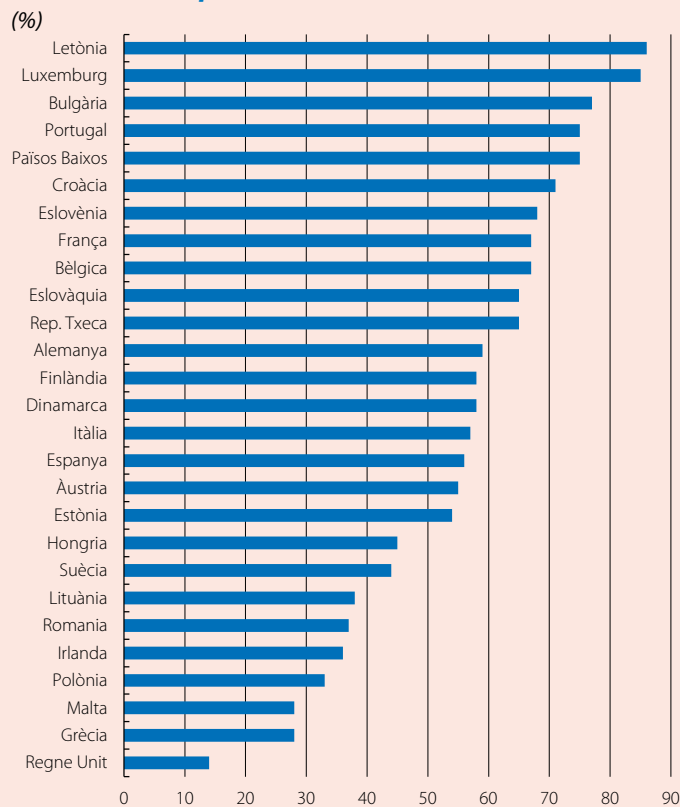


L'assegurança d'atur: es pot mantenir la xarxa de seguretat al mateix temps que s'incentiva la recerca de feina?

El 2008-2009, els EUA, com la majoria de les economies, es trobaven immersos en la pitjor crisi des de la Gran Depressió. Com a resultat, la taxa d'atur va passar del 5% del 2007 al 10% del 2010. En aquest context, el Congrés nord-americà va decidir ampliar el període màxim per rebre les prestacions de l'assegurança d'atur de les 26 setmanes vigents a les 99 setmanes. L'extensió del programa va ser un èxit en termes de cobertura (en els dos primers anys, se'n van beneficiar 18 milions de persones). Així i tot, no va estar exempta de polèmica, ja que es van discutir públicament els possibles efectes en la lentitud de la posterior recuperació de l'ocupació.¹ Com s'explica aquesta polèmica?

El debat no deixa de ser una reedició de la discussió acadèmica sobre les repercussions de l'assegurança d'atur. Abans de repassar-les, convé descriure els elements que constitueixen l'assegurança d'atur típica als països avançats. D'entrada, és important destacar que, com ho indica la seva denominació, és un instrument d'assegurament davant l'eventualitat de la pèrdua d'ocupació. Es tracta, reiterem-ho, d'una assegurança davant un risc, una assegurança que, a més a més, té un caràcter redistributiu, ja que, en certa mesura, hi ha una transferència entre els qui tenen més probabilitats de perdre la feina i els qui en tenen menys.

Taxa de reemplaçament * als països de la Unió Europea el 2013



Nota: * La taxa de reemplaçament es calcula com la ràtio de la suma de l'assegurança d'atur en la fase inicial de desocupació sobre els ingressos abans de l'atur d'un empleat solter i que rebia el 100% del salari mitjà. Els imports són en termes nets (deduïts els impostos i les cotitzacions a la Seguretat Social).

Font: "la Caixa" Research, a partir de dades de l'OCDE.

Com s'estructura aquesta assegurança? L'esquema més habitual és el següent: un treballador que perd la feina de manera involuntària i que compleix certes condicions (en especial, un temps mínim de treball previ) rep una prestació per atur per un import que, a la majoria de països, guarda relació amb els seus salaris recents. La relació prestació-salaris (o ingressos) anteriors és el que es coneix, en la literatura econòmica, com taxa de reemplaçament. En general, la prestació es rebrà durant un temps màxim definit i tendeix a disminuir a mesura que el termini s'esgota. La percepció de l'assegurança d'atur està subjecta al compliment de determinades condicions, que varien sensiblement entre països: així, mentre que, a França, només cobren els qui busquen feina de manera «provada i continuada», al Regne Unit o a Àustria, els qui rebutgen una oferta poden veure suspesa la prestació de manera temporal o definitiva.

Malgrat la tendència a compartir un esquema comú, els països avançats presenten notables diferències en les dues variables principals de l'assegurança: la quantia i la durada. És habitual aproximar la quantia mitjançant la taxa de reemplaçament. Si ens limitem als països de la UE, aquesta taxa oscil·la de manera ben clara, com s'aprecia al gràfic: mentre que, a Letònia, Luxemburg, Bulgària, Portugal, els Països Baixos i Croàcia, se situa per damunt del 70%, en el cas de Malta, Grècia i el Regne Unit, la xifra és inferior al 30%. El període màxim de recepció de les prestacions també varia molt. A la UE, el 2010, aquest període anava des de les 21 setmanes de Lituània fins a la no limitació a la pràctica de Bèlgica. En termes generals, el període màxim de molts països de la UE se situava a la zona dels sis

mesos o a la d'un any. Atès l'esquema de l'assegurança d'atur, recuperem la discussió sobre els seus diversos efectes. Com s'ha comentat més amunt, està dissenyada per complir una funció primària, la d'assegurar la renda quan es perd involuntàriament la feina. La lògica d'aquesta assegurança és ajudar que els individus puguin ajustar de forma més gradual el consum a la situació d'atur. En termes generals, aquesta funció es compleix de forma adequada: així, segons estima Gruber (1997) per al cas nord-

1. No obstant això, la mateixa Oficina Pressupostària del Congrés va mostrar que el programa havia tingut poc efecte sobre la creació d'ocupació.

americà, la caiguda del consum que experimenten els aturats és del 6% en relació amb el període en què estaven ocupats, mentre que, sense l'assegurança, aquesta caiguda seria del 22%.² A més d'aquesta funció essencial, l'assegurança d'atur millora el procés que, en la literatura econòmica, s'anomena aparellament laboral i que consisteix a aconseguir la feina que més s'adeqüi a les característiques i a les preferències de la persona que la busca. L'assegurança d'atur permet ser més selectiu en el tipus d'ocupació buscada i, per tant, apropa el resultat de l'aparellament laboral al seu grau òptim.

Més enllà dels beneficis individuals de l'assegurança d'atur, el compliment satisfactori d'aquestes dues funcions permet que, a nivell agregat, l'economia funcioni de forma més eficient, amb un descens del consum agregat menys allunyat de l'òptim en les recessions i amb guanys de productivitat gràcies al millor aparellament laboral. No obstant això, l'assegurança d'atur també té efectes negatius sobre l'eficiència econòmica. D'entrada, influeix en l'esforç de recerca de feina i disminueix el salari mínim que l'aturat està disposat a acceptar per tornar a treballar (l'anomenat salari de reserva). Conseqüentment, la probabilitat d'acceptar una nova feina serà menor a mesura que augmentin les prestacions de l'assegurança d'atur.³ A més a més, la literatura empírica constata repetidament que, a mesura que s'apropa el final del període cobert per les prestacions, augmenta la probabilitat de sortir de l'atur.⁴ Finalment, a un nivell més general, el poder de negociació dels treballadors millora amb l'existència de l'assegurança d'atur, la qual cosa condueix a un salaris més alts i a un nivell d'atur d'equilibri més elevat.⁵

En definitiva, després d'aquesta revisió dels seus efectes, queda clar que el sistema d'assegurança d'atur més òptim serà el que, mantenint la totalitat o una gran part de la seva funció d'assegurament de la renda, redueixi els incentius a no buscar feina de forma activa. Amb aquest propòsit, sol haver-hi, a la pràctica, dos enfocaments diferents. En primer lloc, el sistema es pot reformar augmentant la intervenció administrativa, de manera que es reforci la recerca activa de feina durant el temps que es rep la prestació. Atesa l'evidència disponible, es tracta d'una via que, quan s'aplica de forma correcta, genera resultats positius.⁶ A més a més, permet vincular l'assegurança d'atur a les polítiques actives.

Una segona línia de millora per aproximar l'assegurança d'atur al disseny òptim és mitjançant mecanismes financers que redueixin els desincentius a la recerca intensa de feina. En aquesta línia, cal esmentar la reforma de l'assegurança d'atur xilena del 2002. Essencialment, aquest sistema es caracteritza per la coexistència d'uns comptes d'assegurança individuals i d'un fons comú, que permet dotar el sistema d'un element redistributiu. El fons comú és cofinançat pels empleats, pels ocupadors i per l'Estat, mentre que els comptes individuals són constituïts amb les contribucions dels treballadors i de les empreses. El funcionament estàndard del sistema preveu que, quan un treballador perd la feina, obtingui les prestacions a càrrec de la seva *motxilla* i accedeixi al fons comú només sota determinades condicions: que hagi esgotat el fons individual o que, en el moment de ser acomiadat (per causes exclusivament atribuïbles a l'empresa), tingui un contracte permanent. En aquest últim cas, l'aturat pot optar per mantenir-se fora del fons comú (la condicionalitat de la prestació és més estricta en les prestacions a càrrec del fons comú). En definitiva, el sistema està dissenyat per incentivar la recerca intensa de feina mantenint l'assegurament de la renda, ja que, com més aviat treballi el beneficiari, menys buidarà la *motxilla*.⁷

En conclusió, l'experiment xilè i els casos de bones pràctiques que combinen de manera adequada les polítiques actives i passives mitjançant una actuació pública i administrativa apropiada ens recorden que, malgrat que el disseny òptim de l'assegurança d'atur segurament no és assolible, disposem d'alternatives que s'hi poden apropar. Atès el drama social i econòmic que és l'atur, qualsevol pas en la direcció correcta mereix ser valorat.

Àlex Ruiz

Departament de Macroeconomia, Àrea de Planificació Estratègica i Estudis, CaixaBank

2. Vegeu J. Gruber (1997), «The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance», *The American Economic Review*, 87, 1.

3. Específicament, Bover, Arellano i Bentolila (2002) estimen que un individu sense beneficis que hagi estat aturat com a mínim tres mesos té una probabilitat de trobar feina durant el tercer mes del 25%, mentre que aquesta probabilitat és de l'11% per a un individu comparable que estigui rebent prestacions d'atur. Vegeu O. Bover, M. Arellano i S. Bentolila (2002), «Unemployment Duration, Benefit Duration and the Business Cycle», *The Economic Journal*, vol. 112, núm. 479.

4. Vegeu C. David, R. Chetty i A. Weber (2007), *The Spike at Benefit Exhaustion: Leaving the Unemployment System or Starting a New Job?*, IZA Discussion Paper, núm. 2.590.

5. Aquest efecte ha estat subratllat, a nivell teòric, per Pissarides (2000). Vegeu C. Pissarides (2000), *Equilibrium Unemployment Theory*, MIT Press, Cambridge.

6. Per a una revisió d'aquesta evidència, vegeu P. Fredriksson i B. Holmlund (2003), *Improving Incentives in Unemployment Insurance: a Review of Recent Research*, IFAU Working Paper, 2003: 5.

7. Reyes, Van Ours i Vodopivec (2010) obtenen evidència empírica convincent que els incentius per buscar feina són més grans en el cas dels aturats que utilitzen la seva «motxilla». Vegeu G. Reyes, J. van Ours i M. Vodopivec (2010), «Incentive Effects of Unemployment Insurance Savings Accounts: Evidence from Chile», IZA Discussion Paper, núm. 4.681.