

SUECIA

PROYECTO DE LEY: UN SEGURO DE DESEMPLEO PARA EL TRABAJO

El Gobierno sueco sometió el proyecto de ley “Un seguro de desempleo para el trabajo” (“En arbetslöshetsförsäkring för arbete”) al Parlamento sueco el día 16 de noviembre de 2006. Este proyecto de ley contiene propuestas de cambios de los niveles de prestaciones para las personas que estén aseguradas en una caja sindical de paro. El Gobierno propone además un modelo nuevo para la financiación del seguro de desempleo. El propósito de los cambios es aumentar el grado de seguridad del seguro así como reforzar su papel como un “seguro de adaptación” (omställningsförsäkring) entre dos trabajos.

Motivos del proyecto de ley

Las propuestas constituyen una parte de la reforma que fue anticipada en el proyecto de presupuesto de otoño el día 16 de octubre de 2006¹¹. Es una reforma importante con el fin de subir la tasa de empleo y que sirva de base para la política laboral en el futuro. El gobierno está de la opinión que se debe utilizar el deseo de todo el mundo de tener un trabajo y el gobierno desea combatir la exclusión. La política laboral debería llegar a tener un enfoque más claro de trabajo así como crear medidas más eficaces para los que estén más lejos del mercado del trabajo.

La reforma abarca también al sistema fiscal e impositivo, y hay que percibir las propuestas en su contexto global. Un ejemplo muy claro de esto es la deducción de los impuestos sobre los ingresos que será introducida al principio de enero de 2007. Esta deducción de los impuestos sobre los ingresos de trabajo, le hará más atractivo cambiarse de percibir unas prestaciones o subvenciones y en vez de esto a obtener un empleo y trabajar. Estas deducciones de los impuestos sobre los ingresos, favorecerán a las personas que trabajen a media jornada y a los que tengan los ingresos más bajos.

Otro ejemplo son los trabajos subvencionados “para un comienzo nuevo” que se describen más abajo. Estos trabajos van destinados a personas que hayan sido paradas, de baja por enfermedad o jubilados anticipados etc.

La conformación del seguro por desempleo afecta al mercado de trabajo. El gobierno está de la opinión que un seguro por desempleo que sea correctamente modelado pueda aumentar la flexibilidad dentro del mercado de trabajo durante un desempleo de duración corta. Las personas que puedan percibir la prestación por desempleo durante periodos temporales de desempleo, se atreven a probar trabajos nuevos.

¹¹ Ver Actualidad Internacional Sociolaboral nº 96, pag. 53

“Hay que ver los cambios que propone el gobierno en el sistema del seguro por desempleo a la luz de la política conjunta del gobierno”, dice el Ministro de Trabajo Sven Otto Littorin. “Nuestro objetivo es subir el nivel de empleo. Queremos velar por la voluntad de todo el mundo de trabajar y de tener un empleo y así romper la exclusión”.

La política del gobierno está basada en tres pilares:

Primero: el trabajar tiene que ser rentable. Por eso el Gobierno propone la llamada “deducción laboral” (jobbavdraget) que entrara en vigor a partir del 1 de enero de 2007. El Gobierno hace especial hincapié en los perceptores de salarios bajos y medianos para que ellos reciban unas deducciones sustanciales de sus impuestos.

Segundo: el Gobierno desea que sea más fácil y más rentable emplear a una persona. Entre otros, se propone que se introduzca un tipo de trabajo nuevo llamado “new start jobs” (nystartjobb), o sea “trabajos para un comienzo nuevo” o de “recomienzo” a partir del 1 de enero de 2007. Este tipo de trabajo será destinado a las personas que hayan estado fuera del mercado laboral durante más de un año. Pueden ser personas paradas, personas que hayan participado en programas del mercado laboral o personas que hayan percibido prestaciones por enfermedad (sjukpenning) o prestaciones por enfermedad y actividad (sjuk- och aktivitetsersättning).

Los refugiados recién llegados y los parientes de los inmigrantes pueden también utilizar estos “trabajos para un comienzo nuevo” durante un periodo hasta tres años. La reforma llamada los “trabajos para un comienzo nuevo” significa que se suprime la cotización patronal de la empresa a la seguridad social (arbetsgivaravgift) completamente si se emplean a personas de las categorías arriba mencionados. (Comentario: Las cotizaciones patronales de la empresa a la seguridad social (arbetsgivaravgifter) llegan al 32,70% del sueldo bruto de los empleados y los patronos ahora tienen un incentivo de ahorrar este dinero, si emplean a una persona de las categorías arriba mencionadas).

Además existen otros incentivos para los patronos para que empleen a más personas ¹²: habrá una deducción especial de la cotización patronal de la empresa a la seguridad social para incentivar a los patronos a emplear a jóvenes entre los 19 y los 26 años de edad y también se suspenderá la cotización patronal especial del 16% para incentivar a las personas mayores a seguir trabajando. Este incentivo se aplicará a las personas mayores que están cubiertas por el sistema nuevo de pensiones, o sea las personas nacidas en el año 1938 en adelante.

Tercero: la canalización de ofertas de empleo entre el colectivo de los solicitantes de empleo tiene que hacerse más eficaz.

La proposición contiene, entre otros, los cambios siguientes:

¹² Ver Actualidad Internacional Sociolaboral nº 96, pág. 54

- La prestación por desempleo será el 80% del ingreso de trabajo anterior del solicitante. Después de 200 días la prestación será el 70% del ingreso de trabajo anterior. A partir del día número 301 la prestación será el 65% del ingreso de trabajo anterior. El tope máximo de 680 coronas suecas por día será válido para todo el periodo.
- Los padres que tengan un hijo menor de los 18 años de edad, percibirán el 70% de su ingreso de trabajo desde el día 201 hasta el día 450.
- La condición de trabajo que tiene que ser cumplida para tener el derecho a la prestación por desempleo se hará más rigurosa de manera que se exigirá que se haya trabajado por lo menos 80 horas por mes calendario durante seis meses dentro de un tiempo marco de 12 meses. La condición alternativa de trabajo exigirá que se haya trabajado 480 horas durante un periodo de seis meses sin interrupción durante los cuales hayan de ser cumplidas un mínimo de 50 horas de trabajo por mes.
- El llamado “periodo que se puede saltar” (överhoppningsbara tiden) dentro del seguro por desempleo será de cinco años como regla principal.
- La condición de estudios (studerandevillkoret), o sea la posibilidad de calificarse para percibir la prestación por desempleo a través de haber estudiado, se suprimirá.
- El cálculo del “tiempo normal de trabajo” (normalarbetstid), que constituye la base de la prestación por desempleo, se cambiará de manera que la prestación por desempleo esté basada en los ingresos de trabajo durante los últimos doce meses.

El Gobierno propone que se aumente la “autofinanciación” (egenfinansiering) en las cajas sindicales de paro a través de subir el “monto de financiación” (finansieringsavgift), o sea el monto que se abona cada mes en la caja sindical de paro. El monto dependerá del grado de desempleo de cada caja sindical de paro. El monto aumentado solamente se pagará por los miembros de la caja de paro que no sean parados, o sea, los miembros que tengan un empleo. Será de un máximo de 300 coronas suecas al mes (un euro = alrededor de 9 coronas suecas).

Financiación del seguro de desempleo

Las cuotas mensuales (de socio) que los miembros de las cajas (sindicales) de paro abonan en las cajas de paro cubren alrededor de los 10% de los pagos de las prestaciones relacionadas al seguro complementario de pérdida de ingresos voluntario (inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen). Existe también una caja de paro estatal que no es sindical, la llamada caja de Alfa (Alfa kassan).

El Gobierno propone que la cuota actual de financiación sea complementada con una cuota de financiación aumentada que las cajas (sindicales) de paro pagarán al Estado.

La cuota de financiación aumentada dependerá de la tasa de paro en cada caja (sindical) de paro y solamente se cobrará de los miembros que no sean parados. Por cada miembro de la caja (sindical)

de paro que no sea parado la caja de paro (sindical) pagará una cuota aumentada de 300 coronas suecas por mes al Estado. La cuota mensual de socio a la caja de paro (sindical) de cada miembro no parado se subirá correspondientemente.

Para poder entender los cambios del proyecto de ley “Un seguro de desempleo para el trabajo” (“En arbetslöshetsförsäkring för arbete”) del Gobierno sueco y poder comparar y formarse una opinión, se explicará brevemente el régimen actual :

El seguro de desempleo actual comparado con el proyecto de ley

El seguro de desempleo sueco consiste en un seguro básico (grundförsäkring) y un seguro complementario de pérdida de ingresos (frivillig inkomstbortfallsförsäkring). Este último es voluntario.

Se paga la prestación por desempleo al que cumple las condiciones básicas y una condición de trabajo, o la condición de estudios. Los que hayan cumplido los 20 años pueden percibir la prestación por desempleo en el seguro básico.

Para poder obtener la prestación por desempleo en el seguro de pérdida de ingresos es necesario haber sido miembro de una caja (sindical) de paro durante un mínimo de un año y que se cumpla la condición de trabajo durante este tiempo.

Las cajas (sindicales) de paro deciden sobre el derecho a la prestación por desempleo. La persona a la que se le concede la prestación por desempleo en el seguro básico percibe un monto básico de 320 coronas, cinco días a la semana, independientemente de sus ingresos previos.

El que tenga derecho a prestaciones por desempleo por el seguro voluntario complementario de pérdida de ingresos, percibe el 80% de sus ingresos de trabajo previos, pero como máximo 730 coronas suecas al día durante los primeros 100 días de la prestación, y a partir de eso 680 coronas suecas al día. La prestación por desempleo es un ingreso imponible.

Según el proyecto de ley se percibirá el 80% de los ingresos de trabajo durante los primeros 200 días, luego el 70% desde el día 201 al día 300 y luego el 65% de los ingresos de trabajo a partir del día 301 con un tope máximo de 680 coronas suecas válido durante todo el periodo de prestación por desempleo. Con excepción de los padres de hijos menores de los 18 años de edad que percibirán el 70% de sus ingresos de trabajo previos desde el día 201 al día 450.

Actualmente existen la condición de trabajo (arbetsvillkoret) y la condición de estudio (studerandevillkoret), y esta se suprime en el proyecto de ley. Actualmente cumple la condición de trabajo aquel que durante doce meses previos al desempleo haya trabajado un mínimo de seis meses y un mínimo de 70 horas en cada mes calendario, o que haya trabajado como mínimo 450 horas durante seis meses calendarios seguidos, y un mínimo de 45 horas en cada uno de los meses.

Según el proyecto de ley hay que haber trabajado un mínimo de 80 horas en cada mes calendario durante seis meses dentro de un tiempo marco de doce meses. En la condición alternativa hay que haber trabajado como mínimo 480 horas durante seis meses calendarios seguidos, y un mínimo de 50 horas por mes.

Voces críticas del proyecto de ley sobre cambios en el seguro de desempleo

La crítica de los cambios de la prestación por desempleo y en las cajas (sindicales) viene de varias partes y por distintas razones.

Tras haber remitido la propuesta original a las instancias consultivas, el Gobierno ha tenido que ajustar la propuesta original. La idea de suprimir el sistema de nivelación que existe entre las cajas (sindicales) de paro se tuvo que abandonar tras una ronda a las instancias consultivas. La propuesta habría afectado demasiado a las cajas (sindicales) de paro más pequeñas.

Dejar que algunas cajas (sindicales) de paro, como por ejemplo la caja de los académicos con 600.000 miembros, pagaran más al Estado de lo que costaba su desempleo, fue uno de los puntos criticados y rechazados por el Consejo Legislativo. Esto equivaldría a una imposición e iría en contra de la Constitución. El Gobierno retrocederá en este punto.

Habrá una definición más clara de quién se pudiera considerar como obligado a pagar alimentos, lo que lleva consigo que son personas con hijos menores de 18 años.

Modificarán las reglas que significaban que no valía la pena romper un periodo de prestación por desempleo para tomar un trabajo de duración corta con un salario bajo.

El Consejo Legislativo se quejó del aspecto de igualdad de género. Aunque no lleve consigo ningunos cambios grandes, es probable que tengan que ajustar las formulaciones del texto del proyecto de ley para suavizar la crítica.

La crítica de las propuestas ha venido de varias partes:

La Unión General de Trabajadores de Suecia (LO) opina que los cambios en las prestaciones por desempleo y la auto-financiación afecta a sus miembros más débiles.

La Confederación General de Funcionarios y Empleados (TCO) opina que los cambios van en contra del principio de la igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social y denunciarán al Gobierno a la Comisión Europea por violación de esta misma directiva de igualdad de

trato (Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978) si realizan las propuestas del proyecto de ley.

Opinan que dicha directiva prohíbe la discriminación a causa de género, entre otros en el seguro por desempleo. La directiva fue incorporada en la legislación sueca en la Ley sobre Prohibición de la Discriminación (2003:307) en el párrafo 12 que prohíbe la discriminación y también la discriminación indirecta, o sea cuando la aplicación de normas que puedan aparecer como neutrales en la práctica desfavorecen a uno de los géneros. En varias ocasiones el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha llegado a la conclusión que el desfavorecimiento de los empleados a tiempo parcial, podría significar una discriminación indirecta de las mujeres, ya que una mayor parte de mujeres que de hombres trabaja a jornada parcial.

La organización coordinadora de las cajas (sindicales) de paro (arbetslöshetskassornas samorganisation) opina que no tienen tiempo para cambiar sus sistemas informáticas y otros asuntos prácticos a tiempo de la implementación de la nueva ley que entraría en vigor el 1 de enero de 2007.

Los municipios y las diputaciones provinciales de Suecia opinan que hay un riesgo que los costes del desempleo (paro) ahora se carguen a los municipios que tendrían que pagar más prestaciones sociales (ayuda social).

El profesor Lars Calmfors escribió recientemente en la página de debate del periódico Dagens Nyheter (periódico independiente liberal; artículo el día 6 de noviembre) que la subida de la auto-financiación en las cajas (sindicales) de paro contrarrestaría el efecto de las deducciones impositivas, dado que la subida de las cuotas solamente afectaría a las personas que tengan un empleo (empleados). Opinaba que este asunto se debería investigar más. Sin embargo quiso aclarar que la investigación ha mostrado que la bajada de las prestaciones por desempleo sube la tasa de empleo.

La Confederación Patronal Sueca (Svenskt Näringsliv) se ha mostrado positiva generalmente, pero están de la opinión que las diferencias de las cuotas entre las cajas distintas llegarían a ser demasiado pequeñas.

Desde la oposición política en el parlamento sueco se han oído voces de traslado de recursos de los pobres a los ricos y de los riesgos de una exclusión aumentada.

El Gobierno defiende la línea de trabajo y bienestar

“El Gobierno sueco defiende la capacidad de trabajar ante la incapacidad de trabajar”, dijo la ministra de Seguridad Social, Cristina Husmark con relación al proyecto de ley “Un seguro de desempleo para el trabajo” (“En arbetslöshetsförsäkring för arbete”) que fue sometido al Parlamento sueco el día 16 de noviembre de 2006.

“Todo lo que hace el Gobierno trata de reforzar la línea de trabajo. En cada oportunidad deseamos poner el enfoque en la capacidad de trabajar ante la incapacidad de trabajar. Mientras más personas estén empleadas, más podremos lograr, quizás sobre todo para reforzar los sistemas de bienestar para precisamente estas personas que verdaderamente necesiten apoyo y ayuda”, dijo la ministra de Seguridad Social.

Más de medio millón tiene la pensión anticipada hoy, o como se llama con idioma más moderno, perciben “prestaciones por enfermedad y actividad”. Es una cantidad enorme de personas, y hasta son tantas personas que el Gobierno estima que hay una alta probabilidad de que puedan existir personas dentro de este grupo con capacidad de trabajar y la política del Gobierno trata de ayudar a estas personas a poder trabajar completamente o parcialmente.

Ahora se realiza un proyecto piloto que trata de ayudar a las personas que hayan estado de baja por enfermedad durante el tiempo más largo o que hayan percibido la prestación por enfermedad o la prestación por actividad durante un tiempo limitado (o sea, una forma de jubilación anticipada) y que anteriormente no habían recibido ningún apoyo bueno o correcto para su reinserción en el mercado laboral.

Este proyecto piloto se llama PILA (proyecto con medidas reforzadas para las personas con baja por enfermedad de larga duración – Pilotverksamhet med förstärkta insatser för långtidssjukskrivna) y al principio se está realizando en los diputaciones provinciales de Västra Götaland y Västmanland. Todas las personas que hayan estado de baja por enfermedad durante dos años o más y todas las personas que hayan percibido la prestación por enfermedad o la prestación por actividad durante un tiempo limitado podrán ver sus casos examinados para asegurar que se vele por su capacidad laboral. Todo el mundo tiene el derecho a trabajar si desea, aunque sea algunas horas por semana según su capacidad.

Según las apreciaciones preliminares unas 30.000 personas de las 155.000 personas que están incluidas dentro del proyecto piloto, van a poder volver a la vida de trabajo hasta el año 2009.