

Fedea Policy Papers - 2020/06

Una valoración de los ERTE para hacer frente a la crisis del COVID-19 en
base a la evidencia empírica y desde una perspectiva comparada

Florentino Felgueroso
(FEDEA)

Marcel Jansen
(Universidad Autónoma de Madrid y FEDEA)

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de FEDEA.

UNA VALORACIÓN DE LOS ERTE PARA HACER FRENTE A LA CRISIS DEL COVID-19 EN BASE A LA EVIDENCIA EMPÍRICA Y DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

Florentino Felgueroso y Marcel Jansen

Mayo 2020

Resumen

En este trabajo repasamos la evidencia empírica disponible sobre los efectos de los programas de protección del empleo similares a los ERTE en situaciones de crisis económica profunda y realizamos un análisis comparado de los principales ingredientes de estos programas en otros países de la UE. A la luz de este análisis comparado y de la evidencia, valoramos las medidas introducidas en España para los ERTE por fuerza mayor durante el Estado de Alarma y ofrecemos una serie de propuestas para adaptar las condiciones de los ERTE a la desescalada y para facilitar la reactivación.

1. Introducción

Desde el inicio de la crisis sanitaria y las declaraciones de estados de alarma, la mayoría de los países europeos han activado sus mecanismos de protección del empleo con programas parecidos a los Expedientes de Regulación Temporales de Empleo (ERTE). Estos programas que permiten a las empresas suspender contratos temporalmente o reducir el tiempo de trabajo de parte o de la totalidad de sus plantillas se denominan en la literatura económica Programas de Trabajo a Tiempo Reducido (PTTR). Con estos programas se pretende impedir el aumento masivo del desempleo, preservar las rentas de los trabajadores afectados, y salvaguardar el capital humano específico, y, en consecuencia, la productividad de las empresas y los salarios de cara a la reactivación.

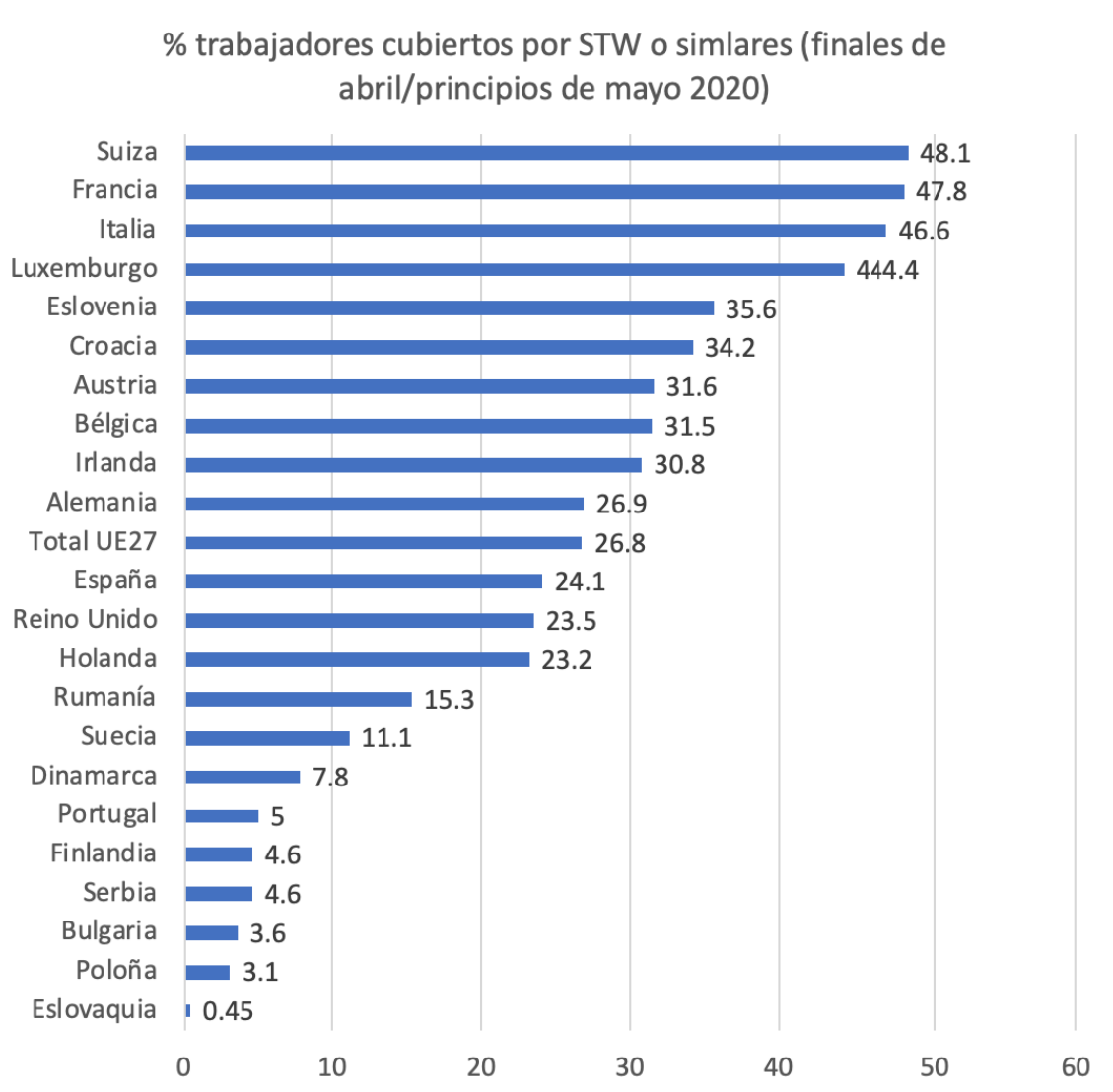
En varios países, estos programas consisten en una reducción del tiempo de trabajo y se denominan “Paro parcial o temporal” (en Francia, Bélgica, Luxemburgo y Holanda), o “Trabajo de tiempo reducido” (“Kurzarbeit”, en Alemania, Suiza, Austria y Suecia o “Cassa Integrazione Guadagni”, en Italia). En algunos de estos países (como España,

Francia o Alemania) la reducción puede ser total, mientras que en otros se exige un mínimo de horas trabajadas para tener derecho a una prestación.

Los resultados positivos en el uso de estos programas durante la Crisis del 2008-2009 y el impacto sin precedentes en la actividad económica derivado de la crisis sanitaria del Covid-19 ha impulsado a la Comisión Europea a crear un nuevo instrumento para apoyar a los países miembros a reducir los riesgos de desempleo en una situación de emergencia (SURE) usando PTTR y otros programas similares. Este instrumento está dotado de un fondo de 100 mil millones de euros que se repartirán en forma de préstamos.

Los programas de ERTE han alcanzado una amplísima cobertura en el inicio de la Crisis del Covid-19. Según Müller y Schulten (2020), a finales de abril de 2020, estos programas cubrían a más de 42 millones de trabajadores en la UE27 (cerca del 27% del total). Suiza, Francia, Italia y Luxemburgo protegían ya entre un 40 y un 50% de sus trabajadores con este tipo de instrumento. España con una tasa de cobertura estimada con la información disponible en estas fechas del 24.1% se situaría a menos de 3 puntos de Alemania, cifra muy similar a las del Reino Unido y Holanda, y muy por encima de las tasas estimadas para los países escandinavos.

Podemos comparar estas tasas de cobertura con las alcanzadas por estos programas en el año 2009, el año de mayor impacto de la última crisis, ofrecidas por Cahuc y Carcillo (2011). El país con mayor cobertura fue Bélgica con algo menos del 6%, Alemania alcanzó un 2.6% y Luxemburgo un 2.3%. El resto de los países europeos de la OCDE se situó por debajo del 2%. Suiza y Francia que encabezan en la actualidad el ranking de cobertura europeo se situaron entonces en torno al 1%. Incluso países como Suecia, Reino Unido, Grecia o Islandia no implementaron entonces este tipo de programas. En España, a lo largo del año 2009, unos 465 mil estuvieron en situación de expedientes con suspensión de contrato y unos 20,5 mil con reducción de jornada. De hecho, los 3,4 millones cubiertos por ERTE a finales de abril de 2020 equivalen a todos los trabajadores (suma acumulada) con expedientes de suspensión de contrato desde inicio del año 1993, es decir, en los últimos 27 años. Algo parecido ha ocurrido en Alemania. Según Müller (2020) el gobierno alemán estima que los trabajadores cubiertos por el Kurzarbeit en esta crisis equivaldrían a todos los que se cubrieron desde el año 2009.



Fuente: Müller y Schulte (2020). Porcentaje de los trabajadores cubiertos por TTR o similares (Figure 2)- basado en datos sobre solicitudes y admisiones a finales de abril/principios de mayo de 2020. Denominador: empleo total según medias anuales de 2019 de la European Labour Force Survey (Eurostat)

El objetivo de este apunte es valorar el Plan de TTR desarrollado en España durante la Crisis del COVID-19. Para ello, analizamos si se cumplieron las condiciones para que los programas de ERTE sean eficaces, basándose en la evidencia empírica y en los nuevos retos que se originan en esta crisis, según Giupponi y Landais (2020), y en una comparación con otros diseños de PTTR desarrollados en los países europeos con mayor cobertura.

2. Análisis económico y evidencia sobre la eficacia de los PTTR

Costes y beneficios de los PTTR

Los PTTR son un mecanismo de flexibilidad que permite a las empresas que sufren una caída temporal en su producción reducir las horas de trabajo o suspender temporalmente el contrato en vez de recurrir a despidos. Los empleados incluidos en el PTTR reciben un subsidio del Estado – igual a 70% de la base reguladora en el caso de España – proporcional a la reducción de horas acordada.

El atesoramiento del empleo (“labor hoarding”) ofrece ventajas a empresas y trabajadores. Para las empresas el PTTR sirve para preservar el capital humano específico de sus empleados y evitar los costes asociados con el despido y la recontratación y formación de empleados cuando la economía se recupera. Los trabajadores, por su parte, se benefician de los PTTR porque se preserva sus derechos basados en la antigüedad y el capital humano específico acumulado durante su tiempo en la empresa. Además, los PTTR ayudan a evitar los costes asociados a la pérdida de empleo – tanto económicos, como psicológicos o de salud – que pueden llegar a ser muy considerables, como se mostró en la anterior crisis, si el despido deriva en una situación de desempleo de larga duración.

La teoría económica ofrece varios argumentos sobre por qué el atesoramiento de empleo puede ser insuficiente en ausencia de los PTTR. El ejemplo más claro es la existencia de restricciones de liquidez que suelen afectar sobre todo a pequeñas empresas pero que son generalizadas en la crisis del COVID-19.¹ Por tanto, los PTTR pueden ser un instrumento útil para evitar despidos ineficientes y preservar a empresas viables, lo que facilita la recuperación de la economía. Además, los PTTR pueden actuar como un estabilizador automático, por su impacto en la renta y el consumo de los trabajadores, y como un mecanismo para repartir el coste de una crisis como el COVID-19 cuyo impacto es muy desigual tanto por sectores como por ocupaciones y colectivos de trabajadores.

De hecho, la crisis del COVID-19 reúne todas las características para el uso beneficioso y a gran escala de los PTTR. Las medidas de confinamiento han impuesto un parón de

¹ El derecho a prestaciones por desempleo o la existencia de capital humano específico son otros aspectos que pueden llevar a una tasa de despido excesiva. En ambos casos las empresas suelen tomar en consideración solo una parte del coste de un despido para la sociedad. Por último, soluciones como los despidos temporales (“temporary layoffs”) no resuelven el problema porque el compromiso de la recontratación no es vinculante.

actividades en muchos sectores (cuyos efectos se extienden al resto de la economía por la interrupción de las cadenas de producción) y una falta generalizada de liquidez. Además, una vez superada la crisis sanitaria, muchas actividades podrán volver a niveles de actividad y empleo similares a los que había hace solo unos meses. En este contexto, los PTTR son un instrumento más eficaz y menos costoso que alternativas como el pago de prestaciones por desempleo a los trabajadores despedidos o subsidios salariales. Estos últimos subvencionan las horas trabajadas y se suelen otorgar a todos los asalariados que cumplen ciertos requisitos. Al contrario, los PTTR son una compensación por las horas no trabajadas y en consecuencia su uso se suele concentrar en las empresas más afectadas por las dificultades económicas (e.g. Cahuc et al. 2018; Cahuc 2019).

Sin embargo, como toda subvención, los PTTR también producen efectos no deseados. La literatura económica suele enfatizar el riesgo de *peso muerto* y *efectos de desplazamiento*. Se genera peso muerto en aquellos casos en que los puestos de trabajo incluidos en un PTTR se hubieran preservado igual en ausencia de las ayudas. Por el contrario, los efectos de desplazamiento se refieren a una situación en que los PTTR permiten preservar empleos que son inviables sin ayudas tras la recuperación. Por último, existe un riesgo de que los PTTR retrasen la recuperación del empleo y la movilidad de trabajadores hacia empresas más productivas. En particular, si las ayudas se extienden demasiado en el tiempo, algunas empresas pueden preferir mantener a sus empleados en el PTTR durante más tiempo de lo necesario para ahorrar en coste de personal.

En la primera fase de la crisis del COVID-19, el riesgo de comportamientos estratégicos por parte de las empresas era mínimo. La interrupción de las actividades se debió principalmente a las restricciones impuestas por el Estado tras la proclamación del Estado de Alarma y las generosas ayudas asociadas a los PTTR por fuerza mayor se pueden considerar como una indemnización por los daños sufridos por estas limitaciones. Durante la desescalada, por el contrario, la actividad de las empresas se verá afectada tanto por las restricciones restantes a la actividad de las empresas (limitaciones de aforo, por ejemplo) como por la alteración de la demanda (menor demanda y cambios en los hábitos de los consumidores). Por tanto, tiene sentido que los PTTR se sigan considerando en parte como una asunción por parte del Estado y la sociedad de los costes impuestos a las empresas por dichas restricciones. Por último, una vez finalizada la desescalada, y suprimidas las restricciones a la oferta, es probable que siga presente la perturbación de la demanda. En esta fase los PTTR por fuerza mayor dejan de tener sentido y habría que diseñar una transición hacia PTTR por

razones económicas que permiten una reinserción gradual de los trabajadores en consonancia con la recuperación de la actividad de las empresas. En esta tercera fase el riesgo de comportamientos estratégicos (“riesgo moral”) es real. Para evitar retrasos indeseados en la recuperación de la actividad de las empresas se puede obligar a estas a pagar una parte creciente de los costes de los PTTR. Sin embargo, el diseño de las ayudas en esta tercera fase tiene que tomar en consideración la posibilidad de rebrotes de la pandemia y el alto grado de incertidumbre sobre el ritmo de la recuperación que puede generar la necesidad de ajustes de plantillas en aquellas actividades que se recuperan más lentamente de lo que era previsible al inicio de la crisis.

La evidencia empírica

El uso intensivo de los PTTR en la anterior crisis por parte de varios países y su aparente éxito en la estabilización del empleo han sido objeto de bastante estudio. La mayor parte de los estudios basados en datos macroeconómicos encuentran un claro impacto positivo de los PTTR en el nivel de empleo indefinido. Por el contrario, los estudios basados en datos individuales, muchos para el caso alemán, no solían ofrecer resultados concluyentes debido a problemas de identificación. Sin embargo, en la actualidad hay tres estudios muy rigurosos que permiten cuantificar los efectos causales de los PTTR. Los tres confirman la existencia de efectos positivos en las empresas que se beneficiaron de un PTTR.

Los estudios macroeconómicos analizan como el uso de los PTTR influye en la volatilidad cíclica del empleo y las horas trabajadas utilizando datos trimestrales para un conjunto de países o regiones. El reto para estos estudios es el control por el carácter endógeno de los PTTR. Los países pueden cambiar el diseño de los PTTR en función de la situación macroeconómica, como muchos países han hecho durante la crisis del COVID-19. Además, las características de los PTTR pueden depender de otros aspectos institucionales, como la protección del empleo, que influyen directamente en el comportamiento cíclico del empleo. Hasta la fecha, Hijzen y Martin (2013) es el estudio más completo en esta rama con datos para 23 países de la OCDE. Los autores utilizan la antigüedad de los PTTR en cada país como un instrumento para el porcentaje de trabajadores incluidos en un PTTR durante la Gran Recesión y sus estimaciones incluyen un amplio conjunto de controles por otros aspectos institucionales relevantes. Según sus resultados, los PTTR tienen un impacto positivo inmediato en la elasticidad de las horas con respecto al PIB, mientras que el impacto negativo en la elasticidad del empleo es significativo a partir de dos trimestres. En concreto, un aumento en 1 punto porcentual en el uso de PTTR aumenta la elasticidad

de horas en 0,25 (equivalente a 10 horas para un trabajador a tiempo completo con 40 horas semanales), y reduce la elasticidad del empleo en 0,09. El menor impacto en el empleo es el efecto combinado de peso muerto y efectos de desplazamiento. Además, la duración de los PTTR es clave. Los mejores resultados se observan cuando se activen los PTTR en recesiones profundas y se desactiven en la recuperación. De hecho, si los PTTR se extienden a la recuperación el efecto neto puede resultar negativo. Por último, los mayores impactos se observaron en países como Alemania, Italia y Japón donde, según los autores, los PTTR llegaron a salvar respectivamente 580, 130, y 445 mil empleos.

Los resultados de los estudios macroeconómicos son sugerentes, pero carecen de una interpretación causal. Para estimar los impactos causales hace falta una comparación de la evolución del empleo al nivel de empresa entre aquellas que se han beneficiado de un PTTR y otras empresas similares que no se han beneficiado de estas ayudas. Además, se tiene que hacer con procedimientos que permitan solucionar los posibles problemas de selección por el acceso voluntario a los PTTR. En la actualidad hay tres estudios que resuelven este problema de manera convincente. En Italia solo las empresas con más de 15 empleados pueden acceder a un PTTR. Giupponi y Landais (2018) explotan este umbral junto con otras reglas administrativas para comparar empresas muy similares a ambos lados del umbral de tamaño, mientras que Cahuc et al. (2018) para Francia y Kopp and Siegenthaler (2020) para Suiza utilizan diferencias regionales en el tiempo de respuesta por parte de las autoridades y tasas de aceptación de los PTTR.² Los tres estudios encuentran un impacto positivo de los PTTR en el empleo. Para el caso de Italia, el efecto es grande – un aumento de 45% en el número de puestos de trabajo – pero transitorio. El impacto solo es significativo durante el periodo en que la empresa recibe las ayudas. Por el contrario, los otros dos estudios encuentran efectos duraderos en el empleo (Cahuc et al.), la tasa de despido (Kopp and Siegenthaler) y la tasa de supervivencia de las empresas (ambos). En el caso de Francia, el efecto en el empleo, equivalente a 11% de la plantilla, se concentra en el quintil de las empresas con el menor crecimiento previsto en sus ingresos y la tasa de supervivencia de estas empresas aumento en 9 puntos porcentuales. En el caso de Suiza la aprobación de un PTTR permite reducir las entradas al desempleo en un 10% al cabo de tres años mientras que la tasa de supervivencia de la empresa aumenta entre 6 y 9 puntos porcentuales. La mayoría de los afectados por PTTR son trabajadores con niveles de estudios medios y bajos y casi la mitad de ellos hubiera acabado en paro de

² En ambos estudios los autores demuestran que estas diferencias no están relacionadas con características de las empresas.

larga duración en ausencia de los PTTR. En total, el programa suizo permite salvar entre 0,21 y 0,34 puestos de empleo por cada trabajador incluido en un PTTR, mientras que la cifra comparable para Francia es 0.2.³ Además, el coste de los PTTR parece muy moderado. Según las estimaciones de Cahuc et al. (2018) el coste de cada puesto de trabajo salvado por los PTTR es equivalente a 6,8% del coste laboral anual medio, mientras que los cálculos de Kopp y Siegenthaler sugieren los PTTR generan un beneficio neto para la sociedad. En la misma línea, Giupponi et al. (2018) afirman que los PTTR en Italia habrían generado un aumento de 2% en el bienestar social, aunque estos solo habrían retrasado los despidos en vez de generar aumentos permanentes en el empleo.

No es fácil trasladar estos resultados al contexto español, pero la evidencia disponible demuestra el claro potencial de los PTTR como mecanismo para suavizar el impacto de una crisis severa como el COVID-19 y para repartir su coste entre todos los contribuyentes.

3. Comparación de los PTTR para hacer frente a la crisis del COVID19 de los países de la UE

Las elevadas tasas de cobertura de los PTTR durante esta crisis se han alcanzado con diferencias institucionales considerables, que incluyen las justificaciones económicas para solicitar y acceder a este tipo de programas, la necesidad o no de un acuerdo con los representantes de los trabajadores, los requisitos de elegibilidad para percibir la prestación correspondiente, etc.⁴

Aunque el diseño y la regulación de los PTTR varían entre países, al igual que España, la mayoría de los países han adaptado este mecanismo de protección del empleo para hacer frente a la crisis del Covid-19, relajando las condiciones de elegibilidad, acortando los procesos de solicitud y aceptación, y aumentando la contribución del estado a la financiación de los costes relevantes (prestaciones o compensaciones,

³ Para el caso alemán existen estimaciones similares (e.g. Boeri y Bruecker, 2011), pero la estrategia de identificación es menos convincente. En particular, en la mayoría de estudios para Alemania se utiliza el recurso al ERTE en años previos por parte de la misma empresa como instrumento para su uso durante la Gran Recesión. Sin embargo, estas dos decisiones pueden estar relacionadas con características no observadas de la empresa que influyen directamente en la vulnerabilidad de su empleo, violando la restricción de exclusión necesaria para la identificación de efectos causales.

⁴ Comparaciones internacionales de programas de TTR en tiempos ordinarios y durante la crisis del 2008 se pueden encontrar en Hijzen y Venn (2010), Carrillo y Cahuc, (2011) y Comisión Europea (2010). Para una comparación de España con otros países europeos desde el inicio de la crisis del COVID-19, nos basamos aquí en el estudio reciente de Müller y Schulte (2020), OCDE (2020) y la información disponible en las páginas web de los ministerios de trabajo y otras páginas de consultoras y jurídicos.

cotizaciones a la Seguridad por horas no trabajadas) con el fin de incentivar el uso de este instrumento para evitar un aumento masivo del desempleo.

Como España, algunos países han ido también adaptando su normativa a sus propios calendarios del Estado de Alarma y de desescalada, fijando nuevas condiciones para los nuevos PTTR o para la vuelta a la actividad (aunque sea parcial) de las empresas con PTTR iniciados durante los períodos de Alarma.

Por último, al igual que España, Bélgica, Francia y Holanda han establecido PTTR de fuerza mayor de los que se pueden beneficiar personas que se encuentren en cuarentena (Francia), y empresas afectadas por los estados de alarma.

Giupponi y Landais (2020) establecen una serie de condiciones que se han de cumplir para que los programas de TTR sean eficaces, basándose en la evidencia empírica que hemos resumido en la sección anterior y en los nuevos retos que se originan en esta crisis. A continuación, repasamos estas condiciones y analizamos como se han cumplido en España y en el resto de países.

1) Puntualidad en los pagos de las compensaciones por la reducción del tiempo de trabajo

Mientras que en España y otros países como Bélgica y Finlandia, son las agencias de empleo nacionales que se encargan de pagar las prestaciones a los trabajadores (Müller y Schulte, 2020), en la mayoría de los países se trata de una compensación en forma de subsidio salarial. Esto es, las empresas adelantan la prestación pagando una parte o la totalidad del salario por la jornada habitual (sin reducción de horas) y el estado devuelve el dinero a la empresa por la totalidad o una parte del salario correspondiente a las horas reducidas. Como señalan, Giupponi y Landais (2020), esta forma de transferencia del Estado a las empresas no siempre se ha realizado con puntualidad en países como Francia o Italia. Por el contrario, en otros países como Suiza, es la Seguridad Social que transfiere directamente el subsidio al trabajador.

Los problemas generados por la tardanza en el pago de las prestaciones correspondientes a los PTTR en España, parece que se han podido resolver finalmente con la intervención de los bancos, ofreciendo una solución práctica y original en el actual contexto de crisis. En otras circunstancias, como las de una crisis financiera, esta solución podría no haber sido factible.

2) Prohibición de los despidos durante la vigencia de los PTTR

Si el objetivo de los PTTR es que no se produzca un aumento masivo del paro y se preserve el capital humano específico de los trabajadores, tiene sentido que se prohíban los despidos durante el período de vigencia de este tipo de programa.

Algunos países como Italia, pero también España, han introducido limitaciones a los despidos por causas económicas para forzar a las empresas a optar por PTTR en lugar de cesar a sus trabajadores, aunque sea temporalmente, e impedir que algunas empresas oportunistas aprovechen esta crisis para realizar ajustes de plantillas.

España, sin embargo, ha extendido la prohibición de despidos por causas objetivas de una forma general, no sólo a los PTTR, y para estos, penaliza además a aquellas empresas que no mantengan su empleo durante seis meses desde la finalización de la vigencia de los ERTE (que tendrán que devolver las reducciones de cuotas a la Seguridad Social de las que se hubieran beneficiado). En países como Alemania, Francia, Suiza y Bélgica, no existen limitaciones al despido durante el período de vigencia del TTR. No obstante, en Alemania, esta prohibición puede fijarse en los convenios colectivos. En Holanda, existe una penalización por despidos por causas económicas durante el período de vigencia del TTR que será menor a partir de junio. En Francia, en principio, los despidos por causas económicas de los trabajadores cubiertos por PTTR son posibles, pero resulta complicado que los despidos acaben siendo admitidos como procedentes por los tribunales, al disponer la empresa de PTTR como alternativa al despido. Por el contrario, en otros países como Austria, no sólo se prohíben los despidos durante, sino también una vez finalizado, el TTR. En concreto, la protección del trabajador está relacionada con la duración de la prestación por la reducción del tiempo de trabajo, desde 2 meses de prohibición por 3 meses de prestaciones, hasta 12 meses de prohibición por 15 meses de prestaciones. Otros países como Bulgaria y Lituania también protegen a los trabajadores por el doble de tiempo de duración del TTR.

Es decir, la protección del trabajador una vez finalizado el programa de TTR no parece ser una práctica extendida en Europa, y menos la devolución del importe íntegro de las reducciones de cotización a la seguridad social conseguidas durante el PTTR. En España esta medida pudo tener efectos en la no renovación y despidos de contratos temporales en las primeras semanas del estado de alarma, y hasta el momento en el que se tuvieron que ampliar forzosamente las duraciones de dichos contratos.

3) Extensión de la protección de los programas de TTR a los trabajadores con contratos temporales

Con la crisis del COVID-19, en la mayoría de los países se ha producido una extensión de los derechos a participar en PTTR a todos los tipos de contratos (por ejemplo, los contratos temporales, incluidos los de la ETT (como en Austria), y los de aprendizaje como (en Francia y Suiza, aunque en este caso sólo hasta finales de mayo, al considerar que su formación tiene que reanudarse desde el inicio del desconfinamiento). Aún así, no ha sido condición suficiente para que no aumentara el paro, esencialmente por el cese de contratos temporales, como ocurrió en la segunda quincena de marzo en España, pero también en Francia.

4) Establecer tasas de reemplazo generosas incluso en sectores no considerados como vitales.

Un objetivo de los programas de TTR también es garantizar la protección social de los trabajadores que puedan perder su empleo durante esta crisis con el fin de evitar un aumento dramático de la pobreza.

En la mayoría de los países, los PTTR se han extendido a prácticamente todos los sectores, no sólo a los afectados directamente por lo cierres forzados en los respectivos estados de alarma, sino también a empresas afectadas por la paralización de la cadena de valor, esencialmente empresas industriales y comerciales. Por ejemplo, en Francia el programa de actividad parcial se ha extendido incluso a empresas participadas mayoritariamente por el Estado y a trabajadores de empresas extranjeras sin centros de producción en Francia. En Italia también se ha ampliado el ámbito de cobertura sectorial tradicional del PTTR y a todos los tamaños de empresa. Estas extensiones se han realizado fijando tasas de reemplazo similares, es decir, la relación entre la prestación o compensación por la suspensión del contrato o reducción del tiempo de trabajo a cargo del Estado y el salario del trabajador. En Alemania se extendió el derecho a los TTR a empresas que tuvieron que reducir sus horas de trabajo en un mínimo de 10% (30% antes de la crisis del COVID-19). En Holanda, pueden solicitar entrar en el programa de TTR aquellas empresas que prevén una caída de su facturación en al menos 20%. En varios países, además, se eliminaron los requisitos de antigüedad en la empresa o de acumulación de derechos por tiempo trabajado para tener acceso a las prestaciones.

En este sentido, en España, la adaptación de la definición de ERTE por fuerza mayor ha extendido la posibilidad de que se soliciten ERTE en un amplio número de sectores. La comparación de la composición sectorial de los trabajadores protegidos por ERTE con Francia a finales de abril de 2020, indica que mientras que, en Francia, el sector con más trabajadores en TTR es el comercio, con cerca del 23%, en España es la Hostelería con 27.5%.

	Francia, 28 de abril		España, 30 de abril	
	(A)	% sobre total	(B)	% sobre total
Comercio; Reparación de Vehículos de Motor y Motocicletas	2770900	22.9	812,905	24.0
Hostelería	1609300	13.3	932,516	27.5
Actividades AA, servicios auxiliares, prof., científ. Y técnicas	1694000	14.0	314,015	9.3
Construcción	1645600	13.6	134,589	4.0
Otros servicios	1234200	10.2	291,093	8.5
AAPP, Educación, Actividades sanitarias, Servicios sociales	907500	7.5	302,926	5.5
Actividades Financieras Y De Seguros	314600	2.6	9,034	4.0
Actividades Inmobiliarias	278300	2.3	25,593	1.4
Transporte y Almacenamiento	375100	3.1	135,493	0.2
Información y Comunicaciones	254100	2.1	46,915	0.0
Agricultura, Ganadería, Caza, Selvicultura y Pesca	242000	2.0	5,629	0.1
Extracción, Energía, Agua, gestión residuos	72600	1.5	6,836	15
Industria Manufacturera	605000	5.0	369,241	0.0
Total	12,100,000	100	3,386,785	100

(A) Trabajadores afectados por chomage partiel

(B) Trabajadores afectados por ERTE

Fuentes:

España: <http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/3800>

Francia: <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/mot/activite-partielle>

Los países difieren esencialmente en la duración de las prestaciones y en su cuantía, habitualmente una proporción del salario ajustada al número de horas no trabajadas, con un máximo.

Según Müller y Schulte (2020), Holanda, Dinamarca e Irlanda son los países de la UE con mayores tasas de reemplazo, siendo del 100% del salario (los dos primeros en términos brutos y el tercero en términos netos). España, con una tasa del 70% sobre el salario neto se sitúa en una posición intermedia en el ranking europeo, con 20 pp de diferencia sobre Polonia, el país menos generoso en términos de prestaciones para los TTR.

Francia tiene una tasa de reemplazo similar a la de España, un 70%, aunque calculada sobre el salario bruto, de tal forma que la tasa sobre el salario neto es de alrededor del 84%, con un mínimo de 8,03 euros por hora y un máximo equivalente a 4,5 veces el salario mínimo. Estos suelos mínimos aumentaron en el inicio de esta crisis y el suelo

máximo también es una novedad para hacer frente a esta crisis del Covid 2019. Cabe mencionar que las empresas pueden estar obligadas por convenio colectivo a pagar un complemento que aumenta la tasa de reemplazo efectivo. Alemania por su parte tiene distintas tasas de reemplazo para hogares con y sin hijos a cargo (67% y 60% del salario neto, respectivamente), aunque la tasa de reemplazo puede alcanzar en media hasta el 84% con los aumentos pactados en los convenios colectivos, superando este porcentaje en las industrias del metal o del automóvil. También cabe mencionar que en algunos países estas compensaciones se asocian con incentivos a la formación, como en Francia. Finalmente, en Austria, el país pionero en materia de TTR, los subsidios salariales se pagan de forma escalonada en función del salario bruto, con una tasa de reemplazo del 90% para los salarios bajos, del 80% para los salarios más altos.

Además de contribuir al pago de la parte salarial afectada por la reducción de las horas de trabajo en forma de subsidio a la empresa o de prestación directa al trabajador, en la mayoría de los países, el Estado también se hace cargo de las cuotas patronales a la Seguridad Social en la misma proporción que se han reducido las horas. En Francia, hasta el 1 de mayo, la reducción de las cuotas también fue aplicable a los complementos pactados en los convenios. En Alemania, la Agencia nacional de empleo se hace ahora cargo del 100% de las contribuciones a la Seguridad Social por las horas no trabajadas, mientras que antes del Covid la reducción era sólo del 50%. En otros países, como Bélgica, se dan facilidades para retrasar el pago de las cotizaciones patronales, pero estas no son exoneradas.

5) Ser flexibles en la reducción de las horas de trabajo

En los países que fijaban un mínimo de reducción de las horas de trabajo para entrar en los PTTR, se ha reducido este mínimo. Por ejemplo, Alemania pasó el mínimo del 30% al 10%. Igualmente, Austria lo redujo al 10% hasta un máximo de 6 meses. También abrió la posibilidad de reducirlo puntualmente hasta el 0% siempre que la media sea del 10% durante el período de TTR. Francia pasó a la individualización de los TTR de tal forma que se pueden ajustar la reducción de horas para cada trabajador en las empresas que estén en actividad parcial.

La flexibilización de las horas de trabajo es además especialmente importante para el período de reactivación y la reincorporación progresiva de los trabajadores. En España, se aprobó la renovación de los ERTE y queda aún por precisar aspectos relevantes sobre las transiciones de ERTE por fuerza mayor total a ERTE por fuerza mayor parcial,

con el paso de suspensión de contrato a reducción de jornada. Tampoco disponemos aún de información sobre cuantos trabajadores estuvieron protegidos con ERTE de suspensión y reducción de horas de trabajo.

6) Fijar incentivos para que los sectores vitales mejoren su productividad

Durante el período de inactividad, una forma de mejorar la productividad y poder hacer frente a los cambios estructurales que generará esta crisis en los sistemas de producción que requerirán nuevas cualificaciones, es promover la formación continua online. Francia, por ejemplo, ha creado un subsidio especial para la formación en lugar de los tradicionales subsidios salariales de los TTR.

7) Ampliar los programas de TTR a todo el período de confinamiento y más allá

Una de las diferencias notables entre los países europeos ha sido la duración máxima fijada inicialmente para los ERTE. Si en España se vincularon las nuevas condiciones de los ERTE por fuerza mayor a la duración del Estado de Alarma y sus posibles prórrogas (y en la actualidad se extiende su duración máxima hasta el 30 de junio), en Holanda , Austria y en Suiza se fijaron inicialmente para tres meses (renovables por otros tres), en Italia se fijó un período de 3 meses con una extensión por otros 6 meses, mientras que en Francia y en Alemania los ERTE para hacer frente al COVID-19 pueden tener una duración máxima de 12 meses (frente a los 6 meses que podían durar antes de esta crisis) pudiendo aprobarse, en principio hasta el 31 de diciembre. Es decir, en comparación con estos países, la duración inicial de los ERTEs era de las más cortas y queda por ver en qué condiciones se prolongarán las ayudas a partir del 30 de junio.

8) Estrategia de salida

A medida que se está saliendo de la crisis sanitaria y que se va produciendo el desconfinamiento, se debe garantizar que la actividad económica va recuperando el pulso en la medida de lo posible. El problema en relación con las empresas cubiertas por PTTR es que no permanezcan de forma ineficiente en dicha situación, a la vez que se sigue protegiendo a aquellas que siguen afectadas por limitaciones impuestas por el Estado en su capacidad de producción. Los ejemplos más claros son la limitación de aforo en los espectáculos, el distanciamiento entre mesas en restaurantes o la limitación del espacio utilizable en los comercios. Por otra parte, también han de hacer frente a shocks de demanda, por los cambios los hábitos de los consumidores y la

retención de la demanda por el riesgo al contagio. Resulta complicado encontrar un equilibrio entre la protección de los empleos y el abuso de los ERTE en estas situaciones. Como recuerda Giupponi y Landais (2020), los TTR solo son efectivos si son temporales, por ello, los PTTR han de ser progresivamente desconectados, y dejar su sitio a incentivos que permitan recuperar los flujos de contratación congelados durante el estado de alarma y que impulsen de nuevo la demanda, hasta que se vuelva a alcanzar un ritmo de producción sostenible.

Varios países han comenzado a aplicar cambios en los programas de TTR en esta nueva fase. Francia, por ejemplo, ha decidido reducir la parte de las compensaciones financiadas por el Estado a partir del primero de junio, excepto para los sectores que permanezcan cerrados y para los trabajadores más vulnerables. En Suiza, los TTR dejan de estar vigentes desde principios de mayo para determinados trabajadores, especialmente para los aprendices. En España, se decidió abrir la posibilidad de que los ERTE por fuerza mayor se conviertan en ERTE parciales por fuerza mayor. Además, se ha establecido un bonus-malus que prima la incorporación de trabajadores cubiertos por ERTE con una bonificación de sus cuotas a la seguridad social, a la vez que penaliza la no incorporación del resto de la plantilla que sigue cubierta por el ERTE, con una cotización mayor que los incorporados y una bonificación menor que el 100% al que se tiene derecho si se mantiene el ERTE total, esto es, si no se reincorpora a ningún trabajador.

4. Recomendaciones para la adaptación de los ERTEs a partir de julio

Al igual que el resto de países de su entorno, España ha hecho un amplio uso de los mecanismos de tiempo de trabajo reducido para proteger el empleo en esta primera fase de la crisis. Se facilitó el acceso a los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo por Fuerza Mayor, flexibilizando el procedimiento para su solicitud y aprobación, llegando a una tasa de cobertura superior al 20% de los trabajadores, consiguiendo así un nivel de protección alto en el contexto europeo. Además, se cumplieron, de momento, las condiciones que se recomiendan en la literatura para que los ERTE sean eficaces en su función de protección del empleo y de las rentas de los trabajadores, evitando un aumento masivo del desempleo y un aumento dramático de la pobreza. La extensión de la cobertura de los ERTE a un amplio número de sectores afectados directa o indirectamente por el Estado de Alarma, para todo tipo de empresas y contratos, las tasas de reemplazo generosas y la prohibición de despidos económicos en los ERTE, son ingredientes de su regulación que han estado en línea

con los estándares europeos e incluso por encima en algunos aspectos. En otros aspectos, como la puntualidad en los pagos de compensaciones por la suspensión de contratos o la reducción de las horas de trabajo, se ha errado inicialmente, hasta encontrar una vía para agilizar las transferencias a los trabajadores. Los mecanismos de refuerzo de la productividad de los sectores afectados por los ERTE con programas y fondos especiales para la formación durante el período de inactividad también han sido insuficientes y los últimos cambios han generado confusión que puede derivar en un alto grado de inseguridad jurídica si no se aclara bien la aplicación de las exoneraciones y las diferencias entre ERTEs por fuerza mayor parciales y completos.

En todo caso, los ERTE por fuerza mayor han ayudado a amortiguar el primer golpe de la crisis del COVID-19. Sin embargo, lo difícil viene ahora. Es decir, conseguir que el mayor número posible de las personas incluidas en ERTE puedan reincorporarse a sus empleos y que el resto consiga otro empleo. El gobierno ya ha tomado algunas medidas, como la desvinculación de la duración de los ERTE por fuerza mayor del Estado de Alarma. Sin embargo, queda la importante tarea de definir el marco que regulará las ayudas a partir de julio y que debería permitir la reincorporación gradual de los trabajadores, compaginando un nivel adecuado de protección con incentivos a la movilidad para los trabajadores cuyo puesto de trabajo no se puede garantizar.

La primera prioridad es clarificar en qué condiciones las empresas podrán transformar los ERTE por fuerza mayor en ERTE por razones económicas. En particular, conviene establecer criterios claros de tal manera que la transformación sea automática para las empresas que cumplen los requisitos y solicitan la transformación. Además, hay que avanzar en la flexibilidad del sistema permitiendo la adaptación periódica de los parámetros del ERTE a la situación de la empresa a través de procedimientos ágiles y anticipando la posibilidad de rebotes de la pandemia. El mayor riesgo es una retirada prematura de las ayudas que dañe innecesariamente el tejido empresarial y el empleo en sectores donde existe un claro margen de mejora a finales de junio.

La segunda prioridad es el diseño de un sistema de incentivos para fomentar la reincorporación de los trabajadores a un ritmo acorde con el interés general. También en esta materia España ha dado los primeros pasos introduciendo un bonus-malus con la exoneración parcial de las cotizaciones a la Seguridad Social para los trabajadores reincorporados y la reducción del 100% al 60% en la bonificación de las cotizaciones para el resto de la plantilla en las empresas con un ERTE parcial. El endurecimiento de las condiciones es quizás algo prematuro. Para incentivar la reincorporación de trabajadores en esta fase de la crisis hubiera sido suficiente la exoneración parcial de

las cotizaciones a la Seguridad Social para las horas trabajadas. Sin embargo, tiene sentido que continuemos durante un tiempo con medidas que reducen el coste laboral de los recién incorporados, sea a través de exoneraciones de las cotizaciones o subvenciones salariales. Además, en esta segunda fase se podría elevar el coste de los ERTE para las empresas para evitar un posible problema de riesgo moral.

La tercera prioridad es la revisión del requisito de mantenimiento del empleo y la penalización por su incumplimiento. El reciente acuerdo entre el gobierno y los interlocutores sociales ha introducido algunas excepciones y se ha anunciado una segunda revisión. Sin embargo, la mejor opción sería suprimir la penalización y cambiarlo por un premio a las empresas que cumplen el requisito. Hay razones de peso. Ex ante el requisito puede haber servido para que las empresas solo incluyeran en el ERTE al núcleo de trabajadores estables cuya permanencia en la empresa parecía asegurada. Sin embargo, en el transcurso de los meses, la crisis se ha ido agravando y el periodo de recuperación económica será más largo de lo previsto en marzo. En consecuencia, en la actualidad las empresas pueden tener razones objetivas de peso para efectuar un ajuste de plantilla en los próximos meses que también afecta a algún trabajador incluido en el ERTE. Penalizar estos ajustes no parece razonable y puede incluso ser contraproducente. En este sentido conviene recordar que muchas PYMES y autónomos no tenían otra opción para sobrevivir que acogerse a un ERTE debido a las fuertes restricciones impuestas por el Estado de Alarma. La excepción para empresas que se encuentran al borde de un concurso de acreedores es claramente insuficiente. El criterio crea inseguridad jurídica y retrasa el ajuste de plantillas en empresas con un claro exceso de capacidad. Además, no ofrece una alternativa a las empresas más pequeñas. Una primera alternativa sería permitir despidos objetivos por razones económicas, pero una opción todavía mejor sería la sustitución de la penalización por una bonificación por el cumplimiento del requisito de mantener a todos los empleados afectados por el ERTE durante un mínimo de seis meses.

Por último, la cuarta prioridad es el diseño de incentivos para la formación y la re-educación de los trabajadores, en particular para los trabajadores en sectores donde la actividad no se recuperará por completo mientras que no haya una vacuna. Para estos sectores habrá que diseñar una estrategia que facilite la movilidad de los trabajadores a otros sectores con necesidad de mano de obra. Como primer paso se podrían mejorar las condiciones de los ERTE si las empresas ofrecen formación a sus empleados durante las horas de inactividad. Además, existe la opción de permitir la compatibilidad -parcial y limitada en el tiempo- de la prestación con el salario si el trabajador acepta otro empleo. Por último, la existencia de los ERTE ofrece una

oportunidad a los servicios públicos de empleo de adelantarse a los hechos y de ofrecer sus servicios a las empresas para el desarrollo de planes para la reubicación del personal en sectores donde sobra mano de obra.

REFERENCIAS

Balleer, A., B. Britta, W. Lechthaler y C. Merkl (2016) "Does short-time work save jobs? A business cycle analysis," European Economic Review, Elsevier, vol. 84(C), pages 99-122.

Boeri, T. y H. Bruecker (2011). "Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession," Economic Policy, CEPR;CES;MSH, vol. 26(68), pages 697-765, October.

Brey, B & M. S. Hertweck (2016). "The extension of short-time work schemes during the Great Recession: A story of success?," Working Paper Series of the Department of Economics, University of Konstanz 2016-05, Department of Economics, University of Konstanz.

Cahuc P. (2019): "Short-time work compensation schemes and employment", IZA World of Labor 2019, 11v2.

Cahuc, P. y S. Carcillo (2011): "Is Short-time Work a Good Method to Keep Unemployment Down?," CEPR Discussion Papers 8214, C.E.P.R. Discussion Papers.

Cahuc P. y S. Neveux (2018): "Inefficient Short-Time Work", Banque de France WP 693

Cahuc P., F. Kramarz y S. Nevoux (2018): "When Short-Time Work Works", IZA DP No. 11673

Comisión Europea (2010): "Short time work arrangements as response to cyclical fluctuations", European Economy, Occasional Papers 64.

Giupponi G. and C. Landais (2018): "Subsidizing Labor Hoarding in Recessions: The Employment & Welfare Effects of Short Time Work", CEP Discussion Paper No 1585

Giupponi G. and C. Landais (2020): "Building effective short-time work schemes for the COVID-19 crisis", Vox CEPR Policy Portal, 1 April 2020.

Gonthier, Pauline, 2012. "Why Was Short-Time Work Unattractive During the Crisis?," Institute for Research on Labor and Employment, Working Paper Series qt5dn0w9b1, Institute of Industrial Relations, UC Berkeley.

Hijzen A. y S. Martin (2013): "The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: a cross- country analysis", Journal of Labor Policy 2013, 2:5

Hijzen, A. y D. Venn (2011): The role of short-time work schemes during the 2008-09 recession, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 115

Koop, D. y M. Siegenthaler (2020): "Short-Time Work and Unemployment in and after the Great Recession," KOF Working papers 19-462, KOF Swiss Economic Institute, ETH Zurich.

Müller, T (2020): The COVID-19 crisis and short-time work in Germany in a European context

Müller T. y T. Schulten (2020): "Ensuring fair short-time work - a European overview", ETUI Policy Brief, European Economic, Employment and Social Policy N°7/2020

Müller T. y T. Schulten (2020b): "Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise ", Nr.38 · Policy Brief WSI · 04/2020

OCDE Key country policy responses Country Policy Tracker

Volker Meier, 2018. "Short-time Work Subsidies in a Matching Model," CESifo Working Paper Series 7281, CESifo Group Munich.