

Título:

Hacia un mercado de trabajo más eficiente y equitativo¹

Resumen:

Las deficiencias crónicas del mercado laboral español demandan nuevas actuaciones para reducir el desempleo estructural, eliminar la segmentación, evitar que se repita una intensa destrucción de empleo en futuras recesiones e incrementar los salarios reales. Este artículo propone una reforma integral del mercado de trabajo que incluye un cambio en el 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 liberalización de los mercados de bienes y servicios y las barreras al crecimiento empresarial.

Conversaciones a las que va dirigida la contribución:

Trabajo decente para todos.

La organización del trabajo.

Autores:

Miguel Cardoso (miguel.cardoso@bbva.com)

Rafael Doménech (r.domenech@bbva.com)

Juan Ramón García (juanramon.gl@bbva.com)

Jorge Sicilia (jorge.sicilia@bbva.com)

Camilo Andrés Ulloa (camiloandres.ulloa@bbva.com)

Entidad:

BBVA

1: Un análisis en profundidad de los contenidos de esta contribución y de la bibliografía que los sustenta se puede encontrar en Cardoso *et al.* (2016).

1. Introducción

El funcionamiento 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 empleo².

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.

Si bien la reforma laboral aprobada en 2012 y las medidas complementarias adoptadas desde entonces han contribuido a reparar algunas de las deficiencias³, los elevados niveles de paro y temporalidad demandan nuevas actuaciones. Al respecto, este artículo propone una reforma exhaustiva de las instituciones del mercado de trabajo español, 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 unas instituciones disfuncionales no son la única causa de los problemas 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.

El resto de la contribución 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 y propone un conjunto de medidas que contribuiría a solucionarlas. La sección 3 discute los cambios necesarios en otros ámbitos de actuación

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

3: Sobre los efectos de la reforma laboral de 2012, véanse BBVA Research (2013) y Doménech, García y Ulloa (2016), entre otros.

complementarios al mercado de trabajo, como son el sistema formativo, la regulación en los mercados de bienes y servicios y la demografía empresarial. Finalmente, la sección 4 resume las conclusiones principales.

2. Una reforma integral del mercado de trabajo

2.1 Legislación de protección al empleo y negociación colectiva

La reforma laboral aprobada en 2012 y las medidas adoptadas desde entonces han extendido los instrumentos de flexibilidad interna como alternativa al ajuste del empleo en una coyuntura económica adversa. Sin embargo, las actuaciones 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 poco efectiva⁴. 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.

Las consecuencias negativas de la dualidad sobre el mercado de trabajo se ven agravadas por las rigideces que todavía incorpora el sistema de negociación colectiva. En particular, el establecimiento de cláusulas de revisión salarial ligadas a la inflación continúa siendo una práctica recomendada por los agentes sociales, 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.

Para favorecer la contratación estable y proteger a los colectivos con mayores dificultades de inserción laboral, se aconseja conjugar una simplificación efectiva del menú de contratos con un cambio integral del sistema indemnizatorio. Todas las modalidades vigentes de contratación indefinida se agruparían en una lo suficientemente flexible para que las actuales tengan cabida. El contrato temporal tendría un origen causal y una duración máxima de dos años, mientras que el de formación y aprendizaje favorecería la transición al empleo indefinido una vez completado el proceso formativo.

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

La reducción del número de modalidades contractuales se complementaría con un sistema mixto de indemnización por finalización de los nuevos contratos. Una parte provendría de una cuenta de ahorro individual nutrida de aportaciones periódicas realizadas por la empresa con independencia del tipo de contrato. Para que el empleador 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.

Dado el elevado nivel de desempleo de la economía española, sería bienvenida la apuesta decidida por una flexibilidad salarial duradera y pactada entre los agentes sociales en el marco de la negociación colectiva. Para ello, se sugiere que los convenios sean sensibles a las diferencias sectoriales en costes laborales unitarios respecto a países competidores. Asimismo, sería aconsejable generalizar el pago por rendimiento al conjunto de trabajadores.

Finalmente, 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.

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, lo que encarece la contratación y limita la competitividad de la economía. 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.

La cuña fiscal podría condicionar especialmente la oferta de trabajo de ciertos colectivos, tales como los ocupados de mayor edad. Al respecto, la literatura económica sugiere que la elasticidad de la oferta de trabajo ante cambios impositivos crece cuando el ocupado se

aproxima a la edad de jubilación. Sin embargo, los trabajadores deberían aumentar su participación laboral dado el envejecimiento estructural de la población española⁵.

Para mitigar los efectos negativos de la estructura impositiva sobre la creación de empleo y la competitividad, sería aconsejable una “devaluación fiscal”. Las estimaciones disponibles sugieren que 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 plazo⁶.

Con la finalidad de contrarrestar los desincentivos sobre la oferta de trabajo de los mayores, se propone una reducción de la fiscalidad para los trabajadores que decidan prolongar su vida laboral. Además, se recomienda generalizar la posibilidad de simultanear la percepción de la pensión de jubilación –determinada en un sistema de cuentas nocionales– con la realización de una actividad laboral exenta del pago de cotizaciones sociales, 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.

2.3 Políticas activas de empleo

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.

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.

5: 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.

6: 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) y Andrés y Doménech (2015).

Una parte de la mayor dotación presupuestaria debería ir destinada a reforzar los servicios públicos de empleo (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. Para ello, la atención personalizada de los demandantes de empleo y el diseño de itinerarios es una condición necesaria.

El aumento del gasto en PAE debería estar condicionado a la mejora de la eficacia de los programas, por lo que sería deseable sustituir total o parcialmente el modelo de indicadores de evaluación por la realización de estudios cuasi experimentales. Al respecto, se recomienda la creación de una agencia independiente de evaluación de políticas del mercado de trabajo.

Los resultados de las evaluaciones deberían ser públicos, tanto a nivel de programas como de proveedores de servicios. Además, 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 pruebas piloto a pequeña escala.

Hasta que las evaluaciones no se generalicen, sería recomendable orientar los recursos hacia aquellas estrategias de activación que han resultado más efectivas en otros países, adaptadas a las características de los trabajadores españoles. También sería conveniente redoblar la apuesta por la digitalización de los SPE. El Portal de Empleo, que debería aspirar a aglutinar el universo de vacantes en España, y el análisis de grandes bases de datos (*big data*) podrían contribuir al aumento del número de emparejamientos laborales y a la mejora de la calidad de los mismos.

2.4 Prestaciones por desempleo

La evidencia para España indica que la percepción de prestaciones por desempleo apenas afecta a la probabilidad de recibir ofertas de trabajo, pero sí reduce la disposición de los beneficiarios a aceptarlas. No es tanto un problema de cuantía de la prestación como de duración del periodo de percepción –elevada en relación con otros países de la OCDE– y de falta de condicionalidad. El resultado es una menor probabilidad de que los perceptores salgan del paro y un alargamiento de los episodios de desempleo.

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. 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 prestaciones por desempleo no depende de su historial de bajas, la empresa no internaliza el coste que supone para el sistema el despido de trabajadores, lo que exacerbaría el número de finalizaciones de contrato. Por tanto, las empresas (y sectores) con menor rotación laboral subsidian implícitamente al resto.

Dado que la duración potencial del derecho a recibir prestaciones incentiva la permanencia en el desempleo, sería aconsejable 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, como sucede en Canadá.

Al mismo tiempo, sería deseable racionalizar los criterios de elegibilidad. En primer lugar, la percepción de prestaciones por desempleo debería estar condicionada a la participación de los parados en programas de activación, a semejanza de lo que ocurre en la gran mayoría de los países del centro y del norte de Europa. En segundo lugar, sería recomendable incrementar la exigencia de búsqueda activa de empleo. 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. En tercer lugar, sería conveniente ampliar el concepto de *oferta de empleo adecuada* en línea con los estándares internacionales.

Finalmente, 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*. Para ello, habría que introducir cierta progresividad en los tipos de cotización por desempleo que pagan las empresas en función de su historial de despidos. Aquellas que presentaran menores tasas de destrucción de empleo durante un cierto periodo de tiempo verían reducidos sus tipos de cotización. El sistema de *bonus-malus* también atenuaría el problema de los subsidios cruzados entre empresas y sectores, lo que contribuiría a aumentar la eficiencia de la economía.

3. Otros ámbitos de actuación complementarios

Las deficiencias en las instituciones laborales no son la única causa de los problemas del mercado de trabajo español. Hay un amplio margen de mejora en aspectos como el sistema

formativo, la regulación de los mercados de bienes y servicios y las barreras al crecimiento empresarial.

3.1 Sistema educativo y empleo juvenil

La existencia de disfunciones que obstaculizan una transición eficaz del ámbito educativo al laboral se traduce en un aumento del desempleo juvenil y, en general, de la proporción de jóvenes que no trabaja, ni estudia, ni recibe formación. Entre ellas destacan el abandono escolar temprano, el desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo por nivel educativo y la escasa incidencia de la combinación formación-empleo⁷.

Para reducir la incidencia del abandono escolar sería conveniente 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, fomentar la competencia entre centros y aumentar su capacidad de decisión en determinados ámbitos.

Con el objetivo de 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 y una reforma del número de titulaciones universitarias, de sus contenidos y de su duración. Además, se deberían estudiar con detalle las repercusiones sobre el empleo juvenil de la existencia de salarios mínimos de convenio, que vinculan a todos los trabajadores con independencia de su edad. 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, que incentivase la contratación de jóvenes sin experiencia.

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. En particular, se aprecian

7: Un análisis detallado de los determinantes del desempleo juvenil en España se puede encontrar en García (2014).

obstáculos a la entrada de nuevos competidores, al crecimiento del tamaño empresarial y a la unidad de mercado.

La literatura económica sugiere que el aumento de la competencia mejora el funcionamiento del mercado laboral y la competitividad exterior ya que contribuye a incrementar la productividad sectorial y la demanda agregada de mano de obra y a reducir el desempleo. 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 la española.

Para reducir obstáculos regulatorios a la competencia, sería recomendable 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, y acelerar la aplicación de la ley de unidad de mercado, en línea con las recomendaciones de la OCDE.

3.3 Barreras al crecimiento empresarial

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 condicionantes exógenos. Respecto a estos últimos, 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.

Para que las empresas ganen envergadura y, por tanto, incrementen su productividad, competitividad y probabilidad de supervivencia, se recomienda una eliminación progresiva de las cargas asociadas al aumento de tamaño. A corto plazo, sería deseable articular incentivos que compensasen los efectos sobre el tamaño empresarial de los umbrales que determinan la formación de comités de empresa y acrecientan los compromisos mercantiles y de auditoría. Dichos límites, que se deberían elevar hasta cifras similares a los de otras economías avanzadas, se podrían actualizar periódicamente dada la evolución de alguna magnitud económica.

Finalmente, sería necesario avanzar en la mejora de la financiación a las empresas más pequeñas, tanto en lo que respecta al acceso como a las condiciones. Para ello, las medidas encaminadas a incrementar la información disponible sobre la calidad crediticia de las pymes, reforzar los mecanismos que permiten al sistema financiero ser más eficiente en

la concesión de crédito e incentivar las formas de financiación alternativa a la bancaria dentro de un entorno de igualdad de condiciones son bienvenidas⁸.

4. Conclusiones

Las deficiencias crónicas del mercado laboral español demandan nuevas actuaciones para reducir estructuralmente la tasa de paro, disminuir la temporalidad, evitar la excesiva destrucción de empleo que se produce durante las recesiones e incrementar los salarios reales. Esta contribución propone una reforma integral del mercado de trabajo que incluye un cambio en el 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. Dado que la regulación laboral no es la única causa de las disfunciones del mercado de trabajo, también se discuten los cambios necesarios en aspectos como la fiscalidad del empleo, el sistema formativo, la liberalización de los mercados de bienes y servicios y las barreras al crecimiento empresarial.

Referencias bibliográficas

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.

BBVA Research (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.bbvaresearch.com/publicaciones/espana-medidas-para-favorecer-la-contratacion-indefinida/>

Cardoso, M., Doménech, R., García, J. R., Sicilia, J., Ulloa, C. A. (2016): “Hacia un mercado de trabajo más eficiente y equitativo”, Observatorio Económico España, may-16, BBVA Research, Madrid. Disponible en:

8: Los detalles de la propuestas se pueden consultar en Montañez et al. (2016).

<https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/espana-hacia-un-mercado-de-trabajo-mas-eficiente-y-equitativo/>

Doménech, R., y García, J. R. (2012): “Sobre la necesidad de prolongar la vida laboral en España”, Observatorio Económico, BBVA Research, Madrid. Disponible en:

<https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/sobre-la-necesidad-de-prolongar-la-vida-laboral-en-espana/>

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. Disponible en:

<https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/los-efectos-de-la-flexibilidad-salarial-sobre-el-crecimiento-y-el-empleo/>

García, J. R. (2014): “El desempleo juvenil en España”, *Información Comercial Española – Revista de Economía*, N° 881 (noviembre–diciembre), 11–28. Disponible en:

http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_881_11-28_62C2CFA97EFDA040AD0462F5D996ABAC.pdf

Montañez, M., González, A. R., Baselga, M. R., y Ulloa, C. A (2015): “El desempleo juvenil en España”, *Información Comercial Española – Revista de Economía*, N° 885, 133-150.

Disponible en:

http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_885_133-150_5ECD85892E5870CB50362E2CE3DC1173.pdf