

ALEMANIA

INFORME DEL GOBIERNO SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES⁶⁸

A final de cada legislatura, el Gobierno alemán publica un extenso informe sobre las políticas sociales, los futuros retos y el gasto social, informe que, con diferente regularidad, se viene publicando desde 1968. El Consejo de Ministros aprobó el 2.7 el actual informe, que resume las políticas sociales y laborales aprobadas en la legislatura que termina y detalla el gasto social en Alemania, aspecto en el que nos centraremos en este documento (http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a-101-17-sozialbericht-2017.pdf;jsessionid=EF8B05A44CF375B5C294366EBF015C5E?_blob=publicationFile&v=2)

Gasto social

El capítulo del informe que trata del gasto social se rige por Reglamento de la Comisión de 28/10/2008 por el que se aplica el Reglamento (CE) nº 458/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS).

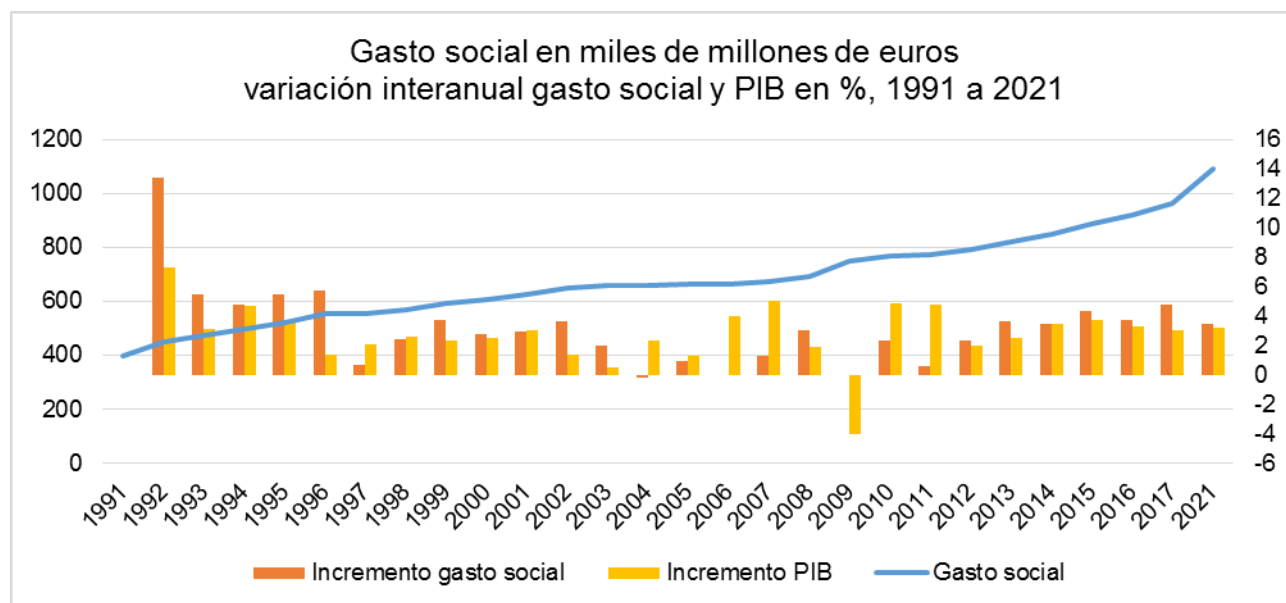
Diferencia el gasto social en diez contingencias (enfermedad, discapacidad, edad, supérstites, hijos, cónyuges, maternidad, desempleo, vivienda y ayudas sociales generales) y seis grupos de instituciones:

- + *Seguridad Social (seguro de pensiones, enfermedad, dependencia, accidentes y desempleo)*
- + *Regímenes especiales (agricultura, gremiales, seguros privados de enfermedad, dependencia y pensiones).*
- + *Sistemas para los empleados públicos (pensiones, complementos familiares, ayudas).*
- + *Sistemas empresariales (continuación del pago, planes complementarios de pensiones empresariales, otras prestaciones empresariales).*
- + *Sistemas compensatorios (compensaciones sociales, compensaciones por daños sufridos en la Segunda Guerra Mundial, otros tipos de compensaciones)*
- + *Sistemas de protección social (Ayudas familiares y para hijos, prestación no contributiva por desempleo, ayudas social para mayores, ayudas para niños y jóvenes, ayudas para el pago de alquiler).*

⁶⁸ Bundesministerium für Soziales: Sozialbericht 2017.

Evolución del gasto

El informe incluye en el gasto social no solo las prestaciones individuales sino también el gasto administrativo. Entre 1991 y 2008 el gasto social aumentó aproximadamente en 300.000 millones de euros hasta los 694.500 millones, siendo el incremento medio anual de 3,4%, mientras que el PIB aumentó en una media del 2,9% en ese período. Este fuerte aumento se debió sobre todo a la ampliación de prestaciones resultado de la reunificación del país. El aumento medio del gasto social entre 1991 y 1996 fue del 6,9%. Entre 1996 y 2008 el incremento del gasto social se moderó considerablemente, pasando al 1,9% anual, muy por debajo del crecimiento medio del PIB que fue del 2,4%. En 2009, experimentó un fuerte aumento, alcanzando los 751.200 millones de euros, debido a que por primera vez se incluyó el gasto sanitario de atención primaria y entre 2009 y 2016 aumentó una media del 2,9% al año elevándose a los 918.000 millones de euros, si bien el incremento medio del PIB fue del 3,5%. De acuerdo a los pronósticos que maneja el Gobierno, el gasto social podría alcanzar en 2017 los 962.000 millones de euros y en 2022 aproximadamente 1.100.000 millones.



Como porcentaje del PIB, el gasto social pasó del 25%, inmediatamente después de la reunificación hasta el 28,7% en 1996, debido a la integración de la extinta RDA al sistema de bienestar de Alemania occidental, la puesta en marcha del seguro de dependencia y la reforma del sistema de ayudas familiares. La mala situación económica a partir de 2001 llevó a un repunte del gasto social que ascendió al 29,8% del PIB, volviendo a caer hasta el 26,8% en 2007 gracias a las políticas de ajuste puestas en marcha en 2004. La crisis global de los sistemas económicos y financieros en 2009 supuso un nuevo empuje del gasto social que pasó al

30,5%. Entre 2011 y 2016, se ha mantenido estable en el 29%, el Gobierno espera poder alcanzar en 2017 el 29,8% a causa de un incremento del gasto de pensiones (+11.000 millones de euros, +4%), del seguro de enfermedad (+12.000 millones, +5%) y del seguro de dependencia (+8.000 millones, +26%).

Por funciones, el gasto social en sanidad y discapacidad representa el 42,9% del conjunto del gasto social. Le sigue el gasto en mayores (39%), menores, cónyuges y maternidad (11%), desempleo (3,6%) y vivienda y otras ayudas sociales (3,5%).

Gasto social por funciones, 2012 a 2021							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2021
Total mayores	303,9	308,8	318,4	331,5	343	355,1	408,7
Pensiones	250,3	254,7	263,4	275,7	285,8	296,9	346,1
Supérstites	53,6	54,1	55	55,8	57,2	58,2	62,6
Total enfermedad/discapacidad	315,6	332,4	347,1	363,2	377,5	400,4	461,9
Enfermedad	255,4	269,5	281,6	294,2	305,2	321,5	370,6
Discapacidad	60,2	62,9	65,5	69	72,3	78,9	91,4
Total menores, cónyuges, maternidad	85,2	88,6	91,9	96,2	99,4	102,9	112,5
Menores	80,5	83,7	86,8	91	94,1	97,4	106,2
Cónyuges	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6	2,7
Maternidad	2,2	2,4	2,6	2,7	2,8	2,9	3,5
Desempleo	31,5	32,3	31,8	31	31,3	34,8	36,9
Total vivienda, otras ayudas sociales	20,4	21,4	22,6	25,7	28,1	27,5	28,1
Vivienda	16,2	16,6	16,8	16,9	17,4	17,9	19,3
Otras ayudas sociales	4,2	4,9	5,8	8,9	10,8	9,6	8,8

Los principales tipos de financiación del gasto social son las cotizaciones sociales (64,6%) y las aportaciones estatales (33,7%). Éstas últimas han experimentado un importante incremento, en 1990 suponían solamente el 25% de la financiación mientras que en ese año las cotizaciones todavía representaban el 70%. Las cotizaciones financian en buena parte el gasto de los diferentes ramos de la Seguridad Social, el gasto generado en otros ámbitos se financia a través de impuestos.

Tipos de financiación del gasto social							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2021
Total	854,7	868,1	897,2	931,3	968,8	1004,2	1134,1
Cotizaciones sociales	551,1	562,9	583,0	602,8	626,3	648,7	738,9
Asegurados	257,9	263,9	273,1	283,8	296,2	308,1	354,9
Empresarios	293,2	299,3	309,9	319,0	330,0	340,6	384,0
Transferencias estatales	288,3	290,0	298,7	312,1	326,2	338,8	377,0
Otros ingresos	15,3	15,1	15,5	16,4	16,3	16,7	18,1

El informe diferencia además entre las diferentes fuentes de ingresos. Los hogares privados aportaron en 2016 un total de 301.400 millones de euros, el 31,1% del conjunto, y las empresas asumen 258.200 millones de euros (26,7%). La participación del Estado en la financiación fue de 394.500 millones, el 40,7% del conjunto. 205.900 millones, el 52,2% de la aportación del Estado, corresponden al Gobierno central, 88.300 millones (22,4%) a los gobiernos regionales y 96.400 millones (24,4%) a los municipios.

Gasto social por instituciones y tipos

El informe ofrece un desglose del gasto social por instituciones. Los diferentes ramos de la Seguridad Social acumulan un 61,2% del conjunto del gasto social, los regímenes especiales el 3,6%, los sistemas para los empleados públicos el 7,8%, los sistemas empresariales el 8,8%, los sistemas compensatorios el 0,3% y los sistemas de protección social el 18,4%.

El gasto del **seguro público de pensiones** ascendió en 2016 a 293.900 millones de euros. Aproximadamente 21 millones de pensionistas recibían un total de 25,4 millones de pensiones a 1.7.2016, un incremento del 1,6% en comparación con 2012. En lo referente a los ingresos, estos supusieron 291.900 millones de euros en 2016, el 74% corresponde a las cotizaciones sociales y el 26% a transferencias estatales.

Gastos e ingresos del seguro público de pensiones							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2021
Total prestaciones	260,4	263,8	271,4	283,1	293,9	305,1	352,9
Pensiones	234	237,1	243,9	254,6	264,4	274,2	317,2
Cotizaciones seguro de enfermedad	16,3	16,5	16,9	17,7	18,4	19,4	22,5
Ayudas para la participación laboral	5,7	5,7	5,9	6,1	6,3	6,5	7,5
Administración	3,6	3,7	3,7	3,8	3,8	4	4,5
Otros gastos	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Liquidaciones	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Total ingresos	265,8	265,9	274,8	281,8	291,9	303,7	345,2
Cotizaciones	194,1	194,6	201,9	207,6	215,7	224,2	255

Transferencia estatal	65,6	65,3	66,6	67,7	69,7	73	82,8
Compensaciones estatales	5,6	5,6	5,8	5,9	6,2	6,1	7
Otros ingresos	0,5	0,3	0,4	0,5	0,2	0,2	0,3
Liquidaciones	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

El **seguro público de enfermedad** da cobertura a cerca del 90% de la población. El número de asegurados aumentó un 2,5% de 2012 a 2016, situándose en 71,4 millones de personas. 49,4 millones de personas tienen una afiliación obligatoria o son pensionistas, debido a un cambio de la normativa el número de familiares asegurados pasó de 17,7 millones en 2012 a 16,2 millones en 2016. Desde el 1.1.2016, se considera afiliado obligatorio toda aquella persona mayor de 15 años y capacitada para trabajar.

El gasto de la sanidad ascendió en 2016 a 222.300 millones de euros, el 7% del PIB. Un tercio del gasto corresponde al ámbito hospitalario y el 20% fue generado por el gasto farmacéutico y el gasto en medicamentos. Entre 2012 y 2016 el gasto experimentó un incremento anual medio del 4,9%. En el capítulo de ingresos, destaca el fuerte aumento de la transferencia estatal que pasó de 1.000 millones de euros en 2004 a 14.000 millones en 2012. Gracias a la buena coyuntura económica, el Gobierno pudo reducirla en 2013 en 2.500 millones de euros y en 2014 en 3.500 millones. En 2016 volvió a subir hasta los 14.000 millones y 2017 ascenderá a 14.500 millones.

El número de beneficiarios del **seguro público de dependencia** aumentó un 14,7% pasando de 2.396.000 en 2012 a 2.749.000 en 2016. El gasto se situó en 29.700 millones en 2016, un incremento del 6,6% en comparación a 2012. El Gobierno calcula que 2017 podría alcanzar los 37.300 millones debido a diferentes reformas que entraron en vigor a comienzos de 2017 y que no solo suponen una profunda revisión del sistema de valoración, dando entrada al sistema a un número considerable de nuevos beneficiarios, sino que además mejora sensiblemente las prestaciones y su importe.

Los **seguros privados de enfermedad y dependencia** contaron en 2015 con 8.878.000 de afiliados con cobertura total y 24.342 personas con cobertura parcial. El informe toma en consideración solamente el gasto generado por los asegurados con cobertura total, que ascendieron a 23.900 millones de euros en 2016, obteniendo ingresos por cotizaciones de 24.000 millones.

En cuanto a los ingresos el seguro de dependencia se financia sobre todo a través de las cotizaciones. El 73% corresponde a cotizaciones de trabajadores y empresarios, el 24% a cotizaciones que el Estado paga

para los beneficiarios de prestaciones y las propias aportaciones de los asegurados y el 3% a las cotizaciones de autónomos y del resto de los asegurados.

El **seguro de accidentes** gestionado por las mutuas cuenta con 62.600.000 asegurados, la gran mayoría trabajadores así como voluntarios y 17.200.000 alumnos de centros escolares. El gasto de las mutuas ascendió en 2016 a 13.000 millones de euros (2012: 12.300 millones de euros). A diferencia de los otros ramos de la Seguridad Social, la financiación del seguro de accidentes corre exclusivamente a cargo del empresario. Las cotizaciones de los empresarios suponen el 86% de los ingresos, el 14% restante proviene de beneficios de capital y patrimonio y de las aportaciones del Estado a la mutua agrícola.

El **seguro de desempleo** gestiona las prestaciones contributivas para desempleados de corta duración, así como las políticas activas para este colectivo. En 2016, el seguro de desempleo generó un gasto de 27.400 millones de euros (4.700 millones menos que en 2012), lo que representa el 2,8% del conjunto del gasto social y el 0,9% del PIB.

Gastos e ingresos del seguro público de desempleo, Tomo III del Código Social							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2021
Total prestaciones	32,1	29,5	28,8	28,0	27,4	31,3	33,6
Medidas de inserción laboral	2,7	2,1	2,3	2,3	3,0	4,0	3,6
Otras políticas activas de empleo	6,2	6,4	5,9	5,5	5,0	5,8	6,7
Prestación contributiva por desempleo	13,8	15,4	15,4	14,9	14,5	15,6	16,9
Fondo de garantía salarial	1,0	0,9	0,7	0,7	0,6	0,9	0,8
Administración	3,9	4,0	4,0	4,1	3,7	4,4	4,8
Liquidaciones	4,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,9
Total ingresos	34,8	29,8	30,7	32,1	33,1	33,9	38,5
Cotizaciones	27,2	29,2	30,3	31,7	32,7	33,4	38,0
Transferencia estatal	7,2	0,2	--	--	--	--	--
Otros ingresos	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5

El **sistema de prestaciones no contributivas** para desempleados ofrece prestaciones a desempleados de larga duración, a sus familiares así como a personas que se encuentran en situación de necesidad a pesar de tener un empleo. Un total de 6.227.000 personas obtuvieron en 2016 prestaciones no contributivas. 4.312.000 beneficiarios estaban capacitados para trabajar, de los cuales 1.187.000 contaban con un empleo.

El gasto total ascendió en 2016 a 43.400 millones de euros, el 32% corresponde a las ayudas para alojamiento y calefacción y el 48% a las

prestaciones para manutención. Este capítulo representa el 4,5% del conjunto del gasto social y el 1,4% del PIB.

Gastos e ingresos de las prestaciones no contributivas para desempleados, Tomo II del Código Social							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2021
Total prestaciones	40,8	41,8	42,4	42,8	43,4	45,4	47,7
Total ingresos	40,8	41,9	42,4	42,8	43,4	45,4	47,7
Gobierno central	31,8	32,3	32,1	33,6	34,4	37,3	38,7
Gobiernos regionales	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Entes locales	8,5	9,0	9,7	8,7	8,5	7,5	8,4

A través del **régimen especial agrario** fueron abonadas en 2015 un total de 598.000 pensiones, 378.000 por jubilación, 174.000 de viudedad, 43.000 por gran incapacidad y 4.000 de orfandad. Este sistema generó un gasto total de 2.700 millones de euros en 2016 y obtuvo ingresos de 2.800 millones, de los que 600 millones corresponden a cotizaciones y 2.200 millones a transferencias estatales.

Los **sistemas especiales de las profesiones libres** (médicos, dentistas, psicoanalistas, farmacéuticos, veterinarios, arquitectos, abogados, notarios, auditores, asesores fiscales e ingenieros suelen pertenecer a colegios profesionales) en 2016 abonaron aproximadamente 239.000 pensiones, generando un gasto de 6.000 millones de euros y obteniendo ingresos de 17.300 millones (9.300 millones en cotizaciones y 8.000 millones en beneficios de capital y patrimonio).

El **sistema de pensiones y protección social para los funcionarios** pagó en 2016 pensiones y otras ayudas a un total de 1.646.000 de personas, destacando los 823.000 beneficiarios de los gobiernos regionales, seguidos de 271.000 de correos, 182.000 del Gobierno central, 158.000 de ferrocarriles y 121.000 de los entes locales. El gasto total de las pensiones, complementos familiares y otras ayudas ascendió a 74.100 millones de euros, que se pagan directamente con cargo al presupuesto de los organismos correspondientes.

Las **prestaciones familiares** abarcan diversas partidas y comprenden desgravaciones fiscales, que en 2016 ascendieron a 43.400 millones de euros, las prestaciones sustitutorias de los ingresos para los períodos de cuidados de los hijos (6.800 millones de euros).

La **ayuda social**, regulada sobre todo por el Tomo XII del Código Social y por la Ley de prestaciones para los solicitantes de asilo, incluye diferentes prestaciones y ayudas y representa la "última red de seguridad" del sistema de bienestar alemán. Los municipios y los organismos supramunicipales, como por ej. las mancomunidades, son los organismos

encargados de gestionar estas prestaciones. Un total de 1.038.000 personas recibían en 2015 la ayuda social para mayores e incapacidad parcial, 975.000 las ayudas para solicitantes de asilo, 1.124.000 las ayudas incluidas en los capítulos 5 a 9 del Tomo XII (ayudas de inserción para discapacitados, ayuda para la atención a la dependencia, ayudas para la salud y ayudas para superar situación sociales difíciles).

En 2016, estas ayudas generaron un gasto de 39.500 millones de euros, un incremento del 5% en términos interanuales. El 41% del gasto corresponde a las ayudas para personas con una discapacidad, el 17% a las prestaciones para los solicitantes de asilo, el 16% a la ayuda social para mayores e incapacidad parcial, el 9% a la ayuda para los cuidados a la dependencia. La financiación corre a cargo de los municipios y los gobiernos de los länder financian partidas menores como las ayudas para invidentes. El Gobierno central asume desde 2014 las ayudas para mayores e incapacidad parcial.

Gastos e ingresos de ayuda social							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total prestaciones	28,2	29,8	32,2	36,6	39,5	31,3	33,6
Ayudas para la manutención	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7
Ayudas para la salud	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6
Inserción para personas con una discapacidad	13,8	14,1	15,0	15,6	16,3	17,1	20,3
Ayuda para la atención a la dependencia	3,3	3,4	3,6	3,6	3,7	3,6	4,2
Ayudas para mayores e incapacidad parcial	4,7	5,2	5,5	5,9	6,2	7,1	9,5
Ayudas para solicitantes de asilo	1,1	1,5	2,4	5,2	6,9	5,2	3,3
Otros ayudas sociales	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3	2,5
Administración	1,4	1,4	1,6	1,8	2,0	2,0	2,2

Declaraciones de Gobierno y reacciones al informe

La ministra de Trabajo y Asuntos Sociales, Andrea Nahles, señaló que el informe prueba que los sistemas sociales cubren riesgos elementales, garantizan el acceso a servicios esenciales como la sanidad, salud y vivienda, aseguran la cohesión social y representan una inversión en el futuro. La nota de prensa del Ministerio destaca que el incremento interanual del gasto social del 3,7% es ligeramente superior al crecimiento del PIB y que Alemania ocupa el noveno lugar de la UE-28 en lo que se refiere al porcentaje del gasto social sobre el PIB, por detrás de países como Francia y Dinamarca.

La Confederación de las Asociaciones Patronales Alemanas (BDA) había advertido en las semanas previas a la publicación del informe que un incremento de las cotizaciones sociales podría suponer un riesgo para el

empleo. La BDA critica que los programas electorales de prácticamente todos los partidos políticos prevén un fuerte incremento del gasto social. La organización empresarial propone un acuerdo para que la suma de las cotizaciones a la Seguridad Social (seguros públicos de enfermedad, dependencia, pensiones y desempleo) se mantenga por debajo del 40%. La Confederación Alemana de Sindicatos (DGB) rechaza esta propuesta y opinan que este techo supondría un recorte de las prestaciones o incrementar aún más las cotizaciones a cargo de los trabajadores.

Diversas organizaciones del Tercer Sector advierten que un incremento del gasto social en una coyuntura económica favorable refleja la precarización del mercado laboral y reclaman incrementos salariales para garantizar la viabilidad financiera de la Seguridad Social. El partido de la oposición La Izquierda secunda este posicionamiento y critica en especial que 1.100.000 personas con un puesto de trabajo tengan que complementar sus ingresos con la ayuda social. Añaden que, debido a las bajas prestaciones del sistema de pensiones y de la atención a la dependencia, aumenta el número de personas que tienen que recurrir a las ayudas estatales. Abogan por eliminar la reforma del mercado laboral denominada Hartz IV que, en su opinión, no aporta nada para combatir el desempleo de larga duración. Reclaman un incremento sensible del SMI y de las prestaciones de los sistemas de la Seguridad Social. Los Verdes comentan el informe recordando la necesidad de garantizar que las políticas sociales realmente beneficien a los colectivos más vulnerables.

El portavoz en materia social del grupo parlamentario demócratacristiano, Karl Schiewerling, señala que el incremento del gasto social ha sido posible gracias a la creación de empleo en la actual legislatura y al aumento salarial en ese período. Aboga por centrar las políticas sociales en los hijos de aquellos padres que se encuentran en situación de desempleo de larga duración.