

ALEMANIA

PERSPECTIVAS FINANCIERAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La crisis económica vuelve a situar en la agenda política la financiación y el futuro de la seguridad social alemana. La seguridad social cerró el primer semestre del año con un déficit de 9.200 millones de euros. Después de describir la situación financiera de la seguridad social, resumimos dos estudios sobre la situación del seguro de enfermedad. El primero de ellos, incluido en el informe del mes de septiembre del Banco Central Alemán (Bundesbank)¹⁰, detalla la situación durante el primer semestre de 2009. El segundo, elaborado por una comisión de expertos, pronostica que en 2010 este seguro acumulará un importante déficit que podría poner en cuestión la estabilidad de las cuotas¹¹. Dado que la publicación de este informe coincide con el inicio de las negociaciones entre liberales y demócratacristianos para formar nuevo Gobierno, mencionamos brevemente las reacciones de los principales actores. Para finalizar se detallan los principales resultados de un informe de la fundación sindical Hans Böckler que analiza la actual situación de la seguridad social, el papel que ha jugado para estabilizar la economía y las opciones que existen para garantizar la sostenibilidad del sistema¹².

Situación financiera de la seguridad social

A mediados de octubre, la Oficina Federal de Estadística informó que la seguridad social había cerrado el primer semestre de 2009 con un saldo negativo de 9.200 millones de euros (en 2008 fue de 2.100 millones), debido sobre todo a la difícil situación que está atravesando la Agencia Federal de Empleo, organismo gestor del seguro de desempleo. La recaudación aumentó un 1,7% a 238.800 millones de euros, mientras que los gastos crecieron un 4,7% a 248.000 millones.

El ramo más afectado por la crisis es el seguro de desempleo. Durante los primeros seis meses del año la Agencia Federal obtuvo ingresos por un total de 12.800 millones de euros, lo que supone una caída del 30,6%. Buena parte de esta caída se debe a que el 1 de enero entró en vigor la reducción de la cuota a este seguro desde el 3,3% hasta el 2,8%, lo que se tradujo en una disminución de las cotizaciones del 15,6%. Además, en el capítulo de ingresos se notó la modificación de las fechas en las que el Gobierno central debe hacer efectiva su aportación a la Agencia Federal. Los gastos aumentaron un 19,2% en comparación con 2008, alcanzando los 22.800 millones de euros. Creció el fondo destinado a la prestación para trabajadores afectados por reducción de jornada, que alcanzó los 1.200 millones de euros, y la prestación contributiva para el desempleo, que aumentó un 12,9% para situarse en 8.700 millones. Todo ello produjo un déficit de 10.000 millones de euros (en el primer semestre de 2008 fueron 700 millones).

¹⁰ Bundesbank, Monatsbericht September, Frankfurt, 2009

¹¹ Bundesversicherungsamt, Bericht des Schätzerkreises zur Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in der gesetzlichen Krankenversicherung für die Jahre 2009 und 2010, Bonn, 2009

¹² Hans-Böckler-Stiftung, Kurzfristige Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die sozialen Sicherungssysteme und mittelfristiger Handlungsbedarf, Bonn, 2009

El seguro de pensiones cierra este período con un ligero déficit de 800 millones de euros (en 2008 tuvo un superávit de 100 millones). Los ingresos aumentaron un 1,1%, alcanzando los 19.300 millones, los gastos experimentaron un crecimiento del 1,8% (120.000 millones).

En la primera mitad de 2009 el seguro de enfermedad alcanzó un superávit de 1.200 millones de euros (en 2008 tuvo un déficit de 1.000 millones), debido sobre todo al aumento de la recaudación por cuotas y al préstamo que el Gobierno ha concedido al fondo sanitario de reciente creación.

El incremento de la cuota también fue decisivo para que el seguro de dependencia pudiera cerrar el semestre con un superávit de 400 millones de euros (en 2008 tuvo un déficit de igual cantidad). Este seguro obtuvo ingresos de 10.400 millones de euros (+15,2%), con gastos de 9.900 millones (+6,0%).

Situación financiera de los seguros de enfermedad y dependencia

Según informa el Bundesbank en su informe de septiembre, durante el segundo trimestre de 2009 el seguro de enfermedad (aseguradoras y fondo de sanidad) registró un superávit de cerca de 250 millones de euros, similar al balance del año anterior. Durante el primer semestre el superávit alcanzó los 1.250 millones de euros, mientras que el año anterior el seguro había cerrado el semestre con un déficit de 1.000 millones. La transferencia estatal fue similar a la registrada durante el segundo semestre de 2008. Ingresos y gastos crecieron un 5,5%. Si se descuenta el incremento de la recaudación debido al aumento de la cuota (hasta mediados de año un 15,5% en lugar del 14,9%), las recaudaciones subieron un 1%. Al igual que en los períodos anteriores, la crisis apenas se nota (todavía) en este seguro, debido a que las cuotas de pensionistas y perceptores de la prestación contributiva por desempleo mitigan el efecto que podría tener la crítica situación que atraviesa la economía alemana. Sin embargo, el Bundesbank señala que a lo largo del año tendrá que recurrir a un préstamo del Estado central el fondo de sanidad, que recauda las cuotas de los asegurados y las distribuye entre las diferentes cajas. La previsible caída de ingresos durante la segunda mitad del año hará necesario recurrir a parte de los 4.000 millones de euros previstos a estos efectos en el presupuesto del Estado.

La reducción de la cuota del 15,5% al 14,9%, aprobada con el segundo paquete de medidas para afrontar la crisis económica, supondrá que la recaudación del fondo de sanidad durante el segundo semestre será 3.000 millones de euros inferior a lo previsto. El Gobierno aportará este importe al fondo y para 2010 está previsto un importe parecido para compensar la merma de la recaudación.

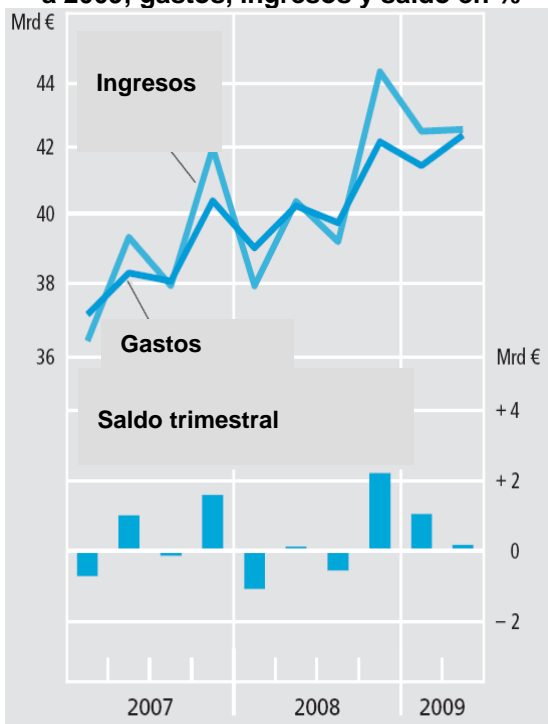
Seguro de dependencia

Este seguro registró durante el segundo trimestre un superávit de cerca de 250 millones de euros, después de haber cerrado en 2008 el mismo período con un ligero déficit. La recaudación de cotizaciones experimentó una subida del 15,0% debido al incremento de la cuota del 1,7% al 1,95% desde el 1 de julio de 2008 (más 0,25% para los cotizantes sin hijos). Si se descuenta este efecto, el incremento de

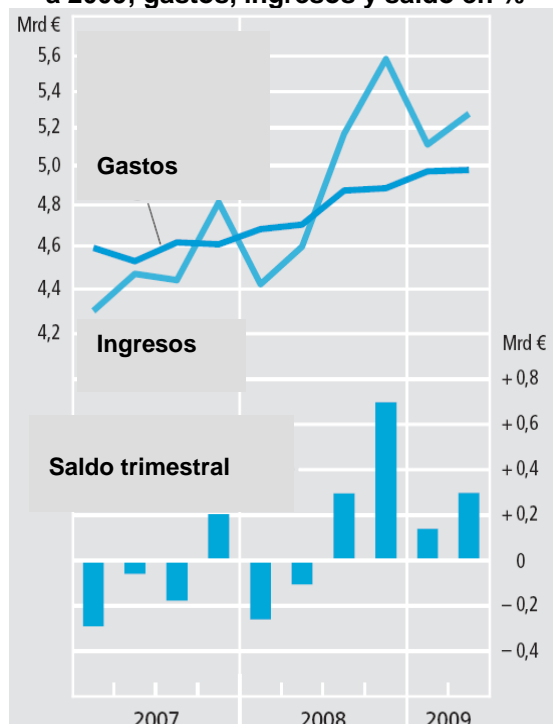
recaudaciones hubiera sido del 0,5%. Al igual que en el seguro de enfermedad, las cotizaciones de jubilados y desempleados estabilizan los ingresos del seguro de dependencia. La subida de los gastos en un 6% es similar a la del año pasado. El fondo de reserva de este seguro alcanzó a finales de junio los 4.000 millones de euros.

El superávit alcanzado durante el primer semestre es de casi 500 millones, pudiendo aumentar a lo largo del año. Es de suponer que en la segunda mitad de año se repetirá la evolución de los años anteriores, con un aumento de la recaudación. Sin embargo, en 2010 podría sufrir un revés, ya que las prestaciones volverán a aumentar a partir del 1 de enero.

Evolución del seguro de enfermedad 2007 a 2009; gastos, ingresos y saldo en %



Evolución del seguro de dependencia 2007 a 2009; gastos, ingresos y saldo en %



Fuente: Deutsche Bundesbank, 2009

Impacto de la crisis económica sobre el seguro de enfermedad

A comienzos de octubre una comisión de expertos presentó el pronóstico de la situación financiera para el año en curso y para 2010. Para 2009 se prevén gastos por valor de 167.100 millones de euros, incluido el coste de la vacuna contra la nueva gripe. El capítulo de gastos se compone de 156.600 millones de euros en prestaciones, 1.300 millones en prestaciones discrecionales, 9.000 millones para administración, 2.700 millones para la gestión del fondo de sanidad y 800 millones para el fondo de reserva. Los ingresos del fondo de sanidad ascenderán a 165.300 millones de euros, una cifra superior a la inicialmente pronosticada debido a la estabilidad del mercado laboral.

El fondo de sanidad deberá transferir a las aseguradoras de enfermedad un total de 166.800 millones de euros, además de 800 millones en base a la normativa de convergencia, que introduce un mecanismo para compensar pérdidas de ingresos a causa de la reforma de la sanidad, que entró en vigor a mediados de 2008. Los expertos cifran el déficit del fondo de sanidad en 2.300 millones de euros, un importe algo menor que lo avanzado en el anterior pronóstico gracias sobre todo al menor impacto de la crisis en el mercado de trabajo.

Sin embargo, en 2010 la crisis golpeará fuertemente al seguro de enfermedad. Los gastos de las aseguradoras ascenderán a 174.200 millones de euros, mientras que la recaudación del fondo de sanidad, incluida la transferencia estatal de 11.700 millones, será de 167.200 millones de euros, así como 300 millones en base a la normativa de convergencia. El gasto de las aseguradoras podría superar en 7.800 millones de euros la asignación del fondo de sanidad.

La transferencia estatal al fondo de sanidad será de 7.200 millones de euros en 2009, 11.800 millones en 2010 y 13.300 millones en 2011. A partir de 2012 será de 14.000 millones de euros anuales. Además, el fondo recibirá una ayuda para garantizar la liquidez, que deberá reembolsarse hasta 2011. Esta ayuda permitirá mantener un presupuesto estable al menos en 2009; sin embargo, la caída de las recaudaciones debido a la mala situación del mercado laboral supondrá en 2010 un serio revés para la viabilidad financiera del fondo. La tasa de cobertura del fondo de sanidad pasará del 99,8% en 2009 al 95,5% en 2010. La ley obliga al Gobierno a aumentar la cuota al seguro de enfermedad si en dos años consecutivos la cobertura de los gastos por el fondo de sanidad es inferior al 95%.

Una de las opciones que el grupo de expertos contempla es que las aseguradoras aumenten la cotización en un promedio de 12 euros por afiliado al mes, aunque recomiendan centrar los esfuerzos en reducir costes o por lo menos moderar el crecimiento. Sin embargo, también señalan que esta estrategia tiene un alcance limitado, ya que en ningún momento debe llevar a reducir la calidad de la atención a los usuarios. Por ello, el nuevo Gobierno deberá decidir si opta por incrementar la cuota al seguro de enfermedad, medida que afectaría por igual a empresarios y trabajadores, aumentar la asignación que el Estado reserva para el fondo de sanidad, o combinar ambos instrumentos.

Reacciones al informe de la comisión de expertos

El informe ha tenido un considerable impacto mediático, ya que coincide con el inicio de las negociaciones entre liberales y conservadores para formar el nuevo Gobierno. La prensa coincide en señalar que el grupo de trabajo encargado de negociar los ejes de la política en materia de sanidad no podrá evitar el incremento de la cuota al seguro de enfermedad. Este grupo de trabajo, dirigido por la actual Ministra de Familia, Ursula von der Leyen, tendrá que encontrar una vía para consensuar las posiciones encontradas. Sobre todo los liberales, sumamente críticos con el fondo de sanidad, reclaman su revisión y dan preferencia a un sistema de primas similar al que aplican los seguros privados de enfermedad.

Diversos expertos señalan que más de la mitad de las 186 cajas de enfermedad podrían verse obligadas a incrementar su cuota, si bien este aumento no puede superar el 1% y corre exclusivamente a cargo de los trabajadores, y en algunos casos podría incluso ser insuficiente para combatir el déficit. Varias ONGs han advertido que no aceptarán que los asegurados tengan que hacer frente de forma unilateral al déficit del sistema y exigen del Gobierno que incremente la transferencia estatal o busque vías que permitan una aportación financiera del sistema privado. Por su parte, las principales aseguradoras de enfermedad del país reclaman del Gobierno que aumente la transferencia estatal. Critican la falta de liquidez del fondo y creen que dotarlo con un presupuesto suficiente es tarea que compete a la sociedad en su conjunto.

Estabilidad de la seguridad social

La capacidad de la seguridad social alemana de amortiguar los efectos de la crisis y superar el reto que ésta plantea ha sorprendido a muchos especialistas. De momento, la peor crisis económica desde hace por lo menos 80 años apenas se ha hecho notar en el mercado laboral. No son sólo las medidas del Gobierno las que lo han hecho posible. También ha desempeñado un importante papel el consumo interno, que se ha mantenido relativamente estable.

Los autores del informe de la fundación sindical Hans Böckler señalan que la prestación para los trabajadores afectados por la reducción temporal de la jornada ha sido esencial para evitar que las empresas tuvieran que efectuar despidos a pesar de la espectacular caída de la producción. Pero el efecto amortiguador de la seguridad social no tendrá una duración indefinida. En caso de que la crisis dure más de dos años, perdería su efecto estabilizador. Y si el legislador optara, en una reacción precipitada, por aumentar las cotizaciones para hacer frente al gasto adicional, esto podría suponer un importante riesgo para la recuperación de la economía alemana. Por ello, los autores elaboran propuestas para garantizar la viabilidad financiera del sistema alemán de protección social.

Seguro de desempleo

Este ramo de la seguridad social es decisivo para afrontar la crisis. La propia Agencia Federal cree que en 2009 hará falta un presupuesto adicional de 5.000 millones de euros para hacer frente al coste de la prestación para los trabajadores afectados por la reducción temporal de la jornada. Esto no evitará que la cifra de desempleados alcance los 4.300.000 en 2010, por lo que la Agencia tendrá que atender un mayor número de beneficiarios de las prestaciones por desempleo y contará con menos cotizantes. Además, la debilidad coyuntural se reflejará sin duda en una ralentización de la evolución salarial, así como en la caída de la recaudación debido a las sucesivas reducciones de la cuota al seguro de desempleo. Los autores del informe pronostican que hasta 2013 la Agencia Federal acumulará un déficit superior a los 50.000 millones de euros.

No existe, en su opinión, una solución ideal y única para los problemas que presenta la financiación de este seguro. Descartan recortes en las prestaciones o en las políticas activas de empleo por considerar que

perjudicarían la coyuntura económica. Para no ejercer excesiva presión sobre los desempleados en un período en el que las oportunidades de empleo son escasas, proponen ampliar temporalmente el período de percepción de la prestación contributiva por desempleo, aumentar ligeramente la subida de cotizaciones del 3% prevista para 2010 y ampliar la transferencia estatal a la Agencia Federal. A medio plazo los expertos abogan por incrementar la financiación estatal a través de impuestos y recomiendan incluir a los autónomos en el seguro de desempleo. Descartan la privatización del seguro o la introducción de cuentas individuales, ya que ha quedado demostrado que un sistema con esas características difícilmente habría podido aguantar una crisis tan profunda como la que estamos viviendo en la actualidad.

Seguro de pensiones

Se constata que en todos los países que cuentan con un sistema de pensiones basado en la capitalización la crisis ha golpeado duramente el importe de las mismas. Un estudio de la OCDE señala que en EE.UU. los planes privados de pensiones perdieron en 2008 el 23% de su valor en bolsa. En los países que han optado por capitalizar los fondos de pensiones, la caída del importe de las mismas merma el consumo interior, muchos pensionistas se ven incluso obligados a trabajar. Se da el caso de que precisamente en la situación actual, en la que se producen despidos colectivos, estos pensionistas compiten por los pocos puestos de trabajo con las personas en situación de desempleo.

Uno de los males endémicos del sistema público alemán de pensiones es el bajo importe de éstas. Las personas que durante su vida laboral han percibido retribuciones alrededor del 50% de los ingresos medios a escala nacional obtienen pensiones que rondan el 55% de sus ingresos reales, mientras que la pensión media que obtienen en los países de la OCDE es del 82%.

El seguro público de pensiones, financiado mediante cotizaciones y un sistema pay as you go, ha logrado aguantar el impacto de la crisis. Sin embargo, con algo de retraso y de forma más moderada, el aumento del desempleo también afectará a la situación financiera del seguro de pensiones, si bien en menor medida que a sistemas capitalizados. La evolución del importe de las pensiones depende de la evolución de los salarios íntegros, que precisamente en este período de crisis y debido al uso masivo de la prestación para los trabajadores afectados por la reducción de jornada caerán considerablemente. Sólo la garantía del importe de las pensiones, aprobada en mayo por el Gobierno saliente, evitará que el año que viene se produzca una reducción de las mismas. Por último abogan por ampliar a tres mensualidades el fondo de reserva del seguro de pensiones, ya que para hacer frente a un período de contracción económica sin tener que aumentar las cotizaciones es imprescindible que dicho fondo cuente con la suficiente dotación desde el principio.

Las pensiones empresariales (el denominado segundo pilar) apenas son relevantes en el sistema alemán. En comparación con otros países del entorno europeo el volumen de estos fondos parece muy bajo. Queda por ver qué impacto ha tenido la crisis en los depósitos de estos fondos.

Volumen de los fondos empresariales de previsión, 2006		
País	Obligatoriedad de la previsión empresarial	Volumen de los fondos en % del PIB
Alemania	Voluntario	4*
Países Bajos	Semi-obligatorio (convenios colectivos)	130
Reino Unido	Obligatorio optativo	77
Francia	Obligatorio	1**
Suiza	Obligatorio	122

* Sin seguros de vida

** Los fondos empresariales funcionan como sistemas pay as you go

Los autores critican las reformas del seguro de pensiones introducidas en los últimos años, que combinan una reducción de la tasa de sustitución de las pensiones del sistema público con la financiación pública del tercer pilar, que básicamente reúne los fondos privados de pensiones. Buena parte de las aportaciones a dichos fondos se destinan a gastos de administración, gestión y bonificaciones. Sería más eficaz destinar dichos fondos a complementar las cotizaciones de personas que perciben salarios bajos.

En general aprueban la idea de incluir a todos los trabajadores en el seguro de desempleo, también a los que actualmente no cuentan con ningún seguro (autónomos), pertenecen al sistema de clases pasivas (funcionarios) o por su nivel de ingresos han abandonado el sistema público.

Seguros de enfermedad y dependencia

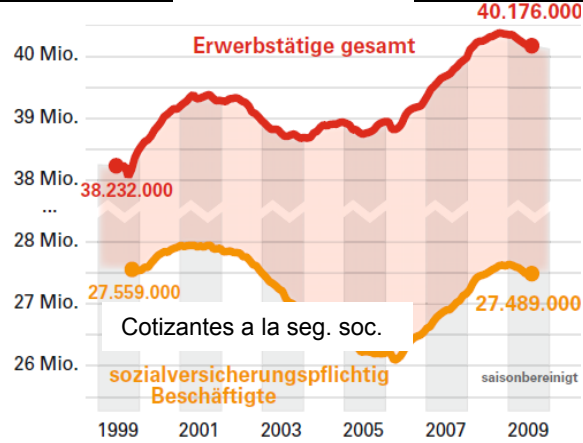
Los expertos calculan que en 2009 el déficit del seguro público de enfermedad podría alcanzar los 3.000 millones de euros, debido en buena parte a la situación que atraviesa el mercado laboral, déficit que además podría repetirse el próximo año. Si bien el Gobierno asume dicho déficit con un préstamo que al menos garantiza la liquidez del sistema, éste deberá ser reembolsado en 2011, lo que podría hacer inevitable un aumento de las cuotas en un 0,6%.

En lo relativo al seguro privado de enfermedad, afirman desconocer el impacto que la crisis puede haber tenido en los fondos capitalizados. Si bien es cierto que la normativa que regula la estructura de dichos fondos es relativamente estricta y que en 2008 la rentabilidad se puede haber situado en un 4%, la reducción de los intereses de la deuda estatal y la volatilidad del mercado de valores hacen que este sistema sea mucho más sensible a la coyuntura. En 2007 los seguros alemanes de vida y de enfermedad habrían invertido un 20% de sus fondos en acciones, además de otro 30% en pagarés y préstamos. No ven con buenos ojos estos riesgos y se muestran sumamente críticos con los defensores de los sistemas de capitalización, que harían necesaria la creación de un fondo inicial de 800.000 millones de euros para asumir los costes actuales y futuros. Creen que resultaría más viable y sostenible ampliar los ingresos sujetos a las cotizaciones a la seguridad social e incluir los ingresos obtenidos por rendimiento patrimonial. Proponen equiparar los dos sistemas y permitir que compitan en pie de igualdad.

En líneas generales los autores abogan por mayores transferencias del Estado central financiadas a través de impuestos. Con ello, no sólo se ampliaría considerablemente el círculo de personas que contribuyen a la financiación de la seguridad social, sino que además los ingresos más elevados serían más gravados que

los ingresos bajos. Con ello se daría respuesta además al hecho de que diferentes gobiernos hayan transferido a la seguridad social prestaciones ajenas a ella. Un argumento adicional es sin duda que el aumento de la cifra de personas activas experimentado durante la fase de crecimiento económico no fue acompañado de un crecimiento del número de cotizantes a la seguridad social. Al contrario, mientras que el número de personas activas pasó de 38.232.000 en 1999 a 40.176.000 la cifra de cotizantes a la seguridad social pasó en ese mismo período de 27.559.000 a 27.489.000.

Personas activas v cotizantes a la seguridad social, 1999 a 2009



Fuente: Fundación Hans-Böckler, 2009