

## ALEMANIA

### **LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL ALEMANA**

---

Varias fuentes permiten analizar la situación financiera de las diferentes ramas de la seguridad social alemana: las principales son sendos informes mensuales del Banco Central Alemán (Bundesbank)<sup>1</sup>, que habitualmente dedican un apartado al presupuesto público, y la Oficina Federal de Estadística<sup>2</sup>, que informa con periodicidad sobre la situación financiera de la seguridad social. Para el balance financiero de 2009 tomaremos como referencia los datos publicados por la Oficina Federal de Estadística, para la liquidación presupuestaria del primer trimestre del año los incluidos en diversos informes del Bundesbank.

#### **Liquidación presupuestaria de la seguridad social en 2009**

La seguridad social alemana cerró 2009 con un déficit de 14.700 millones de euros, después de haber alcanzado en 2008 un superávit de 3.800 millones. Los ingresos aumentaron un 1,4% a 490.900 millones de euros, el capítulo de gastos se incrementó un 5,3% a 505.600 millones. Los datos facilitados por la Oficina Federal de Estadística incluyen los cinco ramos de la seguridad social alemana (seguros de enfermedad, accidentes, dependencia, pensiones y desempleo), así como el régimen especial agrario.

El seguro público de pensiones logró cerrar el año con un presupuesto equilibrado. En 2008 este seguro había alcanzado un superávit de 3.700 millones de euros. Tanto los ingresos como el gasto ascendieron a 243.800 millones de euros, el capítulo de gastos aumentó un 2,4% mientras que los ingresos lo hicieron sólo un 0,8%. La cuota a este seguro se mantuvo en 19,9% y la recaudación por cotizaciones aumentó un 0,9% hasta alcanzar 169.200 millones de euros.

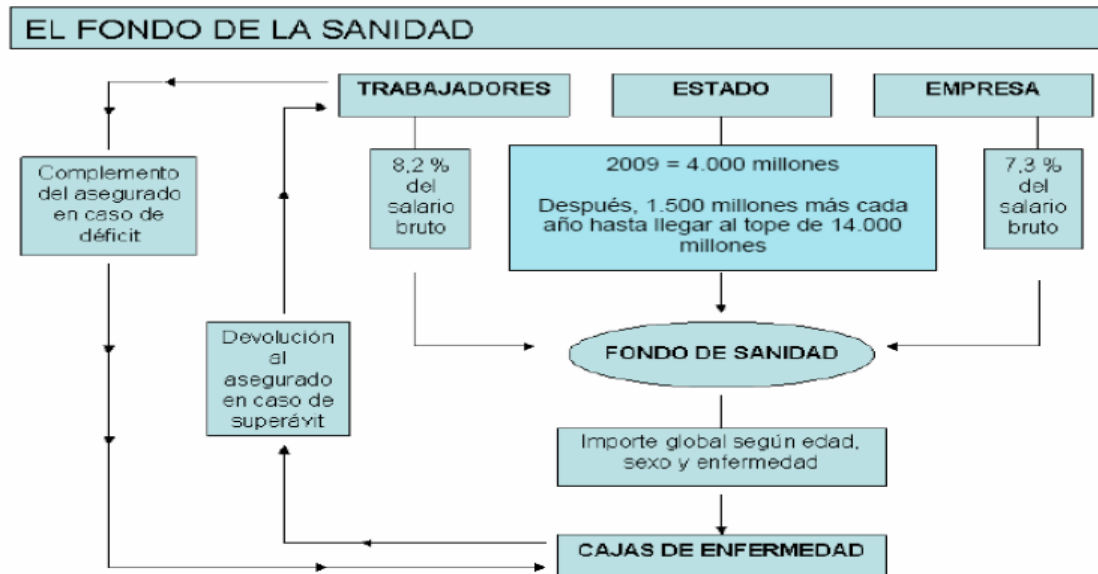
Desde el 1 de enero 2009 los ingresos de las cajas de enfermedad proceden en gran parte del fondo de sanidad y alcanzaron el año pasado 170.000 millones de euros, un incremento del 4,5% en comparación interanual. Esta mejora se debió sobre todo a la introducción de una cuota única del 15,5% para todas las cajas. A raíz de la crisis económica, el Gobierno decidió reducir la cuota temporalmente al 14,9%. Con el fin de compensar la reducción de ingresos, el ejecutivo incrementó de 3.900 a 7.200 millones de euros la transferencia estatal extraordinaria. La subida del gasto fue ligeramente superior a la de los ingresos (+5,9%), alcanzando los 171.400 millones de euros. Este ramo de la seguridad social cerró 2009 con un déficit de 1.400 millones de euros. El año anterior había alcanzado un superávit de 700 millones de euros.

---

<sup>1</sup> Bundesbank, informes mensuales, mayo, junio, julio 2010, Frankfurt, 2010

<sup>2</sup> Destatis, Gesetzliche Sozialversicherung: Defizit im ersten Quartal 2010 rückläufig, 28-7-2010

Schulze-Steikow, Renate; Meissner, Christian; Müller, Wolfgang, Öffentliche Finanzen im Jahr 2009, en: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 4/2010, Wiesbaden, 2010



Los ingresos del seguro de desempleo se situaron en 34.400 millones de euros lo que supone una caída de 4.000 millones (-10,4%). El motivo principal de esta evolución tan desfavorable radica en la reducción al 2,8% de la cuota (-0,5%), que entró en vigor el 1 de enero de 2009. En cambio, el gasto se incrementó en un 23,4% a 48.700 millones de euros. El principal motor de esta dinámica fueron las prestaciones y bonificaciones introducidas para afrontar la crisis, destacando la prestación para los trabajadores afectados por la reducción temporal de la jornada, que pasó de 100 millones de euros (2008) a 3.000 millones en 2009, y la bonificación de las cotizaciones que los empresarios pagan a la seguridad social por dichos trabajadores, que en 2009 sumaron 1.600 millones de euros. Por todo ello la Agencia Federal de Empleo cerró el año con un déficit de 14.300 millones de euros, 13.200 millones más que el año anterior.

El seguro de dependencia pudo cerrar el año con un incremento de las recaudaciones del 7,8% a 21.300 millones de euros. En este ramo de la seguridad social todavía se hace notar el incremento de la cuota del 1,7% al 1,95% (personas sin hijos: 1,95% al 2,20%), que entró en vigor el 1 de julio de 2008. El gasto experimentó un incremento más moderado (6,2%) hasta alcanzar los 20.300 millones de euros. Por lo tanto, el seguro de dependencia cerró el año con un superávit de 1.000 millones de euros, 600 millones superior al registrado el año anterior.

### **Balance financiero del primer trimestre de 2010**

La Oficina Federal de Estadística cifra el déficit de los diferentes ramos de la seguridad social durante el primer trimestre del año en 4.000 millones de euros, 300 millones menos que un año antes. Las recaudaciones suman un total de 123.800 de euros, un incremento del 4,4% frente al primer trimestre de 2009, mientras que los gastos ascendieron a 127.800 millones de euros (+4,8%).

En el primer trimestre de 2010 el seguro de enfermedad registró un superávit de cerca de 250 millones de euros. En el mismo período del año anterior el saldo había sido negativo (-1.000 millones). Los gastos se incrementaron un 4,5%, mientras que los ingresos crecieron un 2,5%. Las transferencias procedentes del fondo de sanidad experimentaron un importante incremento, sobre todo por el aumento de la asignación del Gobierno. Estos fondos aliviaron considerablemente la situación financiera de las cajas, pudiendo calificar estas como ingresos el 25% de los 3.900 millones de euros que el Gobierno les hizo llegar para compensar la caída de la recaudación por motivo de la crisis. La evolución del gasto mantiene la dinámica de períodos anteriores.

Después de haber cerrado el último trimestre de 2009 con un resultado equilibrado, el fondo de sanidad finalizó el primer trimestre 2010 con un déficit de 250 millones de euros, debido a la bajada de las recaudaciones que tradicionalmente se registra a comienzos de año. El Bundesbank está convencido que la situación recaudatoria mejorará considerablemente a lo largo del año, con lo cual las cajas incluso podrían generar un fondo de reserva superior a los 800 millones de euros previstos inicialmente, aunque deberán compensar el déficit recurriendo a dichos fondos o incrementado las cuotas de sus asegurados. Ambas medidas serán suficientes para cerrar 2010 con un presupuesto equilibrado.

El Gobierno ha decidido moderar la reducción de las asignaciones estatales. Según los planes iniciales, en 2011 las cajas de enfermedad habrían visto caer en 2.500 millones los fondos procedentes del Gobierno. A la vista de la previsible evolución del gasto, tendrían que haber recaudado en 2011 aproximadamente 10.000 millones de euros adicionales por medio de cuotas adicionales a sus asegurados. Además, el 6 de julio el Consejo de Ministros aprobó el aumento de las cuotas al seguro de enfermedad del 14,9% al 15,5% (congelando la parte transferida por el empleador en el 7,3%), lo que proporcionará ingresos adicionales de 6.000 millones de euros. El Gobierno argumenta que en la actualidad el presupuesto anual del seguro público de enfermedad de 180.000 millones de euros presenta un déficit de un 5%. Si los 50 millones de afiliados tuvieran que compensar este déficit, cada uno tendría que abonar cerca de 8 euros adicionales al mes (o 100 euros al año). Hasta 2020, este importe adicional crecería a 770 euros al año, y hasta 2030 a 1.730 euros. No obstante, está previsto que el tope máximo de la cuota adicional se limite al 2% de los ingresos íntegros. Con este acuerdo el Ministro de Sanidad, Philip Rösler, se acerca algo más a su principal objetivo: desligar las cuotas al seguro de enfermedad del trabajo remunerado e introducir gradualmente un sistema mixto de financiación, basado en dos pilares: una cuota única, independiente de los ingresos individuales, y una compensación estatal financiada con impuestos para las personas que no puedan asumir esta cuota.

El seguro de dependencia, que había cerrado 2009 con un importante superávit, registró el primer trimestre del año un déficit de 250 millones de euros. Las recaudaciones subieron un 2,5% y el gasto un 6,5% debido sobre todo a la mejora de las prestaciones. El Bundesbank constata que se mantiene la tendencia de los últimos años de un mayor peso de las prestaciones en especie y una caída de las económicas a los familiares cuidadores, lo que también supone un incremento del gasto. Las recaudaciones experimentaron un incremento del 2% en comparación interanual, aunque las cotizaciones de los afiliados sólo crecieron un

0,5%. Sin embargo fue importante el incremento de las cotizaciones para desempleados (+12%) y pensionistas (+2%).

El informe pronostica una mejora de la situación financiera en el transcurso del año, aunque se prevé que no se alcanzará el superávit de 1.000 millones registrado en 2009. A largo plazo el cambio demográfico conllevará un importante incremento del gasto en materia de dependencia y una caída de las recaudaciones. Además, la dinamización de las prestaciones aprobada en 2008 hará necesaria una nueva subida de las cotizaciones. El 1 de enero de 2012 se producirá otra revalorización de varias prestaciones y ayudas recogidas por el catálogo del seguro. A partir de 2014 el Gobierno revisará dicho importe cada tres años, el legislador ha fijado como tope para este ajuste los incrementos salariales.

Durante el primer trimestre de 2010, el seguro de pensiones acumuló un déficit de 2.000 millones de euros, 500 millones más que un año antes. Los ingresos aumentaron un 2% y la recaudación por cotizaciones un 1%. Al igual que en el seguro de dependencia, también en el seguro de pensiones ha aumentado considerablemente la recaudación de las cotizaciones de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo contributivas y no contributivas (+18,5%). Aumentan en un 2,5% las transferencias del Estado. En cuanto a los gastos, el informe constata un crecimiento del 3% debido sobre todo a la subida de pensiones a partir de mediados de 2009. El número de pensiones apenas ha crecido, pero sí el gasto en medidas de rehabilitación (+20%).

El Informe sobre la situación de las pensiones publicado por el Gobierno a finales de 2009 pronosticaba para este año un déficit de 3.500 millones de euros. En ese momento, el Ejecutivo partía de un incremento salarial medio del 0,7% y una contracción del número de trabajadores del 2,0%. En abril de 2010 se revisaron estos datos, y ahora el Gobierno parte una subida salarial del 1% y una reducción del número de asalariados del 0,2%. Todo ello llevaría a una reducción del déficit previsto inicialmente en 2.000 millones de euros.

Con respecto a la revisión anual de las pensiones que se realiza a mediados de año, en 2010 no se reducirán las pensiones, a pesar de que en 2009 el crecimiento salarial fue negativo (-0,5%). Éste es el principal indicador de la revalorización de las pensiones; en caso de haberlo aplicado en Alemania Occidental éstas habrían bajado un 2,1% y en Alemania Oriental un 0,5%. La cláusula de garantía evita estos recortes, pero los traslada a los próximos años minorando posibles subidas. El porcentaje acumulado de reducción que deberá aplicarse en Alemania Occidental es del 3,8%, (Alemania Oriental: 1,8%).

La Agencia Federal de Empleo, organismo gestor del seguro de desempleo, acumuló durante el primer trimestre del año un déficit de 1.500 millones de euros. El mismo trimestre de 2009 había cerrado con un déficit de 4.000 millones de euros. El Bundesbank advierte que la situación real es peor de lo que indican estas cifras, dado que el Gobierno efectuó en este primer trimestre una transferencia de 3.500 millones de euros y la Agencia pudo aplazar el pago al Gobierno Federal de la cuota de inserción para los desempleados que pasan al ámbito de la prestación contributiva por haber agotado la prestación regular sin

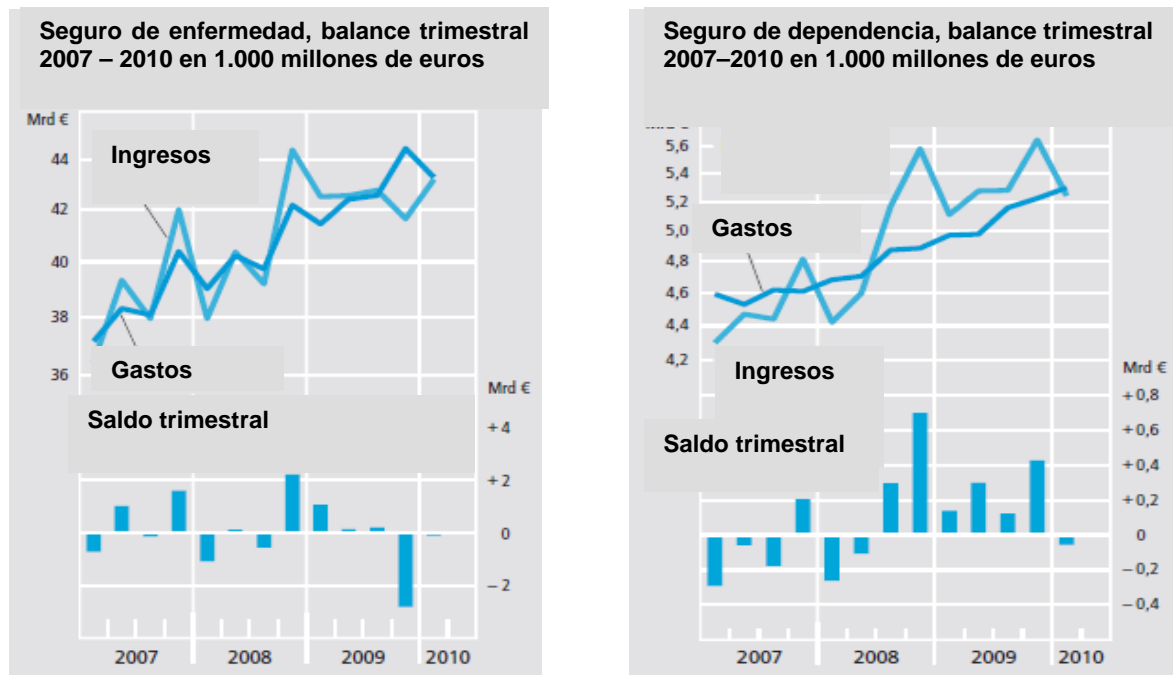
que hayan logrado reinsertarse al mercado de trabajo. En el primer trimestre del año anterior esta tasa alcanzó los 1.000 millones de euros.

Otro elemento que lastra la situación financiera del seguro de desempleo es la caída de recaudaciones del 1%, aunque aumenta considerablemente la recaudación del fondo de garantía salarial, que ha pasado del 0,1% al 0,5% de los salarios íntegros. Esta subida fue necesaria después de que en 2009 los fondos destinados a prestaciones por cierre empresarial resultaran ser insuficientes, produciéndose un déficit de 1.000 millones de euros.

El término interanual del capítulo de gastos creció un 12,5%. Por partidas destacan la prestación para los trabajadores afectados por la reducción temporal de la jornada y la prestación contributiva por desempleo, con un gasto superior al año anterior en sendos 1.000 millones de euros. Las medidas de políticas activas de empleo generaron un gasto adicional de 500 millones de euros (el informe incluye en esta partida la bonificación bajo ciertos supuestos de las cotizaciones a la seguridad social para los trabajadores afectados por la reducción de jornada). No obstante, el incremento de estas partidas es más moderado que en períodos anteriores, el nivel máximo de las prestaciones para la reducción de la jornada fue superado en verano de 2009.

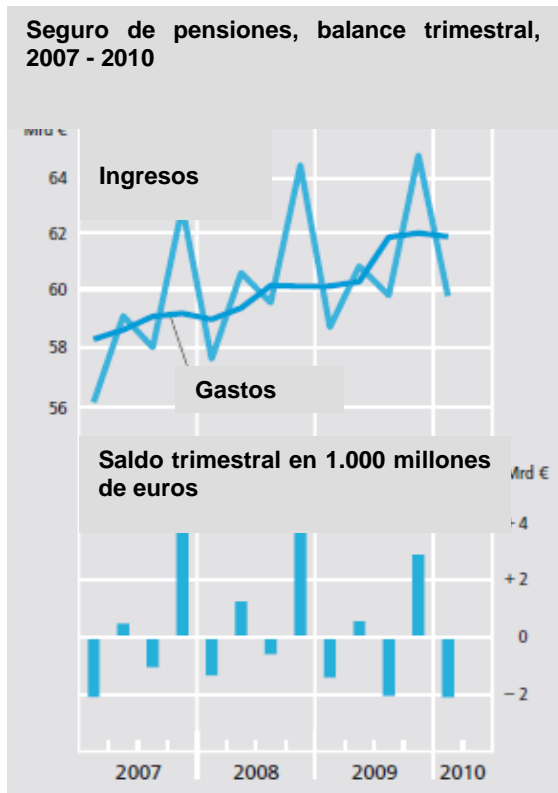
En líneas generales, la base financiera del seguro de desempleo parece asegurada para lo que queda de año. El Gobierno efectuará transferencias a fondo perdido por un total de 13.000 millones de euros. Si a esto se le suma el fondo de reserva de 3.000 millones de euros, la Agencia Federal de Empleo podrá hacer frente al déficit que previsiblemente alcanzará los 16.000 millones de euros. El Bundesbank no descarta que gracias a la rápida recuperación de la economía y a la buena solidez del mercado de trabajo, el déficit pudiera ser muy inferior. No obstante, al igual que en anteriores informes insiste en que la actual cuota del 2,8% es insuficiente para garantizar la autofinanciación.

### Seguro de enfermedad y seguro de dependencia, balance financiero 2007 – 2010

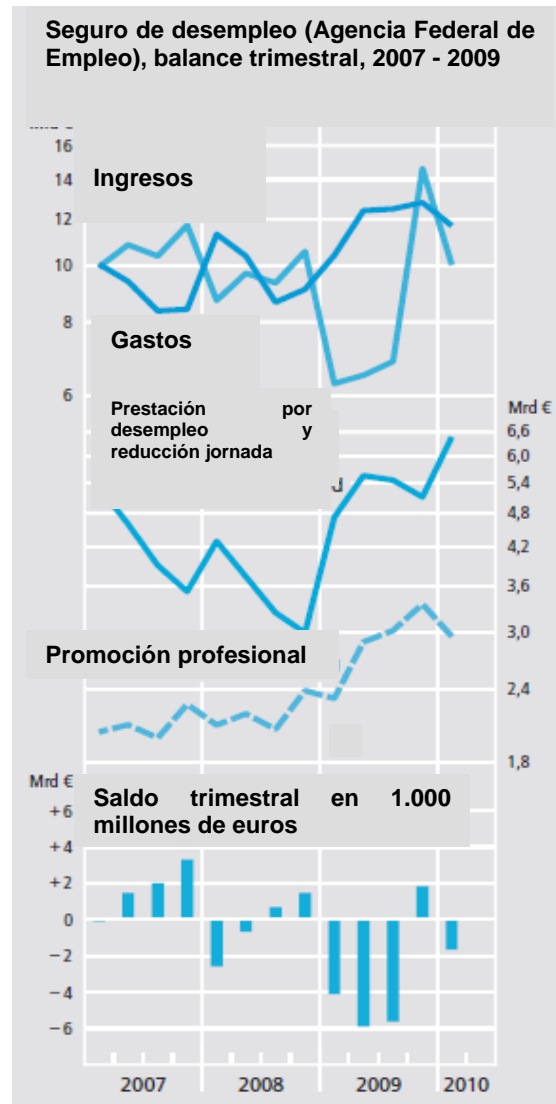


Fuente: Deutsche Bundesbank, Informes mensuales julio y junio 2010

## Seguro de pensiones y seguro de desempleo, balance financiero 2007 – 2009



Fuente: Deutsche Bundesbank, Informe mensual mayo 2010



## EL SPD EXIGE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DE LA AMPLIACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN

El 23 de agosto la Comisión Ejecutiva del SPD aprobó una resolución que propone aplazar la ampliación de la vida laboral hasta los 67 años. Con este documento la cúpula del partido pone fin a un debate que se inició después de la derrota electoral sufrida por este partido en las últimas elecciones generales de septiembre 2009. Poco después de las elecciones Sigmar Gabriel, ahora presidente del SPD y uno de las figuras más destacadas del ala izquierda, marcó distancias con la entonces cúpula del partido centrandose sus críticas en diversas medidas aprobadas por el Gobierno SPD/CDU. Gabriel calificó de error la ampliación de la edad regular de acceso a la jubilación aprobada en 2007, una medida que en su opinión asestó “un duro golpe a la credibilidad del SPD”. Gabriel apostó por una postura claramente distante de aquellos políticos socialdemócratas que habían dirigido el partido en la anterior legislatura, siendo el más destacado el

entonces ministro y ahora jefe del grupo parlamentario, Frank-Walter Steinmeier. El debate en el seno del SPD es especialmente espinoso ya que fue un ministro de Trabajo y Asuntos Sociales socialdemócrata, Franz Müntefering, el que impulsó esta reforma y la impuso en contra de buena parte de su partido.

La prensa comenta que una mayoría de las bases del SPD coincide en que estas y otras reformas poco populares habían jugado un papel importante en el debacle sufrido en los comicios. Por ello la cúpula designada para liderar el partido anunció un proceso de renovación y adecuación de los principales postulados. El punto de partida fue un congreso extraordinario celebrado en noviembre de 2009 y finalizará en 2011 con otro congreso. De hecho, este fue uno de los temas centrales del congreso celebrado en noviembre de 2009. La candidata para ocupar el puesto de secretario general, Andrea Nahles, reclamó un giro en esta materia y afirmó que muchos votantes del SPD percibían como injustas las respuestas que su partido daba a los retos que plantea el cambio demográfico. Pero Nahles y Gabriel señalaron que vista la complejidad de la problemática no sería suficiente volver al status ante quo. El documento aprobado por los delegados incluía la revisión de las reformas en materia de pensiones aprobadas desde 2001.

Diversos actores han mantenido vivo el debate. En primer lugar, la DGB y varias ONGs que de forma repetida han advertido de las consecuencias sociales que conllevará esta reforma. En julio de 2010 diversos representantes del ala izquierda del SPD publicaron un manifiesto en el que reclamaban una revisión completa de las reformas en materia sociolaboral. El propio Sigmar Gabriel impulsó el debate con una entrevista mantenida a comienzos de agosto de 2010 en la que afirmaba que resultaba inviable mantener el calendario previsto por la ley sin que aumente la tasa de empleo de los trabajadores mayores.

### **La resolución del SPD**

La resolución ahora aprobada por la Comisión ejecutiva es fruto de un acuerdo entre el ala izquierda del SPD encabezado por Klaus Wowereit, alcalde de Berlín, y un ala más moderado liderado por Steinmeier. Mientras que los primeros abogan por la eliminación firme de la jubilación a los 67 años hasta que se alcance una tasa de empleo de los mayores del 50%, los segundos creen imprescindible mantener el aplazamiento hasta esa edad para poder afrontar el cambio demográfico.

El documento busca una fórmula intermedia y defiende el aplazamiento de la medida por al menos tres años, una fórmula aceptable para los diferentes bandos, todo ellos reacios a que la controversia se haga pública en el próximo congreso, según informa la prensa. Fundamenta esta decisión en la cláusula de revisión que obliga al Gobierno a partir de 2010 a presentar al Parlamento cada cuatro años un informe sobre la evolución del empleo de los trabajadores mayores. El informe deberá contener un pronóstico acerca de si, en vista de la evolución del mercado de trabajo y la situación económica y social de los trabajadores mayores, es recomendable mantener la normativa que amplía la vida laboral hasta los 67 años. El SPD propone esperar al informe del 2014 y poner en marcha la reforma una vez conocidos los datos del mercado de trabajo y solamente si las oportunidades de empleo de los trabajadores mayores hubieran



mejorado sensiblemente. Al igual que la ley el documento aprobado por el SPD mantiene el año 2029 como fecha en la que la edad regular de jubilación sea de 67 años.

La resolución aprobada dice literalmente: “Es cierto que el porcentaje de trabajadores entre 60 y 64 que cotizan a la Seguridad Social ha pasado de 10,7% en 2000 al 21,5% en 2009. Pero si una media del 80% de las personas mayores de 60 años no cuenta con un empleo sujeto a cotizaciones la ampliación de la edad de jubilación a los 67 años solamente tendrá el efecto de reducir drásticamente el importe de las pensiones. Si además tenemos en cuenta que ya de por sí en el futuro el nivel de pensiones caerá considerablemente, la previsión para la vejez experimentará una considerable merma. Todo ello agravaría aún más el peligro de que en la vejez se produzca pobreza, ya de por sí considerable a la vista de la caída de los salarios y el desempleo transitorio o permanente. (...) No se puede tomar decisiones sobre el futuro del sistema público de pensiones sin tener en cuenta el futuro del trabajo y del mercado laboral”.

El documento advierte del peligro de que en el futuro se incremente el porcentaje de personas mayores que dependan del subsidio asistencial. Pone como ejemplo un reciente estudio sobre el importe de las pensiones que recibirán personas residentes en Alemania Oriental nacidas entre 1952 y 1971, según el cual el 31,4% de los hombres y 46,6% de las mujeres recibirán pensiones inferiores a los 600 euros de este subsidio.

Como requisito imprescindible para poder poner en marcha la reforma los socialdemócratas mencionan una tasa de empleo de las personas entre 60 y 64 años de al menos un 50%. El documento contiene las siguientes propuestas para alcanzar este objetivo:

- Incrementar los esfuerzos por parte de los empresarios para mantener a los trabajadores mayores en la vida laboral.
- Diferenciar las vías de acceso a la jubilación, manteniendo los 65 años como edad regular para aquellos trabajadores que hayan cotizado 45 años a la seguridad social así como para las profesiones que impliquen una carga física especial.
- Mejorar el nivel de formación de los jóvenes.
- Incrementar los salarios, ampliar la obligatoriedad de aplicar los convenios colectivos e introducir un salario mínimo.
- Reformar los criterios de cálculo del importe de las pensiones, incrementando de la base de cotización de los trabajadores con salarios especialmente bajos, al menos hasta que entre en vigor un salario mínimo interprofesional.

- Incluir en el sistema público de pensiones a todos aquellos autónomos que no cuenten con una cobertura por un sistema similar.
- Mejorar la cobertura de los trabajadores afectados por una incapacidad laboral. El SPD propone entre otras medidas la creación de un derecho subjetivo a contar con un empleo para todos los trabajadores mayores de 60 años, desempleados y con una incapacidad laboral pero sin derecho a obtener una pensión por esta contingencia.
- Por último, el SPD propone ampliar la bonificación de la jornada parcial por edad, hacer más eficaz la jubilación parcial y sentar las bases para que la negociación colectiva contemple diversas vías para que durante su vida laboral el trabajador pueda acumular períodos asimilados y complementarios.

### **Reacciones a la decisión del SPD**

Diversas organizaciones sindicales entre ellas la del metal y de servicios consideran que la decisión de los socialdemócratas apunta a la dirección correcta, pero se queda corta y reclaman la eliminación definitiva de esta medida. La patronal critica el junktim con la tasa de empleo del 50% y señalan que más bien habría que continuar con la línea de eliminar posibilidades de prejubilación, que en el pasado representaron una vía muy popular para ir apartando a los trabajadores mayores de la vida laboral.

Algunos expertos socialdemócratas en política social se muestran críticos con la resolución. Así por ejemplo Rudolf Dressler uno de los más destacados políticos en esta materia afirma que la Ley sencillamente no debería aplicarse hasta que mejore radicalmente la tasa de empleo de los mayores, se logre poner fin a la salida masiva de trabajadores del mercado laboral una vez que cumplan los 55 años de edad y mejore sensiblemente la reinserción laboral de los mayores desempleados así como su tasa de participación en las medidas de formación.

Una encuesta publicada a mediados de agosto por el semanario Stern parece dar la razón a los críticos de la ampliación de la edad regular de jubilación. Solamente el 7% de los encuestados cree que podrá trabajar hasta los 67 años, el 38% cree adecuado fijar la edad regular en 65 años, el resto piensa que debería ser incluso inferior.

La Canciller Angela Merkel acusó el 24-8 al SPD de estar alejándose de la realidad e ignorar el cambio demográfico. Califica esta medida de imprescindible y de ejercicio de solidaridad intergeneracional.

La ministra de Trabajo y Asuntos Social Ursula von der Leyen repetidas veces ha reafirmado la decisión del Gobierno de no renunciar a la medida y justifica esta postura con el incremento de la tasa de empleo de los mayores. La ministra afirma que la tasa de empleo de los mayores de 60 años es del 40%, si bien

solamente el 21,5% de cotiza a la Seguridad Social. Además cree que la oportunidades de empleo de este colectivo mejorarán considerablemente a la vista de escasez de trabajadores especializados.

Ursula Engelen-Kefer, una dirigente histórica de la DGB discute las cifras presentadas por la ministra ya que el supuesto aumento de trabajadores mayores incluye todas las modalidades de empleo, también aquellas de salarios muy bajos y con pocas horas. En realidad la tasa de empleo de las personas de 64 años se sitúa en el 10% si se toma como referencia solamente los puestos de trabajo regulares y a jornada completa, sujetos a cotizaciones a la Seguridad Social. Además, pone en duda la utilidad de esta medida tan polémica que en realidad solamente ahorrará 4.000 millones de euros anuales al presupuesto del seguro público de pensiones, el 0,5%.

Diversos institutos de estudios económicos, entre ellos el IW-Köln cercano a la patronal, creen que en realidad la edad regular de jubilación debería aumentar hasta los 70 años debido al incremento de las expectativas de vida y la caída de la tasa de natalidad.

Los otros partidos de la oposición parlamentaria defienden posiciones contrarias. Mientras que los Verdes apoyan la reforma y creen necesario mantener la introducción gradual de la ampliación a partir de 2012 en caso de que las cifras de la ministra sean acertadas, la Izquierda defiende el aplazamiento indefinido de la reforma.