

El seguro de desempleo federal en Estados Unidos

Silvia Albrizio, Juan Carlos Berganza e Iván Kataryniuk



25 de mayo de 2017

El seguro de desempleo en Estados Unidos es uno de los mecanismos de aseguramiento mutuo de ámbito fiscal diseñados para atenuar las consecuencias negativas de las perturbaciones económicas. Este sistema se basa en la complementariedad de las prestaciones federales y estatales, cuyo comportamiento es muy diferente en períodos normales y de crisis. Así, el sistema de seguro de desempleo es competencia principal de los Estados en los períodos normales, mientras que el Estado federal pasa a adoptar un papel activo en los períodos de crisis, suavizando el impacto negativo de las crisis económicas sobre el consumo de los hogares y mitigando los efectos heterogéneos entre Estados.

Este es un elemento diferencial respecto a la Unión Monetaria Europea, que carece de instrumentos de estabilización fiscal automáticos para el conjunto del área; por ello, los costes derivados de las perturbaciones deben ser asumidos por cada país, lo que dificulta un funcionamiento homogéneo del área.

Este artículo ha sido elaborado por Silvia Albrizio, Juan Carlos Berganza e Iván Kataryniuk¹, de la Dirección General de Economía y Estadística.

Introducción

Una unión monetaria se enfrenta al reto de operar bajo una política monetaria común en situaciones en que los Estados miembros tienen que hacer frente a perturbaciones asimétricas (idiosincrásicas) o a perturbaciones simétricas con efectos heterogéneos. El fortalecimiento de la integración económica entre los miembros de la unión puede llevar a una mayor sincronización de sus ciclos económicos, dado que, por ejemplo, el mayor volumen de comercio derivado de la integración facilita la transmisión de perturbaciones no solo de demanda sino también de oferta, debido a la mayor facilidad para la transmisión de tecnología [véase Frankel y Rose (1998)]. Pero también puede propiciar que las perturbaciones idiosincrásicas o con impactos diferenciados sean más frecuentes, pues la desaparición de las barreras comerciales favorece el aumento de la especialización productiva [Krugman (1993)].

Estados Unidos constituye una unión monetaria de la que se pueden extraer lecciones tanto de la presencia de efectos heterogéneos entre Estados de las perturbaciones como de la forma de afrontarlos. Algunos ejemplos de perturbaciones asimétricas recientes son los desastres naturales del huracán Katrina en Luisiana o la crisis fiscal de Detroit. En cuanto a perturbaciones comunes con impactos diferenciados, cabe citar la caída del precio del petróleo de 2014-2015 (con efectos negativos en Estados productores, como Texas o Dakota del Norte, y positivos en los que utilizan el petróleo como insumo), la disminución del gasto federal en defensa (con mayor incidencia en los Estados donde esta actividad supone un mayor porcentaje del PIB) o la crisis inmobiliaria (*subprime*) que antecedió a la crisis financiera de 2008, que tuvo mayores efectos en aquellos Estados con mayor peso de la actividad constructora (los Estados del conocido como *Sun Belt*; véase gráfico 1).

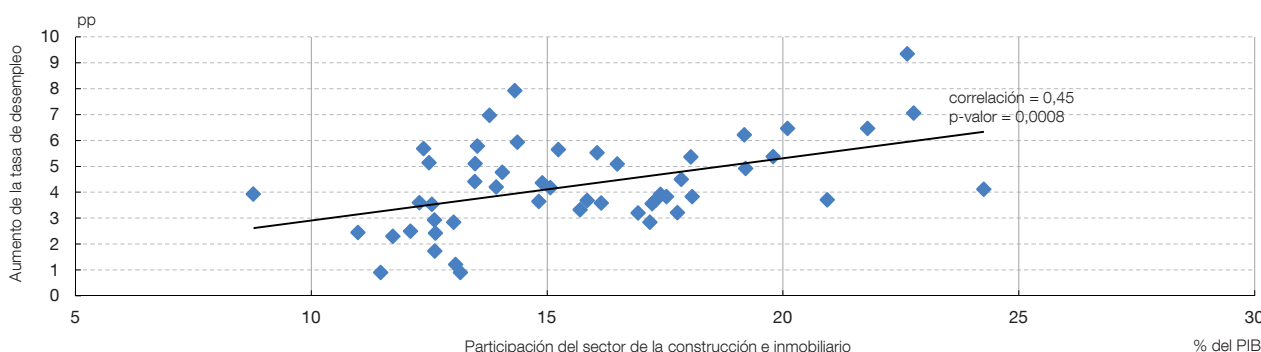
Para moderar las caídas de la producción y de la renta que afectan a Estados o regiones determinados, las uniones monetarias disponen de mecanismos de aseguramiento mutuo (*risk sharing*)². En general, estos mecanismos, que pueden ser de carácter privado o público, actúan limitando el grado de traslación de la caída de la producción al gasto de los hogares. De una parte, los agentes afectados por las perturbaciones pueden obtener rentas laborales o financieras provenientes de otros Estados o regiones que no estén afectados (canal renta), o pueden suavizar su consumo o inversión a través del crédito (canal crédito). De otra, entre los mecanismos de naturaleza pública, las transferencias fiscales procedentes de un presupuesto central o federal también pueden actuar como amortiguadores. En el caso de Estados Unidos, se estima [Asdrubali *et al.* (1996)] que este tipo de transferencias, materializadas a través de inversión pública del Estado federal o de mecanismos de protección social, han permitido atenuar de manera efectiva el impacto de perturbaciones idiosincrásicas en la unión. Uno de estos mecanismos es el seguro de desempleo federal, que es el objeto de análisis de este artículo.

En la sección segunda, se describe el diseño del seguro de desempleo en Estados Unidos. En épocas de bonanza, el seguro es competencia principalmente de los Estados; en cambio,

¹ Los autores agradecen el excelente apoyo técnico de Marina Conesa y Patricia Jiménez.

² Existe evidencia de que la existencia de *risk sharing* también puede propiciar un aumento de la especialización productiva de los Estados [véase Kalemli-Ozcan *et al.* (2003)].

IMPACTO DE LA CRISIS EN EL DESEMPLEO Y PESO DE LA CONSTRUCCIÓN



FUENTES: US Department of Labor, US Bureau of Economic Analysis y cálculos propios.

en períodos de crisis, cuando se producen aumentos notables del desempleo, el Estado federal adopta un papel activo otorgando préstamos a los Estados y realizando transferencias directas a los desempleados. En la sección tercera, se analiza el comportamiento de este sistema de desempleo durante la reciente crisis financiera, señalando algunas de sus deficiencias y analizando su efecto estabilizador sobre la actividad. La cuarta sección del artículo incide en las limitaciones del actual sistema de desempleo y revisa algunas de las propuestas de reforma planteadas. Finalmente, la última sección presenta unas breves conclusiones.

El seguro de desempleo en Estados Unidos

El seguro de desempleo federal, creado en 1935 por la *Social Security Act*, supuso un importante paso en la integración económica regional en Estados Unidos. Se trata de un sistema común para toda la unión, pero que, a la vez, cuenta con una elevada discrecionalidad para que los Estados fijen diferentes niveles de recaudación y prestaciones. El sistema está basado en la acumulación de reservas (generadas a partir de cotizaciones sociales) en épocas de bonanza para financiar las prestaciones por desempleo en períodos de crisis. Consta de dos tramos, federal y estatal, que se complementan para otorgar consistencia al sistema. El esquema 1 representa de manera esquemática el sistema de cotizaciones y prestaciones en los dos tramos. Las cotizaciones federales se abonan en una cuenta única federal, mientras que las estatales se abonan en cuentas designadas (*trust funds*) que mantiene cada Estado.

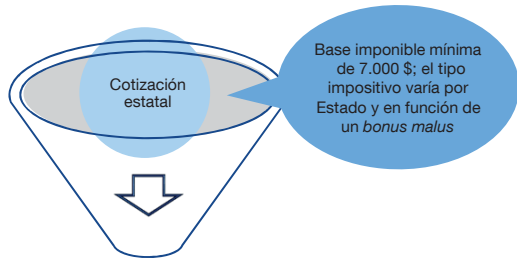
EL PAPEL ESTATAL

Como se ha apuntado antes, aunque existen unas normas federales comunes, los principales parámetros del sistema se fijan a nivel estatal. En el tramo estatal, la base imponible varía por Estado, con un límite inferior de 7.000 dólares. De la misma forma, los Estados pueden decidir la duración de las prestaciones y la tasa de reemplazo (es decir, la relación entre la prestación y el salario percibido antes de entrar en el desempleo). En el caso de la base imponible, el rango en el que se ubica la base imponible máxima oscila entre los 7.000 dólares de Arizona, California o Florida y los 45.000 dólares de Washington. En cuanto al tipo impositivo, cada Estado fija un intervalo que se basa en un sistema de penalizaciones al empleador (*bonus malus*), que depende de los despidos en sus empresas en los últimos años, además de otra serie de factores [Fath y Fuest (2005)]. De esta forma, aquellos empleadores con menor número de despidos en los últimos tres años cotizan con un tipo impositivo cercano a cero sobre su base imponible, mientras que aquellos con más despidos alcanzan tipos impositivos de entre el 5 % y el 11 %, dependiendo del Estado.

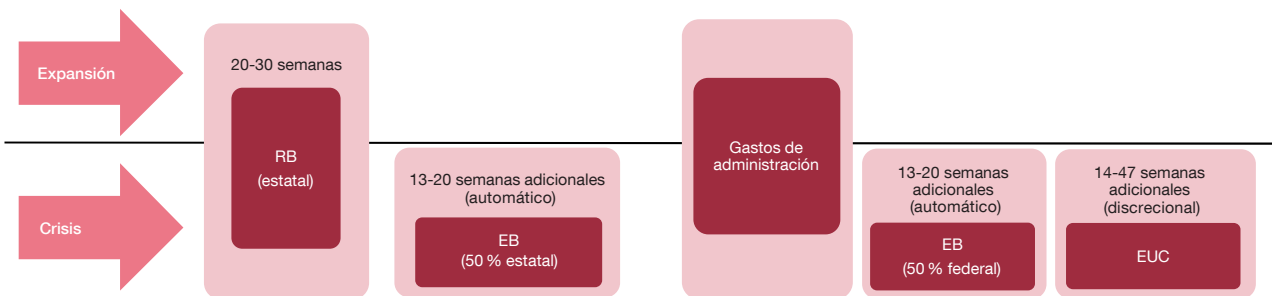
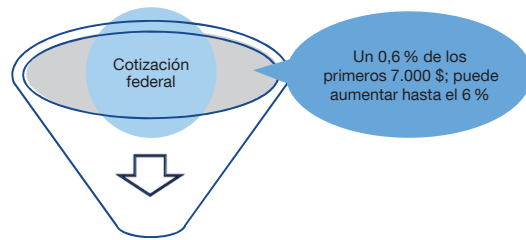
En tiempos normales, los desempleados tienen derecho a unas prestaciones estatales cuya duración oscila entre 20 y 30 semanas para aquellos trabajadores desempleados por

FUNCIONAMIENTO DEL SEGURO DE DESEMPLEO

FINANCIACIÓN ESTATAL



FINANCIACIÓN FEDERAL



FUENTE: Banco de España.

NOTA: RB: *Regular benefits* (prestaciones estatales). EB: *Extended benefits* (transferencias federales automáticas). EUC: *Emergency unemployment compensation* (transferencias federales discrecionales).

causas ajenas a su voluntad, una duración notablemente inferior a la del área del euro, como se señala en el recuadro 1. En cuanto a la tasa de reemplazo, la prestación supone un porcentaje del último salario percibido que oscila entre un 35 % en Alaska y cerca del 60 % en Hawái, una tasa comparable a la de otros países desarrollados (véase recuadro 1). Para no limitar la movilidad de los trabajadores, que es un mecanismo de ajuste natural ante este tipo de perturbaciones, el Estado en el que el trabajador ha generado el derecho a la prestación debe pagar la prestación con independencia de la residencia del desempleado, lo que implica la existencia de transferencias entre Estados.

EL PAPEL FEDERAL

El gasto federal en desempleo se financia con un tipo impositivo fijo e igual para todos los Estados, del 6 % sobre los primeros 7.000 dólares de base imponible. En paralelo, y en condiciones normales, los empleadores reciben un crédito fiscal del 5,4 %, de forma que el tipo efectivo se sitúa en el 0,6 %.

El Estado federal tiene un rol muy diferente en épocas de bonanza y de crisis. En períodos de bonanza, su papel es fundamentalmente pasivo: fija los requerimientos mínimos del sistema y cubre los costes administrativos. Sin embargo, en tiempos de crisis adopta un papel activo para compartir riesgos y solventar posibles problemas de liquidez, mediante dos tipos de actuaciones: préstamos a las cuentas estatales y transferencias directas.

En primer lugar, el Estado federal puede mitigar los posibles problemas de liquidez mediante préstamos de la cuenta federal a las cuentas estatales que se hayan quedado sin reservas. Si el préstamo se devuelve dentro del año fiscal, se considera un préstamo de

liquidez y no se cargan intereses; si no se devuelve, se carga un interés similar al de la deuda pública federal, cuyo pago debe proceder del presupuesto estatal. Además, por cada año que se retrase la devolución del préstamo, el crédito fiscal sobre el tipo mínimo federal se reduce en 0,3 pp y lo recaudado se utiliza para reducir la deuda actual. Los préstamos ayudan a los Estados al proporcionarles financiación a bajo coste en un momento en el que la financiación de mercado podría encarecerse y al permitir alargar los plazos de devolución, lo que suaviza una posible restricción crediticia. No obstante, tanto los intereses sobre los préstamos como el aumento automático de los tipos de cotización son mecanismos orientados a disminuir el riesgo moral en el comportamiento fiscal de los Estados federales, al desincentivar su recurso al sistema de préstamos frente al ahorro preventivo.

Por otra parte, el Estado federal puede realizar transferencias directas a los desempleados, que pueden ser automáticas o discrecionales. Las automáticas —o prestaciones extendidas— corresponden a un programa a nivel federal que extiende la duración de las prestaciones en períodos de desempleo alto y creciente a nivel estatal, y cuyo coste se distribuye a partes iguales entre la cuenta estatal y la cuenta federal (véase esquema 1). Sin embargo, durante la última crisis el Congreso decidió que el coste total de la extensión lo asumiera la cuenta federal, ya que los Estados habían puesto requisitos muy restrictivos para la activación del programa, con el objetivo de que el aumento de prestaciones no fuera demasiado oneroso para sus cuentas. Con el sistema actual, para que se activen las transferencias automáticas en un determinado Estado, la tasa de desempleo debe ser mayor que en alguno de los tres años previos y debe ser superior a un determinado nivel (en la actualidad, el 8 % para la extensión de 20 semanas)³. Estos requisitos de activación tienen mucha importancia para evitar transferencias permanentes entre Estados.

Las transferencias discrecionales, por su parte, se han realizado a través de ocho programas implementados desde 1950 —el último, en el período 2008-2013—, aprobados de forma *ad hoc* por el Congreso y financiados con el presupuesto federal. Su activación ha dependido también de la tasa de desempleo a nivel estatal.

Resultados del sistema

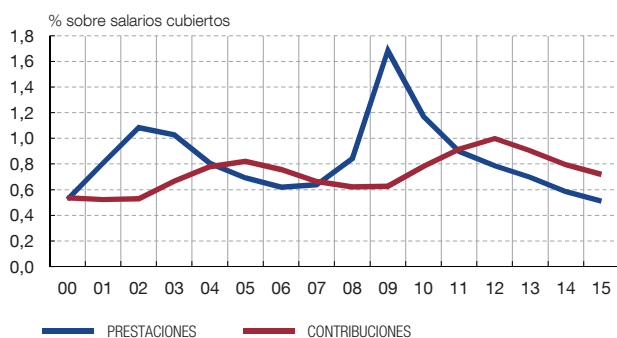
LA EVOLUCIÓN DE LOS FONDOS DE DESEMPLEO A LO LARGO DEL CICLO

Como se ha comentado anteriormente, para garantizar la neutralidad presupuestaria del sistema es necesario un ahorro en épocas de bonanza suficiente para sufragar los mayores gastos en períodos de crisis. Sin embargo, durante los años anteriores a la crisis de 2008-2009 los Estados no acumularon reservas suficientes; de hecho, algunos Estados recortaron los tipos impositivos durante la época de bonanza y redujeron el volumen de los fondos (véase gráfico 2). Por este motivo, algunos autores han señalado que, en lugar de aplicar el principio de financiación anticipada (*forward funding*), que garantiza un comportamiento contracíclico de los fondos de desempleo, se produjo una gestión procíclica de ellos [Stone y Chen (2014)]. Además, durante la crisis hubo casos de recortes en las ayudas de desempleo motivados por la insuficiencia de recursos. En concreto, en Estados como Georgia, Carolina del Norte o Florida la extensión de las prestaciones estatales se redujo, pasando de 26 semanas a entre 12 y 23 semanas, dependiendo de la tasa de desempleo.

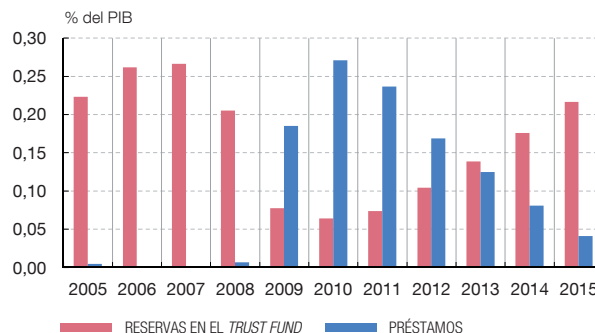
Como se puede ver en el gráfico 2, las contribuciones comenzaron a caer antes de la crisis, lo que hizo que el ritmo de acumulación de fondos se redujera. A finales de 2007,

³ En 2012, la Ley de Alivio Fiscal y Creación de Empleo de la Clase Media (*Middle Class Tax Relief and Job Creation Act*) introdujo un programa —voluntario para los Estados— conocido como *Short-Time Compensation Program*, que proporciona un complemento proporcional al salario para empleados que han reducido sus horas de trabajo en lugar de ser despedidos (*work-sharing*). La extensión de este mecanismo obligaría a adaptar los parámetros de activación del régimen de seguro de desempleo para proporcionar una cobertura homogénea y coherente en todos los Estados.

1 PRESTACIONES Y CONTRIBUCIONES DEL SEGURO DE DESEMPLEO (a)



2 RESERVAS Y PRÉSTAMOS DEL SEGURO DE DESEMPLEO FEDERAL (b)



FUENTES: US Department of Labor, US Bureau of Economic Analysis y cálculos propios.

- a Entre las prestaciones, no se incluye el Programa de Transferencias Discrecionales.
- b Reservas acumuladas en las cuentas designadas estatales.

33 Estados tenían fondos acumulados (en sus cuentas designadas) equivalentes a menos de un año de reservas en caso de crisis (una medida habitual de la solvencia de estos programas). La recesión que se inició en torno a la crisis *subprime* duró hasta mediados de 2009 (según la NBER, institución que data los períodos de recesión en Estados Unidos), pero el mercado de trabajo tardó muchos más trimestres en recuperarse, y la insuficiencia de los programas estatales llevó a que 36 Estados solicitaran préstamos a la cuenta federal. La cuantía de estos préstamos llegó a ser el 84 % de las prestaciones estatales y a suponer un 0,3 % del PIB de Estados Unidos.

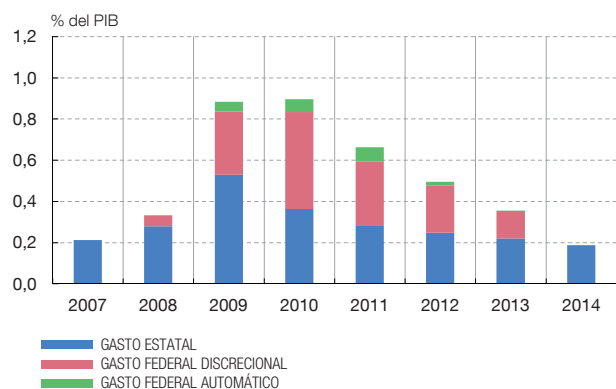
Actualmente, en un contexto en el que la tasa de paro se sitúa cercana a su tasa natural, menos de la mitad de los Estados cuentan con las reservas suficientes en sus cuentas designadas para pagar un año de prestaciones en caso de crisis, y es probable que cuando llegue la próxima recesión sigan estando infracapitalizados. No obstante, la infracapitalización de estos fondos no es un fenómeno nuevo: de acuerdo con un informe de la Government Accountability Office (2010), el tipo efectivo sobre los salarios cubiertos por el seguro de desempleo pasó de 1,15 %, en la década de 1979-1988, a 0,65 %, en la década de 1999-2008. Las propuestas que se están haciendo en la actualidad para reformar el sistema van en la línea de aumentar la base imponible mínima, a escala estatal y federal, y de ligar la cotización social al nivel de reservas de la cuenta designada.

EFEECTO ESTABILIZADOR DEL SISTEMA FEDERAL

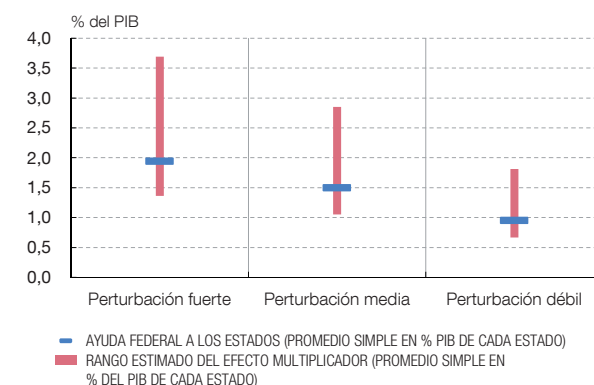
Como ocurre con otros sistemas de prestaciones por desempleo, la extensión, automática o discrecional, de las prestaciones durante un período de desempleo alto tiene beneficios y costes. Entre los aspectos positivos, destaca su papel como estabilizador automático, ya que las prestaciones extendidas permiten mantener el poder de compra de los desempleados [Chetty (2008)], lo que, a nivel agregado, proporciona un estímulo adicional para la recuperación económica. Además, facilitan que la búsqueda de empleo permita acceder a un puesto de trabajo más acorde con sus características y la mejora de la empleabilidad de los parados a través de medidas de formación, redundando en una ganancia de eficiencia. Entre los aspectos negativos, un aumento de las prestaciones puede ralentizar el retorno al empleo después de una recesión, al elevar el salario de reserva y reducir la intensidad con la cual los trabajadores buscan un nuevo trabajo.

Durante la crisis financiera, el gasto en prestaciones por desempleo en Estados Unidos alcanzó un máximo cercano al 1 % del PIB en 2009 y 2010. Cerca de la mitad de ese gasto

1 GASTO FEDERAL Y ESTATAL EN TRANSFERENCIAS POR DESEMPLEO



2 TRANSFERENCIAS FEDERALES Y EFECTOS ESTIMADOS SOBRE LA ACTIVIDAD DE LOS ESTADOS (a)



FUENTES: US Department of Labor, US Bureau of Economic Analysis y cálculos propios.

a Los Estados se clasifican en tres grupos dependiendo del tamaño del aumento de la tasa de desempleo estatal, en puntos porcentuales. Los gastos y los efectos económicos son calculados sobre el PIB de cada Estado. El rango de los multiplicadores incluye un coeficiente mínimo de 0,7 y un coeficiente máximo de 1,9, coherentemente con el análisis de Congressional Budget Office (2010).

correspondió a gasto federal, principalmente de carácter discrecional (véase gráfico 3). Para analizar el impacto diferencial de ese gasto por Estados, se ha realizado una aproximación a su efecto macroeconómico. El gráfico 3 representa el impacto de la extensión de las transferencias federales sobre la actividad de cada Estado, calculado teniendo en cuenta el gasto federal por Estado —acumulado entre 2008 y 2013— y utilizando un rango de multiplicadores estándar para las prestaciones de desempleo⁴ [Congressional Budget Office (2010)]. Como se puede apreciar, el Gobierno federal gastó en prestaciones alrededor de un 2 % del PIB estatal acumulado en los Estados donde la crisis económica tuvo un mayor efecto en términos de empleo, el doble que en los Estados donde ese efecto fue menor. Esto resultó en un impacto acumulado sobre el PIB de entre 1,5 y 4 puntos, en el primer caso, y de entre 0,5 y 2 puntos, en el segundo, lo que permite concluir que las prestaciones federales suavizaron notablemente el impacto de la crisis económica entre Estados.

Cabe matizar que, si bien la estimación anterior proporciona una valoración indicativa del impacto económico de las prestaciones, no aproxima el impacto económico neto del sistema por desempleo, ya que este debería incluir también el impacto de las cotizaciones y el coste de oportunidad de los préstamos. En este sentido, un aumento de los impuestos al trabajo puede afectar a las decisiones de consumo y de trabajo de los hogares, y a las decisiones de contratación de las empresas. Además, estos impuestos afectan en mayor medida a los contribuyentes con ingresos bajos y moderados, que tienen una propensión marginal al consumo más alta [véase Parker (1999), Dynan *et al.* (2004) o Jappelli y Pistaferri (2014)].

Por su parte, la contribución de los préstamos federales a las cuentas públicas estatales puede aproximarse mediante el diferencial entre el tipo de interés de la deuda estatal y el tipo de interés aplicado a estos préstamos. Este diferencial variará dependiendo de la situación económica y de las políticas aplicadas en cada Estado, así como de su calificación crediticia. Durante una crisis, un recorte de la calificación crediticia puede pesar

4 Estos cálculos se refieren únicamente al tramo federal del seguro de desempleo, puesto que se utiliza un multiplicador específico para el gasto federal [Congressional Budget Office (2010)]. Como se puede ver en el gráfico 3, en el tramo estatal también se aumentó el gasto durante la recesión, aunque en menor medida que en el tramo federal.

significativamente sobre el tipo de interés de los bonos estatales, aumentando el beneficio implícito obtenido del préstamo federal.

Problemática y reformas del seguro de desempleo

Aunque el seguro de desempleo en Estados Unidos proporciona importantes beneficios a los trabajadores y a la economía en su conjunto, los expertos⁵ han resaltado una serie de deficiencias que han dado lugar a diversas propuestas de reforma, algunas de las cuales ya se encuentran en funcionamiento.

- Transferencias federales: El programa de extensión automática de los beneficios impone unas condiciones demasiado restrictivas en caso de crisis severa, ya que los criterios de activación se ponen en funcionamiento de forma muy lenta y se retiran antes de que las condiciones hayan mejorado de manera suficiente. Esto hace necesario un mayor impulso discrecional. En este sentido, la propuesta de presupuesto fiscal del presidente Obama para 2017 contenía algunas sugerencias de mejora, como una ampliación de la financiación federal del programa hasta el 100 %, o la cobertura de hasta 52 semanas en Estados que o bien registren rápidos incrementos en la tasa de paro o bien experimenten una tasa de paro elevada⁶. De esta forma, aumentaría el aseguramiento mutuo, al pasar a financiarse las prestaciones extendidas mediante la cuenta federal, lo que exigiría aumentar también el tramo federal de las cotizaciones.
- Algunos analistas han propuesto un mecanismo de activación adicional, dependiente de la tasa de paro a nivel federal [West *et al.* (2016)]. La financiación de este tramo provendría de la reinstauración de un impuesto del 0,2 % sobre el salario pagado por los empresarios (que estuvo vigente hasta 2011, cuando el tipo impositivo a nivel federal era del 0,8 %) y de la elevación e indexación a la inflación de la cuantía (7.000 dólares actualmente) sobre la que se cobran los impuestos federales.
- Estas medidas, en general, se orientan a la extensión y adecuación de las transferencias automáticas, para que sean el principal instrumento federal de provisión de prestaciones por desempleo en caso de crisis, y a reducir el peso de las transferencias discrecionales, que durante la crisis pasada alcanzaron un tamaño notablemente superior al de las automáticas. Debe tenerse en cuenta que la puesta en marcha de las transferencias discrecionales depende de que se alcancen acuerdos políticos a nivel federal, cuya dificultad dependerá de la correlación de fuerzas en la Cámara de Representantes y el Senado.
- Préstamos: Como se puso de manifiesto durante la crisis, el sistema de pago de intereses de los préstamos penaliza, en principio, a los Estados con buen comportamiento fiscal pero sometidos a una situación de crisis prolongada. Por este motivo, ya en 2014 se introdujo una regla de solvencia, que permite acceder a los Estados a un sistema federal de préstamos sin intereses. Este mecanismo tiene un período de despliegue hasta 2019. Para poder acudir a

⁵ Véase, por ejemplo, *Fiscal Year 2017, Budget of the US Government*.

⁶ Se fijarían cuatro umbrales, en 6,5 %, 7,5 %, 8,5 % y 9,5 %, y, a medida que la tasa de paro del Estado fuera alcanzando estos valores, se añadirían 13 semanas adicionales al seguro de desempleo. También se pondría en funcionamiento si la tasa de paro se sitúa por debajo pero está aumentando de forma rápida. Por ejemplo, si la tasa de paro de un Estado se sitúa en 5,5 % pero en el año anterior ha aumentado 1 pp, también permitiría extender en 13 semanas las prestaciones por desempleo.

este tipo de préstamo, se deben cumplir tres condiciones: i) haber acumulado, en al menos uno de los últimos seis años, un nivel de reservas en la cuenta designada que cubra un año de prestaciones en caso de crisis; ii) no haber reducido en más de 20 pp las cotizaciones sociales desde la última vez que se cumplió el criterio i), y iii) mantener un nivel de cotizaciones que cubra una cantidad razonable de las prestaciones de desempleo. Únicamente seis Estados (Alaska, Hawái, Maine, Montana, Oregón y Washington) cumplían en 2007 con esta regla de solvencia.

- Administración y políticas activas: El sistema de desempleo en Estados Unidos se diseñó originalmente como un sistema pasivo basado, en gran parte, en las prestaciones por desempleo y sin políticas de activación relevantes. A lo largo de los años, el sistema ha ido incorporando lentamente algunas políticas activas. Por ejemplo, exigiendo que la búsqueda de trabajo sea una condición de elegibilidad para el seguro de desempleo y ofreciendo incentivos a los Estados a través de mandatos y subsidios discrecionales para proporcionar políticas activas de empleo. En este sentido, la Ley de Alivio Fiscal y Creación de Empleo de la Clase Media de 2012 introdujo algunos mecanismos adicionales para evaluar la empleabilidad, junto a programas de ayuda a la búsqueda de empleo. En este contexto, cabe destacar que, en términos generales, los mecanismos de reemplazo requieren una dimensión descentralizada de las políticas y de la prestación de servicios, con el objetivo de ofrecer políticas y servicios adaptados y personalizados a nivel local. Sin embargo, la coordinación de las políticas de activación a nivel federal puede aumentar la eficiencia de estos programas, al crear *spillovers* de conocimientos y competencias⁷, reducir el desajuste de competencias entre industrias y ocupaciones (*skills mismatch*) y garantizar un apoyo al reemplazo homogéneo entre los Estados.

Conclusiones

En una unión monetaria, la mayor integración económica podría contribuir a aumentar la transmisión de las perturbaciones macroeconómicas entre los miembros de la unión, sincronizando sus ciclos económicos y, al mismo tiempo, ampliando la heterogeneidad del impacto de estas perturbaciones entre Estados, dada la mayor especialización productiva que podría generarse entre ellos. Para atenuar las consecuencias negativas diferenciales de las perturbaciones económicas, se pueden instituir mecanismos a nivel del conjunto de la unión para compartir riesgos de ámbito fiscal, a través, por ejemplo, de un seguro de desempleo.

En este sentido, en Estados Unidos, el sistema de seguro de desempleo se basa en la complementariedad de las prestaciones federales y estatales, financiadas a través de cotizaciones federales y estatales que se abonan, respectivamente, en una única cuenta común y en cuentas designadas. Una de las principales características del sistema es su comportamiento diferente en períodos normales y de crisis. Primero, los Estados acumulan un colchón de fondos en épocas de bonanza para proporcionar prestaciones por desempleo en períodos de crisis, aplicando el principio de financiación anticipada. Segundo, el Estado federal pasa de adoptar un rol pasivo en épocas normales, en las cuales se limita a fijar los requerimientos mínimos del sistema y a cubrir los costes administrativos, a tener un papel activo para promover el aseguramiento mutuo y solventar posibles problemas de liquidez mediante préstamos a las cuentas estatales y transferencias directas.

⁷ El 0,25 % de los fondos disponibles para el trabajo compartido se reservan para proveer actividades de divulgación y compartir las mejores prácticas entre los Estados.

Estos mecanismos facilitan la estabilización automática de la economía, suavizando el impacto de las crisis económicas sobre el consumo de los hogares y mitigando los efectos diferenciales entre Estados. Este es, de hecho, un elemento diferencial característico respecto a la Unión Monetaria Europea, que carece de instrumentos fiscales automáticos de estabilización para el conjunto del área que le permitan compartir los riesgos derivados de perturbaciones de índole idiosincrásica de cada país o de perturbaciones comunes con efectos diferenciados por país. En ausencia de estos mecanismos, los costes derivados de estas perturbaciones deben ser asumidos por cada Estado, dificultando un funcionamiento homogéneo del área. En Estados Unidos, por el contrario, se estima que durante la última recesión las prestaciones por desempleo federales tuvieron un impacto acumulado positivo sobre el PIB de entre 1,5 y 4 puntos en los Estados más afectados por ella. Al mismo tiempo, el diseño del sistema garantiza que las transferencias federales se circunscriban únicamente a épocas de crisis y, de esta forma, se evite un flujo constante de fondos hacia algunos Estados.

25.5.2017.

BIBLIOGRAFÍA

- ASDRUBALI, P., B. E. SØRENSEN y O. YOSHA (1996). «Channels of interstate risk sharing: United States 1963-1990», *The Quarterly Journal of Economics*, 111 (4), pp. 1081-1110.
- CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (2010). *Policies for increasing economic growth and employment in 2010 and 2011*.
- CHETTY, R. (2008). «Moral Hazard versus Liquidity and Optimal Unemployment Insurance», *Journal of Political Economy*, vol. 116 (2), 04, University of Chicago Press, pp. 173-234.
- DYNAN, K., J. SKINNER y S. P. ZELDES (2004). «Do the Rich Save More?», *Journal of Political Economy*, 112 (2), pp. 397-444.
- FATH, J., y C. FUEST (2005). *Experience Rating of Unemployment Insurance in the US: A Model for Europe?*, CESifo DICE Report, 3 (2), pp. 45-50.
- FRANKEL, J., y A. ROSE (1998). «The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criterion», *Economic Journal*, 108, pp. 1009-1025.
- GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO) (2010). «Unemployment insurance trust funds: long standing state financing policies have increased risk of insolvency», *GAO 10*, p. 440.
- JAPPELLI, T., y L. PISTAFERRI (2014). «Fiscal Policy and MPC Heterogeneity», *American Economic Journal: Macroeconomics*, 6, pp. 107-136.
- KALEMLI-OZCAN, S., B. E. SØRENSEN y O. YOSHA (2003). «Risk Sharing and Industrial Specialization: Regional and International Evidence», *American Economic Review*, vol. 93 (3), American Economic Association, pp. 903-918.
- KRUGMAN, P. (1993). «Lesson of Massachusetts for EMU», en F. Giavazzi y F. Torres (eds.), *The Transition to Economic and Monetary Union in Europe*, Nueva York, Cambridge University Press.
- PARKER, J. A. (1999). «The Reaction of Household Consumption to Predictable Changes in Social Security Taxes», *American Economic Review*, 89 (4), pp. 959-973.
- STONE, C., y W. CHEN (2014). *Introduction to Unemployment Insurance*, Center for Budget and Policy Priorities, Washington, DC.
- WEST, R., I. DUTTA-GUPTA, K. GRANT, M. BOTEACH, C. MCKENNA y J. CONTI (2016). *Strengthening unemployment protections in America*, Center for American Progress.

Generalmente, los sistemas de desempleo presentan un fuerte grado de heterogeneidad entre países en cuanto a su diseño y su aplicabilidad práctica. En concreto, hay diferencias respecto a la financiación (p. e., impuestos federales y estatales), las prestaciones (contributivas/asistenciales, duración, condicionalidad, etc.) y las políticas activas de empleo. Asimismo, los países se diferencian según el funcionamiento de otros estabilizadores automáticos, instituciones y redes sociales que afectan al mercado de trabajo. Aunque esta heterogeneidad no permite una comparación precisa del sistema de desempleo de Estados Unidos con los de otros países, en particular respecto a los agregados de países —área del euro (AE) y OCDE—, el cuadro adjunto intenta situar el sistema de desempleo de Estados Unidos en perspectiva internacional.

En términos de magnitud de la perturbación y del consecuente gasto gubernamental durante la reciente crisis, Estados Unidos

tuvo un aumento de la tasa de desempleo mayor que la media de los países de la OCDE y del AE, pasando de un 5 % en 2005 a un 9,4 % en 2009/2010, y gastó el 1 % anual del PIB en prestaciones por desempleo (estatales y federales), situándose en línea con los países de la OCDE, pero experimentando un aumento del gasto notablemente mayor (Estados Unidos: 0,7 pp; OCDE: 0,2 pp). En términos de parámetros del sistema de desempleo, Estados Unidos proporciona una tasa de reemplazo mayor que la del Reino Unido y menor que la de Japón y que la mediana de los países del AE y de la OCDE. Asimismo, en 2010, la duración máxima de las prestaciones regulares en Estados Unidos coincidió con la del Reino Unido, pero resultó notablemente inferior a la del AE. Si se incluyesen las semanas adicionales de los programas federales, la duración máxima de las prestaciones en Estados Unidos podía superar la duración de las prestaciones en el AE.

Cuadro
INDICADORES DE DESEMPLEO (a)

Tasa de desempleo (%) (b)	2005	2009-2010	2014
Estados Unidos	5,1	9,4	6,2
Reino Unido	4,8	7,7	6,1
Área del euro	9,0	9,8	11,6
Japón	4,4	5,1	3,6
OCDE	6,6	8,2	7,4
Tasa de reemplazo (% NET) (c)	2005	2009-2010	2014
Estados Unidos	62,0	60,0	61,3
Reino Unido	19,0	19,0	19,8
Área del euro	64,2	66,3	66,2
Japón	66,0	67,5	69,3
OCDE	60,1	62,9	63,3
Gasto gubernamental en prestaciones por desempleo (% PIB) (d)	2005	2009-2010	2013
Estados Unidos	0,3	1,0	0,4
Reino Unido	0,2	0,4	0,3
Área del euro (e)	1,2	1,6	1,5
Japón	0,3	0,3	0,2
OCDE	0,8	1,0	0,9
Duración de las prestaciones de desempleo regulares (semanas) (f)	2010		
Estados Unidos	26		
Reino Unido	26		
Área del euro	62		
Japón	17		

FUENTES: Datastream, OCDE y *Social Policy Indicators*.

- a** Los indicadores del área del euro y de los países de la OECD son promedios simples.
b Tasa de desempleo en porcentaje de la población activa (personas de entre 15 y 64 años). Fuente: Datastream.
c Tasa neta de reemplazo para un solo trabajador, ingresos anteriores = 67 % AW: fase inicial de desempleo. Elegible para el seguro de desempleo, pero no califica para la asistencia de vivienda en efectivo o asistencia social. Fuente: OECD, *Tax-Benefit Models*.
d Gasto gubernamental en prestaciones por desempleo (% PIB). Fuentes: OECD.
e No incluye Chipre, Lituania ni Malta.
f Duración de las prestaciones de desempleo regulares: número máximo de semanas durante las cuales el trabajador despedido recibe el subsidio de desempleo regular. Fuente: *Social Policy Indicators*.