COMISIÓN
EUROPEA

Estrasburgo, 13.12.2016
SWD(2016) 461 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de
REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) n.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004
(Texto pertinente a efectos del EEE y para Suiza)

{COM(2016) 815 final}
{SWD(2016) 460 final}

Ficha resumen
Evaluación de impacto de una iniciativa para la revisión parcial del Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y de su Reglamento de aplicación (CE) n.º 987/2009
A. Necesidad de actuar
¿Por qué? ¿Cuál es el problema que se afronta?
La propuesta se refiere a las normas de la UE sobre coordinación de la seguridad social en lo que respecta a las prestaciones por cuidados de larga duración; las prestaciones por desempleo; las prestaciones familiares y el acceso de los ciudadanos que no ejercen una actividad económica a determinadas prestaciones sociales. Se han identificado tres problemas en relación con las **prestaciones por cuidados de larga duración**: i) falta de claridad para los ciudadanos y las instituciones; ii) falta de claridad del marco jurídico; iii) riesgo de pérdida de prestaciones o de pagos por duplicado. Como consecuencia de ello, la coordinación transfronteriza de las prestaciones por cuidados de larga duración no funciona con eficacia. 1,8 millones de personas aseguradas residen en un Estado miembro distinto de aquel en el que están aseguradas contra el riesgo de enfermedad, de las cuales, 45 000 se benefician de prestaciones en especie y 35 000, de prestaciones en metálico. El número de usuarios transfronterizos de prestaciones por cuidados de larga duración aumentará un 11 % en 2020 en comparación con 2013, y un 28 % en 2030. En cuanto a las **prestaciones por desempleo**, los problemas son: i) la aplicación divergente de las normas de totalización por parte de los Estados miembros; ii) el reducido número de personas que exportan sus prestaciones por desempleo; iii) el trato desigual de las personas desempleadas que residen en un país diferente de aquel en el que han trabajado anteriormente (trabajadores fronterizos y otros trabajadores transfronterizos); y iv) unas normas de reembolso insatisfactorias. Las consecuencias son la falta de eficiencia en el tratamiento de las prestaciones por desempleo, la distribución desigual de la carga financiera y los posibles obstáculos a la reincorporación de los desempleados al mercado laboral. Se calcula que en 2014 había 91 700 trabajadores transfronterizos en situación de desempleo, de los cuales 53 800 eran trabajadores fronterizos, y se notificaron aproximadamente 25 000 casos de totalización y 27 300 casos de exportación de prestaciones. En cuanto a las **prestaciones sociales**, las recientes sentencias en los asuntos Brey (C-140/12), Dano (C-133/13) y Comisión contra Reino Unido (C-308/14) dictaminaron que los Estados miembros pueden optar por limitar la igualdad de trato en el caso de las prestaciones especiales en metálico no contributivas y otras prestaciones de seguridad social solicitadas por los ciudadanos que no ejercen una actividad económica, en la medida en que lo autorice la Directiva sobre la libre circulación. Esta jurisprudencia no está recogida en el Reglamento y conduce a una falta de transparencia. Se calcula que en 2014 había en la UE 3,7 millones de ciudadanos móviles que no ejercían una actividad económica. Casi el 80 % adquiere derechos derivados (derechos de residencia o derechos a prestaciones) en tanto que miembros de la familia de personas económicamente activas y tienen, por tanto, derecho a un trato equivalente al de los miembros de la familia de los trabajadores nacionales. El 20 % restante se ve afectado por la actual falta de claridad y de transparencia en lo que se refiere a su derecho a beneficiarse de las prestaciones en el país de acogida. Con respecto a la exportación de las **prestaciones familiares** se han detectado tres problemas: i) un sentimiento de injusticia en lo que se refiere al poder adquisitivo comparado de las prestaciones

familiares exportadas; ii) el riesgo de que las normas disuadan a los progenitores de trabajar y compartir las responsabilidades de educación de los hijos; iii) dificultades administrativas, en particular la concesión de determinados tipos de prestaciones sobre la base de derechos derivados. Esta situación puede plantear problemas a las autoridades públicas y tener consecuencias negativas en las familias en las que uno o ambos progenitores trabajan en un Estado miembro diferente del Estado en el que residen los hijos. En 2013, se exportó por término medio el 1 % de las prestaciones por hijo correspondientes a 506 000 niños que residen en otro Estado miembro.

¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa?

El objetivo general de la iniciativa es lograr una modernización a través de la claridad jurídica, la distribución justa y equitativa de la carga financiera entre las instituciones de los Estados miembros implicados, la simplificación administrativa y la aplicabilidad de las normas.

Los objetivos específicos respecto a las **prestaciones por cuidados de larga duración** son los siguientes:

- establecer un régimen estable adecuado;
- asegurar una distribución equilibrada de las cargas entre los Estados miembros;
- garantizar la claridad jurídica y la transparencia para los ciudadanos, las instituciones y otras partes interesadas.

Respecto a las **prestaciones por desempleo**:

- garantizar una aplicación uniforme y coherente de las normas de totalización y de cálculo, que refleje el grado de integración del trabajador en un Estado miembro;
- garantizar la protección de los trabajadores móviles de la UE cuando buscan y ejercen un empleo en otro Estado miembro;
- eliminar la distinción entre trabajadores fronterizos y otros trabajadores transfronterizos en lo que se refiere al Estado en el que pueden reclamar las prestaciones, fomentando al mismo tiempo su reincorporación al mercado laboral;
- garantizar que la carga financiera relativa a las prestaciones por desempleo se reparta entre los Estados miembros proporcionalmente al nivel de las cotizaciones o los impuestos percibidos y sin un mecanismo de reembolso;
- establecer un mecanismo de cooperación y de control sistemático y fácil de administrar para supervisar el cumplimiento de los derechos y obligaciones por los desempleados que residen en un Estado miembro distinto del que paga las prestaciones.

Respecto a las **prestaciones sociales**:

- Garantizar la claridad jurídica y la transparencia en lo relativo a los derechos de los trabajadores, los demandantes de empleo y los ciudadanos móviles de la UE que no ejercen una actividad económica, así como la medida en que las instituciones de seguridad social de los Estados miembros están autorizadas a limitar el principio de igualdad de trato en cuanto al acceso a las prestaciones sociales.

Respecto a las **prestaciones familiares**:

- garantizar un vínculo claro y transparente entre el Estado miembro que concede las prestaciones familiares y los beneficiarios;
- minimizar los obstáculos y la falta de incentivos para que los progenitores sigan participando en el mercado laboral;
- garantizar que las prestaciones familiares se tramiten de la manera más eficaz posible.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE?

Para que la coordinación sea efectiva y eficiente es preciso tener en cuenta los cambios en los sistemas

de seguridad social de los Estados miembros y la evolución de la sociedad. La acción a escala de la UE garantizará una interpretación y una protección uniforme de los derechos de los ciudadanos móviles de la UE y de los miembros de sus familias, que no podrían lograr los Estados miembros por sí solos.

B. Soluciones

¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe o no una opción preferida? ¿Por qué?

En lo que respecta a las **prestaciones por cuidados de larga duración**, se exploraron dos opciones políticas (con dos subopciones):

1. el Estado miembro competente proporciona las prestaciones por cuidados de larga duración en metálico y reembolsa el coste de las prestaciones en especie proporcionadas por el Estado miembro de residencia (según los principios vigentes para las prestaciones de enfermedad, con algunas aclaraciones);
2. el Estado miembro de residencia proporciona las prestaciones por cuidados de larga duración con el reembolso por el Estado miembro competente: 2 a) sin complemento por el Estado miembro competente o 2 b) con complemento.

Se descartaron tres opciones: 1) la introducción de una disposición de salvaguardia; 2) que el Estado de residencia proporcione todas las prestaciones por cuidados de larga duración sin reembolso y 3) que el Estado miembro competente proporcione todas las prestaciones por cuidados de larga duración (exportación).

La opción 1 se considera la más idónea para garantizar la aplicación estable de las normas.

En cuanto a las **prestaciones por desempleo**: se examinaron tres opciones legislativas para garantizar la aplicación uniforme de las **normas de totalización y cálculo con respecto a las prestaciones por desempleo**:

1. totalización tras solo un día de empleo;
2. totalización tras un período de a) uno o b) tres meses de empleo;
3. utilización de las retribuciones de referencia percibidas en el Estado miembro del empleo anterior para calcular las prestaciones por desempleo después de a) uno o b) tres meses de actividad en el Estado miembro competente;
4. opción horizontal para el reconocimiento de los períodos de seguro a efectos de la totalización.

La opción preferida es la 2 b), combinada a la obligación del Estado miembro del empleo anterior de proporcionar las prestaciones por desempleo cuando no se cumpla dicha condición y a la opción horizontal. De esta manera, se garantizarán un nivel mínimo de integración en el Estado miembro de acogida antes de que se abra el derecho a obtener prestaciones por desempleo y un enfoque coherente por parte de los Estados miembros. Además, los trabajadores móviles estarán protegidos cuando no cumplan este período en el Estado miembro en el que se haya ejercido el último período de actividad.

Se examinaron dos opciones legislativas para ampliar el período mínimo de **exportación** de las prestaciones por desempleo:

1. ampliar de tres a seis meses el plazo mínimo para la exportación de las prestaciones por desempleo y ofrecer la posibilidad de exportar la prestación para la totalidad del período de aplicación del derecho;
2. ampliar el período de exportación de la prestación por desempleo a la totalidad del período de aplicación del derecho.

La opción preferida es la 1, combinada con un mecanismo de cooperación reforzada entre los servicios de empleo afectados para apoyar la búsqueda de empleo transfronterizo.

Se consideraron tres opciones legislativas en relación con las prestaciones por desempleo para los **trabajadores fronterizos y otros trabajadores transfronterizos**:

1. ofrecer a los trabajadores fronterizos la posibilidad de elegir el lugar en el que solicitar las prestaciones por desempleo en las mismas condiciones que para otros trabajadores transfronterizos;
2. que el Estado donde se haya ejercido el último período de actividad se haga cargo del pago de las prestaciones por desempleo, con las subopciones de a) exigir a los trabajadores fronterizos que se inscriban en los servicios de empleo del Estado competente o b) darles la posibilidad de elegir entre inscribirse en los servicios de empleo del Estado competente o del Estado de residencia;
3. que el Estado en el que se haya ejercido el último período de actividad se haga cargo del pago de las prestaciones por desempleo cuando el trabajador fronterizo haya trabajado allí durante al menos doce meses, o, en su defecto, atribuir la responsabilidad al Estado miembro de residencia con las subopciones de a) exigir a los trabajadores fronterizos que se inscriban en los servicios de empleo del Estado competente o b) ofrecerles la posibilidad de elegir entre inscribirse en los servicios de empleo del Estado competente o del Estado de residencia.

La opción preferida es la 3 a), puesto que ofrece un mejor compromiso en lo que se refiere a un reparto justo y rentable de las cargas desde un punto de vista administrativo.

En cuanto a las **prestaciones sociales**, las opciones examinadas[1] han sido de carácter legislativo (modificación del Reglamento):

1. a) prever una excepción al principio de igualdad de trato previsto en el artículo 4 en lo que respecta únicamente a la asistencia social;
   b) prever una excepción al principio de igualdad de trato contemplado en el artículo 4 en lo que se refiere a una gama más amplia de prestaciones financiadas con impuestos;
   c) prever una excepción precisa al principio de igualdad de trato en relación con las prestaciones especiales en metálico no contributivas contempladas en el artículo 70.
2. Suprimir del Reglamento (CE) n.º 883/2004 las prestaciones especiales en metálico no contributivas que garantizan unos ingresos de subsistencia.
3. También se examinó una opción no legislativa (aclaración de las normas a través de una comunicación).

La opción elegida es una combinación de 1 a) y 1 b), ya que permite alcanzar los objetivos de claridad jurídica y transparencia de la manera más eficiente y efectiva.

En el caso de las **prestaciones familiares** se examinaron como alternativa al mantenimiento del *statu quo* dos opciones legislativas sobre la relación entre el nivel de prestaciones familiares percibidas y los gastos soportados:

1. indexación de las prestaciones familiares exportadas al Estado de residencia del hijo a) con un ajuste a la baja y al alza o b) solo a la baja;
2. el Estado de residencia tiene la competencia primaria de abonar las prestaciones familiares.

Se estudió la opción de suprimir la obligación de exportar las prestaciones familiares, pero se descartó por razones jurídicas.

[1] La sentencia del TJUE en el asunto Comisión contra Reino Unido (308/14) ha influido en la evaluación de impacto de las diferentes opciones. A raíz de dicha sentencia, los Estados miembros podrán supeditar el acceso a la asistencia social y a las prestaciones de seguridad social de los ciudadanos que no ejercen una actividad económica al cumplimiento de las condiciones de la Directiva sobre la libre circulación. La situación es diferente en el caso de los demandantes de empleo cuyo derecho de residencia se derive directamente del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Puesto que la aprobación del presente informe por el Comité de Control Reglamentario es anterior a dicha sentencia, los autores no han revisado sustancialmente las opciones ni han analizado las repercusiones de estas, por lo que no se refleja ese trato diferenciado entre los ciudadanos que no ejercen una actividad económica y los demandantes de empleo.

Se consideró asimismo una opción legislativa horizontal para coordinar las asignaciones por educación de los hijos. Esta opción tiene tres variantes a) derechos individuales para asignaciones por educación de los hijos vinculadas a los salarios, con obligación de exigir al Estado miembro con competencias secundarias el establecimiento de una excepción a las normas que prohíben la acumulación (es decir, pagar la prestación completa); b) el mismo planteamiento que en a), pero para todas las asignaciones por educación de los hijos (vinculadas a los salarios y a tanto alzado) y c) el mismo planteamiento que b), pero con una excepción opcional con respecto a las normas que prohíben la acumulación (es decir, el Estado miembro con competencias secundarias puede optar por abonar la totalidad o un complemento solo cuando sus prestaciones sean superiores a las del Estado con competencia primaria).

La opción preferida es mantener el *statu quo*, combinado con la opción horizontal c). Esta combinación garantiza que la responsabilidad primaria en el ámbito de las prestaciones familiares recaiga en el Estado miembro de actividad económica en el que el progenitor pague sus impuestos y cotizaciones a la seguridad social; de esta manera, se protege plenamente a los miembros de la familia y se defienden los intereses del menor. La introducción de la opción horizontal c) permite promover el equilibrio entre la vida profesional y familiar durante los períodos de educación de los hijos, poniendo un mayor énfasis en los derechos individuales y ayudando a los Estados miembros que promueven activamente un mayor equilibrio entre hombres y mujeres sin imponer esta obligación.

¿Quién apoya cada opción?

En lo que respecta a las **prestaciones por cuidados de larga duración**, ocho Estados miembros[2] apoyaron la situación de referencia(*statu quo*) y dos se mostraron contrarios a esta opción. Las ONG y los ciudadanos insistieron en la importancia de mejorar la protección social de las personas vulnerables. La opción 1 obtuvo el apoyo de la mayoría de los Estados miembros (dieciséis votos a favor y ninguno en contra).
Ningún Estado miembro apoyó la opción 2.

En cuanto a las **prestaciones por desempleo** la reacción de los Estados miembros, los expertos, los interlocutores sociales, las ONG y otras partes interesadas fue desigual y, salvo en lo que se refiere a la opción horizontal, no hubo una mayoría clara en favor de ninguna opción. La mayoría de los particulares que respondieron a la consulta pública se mostraron favorables a ampliar el período de exportación de las prestaciones por desempleo y al derecho de elección para los trabajadores fronterizos.

Respecto a las **prestaciones sociales**, once Estados miembros apoyaron la modificación del artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 883/2004 a fin de permitir exenciones relativas a la asistencia social. Dos Estados miembros apoyaron que se suprimieran del Reglamento las prestaciones especiales en metálico no contributivas. Cuatro Estados miembros se mostraron favorables a proporcionar orientaciones administrativas. Los interlocutores sociales expresaron opiniones diversas; algunos abogaron por mayores salvaguardas para proteger los sistemas de seguridad social contra cargas excesivas y otros advirtieron de los posibles efectos perjudiciales para los ciudadanos vulnerables. Estas medidas no se incluyeron en la consulta pública, ya que constituyen una codificación de la jurisprudencia.

En materia de **prestaciones familiares**, la situación de referencia recibió el apoyo de diecisiete de los veintiocho Estados miembros; las ONG y los representantes de los trabajadores se manifestaron también a favor, al igual que la mayoría de los participantes en la consulta pública. Las opciones 1 a) y

[2] Opiniones de los Estados miembros expresadas en la Comisión administrativa para la coordinación de los sistemas de seguridad social

1 b) recibieron escaso apoyo de los Estados miembros (cuatro Estados miembros a favor de la opción a) y ninguno de la opción b)). La opción 2 recibió el apoyo como primera o segunda opción de diez Estados miembros, mientras que las opiniones de los interlocutores sociales, las ONG y los participantes en la consulta pública fueron diversas. Las opciones horizontales se desarrollaron en respuesta directa a los comentarios presentados por cuatro Estados miembros, el Consejo, el Parlamento Europeo, los interlocutores sociales, el Comité consultivo sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y otras partes interesadas en cuanto a la necesidad de unas prácticas laborales más flexibles para apoyar a los progenitores. Estas opciones han sido solamente objeto de una consulta informal, puesto que se desarrollaron una vez empezado el proceso de consulta.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?

Prestaciones por cuidados de larga duración

La opción 1 aporta al sistema mayor seguridad jurídica, transparencia y estabilidad. Un capítulo separado en el que se describen las normas relativas a las prestaciones por cuidados de larga duración permite distinguirlas claramente de las disposiciones relativas a las prestaciones por enfermedad y de asistencia social. Las instituciones y los ciudadanos se beneficiarán de esta aclaración. Los costes de aplicación serán reducidos, puesto que no se cambia radicalmente el sistema actual. Al facilitar la comparación de las prestaciones, esta opción permitiría reducir los conflictos entre instituciones, así como el tiempo y el dinero que se destinan a cada caso. Por último, esta opción es coherente con el objetivo de aumentar la protección de las personas que necesitan cuidados de larga duración.

Prestaciones por desempleo

Las opciones preferidas garantizan un vínculo reforzado entre las instituciones competentes y el solicitante. La propuesta relativa a los trabajadores fronterizos y la ampliación del período de exportación deberían facilitar la reincorporación al mercado de trabajo e incidir positivamente en los trabajadores móviles; se espera que la supresión del procedimiento de reembolso tenga consecuencias positivas generales. La ampliación del período de exportación aumentará las posibilidades de integración en el mercado de trabajo, pero no tendrá un impacto económico directo, ya que el período de exportación no excede nunca del derecho básico.

Prestaciones sociales

La opción preferida clarifica los derechos de los ciudadanos móviles de la UE y facilita una elección con conocimiento de causa por parte de los ciudadanos. Es probable que reduzca los costes reglamentarios (gastos procesales y gastos de asesoramiento jurídico) y dé mayor visibilidad a las garantías existentes para el sistema de bienestar del Estado miembro de acogida, preservando al mismo tiempo los derechos de los ciudadanos a la hora de ejercer la libre circulación.

Prestaciones familiares

El impacto de la situación de referencia es neutro. La opción horizontal c) podría suprimir los estímulos negativos que disuaden a los progenitores trabajadores de compartir las responsabilidades de educación de los hijos. La norma relativa a la concesión de las prestaciones en función únicamente de los derechos individuales permitirá establecer un vínculo claro y transparente entre el Estado miembro que concede la prestación y el beneficiario. También simplificará los procedimientos, lo que reducirá los costes reglamentarios para las autoridades públicas y los retrasos en la tramitación de las solicitudes.

No se prevé que la iniciativa tenga un impacto medioambiental.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?

Prestaciones por cuidados de larga duración

Se espera que los costes de aplicación sean reducidos, y que, a largo plazo, los Estados miembros puedan ahorrar tiempo y dinero en cada caso.

Prestaciones por desempleo

Es poco probable que la opción preferida para la **totalización de los períodos y el cálculo de las prestaciones** tenga un efecto general importante en los gastos. En comparación con las normas existentes, se espera un ahorro global moderado (29 millones de euros para los veintitrés Estados miembros declarantes).

La ampliación de tres a seis meses del **período de exportación** mínimo de las prestaciones por desempleo no tendrá ninguna repercusión económica directa, puesto que el período de exportación no supera nunca el período del derecho básico a las prestaciones por desempleo.

La opción preferida en relación con las prestaciones por desempleo para los **trabajadores fronterizos** puede dar lugar a un ligero incremento del total de los pagos (442 millones de euros en vez de 416 millones de euros en la situación de referencia).

Prestaciones sociales

Puesto que se trata de una codificación de la jurisprudencia existente, no se espera ningún coste significativo.

Prestaciones familiares

El impacto de la situación de referencia es neutro. La opción horizontal c) puede conllevar para algunos progenitores la pérdida del derecho existente sobre la base de los derechos derivados. Sin embargo, habida cuenta de que los Estados miembros apenas cumplen la obligación de conceder derechos derivados en relación con las prestaciones por educación de los hijos, se prevé que el impacto sea limitado. La opción horizontal también puede tener consecuencias económicas negativas, ya que puede que algunos Estados miembros con competencias secundarias paguen más en prestaciones. No obstante, los Estados miembros tendrán libertad para aplicar o no las normas para evitar la acumulación, de modo que cualquier incidencia económica será voluntaria. El carácter facultativo de la excepción puede reducir el impacto positivo de este cambio para los progenitores que trabajan.

No se prevé que la iniciativa tenga efectos negativos en el medio ambiente.

¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas?

No se esperan efectos directos para las empresas, las pymes y las microempresas.

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

Prestaciones por cuidados de larga duración

N.P.

Prestaciones por desempleo

N.P.

Prestaciones sociales

N.P.

Prestaciones familiares

Las opciones horizontales c) pueden acarrear un incremento de los gastos del 60 % por término medio para el Estado miembro con competencias secundarias; no obstante, los Estados miembros podrán no aplicar las normas anti-acumulación.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

Prestaciones por cuidados de larga duración

La nueva normativa contribuirá a una mejor coordinación de las prestaciones por cuidados de larga

duración y, por ende, a la libertad de circulación y de residencia. Garantizará que los ciudadanos que precisan cuidados no se vean penalizados a la hora de ejercer su derecho a la libre circulación dentro de la UE.

Prestaciones sociales

La opción da una mayor visibilidad a las garantías existentes en el Derecho de la Unión a fin de evitar que los ciudadanos de la Unión que no ejercen una actividad económica utilicen el sistema de protección social del Estado miembro de acogida como medio de subsistencia.

Prestaciones por desempleo

La ampliación del período de exportación permitirá a los solicitantes de empleo aprovechar mejor el mercado de trabajo europeo.

Prestaciones familiares

Las opciones horizontales ofrecen una mayor protección de los derechos fundamentales relativos a los derechos de la familia (artículo 33, apartado 2), con el fin de poder conciliar la vida familiar y profesional.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

La Comisión evaluará los progresos en la aplicación de la revisión una vez que hayan transcurrido cinco años desde la aplicación del marco jurídico revisado.