

RECUADRO 1. EL SUBSIDIO POR DESEMPLEO: REFORMAS Y EFECTOS SOBRE EL EMPLEO

En noviembre de 2024 entra en vigor el Real Decreto-ley 2/2024 por el que se reforma el subsidio de desempleo. Entre las medidas adoptadas destacan la ampliación de la protección para determinados colectivos, el aumento de la cuantía en los primeros doce meses de percepción y la creación de un complemento de apoyo al empleo. En concreto, la reforma del subsidio de desempleo incorpora tres modificaciones principales. En primer lugar, se amplía la protección para tres colectivos. La reforma incluye a los menores de 45 años sin cargas familiares cuando agotan una prestación por desempleo de una duración igual o superior a los doce meses. Además, la reforma amplía la duración máxima del subsidio para los menores de 45 años con cargas familiares, pasando esta de 24 a 30 meses. La reforma también pasa a incluir bajo la protección del subsidio a un tercer colectivo antes no cubierto: los menores de 52 años sin cargas familiares que pueden acceder al subsidio solo por haber cotizado entre tres y cinco meses.

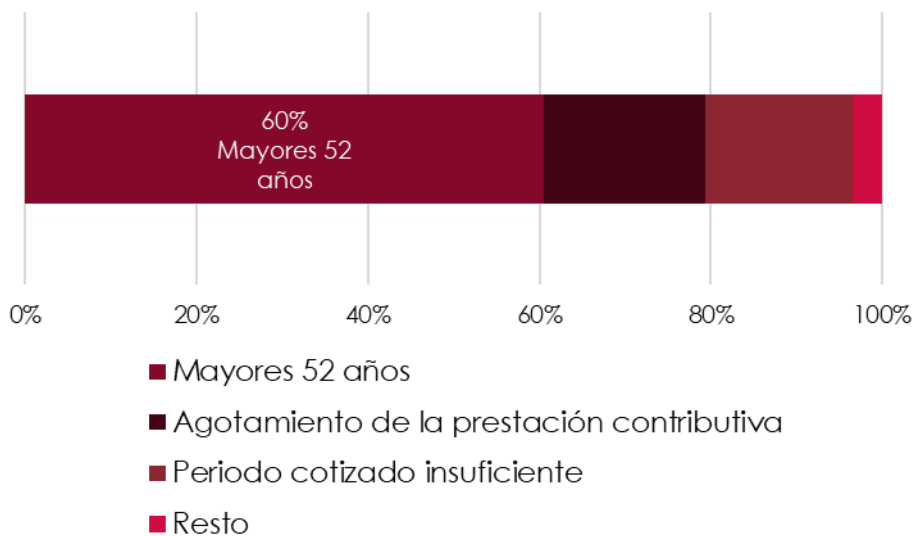
En segundo lugar, para los nuevos reconocimientos a partir de noviembre de 2024, la reforma aumenta la cuantía al 95% del IPREM los primeros seis meses (570 euros) y el 90% los seis siguientes (540 euros). Para los siguientes meses el importe se mantiene en el nivel previo a la reforma: el 80% del IPREM (480 euros).

En tercer lugar, se crea un complemento de apoyo al empleo de un máximo de 180 días de duración. Este complemento sustituye a la compatibilidad que existía con carácter previo a la reforma, que solo aplicaba en contratos a jornada completa de más de tres meses. Este nuevo complemento de apoyo al empleo consiste en continuar recibiendo una parte del subsidio al desempleo si la persona empieza a trabajar. La cuantía del subsidio que se cobrará junto con el salario será un porcentaje del IPREM, que puede ir del 5 % al 80 %, dependiendo de si se trabaja a jornada completa o parcial (el porcentaje será mayor en caso de jornada completa) y, de en qué trimestre de cobro del subsidio se esté cuando comienza el empleo (el porcentaje será mayor en los primeros trimestres).

Si bien el complemento de apoyo al empleo persigue incentivar la reincorporación al mercado de trabajo, esta última reforma no modifica un elemento que afecta al 60 % de los perceptores del subsidio: la edad mínima de 52 años para el acceso al subsidio de mayores cuya duración es indefinida hasta comenzar a percibir la pensión de jubilación. El gráfico RE_1.1. representa la composición de los perceptores del subsidio de

desempleo en 2023 según la causa que les dio acceso. El 60 % de los perceptores del subsidio en 2023 se corresponden con mayores de 52 años para quienes la duración en el subsidio se puede extender hasta percibir la pensión de jubilación. El subsidio de mayores vigente en la actualidad tiene su origen en la modificación normativa contemplada en el Real Decreto-ley 8/2019 de 8 de marzo. Esta reforma redujo la edad mínima de entrada en el subsidio de mayores desde los 55 años a los 52 años. De esta forma, el Decreto-ley 8/2019 restablece el criterio de edad que regulaba el acceso al subsidio de mayores con carácter previo a una reforma anterior, la del Real Decreto-ley 20/2012 de 13 de julio. Por consiguiente, antes del 15 de julio de 2012 la edad mínima para el acceso al subsidio de mayores era 52 años. Entre el 15 de julio de 2012 y el 8 de marzo de 2019 solo podían acceder a este tipo de subsidio los mayores de 55 años. Finalmente, desde el 8 de marzo de 2019 la edad de entrada en el subsidio de mayores ha sido de nuevo los 52 años.

GRÁFICO RE_1.1. BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO DE DESEMPLEO POR ORIGEN

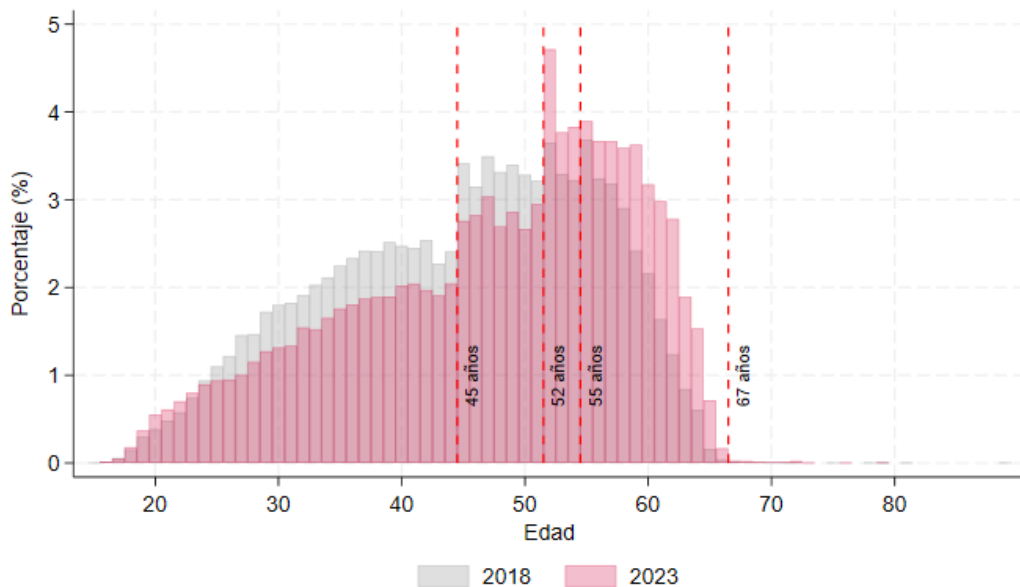


Fuente: AIReF a partir de los datos del SEPE de 2023

La fijación de una edad mínima para el acceso al subsidio de mayores produce un efecto acumulación (bunching) en las distribuciones de perceptores del subsidio de desempleo. El gráfico RE_1.2. muestra el histograma de frecuencias relativas de la edad de los perceptores del subsidio de desempleo en 2018 y en 2023 elaborado a partir de los microdatos de la muestra continua de vidas laborales. Antes de la reforma de 2019, se aprecia que en la distribución de 2018 se producía un incremento significativo en el número de beneficiarios del subsidio entre 54 y 55 años. En cambio, tras la reforma, se aprecia que en la distribución de

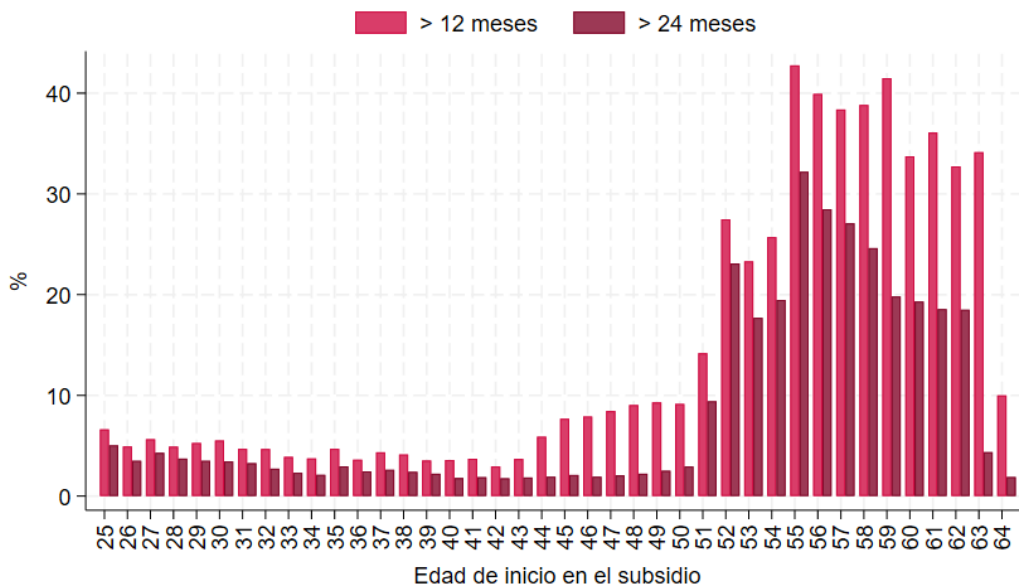
2023 esa discontinuidad desaparece y se acentúa el aumento en la frecuencia relativa entre 51 y 52 años. El gráfico RE_1.3. y el gráfico RE_1.4. desglosan por edad para 2018 y 2023 dos indicadores: el porcentaje de personas receptoras del subsidio con duraciones superiores a 12 y 24 meses respectivamente. Se aprecia que en 2023 estos dos indicadores aumentan entre los 51 y los 52 años, mientras que en 2018 también se producía una discontinuidad entre los 54 y los 55 años. La presencia de una discontinuidad estadística en el porcentaje de beneficiarios que permanecen por períodos prolongados recibiendo el subsidio, fundamentada aparentemente solo por la diferencia de un año de edad (sea entre los 51 y 52 años, o entre los 54 y 55 años), justifica la realización de un análisis econométrico causal. Este análisis tiene como objetivo determinar si el diseño del subsidio afecta al comportamiento de sus perceptores.

GRÁFICO RE_1.2. DISTRIBUCIÓN POR EDADES DE LOS BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO DE DESEMPELO



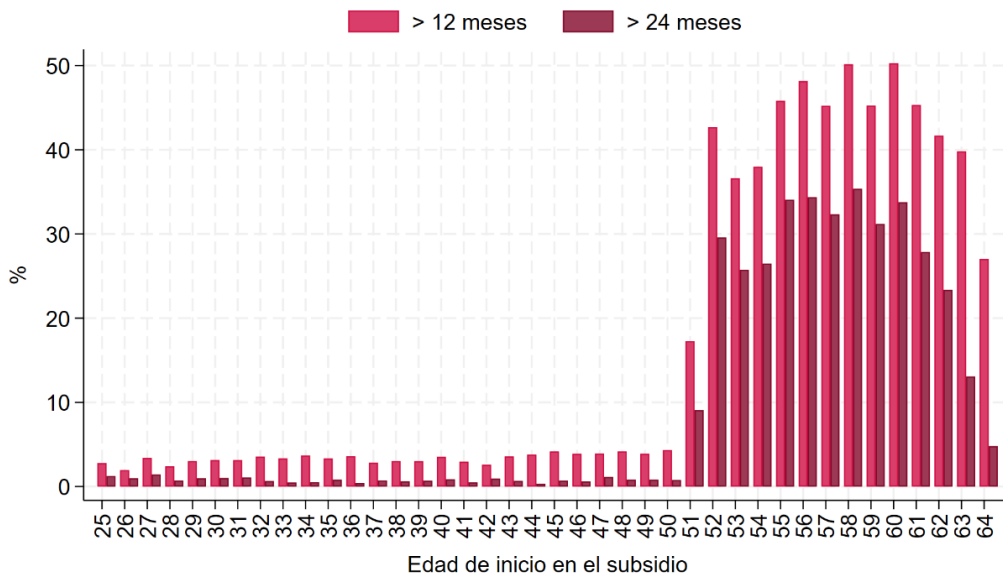
Fuente: AIReF a partir de Microdatos de las MCVL 2018 y 2023

GRÁFICO RE_1.3. . PORCENTAJE DE PERSONAS EN EL SUBSIDIO EN 2018 CON DURACIONES SUPERIORES A 12 O 24 MESES. DESGLOSE POR EDAD DE ENTRADA EN EL SUBSIDIO



Fuente: AIReF a partir de Microdatos de la MCVL 2018

GRÁFICO RE_1.4. PORCENTAJE DE PERSONAS EN EL SUBSIDIO EN 2023 CON DURACIONES SUPERIORES A 12 O 24 MESES. DESGLOSE POR EDAD DE ENTRADA EN EL SUBSIDIO



Fuente: AIReF a partir de Microdatos de la MCVL 2023

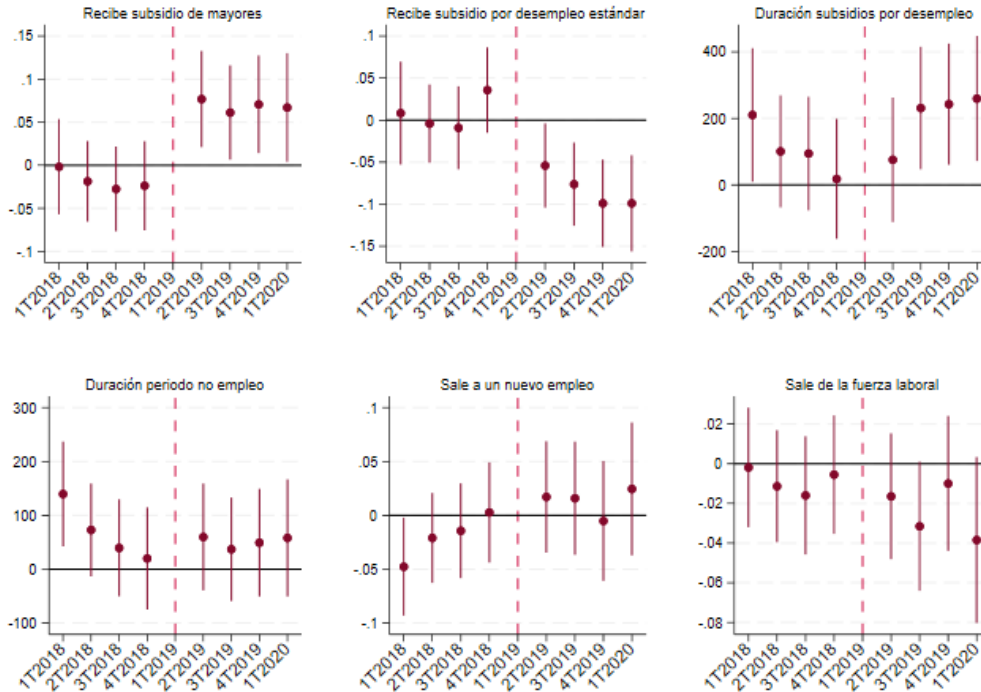
Domènech-Arumí y Vannutelli (2023)⁶ encuentran efectos significativos sobre el empleo derivados de la modificación normativa de 2012 que aumenta de 52 a 55 años la edad mínima de acceso al subsidio de mayores. Los autores encuentran que el endurecimiento del requisito de edad para acceder al subsidio para mayores tuvo los siguientes impactos causales sobre los trabajadores afectados (los de 52 a 55 años) (i) aumentó la rapidez con la que se volvieron a incorporar al empleo, (ii) incrementó la proporción de personas que salen de la fuerza laboral o recurren a otros programas de asistencia por desempleo (iii) redujo los salarios en el siguiente empleo encontrado.

La evaluación realizada por AIReF halla un impacto causal de la reforma de 2019: quienes pasan a poder percibir el subsidio lo reciben durante más tiempo (ver gráfico RE_1.5.). La AIReF aplica un modelo de diferencias en diferencias basado en la aproximación de Domènech-Arumí y Vannutelli (2023) para estudiar el impacto de la reforma de 2019 que reduce la edad mínima de acceso al subsidio de mayores desde los 55 años a los 52 años. De esta forma, quienes a partir del 13 de marzo de 2019 podían acceder al subsidio de desempleo y tenían entre 52 y 55 años pasaron a poder solicitar el subsidio para mayores (grupo de tratamiento). Este grupo se compara con aquellos que tenían entre 55 y 58 años, grupo de control, que podían acceder al subsidio para mayores tanto antes como después de la reforma. El gráfico 5 muestra el efecto en los cuatro trimestres posteriores a la reforma en seis variables: el porcentaje que recibe el subsidio para mayores, el porcentaje que recibe el subsidio por desempleo “estándar”, la duración en el subsidio por desempleo, los días en una situación de no empleo, el porcentaje que vuelve a encontrar un empleo y el porcentaje que sale de la fuerza laboral⁷. Como cabría esperar, la reforma provoca un aumento en la proporción de individuos que percibe el subsidio de mayores, al tiempo que se reduce la proporción de personas que percibe el subsidio de desempleo estándar anteriormente vigente para este grupo etario. El resultado más destacado que se obtiene de la estimación es que la reforma aumenta la duración en el subsidio por desempleo. No se aprecian en cambio efectos significativos en el resto de los resultados analizados.

⁶ Agradecemos a los autores los intercambios metodológicos y análisis compartidos.

⁷ En línea con Domènech-Arumí y Vannutelli (2023), asumimos que un individuo sale de la fuerza laboral si acaba su prestación o subsidio por desempleo y no encuentra un empleo en el periodo de un año. También podría estar recibiendo la Renta Activa de Inserción u otra prestación que no se refleje en la MCVL.

GRÁFICO RE_1.5. IMPACTO DE LA REFORMA DE 2019 SOBRE INDICADORES DE EMPLEO Y DURACIÓN EN EL SUBSIDIO



Fuente: AIReF a partir de Microdatos de la MCVL

En concreto, se estima que la reforma de 2019 generó un incremento de 120 días en la duración del subsidio. El cuadro RE_1.1. ilustra los resultados del análisis de diferencias en diferencias (diff-in-diff), tanto con variables de control como sin ellas, para las siguientes variables dependientes: proporción de individuos que acceden al subsidio para mayores (columnas 1 y 2), proporción de beneficiarios del subsidio de desempleo estándar (columnas 3 y 4), y duración del subsidio (columnas 5 y 6). Los modelos (1), (3) y (5) excluyen variables de control, mientras que los modelos (2), (4) y (6) las incorporan. Los modelos (5) y (6) evidencian un efecto causal de la reforma sobre la duración del subsidio de desempleo, incrementando el período de permanencia en la prestación entre 98 y 121 días.

CUADRO RE_1.1. . RESULTADOS DEL MODELO DIFF-IN-DIFF DE LA REFORMA DE 2019 SOBRE EL SUBSIDIO DE DESEMPLEO

| | Recibe subsidio de mayores | | Recibe subsidio por desempleo estándar | | Duración subsidios por desempleo | |
|----------------------|----------------------------|-----------------------|--|------------------------|----------------------------------|---------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| Edad 52-55 * Después | 0,0836*** (0,0114) | 0,0843*** (0,0118) | -0,0807*** (0,0107) | -0,0820*** (0,0109) | 97,92** (40.85) | 121,1*** (40.70) |
| Controles | No | Sí | No | Sí | No | Sí |

Errores estándar robustos entre paréntesis
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Fuente: AIReF a partir de Microdatos de la MCVL

En conclusión, el análisis presentado en este recuadro evidencia aumentos en la duración del subsidio por desempleo a raíz de la reforma de 2019, cuestión que no se aborda sustancialmente en la nueva normativa de 2024.

La evaluación empírica demuestra un incremento estadísticamente significativo en la duración del subsidio. Esta evidencia resulta particularmente relevante en el contexto de la reforma que entrará en vigor en noviembre de 2024, la cual, si bien implementa un complemento de apoyo al empleo con límite temporal de 180 días, no modifica la naturaleza indefinida del subsidio para mayores de 52 años, colectivo que representa el 60% de los beneficiarios totales de la prestación.

Aunque la nueva normativa introduce un mecanismo innovador orientado a incentivar la reincorporación laboral mediante el complemento de apoyo al empleo, cuyos efectos será necesario evaluar, la evidencia empírica sugiere que establecer un umbral de edad a partir del cual el subsidio pasa a ser indefinido incrementa el tiempo de permanencia. Los hallazgos señalan la conveniencia de implementar una reforma más integral que module el carácter ilimitado de la prestación a partir de un umbral de edad, analice su complementariedad con el ingreso mínimo vital e introduzca mecanismos más eficaces de activación laboral para este segmento poblacional.