



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Estudio de caso sobre la crisis

Bélgica

El presente estudio de caso es uno de los estudios elaborados en el marco del Proyecto de la AISS *Seguimiento de la Crisis*

Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra, 2011

AGRADECIMIENTOS

Este informe se ha preparado bajo la responsabilidad del Observatorio de la Seguridad Social de la AISS.

El informe ha sido elaborado por el Sr. Majid Fathallah.

El Sr. Ian Orton se ha encargado de la dirección del proyecto con la ayuda de Hugo Boonaert y Georges Carlens de la Oficina Nacional del Empleo.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la organización internacional líder a nivel mundial que congrega instituciones de seguridad social y entidades relacionadas. La AISS brinda información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a nivel mundial.

Los Estudios de Caso sobre la Crisis por País forman parte del proyecto de la AISS de supervisión y análisis de los efectos de la crisis económica y financiera mundial en la seguridad social. Estos estudios se basan en datos e investigaciones llevadas a cabo entre junio de 2009 y la primera parte de 2010. Si bien se han realizado esfuerzos por garantizar la exactitud de los estudios de caso, se debe tomar en cuenta que la situación de cada país evoluciona constantemente.

Las denominaciones aquí empleadas, conformes a la práctica de las Naciones Unidas, no implican juicio alguno por parte de la AISS sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni en lo que se refiere a la delimitación de sus fronteras.

Este documento forma parte de un conjunto de estudios de caso que están disponibles en <http://www.issa.int/Resources>. Para conocer los términos y condiciones, por favor, consulte el sitio Web de la AISS. Las opiniones e ideas expresadas no reflejan necesariamente las de la AISS o de sus miembros.

Estudio de caso de la AISS sobre la crisis: Bélgica

Resumen

La economía de Bélgica se vio duramente castigada por la crisis financiera y registró una tasa negativa de crecimiento del 3 por ciento en 2009. En ese mismo año se perdieron 23.300 puestos de trabajo lo que hizo que la tasa de desempleo aumentara de un 7 por ciento en 2008 a un 7,9 por ciento en 2009. El número de desempleados temporales se incrementó en un 56,5 por ciento.

Las medidas contra la crisis, en particular el programa de desempleo temporal o parcial, que se reforzó y amplió, sirvieron para amortiguar la reducción del empleo a tiempo completo en un 1,3 por ciento y para contener el aumento del desempleo total en 30.275 personas en 2009.

La reacción de las autoridades belgas a la crisis fue, en general, rápida y eficaz. Las políticas de apoyo al poder adquisitivo, junto con la adopción de un enfoque del mercado de trabajo más activo por parte del Gobierno, demostraron ser adecuadas por partida doble. En primer lugar, esas políticas redujeron el efecto de la crisis sobre grupos más vulnerables como los desempleados y también sobre la población en su conjunto. Ello se debió a que no se suprimieron los aumentos de salarios y prestaciones sociales acordados antes de la crisis. En segundo lugar, al alentar la demanda contribuyeron a la aceleración de la recuperación económica.

Instituciones de seguridad social comprendidas

Oficina Nacional del Empleo (*Office national de l'emploi (ONEM)*); Instituto Nacional de Seguros Sociales para Trabajadores Independientes (*Institut national d'assurances sociales pour les travailleurs indépendants (INASTI)*); y Oficina Nacional de Seguridad Social (*Office national de sécurité sociale (ONSS)*).

Panorama del sistema de seguridad social

El régimen belga de la seguridad social se basa en el principio del seguro social, que cubre tanto a los trabajadores asalariados como a los trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, las personas no aseguradas que tienen 65 años o más y perciben ingresos bajos se benefician de una renta asegurada en función de sus ingresos. En el marco del régimen que se aplica a los empleados cabe señalar que trabajadores y empleadores pagan una contribución fija a la Oficina Nacional de Seguridad Social, que luego asigna recursos financieros a las distintas ramas de la seguridad social (pensiones, salud e invalidez, prestaciones familiares, desempleo y accidentes y enfermedades laborales) con arreglo a sus respectivas necesidades. Este es el papel que desempeña el Instituto Nacional de Seguros Sociales para Trabajadores Independientes. La Comisión de Administración de la Seguridad Social fija anualmente la asignación financiera que corresponde a cada rama. El porcentaje total de cotización al régimen de los trabajadores asalariados es del 13,07 por ciento del salario en el caso de los empleados asegurados y del 24,77 por ciento en el caso de los empleadores.

La supervisión general del sistema corresponde a la Autoridad de la Seguridad Social del Servicio Público Federal. La Oficina Nacional de Pensiones gestiona las pensiones mientras que la Oficina Nacional de Salud e Invalidez coordina la gestión del régimen de seguro de enfermedad-invalidez con diversos comités de gestión. Las autoridades locales están formadas por unas 65 mutuas reconocidas, agrupadas en cinco grupos nacionales y un fondo especial para los empleados de ferrocarriles, el Fondo de Accidentes de Trabajo, institución pública de gestión conjunta que controla las prestaciones por concepto de accidentes del trabajo concedidas por compañías de seguros privadas. El Fondo de Enfermedades Profesionales, que también se gestiona conjuntamente, se ocupa de las víctimas de enfermedades profesionales. La Oficina Nacional del Empleo gestiona las prestaciones por desempleo, controla los órganos encargados del pago de prestaciones y realiza misiones especiales relacionadas con la política de empleo a través de 30 oficinas de desempleo. Las prestaciones familiares se abonan a través de 26 fondos privados profesionales, regionales o especiales, y dos órganos públicos. La Oficina Nacional de Prestaciones Familiares se encarga de la asignación de las finanzas a los diversos fondos y de su supervisión.

La pensión de vejez se abona a partir de los 65 años. Desde 2009 se aplica la misma edad para hombres y mujeres. La pensión se basa en el salario medio ajustado a toda una carrera hasta un límite determinado. La pensión de vejez completa es del 60 por ciento del salario en el caso de una persona soltera o del 70 por ciento en el caso de una pareja casada. No puede ser inferior a 13.644 dólares de los Estados Unidos (USD) en el caso de una persona soltera o de USD 17.051 en el caso de una pareja.

Impacto de la crisis

Impacto sobre la economía nacional

La economía de Bélgica se vio duramente castigada por la crisis financiera, aunque en menor medida que otros países europeos. La economía registró una tasa negativa de crecimiento del 3 por ciento en 2009 (*Institut des Comptes Nationaux, 2009*). De acuerdo con la respuesta proporcionada por la Oficina Nacional del Empleo a la encuesta de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) sobre la crisis, ese mismo año se perdieron 23.300 puestos de trabajo, lo que provocó un aumento de la tasa de desempleo desde un 7 por ciento en 2008 hasta un 7,9 por ciento en 2009. Ese aumento del 0,9 por ciento es inferior a los 1,9 puntos porcentuales observados en promedio en toda Europa y en la zona euro. Las medidas contra la crisis, en particular el programa de desempleo temporal (o parcial), que se reforzó y amplió, sirvieron para amortiguar la reducción del empleo a tiempo completo en un 1,3 por ciento (el nivel más alto en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), según esta organización) y para contener el aumento del desempleo total en 30.275 personas en 2009. El número de desempleados temporales (trabajadores desempleados durante varios días cada mes) aumentó de 134.736 en 2008 a 210.864 en 2009, lo que representa un aumento del 56,5 por ciento. La crisis también provocó una disminución temporal de la productividad y se estima que en 2010 continuarán perdiéndose puestos de trabajo (*Federal Planning Bureau, 2009*).

Además, las medidas adoptadas por el Gobierno para hacer frente a la crisis financiera corren el riesgo de reducir el margen de maniobra presupuestario del Gobierno para los próximos años, dado que la deuda podría alcanzar el 100 por ciento del producto interior bruto (PIB) entre el momento presente y el inicio de la recuperación económica (OECD, 2009).

Impacto en el sistema de la seguridad social

En lo que respecta al sistema de la seguridad social, los saldos generales de financiación del Gobierno para la seguridad social han pasado de un superávit del 0,5 por ciento del PIB en 2007 y 2008 a un déficit equivalente al 0,8 por ciento del PIB en 2009 y se prevé que alcancen el 0,5 por ciento del PIB en 2010 y el 0,3 por ciento en 2011. Este deterioro se produjo a pesar de registrarse una mejora de la recaudación global del 1,5 por ciento del PIB (*Federal Planning Bureau, 2009*). De hecho, se trataba de gastos derivados del aumento en el número de desempleados, sobre todo trabajadores temporales, y de las interrupciones de carrera, junto con los incrementos de las prestaciones sociales acordados para el período comprendido entre 2007 y 2010, que constituyen el grueso del déficit.

También existe el riesgo de que la crisis económica tenga un efecto retardado sobre los ingresos de la seguridad social. En respuesta a la encuesta de la AISS sobre la crisis, el Instituto Nacional de Seguros Sociales para Trabajadores Independientes señaló que, de hecho, a partir de 2011 podría notarse una reducción del importe total de las cotizaciones. Ello se debe a que los ingresos profesionales que sirven de base para calcular las cotizaciones son los del tercer año anterior al año respecto del cual son pagaderas, es decir, los ingresos de 2008 se toman como base para calcular los de 2011.

Entre los efectos inmediatos de la crisis, el Instituto Nacional de Seguros Sociales para Trabajadores Independientes ya ha observado una disminución de la tasa de recaudación de las cotizaciones y una reducción de los ingresos de las inversiones y cuentas bancarias debido a la persistente tendencia a la baja de los tipos de interés. Además, las fuentes alternativas de financiación, consistentes en ingresos fiscales de valor añadido, han estado muy por debajo de las previsiones desde finales de 2008.

Las prestaciones abonadas por el Instituto Nacional de Seguros Sociales para Trabajadores Independientes en caso de quiebra aumentaron considerablemente en más del 240 por ciento entre el primer trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009.

La Oficina Nacional del Empleo también ha registrado un aumento del gasto en las prestaciones por desempleo y en las prestaciones por desempleo temporal, así como una ampliación de las pensiones de jubilación anticipada a tiempo parcial.

Respuestas a la crisis

Respecto a la política general

El Gobierno federal desarrolló un plan de recuperación económica para hacer frente a la crisis financiera (*Federal Planning Bureau, 2008*). Dicho plan se centra en la reconstrucción de la confianza y sus objetivos declarados consisten en intensificar las medidas económicas y sociales, las inversiones, la competitividad empresarial, el empleo y el clima social, así como la estabilización sostenible de las finanzas públicas.

Desde el estallido de la crisis, el Gobierno ha adoptado medidas encaminadas a proporcionar apoyo inmediato a los bancos e instituciones financieras con dificultades a fin de evitar una reacción en cadena. Se inyectaron más de USD 24.600 millones en la recapitalización bancaria y se concedió una garantía estatal a la financiación interbancaria. También se mejoró la protección de los ahorradores al ofrecer mejores garantías para depósitos de hasta USD 123.680.

Se aplicaron una serie de medidas a largo plazo, la más importante de las cuales fue el apoyo brindado por el Gobierno de Bélgica en el ámbito europeo a la creación de un único organismo europeo de control financiero, esto es, un fondo europeo de emergencia que contribuiría a la recapitalización de los bancos, garantizaría los préstamos interbancarios y abordaría la cuestión de los paraísos fiscales.

Respecto al sistema de seguridad social

En cuanto a la protección social, se introdujeron toda una serie de medidas destinadas a reforzar el poder adquisitivo de los asegurados sociales (*Federal Planning Bureau, 2008*).

Las prestaciones de desempleo mínimas y las sumas fijas para los trabajadores asalariados se incrementaron en un 2 por ciento y las tasas de prestaciones aumentaron en un 2 por ciento. El límite de pago se revisó al alza. Con respecto al desempleo temporal, se adoptaron nuevas medidas provisionales para 2009-2010 (aumento de las prestaciones). Estas medidas también se ampliaron a fin de incluir a los trabajadores temporales y a los trabajadores y empleados de las agencias durante la crisis. Se introdujeron regímenes temporales que se aplicaron a los créditos de la crisis y la reducción de las horas de trabajo durante la misma. Además, los trabajadores despedidos a consecuencia de la reestructuración reciben ahora más apoyo. Se simplificaron también los procesos de contratación.

En el caso de los trabajadores por cuenta propia, la pensión mínima se incrementó en un 3 por ciento y la jubilación ordinaria en un 1,5 por ciento. Además, mejoraron las facilidades de pago y se reconoció que la crisis financiera era una razón para no imponer ningún aumento por demora en los pagos (INASTI, 2009a). Además, la cobertura del seguro social de los trabajadores por cuenta propia se amplió, como medida temporal, para incluir a los trabajadores por cuenta propia que se encontraban en una situación difícil como consecuencia de la crisis económica (INASTI, 2009b).

Esas medidas tenían por objeto impedir que empeorara la situación financiera de los regímenes de la seguridad social mediante el apoyo a la actividad económica y evitar un aumento de los gastos de la seguridad social derivados de la inactividad económica (pago de las prestaciones de desempleo e ingreso mensual garantizado).

Lecciones aprendidas

La reacción de las autoridades belgas a la crisis fue rápida y eficaz en general. El costo total de las operaciones de recapitalización y de los préstamos directos públicos en la región fue del 7 por ciento del PIB (OECD, 2009). Las políticas de apoyo al poder adquisitivo, junto con la adopción de un enfoque del mercado de trabajo más activo por parte del Gobierno, demostraron ser adecuadas por partida doble. En primer lugar, esas políticas redujeron el efecto de la crisis sobre los grupos más vulnerables como los desempleados y también sobre la población en su conjunto (no se suprimieron los aumentos de salarios y prestaciones sociales acordados antes de la crisis). En segundo lugar, al alentar la demanda, contribuyeron a acelerar la recuperación económica.

Sin embargo, habida cuenta de que la mayor parte de esos gastos se financiaron mediante el aumento de la deuda pública, existe el riesgo de que se planteen problemas de sostenibilidad fiscal una vez comience el proceso de recuperación económica.

A la luz de la experiencia anterior, la recuperación del mercado laboral y la reabsorción del desempleo adicional fruto de la crisis puede llevar algún tiempo, incluso después de que ya esté avanzada la recuperación económica.

Otra lección que se puede aprender de la experiencia de Bélgica es el poco efecto que la crisis ha tenido sobre los ingresos de la seguridad social, lo que demuestra una vez más, por si hubiera que demostrarlo, que una política de gestión prudente y controlada de los fondos de la seguridad social sigue siendo la mejor garantía frente a cualquier deterioro financiero grave en tiempo de crisis.

Conclusión

La crisis financiera ha afectado al sistema belga de la seguridad social mucho más en lo tocante a los gastos (aumento del gasto en el desempleo y las prestaciones de jubilación anticipada) que en lo que se refiere a los ingresos. El enfoque de asignación de fondos y la gestión global de los diferentes regímenes (asignación de recursos de acuerdo con los requisitos respectivos de las distintas ramas) sin duda ha permitido proteger suficientemente los recursos de la seguridad social.

El sistema belga de protección social debe ahora hacer frente al riesgo de ver cómo sigue creciendo el desempleo, incluso tras la recuperación económica. Por ello, el Gobierno adoptó medidas enérgicas basadas en la activación temporal de las prestaciones de desempleo para respaldar la contratación de las personas más necesitadas en situación de búsqueda de empleo, principalmente los jóvenes menos cualificados y las personas de edad. El nivel de deuda del Gobierno también amenaza su margen de maniobra presupuestaria y, en consecuencia, reduce el apoyo al régimen de la seguridad social.

Además, según algunos analistas, las reformas aplicadas a fin de reducir las contribuciones de los empleadores a la seguridad social e introducir subsidios salariales que promovieran las perspectivas de empleo no tuvieron los resultados apetecidos. Para hacerlas más eficaces, esas medidas también se centrarán a partir de 2010 en las personas de bajos ingresos. Asimismo, para eliminar las trampas de la inactividad, debe existir una mejor interacción entre el sistema tributario, en particular el impuesto sobre la renta de las personas, y el sistema de prestaciones de la seguridad social.

Fuentes

INASTI. 2009a. *Note aux caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants du 11 février 2009*. Institut national d'assurances sociales pour les travailleurs indépendants.

INASTI. 2009b. *Notes aux caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants des 13 et 23 juillet 2009*. Institut national d'assurances sociales pour les travailleurs indépendants.

Institut des Comptes Nationaux. 2009. *Budget économique 2009*.

OCDE. 2009. *Etude économique de la Belgique*. "Faire face à la crise tout en poursuivant les réformes structurelles". Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Perspectives économiques 2009-2014.

Plan de relance économique du 11 décembre 2008.

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障