

ALEMANIA

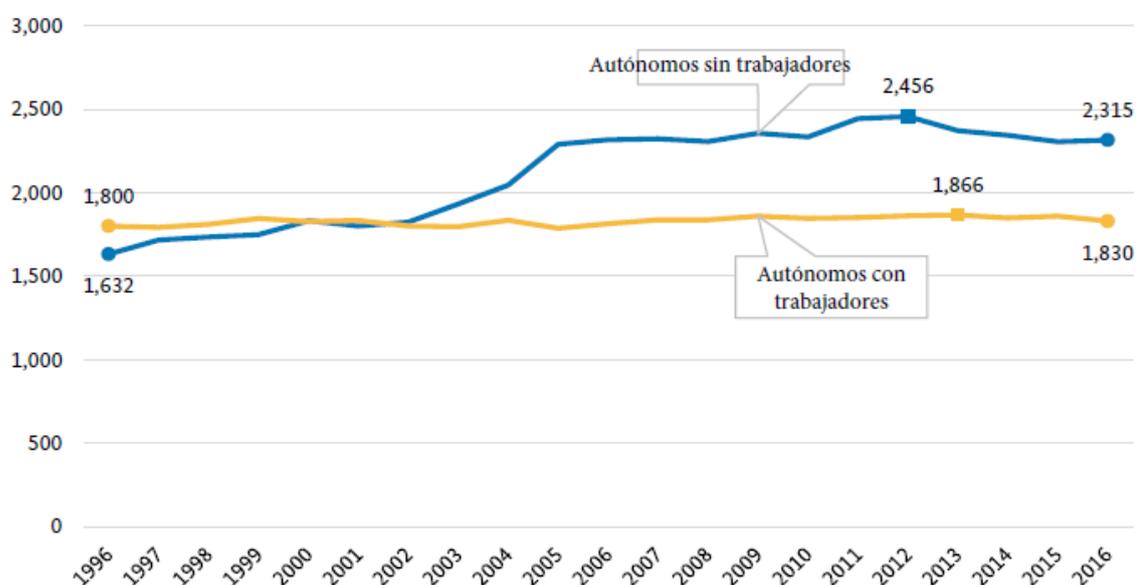
LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS AUTÓNOMOS

La protección social de los autónomos es un tema recurrente en el debate sobre la Seguridad Social en Alemania. La creciente importancia de la economía en plataforma y el incremento del número de autónomos sin trabajadores ha impulsado el debate sobre la protección social de estos trabajadores y, en especial, en la previsión para la vejez. Buena parte de los trabajadores por cuenta propia, y en especial aquellos que no tienen trabajadores, sencillamente no disponen de los medios económicos suficientes para optar por la previsión privada por la vejez.

El trabajo por cuenta propia en Alemania

Según un reciente informe del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2018) el número de autónomos se situó ligeramente por encima de los cuatro millones, un incremento considerable desde mediados de los noventa. Sobre todo entre 2002 y 2005 el número de autónomos sin trabajadores aumentó considerablemente, siendo su número hoy en día superior al de aquellos que si tienen trabajadores.

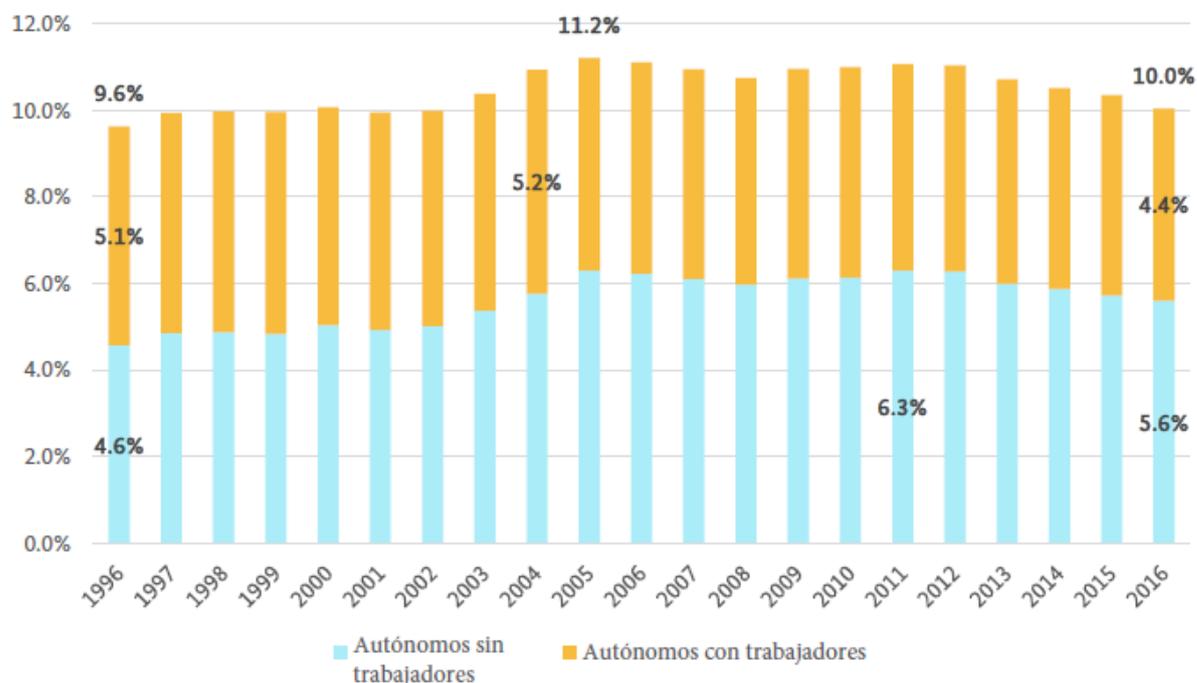
Autónomos en Alemania, 1996 a 2016



El fuerte incremento en ese período se debe a los instrumentos de políticas activas, que fomentaron el emprendimiento alcanzando una cifra media de beneficiarios de 300.000 personas al año. El peso de los autónomos sobre el total de los ocupados se ha mantenido

prácticamente estable, en 2016 alcanzó el 10,0%, 1,2 puntos menos que en 2005.

% de los autónomos sobre el total de trabajadores, 1996 a 2016



En líneas generales las mujeres presentan una tasa de emprendimiento inferiores a la de los hombres, mientras que la de los ciudadanos extranjeros es similar a la de los alemanes. Sin embargo, el peso del trabajo por cuenta propia varia considerablemente en función de la edad. Solamente el 4% de los ocupados entre 25 y 29 años de edad tienen un trabajo por cuenta propia, frente al 12% de los que tienen entre 55 y 59 años de edad. La tasa de trabajo por cuenta ajena alcanza el 17% entre los trabajadores que tienen un título de maestría o un título académico mientras que solamente 6% de aquellos que no tienen formación son autónomos.

En cuanto a la modalidad laboral de los trabajadores por cuenta propia llama la atención que el 32,2% de los autónomos que no tienen trabajadores trabajan a jornada parcial, frente al 28,6% del conjunto de los ocupados y el 6,1% de los trabajadores por cuenta propia con trabajadores.

Los autónomos sin trabajadores presentan unos ingresos mensuales medios de 1.050 euros, sensiblemente inferiores al salario medio de los trabajadores por cuenta ajena (1.500 euros) y a los ingresos medios de los autónomos con trabajadores (2.450 euros). No obstante, el informe del Ministerio de Trabajo subraya que los

ingresos medios de los autónomos sin trabajadores presentan una enorme disparidad. En líneas generales, los autónomos sin trabajadores con ingresos bajos presentan una estructura salarial sumamente desfavorable

La protección social de los autónomos

En líneas generales, los sistemas públicos de protección social en Alemania están vinculados a la condición de trabajador o trabajadora por cuenta ajena. Es por ello, que la protección social de los autónomos presenta problemas específicos. El acceso de este colectivo a los sistemas públicos se ha producido recientemente. En 2009 se introdujo la posibilidad de una afiliación voluntaria de este colectivo al seguro de enfermedad, en 2006 el legislador abrió la posibilidad de una cobertura restringida y parcial de los autónomos por el seguro de desempleo y una afiliación al seguro de pensiones solamente es posible en algunos supuestos muy restrictivos e únicamente para algunos grupos profesionales (Deutscher Bundestag 2016).

Seguro de desempleo para los trabajadores autónomos

Los trabajadores por cuenta propia tienen acceso al seguro de desempleo, siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos:

- Antes de empezar a trabajar por cuenta propia, deben haber estado asegurados obligatoriamente durante al menos 12 meses en los últimos 24 meses o haber tenido derecho a un subsidio de desempleo o a otra prestación compensatoria de acuerdo con lo regulado por el Tomo III del Código Social inmediatamente antes del inicio de su trabajo por cuenta propia.
- La actividad por cuenta propia debe tener una duración mínima de al menos 15 horas semanales, aunque están permitidas desviaciones ocasionales de corta duración.
- No exista ninguna otra obligación de seguro, por ejemplo, mediante un empleo simultáneo sujeto a cotizaciones a la seguridad social, sin que a estos efectos sean tenidos en cuenta los miniempleos.
- El trabajador por cuenta propia no haya sido declarado exento de la obligatoriedad p.ej. por haber alcanzado la edad regular de jubilación prevista por el seguro de pensiones.
- El seguro sólo puede contratarse en un plazo de tres meses a partir de la fecha en que la actividad por cuenta propia cumpla por primera vez estos requisitos.

Los trabajadores autónomos pueden interrumpir su actividad en cualquier momento y percibir el subsidio de desempleo hasta que expire el período de derecho adquirido. Tras la segunda interrupción

del trabajo por cuenta propia para la que se percibe el subsidio de desempleo, los trabajadores por cuenta propia sólo pueden volver a asegurarse contra el desempleo si el derecho se basa en un nuevo derecho al subsidio de desempleo.

Un requisito previo para tener derecho al subsidio de desempleo es el período de carencia. Por regla general, esto se cumple si ha existido una relación de seguro obligatorio durante al menos doce meses durante el período marco de dos años anterior al inicio del desempleo. No se incluyen aquellos períodos sujetos a seguro obligatorio que se sitúan dentro de un período marco anterior en el que se cumplió un período de derecho.

El subsidio por desempleo de los autónomos se calcula sobre la base de los últimos ingresos si en los dos años anteriores a la situación de desempleo se percibió durante al menos 150 días un salario de un empleo sujeto a seguro obligatorio. De lo contrario, se basa en un salario teórico que diferencia entre cuatro grupos de cualificación. Esto se basa en el grupo de cualificación habitual en el trabajo de destino de la búsqueda de empleo, tomando como referencia la cualificación habitual para la búsqueda de trabajo en una profesión concreta.

Base para el cálculo del subsidio mensual de desempleo de los antiguos trabajadores por cuenta propia en 2018. Cálculo según paga ficticia (clase de impuesto III, sin hijos)	
Niveles de cualificación	Euro/mes
Titulación académica	1.529,40
Escuela profesional/maestría	1.324,20
Formación Profesional	1.110,90
Sin formación	866,10

El período de percepción de la prestación depende de la duración de la relación de seguro obligatorio en los cinco años anteriores a la situación de desempleo y a la edad del solicitante. La duración máxima del derecho al subsidio de desempleo oscila entre un año para los menores de 50 años y dos años para las personas de 58 años o más.

El importe de la cuota depende de los ingresos y se calcula cada año sobre la base de los valores de referencia de Alemania Occidental y Oriental. Para el año 2018, la cuota mensual para los trabajadores

autónomos es de 91,35 euros en Alemania Occidental y de 80,86 euros en Alemania Oriental. En el año de creación de la empresa y en el año civil siguiente, los trabajadores autónomos pagan sólo la mitad de la cuota mensual.

El acceso de los autónomos al seguro de desempleo presenta varios problemas, entre los que destaca el requisito que solo pueden optar por la afiliación aquellos que previamente han tenido un trabajo por cuenta ajena. Muchos autónomos que tienen que cesar su actividad por cuenta propia se ven obligados a recurrir directamente a la prestación social no contributiva.

El instituto de investigación de la Agencia Federal de Empleo (IAB 2019) señala que en comparación a la afiliación de los trabajadores por cuenta ajena al seguro de desempleo, la de los trabajadores por cuenta propia presenta las siguientes características:

- La cuantía de la prestación es independiente de las cuotas satisfechas ya que no se orientan en los ingresos reales sino en unos importes ficticios.
- No existe obligatoriedad de afiliarse al seguro de desempleo, por lo que podría darse una afiliación sobre todo de aquellos autónomos que prevén un fracaso de su proyecto empresarial.

De hecho, el número de autónomos afiliados al seguro de desempleo es muy bajo. En 2013 todavía estaban afiliados a la Seguridad Social un total de 145.000 personas mientras que en 2017 esta cifra ha caído hasta los 81.000, una contracción superior al 40%. Las altas también han sufrido una reducción considerable, pasando de 19.000 en 2013 a 8.000 en 2017. A su vez, el número de emprendimientos registrados en 2016 fue de 248.000. (IAB 2019).

Seguro público de enfermedad

Como todos los ciudadanos en Alemania, los trabajadores por cuenta propia deben contar con un seguro de enfermedad. Aquellos autónomos que ejercen su actividad a tiempo completo (por lo menos 18 horas a la semana) están obligados a contratar una de las dos modalidades del seguro (público voluntario o privado) y no pueden estar asegurados en el marco de un seguro familiar. Esta última opción (seguro familiar) solo es posible para autónomos que desarrollen su actividad a tiempo parcial y sus ingresos totales mensuales no superen los 415 €.

Para afiliarse al seguro público de enfermedad se requiere haber estado asegurado en una aseguradora o caja de enfermedad (*Krankenkasse*) estatal durante los últimos 12 meses inmediatamente anteriores o durante al menos 24 meses en los cinco años

precedentes, y solicitar la continuación de la afiliación con carácter voluntario dentro los tres meses siguientes. El seguro público voluntario puede rescindirse en todo momento.

Las aseguradoras privadas tienen la obligación de asegurar a todas las personas que no puedan demostrar periodos previos de cotización con una cuota básica comparable con la cuota del seguro estatal. Una vez afiliado en el seguro privado no es posible volver como autónomo al seguro público; únicamente los autónomos mayores de 55 años pueden acogerse al seguro familiar de su cónyuge en caso de que no tengan ningún negocio y sus ingresos mensuales no superen los 451 €. Por otra parte, en caso de tener familia, en el seguro privado el titular tiene que abonar cuotas por todos los miembros, mientras que en el seguro público voluntario el titular está libre del pago de cuotas por cónyuges e hijos cuando la totalidad de los ingresos de cada uno de los miembros no supera los 415 €/mes, o 450 € para trabajadores con un minijob.

Uno de los problemas centrales en este ámbito es la imposibilidad para muchos autónomos sin trabajadores de asumir las cuotas al seguro público de enfermedad. Las cuotas se basan en los ingresos del afiliado. Si son bajos, se establece un importe mínimo ficticio.

El cálculo de las cuotas en ambos seguros se realiza en base a los **topes máximos de cotización** (2018: 4.425 € mensuales), teniendo en cuenta no solo los ingresos obtenidos por la actividad por cuenta propia, sino también por trabajos por cuenta ajena, alquileres, intereses bancarios, etc. Los autónomos cuyos ingresos mensuales superan dicha cantidad no han de pagar una cuota superior. Si los ingresos mensuales son superiores a 2.231,25 € las cuotas se calculan de acuerdo con dichos ingresos hasta llegar a la **base máxima** de 4.425 €.

Los **trabajadores por cuenta propia que crean un negocio (*Existenzgründer*)** y perciben la ayuda de la Agencia Federal de Empleo para la creación de empresas (*Gründungszuschuss*) pueden solicitar a la caja de enfermedad una reducción de la base de cotización aplicable a 1.487,50 €/mes. Si cumplen ciertos requisitos los **trabajadores por cuenta propia autónomos (*Selbständige*)**, que no reúnen la condición de *Existenzgründer* y cuyos ingresos mensuales son inferiores a 2.231,25 € podrán beneficiarse de una reducción de la cuota.

Para dar respuesta a la excesiva carga económica que para muchos autónomos supone pagar las cuotas al seguro de enfermedad el Parlamento aprobó en 2018 la Ley para reducir la carga económica de los asegurados en el seguro público de pensiones (*GKV-Versichertenentlastungsgesetz*). Esta ley, que entró en vigor el

1.1.2019, reduce sensiblemente las cuotas de los autónomos al seguro de enfermedad. El importe mínimo pasa a de 340 euros a 171 euros mensuales, la base de cotización mínima aplicable a 1.038,33 euros en vez de los 2.284 euros mensuales que se aplicaban hasta la fecha.

La previsión de los autónomos para la vejez

A diferencia de la normativa aplicable para los trabajadores por cuenta ajena, no existe una regulación unitaria para los autónomos en lo que respecta a la previsión para la vejez. Solamente están obligados a afiliarse al seguro público de pensiones los autónomos que pertenecen a un número muy reducido de profesiones (educación, atención a la dependencia, matronas, artistas, prácticos, autónomos sin trabajadores que solamente ejercen para un empresario y los autónomos en los oficios sujetos a autorización previa). Otros autónomos que por ley tienen que pertenecer a un colegio profesional están obligados a afiliarse a la caja de previsión de su colegio profesional (médicos, farmacéuticos, arquitectos, abogados, notarios, veterinarios, asesores fiscales, odontólogos, ingenieros y sicoterapeutas). Los autónomos del sector agrícola pertenecen al sistema de previsión específico de este sector).

Un informe del año 2016 (Brenke 2016) estimaba que el 57% de los autónomos no están afiliados al seguro público de pensiones. De estos, el 48% cuenta con un seguro de vida capitalizado y el 31% con un seguro privado de pensiones (Brenke 2016). No obstante, 2/3 de los autónomos que no están integrados en el seguro de pensiones disponen de bienes inmuebles, ahorros o participaciones de al menos 100.000 euros, el 40% incluso superiores a 250.000 euros. Un porcentaje considerable de los autónomos con trabajadores cuentan con esta previsión privada, mientras que es muy inferior en el caso de los autónomos sin trabajadores. No obstante, el 12% de los autónomos no integrados en el seguro de pensiones no cuenta con bienes de al menos 100.000 euros, lo que equivalía a medio millón de personas.

A la vista de estos datos, no extraña que, de acuerdo con una encuesta representativa realizada por encargo de una de las principales organizaciones de autónomos, el 85% de los trabajadores por cuenta ajena (VGSD 2018) afirma que la falta de previsión para la vejez constituye un problema y percibe cierto abandono por el Gobierno. El 61% reclama que el Estado de solución a esta problemática, otro 24% piensa que dependería de la solución propuesta. Una encuesta publicada recientemente¹ confirma estos

¹ <https://www.welt.de/wirtschaft/article193597725/Selbststaendige-Grossteil-hat-laut-YouGov-Umfrage-Angst-um-Altersvorsorge.html>

resultados. El 62% de los autónomos está preocupado por la falta de previsión.

El SPD ha tratado de situar la previsión de la vejez en la agenda política. En la anterior legislatura la entonces ministra de Trabajo y Asuntos Sociales, Andrea Nahles (SPD), hoy presidenta de su partido, afirmó en mayo de 2016 que *„los autónomos de hoy en día ya no son los empresarios clásicos del pasado. Muchos autónomos sin trabajadores y jóvenes emprendedores son representativos para los autónomos. El hecho de que la mitad de los autónomos sin trabajadores no cuenten con una previsión para la vejez, encierra un enorme riesgo de que se produzcan situaciones de pobreza en la vejez y, en definitiva, una carga para el conjunto de la sociedad, que no podemos aceptar.”*²

En este mismo sentido, el entonces presidente del SPD, Martin Schulz, afirmó en el congreso de su partido celebrado en diciembre de 2017: *„Juntos tenemos que lograr que el aumento del número de autónomos sin trabajadores no lleve a una mayor precarización del trabajo. (...) Se autónomo no significa ya ser médio, fontanero o contable, no, hoy en día cada vez equivale a ser repartidor de paquetes, programador o conductora de Uber. Este es un colectivo, que no logrará asegurarse, así como así del dinero que les sobre. Tenemos que procurar que esta forma de trabajo por cuenta propia no se convierta en una forma sistemática de auto-explotación.”*³

El Acuerdo de Gobierno firmado por CDU, CSU y SPD en 2018 incluye entre los objetivos del actual Gobierno la *“inclusión de los autónomos en el seguro público de pensiones con una opción opt-out y la obligatoriedad de contar con un sistema de previsión para la vejez.”* (42) En concreto, detalla este objetivo de la siguiente manera: *„Para mejorar la protección social de los autónomos, queremos introducir la obligatoriedad de una prevención para la vejez acorde a las necesidades de los emprendedores que no estén ya asegurados en otros ámbitos (p.ej. cajas de prevención profesionales). Todos los autónomos deberán poder elegir entre el seguro público de las pensiones u – opción opt-out – otras modalidades de prevención blindadas contra el embargo o la quiebra empresarial y que, por regla general, garanticen un nivel de pensión superior al nivel de la prestación social básica. Además, reduciremos las cuotas mínimas de los autónomos para el seguro de enfermedad. Las cuotas para los autónomos al seguro de pensiones y al seguro de enfermedad se adecuarán a las necesidades de los autónomos.”* (63)

² <https://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2016/2016-05-30-solo-selbstaendige.html>

³ <https://www.vgsd.de/allensbach-studie-widerlegt-den-spd-mythos-von-altersarmut-bei-solo-selbststaendigen-it-freelancern/>

Es decir, el Gobierno introducirá la obligación de contar con una previsión para la vejez, aunque no especifica cuáles serán las alternativas al seguro público de pensiones que serán aceptadas. El grupo en el que se centra esta propuesta son los aproximadamente 2,3 millones de autónomos sin trabajadores.

A mediados de febrero la junta ejecutiva del SPD aprobó por unanimidad el plan de reforma del Estado social presentado por la líder socialdemócrata Andrea Nahles con el que el partido pretende recuperar la confianza del electorado. El documento contempla, entre otras cosas una mejora de la protección para la vejez de los autónomos incluyéndolos en el seguro público de pensiones.

La presidenta del seguro público de pensiones, Gundula Roßbach, apoyó la inclusión de los autónomos en el sistema de prevención de la vejez en un artículo aparecido a finales de 2018. La autora señala que son sobre todo dos argumentos los que han impulsado el debate: la falta de obligatoriedad de una previsión para la vejez de los autónomos, lo que incrementa considerablemente el riesgo de la pobreza en la vejez sobre todo de los autónomos sin trabajadores y la necesidad de que introducir dicha obligatoriedad para blindar el empleo regular frente a una competencia por trabajadores a cuenta ajena que puede ser desleal. Roßbach recuerda que el seguro público de pensiones siempre ha apoyado las propuestas que quieren hacer obligatoria la previsión para la vejez, aunque también insisten en las dificultades que conlleva integrar un colectivo en el seguro con casuísticas muy dispares.

Por otra parte, un grupo muy extenso de organizaciones del ámbito de los autónomos (VGSD y otros 2018) afirma acatar la decisión de los partidos que forman el actual gobierno, pero advierte del peligro de que en realidad se pretenda integrar a todos los autónomos en el seguro público de pensiones, formulando criterios excesivamente estrictos para las opciones alternativas. En concreto, formula las siguientes reivindicaciones:

- Evitar la retroactividad de la norma para evitar crear un perjuicio a aquellos autónomos que ya cuentan con una previsión privada para la vejez.
- Evitar que dicha obligatoriedad implique un coste excesivo que desincentive el emprendimiento.
- Formular los criterios para las alternativas al seguro público de pensiones de manera que éstos sean atractivos para autónomos, autorizando para ello productos como cuentas privadas de inversión o modelos innovadores como un fondo de previsión capitalizado y además supervisado por el Estado.

- Garantizar que la inclusión de los autónomos no suponga un perjuicio producido por la comprobación retroactiva de la calidad de autónomo.

En una reciente entrevista, el ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Hubertus Heil (SPD) se comprometió a presentar hasta finales de año una proposición de ley que permita incluir en el sistema de previsión para la vejez a los tres millones de autónomos que no cuentan con ningún plan (RP 6.4.2019). Afirma que esto no generaría gastos excesivos gracias a las cotizaciones que aportarían los autónomos. Heil remite al acuerdo de Gobierno, firmado a comienzos de 2018 por CDU, CSU y SPD.

El portavoz del Grupo Parlamentario de CDU y CSU en materia sociolaboral apoya la propuesta de Heil y propone que durante los primeros años los emprendedores estén exentos de las cuotas al seguro de pensiones. Los modelos alternativos de previsión para la vejez deben estar blindados contra la quiebra empresarial y poder adecuarse a las oscilaciones en los ingresos de los autónomos. El portavoz de los liberales en materia de pensiones advierte que esta norma no debería desincentivar el emprendimiento.

Las propuestas de Verdes y La Izquierda apuestan por la creación del denominado seguro ciudadano (Bürgerversicherung), que abarcaría a todos los trabajadores, con independencia de que trabajen por cuenta propia o ajena, y que obligaría a cotizar también por los réditos obtenidos por capital.

Fuentes:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018): Selbstständige Erwerbstätigkeit in Deutschland. Forschungsbericht 514.
https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb514-selbststaendige-erwerbstaetigkeit-in-deutschland.pdf;jsessionid=1648A7EC7D04BD97994657DE2300961F?__blob=publicationFile&v=1

Deutscher Bundestag (2016): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Herbert Behrens, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/8803 – Soziale Lage und Absicherung von Solo-Selbstständigen.
<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/107/1810762.pdf>

Deutscher Bundestag (2018): Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Dr. Petra Sitte, Susanne Ferschl, Doris Achelwilm, Simone Barrientos, Matthias W. Birkwald, Birke Bull-Bischoff, Anke Domscheit-Berg, Klaus Ernst, Brigitte Freihold, Sylvia Gabelmann, Dr. Achim Kessler, Katja Kipping, Nicole Gohlke, Jutta Krellmann, Pascal Meiser, Cornelia Möhring, Norbert Müller (Potsdam), Sören Pellmann, Bernd Riexinger, Jessica Tatti, Harald Weinberg, Katrin Werner, Pia Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE. Soziale Lage und Absicherung von Solo-Selbstständigen
<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/010/1901034.pdf>

Roßbach, G. (2018): Obligatorische Alterssicherung für Selbständige: Jetzt den entscheidenden Schritt gehen. RVaktuell 10/2018 [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/5_Services/03_broschueren_und_mehr/03_zeitschriften/rv_aktuell/2018/heft_10.pdf?_blob=publicationFile&v=3](https://www.deutsche-<u>rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/5_Services/03_broschueren_und_mehr/03_zeitschriften/rv_aktuell/2018/heft_10.pdf?_blob=publicationFile&v=3)

VGSD y otros (2018): Gemeinsames Positionspapier zur geplanten Altersvorsorgepflicht für Selbstständige (AV-Pflicht). https://www.bdue.de/fileadmin/files/PDF/Positionspapiere/Gms_Positionspapier_AV-Pflicht_181012.pdf

VGSD (2018): Selbstständigen Report 2018. <https://www.invoiz.de/wp-content/uploads/2018/10/selbststaendigen-report-2018.pdf>

IAB (2019): Arbeitslosenversicherung für Existenzgründer Unterschiedliche Leistungen trotz gleicher Beiträge. IAB-Kurzbericht 1/2019 <http://doku.iab.de/kurzber/2019/kb0119.pdf>

Brenke, K. (2016): Die allermeisten Selbständigen betreiben Altersvorsorge oder haben Vermögen. En: DIW Wochenbericht, 45 / 2016: 1071-1076 https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.546807.de/16-45-3.pdf

Bertelsmann Stiftung (2016): Krankenversicherungspflicht für Beamte und Selbstständige. Teilbericht Selbstständige. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_VV_Kranke_nversPflicht_Beamte_Selbststaendige_Teilbericht-Beamte_final.pdf