

## ALEMANIA

### GASTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL NO CUBIERTOS POR COTIZACIONES SOCIALES<sup>8</sup>

---

Un informe del instituto de investigaciones económicas IMK, cercano a los sindicatos, vuelve a incidir en uno de los principales temas relacionados con la financiación de la Seguridad Social: los gastos no cubiertos por cotizaciones sociales.

El informe arranca describiendo la problemática que surge del hecho de que en los últimos años el legislador ha trasladado a la Seguridad Social la cobertura de diversos riesgos de nueva índole, obligando a la Seguridad Social a asumir el gasto que dichas prestaciones generan. Muchas de estas contingencias no están cubiertas por cotizaciones, lo que contradice el carácter de seguro de la Seguridad Social.

Los autores señalan que existe consenso acerca del carácter ajeno a las cotizaciones de algunas de estas prestaciones, como p.ej. las pensiones no contributivas, mientras que todavía es motivo de debate la índole de otras, como las de viudedad y orfandad.

#### Seguro de pensiones

El Gobierno federal elaboró en 2004 un catálogo de prestaciones del seguro de pensiones no cubiertas por cotizaciones. La suma de estas prestaciones se situó en 2016 en 113.000 millones de euros, destacando el gasto en pensiones por viudedad con 37.900 millones de euros. Los autores señalan que el carácter asistencial, es decir no derivado de una relación de seguro, de las pensiones de viudedad quedó claro en el momento en el que el legislador pasa a calcular su importe en función de los ingresos del beneficiario con lo cual estas pensiones se convierten en un instrumento de prestación social. Le siguen los períodos de las pensiones por períodos de educación de hijos nacidos antes de 1992. Inicialmente el seguro de pensiones concedía un año por cada hijo, período que en 2014 ha sido ampliado a dos años. Por ello, el gasto se ha incrementado considerablemente en 6.600 millones de euros hasta alcanzar los 15.600 millones de euros en 2016.

Las transferencias del seguro de pensiones de Alemania occidental a la parte oriental del país suman 15.300 millones. Dado que las cotizaciones sociales recaudadas en la parte oriental del país son insuficientes para cubrir el gasto en pensiones, el seguro tiene que asumir su pago a través

---

<sup>8</sup> IMK (2018): *Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung*. Düsseldorf: IMK  
*Actualidad Internacional Sociolaboral* n° 223

de las cotizaciones generadas en la parte occidental. Inicialmente consideradas una medida de compensación interregional, desde 2005 este gasto se clasifica como ajeno al seguro.

Los ingresos del seguro de pensiones se componen de las cotizaciones de los trabajadores y los empresarios, así como de las aportaciones del Gobierno federal. Éstos últimos tienen tres componentes:

- la asignación estatal regular de 41.400 millones de euros en 2016,
- la asignación estatal adicional de 11.000 millones de euros, y
- el complemento de la asignación estatal de 12.100 millones de euros.

La suma de la asignación estatal al seguro de pensiones fue de 64.500 millones de euros en 2016. La justificación para que el Estado transfiera estos fondos al seguro de pensiones ha variado a lo largo de los años. En 1992, el Gobierno calificó estos fondos de „*elemento esencial para la estabilidad financiera a lo largo plazo del seguro de pensiones*”. A partir de 1998 el Gobierno reconoció que se trata de cubrir el gasto generado por las prestaciones no cubiertas por cotizaciones y evitar de esta manera que estas tengan que subir.

En función de si el cálculo de la diferencia resta la parte de las pensiones de viudedad que supera el *Ehegatten splitting* o no (partición de los impuestos entre cónyuges, pagando cada uno de ellos sólo la mitad del impuesto sobre la renta), el seguro de pensiones tiene que asumir gastos no cubiertos por cotizaciones sociales ni por la asignación estatal que oscile entre 48.500 y 26.100 millones de euros, lo que equivaldría 4,2 o 2,3 puntos de cotizaciones.

### Seguro de enfermedad

El seguro de enfermedad, regulado por el Tomo V del Código Social, no cuenta con una definición clara de cuáles son los gastos considerados ajenos al seguro, a pesar de que el artículo 221 de dicho tomo regula que el Gobierno federal transferirá una suma global para cubrir dichos gastos.

En líneas generales, estos gastos son aquellos que tienen una finalidad relacionada con las políticas familiares y son de interés general. Son tres las partidas que entran en esta categoría:

- exención de cotizaciones de la afiliación al seguro de los hijos y menores: 17.400 millones de euros,
- exención de cotizaciones de la afiliación al seguro de cónyuges de los asegurados: 8.800 millones de euros y

- exención de cotizaciones de la afiliación al seguro de los familiares de los pensionistas: 5.200 millones de euros.

A ello se le añade el gasto real de la atención médica de los beneficiarios de la prestación no contributiva por desempleo. Los organismos competentes de gestionar dicha prestación transfieren al seguro de enfermedad una cotización reducida del 0,251 de la cotización media, en 2016 este importe fue de 90 euros mensuales. No obstante, el importe de la atención médica de este colectivo, aproximadamente 6.000.000 personas en 2016, no cubierto por cotizaciones ascendió a 6.100 millones de euros. La suma del gasto ajeno al seguro de enfermedad fue en 2016 de 42.700 millones de euros.

Según informa el Tribunal Federal de Cuentas (*Bundesrechnungshof*) en su informe de 2017 sobre las cuentas del Gobierno federal, la transferencia estatal al seguro de enfermedad aumentó continuamente desde su introducción en 2004, sumando un total de 104.700 millones de euros entre 2007 y 2016. En 2004, el Gobierno transfirió 1.000 millones de euros, en 2006 la transferencia ya había ascendido a 4.200 millones. En el año 2007, el Gobierno federal se comprometió por ley a estabilizar la financiación del seguro de enfermedad, incrementando su importe en 1.500 millones de euros al año a partir de 2009 hasta alcanzar los 14.000 millones en 2016. En 2010 y 2011, la transferencia estatal fue algo superior a la prevista; para lograr la consolidación del presupuesto federal la asignación estatal fue algo inferior en los años 2013 a 2015. Para 2017 y 2018, el Gobierno prevé una transferencia de 14.500 millones respectivamente, la suma para el período 2017 a 2021 será de 72.500 millones.

Si de este importe se resta la transferencia estatal de 14.000 millones, quedarían 28.700 no cubiertos por cotizaciones.

### Seguro de desempleo

La Agencia Federal de Empleo asume una serie de funciones que no tienen correspondencia directa con el seguro de desempleo y por lo tanto pueden ser consideradas ajenas al seguro ya que responden a una finalidad política general, no directamente relacionada con la contingencia asegurada.

Destacan las siguientes:

- medidas especiales para jóvenes: 360 millones de euros,
- apoyo a la formación profesional: 490 millones,
- participación de las personas con una discapacidad: 2.350 millones.

Los autores del informe estiman que el gasto total no cubierto por cotizaciones de la Agencia Federal de Empleo es de 3.300 millones de euros.

## Conclusión y debate

El informe del IMK cifra el coste total de las prestaciones de la Seguridad Social no cubiertas por cotizaciones entre 80.500 y 58.100 millones de euros. Recomiendan financiar estas prestaciones a través de impuestos ya que se trata de un gasto que responde a objetivos sociales ajenos al carácter de seguro de la Seguridad Social. Afirman que ello podría suponer una reducción de la cotización social de 4,2 o 2,2 puntos en el seguro de pensiones, de 2,2 puntos en el seguro de enfermedad y de 0,3 puntos en el seguro de desempleo. La suma total de la reducción de las cotizaciones oscilaría por lo tanto entre 6,7 y 4,7 puntos.

Amplían con ello la propuesta lanzada por la Confederación Alemana de Sindicatos (DGB) en 2017 de financiar a través de impuestos todos los gastos del seguro de pensiones no cubiertos por cotizaciones. *“Podemos lograr un seguro de desempleo fuerte manteniendo estable el nivel de las pensiones. (...) El cambio demográfico es responsabilidad del conjunto de la sociedad y no solo de los cotizantes a la Seguridad Social, por ello es necesario introducir una transferencia estatal complementaria para afrontar el cambio demográfico. Y por supuesto que también todo el resto de las prestaciones no cubiertas por cotizaciones, como p.ej. las pensiones para madres o la equiparación de las pensiones del este a las del oeste, deben financiarse en su totalidad a través de impuestos.”*

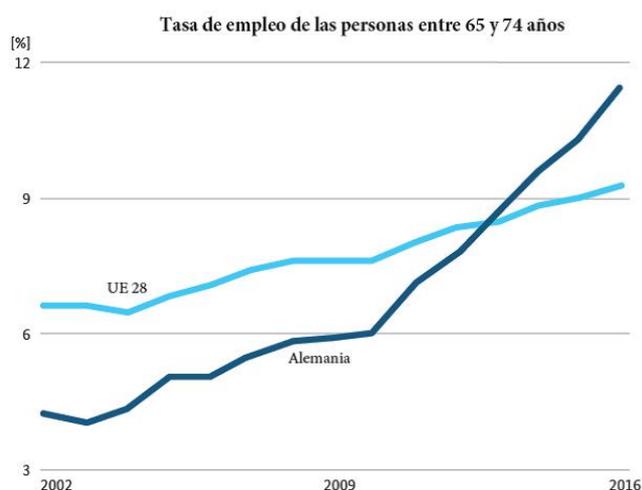
La DGB coincide en este punto con la patronal – sumamente crítica con la ampliación de prestaciones no financiadas a través de cotizaciones – que afirmó recientemente que *“el Gobierno federal no debe retirarse aún más de la financiación de la Seguridad Social y apostar por una mayor financiación a través de salarios y retribuciones. Sobre todo la financiación de las prestaciones ajenas al seguro no debe realizarse a través de cotizaciones al tratarse de tareas para el conjunto de la sociedad ya que aumentaría los gastos no salariales y supondría una carga para el factor empleo”*.

Pero durante la campaña electoral, solamente Los Verdes y los liberales, partidos de oposición en la actual legislatura, incluyeron en sus programas la financiación de las prestaciones no cubiertas por cotizaciones sociales a través de impuestos. Sin embargo, el acuerdo de Gobierno firmado en 2018 por CDU, CSU y SPD no incluye ninguna mención expresa a un cambio de financiación de estas prestaciones. En respuesta a una interpelación parlamentaria de la AfD, el Gobierno aclaró en febrero de 2018 que resulta sumamente difícil cifrar el importe exacto de este gasto

en el seguro de pensiones y que la transferencia estatal no tiene como único objetivo cubrir los gastos ajenos a los diferentes seguros, sino que pretende garantizar la sostenibilidad y la viabilidad del sistema de pensiones y, por extensión, de la Seguridad Social.

Sin embargo, el Consejo Federal (Cámara Alta) aprobó el 2.2.2018 una resolución sobre el Informe del Gobierno sobre las Pensiones en la que manifiesta su convicción de que estos gastos ajenos al seguro, por tratarse de instrumentos y prestaciones de índole general, deberían financiarse a través de impuestos. Esto podría ser un indicio de que el debate acerca de la financiación de estas prestaciones no cubiertas por cotizaciones podría continuar en la actual legislatura.

## TRANSICIONES FLEXIBLES A LA JUBILACIÓN: LA RENTA FLEXIBLE Y LA JUBILACIÓN ANTICIPADA PARA TRABAJADORES CON LARGOS PERÍODOS DE COTIZACIÓN<sup>9</sup>



Uno de cada nueve jubilados continúa trabajando en Alemania, tres veces más que en el año 2000. Según un informe de la Oficina Federal de Estudios de Población, en 2016 un total de 1,4 millones de personas mayores de 65 años contaban con un trabajo. Para muchos la motivación dista mucho de ser la falta de ingresos a través de pensiones, sino el deseo de mantener una actividad

<sup>9</sup> Dünn, S.; Stosberg, R. (2014): Was ändert sich durch das RV-Leistungsverbesserungsgesetz, RVaktuell 7/2014, 156-165

Deutscher Bundestag (2017): Die gesetzliche Rentenversicherung in der 18.

Legislaturperiode. WD 6 – 3000 – 048/17, 3.8.2017

Deutscher Bundestag (2018): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Kurth.... Die abschlagsfreie Rente ab 63 Jahren. 19/876. 22.2.2018

Deutscher Bundestag (2018): Deutscher Bundestag (2018): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Kurth.... Das Flexirentengesetz – Eine erste Bilanz. 19/1026. 16.30.2018

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (2016): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Referentenentwurf vom 18.7.2016. Entwurf eines Gesetzes zur Flexibilisierung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand und zur Stärkung von Prävention und Rehabilitation im Erwerbsleben (Flexirentengesetz). 2.8.2016

Bund der Deutschen Arbeitgeber (BDA): Erleichterung für mehr Beschäftigung Älterer gehen nicht weit genug. Stellungnahme zur Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Entwurf eines "Flexirentengesetzes" vom 14 September 2016.

laboral. El porcentaje de jubilados altamente cualificados que trabajan es especialmente elevado. El 30% de los jubilados con un bachillerato mantiene una actividad laboral, mientras que solo el 20% de aquellos que tienen un grado escolar básico. Llama la atención la diferencia por sexo. El 28% de los hombres jubilados trabaja, pero solo el 18% de las mujeres.

En 2020, la tasa de empleo de las personas entre 65 y 74 años se situaba en 4,2% y alcanzó el 11,4% en 2016 (hombres: 14,8%, mujeres: 8,3%). Esta cifra incluye todo tipo de trabajo remunerado, incluido el empleo a jornada parcial y el que solo se realiza en pocas horas. En comparación europea, Alemania se sitúa en el grupo intermedio de países; otros países, como Estonia (25,3%), tienen un índice muy superior, mientras que en Luxemburgo se sitúa en el 2,6%.

Los intereses de los partidos y los agentes sociales son divergentes. Parte de la democracia cristiana y la patronal apuestan por ampliar la vida laboral y por crear incentivos para que los trabajadores puedan mantener su actividad laboral incluso después de haberse jubilado. Los sindicatos y la socialdemocracia optan por crear vías que flexibilicen el acceso a la jubilación, priorizando las vías de jubilación anticipada para trabajadores que acumulan largos períodos de cotización a la Seguridad Social.

En la anterior legislatura el Gobierno impulsó una ley que mejora considerablemente la continuidad en el mercado de trabajo de aquellas personas que se hayan jubilado antes de alcanzar la edad regular y otra que facilita la jubilación anticipada para trabajadores con al menos 45 años de cotización sin que a sus pensiones les sea aplicado el coeficiente reductor.

### **Jubilación anticipada para trabajadores con largos períodos de cotización**

La Confederación Alemana de Sindicatos propuso en 2013 una reforma de la normativa que posibilita la jubilación anticipada sin reducción de la pensión para trabajadores con largos períodos de cotización, que desde 2012 se podía producir al cumplir los 65 años de edad. El Gobierno asumió esta propuesta, impulsando la Ley para la mejora de las prestaciones de pensiones (*Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung - RV-Leistungsverbesserungsgesetz*), publicada en el Boletín Oficial el 23.6.2014 y que entró en vigor el 1.7.2014. Desde esa fecha, los trabajadores pueden acceder a la jubilación a los 63 años sin aplicación de un coeficiente reductor, siempre y cuando el solicitante hubiera cotizado al menos 45 años. La edad regular de acceso a esta modalidad se incrementará gradualmente. A partir del año de nacimiento 1953 aumentará en dos meses por cada año, volviendo alcanzar los 65 años para los nacidos en 1964.

La nueva normativa es más generosa a la hora de considerar períodos asimilados, situaciones de desempleo o de incapacidad temporal en los que el asegurado no haya estado a disposición del mercado de trabajo de acuerdo a lo regulado por el artículo 51.3ª del Tomo VI del Código Social. Para evitar que esta modalidad sea utilizada como una forma de prejubilación no cuentan como asimilados los períodos de percepción de la prestación contributiva o no contributiva por desempleos que se hayan producido en los dos años inmediatamente anteriores al año en el que el solicitante completa los 45 años de cotización, salvo que esté compaginando la situación de desempleo con un miniempleo, el seguro de dependencia haya abonado las cotizaciones a la Seguridad Social para familiares cuidadores o la situación de desempleo se haya producido por una quiebra empresarial.

Por otra parte, el artículo 58 del Tomo VI del Código Social regula que las cotizaciones complementarias y voluntarias satisfechas por el trabajador serán tenidas en cuenta para completar los 45 años, si con anterioridad ha contado durante al menos 18 años con un empleo sujeto a cotizaciones a la Seguridad Social.

Esta normativa ha sido duramente criticada por la patronal y algunos partidos de la oposición, como Los Verdes, coinciden en señalar que esta normativa contradice el objetivo de lograr retrasar la edad regular de jubilación a los 67 años.

Según informa el Gobierno federal en un reciente informe, el número de personas que han solicitado una pensión para trabajadores con períodos de cotización muy largos es considerable, si bien en estas cifras también se incluye a las personas que solicitan la jubilación de acuerdo a la anterior normativa, es decir, para trabajadores que han cumplido los 65 años. A modo de ejemplo, señala que de las 242.051 solicitudes presentadas en 2014, 206.000 corresponden a la nueva normativa.

Año	Solicitudes de jubilación para trabajadores con períodos de cotización muy largas
2014	242.051
2015	246.843
2016	241.419
2017	253.521

El gasto en pensiones para los trabajadores que acceden a la jubilación de forma anticipada y sin que se les aplique el coeficiente reductor se ha disparado desde 2014, pasando de 1.300 millones de euros en ese año, a 4.900 millones en 2015, 8.400 millones en 2016 y 12.000 millones en 2017. En el proyecto de ley el Gobierno cifró los gastos anuales

complementarios generados por la ley en 12.500 millones de euros hasta 2025, cayendo después gradualmente hasta los 3.100 millones en 2030.

El Gobierno anunció a comienzos de 2018 que a finales de este año presentará una primera evaluación de la ley.

### **Jubilación parcial en Alemania**

La "renta flexible" (*Flexirente*) aprobada en 2016 nace de una propuesta de la patronal para contrarrestar la posibilidad de acceder de forma anticipada a los 63 años sin aplicación de un coeficiente reductor. En concreto, lanzó la iniciativa el diputado democristiano Carsten Linnemann, presidente de la agrupación empresarial y de la PYME de su grupo parlamentario. La Ley para las pensiones flexibles (*Flexirenten Gesetz*) fue publicada el 8.12.2016 en el Boletín Federal y entró en vigor el 1.1.2017 y el 1.7.2017 respectivamente.

Esta ley tiene como objetivo corregir algunos aspectos de la normativa vigente hasta ese momento y que, en opinión de sus promotores, podrían desincentivar el que los trabajadores se acojan a modalidades flexibles de jubilación parcial. Muchos convenios colectivos sectoriales o empresariales y muchos contratos de trabajo individuales regulan que la relación laboral finaliza una vez que el trabajador alcance la edad regular de jubilación. En esos casos, la continuidad de la misma más allá de la edad regular de jubilación únicamente podría producirse de acuerdo a lo establecido por la ley que regula la jornada parcial y el trabajo temporal, que a su vez prohíbe por regla general dicha continuidad si con anterioridad el trabajador hubiese completado al menos dos años de contrato en esa misma empresa.

Además, la normativa preveía topes de los salarios que se compatibilizan con una pensión por jubilación antes de haber alcanzado la edad regular. El jubilado podrá percibir un salario complementario de hasta 450 euros mensuales, sin que le sea aplicado un coeficiente reductor a su pensión. En el año 2014, si el trabajador percibía 2/3 de la pensión, podía obtener un salario de 1.078,35 Euro, si percibía 1/2 pensión 1.576,05 euros si percibía 1/3 de la pensión un total de 2.073,75 Euro. Una vez superada la edad regular de jubilación ya no existen topes.

Una vez que el trabajador haya alcanzado la edad regular de jubilación deja de aportar la parte correspondiente de las cotizaciones sociales, mientras que el empresario debe seguir cotizando para evitar que se produzcan contrataciones por el hecho de estar exentos de cotizaciones.

Según un informe del Gobierno a comienzos de 2018, antes de la entrada de la nueva normativa son pocos los trabajadores que optan por una de

las modalidades de jubilación parcial. En 2007 un total de 698 hombres y 893 mujeres accedieron a esta modalidad de pensiones, en líneas generales con pensiones muy bajas (media hombres: 431,35 euros; mujeres: 255,00 euros). En 2016 esta cifra había ascendido 1.479 hombres y 1.364 mujeres, el importe de las pensiones seguía siendo muy bajo (hombres: 600,30 euros; mujeres: 409,53 euros).

Antes de la entrada de la nueva ley, aquellos trabajadores que preveían el paso a la jubilación anticipada podían incrementar sus cotizaciones a partir de los 55 años de edad para mitigar el efecto sobre la pensión del coeficiente reductor. Asimismo, también ha sido muy bajo el número de trabajadores que optaron por incrementar sus cotizaciones, que entre 2007 y 2016 pasó de 721 a 2.837 hombres y de 1.614 a 1.642 mujeres.

Trabajadores que aportan voluntariamente cotizaciones para mitigar el efecto del coeficiente reductor		
Año	Hombres	Mujeres
2007	721	1.614
2008	490	952
2009	503	1.206
2010	493	1.320
2011	592	1.231
2012	499	434
2013	728	543
2014	583	384
2015	882	617
2016	2.837	1.642

La Ley introduce varias novedades que pretenden impulsar la jubilación flexible. De acuerdo a esta normativa el empresario y el trabajador puedan aplazar varias veces la finalización de la relación laboral durante el período de vigencia de la misma. Con esta norma, recogida por el artículo 41 del Tomo VI del Código Social, la edad regular de jubilación pierde su importancia para determinar el momento de extinción de la relación laboral por motivos de edad.

Además estipula que los ingresos obtenidos por trabajo por cuenta ajena para los trabajadores que hayan hecho uso de la jubilación anticipada no serán tenidos en cuenta para calcular el importe de la pensión hasta un tope de 6.300 euros. El 40% de los ingresos que superen este umbral serán tenidos en cuenta hasta el tope permitido. Éste se calcula multiplicando los puntos obtenidos durante los 15 años por 2.975 euros. Los ingresos que superen este tope permitido serán tenidos en cuenta en un 100%.

En materia de pensiones y cotizaciones sociales, en principio se mantiene la situación anterior, es decir, el trabajador no está obligado a aportar sus

cotizaciones mientras que el empresario si debe abonar las cotizaciones correspondientes, con la única diferencia que el trabajador ahora puede cotizar de forma voluntaria y activar de esta manera las cotizaciones del empresario. Por otra parte, la ley elimina las cotizaciones del empresario al seguro de desempleo, al menos de forma transitoria para los cinco años siguientes a la entrada en vigor de la ley. El Gobierno avanza que la eliminación de la obligatoriedad de cotizar al seguro de desempleo supondrá una pérdida de ingresos de 80 millones de euros al año.

Por último, la Ley mejora considerablemente la normativa que permitía mitigar el efecto sobre la pensión del coeficiente reductor. Hasta la fecha, aquellos trabajadores que preveían el paso a la jubilación anticipada podían incrementar sus cotizaciones a partir de los 55 años de edad. La ley adelanta esta edad a los 50 años.

Una vez pasados cinco años, el Gobierno deberá publicar un informe de evaluación de los efectos de la Ley.

Esta nueva normativa ha sido duramente criticada por sindicatos y organizaciones del Tercer Sector que entienden que en vez de hacer posibles transiciones flexibles de la vida laboral a la jubilación únicamente alarga la vida laboral. En concreto, la Confederación Alemana de Sindicatos (DGB) criticó en su día que la Ley no reformaba el retraso de la jubilación hasta los 67 años ni ofrecía opciones viables a aquellos trabajadores que no querían o podían seguir trabajando hasta esa edad sino que, al contrario, optaba por abrir vías que incentivaban la ampliación de la vida laboral, aunque valoran positivamente el incremento de los salarios complementarios que no se tienen en cuenta a la hora de calcular la pensión. Propusieron asimismo adelantar a los 60 años la posibilidad de acogerse a la pensión parcial.

La patronal consideró que la ley era positiva ya que abría nuevas vías a la flexibilización de la jubilación sin crear una modalidad adicional de jubilación anticipada. Abogan por flexibilizar aún más los umbrales en los que está permitido obtener un salario sin que repercuta en el importe de la pensión.