

ALEMANIA

DEBATE SOBRE LA VIABILIDAD FINANCIERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Seguridad Social alemana abarca los siguientes ámbitos: los seguros públicos de enfermedad y dependencia; las mutuas; el seguro público de pensiones incluidos los sistemas propios de los trabajadores del campo y la minería; así como la Agencia Federal de Empleo. Cerró el año 2015 con un superávit de 1.200 millones de euros, 2.100 menos que el año anterior.

La recaudación de las diferentes ramas de la Seguridad Social sumaron un total de 577.300 millones de euros, un incremento del 4,0%, los gastos aumentaron un 4,4%, situándose en 576.000 millones.

Ingresos y gastos de la Seguridad Social en 2015					
	Ingresos		Gastos		Saldo financiero
en miles de millones de euros					
		Comparación interanual en %		Comparación interanual en %	
Total	577,3	4	576	4,4	1,2
de esta cantidad:					
Seguro público de pensiones	275,6	2,4	277,5	4,4	-1,9
Seguro público de enfermedad	212,3	3,4	215,4	3,9	-3,1
Agencia Federal de Empleo	35,3	4,7	31,6	-1,70	3,7
Seguro de dependencia	30,7	18,5	29	14	1,7

Fuente: Oficina Federal de Estadística

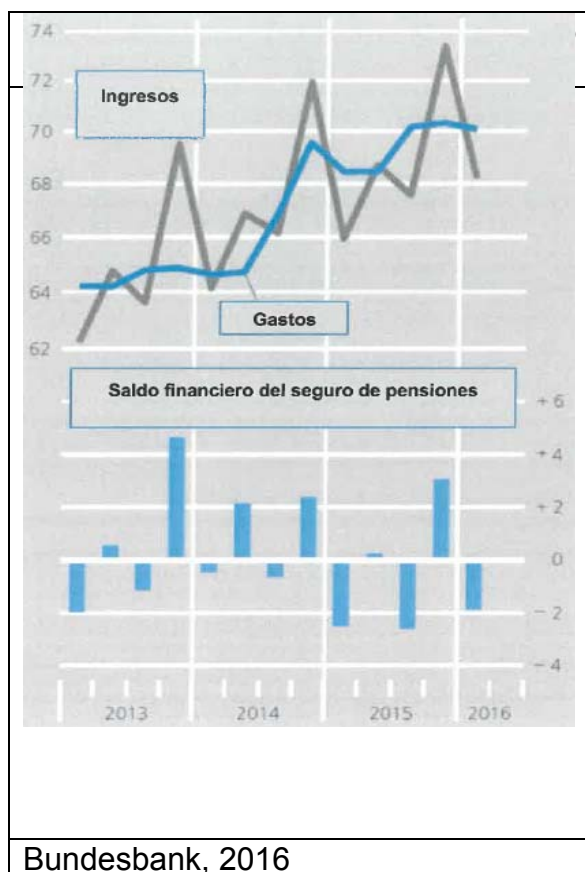
La recaudación del seguro público de enfermedad alcanzó los 212.300 millones de euros en 2015, un aumento del 3,4% en comparación interanual, debido sobre todo a la buena situación que atraviesa el mercado de trabajo alemán y al aumento salarial y del número de puestos de trabajo experimentado el año pasado. No obstante, el aumento de los gastos fue del 3,9%, y por lo tanto algo superior que los ingresos, situándose en 215.400 millones de euros. De ahí surge el déficit de 3.100 millones. La Oficina Federal de Estadística achaca esta evolución negativa a tres factores: a la reducción de las cuotas que los asegurados deben abonar a los seguros y de la aportación del Estado, que ha pasado de 14.000 millones en 2014 a 11.500 millones en 2015 y a los bajos intereses, que incluso ha resultado en intereses negativos para el fondo de garantía del seguro de enfermedad, debiendo pagar 1.800 millones de euros.

Los ingresos del seguro de dependencia aumentaron en 2015 hasta alcanzar los 30.700 millones de euros, lo que supone un plus del 18,5% en comparación interanual. El incremento de los gastos fue considerable, pero con un 14%

claramente inferior al de los gastos, situándose en 29.000 millones. Así se explica el superávit de 1.700 millones en 2015 (2014: 500 millones).

El Banco Central alemán (Bundesbank) detalla los resultados financieros de la Agencia Federal de Empleo y del seguro de pensiones por lo que podemos ampliar algo más la información al respecto.

El seguro público de pensiones cerró 2015 con un déficit de aproximadamente 1.900 millones de euros, después de haber finalizado 2014 con un superávit de casi 3.000 millones, resultado de la reducción de la cotización que deben pagar los afiliados a la Seguridad Social del 18,9% al 18,7% y los efectos de las reformas introducidas en 2014 (mejora de las pensiones para madres y prejubilación a los 63 años sin aplicar los coeficientes reductores). El gasto corriente en pensiones además se vio impulsado por el fuerte aumento de las pensiones en julio de 2015 (Alemania Occidental: 2,1%, Alemania Oriental: 2,5%). A finales de 2015 el fondo de garantía se mantenía estable en 1,7 mensualidades.



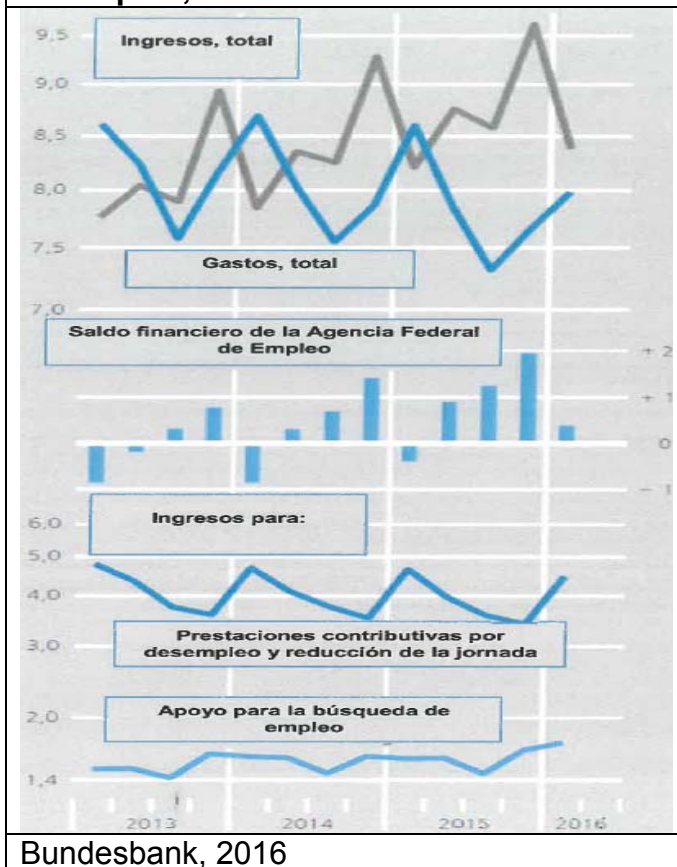
El incremento de las recaudaciones fue de 2,5% (6.500 millones de euros) y, por lo tanto, algo inferior al registrado en 2014. La evolución del gasto fue del 4,5% (11.500 millones de euros), situándose considerablemente por encima de los ingresos. El banco central pronostica para 2016 otro fuerte incremento del gasto regular en pensiones, ya que el aumento de las pensiones aprobado para el año en curso es del 4,25% en Alemania Occidental y del 5,95% en Alemania Oriental. Esta mayor dinámica de las pensiones se debe en parte al factor de sostenibilidad, que relaciona el aumento de las pensiones al número de cotizantes. No obstante la dinámica general del gasto en pensiones podría moderarse ya que los efectos de las reformas aprobadas en 2014 ya se están atemperando.

De hecho, en el primer trimestre de 2016 el déficit se situó en los 2.000 millones de euros, 500 millones menos que en el

mismo período del año anterior. En comparación interanual el gasto aumentó un 2,5%, sensiblemente menos que la recaudación que experimentó un incremento del 3,5%.

El Bundesbank cree que en los próximos años se hará sentir con mayor fuerza el cambio demográfico, sobre todo el envejecimiento de la población. Es probable que el fondo de garantía se situó por debajo de 0,2 mensualidades, en ese caso se volvería a plantear incrementar las cuotas.

Evolución financiera de la Agencia Federal de Empleo, 2013 a 2016



El balance de la Agencia Federal de Empleo para el año 2015 es sumamente positivo, ya que logró un superávit de 3.500 millones de euros, 2.000 millones más que el año anterior. La proyección económica para ese año preveía un plus de 500 millones de euros. 3.000 millones serán destinados al fondo de garantía que alcanza los 6.500 millones, y el resto será destinado a reservas específicas (Fondo de Garantía Salarial y Fondo de empleo para la época invernal). Este superávit se debe a la buena situación del mercado de trabajo que se refleja en el incremento de la recaudación en un 4,5%. Los gastos cayeron un 2% en comparación interanual, debido sobre todo a la contracción en un 3% del gasto en prestaciones contributivas para el desempleo. Los fondos destinados a las políticas activas de empleo prácticamente no variaron en comparación a 2014.

El primer trimestre de 2016 la Agencia registró un superávit de 500 millones de euros, lo que supone un plus de aproximadamente 1.000 millones. Ahora bien, este resultado trimestral se debe única y exclusivamente a un reintegro abonado por el organismo que gestiona las pensiones empresariales de los empleados públicos. El fuerte incremento de la recaudación por cotizaciones (4,5%) se ha visto atemperado algo por la caída de otros conceptos debido p.ej. a la reducción de la cuota al Fondo de Garantía Salarial. Así, el incremento total de ingresos fue del 2%. En cuanto a los gastos se ha hecho notar la caída de las prestaciones contributivas por desempleo (-4%) y la finalización gradual de la Ley de jubilación parcial por edad (-68%). Por otra parte aumenta el capítulo de gastos en las políticas activas de empleo (+9,5%). En líneas generales, los gastos de la Agencia aumentaron un 7% durante el primer trimestre.

El Bundesbank pronostica para el año en curso que seguirá aumentando la recaudación por cotizaciones y, probablemente, una continuación de la contracción del gasto en prestaciones contributivas por desempleo. Es probable que la llegada masiva de solicitantes de protección se traduzca en un importante incremento del gasto en políticas activas de empleo que en parte se verá compensado por la desaparición total de la jubilación parcial por edad. El Bundesbank cree que el superávit podría alcanzar en 2016 los 3.500 millones de euros.

El presupuesto aprobado por la Agencia Federal de Empleo para 2016 prevé un superávit de 2.000 millones de euros, un incremento del gasto para las políticas

activas de aproximadamente un 25% hasta los 8.000 millones de euros. Además incluye un incremento del gasto destinado a la inserción laboral de las personas que solicitan protección internacional. Así, por ejemplo, 500 millones de euros serán destinados a financiar cursos de alemán. Otros gastos ocasionados por el elevado número de solicitantes de protección, como p.ej. el considerable aumento del número de funcionarios que apoyarán a los solicitantes de protección que perciban la prestación no contributiva por desempleo, será financiado a través de los presupuestos generales del Estado y no supondrá una carga financiera para la Agencia.

El debate sobre la viabilidad financiera de la Seguridad Social

El debate sobre el futuro de la financiación de la Seguridad Social está promovido por el Ministerio Federal de Finanzas, que analiza de forma continuada el impacto que el cambio demográfico tendrá sobre los presupuestos públicos en general y la Seguridad Social en concreto. Este Ministerio presentó en febrero el 4º Informe sobre la viabilidad de los presupuestos públicos.

El Ministerio de Finanzas presenta una vez en cada legislatura el Informe sobre la viabilidad de los presupuestos públicos. Dicho informe tiene como objetivo “hacer transparentes los previsibles efectos del envejecimiento demográfico y los riesgos para los presupuestos públicos en Alemania. El Informe sobre la viabilidad tiene por lo tanto la función de servir de sistema de alerta para una política financiera previsora y tiene un papel central para la planificación y elaboración estratégica de la política presupuestaria a largo plazo.” (Informe sobre la viabilidad, 2016: 1).

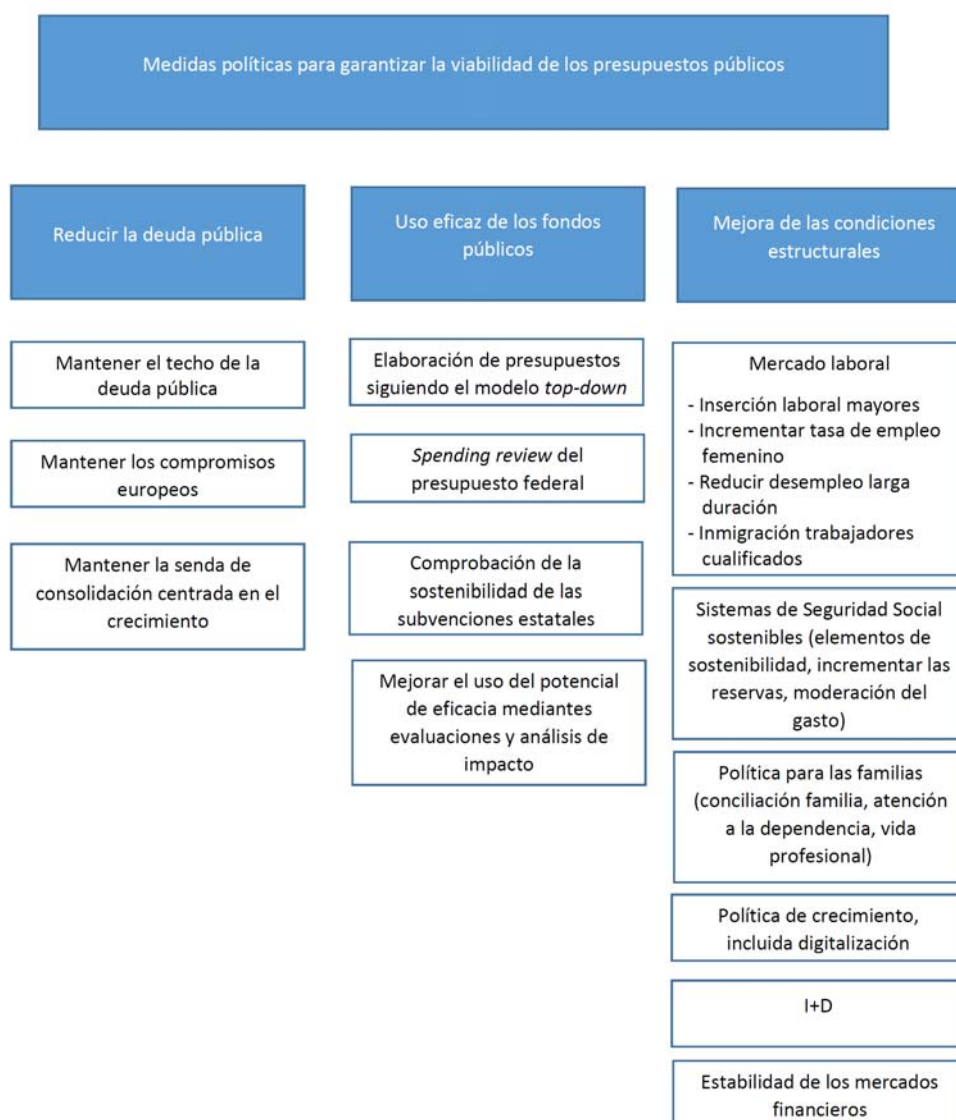
El 4º Informe sobre la viabilidad de los presupuestos públicos presentado en febrero de 2016 llega a la conclusión de que el Estado deberá tomar medidas encaminadas a evitar que el cambio demográfico y, en especial, el envejecimiento de la población reduzcan considerablemente el margen de maniobra de las Administraciones públicas. La situación de partida es relativamente positiva. En 2015 el crecimiento fue del 1,7% del PIB, prácticamente idéntico al pronosticado para el año en curso. El mercado laboral es robusto, la entrada de trabajadores cualificados y la movilización de la denominada “reserva silenciosa” han sido decisivos para esta evolución tan positiva. El endeudamiento público se ha moderado considerablemente pasando de 22.100 millones de euros en deuda nueva en 2013 a un presupuesto equilibrado en 2014, situación que se ha consolidado tanto en la planificación presupuestaria como en la ejecución en 2015. El Gobierno Federal logró acumular una reserva de 12.100 millones de euros para afrontar los gastos que en los próximos años supondrá el alojamiento y la manutención de solicitantes de protección internacional.

En el peor de los escenarios manejados por los autores del informe, la deuda pública podría ascender hasta el 220% del PIB hasta el año 2060. Ese año, 2 de cada 3 alemanes podría ser mayor de 65 años, incluso en escenarios menos dramáticos este grupo de edad representará la mayoría de la población. En el mejor de los casos, el gasto de pensiones pasará del 9,3% del PIB en la actualidad al 11,3%, pudiendo llegar incluso al 12,6%. El gasto en la atención de la dependencia, que hoy en día supone el 1,0% de PIB, podría situarse entre el 1,8% y el 2,5%, en función de factores como la tasa de nacimiento. El impacto sobre el seguro de enfermedad sería menor, pasando del 7,0% al 7,8% en el peor de los casos. El gasto generado

por la Agencia Federal de Empleo incluso podría caer. El gasto en pensiones para los funcionarios pasaría del 2,1% al 3,5%.

¿Qué opciones existen según este informe? Por un lado el informe menciona la necesidad de ajustar el gasto público. En el mejor de los escenarios, el ajuste tendría que ser de 7.000 millones de euros anuales entre 2017 y 2020, en el peor de los casos incluso de 23.000 millones de euros anuales.

El Ministerio de Finanzas propone en el informe todo un catálogo de medidas políticas encaminadas todas ellas a garantizar la viabilidad de los presupuestos públicos:



En materia de mercado laboral, Seguridad Social y migraciones, el Ministerio de Finanzas propone:

- Mejorar la tasa de empleo de los mayores y de las mujeres, así como de colectivos alejados del mercado de trabajo por encontrarse en situación de desempleo de larga duración.
- Impulsar una política de atracción de trabajadores extranjeros altamente cualificados tanto de terceros estados como de la UE.
- Apostar por la inserción laboral de los solicitantes de protección internacional.
- El informe apuesta sobre todo por mantener el saldo migratorio positivo, incrementar la tasa de natalidad, mejorar la tasa de empleo femenino, ampliar la vida laboral y retrasar la edad regular de acceso a la jubilación.

A raíz de la publicación de este informe se han sucedido las propuestas de reforma de la Seguridad Social por parte de los agentes sociales y algunos organismos estatales. La Confederación Alemana de Empresarios ha publicado un informe sobre las reformas que considera necesarias para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones. Esta organización reclama que se mantenga, e incluso profundice, el atraso de la edad regular de jubilación, que se eliminen algunas reformas aprobadas en 2014 como p.ej. la jubilación anticipada a los 63 años para trabajadores con largos períodos de cotización y una mayor flexibilización para el acceso a la jubilación. Se muestran sumamente críticos con la pensión mínima incluida en el acuerdo de gobierno y apuestan por ampliar el sistema complementario de pensiones privadas, en parte subvencionadas por el Estado.

En este mismo sentido, el instituto de investigación cercano a la *patronal Institut der Deutschen Wirtschaft Köln* propone medidas en cinco ámbitos:

- Renunciar a una mayor regulación del mercado laboral, en especial en lo relativo al trabajo temporal y a la cesión de trabajadores.
- Abrir vías que faciliten la inmigración de trabajadores cualificados.
- Ajustar la Seguridad Social ampliando la edad de acceso a la jubilación, incorporando más elementos de financiación privada, mejorar las transiciones flexibles a la jubilación y evitar las prejubilaciones. Quieren introducir elementos de mayor eficacia del gasto en el seguro de enfermedad y ampliar el copago. En cuanto al seguro de atención a la dependencia, proponen introducir un seguro privado y obligatorio que complemente el seguro público.
- En materia educativa, proponen reforzar el ámbito de la I+D, facilitar el emprendimiento y garantizar que las empresas dispongan de un número suficiente de trabajadores especializados.
- Por último, el informe propone medidas en política dirigida a las familias que intente encontrar un equilibrio entre la infraestructura, las prestaciones económicas y las medidas dirigidas a que las familias dispongan de más tiempo.

En parte estas propuestas coinciden con las del Bundesbank. En lo relativo al seguro público de pensiones, el Bundesbank propone aumentar la edad regular de jubilación. El aumento de esperanza de vida haría necesario un incremento de las cotizaciones o una reducción de la tasa de reemplazo. En cuanto a la Agencia Federal de Empleo, el Bundesbank advierte que el presupuesto de este organismo

es altamente sensible a oscilaciones de la coyuntura económica y por ello es imprescindible acumular en fases de crecimiento económico y del empleo un fondo de garantía suficiente para afrontar cambios cíclicos. Asimismo, ven con ojos críticos el que la Agencia tenga que financiar a través de las cotizaciones de los asegurados a la Seguridad Social las prestaciones para personas no afiliadas. Mencionan expresamente las medidas aprobadas para acelerar la inserción laboral de los solicitantes de protección.

Los sindicatos se han mostrado sumamente críticos, tanto con la propuesta de ampliar la vida laboral, como con la reivindicación empresarial de paralizar los proyectos de ley que tiene como objetivo regular el trabajo temporal. Señalan que los seguros privados de pensiones subvencionados por el estado han fracasado y que, al contrario de lo que reclaman los empresarios, habría que reforzar la tasa de reemplazo de las pensiones. Advierten del peligro de que, en caso de mantener la política actual en materia de pensiones, muchos trabajadores mayores podrían encontrarse en riesgo de pobreza una vez que se jubilen. Por todo ello, la Confederación Alemana de Sindicatos acaba de aprobar una campaña a favor de la reforma del sistema público de pensiones que se iniciará después del verano. Se muestran a favor de elevar ligeramente la cotización al sistema de pensiones y pasar a financiar pensiones no derivadas de cotizaciones a través del presupuesto estatal, es decir, de los impuestos.