



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 30.12.2003
COM(2003) 842 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Modernización de la protección social para crear más y mejores empleos: un enfoque
general que contribuya a hacer que trabajar sea rentable**

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Necesidad de modernizar las políticas de protección social	6
3.	Mejores políticas de protección social y transiciones en el mercado laboral	8
3.1.	De las prestaciones al trabajo: ayudar a las personas a ganarse la vida.....	8
3.1.1.	Obstáculos a la integración en el mercado laboral de las personas que viven de las prestaciones del mercado laboral	9
3.1.2.	Tendencias en la reforma de las políticas y medidas propicias para el empleo.....	11
3.2.	Compaginación de la vida familiar y la vida laboral y ayudas para los progenitores que trabajan	12
3.2.1.	Obstáculos a la integración en el mercado laboral de los progenitores que trabajan.	13
3.2.2.	Tendencias en la reforma de las políticas y medidas propicias para el empleo.....	15
3.3.	De un trabajo a otro: simplificación de la movilidad profesional y geográfica.....	16
3.4.	De la incapacidad al trabajo: ofrecer un nuevo inicio a las personas con problemas de salud	17
3.4.1.	Obstáculos a la integración en el mercado laboral de las personas con problemas de salud	18
3.4.2.	Tendencias en la reforma de las políticas y medidas propicias para el empleo.....	19
3.5.	Prolongación de la vida laboral.....	20
3.5.1.	Obstáculos a la prolongación de la vida laboral en los sistemas de protección social actuales.....	21
3.5.2.	Tendencias en la reforma de las políticas y medidas propicias para el empleo.....	22
4.	La situación en los países en vías de adhesión.....	24
5.	Lecciones que se pueden extraer en materia de políticas.....	24

1. INTRODUCCIÓN

En marzo de 2003, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a que informase «con la debida antelación al Consejo de primavera de 2004 acerca de la mejora del marco general para las políticas de protección social mediante un mayor énfasis en la efectividad de los incentivos (p. ej., sistemas de prestaciones sociales, conciliación de la vida familiar y la vida laboral, medidas para las personas de edad) y la identificación de prácticas idóneas».

El objetivo principal de la presente Comunicación es abordar el reto clave que constituye el fomento de incentivos para el trabajo más eficaces en los sistemas de protección social, sin impedir que éstos cumplan su meta principal de proporcionar un alto nivel de protección social para todos y, al mismo tiempo, evitar los costes presupuestarios excesivos. Esta cuestión ha despertado un interés político considerable en todos los Estados miembros, ya que la mayoría de ellos están haciendo esfuerzos destinados a aumentar el nivel de participación en el empleo, un factor fundamental para eliminar la amenaza a largo plazo que supone el envejecimiento demográfico para la sostenibilidad económica y social de los sistemas de protección social. El aumento de la participación en el empleo, en especial entre las personas más desfavorecidas, también se considera la principal protección contra la caída en la pobreza y la exclusión social.

En el ámbito comunitario, los esfuerzos realizados por los Estados miembros para revisar los sistemas de protección social, a fin de hacerlos más propicios para el empleo, se ven secundados y dirigidos por una coordinación reforzada de las políticas en materia de economía, empleo y asuntos sociales. A escala comunitaria, se han fijado objetivos ambiciosos para 2010: incrementar la tasa general de empleo hasta el 70 %, la tasa de empleo femenino hasta el 60 % y la tasa de empleo de las personas con edades comprendidas entre los 55 y los 64 años de edad hasta el 50 %. Estos objetivos encuentran apoyo en varias directrices y recomendaciones que se incluyen en las orientaciones generales de política económica (OGPE) y en las directrices y recomendaciones de empleo, así como en los objetivos comunes del método abierto de coordinación en los ámbitos de las pensiones y la inclusión social. En el marco de la agenda política para la modernización del modelo social europeo, es necesario adaptar los sistemas de protección social en el seno de un estado de bienestar activo para garantizar la rentabilidad del trabajo, al tiempo que se mantienen sus objetivos en materia de política social, como combatir la pobreza y la exclusión social. No obstante, dichos objetivos no se contradicen entre sí, puesto que, como se afirmó en las conclusiones de Lisboa, la mejor protección contra la exclusión social es un empleo. Por consiguiente, existe una preocupación transversal que afecta a varios ámbitos de la coordinación política y una necesidad de avanzar hacia un enfoque más integrado, que combine la concentración en el papel y las funciones de los sistemas de protección social con la necesidad de mantener unos incentivos adecuados para que las personas consigan empleos y los conserven, y añade una preocupación por el impacto de las políticas con el mismo nivel de pertinencia en los ámbitos del mercado laboral, la asistencia sanitaria y las ayudas familiares.

En la decisión de aceptar un empleo influyen tanto el aspecto económico como una amplia gama de cuestiones distintas de las económicas. «Hacer que trabajar sea rentable» se ha utilizado como lema de las políticas destinadas a reformar los sistemas fiscal y de prestaciones con vistas a proporcionar incentivos económicos adecuados para aceptar un empleo, permanecer en el mercado laboral, incrementar los esfuerzos en el trabajo e invertir en educación y formación. Tales estrategias se incluyen en la directriz de empleo nº 8 y en la

orientación general de política económica nº 4¹. Tanto en el informe conjunto sobre el empleo como en el informe de aplicación de las OGPE se analizan detalladamente los esfuerzos realizados por los Estados miembros para afrontar esta cuestión.

Las OGPE y las directrices de empleo, así como sus informes de aplicación, seguirán incluyendo el objetivo de «hacer que trabajar sea rentable» desde la perspectiva de las políticas económicas y de empleo. En concreto, en la Comunicación sobre racionalización del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social² se afirma que «los procesos de coordinación de las políticas económicas y de empleo abordan incentivos adecuados para aceptar un trabajo, permanecer en el mercado laboral, incrementar los esfuerzos e invertir en educación y formación. Esto implica, en particular, que deben abordar los efectos de incentivo de las políticas activas del mercado de trabajo y de la interacción entre los sistemas fiscales y los de prestaciones sociales».

Si bien los incentivos económicos integrados en los sistemas fiscales y de prestaciones constituyen el núcleo de las políticas destinadas a hacer que trabajar sea rentable, los incentivos no económicos, como los servicios sanitarios para niños, personas discapacitadas y personas de edad avanzada con salud delicada, la ayuda en la búsqueda de empleo, la formación, la asistencia sanitaria, etc. tienen un importante papel que desempeñar. Por lo tanto, es necesario adoptar un enfoque global que aborde una amplia gama de incentivos, tanto económicos como no económicos, que pueden contribuir a la capacidad de trabajar y a la empleabilidad y garantizar que trabajar sea rentable.

En la presente Comunicación se identifican los principales retos y respuestas políticas adoptados por los Estados miembros con el objetivo de lograr que los sistemas de protección social sean más propicios para el fomento del empleo. Esta Comunicación ha contado con las respuestas transmitidas por las delegaciones al Comité de protección social en septiembre de 2003 a un cuestionario enviado por la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales. Dicho cuestionario se centra en las medidas relativas a los complementos de renta (incluido su tratamiento fiscal) para las personas en edad de trabajar (incluidos los incentivos para prolongar la vida laboral de los trabajadores de más edad) y en las medidas destinadas a facilitar la compaginación de la vida familiar y la vida laboral. La presente Comunicación se ha inspirado en un informe reciente sobre protección social y empleo elaborado por la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales para ser debatido en el seno del Comité de protección social³. También se ha tenido en cuenta para su elaboración el informe realizado por un grupo de expertos a instancias del Comité de empleo⁴, centrado en la interacción entre los impuestos y las prestaciones, una cuestión clave en el debate en torno a hacer que trabajar sea rentable.

CUADRO – Informe para el Comité de empleo «Hacer que trabajar sea rentable» – Grupo de expertos en la cuestión hacer que trabajar sea rentable

En este informe se identifican los principales factores que subyacen a la ausencia o presencia de incentivos económicos para buscar un empleo, aceptarlo y querer conservarlo. En él se afirma que los incentivos económicos determinan en gran medida el hecho de que se produzcan o no transiciones en el mercado laboral y que, por tanto, constituyen un

¹ Véanse los documentos COM(2003) 176 final y COM(2003) 170 final.

² COM(2003) 261.

³ El 13 de junio de 2003, en el seno del Comité de protección social, se debatió una versión revisada del documento de la Comisión «Temas clave en materia de protección social y empleo».

⁴ El informe del grupo de expertos del Comité de empleo «Hacer que trabajar sea rentable» se debatió en el seno del Comité de empleo el 9 de octubre de 2003.

importante mecanismo de asignación. Además, se indica que, para que trabajar resulte atractivo, también son importantes los factores no económicos y el modo en que están proyectados los sistemas de seguridad social.

En el informe se analizan también posibles instrumentos para aumentar las ventajas económicas derivadas de la aceptación de un empleo. Para ilustrar las opciones políticas se recurre a ejemplos procedentes de los Estados miembros. Se presta especial atención en el informe a los indispensables ejercicios de compensación que han de realizarse para que los programas de ayuda para bajos niveles de renta tengan capacidad para paliar la pobreza de manera eficaz y ofrecer prestaciones con objetivos bien definidos, al tiempo que se mantienen los incentivos para que trabajar resulte atractivo sin generar costes presupuestarios insostenibles. Se pone de relieve que, en el proceso de elaboración de políticas de mejora de los incentivos para hacer que trabajar sea rentable, han de tenerse en cuenta tres aspectos:

1. Aumento de la oferta de mano de obra: Las trampas de desempleo, inactividad y bajos salarios (pobreza) tienen una influencia negativa en el total de la oferta de mano de obra y deberían reducirse para aumentar la participación en el trabajo y el crecimiento del empleo, así como disminuir la dependencia de las prestaciones. ./..

2. Paliación de la pobreza: Los sistemas de seguridad social y los regímenes de prestaciones que dependen de los ingresos desempeñan un importante papel en la paliación de la pobreza, al prestar apoyo a las familias con bajos niveles de ingresos.

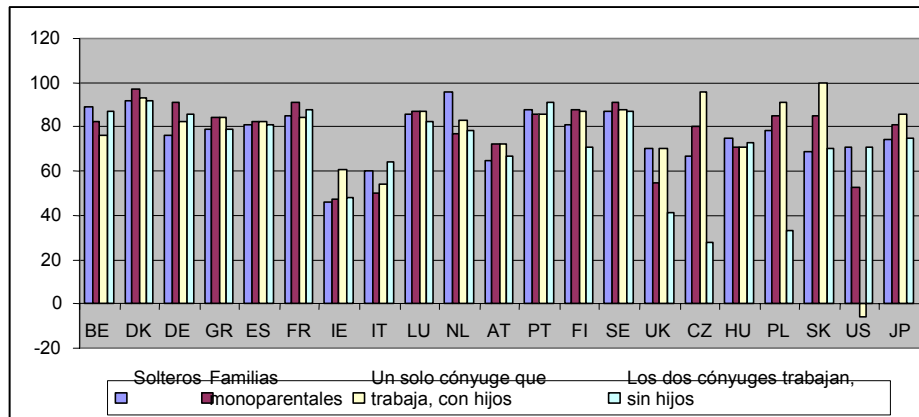
3. Coste presupuestario: Las medidas de mejora de los incentivos para hacer que trabajar sea rentable deberían ofrecer una buena relación entre coste y eficacia y ser coherentes con un marco presupuestario más amplio.

Estos aspectos conforman lo que a veces se ha dado en llamar «triángulo desafiante», debido a la existencia de ejercicios de compensación. Para que los Estados miembros tengan éxito en sus políticas destinadas a hacer que trabajar sea rentable, éstas han de encontrar el equilibrio adecuado en el interior de este triángulo.

En el informe se analizan las cifras relativas a los tres indicadores principales de las trampas de bajos salarios (pobreza), desempleo e inactividad⁵.

Indicador de la trampa de desempleo (sobre el 67 % del nivel salarial del trabajador medio [2001])

⁵ En el *Economic Paper* nº 195 de la Comisión Europea, «Indicators of Unemployment and low-wage traps», se incluye una presentación detallada de la metodología y los resultados del proyecto conjunto realizado entre los servicios de la Comisión (ECFIN, EMPL, TAXUD, EUROSTAT) y la OCDE para calcular las trampas de bajos salarios, desempleo e inactividad.



Los principales resultados del informe indicaban que, en casi todos los Estados miembros, al pasar de estar cobrando una prestación por desempleo a ocupar un puesto de trabajo, alrededor del 80 % del incremento de la renta bruta no lo percibe el empleado. Hay algunas excepciones, en las que, de cualquier forma, se sigue perdiendo más de la mitad del incremento bruto. Por tanto, la trampa de desempleo constituye un grave problema en la mayoría de los Estados miembros, ya que los cambios que se producen en cuestión de renta neta al dejar de cobrar una prestación son escasos. En cuanto a las trampas de inactividad y bajos salarios (pobreza), hay de todo. En algunos países, los incrementos en materia de renta bruta no se traducen en absoluto en incrementos netos y, por tanto, no resultan atractivos desde el punto de vista económico. En otros países, más de la mitad del incremento de la renta bruta se traduce en incremento neto. En general, en el informe se afirma que los incentivos económicos suelen ser escasos para los beneficiarios de prestaciones por desempleo (trampa de desempleo) y asistencia social (trampa de inactividad), y poco atractivos para que las personas que ocupan puestos poco remunerados acepten empleos mejor pagados (trampa de pobreza/bajos salarios).

En la conclusión en materia de políticas se indica claramente que no existe ningún instrumento único para hacer que trabajar sea rentable para todo el mundo en cualquier situación. Las circunstancias específicas de cada país determinan en gran medida el tamaño y la naturaleza del problema, así como la eficacia de las posibles soluciones. Si bien la falta de incentivos económicos para hacer que trabajar sea rentable en general procede de la interacción entre regímenes destinados fundamentalmente a otros fines, en particular la paliación de la pobreza, es importante integrar y reformar las políticas que pueden repercutir en hacer que trabajar sea rentable de manera que disminuyan sus efectos negativos en la oferta de mano de obra. Las políticas destinadas a hacer que trabajar sea rentable deberían estar firmemente integradas en las políticas del mercado laboral.

2. NECESIDAD DE MODERNIZAR LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

La protección social opera a través de una amplia mutualización de los riesgos individuales y alcanza un nivel de protección más eficaz del que podría lograrse a través del aseguramiento individual, así como una mejor cobertura. La protección social debe proporcionar una renta de sustitución razonable, que garantice un nivel de vida decente a las personas que no pueden mantenerse con su trabajo. Abarca una variedad de situaciones que se caracterizan y verifican a través de disposiciones de aplicación: enfermedad, discapacidad, vejez, desempleo y bajo

nivel de renta. La función básica de los organismos de protección social consiste en proporcionar seguridad contra los riesgos y peligros de la vida. Al cumplir esta función, los programas fiscales y de prestaciones pueden tener efectos potencialmente distorsionadores en el funcionamiento eficaz del mercado laboral.

En la documentación, dichos efectos distorsionadores suelen describirse como trampas de inactividad, desempleo y pobreza⁶. La «trampa de inactividad/desempleo» se produce cuando los subsidios son elevados en comparación con los ingresos que se espera obtener del trabajo o cuando una parte importante de los ingresos obtenidos cuando una persona empieza a trabajar desaparece en forma de impuestos. La situación descrita como «trampa de pobreza» suele producirse cuando los trabajadores con bajos niveles de remuneración tienen escasos incentivos económicos inmediatos para trabajar más horas o, en un contexto familiar, cuando el cónyuge (normalmente la mujer) tiene pocos incentivos para incorporarse al mercado laboral. Además, se reducen los incentivos para trabajar a tiempo parcial o para invertir en educación y formación y conseguir, así, un empleo mejor remunerado.

Por consiguiente, es necesario replantearse las políticas fiscales y de prestaciones, de manera que disminuya el riesgo de trampas de inactividad, desempleo y pobreza. Dicho de otro modo, es de desear que el nivel de protección social sea elevado, siempre y cuando se mantengan los incentivos para trabajar. Este problema no tiene fácil solución, puesto que la reforma de los impuestos y las prestaciones sociales para que trabajar resulte rentable implica que algunos de los objetivos de las políticas deben sustituirse por otros. En este ejercicio de compensación, es importante la capacidad de elección que los diferentes tipos de instituciones otorgan a los individuos y, en particular, la elección entre prestaciones individuales o familiares (prestaciones sobre la base del hogar), una cuestión que también es importante en relación con la igualdad entre hombres y mujeres.

La modernización de los sistemas de protección social de los Estados miembros mediante la eliminación de elementos desincentivadores inherentes al trabajo y la creación de los incentivos y condiciones adecuados para hacer que el trabajo sea más atractivo es clave para hacer que dichos sistemas sean más propicios para el empleo y fomentar, así, el aumento del nivel de participación en el trabajo. Al mismo tiempo, ello contribuirá a incrementar el grado de sostenibilidad de los sistemas de protección social a largo plazo.

Para alcanzar niveles de ocupación más elevados, es de suma importancia ayudar a las personas durante los períodos de transición en el mercado de trabajo, es decir, cuando las personas cambien de situación laboral, ya sea porque no tienen trabajo y lo están buscando, porque pretenden cambiar de tipo, emplazamiento o naturaleza de trabajo, porque están tratando de ascender o porque se están planteando la jubilación. La presente Comunicación se ha estructurado de acuerdo con las diferentes funciones que pueden desempeñar los sistemas de protección social para fomentar el éxito de las transiciones en el mercado laboral en cinco situaciones diferentes:

- de las prestaciones al trabajo;
- compaginación de la vida familiar y la vida laboral;

⁶ Para medir estos efectos, se puede encontrar información precisa en el documento «Joint Commission-OECD project on calculating the effective tax rates on labour».

- de un trabajo a otro;
- de la incapacidad al trabajo;
- prolongación de la vida laboral.

3. MEJORES POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y TRANSICIONES EN EL MERCADO LABORAL

Tras el enfoque descrito anteriormente, en este apartado se examina la interacción entre los regímenes de protección social y las diferentes transiciones en el mercado laboral. El objetivo es identificar estrategias que fomenten la participación en el mercado laboral a través de la mejora de la activación de la protección social. En relación con cada transición individual que se produce en el mercado laboral, se identifican los obstáculos a la integración en dicho mercado que han de afrontar las personas que reciben prestaciones, incluido el papel que desempeñan los criterios de selección, su aplicación y, en general, la gestión de los regímenes sociales. A continuación, se analizan las reformas políticas recientemente adoptadas o previstas con el objetivo de combatir tales obstáculos y hacer que trabajar sea rentable. Dicho análisis se apoya en ejemplos de buenas prácticas, para lo cual utiliza la información disponible.

A la hora de debatir las diferentes transiciones en el mercado laboral, se tienen en cuenta los siguientes tipos de regímenes de prestaciones: i) seguro de desempleo y subsidio de desempleo; ii) renta mínima garantizada y otras formas de asistencia social (incluidas las prestaciones por vivienda); iii) prestaciones supeditadas al empleo y similares; iv) ayudas familiares y parentales (prestaciones familiares, seguro de maternidad, paternidad y permiso parental, subsidios y prestaciones por hijo a cargo, por cuidado de personas de edad avanzada o discapacitadas); v) jubilación anticipada, y vi) ayuda por enfermedad, invalidez y accidentes de trabajo.

Al abordar la gama de políticas encaminadas a lograr que trabajar resulte más atractivo, conviene destacar que la compensación económica no es el único aspecto ni el más importante para determinar la calidad del puesto ni el atractivo del trabajo. Desde la perspectiva del trabajador, para que un empleo sea rentable éste ha de proporcionarle beneficios, tanto monetarios (ingresos y planes de pensiones) como no monetarios, definidos más o menos subjetivamente como el resultado de un cúmulo de características como la situación profesional, la actitud del empresario, las oportunidades en materia de estudios y formación continua, el horario de trabajo, el tipo de disposiciones contractuales, las prestaciones complementarias (cuidado de hijos en edad preescolar, formación, asistencia sanitaria, alojamiento, etc.), así como la distancia entre la vivienda y el trabajo, y los desplazamientos.

3.1. De las prestaciones al trabajo: ayudar a las personas a ganarse la vida

Durante la última década, se ha llevado a cabo un nuevo análisis en la Unión Europea del papel que desempeñan las prestaciones sociales a la hora de animar a las personas sin trabajo a buscar activamente un empleo. Si bien se ha centrado la atención en las prestaciones por desempleo y en el impacto que éstas tienen en las personas que están tratando de incorporarse de nuevo al mercado laboral tras un período de inactividad, se ha extendido a otras prestaciones sociales, en particular, a las que dependen del nivel de recursos. Además, se ha examinado de nuevo el impacto que tienen las prestaciones en las personas que se incorporan al mercado laboral por primera vez. Las reformas en materia de política han sido

consecuencia de las altas tasas de desempleo, en particular, el desempleo de larga duración, así como de la preocupación por asegurarse de que los sistemas de protección social no alienten a las personas a retrasar su incorporación al mundo laboral o, incluso, a optar por vivir de las prestaciones en lugar de trabajar. Asimismo, estas reformas han sido una respuesta al incremento de la fiscalidad del trabajo y las cotizaciones sociales. Sin embargo, en muchos casos, dichas reformas han aumentado la preocupación de la opinión pública debido a su impacto en la calidad del trabajo y el riesgo de pobreza. Como resultado, sólo se han aplicado tras un intenso debate público y unas difíciles negociaciones con los interlocutores sociales.

Varios Estados miembros han endurecido las condiciones que permiten optar a la concesión de prestaciones sociales, a fin de aumentar la presión en los desempleados para que acepten las ofertas de trabajo, desarrollar métodos eficaces para combatir las solicitudes fraudulentas y los abusos del sistema y acortar el período de vigencia del derecho a las prestaciones. En algunos casos, estas medidas han dado lugar a un recorte de los niveles de las prestaciones. No sólo se han aplicado a las prestaciones por desempleo, sino también a los regímenes de discapacidad y jubilación anticipada, que, en algunos Estados miembros, habían empezado a utilizarse como sustitutos de la indemnización por desempleo, en el contexto de la reestructuración industrial de la década de los ochenta, como reconocimiento de lo difícil que resulta para muchos desempleados de edad avanzada reincorporarse al mundo laboral.

Numerosos Estados miembros han aumentado la inversión en medidas activas para ayudar a las personas que se reincorporan al mundo laboral o acceden a él por primera vez a mejorar su empleabilidad. Para ello, se han adoptado medidas clásicas en el ámbito de la oferta, como formación y ayuda individualizada en la búsqueda de empleo, pero, en muchos casos, se han combinado con otras medidas, como ayudas a la contratación y reducción de las cotizaciones sociales, destinadas a crear una demanda de mano de obra de personas con desventajas objetivas (jóvenes con pocos estudios, personas discapacitadas, desempleados de edad más avanzada, etc.). Este último aspecto se ha puesto de manifiesto especialmente en el contexto de estrategias políticas encaminadas a desarrollar unos mercados de trabajo más favorables para la inclusión, en los que conseguir un trabajo se considere la manera más segura de garantizar la inclusión social de las personas en situación de riesgo de pobreza y exclusión social.

En un número creciente de países, la revisión de los sistemas de prestaciones se ha combinado con intentos por mejorar el nivel de remuneración del trabajo, mediante la introducción de medidas que aumenten adecuadamente la renta neta de las personas que se incorporan a un puesto de trabajo en relación con lo que recibirían como prestaciones, permitiéndoles seguir recibiendo alguna renta complementaria o reduciendo la carga impositiva en el caso de los trabajadores con bajos niveles de remuneración. Estas medidas se han dirigido, en particular, a animar a la gente a aceptar empleos poco remunerados o empleos a tiempo parcial, que, de otro modo, se mostrarían reacios a aceptar si los ingresos correspondientes sólo fueran ligeramente superiores al importe de las prestaciones.

3.1.1. Obstáculos a la integración en el mercado laboral de las personas que viven de las prestaciones del mercado laboral

Las prestaciones por desempleo desempeñan un importante papel en la protección de los desempleados frente a la pérdida temporal de ingresos durante un período de inactividad. Además, contribuyen a mejorar la adecuación entre la oferta y la demanda, al establecer unas condiciones en las que el desempleado puede seleccionar las ofertas de empleo con criterio y evitar la toma de decisiones precipitadas. Dichas prestaciones también desempeñan un papel macroeconómico importante, ya que contribuyen a mantener la demanda global durante los

períodos de desaceleración económica o recesión. Por el contrario, las prestaciones por desempleo también pueden desincentivar el trabajo, en la medida en que se concedan durante un largo período sin que se proceda a su adecuado seguimiento o control mediante exigencias claras en materia de búsqueda activa de trabajo, reconocimientos laborales y participación en programas activos de política del mercado laboral.

En la mayoría de los Estados miembros, el enfoque subyacente para hacer frente al riesgo que supone tal desincentivación ha consistido en el endurecimiento de las condiciones para recibir la prestación, a partir de la búsqueda de trabajo y otras actividades pertinentes. Una medida cada vez más popular consiste en lograr que el desempleado se implique personalmente, al supeditar la concesión de la prestación a la firma de un contrato en virtud del cual la persona en cuestión se compromete a realizar determinadas actividades, que pueden ir desde la búsqueda activa de empleo, la formación, la adquisición de experiencia laboral en una organización de carácter voluntario o en un grupo operativo medioambiental, hasta la aceptación de una oferta de empleo adecuada de los servicios públicos de empleo. Sin embargo, para evitar que la reducción o eliminación de las prestaciones se conviertan en una vía hacia la pobreza y la exclusión social, dicho enfoque deberá ser objeto de un seguimiento minucioso. Preocupa especialmente el hecho de que, a pesar de los mecanismos de sustitución de la renta que existen en la actualidad, en el año 2000, el 39 % de los desempleados de la UE se encontraba en situación de riesgo de pobreza⁷ (el 44 % eran hombres y el 33 %, mujeres).

Los sistemas de protección social también influyen en la disponibilidad para el trabajo a través de una característica especial: la concesión de prestaciones en función de los recursos ha ido cobrando importancia en varios Estados miembros, en un intento por limitar el crecimiento del gasto en protección social, al tiempo que se han ido concentrando los recursos en las personas más necesitadas (es decir, los hogares cuyos ingresos se sitúan por debajo de un umbral determinado). Según los datos SEEPROS, el gasto en prestaciones dependientes de los recursos supuso alrededor del 10 % del gasto en protección social de la UE en 1999, mientras que en Irlanda representó casi el 28 % del total y en el Reino Unido, el 17 %. El incremento de las prestaciones dependientes de los recursos ha afectado a una amplia gama de regímenes de protección social y, en particular, a las prestaciones por vivienda, asistencia social, desempleo y discapacidad.

El problema del sistema de examen de recursos es que crea un umbral artificial que, una vez superado, como resultado, por ejemplo, de la aceptación de un empleo, es posible que provoque un fuerte recorte de las pensiones que puede dejar al hogar en cuestión con una renta neta ligeramente superior o inferior a la que tenía antes de que se produjese la transición de las prestaciones sociales al empleo. Un problema similar se deriva de las situaciones en las que se establece que el pago de determinadas prestaciones sociales está sujeto a la situación laboral; por ejemplo, cuando el acceso a asignaciones más elevadas por hijos a cargo está supeditado al hecho de que uno de los progenitores no tenga trabajo. En los últimos años, algunos Estados miembros han tratado de hacer frente a los elementos desincentivadores concretos creados a partir de la supeditación del pago de algunas prestaciones sociales a los recursos y a la situación laboral. Irlanda, por ejemplo, ha eliminado o reducido los elementos desincentivadores para la aceptación de un empleo, entre otras cosas, mediante la congelación del nivel absoluto de adiciones por hijo a cargo a la asignación y el incremento del nivel del pago generalizado de la asignación por hijo a cargo, y ha introducido disposiciones de transición según las cuales las prestaciones se pagan siguiendo una escala móvil para seguir animando a la gente a aceptar empleos. En Francia, las prestaciones por vivienda penalizan el

⁷ Se considera riesgo de pobreza al hecho de vivir en un hogar cuya renta equivalente se sitúa por debajo del 60 % de la mediana nacional.

abandono del ingreso mínimo de inserción (*revenu minimum d'insertion*, RMI), ya que ello supone un descenso sustancial de la renta, especialmente significativo en el caso de los empleos a tiempo parcial remunerados con el salario mínimo. Como consecuencia, la reforma de las prestaciones por vivienda de 1991 se destinó a eliminar esta incoherencia que disuadía de pasar del RMI al trabajo.

De manera más general, los Estados miembros han centrado sus intentos en combatir los elementos desincentivadores creados por los sistemas de protección social, a través del uso de créditos fiscales, la posibilidad de combinar prestaciones y trabajo y de permitir que el tratamiento fiscal y en materia de seguridad social sea más favorable. Si bien se cree que estas medidas han influido en la reducción de los tipos impositivos efectivos marginales, existe un déficit claro en la evaluación de dichas políticas en lo que se refiere a su impacto tanto en el empleo como en los costes y rendimientos presupuestarios a corto y medio plazo. Pocos Estados miembros facilitan el número de personas que se benefician de un régimen específico, la reducción estimada de los tipos marginales o el esfuerzo presupuestario, inherente a sus regímenes de asistencia, destinado a lograr que trabajar resulte más atractivo⁸.

Si bien las políticas de salarios mínimos no forman parte explícitamente de los sistemas de protección social, algunos Estados miembros las utilizan para hacer frente al problema de los «trabajadores pobres», ya que, si se fijaran salarios mínimos que superasen en lo suficiente el nivel del subsidio de desempleo y otras prestaciones relacionadas, los empleos poco remunerados podrían cobrar atractivo y, de este modo, se contribuiría a hacer que trabajar fuera rentable. No obstante, a fin de evitar que esto afecte negativamente a la demanda de mano de obra y, en consecuencia, disminuyan las oportunidades de empleo, en algunos Estados miembros se han adoptado medidas adicionales para compensar a los empresarios que contratan a trabajadores con baja productividad a un coste superior al precio hipotético del mercado libre.

3.1.2. Tendencias en la reforma de las políticas y medidas propicias para el empleo

Los Estados miembros, guiados por el principio de activación integrado en la estrategia europea para el empleo, han introducido una amplia gama de medidas destinadas a evitar que los regímenes de ayuda al desempleo puedan dar lugar a elementos desincentivadores para el trabajo, al tiempo que animan a las personas sin trabajo a aceptar un empleo. Algunas de estas medidas actúan a través de la demanda de mano de obra, mientras que otras lo hacen directamente en la oferta. Las medidas aplicadas podrían agruparse en tres categorías principales: i) incentivos para el empleo; ii) combinación de prestaciones y trabajo, y iii) tratamiento más favorable en materia fiscal y de seguridad social.

- (1) En lo que se refiere a los incentivos para el empleo (por vía de la oferta de mano de obra), las medidas aplicadas por los Estados miembros se han centrado en: i) limitar la cantidad (España) o la duración (Alemania) de las prestaciones por desempleo; ii) unificar el subsidio de desempleo y las prestaciones de asistencia social; iii) ofrecer incentivos a los jóvenes (Finlandia) o a los nuevos contratos de jóvenes y adultos de más de 25 años que no tengan carácter permanente (Italia); iv) supeditar las

⁸ Esto ocurre en Francia, donde, a fin de mejorar los incentivos económicos del trabajo, se reformó el impuesto de la vivienda en 2000, se introdujo un crédito fiscal (*prime pour l'emploi*) en 2001 y se permitió la combinación de trabajo y prestaciones en una amplia gama de regímenes. Si bien el impacto presupuestario de estas tres medidas se calculó en 4 000 millones de euros, la renta disponible de estos hogares aumentó en alrededor del 3 %, lo que permitió una reducción de más de cuatro puntos en el tipo impositivo implícito marginal más elevado.

asignaciones por activación (subsidijs de subsistencia) a la búsqueda de empleo y a la participación en las medidas activas tras un determinado período de inactividad (Finlandia), y v) utilizar las prestaciones vinculadas al ejercicio de una actividad profesional, es decir, los créditos fiscales y prestaciones supeditados al empleo, así como otras disposiciones con fines similares. En el caso de las prestaciones en activo, algunos Estados miembros han utilizado en el pasado, y han introducido recientemente, incentivos económicos directos para hacer que trabajar sea rentable, en particular, en forma de créditos fiscales. Teniendo en cuenta el número de personas que ha vuelto a trabajar tras beneficiarse de dichos créditos fiscales, la experiencia en los Estados miembros parece alentadora. Sin embargo, una desventaja importante de estos métodos la constituye el hecho de que podrían reducir al mínimo los salarios que los empresarios están dispuestos a pagar. Otra desventaja radica en que, en algunos casos (como en los Países Bajos), el nivel de las prestaciones mínimas está vinculado al salario mínimo, por lo que el incentivo económico para aceptar un trabajo poco remunerado tiende a ser escaso.

- (2) La segunda categoría de políticas aplicadas por los Estados miembros se refiere a la posibilidad de combinar el derecho a recibir una prestación con los ingresos por trabajo (por vía de la oferta de mano de obra), y permite: i) combinar un empleo a tiempo parcial o completo con una prestación por desempleo o un subsidio de desempleo parciales (España, Irlanda y Portugal) o con una amplia variedad de regímenes de protección social, como las prestaciones por desempleo normales y específicas, el RMI, el subsidio para familias monoparentales, el subsidio específico de solidaridad (*allocation de solidarité spécifique*, ASS) y el subsidio de discapacidad para adultos (Francia), y ii) destinar incentivos a las empresas incipientes o para fomentar el trabajo por cuenta propia, mediante la posibilidad de recibir una suma global como prestación por desempleo (España).
- (3) La tercera categoría de políticas se refiere a la concesión de un tratamiento más favorable en materia fiscal y de seguridad social tanto a los empleados (por vía de la oferta de mano de obra) como a los empresarios (por vía de la demanda). La presente Comunicación no aborda las medidas políticas relativas a la demanda de mano de obra, por lo que las siguientes medidas únicamente se refieren a las adoptadas por los Estados miembros para influir en la oferta de mano de obra: i) tratamiento fiscal más favorable para los trabajadores de edad más avanzada que decidan prolongar su vida laboral (España); ii) reforma de los impuestos de la vivienda para no penalizar la entrada en el mercado laboral, en particular de los hogares con niveles bajos de renta, y exención total para los beneficiarios del RMI (Francia), y iii) reducción parcial o exención de las cotizaciones a la seguridad social de determinados grupos de empleados, como los que trabajan en malas condiciones, los discapacitados, etc. (Francia y Portugal).

3.2. Compaginación de la vida familiar y la vida laboral y ayudas para los progenitores que trabajan

La ayuda pública para compaginar la vida familiar y la vida laboral tiene dos objetivos. En primer lugar, las prestaciones familiares están destinadas a ayudar a las familias cuando realizan tareas fundamentales para la organización y perpetuación de la sociedad, lo que incluye, entre otras cosas, el nacimiento, el cuidado y la educación de los hijos, así como el cuidado de los familiares a cargo, en su mayoría enfermos, discapacitados o ancianos. En el marco del envejecimiento de la población, estas políticas están cobrando importancia como medio de invertir la tendencia a la baja de los índices de natalidad. Los Estados miembros

suelen conceder algunas de estas ayudas en forma de prestaciones generalizadas, por ejemplo, las prestaciones por hijo; sin embargo, otras dependen de la situación familiar, como el subsidio para familias monoparentales, o se conceden combinadas con otras, como los complementos por hijo a cargo que se pagan con las prestaciones por desempleo.

Un segundo grupo de políticas está destinado a facilitar, tanto a hombres como a mujeres, el cumplimiento de sus responsabilidades familiares al tiempo que aceptan un empleo o se mantienen activos en el mercado laboral. De este modo, los servicios de cuidado de niños, subvencionados o públicos, contribuyen a que las personas puedan mantenerse activas en el mercado laboral en momentos en que, si no fuera así, las responsabilidades familiares les obligarían a retirarse⁹. Los subsidios de maternidad y paternidad y las prestaciones por permiso parental permiten la retirada temporal del trabajo; en algunos países están asociados a las disposiciones para garantizar el mantenimiento del vínculo con el mercado laboral. Otras ayudas públicas están destinadas a compensar a las personas durante estos períodos, cuando optan por abandonar el mercado laboral oficial para dedicarse al cuidado de la familia. Dichas compensaciones pueden adoptar la forma de prestaciones en metálico, como el subsidio de cuidados, o de cotizaciones ficticias en materia de pensiones, lo que disminuye las desventajas que afectan a la persona en cuestión en cuanto a sus derechos de pensión. Algunos sistemas también ofrecen ayudas específicas para la activación a los hombres y las mujeres que se reincorporan al mercado laboral tras haber estado ausentes por cuestiones relacionadas con la familia, a fin de contrarrestar el efecto que pudiera tener en su empleabilidad la interrupción de la vida activa.

El objetivo de este segundo grupo de medidas es permitir que los hombres y las mujeres compaginen sus funciones familiares con la participación en el mercado laboral y facilitar la transición entre el trabajo y el cuidado familiar a tiempo completo o parcial y viceversa. Asimismo, estas medidas tienen un objetivo ambicioso en cuanto al fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado laboral. Constituyen tanto un refuerzo de los altos niveles de participación en el empleo como un medio de fomentarlos activamente. Suelen estar más desarrolladas en los países que presentan altos niveles de participación femenina (y global) en el trabajo.

3.2.1. Obstáculos a la integración en el mercado laboral de los progenitores que trabajan

Es importante que los mecanismos utilizados para pagar las prestaciones familiares no afecten negativamente a los incentivos para el trabajo. El pago generalizado de las prestaciones por hijo no constituye problema alguno; sin embargo, el pago de complementos familiares por hijos o cónyuge a cargo como parte de las prestaciones por desempleo, práctica habitual en la mayoría de los Estados miembros, puede debilitar aún más el incentivo económico para la aceptación del trabajo, como se exponía en el apartado 3.1.1 (recuérdese el debate en torno al modo en que Irlanda ha reconocido la cuestión y ha tratado de poner remedio).

Además, los mecanismos de compensación del desempleo deberían tener en cuenta las repercusiones en los incentivos para todos los miembros de una familia. Cuando las prestaciones dependen de los recursos y para su concesión se tienen en cuenta los ingresos

⁹ La gran importancia que tiene el cuidado de los hijos para ayudar a que los progenitores puedan trabajar se pone de manifiesto en la Recomendación 92/241/CEE del Consejo, de 31 de marzo de 1992, en la que se insta a los Estados miembros a que «adopten y fomenten iniciativas para el establecimiento de servicios de cuidado de niños y niñas mientras los progenitores estén trabajando, estén recibiendo educación o formación con vistas a la obtención de un empleo, o estén llevando a cabo gestiones para obtener un empleo o una educación o formación con vistas a la obtención de un empleo».

familiares en lugar de los individuales, puede producirse un impacto negativo en el incentivo económico para la aceptación del empleo tanto por parte del solicitante como de su cónyuge.

La no disponibilidad de unos servicios de cuidado de niños asequibles se considera una barrera clave para la participación de los progenitores en el mercado laboral, en particular de las mujeres. Se citan como cuestiones importantes el coste de los servicios de cuidado de niños, la disponibilidad de los diferentes tipos de servicios, la compatibilidad entre los horarios en los que están disponibles los servicios y los horarios de trabajo, así como la calidad y el número de plazas. Esto es así, en particular, en el extremo inferior de la escala de salarios, entre las mujeres y hombres con niveles de formación y cualificación más bajos. Está demostrado que la oferta de este tipo de mano de obra es sensible a los costes del cuidado de niños. Por consiguiente, las ayudas destinadas a disminuir los costes de los servicios de cuidado de niños pueden ayudar a las personas a volver al trabajo, incluso al trabajo a tiempo parcial. Pese a que no está clara la dirección de la causalidad, algunos estudios muestran que la extensión de las ayudas para el cuidado de niños puede aumentar, en particular, la participación de la mano de obra femenina.

El papel clave que desempeña la prestación de servicios de cuidado de niños en el fomento de la participación en el empleo, en particular de las mujeres, quedó reconocido en el Consejo Europeo de Barcelona, en el que se invitó a los Estados miembros a prestar, para 2010, servicios de cuidado al menos al 90 % de los niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria, y al menos al 33 % de los niños de menos de tres años.

Las familias monoparentales –cuyo número cada vez es más significativo en la mayoría de los Estados miembros– se suelen considerar particularmente vulnerables a las barreras a su participación en el empleo y, en consecuencia, pueden tener que afrontar altos niveles de desempleo, dependencia de complementos de renta y riesgo de pobreza. La importancia de esta cuestión también queda de manifiesto a través de los sondeos que indican que el riesgo de pobreza es mayor entre los hogares monoparentales (según los últimos datos de la encuesta del Panel de Hogares de la Comunidad Europea, la media comunitaria es del 35 %), al frente de la mayoría de los cuales hay una mujer. En el Reino Unido, la exposición al riesgo de pobreza de los hogares monoparentales, que representan una proporción relativamente alta del total de hogares, es particularmente elevada (50 %). El Reino Unido también ha manifestado su preocupación por la larga duración de la dependencia de las prestaciones de los hogares monoparentales.

El hecho de no poder acceder a unos servicios de cuidado de niños asequibles y adecuados probablemente plantee problemas particulares a este grupo. Asimismo, se ha suscitado un debate político considerable en torno al modo de equilibrar la concesión de un complemento de renta adecuado a los hogares monoparentales al tiempo que se mantiene el incentivo para la reincorporación al mercado laboral.

Otro motivo de preocupación es el mantenimiento de la participación en el trabajo frente a los posibles problemas relacionados con la vida familiar, lo que explica por qué se han desarrollado diversos regímenes de permisos breves como complemento de los permisos parentales o de cuidados, más desarrollados y duraderos. Por ejemplo, en el Reino Unido, los progenitores que trabajan tienen derecho a ausentarse del trabajo para solucionar una emergencia relacionada con un familiar a su cargo (*Time off for dependants*); en Portugal, se mantiene la acumulación de pensiones para las personas que deciden trabajar a tiempo parcial para ocuparse de un hijo o un hijo adoptivo, así como un breve permiso (de quince días) para ayudar a un miembro de la familia delicado de salud; por último, en Suecia, los progenitores que se ocupan de un hijo enfermo tienen derecho a percibir una prestación parental temporal.

Si bien la oportunidad de obtener un permiso de maternidad retribuido puede aumentar la vinculación de las mujeres al mercado laboral, probablemente un permiso duradero a largo plazo aumente las dificultades e incertidumbres de éstas para reincorporarse al trabajo, en particular, cuando se trata de mujeres que se encuentran en una situación laboral de inseguridad o mujeres poco cualificadas y con salarios bajos¹⁰. Lo mismo ocurre con otros tipos de permisos, como el parental. Una política global de apoyo a la familia que ayude a los progenitores a compaginar con eficacia la vida familiar y la vida laboral contribuiría a aliviar los efectos negativos de una única disposición sobre permisos, aislada del contexto del empleo.

3.2.2. *Tendencias en la reforma de las políticas y medidas propicias para el empleo*

En los países nórdicos, la inversión en el cuidado de niños se sitúa en un nivel alto permanentemente. En Finlandia, los niños que no han alcanzado la edad escolar tienen derecho a asistir a una guardería municipal cuando finaliza el período de permiso parental, independientemente del nivel de ingresos de los progenitores o de si los progenitores trabajan o no. En enero de 2002, Suecia estableció un límite máximo en el coste del cuidado de niños así como en el de las guarderías. Este límite impedirá que aumenten los costes del cuidado de niños cuando los progenitores aumenten el número de horas trabajadas, en particular, en el caso de los progenitores que pasan del desempleo al empleo. A partir de 2002, está garantizado el cuidado de los niños durante tres horas al día para los hijos de personas desempleadas y de madres con más de un hijo, a fin de proporcionar a los progenitores con hijos pequeños mejores oportunidades para buscar y aceptar un empleo.

A partir de 2004, Francia pondrá en marcha varias medidas destinadas a mejorar y simplificar el sistema de ayudas familiares. Un nuevo subsidio (*prestation d'accueil du jeune enfant*) se destinará a las familias con niveles bajos de ingresos y aumentará las cantidades de la prestación. Asimismo, permitirá que aumente la compensación si el beneficiario acepta un empleo a tiempo parcial. Estas mejoras de las prestaciones irán acompañadas de medidas para incrementar la oferta de plazas en los servicios de cuidado de niños. Para 2007, está prevista la creación de 20 000 nuevas plazas; además, se introducirá un crédito fiscal para las empresas que inviertan en necesidades de cuidado de niños para sus empleados.

En abril de 2003, el Reino Unido introdujo dos regímenes dependientes de recursos (*Child Tax Credit* y *Working Tax Credit*) en sustitución de los créditos fiscales anteriores, con el doble objetivo de contribuir a eliminar la pobreza infantil y hacer que trabajar sea rentable. El *Child Tax Credit* constituye la vía principal para que las familias obtengan dinero para sus hijos e hijos adolescentes de entre 16 y 18 años en formación. Se sustituyen así los antiguos créditos fiscales y prestaciones con un único sistema, que se paga directamente a la persona que se ocupa principalmente de ellos. El *Working Tax Credit* está destinado a ayudar a la gente que trabaja, incluidos los trabajadores por cuenta propia, al contribuir a complementar los ingresos. Incluye un elemento que contribuye al coste del cuidado de niños, registrado o aprobado, y que se paga directamente a la persona que se ocupa principalmente de ellos. No obstante, en los hogares formados por parejas, existe un porcentaje de recuperación de entre el 50 % y el 60 % de los ingresos adicionales además de los costes por el cuidado de niños. El régimen del Reino Unido de prestaciones vinculadas al ejercicio de una actividad profesional —que ahora se ha ampliado a los hogares formados por parejas sin hijos— está destinado, básicamente, a reducir el número de hogares que dependen de las prestaciones. El resultado es que, a pesar de que este régimen proporciona incentivos para que la persona que aporta los

¹⁰ «OECD Employment Outlook. Towards more and better jobs», OCDE, París, 2003.

ingresos principales en la pareja y en los hogares monoparentales se incorpore al mundo laboral, tiene efectos negativos en materia de incentivos para el trabajo del otro miembro en los hogares formados por parejas y, según ha podido determinar la OCDE¹¹, ha provocado la disminución del porcentaje de empleo entre las mujeres casadas con cónyuges que trabajan.

Los Estados miembros han dedicado mucha atención a encontrar el equilibrio al determinar las condiciones en las que se conceden las prestaciones a los hogares monoparentales. A menudo se han pagado estas prestaciones sin el requisito de que los beneficiarios estén disponibles para trabajar. Sin embargo, los Estados miembros están tratando de reforzar los incentivos y las ayudas para la participación en el trabajo. Por ejemplo, en Francia, los hogares monoparentales reciben la *allocation de parent isolé*, que proporciona unos ingresos mínimos familiares a los hogares monoparentales con hijos o que esperan tener hijos. Esta ayuda no depende de la situación laboral ni de medidas de integración, pero permite la combinación temporal con los ingresos procedentes del trabajo, a modo de incentivo para entrar en el mercado laboral. En el Reino Unido, las políticas dirigidas a los beneficiarios de prestaciones destinadas a los hogares monoparentales están basadas en la persuasión para la participación en el trabajo y en la aportación de incentivos, en lugar de en reforzar la obligación oficial de buscar trabajo, que se generalizó en todas sus reformas *New Deal* de los últimos años. El objetivo establecido en relación con los hogares monoparentales consiste en contribuir a evitar que se vuelvan inactivos económicamente y a que empiecen a buscar trabajo. Son obligatorias las entrevistas, destinadas a reavivar el interés por el mundo laboral.

3.3. De un trabajo a otro: simplificación de la movilidad profesional y geográfica

La movilidad profesional y geográfica es fundamental para alcanzar un alto nivel de eficacia económica. La movilidad ayuda a las empresas a adaptarse a los cambiantes entornos del mercado y permite que los trabajadores pasen a ejercer nuevas actividades en las que pueden ser más productivos y aumentar sus ingresos.

La movilidad profesional puede adoptar muchas formas diferentes, que van desde el cambio de un trabajo a otro dentro de la misma organización hasta la creación de una empresa después de haber trabajado como empleados. Los sistemas de protección social pueden crear obstáculos a la movilidad, en particular, en los casos en los que la ésta tiene como resultado la reducción o la pérdida de determinados derechos. No obstante, los sistemas de protección social también pueden contribuir a la movilidad de muchas formas, por ejemplo, ayudando a los individuos en su cambio profesional (incluso a través de períodos sabáticos), contribuyendo al coste temporal del traslado o amortiguando hasta cierto punto los riesgos derivados de la nueva experiencia profesional.

Tradicionalmente, los sistemas de protección social se han desarrollado a escala nacional por sectores, grupos de empresas o tipos de empleo. Por consiguiente, aunque en la actualidad en los Estados miembros los regímenes de protección social más importantes tienden a cubrir todo el país, existen muchos regímenes especiales, en particular, para funcionarios, trabajadores por cuenta propia y agricultores, lo que puede dificultar la movilidad entre dichos sectores. En particular, en algunos Estados miembros, el instalarse como trabajador por cuenta propia va acompañado de una menor protección social frente a la pérdida de ingresos o la enfermedad. La movilidad requiere el establecimiento de puentes entre dichos regímenes para garantizar el mantenimiento de los derechos adquiridos en cuanto a pensiones, asistencia sanitaria o invalidez y no tener que partir de cero.

¹¹ «OECD Employment Outlook. Towards more and better jobs», *op. cit.*

A menudo, los acuerdos de protección social privados y complementarios todavía están descoordinados, lo que significa que es difícil o incluso imposible transferir derechos de un régimen a otro. Esto ocurre, en particular, con los planes de pensiones de las empresas, en los que pasar de una empresa a otra puede suponer una reducción significativa de los derechos de pensión previstos¹². Por consiguiente, es importante garantizar que las personas que cambian de trabajo o interrumpen su carrera profesional se encuentren con mejores condiciones para la adquisición, mantenimiento y transferencia de los derechos de pensión profesionales.

En el ámbito comunitario, la coordinación a través del Reglamento (CEE) n° 1408/71 de los regímenes de seguridad social obligatorios, a pesar de su complejidad, ha sido importante para garantizar que los trabajadores pueden ejercer su derecho a desplazarse libremente en un mercado laboral comunitario, pese a que sólo una pequeña proporción del total de la mano de obra europea hace uso de este derecho. Por el momento, no existe ningún instrumento comunitario equivalente de pensión complementaria privada ni seguro sanitario.

A menudo, la movilidad implica pasar de un empleo a tiempo parcial a un empleo a tiempo completo o viceversa. El porcentaje de trabajo a tiempo parcial sigue aumentando en la UE y alrededor de un tercio de todos los nuevos puestos que se crean son a tiempo parcial. Pueden ser particularmente importantes como vía hacia el empleo a tiempo completo, tras un período de inactividad o una interrupción por motivos familiares, o como camino hacia la jubilación. Los contratos de protección social a menudo entorpecen estos cambios, por ejemplo, cuando los planes de pensiones basan los derechos de prestaciones en los ingresos finales o la cobertura de la seguridad social está limitada por un umbral relativo al número de horas trabajadas.

La educación y la formación permanentes tienen un papel esencial que desempeñar en el fomento tanto de la movilidad profesional como geográfica. En el plan de acción de la Comisión sobre las capacidades y la movilidad (febrero de 2002)¹³, se propusieron medidas específicas para la acción a escala nacional y comunitaria que completaban la estrategia europea para el empleo, el proceso «Educación y formación 2010» y el proceso de Copenhague sobre cooperación reforzada en materia de educación y formación profesionales¹⁴. En la Comunicación de la Comisión sobre la movilidad en el empleo en Europa, actualmente en preparación, se informa sobre los progresos logrados y se hacen recomendaciones para las futuras acciones.

Por último, la regularización del trabajo no declarado es también una vía importante con implicaciones para aumentar la competitividad, mejorar la sostenibilidad del sistema de protección social y fomentar la cohesión social.

3.4. De la incapacidad al trabajo: ofrecer un nuevo inicio a las personas con problemas de salud

La incapacidad disminuye la oferta de mano de obra de manera significativa, en particular entre los trabajadores de entre 50 y 60 años. En algunos Estados miembros, hasta una quinta o

¹² Véase el documento de consulta adoptado por la Comisión el 12/9/2003, «Improving the portability of supplementary pension rights second stage consultation of the European social partners» (SEC/2003/916), en relación con los obstáculos a la movilidad derivados de los planes de pensiones profesionales.

¹³ COM(2002) 72.

¹⁴ Véase también la Comunicación de la Comisión sobre el proyecto de informe intermedio «Educación y formación 2010: Urgen las reformas para coronar con éxito la estrategia de Lisboa», COM(2003) 685 final.

incluso una sexta parte de las personas que conforman los grupos de edad de 55 a 59 años y de 60 a 64 reciben prestaciones de invalidez y están fuera del mercado laboral. Muchas de las personas que solicitan prestaciones por incapacidad podrían seguir realizando claramente algún tipo de actividad remunerada. En el Reino Unido, se ha observado que el 90 % del total de nuevos solicitantes de prestaciones por incapacidad desea y espera volver al trabajo a su debido tiempo¹⁵.

Los problemas de salud pueden dificultar e incluso imposibilitar de muy diversas maneras que una persona siga ejerciendo su actividad actual, ya sea temporal o permanentemente. Si la incapacidad es temporal, los sistemas de protección social deberían contribuir a un retorno rápido a la actividad anterior, mediante el ofrecimiento de servicios médicos de rehabilitación de calidad. La incapacidad permanente para trabajar en la actividad que se ejercía anteriormente no implica incapacidad para realizar cualquier otro trabajo. Los mercados laborales modernos ofrecen una amplia gama de empleos con exigencias muy diferentes en cuanto a capacidades físicas y mentales del trabajador. Por tanto, si un trabajador tiene que dejar su trabajo anterior por motivos de salud, se tendrán en cuenta medidas de rehabilitación profesional, además de las medidas médicas, para facilitar la rápida reintegración en el mercado laboral. Los sistemas de protección social constituyen un factor clave para determinar la reincorporación de las personas con problemas de salud al mercado laboral.

3.4.1. Obstáculos a la integración en el mercado laboral de las personas con problemas de salud

A menudo, los regímenes de prestaciones por invalidez se basan en una categorización, claramente definida, de las personas en dos grupos: las personas sanas y las incapacitadas o discapacitadas. En varios regímenes, el derecho a la prestación surge cuando disminuye la capacidad de ingresos del trabajador, debido a problemas de salud, hasta un tercio o menos de la capacidad de un trabajador sano. En algunos casos, esta capacidad de ingresos se determina sobre la base de los ingresos, en la actividad que previamente ejercía la persona, de una persona con una cualificación similar; en otros casos, simplemente la capacidad de obtener unos ingresos decentes es lo que determina si se puede optar a las prestaciones por invalidez.

En muchos regímenes de prestaciones de invalidez, se tiende claramente a centrarse en la incapacidad en lugar de en la capacidad restante para trabajar. Las prestaciones por invalidez suelen ser prestaciones pasivas para las personas consideradas inadecuadas para trabajar. Los beneficiarios pueden sentirse desanimados de diversas formas para ofrecer su capacidad de trabajo restante en el mercado laboral. Determinadas actividades pueden estar sujetas a una autorización previa de la institución que concede las prestaciones. Si se concede la autorización, pueden suprimirse las prestaciones o verse reducidas, en función del nivel de ingresos percibidos. Así pues, los incentivos económicos para seguir ejerciendo una actividad remunerada tienden a ser débiles. Además, los beneficiarios pueden mostrarse reacios a manifestar su disposición y capacidad para trabajar si, en caso de que con el tiempo la participación en el mercado laboral resulte insostenible, sea excesivamente difícil volver a acogerse a las prestaciones.

Desde el punto de vista del empresario, contratar a una persona discapacitada puede presentar varios inconvenientes, reales o imaginados. Puede ser necesario adaptar el lugar de trabajo, la productividad y flexibilidad del trabajador discapacitado pueden ser inferiores (o considerarse

¹⁵ Conviene tener en cuenta, sin embargo, que esto también es reflejo del carácter particular que tiene la prestación, que no está destinada únicamente a las personas que se considera que tienen una incapacidad permanente, como ocurre en varios Estados miembros.

inferiores) y puede existir el temor de que un trabajador discapacitado pueda ausentarse más a menudo por motivos de salud. El desplazamiento de la carga del gasto por enfermedad del seguro social (prestaciones monetarias por enfermedad) a los empresarios que ha tenido lugar en algunos países (por ejemplo, los Países Bajos) puede hacer que los empresarios se sientan más reacios a contratar a trabajadores discapacitados.

La importancia de los regímenes de prestaciones de invalidez como factor de reducción objetiva de la participación en el empleo se agrava mediante la utilización de criterios de selección diferentes de los criterios médicos objetivos. En muchos casos, la definición de invalidez puede referirse a la capacidad de ingresos anterior de una persona, lo que depende de la actividad y las cualificaciones de la persona e, incluso, de la región en la que ésta ejerce la actividad. La situación del mercado laboral y, por lo tanto, las oportunidades de encontrar un empleo adecuado también pueden tenerse en cuenta a la hora de conceder las prestaciones por invalidez.

3.4.2. Tendencias en la reforma de las políticas y medidas propicias para el empleo

La intervención temprana suele ser la mejor manera de evitar la dependencia de las prestaciones a largo plazo, e implica el acceso rápido a cuidados médicos que puedan evitar los problemas de salud que provocan la incapacidad o permitan la rehabilitación de las personas que ya padecen problemas graves. Cuando ya no es posible prevenir o invertir el deterioro de la salud, por lo que se hace necesario un cambio de actividad, deberá plantearse la conversión profesional. Tales medidas están previstas en la mayoría de los sistemas de protección social, a menudo en diversos ámbitos (seguro de pensiones, seguro de desempleo, asistencia sanitaria y seguro de accidentes).

En Finlandia, se está introduciendo un derecho para medidas tempranas de rehabilitación profesional destinado a las personas con riesgo de convertirse en discapacitadas. El ámbito de rehabilitación profesional remunerado por el sistema de pensiones no ha dejado de extenderse. Los resultados de esta política en Finlandia son alentadores; ha quedado demostrado que las medidas de rehabilitación se autofinancian, ya que tienden a prolongar la vida laboral en una media de más de dos años. Los mejores resultados en materia de rehabilitación se consiguen cuando ésta se pone en marcha en una fase lo suficientemente temprana y está bien delimitada. Para ello es necesario, por supuesto, la buena cooperación de todas las partes implicadas.

En los Países Bajos y en Luxemburgo es obligatorio que los empresarios encuentren un puesto más adecuado para las personas discapacitadas en el seno de la empresa (cuando ésta tenga más de veinticinco empleados, en el caso de Luxemburgo) o, en el caso de los Países Bajos, también en otra empresa. Francia está tratando de fomentar la contratación de personas discapacitadas a través de un sistema de cuotas por el que se obliga a las empresas con más de veinte empleados a contratar al menos a un 6 % de trabajadores discapacitados o a pagar una contribución. En Luxemburgo, los trabajadores discapacitados que han sido trasladados disfrutan de una protección especial frente a los despidos durante un año. Las medidas expuestas de contratación y traslado suelen ir acompañadas de medidas de apoyo para el empresario, que puede percibir ayudas para adaptar el lugar de trabajo o impartir formación.

Algunos Estados miembros reconocen la invalidez parcial y, por ello, adaptan, en cierta medida, la diversidad de las condiciones de incapacidad. Suecia distingue cuatro niveles de capacidad laboral reducida: 25 %, 50 %, 75 % y 100 %. Se anima a los beneficiarios de prestaciones de invalidez parcial a utilizar su capacidad laboral restante. También existe una

distinción entre prestaciones por invalidez total y parcial en Alemania y, en Austria, se está estudiando.

Incluso cuando no existen prestaciones por invalidez parcial, puede ser posible percibir una renta por trabajo y una prestación por invalidez. Normalmente, estos ingresos están sujetos a un límite, que puede depender de los ingresos antes de la determinación de la invalidez; de este modo, en Francia, el límite para la renta combinada lo constituyen los ingresos antes de la invalidez. El régimen de seguro de accidentes alemán es una excepción a estos límites, ya que paga pensiones a modo de compensación por un daño médico permanente sufrido como consecuencia de un accidente laboral; dichas pensiones se pagan independientemente de cualquier otro ingreso.

Para poner remedio al rechazo de los receptores de prestaciones de invalidez a aceptar un empleo, en Suecia y Finlandia se permite que los beneficiarios interrumpan temporalmente sus derechos para poner a prueba su capacidad para trabajar. El período puede ser de entre seis meses y cinco años en Finlandia; durante los dos primeros años de contrato se paga un suplemento. En Suecia se permite un período de prueba de dos años sin pérdida del derecho a la prestación y se siguen pagando las prestaciones durante los tres primeros meses de contrato. En Irlanda se ofrece una asignación de «vuelta al trabajo» que permite a los beneficiarios conservar sus derechos durante tres años (cuatro en el caso de los trabajadores por cuenta propia) mientras aceptan un empleo a tiempo completo.

Muchos países están revisando las condiciones para poder optar a las prestaciones por invalidez, centrándose menos en las consideraciones sobre el mercado laboral y aplicando criterios médicos más estrictos. Como resultado, Luxemburgo consiguió reducir a la mitad el número de nuevas pensiones por discapacidad entre 1996 y 2000. En 1997, Polonia introdujo normas más estrictas en la determinación médica de la invalidez, trasladando esta tarea de los comités de doctores a los médicos de la seguridad social, mientras que Francia ha anunciado que reforzará la eficacia de los controles médicos. No obstante, mientras no existan unas medidas efectivas de integración en el mercado laboral destinadas a las personas con discapacidad, el endurecimiento de los criterios de selección, tanto médicos como económicos y sociales, podría dar como resultado el traslado de la carga de los regímenes de invalidez a otros ámbitos de la protección social, en particular, el desempleo, la enfermedad, la jubilación anticipada y la asistencia social.

Por último, sigue estando muy extendida la concesión de ayudas a empresarios, a menudo en forma de reducción de las cotizaciones a la seguridad social, a fin de contribuir a la contratación o el mantenimiento en el trabajo de personas discapacitadas. En Dinamarca, por ejemplo, se ha desarrollado el concepto de «trabajos flexibles» para las personas con capacidad laboral reducida permanente; las ayudas al empresario representan entre 1/2 y 2/3 del salario. Los incentivos económicos pueden ir acompañados de ayuda en el trabajo, a través de formadores individuales que pueden ser contratados tanto por el empresario como por la comunidad (Austria, Dinamarca, Alemania y el Reino Unido). Una opción para proporcionar oportunidades de empleo a las personas con discapacidades más graves consiste en ofrecer trabajo especial en un entorno protegido, ya sea en talleres o empresas especiales o en segmentos protegidos de empresas ordinarias. Los Países Bajos y Polonia han hecho hincapié en este enfoque.

3.5. Prolongación de la vida laboral

En el Consejo Europeo de Estocolmo se estableció el ambicioso objetivo de incrementar la tasa de empleo de las personas de entre 55 y 64 años hasta el 50 % (en 2002 era del 40,1 % y

hasta un cuarto más bajo para las personas de entre 60 y 64 años). En el Consejo Europeo de Barcelona se introdujo el ambicioso objetivo complementario de aumentar en cinco años la media de edad de salida del mercado laboral para 2010 (actualmente se sitúa en 61 años, según las estimaciones de Eurostat). La consecución de estos objetivos será fundamental para garantizar la futura sostenibilidad económica de la protección social y, en particular, para garantizar los niveles de ingresos adecuados para los futuros pensionistas.

A fin de aumentar la participación de todas las edades en la mano de obra, es necesario fomentar el envejecimiento activo a través de la interacción positiva de las políticas económicas, sociales y de empleo, así como mediante la determinada implicación de los interlocutores sociales. Además, es necesario invertir más en la calidad del trabajo, a través del fomento de medidas que proporcionen un entorno laboral atractivo y adaptable, la mejora del acceso a la formación y la optimización de los incentivos laborales para aceptar o permanecer más tiempo en la vida activa. En este contexto, tendrán que cambiar los modelos actuales de jubilación y contratación; además, la jubilación anticipada no debería aceptarse como mejor solución para el recorte de personal y la reestructuración empresarial.

3.5.1. Obstáculos a la prolongación de la vida laboral en los sistemas de protección social actuales

Sin duda, los regímenes de protección social contribuyen a las bajas tasas de empleo que existen en la actualidad para los trabajadores de edades más avanzadas, puesto que ofrecen varias posibilidades de retirada anticipada del mercado laboral. Desde el aumento del desempleo a mediados de la década de los setenta, la jubilación anticipada se convirtió en una herramienta clave para ajustar la mano de obra en las empresas. Los regímenes de protección social hicieron más fácil, y más aceptable desde el punto de vista social, deshacerse de los trabajadores de edad más avanzada que de los jóvenes. Habida cuenta del envejecimiento demográfico, semejante política, mediante la cual se reduce la oferta de mano de obra de personas que se encuentran en la cincuentena o tienen poco más de 60 años, ha dejado de ser sostenible. El grupo de trabajo de envejecimiento del Comité de política económica consideró que un aumento de un año en la edad de jubilación efectiva provocaría una reducción del incremento previsto del gasto público en pensiones de entre el 0,6 % y el 1% del PIB (si se da por hecho que la incidencia reducida en la jubilación anticipada no da lugar a derechos de pensión adicionales). Desde el punto de vista de la adecuación, también sería importante que los sistemas de pensiones fueran más propicios para el empleo: si una persona puede aumentar su derecho de pensión trabajando por encima de la edad de jubilación estándar (ya sea combinando una renta procedente del trabajo con una pensión o aplazando el cobro de su pensión) u optando por una jubilación gradual, ello puede suponer una importante contribución a la futura adecuación de las pensiones.

Los sistemas de protección social contribuyen a la salida anticipada del mercado laboral de los trabajadores de edades más avanzadas de numerosas maneras. Determinadas profesiones se benefician de una jubilación a edades más tempranas debido a que su ejercicio exige un gran desgaste físico. Para estos grupos, una alternativa a la jubilación anticipada sería mejorar las condiciones de trabajo y permitir que los trabajadores de más edad que ejercen estos trabajos pasaran a realizar diferentes actividades. Las personas que han cotizado durante mucho tiempo pueden optar a una pensión mucho antes de alcanzar la edad de jubilación estándar. Aunque esto se puede justificar en términos de justicia hacia las personas que empezaron a trabajar muy pronto –normalmente con bajos ingresos–, no debería impedirles que permaneciesen más tiempo en el mercado laboral para obtener unos ingresos por jubilación más elevados.

Los regímenes de pensiones a menudo también penalizan, en términos económicos, a las personas que quieren trabajar más tiempo: mediante el recorte de las pensiones si el beneficiario tiene ingresos procedentes del trabajo o denegando un incremento actuarial a quienes reclaman sus pensiones más tarde (y, por lo tanto, durante un período más breve de su vida). La condición de jubilarse para recibir una pensión y la supeditación a los recursos de varios regímenes de pensiones tienden a disuadir a las personas de edad más avanzada de permanecer en el mercado laboral. Existen muchas restricciones en cuanto a la cantidad de ingresos que se pueden obtener además de una pensión. A veces se interrumpe el pago de la pensión y otras veces ésta sufre deducciones. Además, en el caso de una jubilación aplazada, las cotizaciones pagadas por el trabajador y la esperanza de vida restante en el momento de la jubilación, más breve, no suelen reflejarse en el nivel de la pensión, o sólo lo hacen parcialmente¹⁶.

En muchos Estados miembros, los regímenes de prestaciones por desempleo proporcionan otra salida del mercado laboral. Los desempleados de más edad a veces obtienen prestaciones más generosas y a menudo no se les exige que estén disponibles ni que busquen trabajo. En algunos Estados miembros, las prestaciones por invalidez permiten que una proporción significativa de trabajadores se jubile anticipadamente, en función de lo fácil que sea obtener dichas prestaciones, de si se presta ayuda para encontrar un empleo más adecuado o de si la evolución de la salud se controla con regularidad.

3.5.2. Tendencias en la reforma de las políticas y medidas propicias para el empleo

Los Estados miembros reconocen que el objetivo de la UE de aumentar la tasa de empleo de las personas de entre 55 y 64 años de edad y aumentar la media efectiva de edad de salida del mercado laboral debe apoyarse en profundas adaptaciones de sus sistemas de protección social. Estas reformas ya se han iniciado y tienen el potencial de aumentar significativamente los índices de actividad¹⁷ de las personas de entre 50 y 64 años. Si bien la mayoría de los Estados miembros tienden a concentrarse en las reformas de las prestaciones y distan mucho de desarrollar estrategias globales de envejecimiento activo, cada vez hay más que hacen hincapié en la necesidad de mantener la empleabilidad de los trabajadores de más edad mediante el aprendizaje permanente, a fin de proporcionar una ayuda más adecuada para la búsqueda de empleo, adaptar las condiciones de trabajo, cambiar las actitudes y combatir la discriminación por edad y, en algunos casos, disminuir los costes de contratación de trabajadores de edad más avanzada, en particular, mediante el recorte de las cotizaciones a la seguridad social.

Varios Estados miembros están endureciendo los criterios de selección para las prestaciones por desempleo, al tiempo que brindan más ayuda a los trabajadores de edad más avanzada para encontrar trabajo. En Bélgica, los desempleados de más edad tendrán que registrarse como solicitantes de empleo y estarán obligados a aceptar un trabajo hasta los 58 años (en lugar de los 57 de antes). En los Países Bajos se está eliminando completamente el límite de edad por encima del cual ya no se exige que se busque trabajo (en la actualidad, 57 años y medio). Finlandia y Austria están cerrando sus regímenes de jubilación anticipada para los desempleados, mientras que Alemania reduce el período de percepción de las prestaciones por desempleo para los desempleados de más edad. El resultado de estas medidas es que los

¹⁶ Esto implica que el «patrimonio neto de las pensiones» de una persona se ve reducido por la jubilación aplazada.

¹⁷ Se entiende por índice de actividad la proporción de personas del grupo de edad que están disponibles y buscan trabajo activamente.

desempleados de edad más avanzada dejarán de considerarse definitivamente excluidos del mercado laboral.

La jubilación anticipada se está poniendo muy difícil, incluso para las personas que han trabajado mucho tiempo. En España, esta opción existe principalmente para las personas que empezaron a trabajar antes de 1967. Italia está aumentando poco a poco el número de años de cotización necesarios para obtener una pensión de antigüedad (*seniority pension*). Retirarse antes de la edad de jubilación estándar sigue siendo posible en muchos Estados miembros, pero sólo a costa de una reducción actuarial en las prestaciones.

La jubilación gradual, es decir, la combinación de una pensión parcial con un trabajo a tiempo parcial puede ser una alternativa a la salida anticipada completa del mercado laboral. Esta opción ya existe o se está introduciendo en varios Estados miembros. Sin embargo, tiene un efecto ambiguo: puede provocar el aumento de la participación en el empleo, si la alternativa es el cese completo de la actividad, o puede disminuir la oferta de mano de obra, si, en ausencia de la opción de pensión parcial, los trabajadores siguen trabajando a tiempo completo. Además, las condiciones vinculadas a la opción de combinar la pensión parcial con el trabajo a tiempo parcial tendrán que ser más atractivas si esta posibilidad va a ser adoptada por un número significativo de trabajadores de los países en los que existe esta posibilidad (Alemania y Bélgica entre otros).

En algunos Estados miembros empieza a plantearse un aumento en la edad de jubilación «normal», a menudo en el marco de regímenes de jubilación flexibles. En Suecia ya es una realidad, desde la reforma de 1999, y en Alemania la cuestión se está debatiendo abiertamente como alternativa política. Austria y Francia están aumentando el número de años de cotización necesarios para obtener una pensión completa. En Francia, esto implica que un número cada vez mayor de gente tendrá que seguir trabajando por encima de la edad de jubilación estándar, 60 años, si quiere adquirir el derecho a una pensión completa. La igualación de la edad de jubilación para hombres y mujeres (por ejemplo, en Bélgica, Italia, Portugal y el Reino Unido) o entre los sectores público y privado (Austria y el Reino Unido) también contribuirá a aumentar la edad de jubilación efectiva.

Hay una clara tendencia a permitir que los trabajadores de edad más avanzada permanezcan más tiempo en el mercado laboral y combinen sus ingresos por trabajo con su pensión o, si aplazan la percepción de su pensión, adquieran derechos de pensión más elevados. La posibilidad de aplazar una vez la pensión se contempla incluso en los países con pensiones básicas de tipo fijo (Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido). Otros Estados miembros están introduciendo o mejorando los incrementos de pensiones para las personas que permanecen más tiempo en el mercado laboral. Sin embargo, siguen existiendo varias limitaciones de ingresos para los pensionistas, que constituyen serios obstáculos para la participación continua de la mano de obra; además, impiden a los trabajadores de más edad acceder a importantes oportunidades para asegurarse unos ingresos adecuados en la vejez.

En varios países se han introducido o se están introduciendo vínculos más estrechos entre los ingresos de toda una vida (o cotizaciones) y las pensiones. Esto se traduce, en particular, en que no se consideran sólo los últimos años de una carrera profesional en la fórmula de las pensiones, con el resultado de que los trabajadores con niveles más bajos de ingresos en los últimos años de su carrera profesional (debido a un trabajo a tiempo parcial o a una segunda carrera) no sufrirán recortes indebidos en sus derechos de pensión.

Por último, los Estados miembros con planes de pensiones profesionales significativos también tendrán que controlar el impacto de estos regímenes, a menudo favorecidos

fiscalmente, en la jubilación anticipada. Tanto los Países Bajos como el Reino Unido están endureciendo las condiciones de selección para obtener ventajas fiscales de los planes de pensiones profesionales privados que proponen pensiones por jubilación anticipada. En el Reino Unido, está previsto que la edad mínima aceptada pase de 50 a 55 años.

4. LA SITUACIÓN EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE ADHESIÓN

Si bien los problemas por los que atraviesan en la actualidad los sistemas de protección social en los países en vías de adhesión difieren enormemente entre sí, las siguientes características parecen estar presentes en muchos de ellos¹⁸: i) *bajos índices de participación*: con algunas excepciones, los países en vías de adhesión presentan unos índices de participación bajos que, en parte, reflejan los altos porcentajes de desempleo y dependencia resultado del extendido uso de la jubilación anticipada y las pensiones de invalidez durante los procesos de reestructuración llevados a cabo en las décadas de los setenta y los ochenta. Además, algunos países en vías de adhesión tienen estructuras sociales más tradicionales, que hacen que el acceso de las mujeres al empleo sea más restrictivo y la compaginación de la vida familiar y la vida laboral más difícil; ii) *escasa protección social y sistemas fiscales poco propicios para el empleo*: a pesar de las reformas actuales, los sistemas de bienestar no son muy generosos en términos económicos, presentan criterios de selección poco estrictos y ofrecen pocos accesos a la protección social; esto contribuye a desarrollar una cultura de hacer lo necesario para vivir de las prestaciones en lugar de encaminar los esfuerzos a buscar un empleo. Por último, a veces los sistemas fiscales están poco preparados para desarrollar una recaudación fiscal eficaz, mientras que la fiscalidad en el trabajo es relativamente alta, y iii) *economía no declarada y migración*: si bien los inmigrantes, legales o ilegales, incrementan el capital social y, de este modo, el potencial de crecimiento de estas economías, plantean el problema de hacer atractivo el trabajo para los trabajadores poco remunerados (inmigración legal) y de transformar el trabajo no declarado en empleo regular (inmigración ilegal). La inmigración legal plantea problemas serios tanto en términos de cobertura de estos trabajadores como de sostenibilidad financiera a largo plazo de los sistemas de protección social en los países de acogida.

Los países en vías de adhesión deberían reforzar sus sistemas de protección social y activar políticas para el mercado laboral, con el objetivo de disminuir el índice de dependencia de las personas que viven de prestaciones a largo plazo, mejorar la empleabilidad de las que buscan trabajo y aumentar los índices de participación, en particular, de las mujeres y las personas de edad más avanzada. No obstante, en lo relativo a las políticas para la prolongación de la vida laboral, deberían tenerse en cuenta las circunstancias concretas que prevalecen en estas sociedades, en particular, en lo que se refiere a la menor esperanza de vida, en especial, de los hombres. Por último, en cuanto al trabajo no declarado, que a veces está relacionado con la economía ilegal, deberían aplicarse sanciones legales y tendrían que desarrollarse programas a medida para hacer que el trabajo legal sea rentable para ellos.

5. LECCIONES QUE SE PUEDEN EXTRAER EN MATERIA DE POLÍTICAS

Sin perjuicio de las recomendaciones en materia de política que se darán en las OGPE y las directrices de empleo, del presente informe se pueden extraer las

¹⁸ Todavía hay muy pocos elementos analíticos que permitan obtener una visión general de los principales obstáculos a la participación en el mercado de trabajo relacionados con la estructura y el funcionamiento de los sistemas de protección social en los países en vías de adhesión.

siguientes conclusiones en cuanto a la contribución que las políticas de protección social pueden aportar a la capacidad para trabajar y la empleabilidad:

- (1) Los Estados miembros deberían revisar y modernizar sus sistemas de protección social para hacerlos más propicios para el empleo, a través de la eliminación de barreras y elementos desincentivadores para el trabajo y crear las condiciones adecuadas para lograr que trabajar resulte más atractivo. Si bien para ello puede ser necesario introducir nuevos instrumentos, se pueden producir mejoras significativas sólo con revisar las políticas actuales con el objetivo de eliminar los regímenes fiscales y de prestaciones vigentes que tienen repercusiones negativas en la disposición y la disponibilidad de las personas para aceptar un empleo o permanecer en el trabajo, y reducir la carga fiscal que soportan los trabajadores con niveles bajos de remuneración.
- (2) Ningún instrumento aislado o régimen de prestaciones será suficiente para lograr que trabajar resulte atractivo. Por consiguiente, los Estados miembros deberían analizar la interrelación de los objetivos en ámbitos políticos como el fiscal, los sistemas de seguridad social y los regímenes de prestaciones que dependen de los ingresos a la hora de aplicar políticas para lograr que trabajar resulte más atractivo. Aunque hay una tendencia a aplicar las políticas para hacer que trabajar sea rentable a través de un enfoque poco sistemático, los Estados miembros deberían desarrollar una estrategia global que combine objetivos sociales con objetivos económicos, de empleo y presupuestarios, como se pone de relieve en la directriz de empleo nº 8 y en la orientación general de política económica nº 4. Asimismo, es necesaria la estrecha colaboración entre las diferentes agencias y organismos responsables de aplicar las reformas interrelacionadas.
- (3) Los Estados miembros deberían considerar los incentivos no financieros combinados con los financieros. A la hora de proyectar las reformas de la protección social, también deberían prestar especial atención a los aspectos que han demostrado ser incentivos reales para el trabajo –además de a los incentivos económicos–, como los siguientes:
 - (a) el suministro de instalaciones adecuadas (asequibles y de gran calidad) para el cuidado de los niños y otras personas dependientes, como familiares de edad avanzada o discapacitados;
 - (b) la calidad del trabajo, determinada por factores como horarios flexibles, oportunidades de formación, seguridad laboral y cobertura social adecuada.
- (4) Al revisar las políticas de protección social con el objetivo de hacer que trabajar sea rentable, debería prestarse especial atención a la interacción entre los regímenes de prestaciones pasivos y las medidas activas, en particular, en relación con la búsqueda de empleo y la formación. Unas condiciones más estrictas pueden contribuir a combatir el elemento financiero desincentivador para el trabajo, inherente a los sistemas fiscales y de prestaciones, sin por ello tener que disminuir su generosidad (es decir, la duración y el nivel de la renta de sustitución). Como parte de los esfuerzos destinados a mejorar los incentivos para el trabajo, es importante evitar que condiciones más estrictas, en particular, cuando se imponen en las prestaciones de asistencia social,

puedan hacer que personas particularmente desfavorecidas se vean expuestas a un riesgo grave de pobreza y exclusión social.

- (5) A la hora de evaluar la rentabilidad de los regímenes de prestaciones, los Estados miembros deberían llevar a cabo un análisis más minucioso y sistemático de las implicaciones, y tener en cuenta también las repercusiones a medio plazo. En particular, las medidas bien proyectadas destinadas a lograr la vuelta de las personas al mercado laboral o a prolongar su vida laboral pueden ser beneficiosas tanto para los individuos como para la sociedad en su conjunto.
- (6) Pese a que la eliminación de barreras a la movilidad geográfica y profesional es un objetivo importante, se ha avanzado lentamente. Por ello es necesario impulsar las medidas destinadas a superar tales barreras. Así pues, conviene que los Estados miembros dediquen más atención a fomentar la movilidad en el mercado laboral, por ejemplo, pasando del trabajo a tiempo parcial al trabajo a tiempo completo, fomentando el trabajo por cuenta propia o la jubilación gradual y logrando que se regularice el trabajo no declarado. Las acciones específicas pueden incluir regímenes de ayuda de incentivos económicos, como asignaciones por movilidad, o medidas de formación y legislativas. En este sentido, también es fundamental el papel que desempeñan la educación y la formación en una perspectiva de aprendizaje permanente.
- (7) Por último, los Estados miembros deberían asegurarse de que los regímenes de protección social suplementarios, en vista de que se están convirtiendo en un elemento importante de la protección social, están proyectados de manera que no obstaculicen la movilidad de los trabajadores ni el avance de sus carreras profesionales.