal tendría un origen causal y una duración máxima de dos años. Por último, el contrato de formación y aprendizaje favorecería la transición al empleo indefinido una vez completado el proceso formativo.
- La reducción del número de modalidades contractuales se complementaría con un **sistema mixto de indemnización por finalización del contrato**. Una parte provendría de una **cuenta de ahorro individual** nutrida de aportaciones periódicas realizadas por el la empresa con independencia del tipo de contrato, por un importe equivalente a ocho días de salario por año trabajado (*dsat*). Cuando la remuneración estuviese limitada por el salario mínimo interprofesional (SMI), la contribución a la cuenta de ahorro individual sería realizada por la administración pública, lo que equivaldría a establecer una bonificación a la cuota patronal a la Seguridad Social para la contratación de los trabajadores peor retribuidos. Para evitar discontinuidades, esta bonificación iría disminuyendo gradualmente conforme aumenta el salario del trabajador.
- Para que la empresa internalice las externalidades negativas causadas por el despido de un trabajador indefinido, debería pagar una **indemnización adicional**, que sería **creciente con la antigüedad** del trabajador en la empresa y mayor para los declarados improcedentes<sup>20</sup>. Al igual que en el sistema vigente, la indemnización por despido pagada por la empresa tendría un máximo: doce mensualidades si es procedente y veinticuatro si es improcedente. En el caso del contrato temporal, junto con la aportación a la cuenta individual, se mantendría la indemnización por finalización del contrato de doce *dsat* con independencia de la causa.
- **La indemnización por despido del contrato indefinido sería menor que el coste de finalización del contrato temporal durante los primeros años.** Las razones serían, al menos, dos: aumentar su atractivo y penalizar a las empresas con una rotación de personal elevada. A cambio de la menor indemnización inicial, los trabajadores tendrían un empleo más estable, mayores salarios y los beneficios de una carrera profesional más duradera dentro de la empresa.
- El nuevo sistema indemnizatorio sería de **adscripción obligatoria para todos los nuevos contratados**. No obstante, debería permitirse la transición de mutuo acuerdo entre el empleador y el empleado para los preexistentes.
- Sería necesario un **mayor control por parte de las autoridades laborales** con el objetivo de minimizar el fraude de ley, tanto en los contratados temporales que desempeñan tareas de naturaleza permanente como en los formativos que encubren un contrato temporal o indefinido.
- La implantación de la propuesta atenuaría la **incertidumbre** que obstaculiza la contratación indefinida, propiciaría la inversión en **capital humano específico**, aumentaría la **productividad**, incentivaría la **movilidad laboral y geográfica**, beneficiaría la **reasignación sectorial del empleo** y ayudaría a modernizar la **negociación colectiva**. Adicionalmente, la creación del fondo de capitalización facilitaría la **planificación financiera de las empresas**, aumentaría el ahorro de los trabajadores y el **nivel de renta de los futuros pensionistas**.
- La racionalización de la indemnización por despido que implica el nuevo sistema se podría traducir en una **caída de la tasa de temporalidad de entre 6 y 11 puntos**. Por cada punto que se reduzca la tasa de temporalidad como consecuencia de la reforma, **la tasa de paro podría disminuir entre 0,5 y 0,8 puntos**. El descenso de la temporalidad y del desempleo y el incremento de la productividad por trabajador inducidos por la reforma tendrían **repercusiones positivas a largo plazo sobre el PIB**

20: El número de días de salario por año trabajo podría aumentar hasta converger con los límites vigentes (20 *dsat* si el despido es procedente y 33 *dsat* si es declarado improcedente).

(entre el 4,1% y el 12,0%), **las horas totales trabajadas** (entre el 2,2% y el 5,2%) y **la equidad en la distribución de la renta**, con una reducción de la desigualdad entre el 3,9% y el 7,1%<sup>21</sup>.

## 2. Cambios en la negociación colectiva:

- Dado el elevado nivel de desempleo de la economía española, sería deseable la apuesta decidida por una **flexibilidad salarial duradera y pactada entre los agentes sociales** en el marco de la negociación colectiva. Además de estimular la creación de empleo, esto contribuiría a reducir la incertidumbre y a estimular la inversión. Para ello, se sugiere que los convenios sean sensibles a las diferencias sectoriales en costes laborales unitarios respecto a otros países competidores. Cualquier sistema que mejore la difusión de información sobre productividad empresarial sería un ancla en este proceso de negociación. También se debería **generalizar el pago por rendimiento** al conjunto de trabajadores, de tal forma que una parte de la remuneración fuese variable y dependiese del desempeño individual (productividad y consecución de objetivos) y de los resultados de la empresa.
- La flexibilidad salarial debe ser entendida como la posibilidad de que la remuneración de los trabajadores se ajuste a su productividad. La evidencia indica que **aunque la flexibilidad suponga un descenso del salario medio, estimularía la creación de empleo en mayor proporción**<sup>22</sup>, de manera que la renta agregada del trabajo y, por tanto, el consumo y la demanda, aumentarían. Este efecto puede demorarse algunos trimestres, pero es inequívoco a medio y largo plazo. Por ejemplo, una **disminución del salario real del 7%** podría **incrementar la ocupación un 10,4% y el PIB, un 8,3%**<sup>23</sup>. La respuesta positiva del empleo garantizaría que las rentas salariales –el producto del número de ocupados por el salario medio– lejos de disminuir, creciesen<sup>24</sup>.
- Respecto al crecimiento salarial pactado, sería aconsejable que algún **organismo de ámbito estatal generase opinión sobre la evolución de la remuneración compatible con la situación macroeconómica** existente en cada momento y prevista para el futuro. Además, una condición necesaria para evitar que incrementos de precios transitorios se trasladen a salarios y generen, por tanto, efectos de segunda ronda, es **eliminar las cláusulas de salvaguarda**<sup>25</sup>.
- En cuanto a su estructura, **la negociación colectiva debe articularse**, hasta donde sea económicamente eficiente, **en el ámbito de la empresa**. Una mayor descentralización no está reñida con la supervivencia de un **sistema de negociación multinivel**, pero sí requiere **delimitar las materias a negociar en cada uno de los ámbitos**.
  - En los convenios estatales se acordarían aquellos aspectos que afectan a todos los trabajadores y empresas por igual, independientemente del sector o del mercado en el que operen: seguridad e higiene, régimen disciplinario, etc.
  - En los de rama, únicamente estatales, se negociarían las materias que condicionan el funcionamiento del conjunto de las empresas del sector, como por ejemplo, el sistema de formación.
  - Por último, los convenios de empresa tratarían los aspectos organizativos –por ejemplo, la jornada o las políticas de movilidad funcional y geográfica– y salariales, que inciden sobre la eficiencia y competitividad individual de cada empresa.

21: BBVA Research (2015) presenta las estimaciones de los efectos comentados.

22: Las consecuencias expansivas de la moderación salarial se apreciaron durante 2014, año en el que la caída del salario real se vio más que compensada por el aumento de la ocupación.

23: Véase Andrés y Doménech (2015).

24: Los efectos expansivos de la flexibilidad salarial son mayores cuando más flexibles sean los precios, por lo que sería necesaria la adopción complementaria de reformas en los mercados de productos para fomentar la competencia. En la Sección 3 se concreta este aspecto.

25: OCDE (2008) propone, como alternativa, convertirlas en simétricas. Al respecto, Bentolila, Izquierdo y Jimeno (2010) demuestran que las desviaciones positivas de la inflación con respecto al objetivo del BCE (2%) se trasladan con un coeficiente cercano a la unidad a los incrementos salariales, mientras que dicha traslación no tiene lugar cuando la inflación desciende por debajo del umbral del 2%.

- Para aumentar la cobertura de los acuerdos colectivos y **fomentar la negociación en la pyme**, los convenios deberían ser, como norma general, extraestatutarios y de eficacia limitada. Como alternativa, la firma del acuerdo de empresa podría complementarse con la adhesión parcial al convenio de ámbito superior (cláusulas *opting-in*). Además, sería deseable simplificar el contenido de los convenios y poner a disposición de las pymes modelos de redacción de uso inmediato.

## 2.2 Fiscalidad del trabajo e incentivos

**La estructura del sistema fiscal español no incentiva la creación de empleo.** En comparación con otros países de la UE, España exhibe un mayor peso de las **cotizaciones sociales** respecto a los **impuestos indirectos**<sup>26</sup>, lo que encarece la contratación y limita la competitividad de la economía.

La **distorsión de las cotizaciones sociales en el mercado de trabajo** se debe a que estas no son internalizadas por los empleados como parte de su remuneración (en forma de futuras pensiones), lo que limita la demanda de trabajo<sup>27</sup>. Esto ocurre porque el sistema público de pensiones vigente es de reparto y, por tanto, de contribución definida y no de prestación definida. Es decir, los trabajadores conocen su aportación al sistema pero no la cuantía exacta de su futura pensión de jubilación.

**Los cambios recientes**<sup>28</sup> **en el sistema de pensiones suponen un avance** en lo que atañe a la **información que en un futuro tendrá disponible cada contribuyente sobre la cuantía nocional de su pensión de jubilación**. Sin embargo, la normativa actual establece que dicha información sólo estará disponible para los trabajadores a partir de los 50 años de edad y, a fecha de hoy, todavía no se ha enviado.

Además de sus repercusiones directas sobre la creación de empleo, **un peso elevado de las cotizaciones sociales en relación con la imposición indirecta limita la competitividad**. Las cotizaciones aumentan el coste de producción y los precios de los bienes y servicios de origen doméstico, incluidas las exportaciones. Por el contrario, los impuestos indirectos afectan al precio de los bienes consumidos internamente, incluidos los importados, pero no al de las exportaciones.

Por último, **la estructura impositiva podría estar desincentivando especialmente la oferta de trabajo de ciertos colectivos, tales como los trabajadores de mayor edad**. Al respecto, la literatura económica sugiere que la elasticidad de la oferta de trabajo ante cambios impositivos crece cuando el trabajador se aproxima a la edad de jubilación<sup>29</sup>. Los trabajadores deberían, por el contrario, aumentar su participación laboral dado el envejecimiento estructural de la población española<sup>30</sup>.

### Propuestas:

#### 1. Devaluación fiscal

- Para revertir los efectos negativos de la estructura impositiva española sobre la creación de empleo y la competitividad, **se propone una reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social financiada con un aumento de los impuestos indirectos**.

26: Los datos correspondientes a 2013 revelaban que el tipo implícito de las cotizaciones sociales en España superaba en 2 puntos porcentuales (pp) al de la media de la UE, mientras que el tipo implícito de los impuestos indirectos era 7pp inferior.

27: Al respecto, Andrés y Doménech (2015) muestran que los países europeos con un mayor peso de las cotizaciones sociales respecto a los impuestos indirectos son los que experimentan mayores tasas de desempleo.

28: La ley 27/2011 de 1 de agosto de 2011 establece que la Administración de la Seguridad Social informará a cada trabajador sobre su futuro derecho a la jubilación ordinaria. Esta obligación corresponde también a los instrumentos de carácter complementario o alternativo que contemplen compromisos por jubilación tales como Mutualidades de Previsión Social, Mutualidades alternativas, Planes de Previsión Social Empresariales, Planes de Previsión Asegurados, Planes y Fondos de Pensiones y Seguros individuales y colectivos de instrumentación de compromisos por pensiones de las empresas.

29: Imai y Keane (2004) demuestran que la elasticidad de la oferta de trabajo es mayor cuando se tienen en cuenta los efectos de la acumulación de capital humano, y que estos efectos son superiores para los trabajadores de mayor edad. Keane y Rogerson (2011) ofrecen una revisión amplia de la literatura económica sobre las elasticidades de la oferta de trabajo a nivel micro y macroeconómico.

30: Doménech y García (2012) resumen las causas, repercusiones y posibles soluciones a las menores tasas de participación de los mayores en España respecto a los países de la OCDE. BBVA Research (2015) aporta evidencia que sugiere que la tasa de actividad de la economía española no recuperará fácilmente los niveles previos a la crisis a menos de que se dé un aumento significativo en la propensión a participar de los jóvenes y de los mayores de 55 años.

- Se recomienda llevar a cabo la **devaluación fiscal introduciendo progresividad en las cotizaciones a la Seguridad Social, al menos temporalmente, mediante un mínimo exento**. Esta medida estimularía la contratación de los desempleados con menor capital humano y productividad, quienes tienen mayores problemas de inserción laboral. Se aconseja, asimismo, que la futura pensión de jubilación dependa de la base de cotización y no de la contribución, de forma que no se viera afectada por la progresividad introducida en los tipos implícitos.
- **Las estimaciones disponibles sugieren que la devaluación fiscal tendría repercusiones significativas para la economía española**<sup>31</sup>. Una disminución de 2,3 puntos en las cotizaciones sociales podría financiarse con un aumento de 2,0 puntos en los tipos implícitos de los impuestos indirectos. Este cambio en las cargas tributarias podría generar 200.000 puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo y dar lugar a un aumento del PIB del 0,7% a largo plazo.
- **La devaluación fiscal debería tener efectos nulos o incluso positivos sobre la sostenibilidad presupuestaria del conjunto de las administraciones públicas**. El aumento de la actividad y el empleo incidiría positivamente en los saldos presupuestarios a largo plazo. A corto plazo, la **caída de las cotizaciones sería financiada en su totalidad a cuenta del incremento en los impuestos indirectos**.

## 2. Incentivar la prolongación de la vida laboral

- Para contrarrestar los desincentivos de la estructura impositiva sobre la oferta de trabajo de los mayores, **se propone una reducción de la fiscalidad para los trabajadores que decidan prolongar su vida laboral**. Debería generalizarse la posibilidad de simultanear la percepción de la pensión de jubilación con la realización de una actividad laboral exenta del pago de cotizaciones sociales.
- Además, se aconseja priorizar el **pago por rendimiento** en detrimento de los complementos por antigüedad y revisar las repercusiones que pudieran derivarse de la existencia de una **cuantía máxima de la pensión de jubilación**.
- Es necesario **iniciar la transición hacia un sistema público de pensiones de cuentas nocionales**<sup>32</sup> similar al de Suecia, que contribuyese a aumentar el conocimiento por parte de la población de las reglas que determinan el acceso y la cuantía de la pensión contributiva. Las autoridades deberían hacer un esfuerzo por extender a todos los trabajadores la información sobre el montante de sus contribuciones acumuladas y sobre la magnitud nocional de la pensión de jubilación. Lo anterior contribuiría a incentivar la participación en el mercado laboral.
- **Todas las medidas encaminadas a incentivar la prolongación de la vida laboral tienen un efecto neto positivo sobre la economía**. Junto con el empleo y la productividad, la participación laboral determina el crecimiento potencial de la economía<sup>33</sup>. Además, la **idea errónea de que una mayor participación de la población de edad avanzada en el mercado de trabajo reduce las oportunidades de empleo de los jóvenes** se apoya en los supuestos de que la cantidad demandada de trabajo es fija y de que jóvenes y mayores son sustitutos perfectos entre sí. Sin embargo, esta hipótesis es incorrecta como demuestra la relación positiva entre la tasa de empleo

31: Los detalles sobre la viabilidad de una devaluación fiscal en España, sus costes y sus beneficios, se pueden encontrar en BBVA Research (2009b y 2014); Boscá, Doménech y Ferri (2011); Orsini *et al.* (2014) y Andrés y Doménech (2015).

32: Véanse, por ejemplo, las propuestas del Foro de Expertos del Instituto Aviva de Ahorro y Pensiones (2011) y del Grupo Consultivo de Reflexión sobre Políticas Públicas de UNESPA (2013).

33: Hernández de Cos, Izquierdo y Urtasun (2011) cifran en torno a seis décimas la contribución del aumento de la tasa de actividad al crecimiento potencial de la economía española durante la última fase expansiva (2000-2007).

masculina y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, o entre el empleo nativo y la llegada de inmigrantes durante la década pasada en España<sup>34</sup>.

### 2.3 Políticas activas de empleo

El aumento del desempleo en España durante la crisis se explica tanto por un **incremento del porcentaje de ocupados que pierden su trabajo** (tasa de separación), como, sobre todo, por una **reducción de la proporción de parados que acceden a un empleo** (tasa de contratación)<sup>35</sup>. Mientras que la tasa de separación se mantuvo estable entre las mujeres y aumentó menos de dos puntos entre los hombres, la de contratación disminuyó en torno a ocho puntos para las mujeres y quince para los hombres.

Las variaciones en las tasas de separación y de contratación han afectado más a los trabajadores con menor capital humano, empleos menos estables y ocupados en sectores afectados por una reducción excepcional de la actividad. Este hecho ha contribuido a aumentar la incidencia del **paro de larga duración**<sup>36</sup>.

**Para mejorar la empleabilidad de la población**, sobre todo de los parados de larga duración, el sector público interviene en el mercado de trabajo mediante las **políticas activas de empleo (PAE)**. En España, **el papel jugado por las PAE ha sido históricamente modesto**. La baja cuantía de los recursos y la escasa efectividad de las medidas de activación han condicionado su éxito:

- Durante la crisis, **España ha sido el país de la UE en el que las PAE han tenido un menor peso en el gasto total en políticas del mercado de trabajo** (activas y pasivas). Las PAE tan solo representaron el 20% de los recursos destinados a políticas del mercado de trabajo en España durante el periodo 2008-2013 16 puntos por debajo del promedio de la UE-15 y 31 menos que en Dinamarca, paradigma de la *flexiseguridad* laboral<sup>37</sup>.
- Si bien el gasto de España en PAE en relación con el PIB se ha situado en línea con el de la UE-15 durante la crisis (0,7%), **la cuantía por persona que busca empleo apenas ha rozado los 1.400 euros** (en promedio), la mitad que en la UE-15 y seis veces menor que el gasto en Dinamarca.
- Cuando se analiza la composición del gasto en PAE se comprueba que **las estrategias de activación no han sido las más eficaces**. Durante la crisis, España ha destinado el 29% de los fondos para PAE a incentivar la contratación con escaso éxito<sup>38</sup>, mientras que la UE-15 ha dedicado la mitad. Por el contrario, los gastos en formación, integración laboral y reciclaje profesional han sido comparativamente reducidos: un 33% del total, ocho puntos menos que la UE-15.
- **La inexistencia de procesos de evaluación rigurosos ha repercutido sobre la eficacia y la eficiencia de las PAE**. Hasta la entrada en vigor del Plan Anual de Políticas de Empleo del año 2013, la dotación presupuestaria de las estrategias de activación no estaba orientada a resultados. Desde

34: Un análisis sobre la complementariedad entre nativos e inmigrantes en el mercado de trabajo español se puede encontrar en Amuedo-Dorantes y de la Rica (2011).

35: Las tasas de separación son mayores y las de contratación, menores que las de otras economías desarrolladas, como muestran Shimer (2012) y Elsby *et al.* (2013), lo que contribuye a explicar la extraordinaria volatilidad del desempleo en España. Véanse Andrés y Doménech (2015) y de la Rica y Rebollo-Sanz (2015).

36: Cuando la permanencia en el desempleo de un trabajador se prolonga, sus habilidades profesionales se deterioran y la intensidad de búsqueda de trabajo se reduce, lo que aminora su probabilidad de reempleo. De este modo, una parte del desempleo causado por una recesión deviene en estructural. Además, al desvincularse del mercado de trabajo, los parados de larga duración dejan de ejercer una presión moderadora sobre los salarios, lo que contribuye a perpetuar las cifras de desempleo durante la recuperación (histéresis). Para más detalles sobre las causas y consecuencias del desempleo de larga duración véase Machin y Manning (1999).

37: La *flexiseguridad* se caracteriza por la combinación de: a) un mercado laboral en el que la organización del trabajo facilita la adaptabilidad de las empresas al ciclo económico y b) un elevado nivel de seguridad del empleo (no del puesto de trabajo), que favorece la empleabilidad de los individuos a lo largo de la su vida activa.

38: La evidencia empírica indica que las bonificaciones para la contratación de trabajadores tienen escaso éxito, tanto para los propios beneficiarios como para la economía en su conjunto. Tan solo resultan eficaces para incentivar el empleo de algunos colectivos con problemas de inserción laboral, como las mujeres que tratan de reincorporarse al mercado de trabajo tras un periodo de inactividad y los parados de larga duración de mayor edad. Al respecto, véanse Kluge (2010), Card, Kluge y Weber (2014, 2015) y García-Pérez y Rebollo-Sanz (2009), entre otros.

entonces, una parte de los recursos para PAE que reciben las CC. AA. (el 40% en 2014 y el 60% en 2015) depende del grado de cumplimiento de una serie de indicadores que, en todo caso, son poco transparentes para la opinión pública y susceptibles de incurrir en sesgos que invalidarían los resultados de las evaluaciones<sup>39</sup>.

- Las deficiencias en las evaluaciones han contribuido a la aparición de **desequilibrios en algunos programas de activación que condicionan su eficacia**. A pesar de la magnitud del problema, los desempleados no han sido los principales destinatarios de las acciones formativas: tan solo el 40% de los gastos presupuestados para 2015 (y también para 2016) en programas de formación tiene como destino el colectivo de parados. Además, los participantes en programas de formación tienden a agruparse en acciones poco especializadas, con un peso reducido de la formación específica y de corta duración<sup>40</sup>.
- **Los problemas de coordinación entre administraciones públicas y la infradotación de los SPE han dificultado la gestión y la prestación de los servicios asociados a las PAE**. La competencia normativa de las PAE corresponde al Estado, pero la de ejecución, a las CC. AA., lo que ha fragmentado la información sobre ofertas y demandas de empleo y dificultado su emparejamiento<sup>41</sup>. Además, el gasto en intermediación laboral y asistencia en la búsqueda de empleo efectuado por los SPE es comparativamente reducido<sup>42</sup>, y el número de demandantes de empleo por cada trabajador de los SPE, elevado<sup>43</sup>, lo que obstaculiza la generalización de estrategias modernas de activación como el diseño de perfiles de empleabilidad de los desempleados. En consecuencia, España es el país de la OCDE en el que el papel de los SPE en el proceso de intermediación laboral es menos relevante<sup>44</sup>.

**El momento es ahora.** La evidencia indica que los efectos de los programas de activación son mayores en periodos de bajo crecimiento y elevada tasa de desempleo<sup>45</sup>. Dada la situación en la que se encuentra la economía española, sería deseable que la reforma de las PAE no se demorase.

## Propuestas:

### 1. Aumentar la dotación presupuestaria destinada a PAE

- **Es necesario gastar más.** Dada la magnitud del problema del desempleo, sería aconsejable incrementar gradualmente el gasto por persona que busca trabajo hasta aproximarse a los estándares europeos. Por ejemplo, converger al promedio de la UE-15 supondría aumentar la cuantía por demandante de empleo en torno al 80% hasta los 2.700 euros. En porcentaje del PIB, España pasaría de gastar el 0,7% en PAE al 1,2%-1,3%, por encima de Alemania y en línea con los Países Bajos y Suecia. En cualquier caso, la dotación de los recursos debe estar condicionada a la mejora de la eficacia de los programas.

39: El modelo de indicadores introduce un sesgo provocado por el hecho de que la selección de los participantes en los programas de activación no se realiza de forma aleatoria, lo que podría sobrestimar los efectos de un programa. Dado que una parte de la financiación de las PAE depende del cumplimiento de objetivos, existen incentivos a seleccionar a los beneficiarios que, a priori, tengan una probabilidad mayor de alcanzar las metas establecidas.

40: Los últimos datos disponibles muestran que uno de cada cinco desempleados que completaron un programa formativo en 2014 adquirió conocimientos genéricos de formación y gestión, un 40% participó en cursos cuya duración fue inferior a las 200 horas y tan solo un 27% completó un programa de 400 o más horas. Véase Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015).

41: Andrés y Doménech (2015) constatan que la tasa de desempleo se encuentra entre cinco y diez puntos por encima de la observada en otros periodos caracterizados por un número de vacantes similar.

42: El 0,1% del PIB durante la crisis, la mitad que en la UE-15.

43: Como ilustra OCDE (2014), cada trabajador de los SPE es responsable de casi 270 demandantes de empleo, lo que sitúa a España en la parte alta del rango europeo, lejos, por ejemplo, de Alemania (45 demandantes por trabajador) o Dinamarca (36).

44: OCDE (2015) muestra que los SPE tan solo han participado en la colocación del 2% de los nuevos ocupados en España, cuatro veces menos que el promedio de la OCDE. Además, España es el país de la OCDE en el que un menor porcentaje de parados (en torno al 35%) declaran recurrir a los SPE como método para encontrar trabajo.

45: Véanse Forslund, Fredriksson y Vikström (2011), Card, Kluge y Weber (2015) y el recuadro 3.1 de OCDE (2015).

- **Sería deseable que los recursos adicionales procediesen del Fondo Social Europeo**, lo que introduciría cierta homogeneización de las normativas laborales<sup>46</sup> y la generalización de los procesos de evaluación de las PAE (*condicionalidad positiva*).
- Una parte de la mayor dotación presupuestaria debería ir destinada a **reforzar los SPE**. La evidencia empírica indica que los programas de activación más exitosos en términos de empleabilidad son los de ayuda en la búsqueda de trabajo y seguimiento<sup>47</sup>. Para ello, la atención personalizada de los demandantes de empleo y el diseño de itinerarios es una condición necesaria.
  - Aunque sería recomendable **destinar a los SPE una parte de la futura oferta de empleo público**, la orientación personalizada de los parados pasa por **estrechar la colaboración público-privada**. Si bien existe un acuerdo marco de colaboración entre los SPE estatal y regionales y las agencias privadas de colocación, (i) el estudio de las necesidades de cada desempleado (perfilado) sigue siendo responsabilidad de los SPE, (ii) Cataluña, Andalucía y el País Vasco, que concentran el 40% de los parados registrados, no se han adherido al acuerdo marco y (iii) adolece de falta de ambición: el presupuesto base del contrato entre los SPE y las agencias de colocación es tan solo de 41,7 millones de euros a distribuir entre 2015 y 2016.
  - La **generalización del pago por rendimiento** incentivaría la labor del personal de los SPE dedicado a la orientación e intermediación laboral, lo que podría contribuir a incrementar la efectividad de los programas de activación.

## 2. Evaluación continua de las PAE

- **Es necesario gastar mejor**. Sería deseable sustituir total o parcialmente el modelo de indicadores de evaluación por la realización de estudios cuasi experimentales<sup>48</sup>. Para ello, se recomienda la creación de una **agencia independiente de evaluación de políticas del mercado de trabajo**.
- **Si se pretende continuar con el modelo de indicadores, sería aconsejable acentuar la orientación a resultados y aumentar el control sobre los programas y la selección de los participantes**. Tan solo la mitad de los indicadores utilizados para valorar el cumplimiento de objetivos miden resultados; los restantes cuantifican el grado de esfuerzo, lo que compromete la búsqueda de eficiencia. Además, el modelo de indicadores de evaluación afecta al 60% de los fondos para PAE en 2015. La cesión del 40% restante continúa siendo incondicional.
- **Los resultados de las evaluaciones deberían ser públicos**, tanto a nivel de programas, como de proveedores de servicios, oficinas de los SPE y CC. AA.
- Dado que **el coste de algunas medidas es elevado** (sobre todo, las bonificaciones a la contratación y los programas de formación), sería aconsejable realizar una evaluación *ex ante* de las mismas a través de **programas piloto a pequeña escala**.
- Hasta que las evaluaciones no se generalicen, sería conveniente empezar por **orientar los recursos hacia aquellas medidas de activación que han resultado más efectivas en otros países**<sup>49</sup>. Éstas deben adaptarse a la composición y características de los trabajadores españoles. Por ejemplo, si bien el perfilado de cada demandante de empleo y la ayuda en la búsqueda de trabajo es una condición necesaria para reducir el tiempo de permanencia en el paro, puede no ser suficiente para los menos cualificados, los desempleados de larga duración (sobre todo, los de mayor edad) y las

46: Al respecto, véase Boeri y Jimeno (2015).

47: Por ejemplo, Van den Berg, Kjaersgaard y Rosholm (2014) demuestran que intensificar el asesoramiento y seguimiento de los parados en Dinamarca redujo un 20% su tiempo de permanencia en el desempleo.

48: De la Rica (2015) describe la metodología más adecuada para la evaluación de las PAE.

49: Véanse Andersen y Svarer (2012), Martín (2014) y Card, Kluve y Weber (2014, 2015), entre otros.

mujeres que se reincorporan al mercado laboral tras un largo periodo de inactividad. Para estos grupos, la participación en programas de formación y los incentivos a la contratación que cubran su déficit de productividad son complementos imprescindibles<sup>50</sup>. En todo caso, sería necesario estrechar el control sobre las bonificaciones a la creación de empleo, cuyo peso debería disminuir en favor de los restantes programas de activación.

- Mientras la tasa de paro continúe elevada, **los desempleados deberían ser los principales destinatarios de las acciones formativas, que tendrían que extender su duración para proporcionar conocimientos específicos**. Al igual que en el ámbito de la intermediación laboral, la colaboración público-privada podría contribuir a incrementar la efectividad de la formación si se fomenta la competencia entre centros formativos, se generaliza y se hace pública la evaluación de los programas y se condiciona la financiación a los resultados<sup>51</sup>.
- Sería aconsejable **redoblar la apuesta por la digitalización de los SPE**. Si bien la reciente creación del Portal de Empleo es un primer paso para aumentar el flujo de información entre oferentes y demandantes de trabajo y reducir los problemas de coordinación a un coste reducido, su penetración es todavía limitada<sup>52</sup>. El Portal de Empleo debería aspirar a aglutinar el universo de vacantes en España, tanto las que se agregan directamente como las contenidas en otros portales privados. Para ello, la colaboración público-privada es, de nuevo, una condición necesaria<sup>53</sup>. Además, el análisis de grandes bases de datos (*big data*) podría contribuir al aumento del número de emparejamientos laborales y a la mejora de la calidad de los mismos.
- Si bien el perfil de los parados de larga duración es heterogéneo, los datos indican que predominan los trabajadores de edad avanzada con escasa formación, lo que sugiere un nivel de inclusión digital precario. Por tanto, sería recomendable **complementar la inversión en nuevas tecnologías por parte de los SPE con la alfabetización informática de los parados de larga duración**.

### 3. Vincular PAE y políticas pasivas

- Sería deseable **condicionar la percepción de prestaciones por desempleo a la participación de los parados en programas de activación**, a semejanza de lo que sucede en la gran mayoría de los países del centro y del norte de Europa. El ejemplo de Alemania, en donde la percepción de prestaciones por desempleo es condicional a la disponibilidad para trabajar y para participar en medidas de activación, resulta ilustrativo. Tras el diseño de un plan de acción personalizado, la agencia pública de empleo y el parado firman un acuerdo vinculante que recoge los servicios que serán proporcionados al demandante de empleo y sus obligaciones en relación con la búsqueda de trabajo y la intervención en programas de activación (*principio de derechos y deberes*)<sup>54</sup>. La falta de cooperación por parte del desempleado o el incumplimiento del acuerdo se podría traducir en sanciones consistentes en la reducción temporal de la prestación.
- La **imposición de sanciones** por la violación de las condiciones de los programas de activación **tiene consecuencias positivas sobre la duración del desempleo**. La evidencia para otros países<sup>55</sup> muestra que recibir una sanción incrementa de forma significativa la probabilidad de salida del desempleo –que se puede llegar a doblar– y la tasa de contratación. En ocasiones, la amenaza

50: Andrés y Doménech (2015) proponen bonificar temporalmente la contratación de aquellos trabajadores con mayores dificultades de inserción laboral por una cuantía equivalente a la brecha que existe entre su productividad y el salario mínimo. Este incentivo debería estar condicionado a que tanto la empresa como el trabajador inviertan en formación.

51: La reforma del sistema de formación profesional para el empleo (Real Decreto-ley 4/2015), aprobada a finales de marzo de 2015, avanza en algunos de estos requisitos. Una revisión de la efectividad de los programas de formación para el empleo se encuentra en el recuadro 3.7 de OCDE (2015).

52: A comienzos de octubre de 2015 apenas incluía 14.000 vacantes (35.500 en abril de 2016). En Suecia y en Alemania, alrededor de la mitad de las nuevas contrataciones se corresponden con vacantes incluidas en la base de datos *online* de los SPE (OCDE, 2015).

53: AFI (2015) y el recuadro 3.14 de OCDE (2015) recogen casos de éxito en otros países.

54: La reforma Hartz III, que entró en vigor en 2004, incorporó esta medida. Más detalles sobre la reforma se pueden encontrar en Jacobi y Kluge (2007).

55: Resumida en McVicar (2014).

creíble de sanciones es suficiente para reducir el tiempo de permanencia en el paro<sup>56</sup>. Con todo, hay que ser prudente dados los potenciales efectos negativos de esta estrategia punitiva sobre los salarios (al reducir la calidad de los emparejamientos laborales), la jornada y la participación en el mercado de trabajo<sup>57</sup>.

## 2.4 Prestaciones por desempleo

Las **políticas pasivas del mercado de trabajo (PPMT)** tienen como objetivo mitigar la pérdida de renta de quienes no tienen un empleo, bien porque lo han perdido, bien porque se han jubilado anticipadamente. A diferencia de las PAE, las PPMT se enfrentan a las consecuencias del desempleo, no a sus causas<sup>58</sup>. Todas las economías desarrolladas tienen sistemas públicos de protección por desempleo que actúan como aseguradores del riesgo de pérdida de trabajo y como redistribuidores de rentas. En la UE-15, en general, y en España, en particular, **las prestaciones por desempleo concentran en torno al 95% del gasto en PPMT**.

Si bien las prestaciones juegan un papel relevante sobre la *equidad* dada su condición de estabilizadores automáticos<sup>59</sup>, las repercusiones sobre el funcionamiento del mercado de trabajo dependen de la *eficiencia* del sistema de protección. En concreto, **la existencia de prestaciones condiciona la toma de decisiones de los desempleados**, tanto en lo que respecta a su actitud de búsqueda de trabajo como a la propensión a aceptar una oferta<sup>60</sup>. La literatura económica sugiere que la percepción de prestaciones y su duración **tienden a reducir la intensidad de búsqueda de empleo**, lo que prolonga el tiempo de permanencia en el paro. Se trata, por tanto, de un problema de riesgo moral. Además, las prestaciones **incrementan el salario de reserva de los beneficiarios**, sobre todo, de aquellos que no se enfrentan a restricciones de liquidez. En consecuencia, los perceptores de prestaciones serían más selectivos con las ofertas de empleo que reciben, lo que podría mejorar la calidad del emparejamiento laboral a costa de reducir la probabilidad de aceptar una oferta y alargar, por tanto, el tiempo de permanencia en el paro.

**La evidencia para España<sup>61</sup> indica que la percepción de prestaciones apenas afecta a la probabilidad de recibir ofertas de trabajo, pero sí reduce la disposición de los beneficiarios a aceptarlas.** El resultado es una menor probabilidad de que los perceptores salgan del paro y un alargamiento de los episodios de desempleo. Como se indica a continuación, **no es tanto un problema de cuantía de la prestación por desempleo como de duración del periodo de percepción y de ausencia de condicionalidad:**

- Los datos más recientes de la OCDE (para 2014) indican que **la generosidad de las prestaciones por desempleo en España es similar a la del conjunto de la UE<sup>62</sup>**. La tasa neta de reemplazo –es decir, el porcentaje que representa la prestación en la fase inicial de desempleo sobre los ingresos previos, deducidos impuestos y cotizaciones sociales– se sitúa en promedio en el 66%, en línea con la UE. Además, **el aumento neto de los ingresos al pasar del desempleo al empleo<sup>63</sup>** –lo que aproxima el coste de oportunidad de continuar parado– **es también análogo al del conjunto de la UE**. En 2014 alcanzó, en promedio, el 26%, tanto en España como en Europa. **La cuantía de las prestaciones tan solo resulta comparativamente elevada para los desempleados que estaban peor remunerados**

56: Por ejemplo, Lalive, van Ours y Zweimuller (2005) muestran que la recepción de un aviso de sanción incrementa la probabilidad de salida del desempleo en un 23% en Suiza.

57: Véase, por ejemplo, Van den Berg y Vikström (2014).

58: La tipología detallada de las políticas del mercado de trabajo se puede encontrar en Eurostat (2013).

59: Véanse Gruber (1997) y Browning y Crossley (2001), entre otros.

60: Tatsiramos y van Ours (2014) revisan las implicaciones para el mercado de trabajo del diseño de los sistemas de protección por desempleo.

61: Resumida en Toharia *et al.* (2009) y actualizada en García-Pérez y Rebollo-Sanz (2014).

62: Véase <http://www.oecd.org/els/benefits-and-wages-statistics.htm>.

63: Véase [http://www.oecd.org/els/soc/UnemploymentTrapUB\\_EN.xlsx](http://www.oecd.org/els/soc/UnemploymentTrapUB_EN.xlsx).

antes de perder su trabajo. Su tasa de reemplazo es mayor –y el coste de oportunidad de continuar desempleados, menor– que la media europea.

- Los resultados para España y para otros países muestran que **las repercusiones del nivel de la prestación sobre la probabilidad de salida del paro son reducidas**, excepto para los beneficiarios de derechos de corta duración y para quienes reciben prestaciones asistenciales<sup>64</sup>.
- A diferencia de lo que sucede con la cuantía, **el tiempo máximo de percepción de la prestación por desempleo en España es comparativamente elevado** (24 meses), lo que nos sitúa entre las economías de la OCDE con una duración mayor<sup>65</sup>. Además, **se constata que el tiempo de percepción de la prestación tiene efectos significativos sobre la permanencia en el desempleo**: cuanto más se prolonga, menor es el incentivo a encontrar trabajo, sobre todo entre los beneficiarios de derechos de larga duración y los parados de mayor edad perceptores de subsidios<sup>66</sup>.
- **Pero los aspectos económicos no son los únicos que condicionan el retorno al empleo de un parado**. Las PAE, en particular las exigencias de búsqueda de empleo y de disponibilidad para trabajar, respaldadas por un seguimiento estricto del parado y la imposición de sanciones en caso de incumplimiento, pueden compensar los desincentivos de percibir prestaciones sobre la probabilidad de reempleo<sup>67</sup>. Sin embargo, **España es uno de los países de la OCDE en los que los criterios de elegibilidad para recibir prestaciones son más laxos**<sup>68</sup>. Se constata que la posición de España se explica, sobre todo, por la escasa vinculación entre las políticas activas de empleo y las pasivas, la facilidad para rechazar ofertas de trabajo mientras se percibe la prestación, la escasa condicionalidad y la falta de control sobre las actividades de búsqueda de empleo.
- A la vista de los estándares internacionales, **la definición de oferta de empleo adecuada utilizada por los SPE resulta demasiado restrictiva**<sup>69</sup>, lo que facilita el rechazo de ofertas de trabajo e incrementa el tiempo de permanencia en el desempleo. Con todo, la posibilidad de negarse a aceptar ofertas de empleo puede contribuir a mejorar la calidad de los emparejamientos laborales. La evidencia para España indica que la percepción de prestaciones facilita a los desempleados, sobre todo a quienes proceden de un trabajo temporal, el acceso a empleos más estables<sup>70</sup>.

**Las consecuencias de las prestaciones sobre el mercado laboral dependen de la posición cíclica de la economía.** En particular, se constata que tanto la cuantía de la prestación como el tiempo de máximo percepción tienen menores secuelas durante la fase recesiva del ciclo económico<sup>71</sup>. La evidencia sugiere que la duración ‘óptima’ del derecho aumenta cuando el desempleo es elevado debido a que su importancia como método para suavizar el consumo crece y a que la disponibilidad para aceptar ofertas de trabajo es

64: Véase, por ejemplo, Jenkins y García-Serrano (2004) para el caso de España y Lalive, van Ours y Zweimueller (2006) para el de Austria.

65: Tan solo en Bélgica, Suecia e Islandia la duración máxima de percepción de la prestación contributiva es mayor. Véase <http://www.oecd.org/els/benefits-and-wages-policies.htm>. Nótese que en España la duración potencial puede llegar, en algunos casos, hasta los cinco años si se suman la prestación contributiva y la asistencial.

66: Este es un resultado recurrente en la literatura económica, tanto para España como para otras economías desarrolladas. Véase, por ejemplo, Toharia *et al.* (2010), García-Pérez y Rebollo-Sanz (2014) y de la Rica y Rebollo-Sanz (2015) para España, Addison y Portugal (2007) para Portugal y Lalive (2008) para Austria.

67: Véase OCDE (2009).

68: Langenbucher (2015) analiza los requisitos de elegibilidad en los países de la OCDE y construye indicadores que permiten realizar comparaciones entre economías.

69: En España, una oferta de empleo se considera adecuada si “*el lugar de trabajo se encuentra en la misma localidad de residencia habitual del demandante o, como máximo, a 30 Km. de distancia, sin que el desplazamiento suponga el 25% de la duración de la jornada de trabajo o el 20% del salario mensual, salvo que se tenga alojamiento apropiado* [véase [https://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/colocacion\\_adecuada.html](https://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/colocacion_adecuada.html)]”. En Dinamarca, el puesto de trabajo ofrecido debe estar a menos de tres horas en transporte público, pero transcurridos tres meses en desempleo, esta limitación desaparece. En Noruega no existen restricciones geográficas.

70: Véase García-Pérez y Rebollo-Sanz (2014). Tatsiramos (2014) recopila la evidencia empírica sobre las repercusiones de la percepción de prestaciones por desempleo sobre los emparejamientos laborales. Concluye que los efectos son nulos o ligeramente positivos tanto sobre el salario de reempleo como sobre la estabilidad del puesto de trabajo. Las consecuencias pueden ser incluso negativas. Para Alemania, Caliendo, Tatsiramos y Uhlendorff (2013) demuestran que la calidad del emparejamiento laboral empeora entre aquellos que apuran el periodo de percepción de la prestación respecto a quienes encuentran empleo antes de agotarlo.

71: Para EE. UU., Kroft y Notowidigdo (2011) obtienen que la elasticidad del tiempo de permanencia en el desempleo con respecto a la tasa de reemplazo disminuye cuando la tasa de paro crece. Schmieder, von Wachter y Bender (2012) muestran que alargar la duración del derecho tiene un efecto reducido durante una recesión en Alemania. García-Pérez y Rebollo-Sanz (2014) y de la Rica y Rebollo-Sanz (2015) encuentran resultados similares para España durante la última crisis económica.

mayor. Este resultado justifica la prolongación temporal de la duración máxima de percepción en EE. UU., Islandia e Israel, entre otros países, durante la última crisis.

El diseño del sistema de protección por desempleo no solo afecta a la toma de decisiones de los trabajadores, sino también a la de las empresas<sup>72</sup>. En concreto, **el mecanismo de financiación del sistema en España favorece la aparición de problemas de riesgo moral y de free riding**. Dado que el tipo de cotización a cargo de la empresa que se destina al pago de las prestaciones por desempleo no depende de su historial de despidos, la empresa no internaliza el coste que supone para el sistema el despido de trabajadores, lo que exacerbaría el número de finalizaciones de contrato. Además, las empresas (y sectores) con menor rotación laboral subsidian implícitamente al resto<sup>73</sup>.

### Propuestas:

#### 1. Vincular la duración del derecho a percibir prestación con la posición cíclica de la economía

- Dado que la duración potencial del derecho a recibir prestaciones es comparativamente elevada en España e incentiva la permanencia en el desempleo, sería deseable reducirla, al menos durante la fase expansiva del ciclo económico. **Una solución idónea sería establecer una regla automática que vinculase el tiempo máximo de percepción de la prestación a la evolución de algún indicador del mercado de trabajo**. Por ejemplo, en Canadá las condiciones de acceso a la prestación, la cuantía y la duración de la misma cambian en función del comportamiento de las tasas de desempleo regionales<sup>74</sup>. Para evitar riesgos presupuestarios, se deberían establecer límites sobre la duración máxima que puede llegar a alcanzar la prestación.
- Este diseño exige una **transparencia absoluta**, tanto sobre los factores que desencadenan los cambios en las prestaciones como sobre las condiciones en cada contingencia.

#### 2. Racionalizar los criterios de elegibilidad

- **Sería necesario incrementar la exigencia de búsqueda activa de empleo**. Para ello, es necesario extremar el control sobre las actividades de búsqueda, tanto las llevadas a cabo de forma independiente por el desempleado, como las intermediadas por los SPE. Sería deseable exigir a los perceptores de prestaciones que probasen sus iniciativas de búsqueda de empleo con cierta regularidad. A diferencia de otros países, en España no existe legislación sobre la frecuencia con la que los desempleados deben proporcionar evidencia de sus actividades de búsqueda y de su intensidad, ni sobre cómo deben documentarlas<sup>75</sup>.
- En línea con la propuesta realizada en la sección 2.3, resulta imprescindible **estrechar el vínculo entre la percepción de prestaciones y la participación en programas de activación**.
- **Sería conveniente ampliar el concepto de oferta de empleo adecuada en línea con los estándares internacionales**. Para ello:
  - **Deberían revisarse los criterios sobre el tipo de actividades profesionales que se consideran aptas para un desempleado**. Sería aconsejable acortar el tiempo de percepción a partir del cual toda colocación se considera adecuada (en la actualidad, un año de percepción

72: Rebollo-Sanz (2012) muestra que el diseño del sistema de protección por desempleo distorsiona las decisiones empresariales de contratación y de despido, lo que favorece la rotación laboral.

73: Arranz y García-Serrano (2014) prueban que los sectores industriales y algunas actividades de servicios (educación, sanidad, transporte y administración pública) tienden a subsidiar al resto de ramas.

74: El capítulo 1 de OCDE (2011) discute los beneficios de vincular la duración de la prestación por desempleo al ciclo económico y describe el sistema vigente en Canadá. Andersen (2014) propone supeditar la duración del derecho al componente cíclico de la tasa de desempleo.

75: En la mayoría de los países de la OCDE, la frecuencia mínima es trimestral. En Portugal, Reino Unido y Australia es quincenal e, incluso, semanal. En Australia y en EE. UU. el desempleado debe probar que ha llevado a cabo al menos 20 acciones de búsqueda de trabajo cada mes. El capítulo 3 de OCDE (2015) recopila buenas prácticas sobre cómo verificar los esfuerzos de búsqueda de empleo.

ininterrumpida). Para que este umbral resulte vinculante para el conjunto de beneficiarios, podría establecerse como un porcentaje sobre el tiempo de percepción teórico (por ejemplo, un 25%).

- **Deberían suavizarse las restricciones sobre la movilidad geográfica.** En línea con otras economías desarrolladas, podrían recortarse los límites sobre la distancia al puesto de trabajo a medida que el tiempo de permanencia en el desempleo aumenta.
- **Sería deseable agilizar los procedimientos sancionadores e incrementar la pena en caso de rechazo de la primera oferta adecuada** (que, en la actualidad, puede suponer la pérdida de la prestación durante tres meses).

### 3. Avanzar hacia un sistema de cuentas individuales (nocionales)

- Una solución alternativa para mitigar los desincentivos provocados por la percepción de prestaciones por desempleo sería integrarlas en un sistema de cuentas individuales similar al modelo discutido en la sección 2.1 en relación con la indemnización por finalización del contrato. **La cuenta de ahorro individual incluiría el equivalente a la actual indemnización por despido** –nutrida de aportaciones periódicas realizadas por el empleador– **más el derecho de prestación por desempleo.** Si el trabajador no dispusiese de los fondos durante su vida activa, la cuantía acumulada en su cuenta de ahorro se agregaría a su pensión de jubilación, lo que estimularía los esfuerzos de búsqueda de trabajo.
- La cuenta de ahorro individual debería ser complementada por una **cobertura adicional de carácter asistencial** y estar condicionada al nivel de ingresos del hogar y a la participación en programas de activación de los desempleados con mayores dificultades de inserción laboral que hubiesen agotado su cuenta<sup>76</sup>.
- **Un modelo similar al propuesto es el vigente en Chile.** Desde el año 2002, el sistema de protección por desempleo en Chile se caracteriza por la convivencia de cuentas de seguro individuales, nutridas por las contribuciones sociales de trabajadores y empresas, y un fondo de solidaridad común, financiado también por el estado. Cuando un trabajador pierde su empleo, recurre primero a su cuenta de ahorro, mientras que el acceso (voluntario) al fondo común es factible bajo ciertas condiciones. La evidencia sobre el sistema chileno demuestra que las cuentas individuales incrementan de forma significativa los incentivos a buscar y aceptar un empleo: los beneficiarios internalizan los costes de las prestaciones y tratan como propios los recursos acumulados en su cuenta de ahorro<sup>77</sup>.

### 4. Modificar el método de financiación del sistema

- Con el objetivo de que las empresas internalicen el coste que supone el despido de trabajadores para las arcas públicas, sería deseable **avanzar hacia un sistema de financiación de *bonus-malus***<sup>78</sup>. Para ello, es necesario introducir cierta ‘progresividad’ en los tipos de cotización por desempleo que pagan las empresas en función de su historial de despidos<sup>79</sup>. Además, aquellas que presentaran menores tasas de destrucción de empleo durante un cierto periodo de tiempo verían reducidos sus tipos de cotización. La estructura de los tipos de cotización podría variar en función de la posición cíclica de la economía e, incluso, entre regiones.
- El sistema de *bonus-malus* también **atenuaría el problema de los subsidios cruzados entre empresas y sectores**, lo que debería contribuir a aumentar la eficiencia de la economía al mejorar la

76: Más detalles en Andrés y Doménech (2015).

77: Véase Reyes-Hartley, van Ours y Vodopivec (2011).

78: Este es el sistema vigente en EE. UU.

79: Arranz y García-Serrano (2014) proponen un sistema de tres o cinco tramos. El tipo de cotización a cargo de la empresa iría desde el 3% al 7%.

asignación de recursos. Las empresas subsidiadas verían reducida la ventaja competitiva que las conducía a tener un tamaño mayor que el esperado en ausencia del subsidio cruzado; las que contribuían al sistema se verían liberadas de la carga implícita, lo que les permitiría aumentar su dimensión.

### 3. Otros ámbitos de actuación complementarios

#### 3.1 Formación y empleo juvenil

**La toma de decisiones educativas y la evolución del mercado laboral se retroalimentan.** El éxito de la transición del sistema educativo al mercado de trabajo se encuentra condicionado por la formación recibida, pero también por la situación y perspectivas del empleo y por la calidad prevista del emparejamiento laboral, las cuales, a su vez, pueden afectar a la decisión de prolongar (o no) los estudios. Por tanto, **la existencia de disfunciones que obstaculicen una transición eficaz del ámbito educativo al laboral se traduce en aumentos del desempleo juvenil**<sup>80</sup>. Entre ellas destacan el abandono escolar temprano<sup>81</sup>, el desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo por nivel educativo y la escasa incidencia de la combinación formación-empleo.

**España destaca por su elevada tasa de abandono escolar temprano**<sup>82</sup>. Abandonar el sistema educativo antes de completar la enseñanza secundaria superior dificulta la transición al empleo de los jóvenes y conlleva repercusiones negativas y persistentes sobre su carrera laboral, tanto porque carecen de los conocimientos considerados básicos para acceder al mercado de trabajo<sup>83</sup>, como por su menor propensión a participar en acciones formativas.

La dimensión del abandono escolar temprano en España ha sido compatible con la mejora del nivel educativo de las nuevas cohortes de población registrada durante las últimas tres décadas<sup>84</sup>. Sin embargo, **el aumento de la formación ha estado sesgado hacia la educación universitaria, lo que ha provocado un desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo por nivel educativo** que condiciona la evolución del desempleo juvenil.

Una de las causas del déficit de población con estudios secundarios superiores radica en el **escaso atractivo que durante décadas ha tenido la formación profesional**. España se encuentra entre los países europeos con un menor peso de la población con estudios vocacionales (profesionales) entre quienes han completado la educación secundaria superior y no cuentan con estudios universitarios<sup>85</sup>. En el extremo opuesto se encuentran países como Austria, Alemania o Dinamarca, donde el predominio de los estudios vocacionales se explica por la presencia de un **sistema de formación profesional dual** en el que el aprendizaje se realiza simultáneamente en las escuelas y en las empresas que participan en el programa<sup>86</sup>. Por tanto, la responsabilidad formativa es compartida: los aprendices acuden unos días por semana a la escuela, donde reciben tanto formación general como específica de la ocupación elegida, y los restantes se forman en la empresa. El aprendizaje pivota sobre el concepto de ocupación: no se centra en las necesidades específicas de las empresas formadoras, sino que proporciona los conocimientos y

80: Un análisis detallado de los determinantes del desempleo juvenil en España se puede encontrar en Dolado *et al.* (2013) y García (2015).

81: Entendida como el porcentaje de población entre 18 y 24 años que no ha completado la educación secundaria superior (o de segunda etapa) y no sigue formación alguna.

82: Si bien se ha reducido a la mitad durante los últimos 25 años y en 10 puntos porcentuales desde el 2008, la tasa de abandono escolar temprano de España todavía supera el 20% y duplica a la del conjunto de la UE-15.

83: Véanse OCDE (2000) y Scarpetta, Sonnet y Manfredi (2010).

84: Bedard (2001) sugiere que ambos fenómenos están estrechamente relacionados. Utilizando datos de EE. UU., obtiene que tanto el nivel educativo de la población como las tasas de abandono escolar temprano son mayores en aquellas regiones en las que existen universidades. Este resultado se explica por la pérdida de valor de mercado de los estudios no superiores. Las mayores facilidades de acceso a la educación universitaria provocan que los estudiantes con habilidades intermedias ingresen en la universidad, lo que, a su vez, incentiva el abandono de aquellos con menores capacidades ante la imposibilidad de competir con los de nivel intermedio.

85: De hecho, seis de cada diez graduados en educación secundaria superior durante la última década obtuvieron un título de enseñanza general. En el extremo opuesto, Austria, Alemania, Dinamarca y algunas economías del Este de Europa destacan por la importancia relativa de la formación vocacional en la enseñanza secundaria post-obligatoria.

86: Una revisión de las repercusiones positivas de la formación dual sobre el empleo juvenil se puede encontrar en Eichhorst *et al.* (2013, 2015).

habilidades necesarios para desarrollar un oficio. Complementariamente, la formación impartida también prepara al alumno para continuar aprendiendo a lo largo de su carrera laboral, de tal modo que su grado de empleabilidad no disminuya en el futuro<sup>87</sup>.

**El desequilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo por cualificación**, causado por la polarización del nivel educativo de la población española, **ha contribuido a que los titulados universitarios experimenten tasas de desempleo elevadas en relación con sus homólogos europeos y una mayor incidencia de la sobreeducación**<sup>88</sup>. Este fenómeno no es un problema puntual, sino que ha estado presente durante, al menos, las dos últimas décadas. Así, el porcentaje de universitarios empleados en ocupaciones que requieren una titulación menor ha superado el 30% desde comienzos de la década de los 90, el más elevado de Europa<sup>89</sup>.

La sobreeducación no solo contribuye a explicar la magnitud de la tasa de paro de los jóvenes con estudios terciarios<sup>90</sup>, sino también la de los menos educados debido a un **efecto expulsión**: los trabajadores cualificados desplazan a los no cualificados de aquellas ocupaciones que tradicionalmente desempeñaban estos últimos, bien por un exceso de oferta de trabajo, bien por una elevación de los estándares de contratación por parte de las empresas<sup>91</sup>.

La **falta de experiencia laboral de los candidatos** y, por tanto, de conocimientos específicos sobre el puesto de trabajo, es otro de los aspectos que dificulta la transición del sistema educativo al mercado de trabajo. Una solución eficaz para mitigar este inconveniente y reducir las asimetrías informacionales entre la empresa y el empleado es **combinar estudios y trabajo**<sup>92</sup>. Sin embargo, en España esta práctica ha tenido escasa relevancia<sup>93</sup>. Además, la evidencia empírica disponible, tanto para España como para otras economías mediterráneas<sup>94</sup>, apunta a que **la existencia de salarios mínimos de convenio comunes para el conjunto de trabajadores habría desincentivado la contratación de jóvenes** –sobre todo, de aquellos menos cualificados– al situar su remuneración por encima de su productividad. De hecho, en España se aprecia una escasa sensibilidad de los salarios negociados en los convenios colectivos a la situación laboral de los trabajadores más jóvenes<sup>95</sup>.

En síntesis, las dificultades de inserción laboral agudizadas por la falta de experiencia, junto con el abandono escolar temprano, desincentivan la participación laboral de los jóvenes españoles y reducen su compromiso con el mercado de trabajo. Este problema se materializa en la **notable proporción de jóvenes que no trabajan, ni estudian, ni reciben formación**, conocidos como **NEET**<sup>96</sup>.

87: Para un análisis en detalle del sistema dual se puede consultar Hippach-Schneider, Krause y Woll (2007) y OCDE (2014c).

88: Se entiende que un ocupado con estudios universitarios está sobreeducado cuando su categoría profesional se encuentra entre los grupos 4 y 9 de la Clasificación Internacional de Ocupaciones 2008 (ISCO08):

Grupo 4. Personal de apoyo administrativo.

Grupo 5. Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados.

Grupo 6. Agricultores y trabajadores cualificados agropecuarios, forestales y pesqueros.

Grupo 7. Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios.

Grupo 8. Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores.

Grupo 9. Ocupaciones elementales.

89: La incidencia de la sobreeducación es todavía más relevante en las cohortes de población más jóvenes: el porcentaje de ocupados sobreeducados superaba el 40% en la población entre 25 y 29 años en España en el 2007, 20pp por encima de la media de la OCDE. Véase OCDE (2010a).

90: Blázquez (2005) encuentra un efecto negativo de la sobreeducación sobre la probabilidad de permanecer en el empleo en el mercado laboral español.

91: Dolado, Felgueroso y Jimeno (2000a y 2000b) demuestran que la combinación de las rigideces características del mercado laboral español y el aumento de la oferta relativa de trabajadores cualificados explican los diferenciales de tasas de desempleo por nivel educativo en España. Por último, Dolado, Felgueroso y Jimeno (2000c) encuentran que el efecto expulsión contribuyó a limitar el aumento de la tasa de desempleo de los titulados universitarios en España durante las recesiones de finales de los 70 y comienzos de los 90.

92: Véase OCDE (2010b).

93: El porcentaje de ocupados menores de 25 años que combinan formación reglada y empleo apenas alcanzó el 18% en el periodo 2008-2014, menos de la mitad que en el conjunto de la UE-15.

94: Véase Dolado *et al.* (1996), Gorri (2013) y Eichhorst y Neder (2014).

95: Véase Lacuesta, Puente y Villanueva (2012).

96: El porcentaje de NEET menores de 25 años aumentó de forma ininterrumpida en España desde el 2007 hasta rozar el 19% en el 2013. Con el inicio de la recuperación en el 2014, la tasa de NEET se redujo hasta el 17%, todavía 5 puntos por encima de la media de la UE-15 y solo superada por Italia (22%) y Grecia (19%). La situación se agrava cuando se amplía la edad límite. Así, la proporción de NEET entre 25 y 34 años superó el 26% en 2014, 7pp más que la UE-15.

**Propuestas:****1. Establecer los incentivos adecuados para cada uno de los participantes en el proceso educativo: alumnos, profesores y progenitores.**

- Para reducir la incidencia del abandono escolar es necesario implantar una **estrategia de alerta temprana** para la detección de los estudiantes en riesgo, **concentrar los esfuerzos formativos en las primeras etapas de escolarización** y **aumentar el atractivo de los estudios para los alumnos y sus padres**, sobre todo, de los vocacionales. Sería beneficioso que ambos conociesen la rentabilidad en términos de empleo de la educación, por lo que la creación de servicios de información y asesoramiento públicos resulta imprescindible.
- En paralelo, sería aconsejable **revisar los esquemas retributivos del personal docente** (pago por rendimiento), **fomentar la competencia entre centros** y **aumentar su capacidad de decisión** en determinados ámbitos<sup>97</sup>.
- Por último, una **mayor flexibilización de los programas educativos** facilitaría la reincorporación de aquellos jóvenes que abandonaron precozmente sus estudios<sup>98</sup>.

**2. Mejorar las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes y evitar situaciones de sobrecualificación**

- Sería deseable una **pronta generalización del sistema de formación profesional dual**. Para ello, es aconsejable una implicación mayor de las organizaciones empresariales en el diseño de la oferta formativa y en la fijación de las condiciones laborales de los aprendices.
- En cuanto a la **educación universitaria**, sería bienvenida una **reforma del número de titulaciones, de sus contenidos y de su duración**. Con la finalidad de mejorar la empleabilidad de los titulados, la vinculación con el sector privado debería ser mayor. En concreto, resulta aconsejable la realización de prácticas obligatorias en determinadas disciplinas que doten al alumno de experiencia y conocimientos específicos.
- Se deberían **estudiar con detalle las repercusiones de la existencia de salarios mínimos de convenio**, que vinculan a todos los trabajadores con independencia de su edad, **sobre el empleo juvenil**. Al respecto, sería aconsejable establecer una doble escala salarial progresiva y temporal, como la existente en otras economías de nuestro entorno con menores tasas de paro juvenil (Bélgica, Francia, Holanda, Reino Unido, etc.), que incentivase la contratación de jóvenes sin experiencia o formación.

97: Véanse de la Fuente y Doménech (2010) y Wößmann (2003).

98: Algunas de estas sugerencias se incluyen en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, aprobada por el Gobierno a comienzos del 2013.

## 3.2 Regulación de los mercados de bienes y servicios

A pesar de los avances registrados desde principios de la década de los noventa, **España mantiene un entorno regulatorio que no favorece la competencia**<sup>99</sup>. En particular, se observan obstáculos a la entrada de nuevos competidores<sup>100</sup>, al crecimiento del tamaño empresarial (véase la sección 3.3) y a la unidad de mercado<sup>101</sup>.

La literatura económica sugiere que el aumento de la competencia resultante de la **liberalización de mercados incide positivamente sobre el funcionamiento del mercado laboral** y sobre la competitividad exterior ya que contribuye a aumentar la productividad sectorial, así como a incrementar la demanda agregada de mano de obra y a reducir el desempleo<sup>102</sup>. Más aún, algunos estudios recientes señalan que la desregulación favorece la creación de empleo, sobre todo en aquellas economías con mercados de trabajo más rígidos como el español<sup>103</sup>. La evidencia para España muestra, además, que la liberalización de mercados beneficia el crecimiento de las exportaciones, principalmente de las grandes empresas<sup>104</sup>.

### Propuestas:

#### 1. Reducción de obstáculos regulatorios a la competencia

- Se recomienda una **simplificación de los procesos administrativos y de la carga burocrática** que soportan las empresas en todo el territorio nacional, tanto en su creación como en su funcionamiento habitual.
- A pesar de las dificultades inherentes a la complejidad técnica de lidiar con un amplio volumen de regulación y a la implicación de todos los niveles de la administración, sería aconsejable **acelerar la aplicación de la ley de unidad de mercado**, en línea con las recomendaciones de la OCDE<sup>105</sup>.

## 3.3 Barreras al crecimiento empresarial

**La prevalencia de pequeñas empresas**<sup>106</sup> podría demorar los efectos de las reformas del mercado de trabajo debido a la falta de conocimientos sobre la normativa laboral y los procesos de contratación que más se ajustan a sus necesidades. En muchos casos, las empresas de menor tamaño son asesoradas por otras que tardan en asimilar las reformas o que, incluso, se benefician de prácticas ineficientes en la contratación<sup>107</sup>.

La evidencia empírica revela que **incrementar el tamaño es fundamental para aprovechar las economías de escala** y, por tanto, para aumentar la productividad, la competitividad y el grado de internacionalización de las empresas<sup>108</sup>. Las grandes empresas tienen una mayor probabilidad de

99: Los últimos datos relativos a los indicadores de regulación del mercado de productos PRM (*Product Market Regulation*) de la OCDE, relativos a 2013, revelan que España iguala a la media de la UE-5 (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y Portugal) en el indicador de barreras a la competencia, y compara negativamente en los indicadores de complejidad regulatoria, barreras a la entrada de empresas y a la iniciativa privada.

100: El indicador internacional *Doing Business* incorpora una medida del número de procedimientos, tiempo y coste que supone empezar a operar con una pyme en 189 países. Los datos más recientes revelan que España ocupa la posición 74, por detrás de países como Albania (41), Chile (59) o Irlanda (19).

101: A pesar del avance que supone la ley de unidad de mercado aprobada en 2013, el indicador *Doing Business* del Banco Mundial (2015) revela diferencias significativas en las regulaciones locales y los procedimientos mercantiles para obtener una licencia comercial general (de bajo riesgo). Las diferencias regionales son más pronunciadas cuando se trata de actividades industriales.

102: El análisis de los efectos de la competencia en los mercados de bienes y servicios sobre la demanda de trabajo de las empresas y el desempleo puede encontrarse en los trabajos de Blanchard y Giavazzi (2003) y Layard, Nickell y Jackman (2005). Schiantarelli (2010), Nicoletti y Scarpetta (2006) y Crafts (2006) ofrecen evidencia empírica sobre los efectos de la desregulación en la productividad sectorial por países.

103: Véase Fiori *et al.* (2012).

104: Véase Correa-López y Doménech (2014).

105: Véase OCDE (2014a).

106: En España, el 94% del total de las empresas son microempresas (menos de 10 trabajadores), mientras que tan sólo el 0,7% son medianas o grandes (más de 50 empleados). Lo anterior explica el reducido tamaño medio de la empresa española. Según los datos de Eurostat y OECD (2015), en España el número medio de trabajadores por empresa es de 4,6, menos de la mitad que el correspondiente a Reino Unido o Alemania, y muy por debajo de los 19 empleados por empresa de EE. UU.

107: Andrés y Doménech (2015) destacan, por ejemplo, la excesiva rotación laboral mediante contratos temporales.

108: Véanse, por ejemplo, Correa-Lopez y Doménech (2012) y Círculo de Empresarios (2015).

supervivencia, resisten mejor los periodos recesivos y exhiben una mortalidad menor que las pequeñas<sup>109</sup>. Además, algunos estudios sugieren que **ampliar la escala empresarial podría tener efectos positivos sobre el nivel de bienestar agregado** de la economía<sup>110</sup>.

Las **barreras al crecimiento del tamaño empresarial en España** están vinculadas tanto a **factores endógenos** (modelos de gestión empresarial, inversión en formación e innovación, etc.) como a **condiciones exógenas**. Respecto a estas últimas, destacan las discontinuidades regulatorias, que dificultan el aumento a partir de unos umbrales explícitos, y los problemas de acceso a la financiación y su coste para las pymes.

- **Obstáculos derivados de las rigideces del mercado laboral**<sup>111</sup>: la legislación actual establece que **en las empresas con 50 o más empleados debe constituirse un comité de empresa** como órgano representativo y colegiado del conjunto de los trabajadores lo que, en todo caso, implica un coste añadido para las empresas<sup>112</sup>.
- **Obstáculos vinculados a la fiscalidad**: las empresas con una **facturación anual igual o superior a los 6.000.000** de euros sufren una disminución de deducciones e incentivos fiscales<sup>113</sup>, lo que lleva a muchas firmas a optar por permanecer pequeñas para no superar el umbral regulatorio<sup>114</sup>.
- **Obstáculos burocráticos**: respecto a las pequeñas, **las grandes empresas están sujetas a mayores cargas administrativas**, obligaciones mercantiles e inspecciones más regulares por parte de la Agencia Tributaria y, por tanto, mayores costes de gestión<sup>115</sup>.
- **Problemas de acceso a instrumentos de financiación en condiciones favorables**: la limitación para disponer de recursos propios u otras alternativas de financiación provoca que las **pymes** tengan una **mayor dependencia de la financiación bancaria** que las grandes. Más aún, la predominancia de financiación de corto plazo<sup>116</sup> (dada la falta de garantías e información sobre estas empresas) y el desconocimiento sobre las alternativas de financiación genera unos **mayores costes financieros** a las pymes, que las hace más vulnerables a la evolución de los tipos de interés<sup>117</sup>.

## Propuestas:

### 1. Reducción de obstáculos regulatorios al crecimiento empresarial

- Con carácter general, se recomienda una **eliminación progresiva de las discontinuidades regulatorias** que condicionan el crecimiento del tamaño empresarial. Para facilitar la transición hacia un modelo libre de obstáculos, podría optarse, en el **corto plazo**, por una **actualización de los umbrales actuales**.
  - **Los cambios en las instituciones del mercado laboral** propuestos en la sección 2 de este documento **deberían mitigar el efecto umbral del número de trabajadores**. En todo caso, **sería**

109: Véase Cusumano y Von Krogh (2001).

110: Cardoso y González-Páramo (2015) ponen de manifiesto que si en España las empresas grandes absorbieran el mismo porcentaje del empleo que en Alemania, no sólo la brecha de productividad entre ambos países se eliminaría, sino que además la diferencia en PIB per cápita se reduciría a la mitad.

111: La existencia del efecto umbral no se restringen a la economía española. Para el caso de Francia véase, por ejemplo, Garicano *et al.* (2013) y Gourio y Rois (2014).

112: Entre otras obligaciones, la empresa adquiere las de informar al comité de empresa sobre su situación económica (ventas, producción, contratación, etc.), facilitar la celebración de elecciones sindicales y contribuir al mantenimiento de liberados sindicales.

113: Por ejemplo, las grandes empresas sólo pueden acogerse a pago fraccionado en el impuesto de sociedades desde el 20% sobre la base imponible frente al 18% sobre la cuota para el resto de empresas. Asimismo, tienen que efectuar una liquidación mensual del IVA (trimestral para el resto de empresarios) y quedan integradas en la unidad de grandes contribuyentes.

114: Véase Almunia y López-Rodríguez (2014).

115: Por ejemplo, las empresas que cumplen dos de las siguientes condiciones deben someterse a auditoría externa: (i) activo superior a 2.850.000 euros, (ii) cifra de negocios neta superior a 5.700.000 euros y (iii) número de trabajadores igual o superior a 50. Por otro lado, sólo pueden presentar cuentas abreviadas aquellas empresas donde se cumplan dos de las siguientes circunstancias: (i) activo inferior a 4.000.000 de euros, (ii) cifra de negocios neta inferior a 8.000.000 euros y (iii) número de trabajadores inferior a 50.

116: Martínez *et al.* (2008) revelan que en España el 40% de las microempresas y el 18% de las pequeñas empresas se financian en un 100% a corto plazo frente al 10% de las grandes empresas.

117: Véase Toribio y Sotomayor (1997).

**deseable que el nivel establecido para la formación de comités de empresa se elevase desde los 50 trabajadores hasta cifras similares a las de otras economías avanzadas con un mayor tamaño medio de sus empresas<sup>118</sup>.**

- Igualmente, **se recomienda incrementar los límites establecidos en la cifra de negocios y nivel de activo de la empresa** que elevan los compromisos mercantiles y de auditoría en las empresas. Hacia delante, **sería deseable una actualización anual de dichos umbrales**, teniendo en cuenta, por ejemplo, el crecimiento medio del PIB nominal durante el último quinquenio.

## **2. Fomento de la financiación a pymes.**

- A pesar de los progresos recientes, **es necesario seguir avanzando en la mejora de la financiación a las empresas más pequeñas**, tanto en lo que respecta al acceso como a las condiciones. Para ello, son necesarias medidas encaminadas a:
  - Incrementar la información disponible sobre la calidad crediticia de las pymes.
  - Reducir y/o mutualizar el riesgo inherente a la financiación de estas empresas.
  - Reforzar los mecanismos que permiten al sistema financiero ser más eficiente en la concesión de crédito.
  - Incentivar todas las formas de financiación alternativa a la bancaria, dentro de un entorno de igualdad de condiciones<sup>119</sup>.

---

118: Nótese que la Comisión Europea (2003) considera gran empresa aquella que supera el umbral de los 250 empleados. Por su parte, el Consejo Europeo establece el nivel necesario para la formación de comité de empresa de dimensión comunitaria en 1000 trabajadores (Directiva 94/45/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 1994, sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria).

119: Los detalles de la propuestas se podrán encontrar próximamente en Montañez *et al.* (2016).

## Referencias

- Addison, J. T., y Portugal, P. (2007): "How Do Different Entitlements to Unemployment Benefits Affect the Transitions from Unemployment into Employment?", Banco de Portugal, Working Papers N° w200711.
- AFI (2015): "Digitalización y políticas activas de empleo en España. Caso de estudio", *Observatorio ADEI*.
- Almunia, M., y López-Rodríguez, D. (2014): "Heterogeneous Responses to Effective Tax Enforcement: Evidence from Spanish Firms", Documento de Trabajo N° 1419, Banco de España.
- Amuedo-Dorantes, C., y De la Rica, S. (2011): "Complements or substitutes? Task specialization by gender and nativity in Spain", *Labour Economics*, Vol. 18 (5), 697–707.
- Andersen, T. M. (2014): "Turning unemployment insurance to the business cycle", *IZA World of Labor 2014*, 54.
- Andersen, T. M., y Svarer, M. (2012): "Active labour market policies in a recession", *IZA Journal of Labor Policy*, 1:7.
- Andrés, J., y Doménech, R. (2015): *En busca de la prosperidad: Los retos de la sociedad española en la economía global del s. XXI*. Deusto.
- Arranz, J. M., y García-Serrano, C. (2014): "Un examen de los sistemas de prestaciones por desempleo de *experience rating*", Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales N° 4/2014.
- Baamonde, M. E. C. (2014): "Reforma de la negociación colectiva en España y sistema de Relaciones Laborales", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 32, N° 2, 275–309.
- Banco Mundial (2014): "Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency", World Bank, Washington DC.
- (2015): "Doing Business in Spain 2015", World Bank, Washington DC.
- Bande, R., Fernández, M., y Montuenga, V. (2010): "Desequilibrios territoriales en el mercado laboral y estructura de la negociación colectiva", *Papeles de Economía Española*, N° 124, 193–213.
- Bassanini, A., y Duval, R. (2009): "Unemployment, institutions, and reform complementarities: Re-assessing the aggregate evidence for OECD countries", *Oxford Review of Economic Policy*, 25, 40-59.
- BBVA Research (2009a): *Situación España*, marzo 2009. BBVA. Madrid.
- (2009b): *Situación España*, noviembre 2009. BBVA. Madrid.
- (2013): *Situación España*. Segundo trimestre de 2013. BBVA. Madrid.
- (2014): *Situación España*. Segundo trimestre de 2014. BBVA. Madrid.
- (2015): *Situación España*. Primer trimestre de 2015. BBVA. Madrid.
- BBVA Research y Fundación Sagardoy (2014): "Medidas para favorecer la contratación indefinida", Observatorio Económico España, BBVA. Madrid. Disponible en: <https://www.bbva-research.com/publicaciones/espanamedidas-para-favorecer-la-contratacionindefinida/>
- Bedard, K. (2001): "Human Capital versus Signaling Models: University Access and High School Dropouts", *Journal of Political Economy*, Vol. 109 (4), 749–775.
- Bentolila, S., Izquierdo, M., y Jimeno, J. F. (2010): "Negociación colectiva: la gran reforma pendiente", *Papeles de Economía Española*, N° 124, 176–192.
- Blanchard, O., y Giavazzi, F. (2003): "Macroeconomic Effects Of Regulation And Deregulation In Goods And Labor Markets," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118(3), 879– 907.

Blanchard, O., y Wolfers, J. (2000): “The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Experience”, *Economic Journal*, Vol. 110 (462), 1-33.

Blázquez, M. (2005): “Youth labour market integration in Spain: Search time job duration and skill mismatch”, *Spanish Economic Review*, Nº 7, 191–208.

Boeri, T., y Jimeno, J. F. (2015): “Unemployment in Europe: what does it take to bring it down?”, Paper prepared for the ECB Forum on Central Banking, Sintra 21–23 May 2015.

Boscá, J. E., Doménech, R., Ferri, J., y Varela, J. (2011): *The Spanish Economy: A General Equilibrium Perspective*, Palgrave Macmillan.

Browning, M., y Crossley, T. (2001): “Unemployment insurance benefit levels and consumption changes”, *Journal of Public Economics*, Vol. 80 (1), 1–23.

Caliendo, M., Tatsiramos, K., y Uhlendorff, A. (2013): “Benefits duration, unemployment duration and job match quality: A regression discontinuity approach”, *Journal of Applied Econometrics*, Vol. 28, 604–627.

Card, D., Kluve, J., y Weber, A. (2014): “Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis”, *The Economic Journal*, Vol. 120 (548), 452–477.

– (2015): “What Works? A Meta-Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations”, IZA DP Nº 9236.

Cardoso, M., y González-Páramo, J. M. (2015): “Financiación para la industrialización”, Colegio de Economistas de Madrid. *Revista Economistas*, Nº 144, 24–33.

Círculo de Empresarios (2015): “Barreras al crecimiento empresarial: evidencia empírica. Informe Anual 2015. La empresa mediana española. Madrid.

Comisión Europea (2003): “Recomendación de la Comisión sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 36-41.

Correa-López, M., y Doménech, R. (2012): “La Internacionalización de la Empresa Española”, Documento de Trabajo 12/30, BBVA Research.

–. (2014): “Regulación del sector servicios y exportaciones: Evidencia para las empresas españolas”, Documento de Trabajo 14/13, BBVA Research

Costain, J., Jimeno, J. F., y Thomas, C. (2010): “Employment fluctuations in a dual labor market”, Documento de Trabajo Nº 1013, Banco de España.

Crafts, N. (2006): “Regulation and productivity performance”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22, 186–202.

Cusumano, M., y Von Krogh, G. (2001): “Three strategies for managing fast growth”, *MIT Sloan Management Review*, Winter 2001.

De Cos, P. H., Izquierdo, M., y Urtasun, A. (2011): “Una estimación del crecimiento potencial de la economía española”, Documentos Ocasionales Nº 1104, Banco de España.

De la Fuente, A., y Doménech, R. (2010): “Ageing and real convergence: challenges and proposals”, en Jimeno, J. F. (editor): *Spain and the euro. The first ten years*, Banco de España, Madrid, 191–274.

De la Rica, S. (2010): “La penalización salarial de la temporalidad: ¿Qué efectos tiene en las decisiones familiares?”, en Dolado, J. J. y F. Felgueroso (coordinadores): *Propuesta para la reactivación laboral en España*. Fedea. Madrid.

- (2015): “Políticas activas de empleo: una panorámica”, Fedea Policy Papers – 2015/01. Fedea. Madrid.
- De la Rica, S., y Rebollo-Sanz, Y. F. (2015): “Gender Differentials in Unemployment Ins and Outs during the Great Recession in Spain”, *Estudios sobre la Economía Española* – 2015/18, Fedea, Madrid.
- Dixon, R. J., Lim, G. C. y van Ours, J. C. (2016): “Revisiting Okun's Relationship”, CEPR Discussion Paper No. DP11184.
- Dolado, J. J., Felgueroso, F. y Jimeno, J. F. (2000a): “Youth labour markets in Spain: Education, training, and crowding-out”, *European Economic Review*, Vol. 44 (4–6), 943–956.
- (2000b): “Explaining youth labour market problems in Spain: Crowding-out, institutions, or technology shifts?”, CEPR Discussion Papers N° 2398.
- (2000c): “La inserción laboral de los titulados universitarios en España”, *Papeles de Economía Española*, N° 86, 78–98.
- Dolado, J. J., Jansen, M., Felgueroso, F., Fuentes, A. y Wölf, A. (2013): “Youth Labour Market Performance in Spain and its Determinants: A Micro-Level Perspective”, *OECD Economics Department Working Papers*, N° 1039, OECD Publishing. París.
- Dolado, J. J., Kramarz, F., Machin, S., Teulings, C., Saint-Paul, G., y Keen, M. (1996): “The Economic Impact of Minimum Wages in Europe”, *Economic Policy*, Vol. 11 (23), 317–372.
- Doménech, R., y García, J. R. (2012): “Sobre la necesidad de prolongar la vida laboral en España”, Observatorio Económico, BBVA Research, Madrid.
- Doménech, R., García, J. R. y Ulloa, C. A. (2016): “Los efectos de la flexibilidad salarial sobre el crecimiento y el empleo”, BBVA WP N° 16/05.
- Elsby, M., Hobijn, B., y Sahin, A. (2013): “Unemployment Dynamics in the OECD”, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 95(2), 530–548.
- Eichhorst, W. y Neder, F. (2014): “Youth Unemployment in Mediterranean Countries”, IZA Policy Paper N° 80.
- Eichhorst, W., Rodríguez-Planas, N., Schmidl, R., y Zimmermann, K. F. (2013): “A roadmap to vocational education and training systems around the world”, IZA Discussion Paper N° 7110.
- (2015): “A roadmap to vocational education and training in industrialized countries”, *Industrial and Labor Relations Review* (de próxima aparición).
- Eurostat (2013): *Labour market policy statistics. Methodology 2013*. Publications Office of the European Union. Luxemburgo.
- Fiori, G., Nicoletti, G., Scarpetta, S., y Schiantarelli, F. (2012): “Employment Effects of Product and Labour Market Reforms: Are there Synergies?”, *The Economic Journal*, Vol. 122( 558), 79–114.
- Forslund, A. P., Fredriksson, P., y Vikström, J. (2011): “What active labor market policy works in a recession?”, *Nordic Economic Policy Review*, N° 1, 171–201.
- García, J. R. (2014): “El desempleo juvenil en España”, *Información Comercial Española – Revista de Economía*, N° 881 (noviembre–diciembre), 11–28.
- García-Perea, P., y Molinas, C. (2016): *Acabar con el paro. ¿Queremos? ¿Podremos? Una propuesta analítica sobre la ocupación y el desempleo en España*. Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación N° 55. Madrid.

García-Pérez, J. I., y Rebollo-Sanz, Y. F. (2009): "The Use of Permanent Contracts Across Spanish Regions: Do Regional Wage Subsidies Work?", *Investigaciones Económicas*, vol. XXXIII (1), 97–130.

– (2014): "Are Unemployment Benefits harmful to the stability of working careers? The case of Spain", *SERIEs*, Spanish Economic Association, Vol. 6 (1), 1-41.

Garicano, L., Lelarge, C., y Van Reenen, J. (2013): "Firm Size Distortions and the Productivity Distribution: Evidence from France", NBER Working Paper N° 18841.

Gorri, A. (2013): "Minimum wages and youth unemployment", *European Economic Review*, Vol. 64, 57–75.

Gourio, F., y Rois, N., (2014): "Size-dependent regulations, firm size distribution, and reallocation", *Quantitative Economics*, Vol. 5, 377–416.

Gruber, J. (1997): "The consumption smoothing benefits of unemployment insurance", *American Economic Review*, Vol. 87 (1), 192–205. Hippach-Schneider, U., Krause, M., y Woll, C. (2007): *Vocational education and training in Germany*, Cedefop Panorama series, N° 138, European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop), Luxemburgo.

Grupo Consultivo de Reflexión sobre las Políticas Públicas (2013): *Un sistema de cuentas nocionales para España. Por un sistema de pensiones solidario, sostenible y transparente*. UNESPA.

Imai, S., y Keane, M. P. (2004): "Intertemporal Labor Supply and Human Capital Accumulation", *International Economic Review*, Vol. 45 (2), 601–642.

Immervoll, H. (2012): "Reforming the Benefit System to 'Make Work Pay': Options and Priorities in a Weak Labour Market", IZA Policy Paper N° 50.

Instituto Aviva de Ahorro y Pensiones (2011): *La reforma de las pensiones públicas*. I Reunión del Foro de Expertos. Madrid.

Jacobi, L., y Kluge, J. (2007): "Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany", *Journal for Labour Market Research*, 40 (1), 45–64.

Jenkins, S. P., y García-Serrano, C. (2004): "The Relationship between Unemployment Benefits and Re-employment Probabilities: Evidence from Spain", *Oxford Bulletin of Economics & Statistics*, Vol. 66 (2), 239–260.

Keane, M. P., y Rogerson, R. (2011): "Reconciling Micro and Macro Labor Supply Elasticities: A Structural Perspective", NBER Working Paper N° 17430.

Kluge, J. (2010): "The effectiveness of European active labor market programs", *Labour Economics*, Vol. 17 (6), pp. 904–918.

Krebs, T., y Scheffel, M. (2013): "Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany", IMF Working Paper N° 13/42.

Kroft, K., y Notowidigdo, M. J. (2011): "Should Unemployment Insurance Vary With the Unemployment Rate? Theory and Evidence", NBER Working Paper N° 17173.

Kroft, K., Lange F., Notowidigdo, M. J., y Katz, L. F. (2015): "Long-Term Unemployment and the Great Recession: The Role of Composition, Duration Dependence, and Non-Participation", *Journal of Labor Economics* (Forthcoming).

Lacuesta, A., Puente, S., y E. Villanueva (2012): "The Schooling Response to a Sustained Increase in Low-Skill Wages: Evidence from Spain 1989-2009", Banco de España Working Paper N° 1208.

Lalive, R. (2008): “How do extended benefits affect unemployment duration: A regression discontinuity approach”, *Journal of Econometrics*, Vol. 142 (2), 785–806.

Lalive, R., van Ours J., y Zweimuller, J. (2005): “The effects of benefit sanctions on the duration of unemployment”, *Journal of the European Economic Association*, 3, 1386–1417.

– (2006): “How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment”, *Review of Economic Studies*, Vol. 73 (4), 1009–1038.

Langenbucher, K. (2015): “How Demanding Are Eligibility Criteria for Unemployment Benefits? Quantitative Indicators for OECD and EU Countries”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers N°. 166.

Layard, R., Nickell, S., y Jackman, R. (2005): *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford University Press, 2nd Edition.

Machin, S., y Manning, A. (1999): “The causes and consequences of long-term unemployment in Europe”, en Ashenfleter, O. y D. Card (eds.): *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3C, Ch. 47, 3085–3139, Elsevier: North Holland.

Martínez, M., Sánchez, L., Santero, R., y Marcos, M.(2008): “Factores de Competitividad de la PYME española 2008”, Colección EOI, Madrid.

Nicoletti, G., y Scarpetta, S. (2003): “Regulation, productivity and growth: OECD evidence”, *Economic Policy*, Vol. 18(36), 9–72.

Montañez, M., González, A. R., Baselga, M. R., y Ulloa, C. A. (2015): “La financiación de las pymes españolas”, *Revista ICE*, Madrid, Vol. 885, 133-150.

OCDE (2000). *From Initial Education to Working Life. Making Transitions Work*, OCDE Publishing. París

– (2008): *Going for growth*. OECD Publishing. París.

– (2009): “Maintaining the Activation Stance During the Crisis”, OECD Labour and Employment Ministerial Meeting. OECD Publishing. París.

– (2010a): *Education at a Glance 2010*. OECD Indicators. OECD Publishing. París.

– (2010b): *Off to a Good Start? Jobs for Youth*. OCDE Publishing. París.

– (2011): *Employment Outlook 2011*. OECD Publishing. París.

– (2014): *Employment Outlook 2014*. OECD Publishing. París.

– (2014b): *Skills Beyond School: Synthesis Report*. OECD Reviews of Vocational Education and Training. OECD Publishing. París.

– (2015): *Employment Outlook 2015*. OECD Publishing. París.

– (2015): *Entrepreneurship at a Glance 2015*. OECD Publishing. París

Orsini, K., Burgert, M., Grevesmühl, O., y Suardi, M. (2014): “Assessing the impact of a revenue-neutral tax shift away from labour income in Spain”, ECFIN Country Focus, Vol. 11, Issue 5.

Rebollo-Sanz, Y. F. (2012): “Unemployment insurance and job turnover in Spain”, *Labour Economics*, Vol. 19 (3), 403-426.

Reyes-Hartley, G., Van Ours, J. C., y Vodopivec, M. (2011): “Incentive effects of unemployment insurance savings accounts: Evidence from Chile”, *Labour Economics*, Vol. 18 (6), 798–809.

Scarpetta, S., Sonnet, A. y Manfredi, T. (2010): "Rising Youth Unemployment During The Crisis: How to Prevent Negative Long-term Consequences on a Generation?", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, Nº 106.

Schiantarelli, F. (2010): "Product market regulation and macroeconomic performance: a review of cross country evidence", en N. V. Loayza y L. Servén (eds.): *Business Regulation and Economic Performance*, Washington DC: The World Bank.

Schmieder, J. F., von Wachter, T. M., y Bender, S. (2012): "The Effects of Extended Unemployment Insurance over the Business Cycle: Evidence from Regression Discontinuity Estimates Over Twenty Years", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 127 (2), 701–752.

Tatsiramos, K. (2014): "Unemployment effects and job match quality", *IZA World of Labor 2014*, 44.

Tatsiramos, K., y Van Ours, J. C. (2014): "Labor market effects of unemployment insurance design", *Journal of Economic Surveys*, Vol. 28, 284–311.

Toharia, L., J., Arranz, M., García-Serrano, C. y, Hernanz, V. (2009): *El sistema español de protección por desempleo: eficiencia, equidad y perspectivas*. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de Seguridad Social. Madrid.

– (2010): "El sistema de protección por desempleo y la salida del paro", *Papeles de Economía Española*, Nº 124 (julio), 230–246.

Toribio, R., y Sotomayor, S. (1997): "La financiación de las pequeñas y medianas empresas", I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía.

Van den Berg, G. J. y Vikström, J. (2014): "Monitoring Job Offer Decisions, Punishments, Exit to Work, and Job Quality", *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 116 (2), 284–334.

Wößmann, L. (2003): "Schooling resources, educational institutions and student performance: the international evidence", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Nº 65 (2), 117–170.

**AVISO LEGAL**

El presente documento, elaborado por el Departamento de BBVA Research, tiene carácter divulgativo y contiene datos, opiniones o estimaciones referidas a la fecha del mismo, de elaboración propia o procedentes o basadas en fuentes que consideramos fiables, sin que hayan sido objeto de verificación independiente por BBVA. BBVA, por tanto, no ofrece garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección.

Las estimaciones que este documento puede contener han sido realizadas conforme a metodologías generalmente aceptadas y deben tomarse como tales, es decir, como previsiones o proyecciones. La evolución histórica de las variables económicas (positiva o negativa) no garantiza una evolución equivalente en el futuro.

El contenido de este documento está sujeto a cambios sin previo aviso en función, por ejemplo, del contexto económico o las fluctuaciones del mercado. BBVA no asume compromiso alguno de actualizar dicho contenido o comunicar esos cambios.

BBVA no asume responsabilidad alguna por cualquier pérdida, directa o indirecta, que pudiera resultar del uso de este documento o de su contenido.

Ni el presente documento, ni su contenido, constituyen una oferta, invitación o solicitud para adquirir, desinvertir u obtener interés alguno en activos o instrumentos financieros, ni pueden servir de base para ningún contrato, compromiso o decisión de ningún tipo.

Especialmente en lo que se refiere a la inversión en activos financieros que pudieran estar relacionados con las variables económicas que este documento puede desarrollar, los lectores deben ser conscientes de que en ningún caso deben tomar este documento como base para tomar sus decisiones de inversión y que las personas o entidades que potencialmente les puedan ofrecer productos de inversión serán las obligadas legalmente a proporcionarles toda la información que necesiten para esta toma de decisión.

El contenido del presente documento está protegido por la legislación de propiedad intelectual. Queda expresamente prohibida su reproducción, transformación, distribución, comunicación pública, puesta a disposición, extracción, reutilización, reenvío o la utilización de cualquier naturaleza, por cualquier medio o procedimiento, salvo en los casos en que esté legalmente permitido o sea autorizado expresamente por BBVA.