

# Protección social para las personas desempleadas

## Documento de referencia

(Versión traducida por la Secretaría de Políticas Europeas de UGT)





# Protección social para las personas desempleadas

## Documento de referencia



**Cuando cite este informe, utilice la siguiente formulación:**

Eurofound (2023), *Protección social para las personas desempleadas - Documento de referencia*, Eurofound, Dublín.

---

**Autores:** Hans Dubois and Marie Hyland

---

© Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, 2023

Reproducción autorizada siempre que se cite la fuente.

Para cualquier uso o reproducción de fotos u otro material que no esté bajo los derechos de autor de Eurofound, debe solicitarse permiso directamente a los titulares de los derechos de autor.

Imagen de portada: © Eurofound 2017, Peter Cernoch

La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound) es una Agencia tripartita de la Unión Europea creada en 1975. Su función es proporcionar conocimientos en el ámbito de las políticas sociales, de empleo y relacionadas con el trabajo de acuerdo con el Reglamento (UE) 2019/127.

Fundación Europea para la *Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo*

**Teléfono:** (+353 1) 204 31 00

**Email:** [information@eurofound.europa.eu](mailto:information@eurofound.europa.eu)

**Web:** [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)

# Contenidos

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>Gasto en prestaciones de desempleo</b>	<b>2</b>
<b>Cobertura</b>	<b>3</b>
Grupos no admisibles	4
No aceptación	5
<b>Decisiones de rechazo</b>	<b>7</b>
<b>Solicitudes digitales</b>	<b>8</b>
<b>Inadecuación</b>	<b>9</b>
Prestaciones bajas	9
Ajuste por inflación	9
Incapacidad para llegar a fin de mes independientemente de la percepción de prestaciones	10
<b>Acceso a otras prestaciones</b>	<b>11</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>12</b>
<b>Referencias</b>	<b>13</b>



# Introducción

La Recomendación del Consejo de 2019 sobre el acceso de los trabajadores y los autónomos a la protección social compromete a los Estados miembros a ampliar la cobertura de los sistemas de protección social para garantizar que los trabajadores y los autónomos tengan derecho a prestaciones adecuadas en caso de enfermedad, accidente, paternidad, desempleo o jubilación. Sin embargo, según el informe 2023 de la Comisión Europea sobre la aplicación de la Recomendación, los avances han sido limitados (Comisión Europea, 2023).

Este documento de referencia se centra en un aspecto importante de la protección social: las prestaciones por desempleo, tanto las de primer nivel (normalmente contributivas) como las de nivel inferior (predominantemente fiscales, no contributivas y sujetas a la comprobación de recursos).<sup>1</sup> Las prestaciones por desempleo ayudan a amortiguar el impacto de la pérdida del empleo en la economía familiar y actúan como estabilizador económico.

El documento examina las tendencias del gasto en prestaciones por desempleo, identifica las lagunas en la cobertura formal, analiza los grupos para los que las prestaciones son inadecuadas y examina la no aceptación, las decisiones de rechazo, la digitalización de los procedimientos de solicitud y los vínculos entre las prestaciones por desempleo y los derechos a servicios.

---

<sup>1</sup> Este documento se basa en un primer borrador del próximo informe Protección social 2.0: Regímenes de desempleo y renta mínima (cuya publicación está prevista para noviembre de 2024). Se invita a enviar comentarios a [Hans.Dubois@eurofound.europa.eu](mailto:Hans.Dubois@eurofound.europa.eu) and [Marie.Hyland@eurofound.europa.eu](mailto:Marie.Hyland@eurofound.europa.eu)

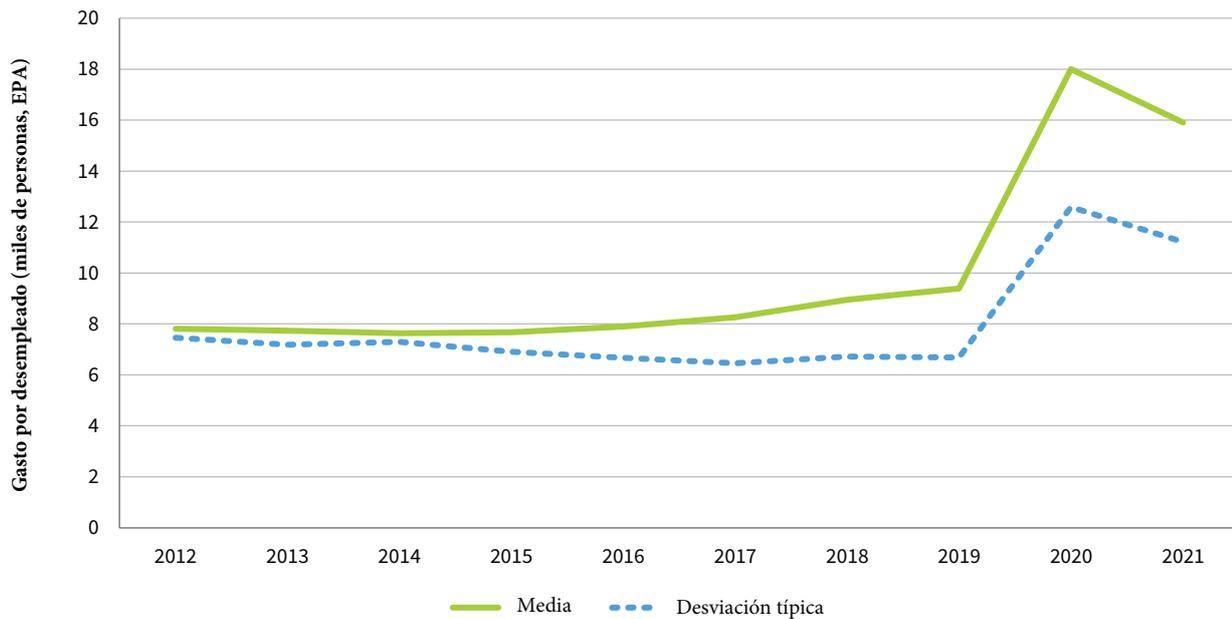
# Gasto en prestaciones de desempleo

## *Convergencia a largo plazo, divergencia como consecuencia de los choques*

En 2019, el gasto en prestaciones por desempleo representó el 1,2% del PIB de la UE. Durante la pandemia COVID-19, este gasto aumentó al 2,2% en 2020 antes de volver a una tasa más normal en 2021. De 2010 a 2019, el gasto medio en prestaciones por desempleo por persona desempleada aumentó en 19 Estados miembros, mientras que las diferencias de gasto entre los Estados miembros disminuyeron (representadas por la reducción de la desviación estándar ilustrada en la Figura 1). Durante la

pandemia, sin embargo, se produjo un cambio brusco en la tendencia, lo que refleja un repunte del gasto y diferencias entre los Estados miembros en la cuantía de las ayudas prestadas a los trabajadores, ya procedieran de los regímenes de prestaciones por desempleo o, por ejemplo, de los regímenes de mantenimiento del empleo. El gasto público en servicios a los clientes y medidas de política del mercado laboral por desempleado (en euros reales de 2010) aumentó en 23 Estados miembros, pero las disparidades entre los Estados miembros tendieron al alza al diferir los importes de los aumentos relativos.

**Gráfico 1: Evolución del gasto en prestaciones por desempleo en la UE y de la variación entre Estados miembros, 2012-2021**



**Notas:** Gasto en regímenes basados en el seguro social y la asistencia social, en estándar de poder adquisitivo (EPA), por desempleado. Un aumento de la desviación típica refleja un aumento de las disparidades entre los Estados miembros (divergencia).

**Fuente:** Eurostat, Gasto en protección social (principales tipos de gasto SEEPROS: desempleo)



Sin embargo, cuando se utilizan los datos sobre los desempleados registrados en lugar de los datos de desempleo basados en encuestas, la comparación de los Estados miembros también resulta difícil. El hecho de inscribirse como desempleado depende de una serie de factores, como si la inscripción da derecho a prestaciones vinculadas (una renta mínima, por ejemplo) o servicios (asistencia sanitaria y transporte público, por ejemplo). Además, algunos Estados miembros persiguen más activamente que otros la supresión del registro.

## Grupos no admisibles

*A pesar de los esfuerzos realizados en varios Estados miembros para corregir la situación, un gran número de trabajadores no están cubiertos por las prestaciones de desempleo o sólo lo están parcialmente. Entre los grupos que suscitan especial preocupación figuran los autónomos, los trabajadores con contratos atípicos, los empleados domésticos, los trabajadores de plataformas, los trabajadores subvencionados o financiados por organizaciones benéficas, los trabajadores autónomos de las industrias creativas, los parados de larga duración, las personas que no buscan empleo, los jóvenes y los no nacionales.*

Existen muchas lagunas en la cobertura de las prestaciones por desempleo para los trabajadores autónomos y las personas con contratos atípicos, como muestran el marco de seguimiento de la UE sobre el acceso a la protección social y los estudios de investigación (véase Spasova et al, 2017; Schoukens, 2022). En 13 Estados miembros, existen lagunas en la cobertura de las prestaciones de desempleo para los trabajadores autónomos, que a menudo están asegurados voluntariamente o pueden elegir su nivel de aseguramiento. Muchos optan por una protección nula o mínima. En 2022, para aumentar la adhesión a un régimen voluntario de 2019, Francia redujo el umbral de ingresos e incluyó la inviabilidad económica (que ya no requiere una orden judicial) como condiciones para beneficiarse del régimen (Schoukens, 2022). En Austria, en 2019, el 0,3 % de los autónomos tenían seguro de desempleo. España hizo obligatorio un régimen voluntario en 2019, aunque no para los trabajadores agrícolas. En Polonia, se permite una exención durante los dos primeros años de actividad.

Además de las personas cuyo trabajo no se declara, hay otros grupos específicos que quedan al margen: los trabajadores marginales a tiempo parcial (Austria), los trabajadores de plataforma (Bélgica), los trabajadores voluntarios y comunitarios remunerados (Bélgica), trabajadores contratados por los consumidores (Lituania), trabajadores a domicilio (Portugal) y trabajadores con contrato de autor (Eslovenia) (Spasova et al., 2017). Los trabajadores con contratos de corta duración a veces carecen de cobertura (por ejemplo, en Francia, los trabajadores con contratos inferiores a seis meses; en Italia, los trabajadores con contratos intermitentes o de guardia). Alemania ha reducido las lagunas de cobertura mediante un reglamento de 2020, que se convirtió en ley a partir de 2023, al acortar el periodo de cotización (de doce meses a seis meses) para los trabajadores con contratos de duración determinada. Trabajadores con contratos para tareas o trabajos específicos (en Polonia y

Eslovenia, por ejemplo) y los trabajadores subvencionados (como los estudiantes de doctorado en Finlandia y los trabajadores autónomos de las industrias creativas en Estonia) también quedan a veces excluidos.

El derecho a las prestaciones de desempleo de primer nivel suele depender de haber registrado un tiempo mínimo de empleo (o de actividad por cuenta propia o de afiliación al seguro, o de haber efectuado un número determinado de cotizaciones pagadas o acreditadas). En 2023, los periodos de tiempo exigidos a los solicitantes de prestaciones por primera vez (según la base de datos Missoc) eran:

- 6 meses o menos en Chipre, Finlandia, Francia, Países Bajos, Italia, Luxemburgo y Suecia
- 7-10 meses en Croacia, Grecia y Eslovenia
- 11-12 meses en Alemania, Austria, Bulgaria, Chequia, Dinamarca, España, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía
- 13 meses o más en Bélgica (si tiene más de 35 años), Irlanda y Eslovaquia

Los países varían en cuanto a lo reciente que debe ser este historial. Por ejemplo, en Malta son 20 en los últimos 24 meses (y al menos 50 meses en total), en Letonia son 12 (aumentan de 9 en 2020) en los últimos 16 meses, y en Francia son 6 en los últimos 24 meses (aumentan de 6 en 2019). Dinamarca ha implantado una cuenta de empleo flexible: cuanto menos se utiliza, más se guarda para la próxima vez que se necesite. Además, el uso de la prestación por desempleo se basa en las horas, de modo que no se agotan semanas enteras de derecho a prestación cuando un trabajador pasa a estar parcialmente desempleado.

La pandemia dejó al descubierto lagunas, y se han tomado medidas para reducirlas en el caso de trabajadores como los domésticos y los **artistas**. España hizo obligatorias las cotizaciones al subsidio de desempleo para los trabajadores domésticos a partir de octubre de 2022, y en 2023 los artistas y otros trabajadores del sector cultural pasaron a tener derecho a prestaciones en determinadas condiciones. En Italia, las ayudas por pandemia estaban supeditadas a la regularización del trabajo doméstico (Eurofound, 2022a). En 2022, la protección social se amplió a los trabajadores domésticos y a los aprendices, por ejemplo. Además, los empresarios con al menos un empleado pasaron a estar obligados a inscribirse en un plan de mantenimiento del empleo. En Chipre, se ha preparado un proyecto de ley sobre el estatuto social y profesional de los artistas para su posible aprobación en 2024. Bélgica, en diciembre de 2022, adaptó la protección social a las situaciones específicas de los artistas y técnicos, y amplió las categorías de trabajadores cubiertos por la "prestación para obras de arte" de octubre de 2022.

**Los desempleados voluntarios** no suelen tener derecho a prestaciones por desempleo o tienen derecho a una tasa de sustitución reducida (en Chequia, por ejemplo, es del 45%) o tras un periodo de espera (como en Alemania, Austria, Finlandia, Lituania, Malta y Polonia). También suelen quedar excluidas las personas despedidas por mala conducta. Además, las personas sujetas a sanciones por no

cumplir las medidas de activación no reciben prestaciones de desempleo, o las prestaciones se reducen, normalmente de forma temporal. En todos los países para los que se identificaron datos, este problema afectaba a menos del 3% de los beneficiarios de prestaciones, pero puede afectar desproporcionadamente a grupos en situación vulnerable (por ejemplo, aquellos cuyo nivel de problemas de salud o discapacidades se considera insuficiente para tener derecho a una ayuda alternativa, al tiempo que no pueden cumplir los requisitos de activación). En algunos países (como Austria, Croacia, Portugal y Eslovaquia) se han observado aumentos recientes en la aplicación de sanciones. El endurecimiento legal de los regímenes de sanciones no siempre se traduce en la práctica debido a la falta de capacidad de apoyo (por ejemplo, en Finlandia).

**Los jóvenes** suelen tener dificultades para acceder a las prestaciones por desempleo, especialmente debido a los requisitos de historial laboral y a los contratos de corta duración (Ghailani et al, 2022). Los recién licenciados se enfrentan a periodos de espera adicionales (tres meses en Irlanda, por ejemplo) o a periodos de percepción más cortos (por ejemplo, un año en Dinamarca desde 2023). En Grecia, los desempleados menores de 20 años no tienen derecho al subsidio de desempleo de larga duración. Sin embargo, a veces existen regímenes de desempleo distintos (como en Suecia) o requisitos de historial laboral más bajos (por ejemplo, en Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia y Rumanía) para los jóvenes. En algunos países, cursar estudios a tiempo completo (Hungría), formación profesional (Alemania) o un aprendizaje (Austria) puede contar para el periodo exigido.

**Los no nacionales** se enfrentan a obstáculos para acceder a regímenes sin requisitos de historial laboral (incluidos varios regímenes de desempleo sujetos a la comprobación de recursos). En algunos países (Bélgica y Portugal, por ejemplo), los ciudadanos móviles de la UE obtienen los mismos derechos de prestación que los nacionales desde el momento de su entrada, pero en otros tardan tres meses (Francia y Luxemburgo, por ejemplo) o deben encontrar empleo primero (Austria, Dinamarca, Alemania, Luxemburgo o Suecia). En algunos países, los nacionales de terceros países con permiso de residencia permanente sólo tienen derecho al subsidio de desempleo al cabo de varios años (y se requieren varios años de residencia para obtener un permiso permanente). Estos periodos oscilan entre un año (en Portugal) y cinco años (en Francia e Italia). A veces, los permisos temporales están vinculados a un empleo (por ejemplo, en Chipre y Malta), lo que excluye a estos nacionales de terceros países de las prestaciones por desempleo una vez que pierden ese empleo. En Eslovenia, desde 2022, los nacionales de terceros países son eliminados del registro de desempleo si no aprueban un examen de lengua eslovena en el plazo de un año.

En Austria, los ciudadanos móviles de la UE y los nacionales de terceros países sin empleo adquieren el derecho a prestaciones al cabo de cinco años. Independientemente de las normas los no nacionales pueden optar por no acogerse a las prestaciones, por ejemplo porque ello reduciría sus posibilidades de obtener una tarjeta de residencia permanente (como en Grecia).

Los desempleados de larga duración recurren a las prestaciones de desempleo sujetas a comprobación de recursos (que son más bajas) allí donde existen o, más a menudo, a regímenes de renta mínima. Tras dos años de trabajo, los desempleados tienen derecho a un subsidio de desempleo de primer nivel durante, al menos, los siguientes periodos:

- más de nueve meses en Alemania, Austria, Bélgica (donde es de duración ilimitada), Dinamarca, Finlandia, Grecia, Italia (NASPI, el subsidio de desempleo para los trabajadores por cuenta ajena), Luxemburgo, Portugal y Suecia
- de seis a nueve meses en Chipre, Eslovaquia, España, Estonia, Francia, Italia (DIS-COLL, subsidio de desempleo para los trabajadores con un contrato de trabajo atípico y para los nuevos autónomos), Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía
- cinco meses o menos en Bulgaria, Croacia, Chequia, Hungría, Malta, Países Bajos y Eslovenia

Los trabajadores desempleados pueden tener derecho a ayudas más largas que los demás si son mayores (Alemania, Austria, Chequia, Eslovenia, Francia, Lituania, Luxemburgo y Portugal), siguen una formación (Austria, Chequia y Luxemburgo), viven en zonas con un alto índice de desempleo (Polonia) o tienen hijos (Suecia) (datos de la base de datos Missoc).

## No utilización

*La no utilización de las prestaciones de desempleo de primer nivel es relativamente baja, pero puede ser elevada en el caso de otras prestaciones para desempleados: la automatización, la reducción de la carga administrativa y la mejora de la comunicación pueden ayudar.*

La no utilización, es decir, el hecho de que las personas que cumplen los requisitos no soliciten o reciban las prestaciones (completas), reduce la eficacia de los sistemas de prestaciones y es contraria a la equidad (Eurofound, 2015). Aunque tiende a ser relativamente bajo en el caso de las prestaciones por desempleo, puede ser elevado en el caso de otras ayudas a los desempleados, normalmente la renta mínima. En Lituania, el 48% de los desempleados con derecho a la renta mínima no la reciben. En Estonia, el 64% de los perceptores de prestaciones por desempleo no saben que pueden mantener sus prestaciones cuando aceptan algún trabajo, lo que explica en parte por qué solo el 18% de los que tienen derecho utilizan esta opción.

Se toman medidas para hacer frente a la falta de consumo. En Portugal, los beneficiarios del subsidio de desempleo (entre otros grupos) tienen derecho a una tarifa social de electricidad. Cuando se automatizó la asignación de esta tarifa en 2016, la aceptación aumentó de 108.000 a 767.000 beneficiarios. En Finlandia, desde 2019, los empleadores deben incluir datos sobre los ingresos en un registro fiscal nacional. Los fondos de desempleo tienen acceso al registro desde 2020 y, desde 2021, registran en el sistema los subsidios ajustados a los ingresos. Esto ha reducido la carga administrativa de solicitar prestaciones de desempleo ajustadas a los ingresos.

El rebasamiento (que puede ocurrir, por ejemplo, si una persona olvida comunicar cambios en sus circunstancias), cuando se detecta, se imputa retroactivamente a los beneficiarios de prestaciones. En cambio, no se ha encontrado ningún ejemplo de concesión retroactiva de prestaciones de desempleo o de renta mínima a personas que cumplieran los criterios para tener derecho a ellas pero no las percibieron.

# Decisiones rechazadas

*La tasa de rechazo de las prestaciones de desempleo en muchos países es bastante alta: superior al 20%. Esto crea incertidumbre y desconfianza entre los solicitantes y una carga adicional para los administradores. Merece la pena analizar las razones: entre ellas, la falta de comunicación y los contratiempos en la automatización.*

Si sólo las personas que tienen derecho solicitaran y presentaran la documentación necesaria, o si las solicitudes fueran redundantes debido a la automatización, se necesitarían menos recursos administrativos para evaluar las solicitudes. Además, las decisiones de rechazo pueden generar desconfianza hacia las autoridades públicas cuando no se cumplen las expectativas de los solicitantes. En 2022, de todas las solicitudes recibidas, una cuarta parte o más fueron rechazadas, por ejemplo, en los Países Bajos

(25%), Finlandia (30%, para el subsidio de desempleo ajustado a los ingresos), Eslovaquia (33%), Chipre (33%) y Portugal (34%). En España, en general, se rechazaron el 6% de las solicitudes de prestaciones por desempleo, pero en el caso de las prestaciones por desempleo no contributivas sujetas a la comprobación de recursos la proporción fue del 27%. En el caso de las prestaciones de desempleo contributivas, el 27% fueron rechazadas por no encontrarse en situación legal de desempleo (por ejemplo, el empresario no presentó los documentos requeridos) y el 20% por no cumplir el periodo mínimo de cotización (también se observó un repunte de los rechazos por este motivo tras la pandemia en Chipre y los Países Bajos). En el caso de las prestaciones de desempleo no contributivas, el 10% de los rechazos se debieron a la falta de un mes de inscripción ininterrumpida como demandante de empleo, y el 23% al incumplimiento de otras condiciones.

# Aplicaciones digitales

*Por regla general, la digitalización del acceso a las prestaciones de desempleo es elevada. Sin embargo, en algunos casos, el contacto en persona es un medio para ofrecer una mejor asistencia. Este tipo de contacto es más frecuente cuando se trata de prestaciones de ingresos mínimos.*

Las prestaciones de desempleo pueden solicitarse en línea en casi todos los Estados miembros. Los países en los que aún no es así (Chequia, Portugal y Rumanía) están en proceso de digitalización. Sin embargo, a veces sigue habiendo pasos no digitales, y puede ser necesaria la presencia en persona en la oficina de empleo como parte de las medidas de activación económica. El proceso de solicitud de prestaciones de desempleo está más digitalizado que el de las prestaciones de renta mínima. Sólo en Austria (en relación con la activación) y España (donde el régimen de ingresos mínimos se introdujo durante la pandemia) ocurre lo contrario. Las opciones presenciales se mantienen y se utilizan.

Por ejemplo, en Estonia, en 2022/2023, el 39% de las solicitudes de prestaciones del seguro de desempleo y el 43% de las del subsidio de desempleo fueron presenciales. Sin embargo, en algunos casos, el acceso en persona ha disminuido, y algunos pasos solo pueden completarse en línea o por teléfono (por ejemplo, la inscripción como demandante de empleo en Luxemburgo). Los procedimientos de solicitud digitales tienen ventajas, pero también pueden reducir las oportunidades de identificar las necesidades de apoyo, razón por la cual las solicitudes de renta mínima deben ser presenciales en Suecia. La digitalización también desempeña un papel importante en la prestación de otras ayudas, como las herramientas que identifican las oportunidades de empleo y las necesidades de apoyo de los desempleados (utilizadas, por ejemplo, en Croacia, Estonia y Malta), con posibles riesgos (como no invertir en quienes tienen menos probabilidades de encontrar empleo) y ventajas.

# Inadecuación

## Prestaciones bajas

*El panorama en la UE en cuanto a tasas de sustitución de las prestaciones por desempleo y su estabilidad en el tiempo es muy heterogéneo.*

En la mayoría de los países, las prestaciones de desempleo de primer nivel dependen de los ingresos anteriores, con periodos de referencia variables. Las tasas de sustitución estándar varían, por ejemplo del 55% en Grecia al 90% para los trabajadores totalmente asegurados en Dinamarca. Los cálculos de la Comisión Europea, basados en el modelo fiscal y de prestaciones de la OCDE, confirman que la tasa (neta) de sustitución de las prestaciones de desempleo tras 12 meses de paro era inferior al 30% en 16 Estados miembros en 2022 (las tasas de sustitución de las prestaciones de desempleo al segundo mes de paro eran superiores al 60% en la mayoría de los Estados miembros). Así pues, los trabajadores con menores ingresos reciben prestaciones más bajas. Las tasas de sustitución pueden variar en función de la antigüedad laboral (por ejemplo, en Estonia, Letonia y Polonia). En Letonia, oscilan entre el 50 % para una antigüedad de 1 a 9 años y el 65 % para más de 30 años. Los tipos también varían según el sector, el tipo de empleo y el régimen de seguro. En Italia, el tipo es del 75 % para la mayoría de los trabajadores, pero del 25 % para los autónomos fuera del sector del espectáculo y del 40 % para los trabajadores agrícolas con contrato de duración determinada (y del 30 % para los fijos); en Dinamarca y Suecia, los tipos son más elevados para los afiliados voluntarios a los regímenes sindicales. Los tipos son a veces más elevados para las personas con hijos (en Bélgica, Alemania, Luxemburgo y Portugal, por ejemplo).

En efecto, las tasas de sustitución son más bajas para las personas con ingresos más elevados antes de quedarse en paro en los regímenes en los que la prestación no depende de los ingresos (previos). Así ocurre en los regímenes principales de Irlanda y Polonia y en los regímenes de desempleo de nivel inferior de la mayoría de los Estados miembros que los tienen. Además, las prestaciones de desempleo no aumentan por encima de un determinado tope, fijado explícitamente o por las cotizaciones máximas. Por ejemplo, en Luxemburgo, las prestaciones de desempleo tienen un tope de 2,5 veces el salario mínimo social (2 veces después de seis meses), en Portugal en 1.048 euros (recientemente rebajado de 1.258 euros), y en Chequia el 5,1% de los perceptores recibió el máximo de 22.798 CZK (931 euros).

En algunos países (Alemania, por ejemplo), las tasas de reposición no se reducen con el tiempo, pero suelen disminuir para los desempleados de larga duración, con reducciones especialmente rápidas y pronunciadas, por ejemplo, en Croacia (del 60 % durante los primeros 90 días al 30 % posteriormente). Las reducciones son más pronunciadas en Dinamarca desde 2023 y en Letonia desde 2020. Lo mismo ocurre en Grecia desde abril de 2023, que también ha hecho depender la prestación de los seis primeros meses del salario. Cuando (ya) no se tiene derecho a prestaciones por desempleo, las personas pueden tener derecho a otras prestaciones, como la renta mínima y las prestaciones por discapacidad. En Chipre, las personas de 63 a 65 años no tienen derecho a prestaciones por desempleo porque pueden cobrar una pensión anticipada, a costa de una reducción del 12% en las futuras pagas de jubilación.

## Ajuste de la inflación

*En algunos Estados miembros, las prestaciones por desempleo están directamente vinculadas a la inflación. En otros, los ajustes se producen a través del salario mínimo o mediante decisiones deliberadas, especialmente en periodos de alta inflación. Hay que tener en cuenta que la mayoría de los beneficiarios de prestaciones de desempleo se encuentran en la franja de ingresos más baja y son los más afectados por el aumento de los precios.*

Algunos países tienen una forma de indexación automática, pero se han aplicado incrementos adicionales en respuesta a la inflación. En unos pocos países (como Estonia y los Países Bajos), las prestaciones por desempleo dependen del salario mínimo. En los Países Bajos, este salario está indexado y, en 2023, aumentó un 8,05 % adicional. En Polonia, las prestaciones de desempleo suelen indexarse todos los años en junio, pero en 2022, excepcionalmente, se realizó también en septiembre. Finlandia, en 2022, aplicó una indexación adicional del 3,5%. La inflación afecta más a los hogares con rentas bajas que a los hogares con rentas más altas, ya que los bienes y servicios que cubren las necesidades básicas constituyen una parte más importante de la cesta de consumo de los primeros. Esto se tiene más en cuenta en los regímenes de renta mínima (en Eslovaquia, por ejemplo). Sin embargo, en Chequia, por ejemplo, el subsidio de desempleo depende del nivel mínimo de subsistencia. Éste se ajusta a los aumentos del coste de las necesidades básicas si dichos aumentos superan el 5%, como fue el caso en 2022.

Varios países sin indexación automática han aumentado las prestaciones por desempleo más que antes. España lo hizo en 2021, 2022 y 2023. Grecia aumentó las prestaciones de desempleo en 2022 y 2023, pero mantuvo el subsidio de desempleo de larga duración en 200 euros al mes. Alemania, en 2022, aumentó en 100 euros el subsidio de desempleo vinculado a los ingresos. Ese mismo año, Suecia convirtió en permanente el aumento temporal de 2020 del límite máximo de la prestación, de 910 a 1.200 coronas suecas (de 965 a 1.273 euros).

## Incapacidad para llegar a fin de mes independientemente de la percepción de prestaciones

*Una parte importante de los beneficiarios de prestaciones de desempleo, especialmente los que pasan más tiempo en esta situación, son extremadamente vulnerables y tienen problemas para llegar a fin de mes.*

La adecuación de las prestaciones de desempleo depende de su cuantía y de las necesidades de las personas. Además, las personas que llevan más tiempo percibiendo estas prestaciones tienen más probabilidades de tener dificultades para llegar a fin de mes (según el análisis de los microdatos EU-SILC 2022). Lo mismo ocurre con los beneficiarios de prestaciones por desempleo nacidos en el extranjero; con bajo nivel educativo (que pueden recibir pagos inferiores debido a períodos de cotización más cortos, trabajo poco remunerado y mayor no utilización de prestaciones o servicios adicionales); las familias monoparentales (que pueden tener mayores necesidades de cuidado de los hijos, ya que pueden depender menos de una pareja para tales necesidades); o con mala salud autodeclarada (sus mayores necesidades de atención sanitaria o asistencia pueden no estar suficientemente compensadas por las prestaciones).

# Acceso a otras prestaciones

*En algunos Estados miembros, las prestaciones por desempleo se combinan con derechos a otros servicios esenciales: acceso a la asistencia sanitaria, transporte, vivienda, etc.*

La adecuación de las prestaciones de desempleo depende también del acceso a servicios de calidad (más allá de los relacionados con la activación económica y la mejora de las cualificaciones).

**La cobertura sanitaria** puede depender del estatus de residencia y no de si las personas cotizan o no (en España, por ejemplo). Sin embargo, en los países donde no es así, a veces se ofrece un seguro de asistencia sanitaria básica financiado por el Estado a los grupos de renta baja y a grupos específicos en situación vulnerable (por ejemplo, Bélgica, Croacia, Letonia, Portugal y Eslovaquia). A veces, depende de la inscripción como desempleado (por ejemplo, en Chequia, Estonia, Grecia desde 2023 y Polonia) y otras del cobro efectivo de prestaciones (por ejemplo, en Austria, Chequia, Rumanía y Eslovenia). En varios Estados miembros, el acceso a una asistencia sanitaria de calidad depende cada vez más de un seguro complementario más allá del paquete básico (Eurofound, 2020a). Estos seguros también pueden ser proporcionados (como en Francia) o con costes cubiertos más allá del paquete básico (por ejemplo, la atención dental en Estonia).

El acceso de buena calidad al transporte público puede ser gratuito o de bajo coste para los usuarios, lo que beneficia desproporcionadamente a los grupos de renta baja, incluidos los desempleados (Eurofound, 2022b). Sin embargo, algunos países cuentan con planes específicos para los desempleados, que facilitan principalmente la formación y el empleo (por ejemplo, Dinamarca, Francia, Hungría, Rumanía y Eslovaquia). Por ejemplo, en Eslovaquia, los solicitantes de empleo que acuden a una entrevista tienen derecho a recibir el 70% de sus gastos de transporte público, hasta 35 euros al mes. Y cuando han encontrado trabajo, se les pueden reembolsar los gastos de desplazamiento durante 6 meses (12 meses para los grupos desfavorecidos) hasta 200 euros al mes. Sin embargo, las administraciones locales o regionales suelen ofrecer viajes gratuitos o con descuento a los desempleados, en función de la percepción de prestaciones (Viena) o de la inscripción en el paro (por ejemplo, en Croacia, Grecia y Portugal).

A veces también hay otras prestaciones vinculadas al desempleo, como la vivienda social y las ayudas para pagar los servicios públicos. Por ejemplo, en Francia, Lituania y Portugal los desempleados pueden acogerse a tarifas energéticas más bajas. Las medidas para reducir la necesidad de comprar energía están más en consonancia con el Green Deal que este tipo de subsidios, pero no siempre llegan a los grupos de renta baja (Eurofound, 2023). También existen ayudas para el cuidado de los hijos, por ejemplo para las familias monoparentales desempleadas registradas en Francia.

# Conclusiones

Este documento se centra en un aspecto de la protección social de las personas en edad de trabajar: las prestaciones por desempleo. La transición ecológica y digital no sólo exige redes de seguridad eficaces para apoyar a las personas cuyos puestos de trabajo se ven afectados, sino que también puede repercutir en los sistemas de prestaciones. Por ejemplo, la digitalización se ha integrado en los procesos de solicitud de prestaciones en casi todos los Estados miembros. Para que las ayudas a los desempleados sean más ecológicas, podría prestarse más atención al acceso al transporte público y a la reducción de la dependencia de la compra de energía. La no aceptación y el rechazo de las solicitudes preocupan especialmente en el caso de las ayudas a los desempleados sujetas a la comprobación de recursos. Son una señal de ineficacia e ineficiencia y pueden reducir la confianza en las instituciones. Prestar más atención a las razones de las decisiones de rechazo puede informar a los responsables políticos sobre cómo mejorar los sistemas. Los responsables políticos que pretendan reducir tanto los rechazos como la no aceptación podrían considerar la ampliación de la cobertura si ello simplificara los criterios y facilitara la automatización, reduciendo al mismo tiempo los costes administrativos de evaluación.

Las prestaciones y los impuestos reducen a la mitad la tasa de riesgo de pobreza en la UE. Casi una décima parte de este descenso procede de las ayudas a las personas en paro. Sin embargo, más de dos quintas partes de los desempleados están por debajo del umbral de pobreza monetaria. Esto debería preocupar a los responsables políticos que tratan de mejorar la situación de las personas con ingresos más bajos en general, cuyos ingresos han quedado rezagados en el período de crecimiento económico de la última década (Eurofound, 2020b). Además, es necesario mirar más allá de los ingresos para garantizar una vida digna, y el acceso a servicios de buena calidad desempeña un papel fundamental. Esta investigación se ha realizado en un momento en que la tasa de desempleo de la UE es del 6% (la mitad que en 2013). Si bien la pandemia contribuyó a impulsar a los gobiernos a subsanar las deficiencias en la cobertura y adecuación de las prestaciones por desempleo, siguen existiendo varias lagunas. Si el desempleo aumentara, sería un reto aún mayor reducir las tasas de pobreza de acuerdo con los compromisos del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, a menos que se amplíe el derecho, se reduzca la no utilización y se mejore la adecuación.

# Referencias

Eurofound (2015), *Access to social benefits: Reducing non-take-up*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Eurofound (2020a), *Access to care services: Early childhood education and care, healthcare and long-term care*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Eurofound (2020b), *Upward convergence in material well-being: Is a COVID-19 setback inevitable?* Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Eurofound (2022a), *COVID-19 and older people: Impact on their lives, support and care*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Eurofound (2022b), *Access to essential services for people on low incomes: Energy, public transport and digital communications*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Eurofound (2023), *Unaffordable and inadequate housing in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Comisión Europea (2023), *Report from the Commission to the Council on the implementation of the Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed*, COM(2023) 43 final, Brussels.

Ghailani, D., Peña-Casas, R., Coster, S. and Regazzoni, P. (2021), *Access to social protection for young people: An analysis of policies in 35 countries*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Missoc (Mutual Information System on Social Protection) (2023), *Comparative tables*, Missoc database, available at <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>.

Schoukens, P. (2022), *Improving access to social protection for the self-employed in the EU: State of play and possible policy reforms*, European Commission, Brussels.

Spasova S., Bouget D., Ghailani, D. and Vanhercke, B. (2017), *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*, European Commission, Brussels.

---

**La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound) es una agencia tripartita de la Unión Europea creada en 1975. Su función es proporcionar conocimientos en el ámbito de las políticas sociales, de empleo y relacionadas con el trabajo de acuerdo con el Reglamento (UE) 2019/127.**

