

La reforma de las pensiones en Europa. Una historia interminable. Un futuro incierto

Pension reform in Europe. An endless story. An uncertain future

CARLOS GARCÍA DE CORTÁZAR Y NEBRED A *Vicepresidente de la AESSS*

 <https://orcid.org/0000-0001-8985-3891>

Cita sugerida: GARCÍA DE CORTÁZAR Y NEBRED A, C. "La reforma de la Pensión de Jubilación en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre". *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 31 (2022): 33-61.

Resumen

El autor analiza el panorama de los regímenes de pensiones en Europa, incidiendo en una serie de reformas que destacan por su mimetismo. Quizás por eso, es posible hablar de una convergencia reformadora silente. De todos modos, se hace hincapié en que esta convergencia no significa, en absoluto, que haya surgido un nuevo modelo de pensión único europeo.

Se subraya que en todo el proceso reformista ha prevalecido la búsqueda de la sostenibilidad, sacrificándose, en gran medida, la adecuación o suficiencia.

Se recalca que, entre todos los elementos principales de las reformas, brilla con luz propia el aumento de la edad de acceso normal de jubilación que se presenta como la respuesta "casi natural" incremento de la esperanza de vida y, por tanto, a la prolongación del período de percepción de las pensiones. Asimismo, se pone de manifiesto como la tasa de sustitución, parámetro esencial de la adecuación de las pensiones, tiende a debilitarse, sobre todo en los países del Sur de Europa.

Se analizan en este trabajo, algunos aspectos de regímenes de pensiones de los Estados del Este de Europa. Por último, se reflexiona sobre el papel del segundo y tercer pilar en los sistemas europeos de Seguridad Social.

Abstract

The author analyses the landscape of pension systems in Europe, highlighting a number of reforms that are notable for their mimicry. Perhaps this is why it is possible to speak of a silent reforming convergence. However, it is emphasised that this convergence does not mean that a new single European pension model has emerged.

It is stressed that throughout the reform process, the quest for sustainability has prevailed, while adequacy or sufficiency has been sacrificed to a large extent.

It is worth noting that, among all the main elements of the reforms, the increase in the normal retirement age, which is presented as the "almost natural" response to the increase in life expectancy and, therefore, to the extension of the pension period, is the most striking one. It also shows that the replacement rate, an essential parameter of pension adequacy, is tending to weaken, especially in southern European countries.

In this paper, several aspects of pension systems in Eastern European countries are analysed. Finally, there is reflection on the role of the second and third pillars in European social security systems.

Palabras clave

reformas; sostenibilidad; adecuación; tasa de sustitución; pobreza

Keywords

reforms; sustainability; adequacy; substitution rate; poverty

1. INTRODUCCIÓN

En Europa, los regímenes de pensiones de los Estados Miembros han sido siempre considerados una de las joyas de la corona, calificándose cualquier acción en este campo proveniente de las Instituciones europeas, como una injerencia inaceptable en su política interna. De hecho, jactanciosamente, se ha exhibido la diversidad como una característica esencial del modelo social europeo que ha hecho de la pluralidad diferenciadora una cuestión de identidad. Sin embargo, el envejecimiento de la población y la consecuente problemática de la sostenibilidad de las pensiones ha generado en los distintos sistemas de Seguridad Social un proceso de convergencia automático a través de un sinfín de reformas normativas que abundan en el mimetismo y en la influencia recíproca en una especie de camino peripatético compartido que, arrancando de salidas dispares, logra alcanzar metas semejantes.

Tal como se ha repetido en una especie de mantra, los regímenes de pensiones nacionales no son armonizables dada su múltiples diferencias y peculiaridades. Quizás por esa razón, los Estados Miembros se han opuesto, con uñas y dientes, a que la Seguridad Social en general y los regímenes de pensiones en particular sean objeto de una política común que pueda mermar sus competencias nacionales, reivindicando, en todo momento, el mantenimiento de su soberanía en este ámbito. Esta línea de actuación ha sido respaldada por la ciudadanía europea que en distintas encuestas promovidas por la Comisión, han colocado a las pensiones como la última materia, entre las varias posibles existentes, de las que se desea su europeización legislativa¹.

Tal como se señala por Ignacio Camós, Borja Suarez y Carlos García de Cortázar² *“Resulta primordial tener en cuenta no sólo las trascendentales connotaciones que las pensiones tienen en Europa tanto desde un punto de vista social como económico al ser fundamentales para el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria, sino también el riesgo de un posible desbordamiento transfronterizo de las políticas nacionales en materia de pensiones: ello hace que las pensiones se estén convirtiendo, cada vez más, en una preocupación común de la UE”*.

Uno de los cambios más significativos introducidos por el Tratado de Lisboa es el de la institucionalización del método abierto de coordinación (MAC), con el reconocimiento de la competencia de la Comisión Europea para tomar iniciativas que fomenten la cooperación entre los Estados miembros en el ámbito social y facilitar, de esta manera, la coordinación de sus acciones. Estas iniciativas pueden adoptar la forma de estudios o dictámenes para establecer orientaciones e indicadores y organizar el intercambio de las mejores prácticas con la realización de una evaluación periódica (artículo 156 del Tratado de Funcionamiento de la UE³).

Aunque la armonización legislativa no se prevé en los Tratados de la Unión, el Método Abierto de Coordinación ha actuado como un catalizador que lima diferencias, acerca posiciones y genera coincidencias sobre todo a la hora de las reformas legislativas. De hecho, los distintos regímenes de pensiones nacionales son, a día de hoy, con las reformas adoptadas, mucho más equiparables que lo eran hace 20 años. Y es que ante problemas similares, las soluciones adoptadas,

¹ En el Eurobarómetro de 2013, solamente el 27 % de los ciudadanos europeos se pronunció en pro de que los regímenes de pensiones pudieran ser una competencia de la Unión Europea. Con respecto a los sistemas de Seguridad Social, esta cifra ascendía al 33%. A efectos comparativos, aparecen en los primeros lugares de posiciones favorables a desarrollar políticas comunes, la lucha contra el terrorismo o la investigación científica y técnica que superaron el 80%.

² CAMÓS VICTORIA, I., GARCÍA DE CORTÁZAR, C. y SUÁREZ CORUJO, B.: *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa. Los sistemas de pensiones de Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Reino Unido, Italia, Francia y Alemania vistos desde España*. ISBN: 9788494659560. Ediciones Laborum: 2017.

³ Artículo 156 TFUE

“Con el fin de alcanzar los objetivos expuestos en el artículo 151, y sin perjuicio de las demás disposiciones de los Tratados, la Comisión fomentará la colaboración entre los Estados miembros y facilitará la coordinación de sus acciones en los ámbitos de la política social tratados en el presente capítulo, particularmente en las materias relacionadas con:

el empleo,

el derecho del trabajo y las condiciones de trabajo,

la formación y perfeccionamiento profesionales,

la seguridad social,

la protección contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales,

la higiene del trabajo,

el derecho de sindicación y las negociaciones colectivas entre empresarios y trabajadores.

A tal fin, la Comisión actuará en estrecho contacto con los Estados miembros, mediante estudios, dictámenes y la organización de consultas, tanto para los problemas que se planteen a nivel nacional como para aquellos que interesen a las organizaciones internacionales, en particular mediante iniciativas tendentes a establecer orientaciones e indicadores, organizar el intercambio de mejores prácticas y preparar los elementos necesarios para el control y la evaluación periódicos. Se informará cumplidamente al Parlamento Europeo.

Antes de emitir los dictámenes previstos en el presente artículo, la Comisión consultará al Comité Económico y Social”.

aunque no idénticas, presentan una serie de coincidencias que permiten hablar de una “*armonización light*”.

Con un método reduccionista, debe subrayarse que el gran reto, con distintas intensidades, al que tienen que enfrentarse todos los regímenes europeos de pensiones nacionales es el acusado envejecimiento de la población motivado por el aumento de la longevidad, la disminución de la fertilidad y la reducción de la tasa de dependencia activos/pasivos. No deberíamos olvidar que ha sido precisamente en los últimos 40 años cuando la esperanza de vida de los pensionistas europeos se ha disparado exponencialmente, lo que ha roto las costuras de unos regímenes de pensiones concebidos en base a unos parámetros de finales del siglo XIX y primera mitad del siglo XX. A título meramente ilustrativo, la edad de jubilación de la primera Ley de pensiones alemana de 1889 se estableció en 70 años cuando la expectativa de vida de los alemanes era entonces de 45 años. En consecuencia, el acceso a la pensión de vejez por parte de un trabajador era una excepción, nunca mejor dicho jubilosa, mientras que actualmente resulta totalmente normal que un trabajador alemán pueda disfrutar durante más de 20 años de su bien merecida pensión.

El efecto que el envejecimiento de la población puede tener sobre los sistemas de pensiones tanto por el incremento del número de pensionistas en relación con el tamaño de la población en edad de trabajar como por el aumento del número de años de percepción de la pensión, afecta, sin duda alguna, a la viabilidad/sostenibilidad de los sistemas de pensiones y a su adecuación.

El Libro Blanco, Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles⁴ es el colofón del ejercicio continuado del Método Abierto de Coordinación. En este documento se establecen 5 líneas a seguir por los Estados que, en principio, tendrían que orientar sus reformas nacionales en las siguientes direcciones:

- vincular la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida;
- restringir el acceso a los planes de jubilación anticipada y a otras vías de salida temprana del mercado laboral;
- favorecer la prolongación de la vida laboral, facilitando el acceso al aprendizaje a lo largo de la vida, adaptando los lugares de trabajo a una mano de obra más diversificada, desarrollando oportunidades de empleo para los trabajadores de más edad y fomentando el envejecimiento activo y saludable;
- igualar la edad de jubilación de hombres y mujeres;
- fomentar la constitución de planes de ahorro privados complementarios para mejorar los ingresos de la jubilación.

Como se podrá advertir, la Comisión/Consejo está marcando una especie de hoja de ruta, con contenidos concretos para las reformas de los regímenes de pensiones.

Este proceso que podríamos llamar de “*acercamiento silente*” de los regímenes de pensiones, provocado por el mantra de la sostenibilidad financiera (primer y único mandamiento de los mercados), no es exclusivo de la Unión europea y se extiende a otros países de la OCDE⁵.

En consecuencia, la aproximación universal de los regímenes de pensión, en una carrera vertiginosa, puede ya ser considerado como uno de los efectos de la globalización y una tendencia de presente que se reforzará en el futuro.

⁴ LIBRO BLANCO Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles. {SWD(2012) 7 final} {SWD(2012) 8 final}COM (2012) 55 final.

⁵ Ver OECD (2021), Pensions at Glance and G20Indicators, OECD Publishing, Paris <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>

Por otra parte, una de las características más importantes de las reformas de pensiones en las últimas dos décadas ha sido la introducción de mecanismos destinados a ajustar automáticamente los parámetros clave de pensión (edad de pensión, beneficios, recursos financieros) para adaptarlos a la esperanza de vida. Desde mediados de la década de 1990, la mitad de los Estados miembros de la UE han adoptado bien instrumentos automáticos de equilibrio, bien factores de sostenibilidad *stricto sensu*.

De todos modos, aunque pueda pensarse, en relación con el factor de sostenibilidad, que solamente existe una fórmula posible, realmente las variaciones son múltiples. Así, en Suecia la indexación /revalorización de las cotizaciones pasadas o de las pensiones puede reducirse y hasta eliminarse temporalmente en caso de que el sistema de pensiones muestre un déficit a medio plazo. En Alemania, desde 2004, la tasa de cotización se ajusta automáticamente para que el régimen de pensiones público esté equilibrado. En otros países, la cuantía de la pensión puede depender directamente de los cambios demográficos. Finalmente, varios países han introducido un enlace automático entre las edades de jubilación y la esperanza de vida. Estos últimos países son, como era de esperar, los que proyectan los mayores aumentos en la edad de jubilación a largo plazo.

Desde una perspectiva algo distinta, creo que es conveniente recordar a Jaques Bichot⁶ cuando señalaba: *“Los europeos se han comido su pan blanco. La mundialización de la economía les ha servido en un primer momento para explotar enormes yacimientos de mano de obra a buen precio lo que les ha permitido vivir confortablemente, trabajando cada vez menos. Reducción del tiempo de trabajo, prolongación de la formación inicial más allá de lo económicamente justificable y formidable incremento de las vacaciones al final de la vida son las señas de identidad de los pensionistas. Pero el segundo tiempo de la mundialización está sustituyendo al primero. En cuestión de pensiones hemos vivido en un sueño. Ahora se impone una vuelta a la realidad que no será ni simple, ni fácil ni rápida aunque se produzca un bing bang: La velocidad de la ejecución tiene como contrapartida la larga duración de la preparación”*.

Aunque el proceso de envejecimiento de la población pueda ser considerado como el primer causante y probablemente el factor más condicionante de una serie de reformas de pensiones, no explicaría, por sí solo, la dureza y hasta crueldad de algunas de ellas. Los demógrafos desde hace más de 40 años han estado avisando de lo imparable de esta tendencia y, como contrapartida, la mayor parte los legisladores, con mayor o menor valentía, se han enfrentado a esta problemática con suerte dispar. Sin embargo, la evolución de casi todas las reformas, necesarias previsibles y esperadas aunque siempre agitadas y contestadas⁷, se ha visto convulsionada por la crisis económica de 2008 que, de una manera apremiante y drástica, ha exigido la introducción en algunos Estados de unos recortes salvajes en los regímenes de pensiones que han sido mutilados y sacrificados en pro de la política de consolidación fiscal.

El Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles⁸ analiza muy acertadamente los efectos en los regímenes de pensiones de la crisis del 2008, al señalar *“el lento crecimiento económico, los déficits presupuestarios y la carga de la deuda, la inestabilidad financiera y el bajo nivel de empleo han hecho que, en todos los sistemas de pensiones, resulte más complicado cumplir las promesas en materia de pensiones. Los planes de pensiones basados en un sistema de reparto se ven afectados por la caída del empleo y el consiguiente descenso de las cotizaciones. Los planes de capitalización se ven impactados por la caída del valor de los activos y la bajada del rendimiento”*.

⁶ Bichot Jacques. *“Amorcer les réformes de retraites”* Futuribles nº 363. Problèmes Economiques julio 2010.

⁷ La Primera huelga general en España contra la reforma de las pensiones, que tuvo lugar el 20 de junio de 1985 (24 horas), fue convocada por CCOO. Se sumaron USO, CNT, ELA-STV e INTG. Supuso la dimisión del entonces ministro de economía Miguel Boyer.

⁸ Ver nota 4.

De hecho, en la actualidad, se han adoptado en algunas legislaciones, medidas y ajustes correctores con el fin de suavizar y atemperar el descontento social y la desafección política que se ha producido con la crisis del 2008.

Quizás, el único resultado positivo de la crisis de 2008 y sus secuelas perversas en los regímenes de pensiones ha sido, precisamente, enfrentarse a la crisis del COVID con unos parámetros no solo distintos sino opuestos, para evitar, probablemente, la ruptura definitiva del inexistente pero siempre presente y maltrecho contrato social.

Es significativo lo que señala la OCDE⁹ *“Los dos últimos años han estado marcados por la pandemia de COVID-19, que ha cobrado un alto precio especialmente entre la población de mayor edad. Los ingresos de los actuales pensionados han sido bien protegidos. Dado que las políticas excepcionales apoyaron los ingresos y amortiguaron el impacto en los mercados laborales, no es probable que las pensiones futuras se vean excesivamente afectadas en la mayoría de los países de la OCDE. Estos se muestran preocupados por las finanzas públicas. La disminución de las cotizaciones se ha cubierto a través de transferencias de los presupuestos estatales. A largo plazo persiste la presión financiera del envejecimiento. Aunque el aumento de la esperanza de vida en la vejez se ha ralentizado algo desde 2010, el ritmo de envejecimiento será rápido durante las próximas dos décadas. Se prevé que la población en edad de trabajar disminuya en más de una cuarta parte para 2060 en la mayor parte de los países del Sur, Centro y Este de Europa”*

Otro elemento a tener en cuenta es lo que se denomina *baby boom*. En efecto, está accediendo a la jubilación, en estos años, la generación más numerosa de la historia como consecuencia de la explosión de la natalidad que tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial y que se prolongó hasta los años 70. A este respecto, aquellos países que desarrollan una política familiar más ambiciosa (Francia, Suecia o Dinamarca) afrontan la jubilación de los baby boomers con cierto margen de maniobra al contar con una población joven más numerosa. En cambio, otros Estados con una tasa de fertilidad entre las más bajas del mundo (Rumanía, Grecia, Polonia, Hungría, Italia, Portugal y España) carecen de cohortes sustitutorias numéricamente similares a las salientes pensionadas.

El descenso progresivo de la natalidad no se ha visto compensado con un aumento comparable de una emigración que, aún importante cuantitativamente, no se está constituyendo como un elemento decisivo a la hora de reforzar la sostenibilidad de los regímenes de pensiones. De hecho, a 1 de enero del 2020, solamente el 8,3 % de todos los residentes de la Unión Europea habían nacido fuera del territorio de los 27 Estados Miembros. Estas cifras son inferiores a las de otros países del primer mundo con rentas similares a las europeas (Estados Unidos 15,3%, Reino Unido 13,8%, Suiza 28,8%). Más concretamente, Alemania, paradigma de tierra de inmigración y que ha estado en las primeras planas de los periódicos por la crisis humanitaria de refugiados sirios, ocupa el puesto 36 en el ranking mundial de porcentaje de población de inmigración.

Los ciudadanos de terceros Estados en Europa ocupan puestos de trabajo en Europa en sectores de escaso valor añadido (limpieza 11,9%, servicios personales 9%, construcción 5%) por lo que sus aportaciones a la Seguridad Social, aun siendo importantes, no pueden por sí solas, ser un elemento determinante a la hora de financiar los regímenes de pensiones y garantizar su sostenibilidad.

Un factor que está aminorando la problemática del envejecimiento y que está contribuyendo a paliar parcialmente la imperfecta financiación de los sistemas de Seguridad Social es el continuo aumento, en los últimos años, de la tasa de empleo y ocupación de la población entre 20 y 65 años de edad. Así, en el primer trimestre del 2021, y a pesar de la pandemia del COVID, se alcanzó el 71,9%¹⁰, lo que supone un incremento de más de tres puntos porcentuales en relación con las cifras

⁹ Ver nota a pie de página número 5

¹⁰ Fuente Eurostat

de 2013. Asimismo, la tasa de empleo de las mujeres ha subido más de 6 puntos porcentuales en relación con 2008.

El empleo juvenil también ha avanzado considerablemente en la última década, alcanzando el 75% en los últimos años en el segmento de 25 a 29 años.

En cambio, a pesar de los esfuerzos que se están realizando, la tasa de empleo de los trabajadores mayores no termina por arrancar y aunque se manifiesta un incremento constatable, éste es todavía insuficiente.

El denominador y el objetivo común de las reformas han sido y siguen siendo reducir el incremento previsto del gasto en materia de pensiones, potenciando el equilibrio cotizaciones/pensiones para evitar que el erario público tenga que asumir obligaciones mayores en este ámbito.

Lo curioso del caso es que se hubieran podido buscar otras alternativas o barajado otras posibilidades o eventualidades (incremento de las cotizaciones, mejora de la productividad, aumento de la tasa de actividad, transferencias del presupuesto público al de la seguridad social, búsqueda de fuentes alternativas de financiación, eliminación de las ventajas fiscales para los planes de pensiones privados, fiscalidad finalista etc.). Sin embargo, casi todas las reformas, con independencia de los partidos políticos gobernantes, (la diferencia entre los socialdemócratas y los conservadores es de simple matiz, intensidad, graduación o profundización de las reformas) han seguido, si no idéntica, al menos similar dirección, como si la “*mano invisible*” hubiera marcado una única senda de la que no se pueden salir los legisladores.

Como adelanto de los distintos apartados que se van a examinar a continuación, se recoge un resumen de las líneas maestras de las reformas emprendidas por los Estados Miembros:

- Aumento de la edad mínima legal para el acceso a la jubilación.
- Endurecimiento de las condiciones relativas a los períodos mínimos de cotización para acceder a la pensión.
- Incremento del período cotizado exigido para tener derecho a una pensión completa.
- Aprobación de algunas reformas sin contar con el consenso sindical ni con el acuerdo de los partidos no gubernamentales.
- Ampliación del período de referencia que se toma en cuenta para el cálculo de la base o salario regulador.
- Congelación de las pensiones o descuelgue de las revalorizaciones del IPC.
- Revalorización de las pensiones en base al incremento del IPC y no al incremento de los salarios.
- Actualización de las cotizaciones pasadas en base al incremento del IPC y no al incremento de los salarios.
- Introducción de factor de sostenibilidad y vinculación de las pensiones a la expectativa de vida.
- Potenciación del segundo y tercer pilar como fórmula para combatir el gasto público en los regímenes de pensiones.
- Privatizaciones de las pensiones con freno y marcha atrás en algunos casos.
- Disminución drástica de la tasa de reemplazo.
- Refuerzo de las pensiones mínimas no contributivas.

- Eliminación de algunas modalidades de jubilación anticipada o endurecimiento de las condiciones o requisitos para acceder a dichas pensiones.
- Introducción de medidas de jubilación flexible.
- Bonificaciones y estímulos para el aplazamiento de jubilación.
- Reversión de determinadas reformas ya aprobadas.
- Reconocimiento de períodos de seguro por nacimiento de hijos.
- Equiparación edad hombres y mujeres.
- Aparición del mercado financiero como interlocutor privilegiado en el ámbito de las pensiones

2. EL CONTEXTO DEMOGRAFICO Y PRODUCTIVO. DATOS ESTADÍSTICOS. CONSIDERACIONES SOCIOLÓGICAS¹¹.

El envejecimiento de la población incide, sin duda alguna, en la sostenibilidad de las pensiones y en la adecuación de las mismas.

Lógicamente, a la hora de iniciar un proceso de reformas, el legislador debe analizar cuáles son las perspectivas que se presentan para intentar adaptar las medidas a adoptar a la intensidad de los problemas a solucionar. Pues bien, el futuro demográfico de Europa y en consecuencia el de los regímenes de pensiones no es precisamente muy halagüeño aunque de ningún modo puede tacharse de desesperado como muchos interesados profetas de la catástrofe y apóstoles de la privatización pronostican. Vayamos a los datos.

Se supone que la tasa de fertilidad total aumentará de 1,52 en 2019 a 1,65 en 2070 para el conjunto de la UE. Esta tendencia se deriva de un supuesto proceso de convergencia entre los Estados miembros que cuentan con índices más bajos (Italia, España, Portugal y Grecia) con los Estados Miembros con la tasa más alta en 2019 (Suecia, Francia Irlanda).

Se predice que la esperanza de vida al nacer para los hombres crezca en 7,4 años durante el período de proyección, de 2019 a 2070 (de 78,7 en 2019 a 86,1 en 2070). Para las mujeres, el aumento será de 6,1 años (84,2 en 2019 a 90,3 en 2070). Los mayores incrementos se producirán en los Estados del Este de Europa que son los que tienen, a día de hoy, las expectativas de vida menos favorables.

Los flujos migratorios netos anuales a la UE pueden reducirse en el futuro, pasando de alrededor de 1,3 millones de personas en 2019 a 1,0 millones de personas para 2070, lo que representa un descenso de la contribución del 0,3% al 0,2% de la población total. No obstante, las diferencias son significativas entre los Estados miembros.

Las proyecciones demográficas revelan que la UE “*se estará volviendo cada vez más gris*” en las próximas décadas. La población total de la UE experimentará un cambio significativo en su estructura de edad en un futuro a medio y largo plazo.

El envejecimiento de la población impactará tanto en hombres como en mujeres, con un aumento significativo de la edad media. La población prevista en todas las cohortes de edad entre 0 y 64 años (hombres) o 0 y 69 años (mujeres) en 2070 será similar a la población en 2019. Por el contrario, en todas las cohortes de edad de 65 años (69 para las mujeres) y más, la población proyectada en 2070 será mucho mayor que en 2019. Además, mientras que en 2019 la cohorte más

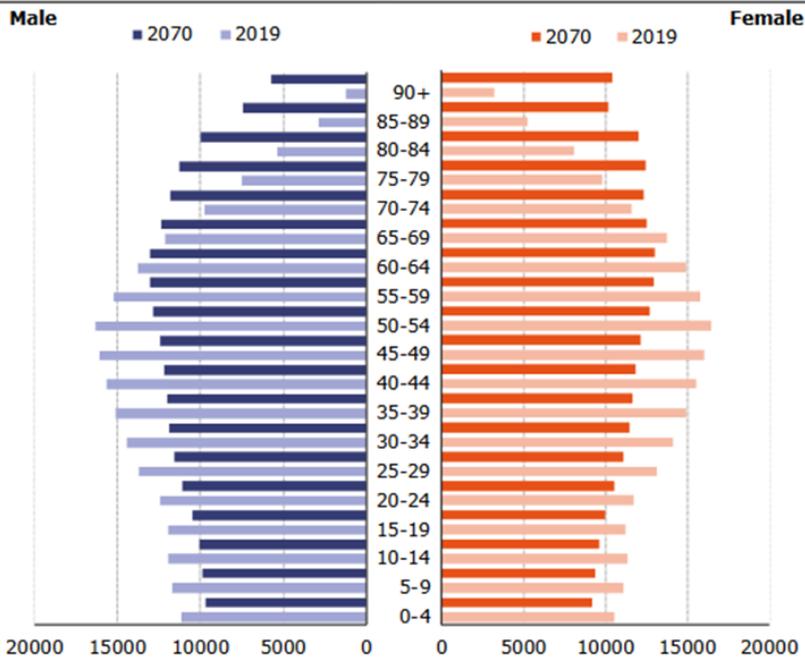
¹¹ Las informaciones y datos recogidos globalmente en este apartado provienen de “*The2021 Ageing Report Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*”. INSTITUTIONAL PAPER, 148 MAY 2021. European: Publications Office of the European Union, 2021 PDF.

numerosa de hombres y mujeres tenía entre 50 y 54 años, en 2070 esta cohorte tendrá entre 60 y 64 años para las mujeres y entre 55 y 59 años para los hombres.

Las bajas tasas de natalidad y los aumentos continuos en la esperanza de vida darán como resultado una población mucho más anciana para 2060. La mayor parte de este aumento se debe al grupo de personas de 80 años que crece 15,8 puntos porcentuales (9,9% a 25,7%) con relación al segmento de 20 a 64 años.

El siguiente gráfico (población por cohorte de edad y género 2019/2070) es una predicción de lo que nos espera.

Graph 2: EU – Population by age groups and gender, 2019 and 2070 (thousands)



Source: European Commission, EPC.

Por otra parte, el número total de europeos ¹² disminuirá un 5% entre 2019 (447 millones) y 2070 (424 millones). Esta reducción será más acusada en relación con la población en edad de trabajar (20-64) que pasará de 265 millones en 2019 a 217 millones en 2070. Este será el resultado de la combinación de la tasa de fertilidad, del incremento de la esperanza de vida y de la dinámica de un flujo migratorio menor de lo esperado. De hecho, en 2070, se prevé que la participación de la UE en la población mundial total se reduzca al 3,7%, desde su valor actual del 5,7% (2020). Además, la proporción de personas mayores será la segunda más alta a nivel mundial entre las grandes economías¹³.

¹² Fuente EUROSTAT

¹³ Japón ocupará el primer lugar previsiblemente.

El siguiente cuadro¹⁴ presenta, para todos los Estados Europeos, unas proyecciones demográficas de gran interés desde 2019 a 2070, así como el porcentaje de variación que, para el conjunto de la UE, será de -5,2%.

España casi no sufrirá variación, lo que puede considerarse una buena noticia, teniendo en cuenta que la disminución poblacional en algunos Estados superará el 30%.

Table I.1.2: Total population projections, 2019-2070

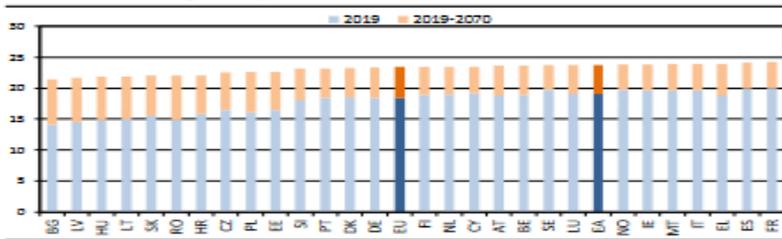
	Total population (annual average - millions)						% change
	2019	2030	2040	2050	2060	2070	2019-70
BE	11.5	11.8	11.9	11.9	11.9	11.8	3.1
BG	7.0	6.4	6.0	5.6	5.3	5.0	-27.8
CZ	10.7	10.8	10.6	10.5	10.4	10.2	-4.4
DK	5.8	6.0	6.1	6.1	6.1	6.2	6.0
DE	83.1	83.4	83.2	82.6	81.8	81.7	-1.6
EE	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2	1.2	-10.2
IE	4.9	5.5	5.9	6.2	6.4	6.5	31.7
EL	10.7	10.3	9.9	9.5	9.0	8.6	-19.8
ES	47.1	48.8	49.4	49.3	48.3	47.0	-0.2
FR	67.1	68.8	69.8	70.0	69.7	69.4	3.5
HR	4.1	3.8	3.6	3.4	3.2	3.0	-25.5
IT	60.3	59.9	59.3	58.0	55.9	53.9	-10.7
CY	0.9	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	24.7
LV	1.9	1.7	1.5	1.4	1.3	1.2	-38.4
LT	2.8	2.6	2.3	2.1	2.0	1.8	-34.8
LU	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	27.0
HU	9.8	9.6	9.4	9.3	9.1	8.9	-8.7
MT	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	41.4
NL	17.3	18.0	18.2	18.1	18.0	18.0	3.7
AT	8.9	9.2	9.3	9.3	9.3	9.2	4.1
PL	38.0	37.0	35.6	34.0	32.4	30.8	-18.8
PT	10.3	10.1	9.8	9.4	8.9	8.5	-17.7
RO	19.3	17.7	16.5	15.5	14.5	13.7	-29.4
SI	2.1	2.1	2.1	2.0	2.0	1.9	-7.3
SK	5.5	5.4	5.3	5.1	4.9	4.7	-13.6
FI	5.5	5.5	5.4	5.3	5.1	5.0	-8.9
SE	10.3	11.1	11.7	12.3	12.7	13.1	27.3
NO	5.3	5.8	6.1	6.4	6.6	6.7	25.6
EA	342	347	347	344	338	333	-2.7
EU	447	449	447	441	432	424	-5.2

De especial importancia a la hora de proceder a la reforma de los regímenes de pensiones es la esperanza de vida al cumplimiento de los 65 años de edad. En efecto, la sostenibilidad de los distintos sistemas y la adecuación de las pensiones están siendo afectados en gran manera por este elemento, probablemente, con mucha más intensidad que la expectativa de vida al nacer. En conjunto, los incrementos previstos a partir de los 65 años pueden ascender a 5 años en el período 2019/2070, especialmente en la población de los Estados del Este de Europa. En cambio, los países mediterráneos tendrán aumentos menores.

Los dos gráficos siguientes, primer cuadro para los hombres, segundo para mujeres, en relación con la expectativa de vida al cumplimiento de 65 años 2019-2070 ayudarán a entender, que no a justificar, algunas de las medidas adoptadas. A este respecto, debe subrayarse que Francia y España lideran este ranking de longevidad actualmente y previsiblemente también lo harán en 2070.

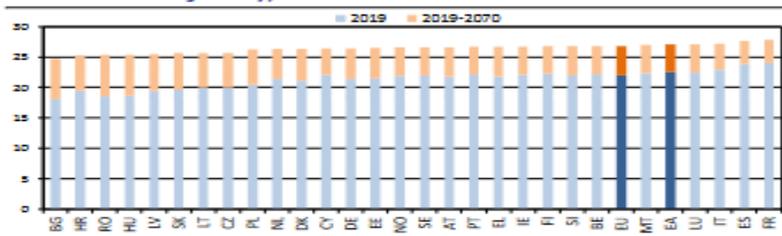
¹⁴ Fuente EUROSTAT

Graph I.1.6: Projection of life expectancy at 65, males (in years), 2019-2070



Source: Eurostat, 2019-based population projections.

Graph I.1.7: Projection of life expectancy at 65, females (in years), 2019-2070



Source: Eurostat, 2019-based population projections.

Por otra parte, la relación activos/pasivos empeorará considerablemente a largo plazo. Se espera que la UE pase de tener, a día de hoy, tres personas en edad de trabajar (entre 15 y 64 años)¹⁵ por cada persona mayor de 65 años, a una relación de sólo dos por una en 2070. Todo esto, a pesar de que las proyecciones muestran para el futuro, un incremento apreciable de la tasa de empleo en la UE de las personas de 20 a 64 años que se elevará del 73,1 % en 2019 al 76,2% % en 2070, motivado fundamentalmente por una mayor participación laboral femenina que aumentará 4,4 puntos porcentuales (hombres 0,5%). No obstante, la oferta laboral total (personas en edad de trabajar de 20 a 65 años) disminuirá en un 15,5% durante el periodo 2019-2070.

También se anuncia que la tasa de dependencia (personas de 65 años o más en relación con las de 15 a 64 años) aumente del 25% en 2001 a alrededor del 50% en 2060¹⁶, lo que resulta ciertamente negativo para la sostenibilidad de los regímenes de pensiones.

Por otra parte, las proyecciones económicas indican que el desempleo puede disminuir ligeramente en la UE del 6,8 % en 2019 al 5,8 % en 2070.

En el siguiente cuadro¹⁷ se muestra la evolución de la tasa de ocupación, de empleo y desempleo, por países, tanto para el segmento de edad de 20 y 64 años como, y esto es lo más importante, como para el grupo de 55 a 64 años.

¹⁵ No se trata de cotizantes sino de posible población activa.

¹⁶ The 2015 Ageing Report EUROPEAN ECONOMY 8|2014 Economic and Financial Affairs ISSN 1725-3217 (online) ISSN 0379-0991 (print) Underlying Assumptions and Projection Methodologies. <http://europa.eu>. KC-AR-14-008-EN-N (online) European Union, 2014

¹⁷ Fuente: Comisión Europea. Comité de Protección social.

Table I.2.2: Comparison of 2021 and 2018 long-term projections: labour force developments

	Projection exercise 2021														
	Employment rate						Participation rate						Unemployment rate		
	(20-64y)			(55-64y)			(20-64y)			(55-64y)			(15-64y)		
	2019	2070	PPS-change	2019	2070	PPS-change	2019	2070	PPS-change	2019	2070	PPS-change	2019	2070	PPS-change
BE	70.6	70.9	0.3	52.4	60.8	8.5	74.5	75.7	1.1	54.6	64.0	9.4	5.4	6.4	1.0
BG	75.2	73.5	-1.7	64.5	64.5	0.0	78.5	77.5	-0.9	67.1	67.7	0.6	4.3	5.4	1.1
CZ	80.4	78.5	-1.9	67.1	68.3	1.3	82.0	81.3	-0.7	68.4	70.7	2.3	2.1	3.7	1.6
DK	78.4	80.9	2.5	71.9	79.7	7.8	82.3	83.7	1.4	74.4	81.7	7.3	5.1	3.6	-1.6
DE	80.6	80.7	0.2	72.6	73.4	0.7	83.2	84.2	1.0	74.6	76.0	1.4	3.2	4.2	1.0
EE	80.2	82.5	2.3	72.7	82.7	10.0	83.8	88.0	4.1	75.7	87.6	11.9	4.6	6.6	2.0
IE	75.1	75.2	0.1	61.8	64.3	2.5	78.8	80.4	1.6	64.1	67.7	3.6	5.1	7.0	1.9
EL	60.9	76.5	15.6	43.7	76.4	32.7	73.8	82.2	8.4	50.4	80.8	30.4	17.6	7.0	-10.6
ES	68.1	76.2	8.2	53.9	73.5	19.6	79.0	81.8	2.8	61.7	78.3	16.6	14.2	7.0	-7.2
FR	71.6	74.5	2.9	53.0	63.3	10.2	78.0	80.0	1.9	56.9	67.0	10.1	8.6	7.0	-1.6
HR	66.8	69.6	2.8	44.3	52.5	8.2	71.4	74.6	3.2	45.8	54.5	8.6	6.7	7.0	0.3
IT	63.6	69.8	6.2	54.4	73.2	18.8	70.5	74.9	4.4	57.5	75.9	18.4	10.2	7.0	-3.2
CY	75.1	80.1	5.0	61.2	75.4	14.2	80.9	85.9	4.9	65.3	80.1	14.8	7.5	7.0	-0.5
LV	77.6	77.4	-0.2	67.7	64.7	-3.0	82.9	83.0	0.1	72.5	69.4	-3.1	6.6	7.0	0.4
LT	78.3	80.4	2.2	68.7	69.1	0.4	83.6	86.4	2.8	73.8	74.5	0.7	6.5	7.0	0.5
LU	72.7	74.1	1.4	43.3	43.6	0.3	76.8	77.5	0.8	45.2	45.2	0.0	5.7	4.9	-0.9
HU	75.4	81.9	6.5	56.9	81.4	24.5	77.9	85.3	7.3	58.2	83.7	25.5	3.5	4.2	0.7
MT	77.3	82.7	5.5	51.5	67.5	16.0	79.7	86.0	6.4	52.3	69.2	16.8	3.4	4.4	1.0
NL	80.2	80.7	0.6	69.7	74.7	4.9	82.6	84.6	1.9	72.0	78.5	6.5	3.4	5.0	1.7
AT	76.8	79.5	2.7	54.6	62.1	7.5	80.3	82.9	2.6	56.5	63.9	7.4	4.6	4.3	-0.3
PL	73.3	72.1	-1.2	49.9	53.1	3.2	75.7	75.9	0.2	51.1	55.1	4.0	3.3	5.2	1.8
PT	76.2	80.4	4.2	60.4	73.8	13.3	81.4	85.7	4.3	64.5	78.4	14.0	6.7	6.4	-0.2
RO	71.0	72.7	1.7	47.9	55.7	7.8	73.7	76.0	2.2	49.0	57.2	8.2	4.0	4.8	0.7
SI	76.4	78.3	1.9	48.0	60.7	12.8	79.9	83.0	3.1	50.3	64.6	14.3	4.5	5.8	1.3
SK	73.6	71.3	-2.3	57.7	56.4	-1.3	78.0	76.4	-1.6	60.5	59.6	-0.9	5.8	7.0	1.2
FI	77.1	79.7	2.6	66.8	76.0	9.2	82.2	85.0	2.8	71.5	81.4	9.9	6.9	6.9	0.0
SE	82.1	83.0	0.8	77.9	76.0	-1.9	87.3	87.1	-0.3	81.7	78.9	-2.8	7.0	5.6	-1.4
NO	79.4	78.7	-0.7	72.8	69.2	-3.6	82.1	81.2	-0.9	73.9	70.3	-3.6	3.8	3.6	-0.2
EA	72.6	76.3	3.7	60.0	70.2	10.2	78.4	81.0	2.5	63.7	73.7	10.0	7.7	6.0	-1.7
EU	73.1	76.2	3.1	59.1	68.7	9.6	78.2	80.7	2.5	62.3	71.9	9.6	6.8	5.8	-1.0

Desde otra perspectiva se debe hacer hincapié que, teniendo en cuenta la reducción de la población activa en Europa, es posible que el crecimiento económico potencial sea mucho más bajo que el experimentado en décadas anteriores. En la UE en su conjunto, se prevé que la tasa media anual de aumento del PIB se mantenga bastante estable durante largo plazo (media, del 1,3 % de 2019-2070).

Probablemente las fuentes del PIB cambiarán drásticamente en el futuro. El trabajo contribuirá en menor medida a pesar de que el anunciado supuesto aumento de la tasa de empleo puede tener un efecto positivo. Sin embargo, la disminución numérica y proporcional de la población en edad de trabajar incidirá negativamente en la situación económica.

Conviene subrayar que la participación del capital en los ingresos tributarios en el PIB no se ha incrementado como debiera en las últimas décadas, especialmente debido a su movilidad transnacional y a la competencia fiscal entre países con el fin de atraer inversiones. En la actualidad, los impuestos sobre el capital representan algo más del 20 % de los ingresos fiscales totales, con una cierta tendencia al alza, frente al 50 % de impuestos sobre el trabajo.

Si proporcionalmente la importancia fiscal del capital, por disminución de los ingresos del trabajo, aumentara automáticamente, podría volverse más difícil financiar exclusivamente la seguridad social a través de las cotizaciones de trabajadores y empresarios por lo que se van a necesitar aportes de diferente naturaleza.

Por todo ello, se está abriendo un debate sobre la diversificación de ingresos en materia de seguridad social, en especial los gravámenes sobre el capital y el patrimonio.

Un buen ejemplo que puede estar marcando el camino del futuro es la contribución social generalizada francesa (CSG)¹⁸.

Las políticas destinadas a gravar los ingresos del capital deberían ser un elemento financiador muy importante y contribuir asimismo a prevenir, como señala Piketti¹⁹ “*la evasión de impuestos por parte de los particulares y empresas*”.

La tributación ambiental, como por ejemplo el impuesto al carbono, podría tener un impacto significativo en la financiación de la Seguridad Social. Igualmente, se contempla, como fuente complementaria de financiación el Impuesto al Valor Añadido. Bélgica ha utilizado este camino de manera intensiva, ya que más del 90 % de la financiación de la seguridad social que no procede de cotizaciones, proviene del IVA²⁰.

De todos modos, la financiación de las pensiones a través del IVA tiende a ser regresiva, porque los hogares de menores ingresos gastan una mayor parte de sus ingresos en el consumo de sus necesidades diarias. Estas consideraciones deberían tenerse en cuenta a la hora de proyectar las futuras propuestas legislativas.

Más atractivos, teóricamente, a los efectos de financiación alternativa, pueden ser los impuestos ambientales. También esta fórmula de financiación puede plantear algunas preguntas sobre la equidad, dado que los hogares de ingresos más bajos deben soportar mayores cargas al no poder permitirse bienes de consumo e inversiones “*verdes*”, como coches eléctricos, aislamiento de viviendas o paneles solares.

Por todo ello, con carácter general, la realidad es que pueden seguir siendo más efectivos los impuestos clásicos a la hora de financiar directamente la protección social en su conjunto o una rama concreta de ella. Los impuestos indirectos finalistas parece también una opción viable, especialmente porque están sujetos, en menor medida, a los vaivenes políticos.

Convine incidir, asimismo, que las reformas de pensiones en el futuro tendrán que enfrentarse a un problema adicional. En veinticinco años, se estima que la edad media de la población europea alcance los 52 años para los hombres y los 55 años para las mujeres. Varios estudios han documentado que un contexto político caracterizado por el envejecimiento de los votantes puede dificultar una serie de reformas necesarias para la sostenibilidad y adecuación de las pensiones.

¹⁸ La Contribución Social Generalizada (CSG) y la Contribución para el Reembolso de la Deuda Social (CRDS) se descuentan de los rendimientos del trabajo y de sustitución, de los rendimientos del patrimonio, de los productos financieros y de los juegos de azar. Las personas que tienen su domicilio fiscal en Francia y que están incluidas, por cualquier concepto, en un régimen francés obligatorio de Seguro de Enfermedad tienen la obligación de pagar la CRDS (0,5%) y la CSG con las tasas siguientes:
el 9,2 % para los rendimientos del trabajo;
el 6,2% para los rendimientos de sustitución (subsidiarios diarios de enfermedad, prestaciones por desempleo).
Las personas titulares de una pensión por parte de un régimen francés están exentas o sometidas a la CSG, la CRDS y/o la Contribución de solidaridad para la autonomía (CASA) según sus ingresos fiscales de referencia (RFR).

¹⁹ “*El capital en el siglo XXI*”.

²⁰ Bélgica destina el 23,5% de la totalidad de los recursos del IVA a financiar la Seguridad Social.

Las personas mayores participan más intensamente en los procesos electorales. Esto implica una presión creciente sobre el gobierno para que proporcione mejores servicios financiados por el Estado y prestaciones más generosas, lo que supone un mayor gasto público. Estos servicios y beneficios pueden implicar un incremento de los impuestos para los jóvenes y para la población en edad de trabajar por lo que puede reducirse, como consecuencia directa, el gasto en inversión al requerirse mayores transferencias intergeneracionales.

Estudios recientes han apuntado que la persona de edad media o de edad avanzada son más partidarios de los sistemas públicos de pensiones. En cambio, las generaciones más jóvenes se decantan en favor de las pensiones privadas ya que tiene más tiempo para acumular aportaciones. No debe menospreciarse el peligro de ruptura de la solidaridad intergeneracional.

Como apunta Aart-Jan Riekhof²¹ *“la erosión de la solidaridad intergeneracional podría conducir a una polarización de las opciones políticas en un combate por sus propios intereses, amenazando el contrato social”*.

3. LAS REFORMAS DE LAS PENSIONES

La mayoría de los Estados miembros de la UE han llevado a cabo reformas sustanciales, en las últimas décadas, en sus regímenes de pensiones para mejorar su sostenibilidad, intentando mantener, al mismo tiempo, la adecuación de las mismas. La intensidad de las reformas de pensión ha sido particularmente fuerte desde el año 2000.

La gran recesión que golpeó a la Unión Europea en 2008-09 provocó en muchos países una aceleración de las reformas a través de la adopción de medidas duras con impactos a corto plazo.

Conviene recordar que cuando varios Estados europeos tuvieron que recurrir a la ayuda financiera de organismos supranacionales (Fondo Monetario Internacional o la propia Unión Europea) los llamados memorandos de entendimiento plantearon la exigencia de una reforma drástica de las pensiones con grandes recortes económicos. Portugal, Grecia, Rumanía y Letonia tuvieron que aprobar algunas disposiciones legislativas que fueron declaradas anticonstitucionales y, más tarde, revertidas.

Las reformas posteriores a 2008, especialmente en aquellos países de la UE más sacudidas por la crisis se aprobaron con el menor consenso posible en un proceso legislativo que introducía recortes trascendentales que fueron aplicados sin período de transición o con uno muy breve.

Los últimos años han demostrado que el movimiento sindical corre el riesgo de tener un papel marginal en la política de pensiones. En muchos países, las reformas se han aprobado sin concertación. Este nuevo patrón de reforma surgió de la presión ejercida por los mercados financieros y por los actores económicos internacionales (FMI, Comisión Europea) que instaron a los gobiernos a legislar incluso en contra de sus posibles votantes en aras de lograr ahorros a corto plazo en el gasto público.

En términos muy claros, la orientación general de las reformas de las pensiones en Europa ha sido contener el aumento exponencial de las pensiones públicas. En realidad, lo peor está por llegar porque las diversas medidas aún no han surtido pleno efecto aunque ya hayan perjudicado las expectativas de los futuros pensionistas. Además la potenciación de la contributividad de las pensiones, a través de una mayor vinculación de la relación cotización/pensión, afectará más severamente a las futuras generaciones de pensionistas con una carrera laboral atípica y/o precaria.

A pesar de los diversos intentos de desarrollar el segundo y tercer pilar, la mayor parte de los ingresos de pensión siguen estando basados en las cotizaciones (sistema de tipo bismarckiano) con una alta participación del sector público y con un papel relativamente limitado de las pensiones

²¹ Riekhof Aart-Jan *“Pension reforms, the generational welfare contract and preferences for pro-old welfare policies in Europe”*. Finnish Centre for Pensions, Helsinki, Finland.2020.

privadas. Las excepciones las constituyen, Dinamarca y los Países Bajos en cuyos regímenes de pensiones, los pilares complementarios, que no sustitutorios, juegan un papel esencial en los regímenes de pensiones.

Debe reconocerse que los legisladores han cogido gusto a las reformas de pensiones. Quizás es que el ciudadano sufre en silencio los recortes y se encomienda al destino para que el mal, menor, la reforma, permita evitar la catástrofe. Recuerdo las palabras de Igor Guardiancich y Mattia Guidi²² *“Tanto los académicos como los profesionales asumieron durante mucho tiempo que las reformas de las pensiones equivalen a un suicidio político. A principios de la década de 1980, David Stockman, director de presupuesto del presidente Reagan, aclaró que “no iba a gastar mucho capital político resolviendo los problemas de otro tipo”. Más de tres décadas después, elevar la edad de jubilación sigue siendo una de los movimientos políticamente más arriesgados, incluso en regímenes que no son conocidos por su gran respeto por la democracia, como la Rusia de Vladimir Putin”*

Es muy posible que los legisladores del pasado pagasen con la pérdida de las elecciones, sobre todo si eran de izquierda, las reformas de pensiones. Me temo que ya no es así y que la población se está habituando a esta situación. Si no fuera de este modo, no se entendería, por ejemplo que, entre 1989 y 2017, la población alemana haya visto pasar (¿sufrido?) once leyes de reforma de pensiones, con un impacto significativo y que, no obstante, los dos partidos mayoritarios (CDU y SPD) continúen alternándose o compartiendo el poder.

Resulta bastante obvio que un proceso perenne de reformas, como se ha producido en muchos Estados (entre ellos España) no puede ser adecuado para mantener la confianza de la sociedad.

Como resumen de las reformas europeas, nada mejor que reproducir las afirmaciones de la OCDE²³ : *“Las reformas de pensiones realizadas durante las dos pasadas décadas han reducido las expectativas de pensión para los trabajadores que se incorporan al mercado de trabajo. Trabajar más puede ayudar a compensar parte de esta reducción, pero cada año de cotización de cara a las pensiones futuras, darán generalmente como resultado una prestación menor que la de antes de las reformas.” “Las recientes reformas han tenido como objetivo mantener o restaurar la sostenibilidad financiera, reduciendo los gastos de las futuras pensiones. La sostenibilidad de los regímenes de pensiones y la adecuación de los ingresos de las pensiones se ha convertido en el mayor reto para los legisladores” “La tasa de sustitución después de las reformas es generalmente más baja que en el escenario de 1990. Los pobres están siendo protegidos pero todos recibirán menos en el futuro”.*

Comprenderemos, después de leer este comentario, que el 70 %²⁴ de los ciudadanos de la UE mostraron su desacuerdo cuando se les preguntó acerca de elevar la edad de jubilación como un instrumento necesario para garantizar la sostenibilidad de los regímenes de pensiones.

4. LA AMPLIACIÓN DE LA EDAD MINIMA Y DE LA EDAD EFECTIVA DE ACCESO A LA JUBILACIÓN. EL EMPLEO DE TRABAJADORES MAYORES

Tal como señala Karl Hinrichs²⁵ *“el aumento de la edad legal de jubilación es obviamente la solución “casi natural” al incremento de la esperanza de vida y, por tanto, de la ampliación del periodo de percepción de las pensiones”.*

²² Guardiancich Igor y Guidi Mattia *“ The political economy of pension reforms in Europe under financial stress”* Scuola Superiore Sant’Anna, Pisa, Italy and Università degli Studi di Siena, Siena, Italy* Correspondence: mattia.guidi@unisi.it Socio-Economic Review, 2020, Vol. 0, No. 0, 1-24 doi: 10.1093/ser/mwaa012

²³ “Pensions at glance 2013” OECD.

²⁴ (Eurostat, 2019).

²⁵ Hinrichs Karl *“Recent pension reforms in Europe: More challenges, new directions. An overview”*. University of Bremen, SOCIUM—Research Center on Inequality and Social Policy, Bremen, Germany. WILEY.

La principal respuesta ofrecida por los sistemas de pensiones al desafío que supone el envejecimiento de la población y, en particular, el alargamiento de la esperanza de vida ha sido y es la elevación de la edad de jubilación. Se trata de una medida de gran impacto que se proyecta con (¿sorprendente?) uniformidad en la mayor parte de las legislaciones.

Puede afirmarse que si hasta hace muy poco la edad ordinaria de jubilación más común era 65 años (había importantes excepciones), la mayor parte de los países de la UE han introducido nuevas regulaciones que retrasan el momento de acceso a la pensión.

Actualmente, la cifra mágica es los 67 años, edad ésta que previsiblemente seguirá elevándose, en algunos casos, por aplicación del factor de sostenibilidad (Dinamarca, Italia, Países Bajos) o por decisión legal ya adoptada (Reino Unido). En todo caso, es importante añadir que la nueva ‘centralidad’ de la edad de 67 años - ¿por qué 67 y no 66 o 68?, ¿simple influencia alemana?, se enmarca en no pocos casos en un planteamiento algo más complejo.

Otras fórmulas parecen posibles. Así, en países como Suecia y Francia se establece una franja de edad de referencia (61-67 años en el caso sueco, 62-67 años en el caso francés) que permite el acceso a la pensión antes de esos 67 años cuando se ha cotizado un determinado período (por supuesto largo). Es una fórmula coherente con la línea de reforzamiento de la contributividad y, a la vez, puede servir para mitigar el impacto de una medida restrictiva (la ampliación de la edad) que resulta muy perjudicial, en particular, para algunos sectores laborales.

En paralelo, también se produce un endurecimiento de las condiciones de acceso a la jubilación anticipada, un asunto sobre el que las Recomendaciones del Consejo Europeo insisten de forma tan recurrente que han centrado los debates europeos más recientes, poniendo el énfasis en la necesidad de acompañar esta medida con importantes reformas en las políticas del aprendizaje para adultos.

Los legisladores de 26 Estados de la Unión Europea (Luxemburgo es la excepción) han optado por el incremento de la edad de jubilación, introduciendo, en la mayoría de los casos, un período transitorio y escalonado para alcanzar la edad establecida que suele ser de 65 años para algunos países (sobre todo del Este de Europa) y de 67 años para otros.

Este aumento no afecta realmente a todos por igual. En efecto, los trabajadores altamente cualificados tienen una mayor probabilidad de continuar en su actividad laboral, mientras que los trabajadores poco cualificados salen prematuramente del mercado económico y laboral por razones de idoneidad o de salud. Muchos de ellos, por tanto, llegan a la jubilación desde el desempleo o tienen que acogerse a jubilaciones anticipadas, con las consiguientes reducciones de las cuantías en su pensión.

Como señalan Kati Kuitto y Jan Helmdag²⁶ *“las posibilidades de que las personas mayores continúen trabajando en la vejez dependen tanto de las oportunidades que ofrezca el mercado de trabajo como de sus propias capacidades individuales”*.

En línea parecida se manifiesta²⁷ Karl Hinrichs *“Muchas personas que desarrollan actividades pesadas o que realizan labores peligrosas no pueden continuar trabajando hasta la edad de acceso a la jubilación y mucho menos en edades posteriores. Cada vez más, muchos trabajadores pueden ser expulsados del mercado de trabajo y convertirse en desempleados”*.

Hay un tema que me parece muy curioso: La ampliación de la edad de la jubilación, con carácter general, ha suscitado rechazos violentos y protestas enconadas. Ha hecho caer a algún

²⁶ KUITTO KATI y HELMDAG JAN. *“Extending working lives: How policies shape retirement and labour market participation of older workers”*. Social Policy & Administration published by John Wiley & Sons Ltd. wileyonlinelibrary.com/journal/spol. 2021

²⁷ Hinrichs Karl *“Recent pension reforms in Europe: More challenges, new directions. An overview”*. Social Policy & Administration published by John Wiley & Sons Ltd. wileyonlinelibrary.com/journal/spol. 2021

Gobierno y minado la credibilidad de los políticos, sobre todo de izquierdas. Sin embargo, en paralelo se ha producido una reforma silente que ha afectado, en algunos Estados, a la mitad de la población, sin que se haya generado repulsa social masiva.

En efecto, a comienzos del siglo XXI, la mayor parte de los Estados que forman actualmente parte de la Unión (España es, con otros pocos Estados, la excepción), contemplaban edades distintas, en razón del sexo, para el acceso a la pensión de jubilación. Actualmente, se ha invertido la tendencia y solamente algunos ordenamientos residuales contemplan las diferencias de edad, eventualidad ésta que, probablemente desaparezca en un futuro más o menos próximo.

Quizás la explicación que pueda darse a las diferentes reacciones de este fenómeno es que el incremento general de la edad de jubilación es considerado como reaccionario mientras que la equiparación de las edades entre hombres y mujeres tiene una connotación progresista, o por lo menos, así se ha vendido²⁸.

A mayor abundamiento, el aumento de la edad en el caso de las mujeres se ha realizado apresuradamente con períodos transitorios relativamente cortos.

No debería pasarse por alto las mayores dificultades que encuentran en general las mujeres para acceder a los mercados laborales o mantenerse en él, máxime cuando reúnen, frecuentemente, tres elementos disuasorios para los empresarios: mujeres, mayores y baja cualificación profesional.

En algunos foros se ha defendido que la equiparación de las edades es consecuencia de la Directiva de igualdad de trato en materia de seguridad social²⁹. No es cierto y hay que decirlo alto y claro. En efecto, su Artículo 7 establece textualmente:

“La presente Directiva no obstará la facultad que tienen los Estados miembros de excluir de su ámbito de aplicación la fijación de la edad de jubilación para la concesión de las pensiones de vejez y de jubilación, y las consecuencias que puedan derivarse de ellas para otras prestaciones”.

Resulta muy interesante el siguiente cuadro (hombres y mujeres) que incluye la edad de acceso a la jubilación ordinaria en 2020 y en 2060, así como también las edades de la jubilación anticipada (en paréntesis).

Como podrá claramente apreciarse en el referido cuadro, en 2008 la edad media legal de acceso a la jubilación en el conjunto de la UE era, para los hombres de 64 años, aumentando a 65 en 2020 y a 67, previsiblemente en 2040.

En relación con las mujeres se ha pasado de 62 años en 2008 a 64 en 2020 y será de 66 en 2040. Una evolución progresiva que probablemente alcance la equiparación total en el año 2060.

²⁸ Resulta impactante desde el punto de vista político que en Agosto de 2011, los presidentes entrante y saliente del Banco Central Europeo, Draghi y Trichet, remitiesen una carta a Silvio Berlusconi, primer ministro italiano, invitándole a igualar la edad entre hombres y mujeres en el ordenamiento jurídico trasalpino.

Esta misiva podía ser entendida como una intromisión en la soberanía nacional. No fue interpretada de este modo y en lo que se denomina la reforma Fornero en 2012 se introdujo esta medida para el sector privado que ya se había aprobado años antes para el sector público.

²⁹ Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social. *Diario Oficial n° L 006 de 10/01/1979 p. 0024-0025.*

Table 2. Statutory and early retirement ages (in bracket)

	MEN					WOMEN				
	2008	2013	2020	2040	2060	2008	2013	2020	2040	2060
BE	65	65 (60.5)	65 (63)	67 (63)	67 (63)	64	65 (60.5)	65 (63)	67 (63)	67 (63)
BG	63	63.7 (63.7)	65 (65)	65 (65)	65 (65)	59.5	60.7 (60.7)	62.7 (62.7)	63 (63)	63 (63)
CZ*	61.8	62.7 (59.7)	63.7 (60)	66.5 (61.5)	69.3 (64.3)	56-60	59.7 (56.7)	61.7 (58.7)	66.5 (61.5)	69.3 (64.3)
DK*	65	65 (60)	66 (63)	70 (67)	72.5 (69.5)	65	65 (60)	66 (63)	70 (67)	72.5 (69.5)
DE	65	65.3 (63)	65.8 (63)	67 (63)	67 (63)	65	65.3 (63)	65.8 (63)	67 (63)	67 (63)
EE	63	63 (60)	63.8 (60.8)	65 (62)	65 (62)	60.5	62 (59)	63.8 (60.8)	65 (62)	65 (62)
IE	65	65 (65)	66 (66)	68 (68)	68 (68)	65	65 (65)	66 (66)	68 (68)	68 (68)
EL*	65	67 (62)	67 (62)	69.9 (64.9)	71.9 (66.9)	60	67 (62)	67 (62)	69.9 (64.9)	71.9 (66.9)
ES	65	65 (63)	65.8 (63)	67 (63)	67 (63)	65	65 (63)	65.8 (63)	67 (63)	67 (63)
FR	65	65.8 (60.8)	67 (62)	67 (62)	67 (62)	65	65.8 (60.8)	67 (62)	67 (62)	67 (62)
HR	-	65 (60)	65 (60)	67 (62)	67 (62)	-	60.8 (55.8)	62.5 (57.5)	67 (62)	67 (62)
IT*	65	66.3	66.8	68.4 (65.4)	70 (67)	60	62.3	66.8	68.4 (65.4)	70 (67)
CY*	65	65 (63)	65 (63)	67 (65)	69 (67)	65	65 (63)	65 (63)	67 (65)	69 (67)
LV	62	62 (60)	63.8 (61.8)	65 (63)	65 (63)	62	62 (60)	63.8 (61.8)	65 (63)	65 (63)
LT	62.5	62.8 (57.8)	64 (59)	65 (60)	65 (60)	60	60.7 (55.7)	63 (58)	65 (60)	65 (60)
LU	65	65 (57)	65 (57)	65 (57)	65 (57)	65	65 (57)	65 (57)	65 (57)	65 (57)
HU	62	62 (62)	64.5 (64.5)	65 (65)	65 (65)	62	62 (62)	64.5 (64.5)	65 (65)	65 (65)
MT	61	62 (61)	63 (61)	65 (61)	65 (61)	60	62 (61)	63 (61)	65 (61)	65 (61)
NL*	65	65.1 (65.1)	66.3 (66.3)	69.3 (69.3)	71.5 (71.5)	65	65.1 (65.1)	66.3 (66.3)	69.3 (69.3)	71.5 (71.5)
AT	65	65 (62)	65 (62)	65 (62)	65 (62)	60	60 (58.8)	60 (60)	65 (62)	65 (62)
PL	65	65.3 (65.3)	67 (67)	67 (67)	67 (67)	60	60.3 (60.3)	62 (62)	67 (67)	67 (67)
PT*	65	65 (55)	66.4 (55)	67.7 (55)	68.8 (55)	65	65 (55)	66.4 (55)	67.7 (55)	68.8 (55)
RO	63	64.7 (59.7)	65 (60)	65 (60)	65 (60)	58	59.7 (54.7)	61.4 (56.4)	63 (58)	63 (58)
SI	63	65 (58.3)	65 (60)	65 (60)	65 (60)	61	63.5 (58)	65 (60)	65 (60)	65 (60)
SK*	62	62 (60)	62.8 (60.8)	65.4 (63.4)	67.8 (65.8)	55-59	58.3 (56.3)	62.8 (60.8)	65.4 (63.4)	67.8 (65.8)
FI	62-68	68 (62)	68 (63)	68 (63)	68 (63)	62-68	68 (62)	68 (63)	68 (63)	68 (63)
SE	61-67	67 (61)	67 (61)	67 (61)	67 (61)	61-67	67 (61)	67 (61)	67 (61)	67 (61)
UK	65	65 (65)	66 (66)	66.7 (66.7)	68 (68)	60	61 (61)	66 (66)	66.7 (66.7)	68 (68)
EU	64	65 (61)	65 (62)	67 (63)	67 (64)	62	63 (60)	64 (61)	66 (63)	67 (64)
EA	64	65 (61)	66 (62)	67 (63)	67 (63)	63	64 (60)	66 (61)	67 (63)	67 (63)

source: Ageing Report (2009, 2015), updated for Belgium (November 2015)

Fuente Ageing report (2015)

Por otra parte, el incremento de la edad mínima para tener acceso a la edad de jubilación ha tenido efectos directos en la edad efectiva de salida del mercado laboral. No obstante, subsiste una brecha importante entre las dos edades.

Aunque la edad mínima legal se amplíe, no tiene por qué incrementarse, en la misma proporción, la edad real de acceso a la jubilación ya que se están utilizando vías alternativas e indirectas para la salida del mercado de trabajo como la invalidez (la prevalencia de esta contingencia es muy elevada en edades muy altas) o la jubilación anticipada a pesar de las restricciones que se están introduciendo. Todo esto aunque esté claramente demostrado que trabajar dos años después de la edad de jubilación puede implicar mejoras sustanciales en la pensión. No obstante, muchos trabajadores manuales poco cualificados no pueden acogerse a esta posibilidad, aunque cuenten con larguísimas carreras de seguro, por falta de opciones laborales reales.

En el siguiente cuadro³⁰ se presenta la edad media efectiva de salida del mercado de trabajo, para hombres y mujeres, en 2019 así como las proyecciones en 2030, 2050 y 2070.

³⁰ The 2021 Ageing Report Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070). INSTITUTIONAL PAPER 148 | MAY 2021. European Economy Institutional https://ec.europa.eu/info/publications/economic-and-financial-affairs-publications_en. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021PDF.

Table II.1.4: Average effective labour market exit age, by gender.

	MALE				FEMALE			
	2019 ⁽¹⁾	2030	2050	2070	2019 ⁽¹⁾	2030	2050	2070
BE	63.3	64.3	64.3	64.3	63.5	64.3	64.3	64.3
BG	64.7	64.7	64.7	64.7	63.2	63.6	64.1	64.1
CZ	63.5	64.2	64.2	64.2	61.4	63.4	63.4	63.4
DK*	65.0	66.1	68.0	69.5	64.1	65.5	67.6	69.2
DE	64.7	65.7	65.7	65.7	64.5	65.3	65.3	65.3
EE*	65.2	66.1	67.9	69.4	65.0	65.9	67.6	69.3
IE	65.5	65.5	65.5	65.5	63.9	64.0	64.0	64.0
EL*	63.0	64.8	66.6	67.6	62.9	64.8	66.6	67.6
ES	63.9	65.3	66.4	66.1	64.6	65.4	66.5	66.2
FR	62.3	63.6	64.7	64.7	62.2	63.3	64.3	64.3
HR	62.7	62.9	63.2	63.2	61.4	62.4	62.7	62.7
IT*	65.2	66.0	67.0	68.5	65.8	66.9	68.2	69.3
CY*	64.4	65.3	66.7	67.7	63.4	64.2	65.8	66.8
LV	63.2	64.3	64.3	64.3	63.8	64.6	64.6	64.6
LT	63.4	64.4	64.4	64.4	62.1	63.8	63.8	63.8
LU	60.4	60.4	60.4	60.4	60.1	60.1	60.1	60.1
HU	63.2	65.3	65.3	65.3	62.4	64.8	64.8	64.8
MT	62.8	63.9	63.9	63.9	61.9	62.7	62.7	62.7
NL*	65.8	66.6	67.6	68.5	64.0	65.0	65.9	67.0
AT	63.2	63.2	63.2	63.2	61.4	62.6	63.2	63.2
PL	64.5	64.5	64.5	64.5	61.3	61.3	61.3	61.3
PT*	64.6	65.1	65.8	66.6	64.1	64.6	65.4	66.2
RO	64.1	64.1	64.1	64.1	62.7	62.6	62.6	62.6
SI	62.1	63.0	63.0	63.0	62.0	62.8	62.8	62.8
SK	62.0	62.7	62.7	62.7	61.4	61.7	61.7	61.7
FI*	63.9	64.7	66.1	67.4	63.5	64.1	65.5	66.8
SE	65.6	65.6	65.6	65.6	64.5	64.6	64.6	64.6
NO	66.0	66.0	66.0	66.0	64.7	64.7	64.7	64.7
EA	63.6	64.5	65.1	65.5	63.2	64.0	64.6	65.1
EU	63.8	64.5	65.0	65.4	63.0	63.9	64.4	64.8

Quizás, para entender el cambio cualitativo que se ha producido en los últimos años, debemos tener en cuenta que la tasa de actividad del grupo de edad de 55 a 64 años era del 38% en 2008 y alcanzó en 2019 el 63,7%.

Las proyecciones de la mayoría de los Estados miembros de la UE en relación con la participación en el mercado laboral de estos trabajadores apuntan a una mejora muy sensible, si bien las diferencias de Estado a Estado van a ser muy profundas en función de la celeridad e intensidad de las medidas adoptadas. Así en el conjunto de la Unión Europea la tasa de actividad de los trabajadores mayores de 55 a 64 años pasará de 63,7% en 2019 a 73,7, % en 2070³¹.

Todavía más significativa es el proyectado incremento de la tasa de empleo, fijada en 2019 en 60% y que alcanzará el 70,2% en 2070. La buena noticia es que los países que más elevarán esta tasa van a ser por este orden, Grecia, Hungría España, Italia y Portugal.

Sigamos con las buenas noticias. Los aumentos esperados en las tasas de participación entre 55-64 años son muchos mayores para las mujeres (alrededor de 13,5 puntos por 6,5 puntos para los hombres), reflejando la convergencia progresiva de tasas de participación entre hombres y mujeres en varios países. Y nuevamente van a ser los países mediterráneos los más favorecidos en estas positivas estimaciones estadísticas.

Por otra parte, la ola equiparadora que tan bien ha funcionado en el caso de la mujer, también ha tenido algunos efectos en los regímenes de empleados públicos. No obstante los

³¹ Fuente, Servicios de la Comisión Europea. Comité de Protección Social.

resultados, por su intensidad moderada, han sido distintos. Todavía se mantienen ventajas en muchos Estados (España por ejemplo) a la hora de acceder a la pensión de jubilación a edades tempranas (60 años) sin aplicación de coeficientes reductores. El corporativismo funcional es universal.

Otra vía utilizada indirectamente para retrasar el acceso a la jubilación ha sido el incremento del número de años de cotización exigidos para poder recibir una pensión completa. En efecto, el período promedio requerido en la UE, a tal efecto, es, actualmente, de alrededor de 35 años, previéndose que aumente en 4 años en 2060.

Conviene resaltar que, a día de hoy, a nivel del conjunto de la UE, el número de años en los que los pensionistas pueden disfrutar de su jubilación ha disminuido ligeramente durante la última década, dado que las edades de salida del mercado laboral han ido aumentando, en un número importante de Estados miembros³², más rápido que la esperanza de vida.

Casi todos los países de la Unión europea han introducido, en sus legislaciones, incentivos, estímulos, premios o bonificaciones para las personas que se retiren después de la edad legal de jubilación. Alternativamente, y como experimento de gran interés, Suecia y en menor medida Reino Unido y Francia han abolido, *de facto*, la noción de edad legal de jubilación *stricto sensu*, flexibilizando la misma, primando a aquellos que se retiren más tardíamente y sancionando indirectamente, como contrapartida, a los que lo hagan de manera más temprana.

Al cambiar los criterios de acceso a la jubilación y teniendo en cuenta los incentivos para posponer la jubilación, las reformas introducidas en los regímenes de pensiones afectarán positivamente, esperemos que en gran manera, a la participación de los trabajadores mayores en el mercado laboral en los próximos décadas.

Ahora bien, para conseguir tasas de empleabilidad elevadas se necesitan disposiciones favorecedoras de la flexibilidad en el trabajo que permitan a las personas seguir trabajando más allá de la edad de jubilación y que posibiliten “*dar un paso gradual de tiempo completo a tiempo parcial y, posteriormente a tiempo muy parcial.*”³³ Además resulta imprescindible, y así lo han entendido muchos legisladores, compatibilizar ingresos de pensión y de trabajo.

5. MODIFICACIONES EN LA BASE, SALARIO REGULADOR O PERIODO DE REFERENCIA. INDEXACION Y REVALORIZACIÓN DE LAS COTIZACIONES Y PENSIONES

Una de las fórmulas empleadas por la mayoría de los Estados Miembros para contribuir a la sostenibilidad de los regímenes de pensiones ha sido potenciar una mejor relación cotización / pensión a través del incremento del número de años tomados en cuenta para el cálculo de la base o salario regulador. De hecho, se ha producido una convergencia, propiciada por la Comisión Europea pero bien deseada por los legisladores, consistente en tomar en cuenta todos los años de cotización de la vida laboral a la hora de calcular la base reguladora de la pensión.

Con independencia de aquellos países que tienen implantado el sistema Beveridge (Dinamarca y Países Bajos) y que toman en consideración años de residencia, solamente se salen de la regla general del cómputo de toda la vida laboral, España, Francia, Lituania, Malta y Eslovenia. La Comisión Europea, en este sentido, ha condicionado a España la obtención de determinados fondos de nueva generación al incremento del período de referencia por encima de los 25 años.

³² The 2021 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU Volume I Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL)

³³ Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead. DISCUSSION PAPER 042 | DECEMBER 2016. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016.

Sin embargo, no es esta la única medida que han adoptado los Estados Miembros para favorecer la sostenibilidad de sus pensiones a través de la reducción de sus cuantías.

Pues bien, en la mayor parte de los países de la Unión Europea, las cotizaciones, en el pasado, se actualizaban en base al crecimiento de los salarios (primera opción) que suele ser superior a las variaciones del IPC (Índice de precios al consumo, segunda opción) Actualmente, en cambio, se ha potenciado la tendencia a la segunda opción.

Asimismo, en relación con las revalorizaciones de las pensiones, se ha seguido el mismo criterio, pasándose, en muchos Estados, de la indexación de las pensiones en base a los incrementos de los salarios a una fórmula mixta (salarios y precios al consumo).

No obstante, resulta interesante comprobar que, por ejemplo Alemania, ha creado un método que mezcla los incrementos salariales con el factor de sostenibilidad que probablemente pueda ser seguido por otros Estados.

La indexación sobre aumento de precios se considera la opción más económica³⁴ pero encierra el peligro de que puede ampliar la brecha entre las pensiones y los salarios durante el normalmente largo período de percepción de la jubilación.

Por todo ello, y teniendo en cuenta que los salarios tienden a crecer, normalmente, más rápido que los precios, la revalorización de las pensiones en base al incremento salarial conduce, generalmente, a resultados más consistentes y apropiados, permitiendo que los jubilados participen en el crecimiento de la productividad de la comunidad de la que forman parte.

No es baladí ni ausente de repercusión la opción de revalorización entre salarios brutos y netos, tal como señala a Eva Maria Hohnerlein³⁵ *“La indexación sobre los salarios brutos se considera la más costosa y también la menos justa en términos de equidad intergeneracional, ya que los trabajadores activos tienen que soportar un mayor gasto en pensiones y se enfrentarán tasas de cotización cada vez mayores. Por el contrario, pasar de salarios brutos a netos implica que los aumentos en las cotizaciones implicarán automáticamente menores beneficios de pensión, lo que resultará en una mayor distribución de la carga entre los pensionistas y los trabajadores activos”*.

Aunque la revalorización sobre salarios es más costosa normalmente para el erario de la Seguridad Social o del Estado, a veces se producen situaciones excepcionales, especialmente en tiempos de recesión económica, en los que existen amplios sectores de trabajadores con subidas salariales promedio por debajo de la inflación. Actualmente, por tanto, con una inflación disparada que no se está reflejando, por el momento, en los salarios reales, puede discutirse la bondad de la indexación sobre salarios. No obstante, esto es una anomalía, esperemos que transitoria, que se va a corregir seguramente en un futuro próximo.

Como resumen de este apartado, nada mejor que transcribir un cuadro de los servicios de la Comisión Europea que recoge, para todos los Estados Miembros³⁶, tanto los períodos de referencia para el cálculo de las pensiones, como las actualizaciones de las cotizaciones y los distintos sistemas de revalorización de las pensiones:

³⁴ La revalorización basada en el Índice de Precios al Consumidor (IPC), es la forma de ajuste elegida con mayor frecuencia a nivel internacional en el marco de la OCDE (Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos, Israel, Corea, Brasil, Chile, Colombia). No obstante, en la zona Euro no es una elección unánime.

³⁵ Hohnerlein Eva Maria *“Pension indexation for retirees revisited - Normative patterns and legal standards”* First Published April 17, 2019 Research Article. <https://doi.org/10.1177/1468018119842028>.

³⁶ La información sobre España está desactualizada y no es precisa.

Table A.2. Key parameters of pension systems in EU countries

	Pensionable earnings reference	General valorisation variable(s)	General indexation variable(s)
BE	Full career	Prices	Prices and living standard
BG	Full career	Wages	Prices and wages
CZ	Full career	Wages	Prices and wages
DK	Years of residence	Not applicable	Wages
DE	Full career	Wages	Wages plus sustainability factor
EE	Full career	Social taxes	Prices and social taxes
IE	Flat rate	Not applicable	No fixed rule
EL	Full career	Price and wages	Prices and GDP (max 100% prices)
ES	Last 25 years	Wages	Index for pension revaluation
FR	25 best years (CNAVTS)	Prices	Prices
HR	Full career	Price and wages	Price and wages
IT	Full career	GDP	Prices
CY	Full career	Wages	Prices and wages
LV	Full career	Contribution wage sum index	Prices and wages
LT	25 best years	Yearly discretionary decision	Yearly discretionary decision
LU	Full career	Wages	Prices and wages
HU	Full career	Wages	Prices
MT	10 best of last 40 years	Cost of living	Prices and wages
NL	Years of residence	Not applicable	Wages
AT	40 best years	Wages	Prices
PL	Full career	NDC 1st: Wages, NDC 2nd: GDP	Prices and wages
PT	Full career up to a limit of 40 years	Prices	Prices and GDP
RO	Full career	Prices and wages until 2030	Prices and wages until 2030
SI	Best consecutive 24 years	Wages	Prices and wages
SK	Full career	Wages	Prices and wages
FI	Full career	Prices and wages	Prices and wages
SE	Full career	Wages	Wages
UK	Years of insurance contributions	Wages	Wages

Source: Commission services.

6. SOSTENIBILIDAD Y ADECUACIÓN DE LAS PENSIONES

Durante los últimos 30 años, y como consecuencia del envejecimiento de su población, todos los Estados Miembros de la Unión Europea se han esforzado en contener en primer lugar y reducir, en su caso, el gasto de las pensiones. A día de hoy esta tendencia a la baja es constatable con un simple dato: En 2013 el gasto público en pensiones estuvo por encima del 11 % del PIB en la UE³⁷ mientras que ya en 2019 el gasto suponía más de un punto menos. De hecho, en varios Estados miembros ya se prevé una disminución del gasto en pensiones como resultado de las reformas aprobadas.

Por todo ello, a pesar de los agoreros que anuncian la bancarrota de los sistemas públicos de reparto, el futuro, limitándonos a la sostenibilidad, parece esperanzador, tal como se puede colegir del siguiente cuadro³⁸ elaborado por los Servicios de la Comisión Europea, en el que figura la evolución de los gastos de pensiones sobre el PIB en todos los Estados Miembros³⁹.

³⁷ Informe de envejecimiento 2015.

³⁸ Fuente: Comisión Europea. Comité de Protección Social.

³⁹ Para España, estos datos no recogen los efectos de Ley 21/2021, de 28 de Diciembre.

Annex Table 2.1. Pension Expenditures based on Ageing Report 2021
(Percent of GDP)

	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
AUT	.	.	12.6	13.5	13.9	13.5	15.1	15.1	14.7	14.6	14.3	14.0	14.4	15.0
BGR	9.9	8.4	8.5	8.6	9.3	9.8	9.7	9.8	10.5	10.4
CYP	.	.	.	5.6	7.2	9.0	10.0	10.2	10.1	10.7	10.9	10.9	11.1	11.3
CZE	.	.	6.5	8.0	8.6	8.1	8.8	9.8	11.4	11.8	10.9	11.1	11.5	11.5
DEU	.	10.9	10.0	10.9	10.6	10.4	11.5	12.0	12.2	12.5	12.4	12.2	12.6	13.1
ESP	.	6.3	8.0	8.8	10.1	12.4	12.3	12.8	13.0	11.7	10.3	10.6	10.9	10.9
EST	.	.	.	6.5	9.0	7.6	6.9	6.5	6.1	5.8	5.4	5.8	6.1	6.0
FIN	.	7.4	9.7	9.8	12.1	13.1	13.7	12.8	12.7	13.5	14.4	15.1	15.9	16.5
FRA	.	10.6	11.9	12.6	14.3	14.9	15.6	15.2	14.3	13.4	12.6	13.4	14.0	14.7
GRC	.	5.1	9.4	10.4	14.6	15.5	13.8	14.0	13.6	12.0	11.9	12.5	12.2	12.0
HRV	10.7	10.3	11.0	10.4	9.9	9.7	9.5	9.9	10.0	10.0
HUN	.	.	.	9.1	12.0	8.4	8.3	9.7	11.2	11.9	12.4	12.4	12.9	13.1
IRL	.	4.1	3.9	3.7	6.8	4.7	5.9	6.9	7.5	7.5	7.6	8.6	9.0	9.2
ITA	.	8.9	11.8	13.8	15.0	15.5	17.3	17.8	16.2	14.1	13.6	13.7	13.8	14.1
LTU	.	.	.	8.1	8.5	7.2	7.9	8.4	8.2	8.1	7.5	7.4	8.0	8.2
LUX	.	11.4	10.3	9.4	8.8	9.4	11.4	13.0	14.8	16.7	18.0	18.6	20.0	21.5
LVA	.	.	.	10.4	9.8	7.1	6.9	6.6	6.3	6.2	5.9	6.1	6.5	6.5
MLT	.	.	.	6.4	10.2	7.1	6.6	6.6	8.1	10.1	10.9	10.3	10.1	10.8
NLD	.	8.6	9.0	6.7	6.8	6.9	8.1	9.1	8.9	8.9	9.1	9.4	9.8	10.2
NOR	.	.	9.8	8.8	8.1	11.1	12.3	12.6	12.7	13.2	13.6	14.1	15.0	15.9
POL	.	.	6.1	12.7	11.6	10.8	11.0	10.5	10.7	10.8	10.5	10.7	10.8	10.4
PRT	.	4.4	5.8	9.3	12.7	12.8	14.2	14.4	12.6	10.5	9.5	9.8	9.7	9.7
ROU	.	.	.	6.4	9.5	8.9	12.9	14.2	14.8	13.6	11.9	12.6	12.8	12.8
SVK	.	.	.	7.1	8.3	8.6	10.2	11.6	13.4	14.5	14.2	13.9	14.7	14.8
SVN	.	.	.	11.1	11.4	10.0	10.8	13.6	15.7	16.1	16.0	16.2	16.9	16.9
SWE	.	9.2	10.1	9.4	8.4	7.7	7.4	7.0	7.0	7.4	7.5	7.9	8.5	8.9

Sources: Ageing Report vintages; Eurostat; and OECD.

Por otra parte, conviene destacar que continúa siendo una característica significativa para la mayor parte de los Estados Miembros la fuerte participación del sector público. Todo ello, a pesar o quizás como consecuencia de más de dos décadas de reformas en las que se ha predicado el mantra del Banco Mundial de las bondades de un sistema multipilar como alternativa a un primer pilar fuerte.

La gran recesión que golpeó a la Unión Europea en 2008-09 provocó en muchos países una aceleración de reformas de pensiones para mejorar la sostenibilidad, a través de la adopción de medidas radicales con impactos exitosos a corto plazo.

Sin embargo, la otra cara de la moneda, la adecuación o suficiencia de las prestaciones sufrió una merma importante. En efecto, las proyecciones apuntan a que la pensión media en relación con el salario medio (tasa de sustitución) disminuya en casi todos los Estados miembros lo que conllevará, tal como señalan Giuseppe Carone, Per Eckefeldt, Luigi Giamboni, Veli Laine y Stéphanie Pamies Sumner⁴⁰ *“a que las pensiones públicas disminuyan, hasta 2060, en todos los Estados miembros (excepto Luxemburgo), una media de 9 puntos en el conjunto de la Unión Europea, y hasta 20 puntos en algunos países (Portugal, España, y Chipre)”*.

El siguiente cuadro proyecta la evolución futura de la tasa de sustitución. Su lectura puede provocar daños irreparables al lector sensible, sobre todo si es joven, de nacionalidad española y aspira a recibir una pensión en el futuro.

⁴⁰ Pension Reforms in the EU since the Early 2000’s: Achievements and Challenges Ahead. DISCUSSION PAPER 042 | DECEMBER 2016. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016

TASA DE SUSTITUCIÓN 2019/2070(Fuente Comisión Europea)

Table II.1.18: Replacement rate: 2019 and 2070 (%)

	Public pensions: earnings-related			All pensions (public & private)		
	2019	2070	change (pps)	2019	2070	change (pps)
BE	35.1	33.2	-1.9			
BG	36.2	29.5	-6.7			
CZ	45.1	42.9	-2.2			
DK	35.6	28.0	-7.6	56.7	57.9	1.2
DE	39.8	37.2	-2.6			
EE	39.8	25.8	-13.9	41.4	43.7	2.3
IE	36.7	36.0	-0.7			
EL	69.0	56.2	-12.8			
ES	77.0	41.3	-35.7			
FR	54.4	34.7	-19.7			
HR	32.5	22.8	-9.7	30.8	22.2	-8.6
IT	66.9	51.5	-15.4			
CY	35.7	44.4	8.7			
LV	54.8	20.0	-34.7	55.5	30.5	-25.1
LT	31.7	21.2	-10.4	31.7	27.9	-3.8
LU	67.1	60.1	-7.0			
HU	44.8	48.2	3.3			
MT	48.4	57.1	8.7			
NL	30.9	29.2	-1.6	54.1	50.3	-3.8
AT	55.4	52.1	-3.3			
PL	54.1	25.1	-28.9			
PT	74.0	41.4	-32.7	72.2	39.9	-32.2
RO	27.1	27.6	0.5	32.0	35.6	3.6
SI	33.2	37.5	4.3			
SK	41.6	43.2	1.6	41.6	42.2	0.6
FI	45.9	37.3	-8.5			
SE	34.2	29.9	-4.4	41.3	36.0	-5.3
NO						
EA	49.3	40.0	-9.4			
EU	46.2	37.5	-8.7			

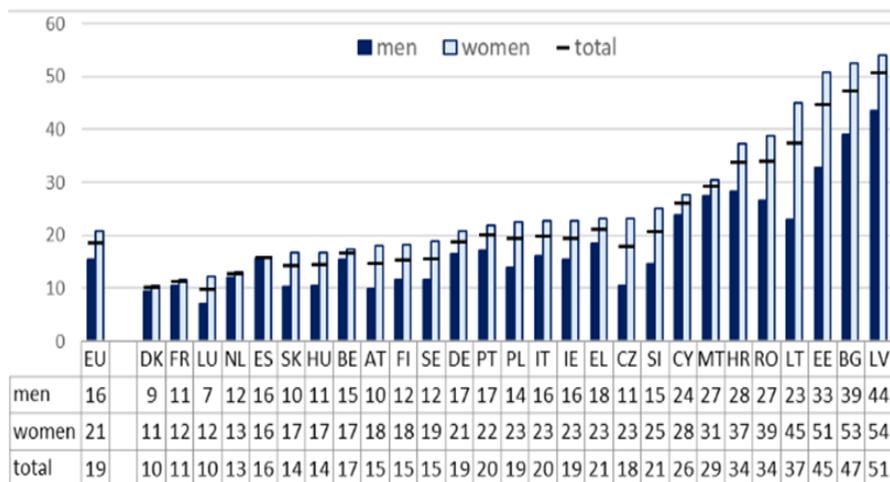
En la mayoría de los Estados miembros, las personas que se jubilen en 2070 o en años anteriores, recibirán unos ingresos menores que los jubilados con similar trayectoria en 2019 por lo que, como subrayan algunos organismos internacionales, los futuros pensionistas tendrán que enfrentarse a mayores riesgos de pobreza en la vejez.

Por todo ello, una de las consecuencias directas e indirectas de las medidas adoptadas en Europa (aumento de la edad de jubilación, disminución de la tasa de sustitución, endurecimiento de las condiciones para acceder a la pensión de jubilación o precarización de los empleos) ha sido el desarrollo de las pensiones no contributivas en los sistemas de los Estados Miembros. En este sentido, muchos países han pretendido modernizar los regímenes de jubilación intentando conciliar sostenibilidad financiera y adecuación social. Así, se han generado dos procesos paralelos: reducción de las prestaciones medias de vejez e incremento de las prestaciones más bajas, a través de una garantía de ingresos mínimos contributivos o no contributivos.

La pobreza en la vejez o la exclusión social en la población mayor de 65 años ha aumentado ligeramente desde 2016, aunque sigue siendo notablemente inferior a la de 2008. En la UE, en 2019, casi el 18,5 % (16,1 millones) de las personas de edad 65 y más estaban en riesgo de pobreza o exclusión social, mientras que en algunos países el porcentaje alcanza el 50 %. Además, la brecha de género se manifiesta mucho más crudamente con la edad. Así, el riesgo de pobreza en la vejez para las mujeres aumenta considerablemente después de los 75 años, tal como muestra el siguiente cuadro⁴¹.

⁴¹ FUENTE EUROSTAT.

Fig. 2: Those at risk of poverty or social exclusion (AROPE) in old age (65+), 2019, by sex, %
Large diversity in the risk of poverty among older persons across Member States



Probablemente, la generación madura actual se enfrente a menores riesgos de ser pobres que las generaciones venideras más jóvenes. Los efectos de tres décadas de los recortes aún no se han materializado totalmente por lo que lamentablemente, los futuros pensionistas pueden correr un riesgo mayor de encontrarse a lo largo de su vida, en situación de pobreza. A tal efecto, las prestaciones sobre garantías de ingresos van a estar presentes, cada vez más, en las próximas reformas de pensiones.

7. EL PROCESO DE PRIVATIZACION DE LAS PENSIONES. EL ESTE DE EUROPA. UN CORAZON CON FRENO Y MARCHA ATRÁS

Con la caída del telón de acero, el liberalismo económico, en su versión más ultra, utilizó a los países del Este de Europa como laboratorio, en materia de Seguridad Social, para experimentar sobre la privatización de las pensiones con el fin de, en caso de éxito, iniciar un proceso de acoso y recibo de los sistemas públicos de pensiones de los Estados de Europa Occidental. El conejillo de Indias fue Polonia. Luego, todos los demás.

Debe recordarse que el modelo socialista en materia de pensiones (reparto, pay as you go) se caracterizaba por su generosidad: la tasa de sustitución era muy alta y el reconocimiento de elevadas jubilaciones anticipadas estaban a la orden del día. Pronto se demostró que, lamentablemente era económicamente insostenible.

La reforma de los planes públicos de pensiones de los Estados del Este de Europa fue iniciado por el Banco Mundial en 1994⁴² que apuntaba la necesidad de introducir, para combatir el reto del envejecimiento de la población, sistemas multipilares, con una gran participación de planes obligatorios de capitalización. A este respecto, debe subrayarse que los planes privados del Este de Europa se constituyeron como sustitutivos y no como complementarios del pilar público.

⁴² Informe "Averting the Old Age Crisis" (Banco Mundial, 1994).

El ejemplo promovido por el Banco Mundial fue el modelo chileno. Se argumentaba que el sistema privado crearía grandes capitales que ayudaría a la consolidación del nuevo sistema económico.

El proceso, iniciado en Polonia, tuvo la siguiente trayectoria.

- Tránsito de las cotizaciones del sistema público al privado.
- Régimen de capitalización.
- Ventajas fiscales para tercer pilar.

Las reformas fueron introducidas durante 1998 - 2008 en ocho países (Hungría, Polonia, Letonia, Estonia, Bulgaria, Lituania, Eslovaquia y Rumanía), miembros todos ellos, más tarde, de la UE.

En principio todo apuntaba a un gran éxito. Muchos trabajadores abrazaron el nuevo sistema que era el reverso del sistema público socialista. Rápidamente aparecieron los primeros problemas. Los productos ofrecidos no eran transparentes para un gran número de trabajadores financieramente analfabetos; los rendimientos de la inversión fueron inferiores a lo esperado; los gastos administrativos resultaron muy elevados.

Además, las cotizaciones dirigidas al segundo pilar fueron detraídas, en su mayor parte, de las correspondientes del primer pilar público (de reparto) que rápidamente entró en números rojos. Los déficits tuvieron que ser compensados con el presupuesto estatal, lo que en última instancia condujo a un aumento de la deuda pública.

La crisis financiera y económica de 2008 desencadenó la segunda ola de reformas. En los años 2008-2011, se realizaron cambios en el funcionamiento de los fondos de pensión obligatorios, disminuyéndose el monto de las contribuciones transferidas o cambiando las reglas de participación en los mismos. Estas acciones se integraron como parte de la consolidación fiscal emprendida por los países de región debido a la necesidad de eliminar el déficit excesivo y de aminorar el crecimiento de la deuda estatal. Todo esto implicó la reducción, temporal o permanente del desarrollo de los planes de pensiones de capitalización.

En este difícil contexto económico, los países de Europa del Este introdujeron reformas paramétricas, como aumentos en la edad de jubilación en Estonia y Hungría. También hubo reversiones de las reformas sistémicas. En Estonia, por ejemplo, hubo un desvío temporal de aportaciones de cuentas individuales hacia el pilar público. En Polonia, la reversión fue parcial: aproximadamente la mitad de las contribuciones provenientes de cuentas individuales se devolvieron al primer pilar. Hungría transfirió en 2012 todas las reservas de los fondos privados al sistema público y obligó a la mayor parte de los trabajadores a retornar a él. En 2015, el parlamento checo aprobó la abolición⁴³ del segundo pilar de pensiones.

Como señala Dominic Clark⁴⁴ *“La experiencia de los países del Este de Europa ha puesto de manifiesto algunos de los peligros cuando se adoptan reformas paramétricas de pensiones con demasiado entusiasmo, excesivo optimismo, imprevisión económica y errores en la proyección demográfica”*.

8. EL MULTIVERSO MULTIPILAR

Las dos últimas décadas han estado marcadas, doctrinalmente, por el paradigma del reforzamiento del segundo y tercer pilar en detrimento del primer pilar. Este nuevo modelo bebe de

⁴³ A través la Ley No. 376/2015 Coll.

⁴⁴ Clark Dominic *“Pension reforms in Central and Eastern Europe: Public to private, and back to public”*. Febrero 2019 Milliman.

las fuentes de un movimiento que critica el papel del Estado en el ámbito de la protección social y reivindica la iniciativa privada en los regímenes de pensiones.

Sin embargo, al menos en Europa, esta tendencia no se ha consolidado y, en casi todos los Estados miembros, la mayor parte de los ingresos de pensión siguen basados en el primer pilar público, normalmente contributivo y de reparto con un papel relativamente limitado del segundo y tercer pilar. Las excepciones lo constituyen Dinamarca y los Países Bajos.

Históricamente las pensiones del segundo y tercer pilar nacieron en su día como fórmula para mejorar los ingresos de la jubilación. No obstante, esta función complementaria pasó a ser sustitutoria en una serie de países del Este de Europa. De todos modos, a pesar de que se muchos economistas presenten esta fórmula como la solución perfecta a la problemática del envejecimiento de la población y a la necesidad de sostenibilidad de los regímenes de pensiones, no termina de arrancar o acelerar aunque, eso sí, probablemente su importancia pueda aumentar en el futuro.

De hecho, a pesar de su creciente prevalencia, el segundo y tercer pilar solo representan una fracción pequeña de los beneficios totales de pensión en la mayoría de los países. Únicamente en los casos de los Países Bajos (43% del total gasto en pensiones), Dinamarca (34 %) y Suecia (34%), las pensiones privadas constituyen una parte sustancial de las pensiones totales en 2019. El siguiente cuadro⁴⁵ resulta demostrativo de la relativa actual importancia, pero creciente, del gasto sobre el PIB en la mayor parte de los Estados tanto a día de hoy como en el futuro. Conviene destacar que muchos países no han aportado datos económicos al respecto, lo que ya de por sí resulta significativo.

Table A.9. Private (occupational and individual) pension schemes expenditure in 2013 and 2060

Country	% GDP		% total pension expenditure	
	2013	2060	2013	2060
DK	4.6	5.8	30.8	44.7
EE	0.0	2.2	0.2	25.9
ES	0.7	0.8	5.3	6.9
HR	0.0	1.6	0.0	19.0
LV	0.0	2.2	0.0	32.2
LT	0.0	1.1	0.0	12.8
NL	5.2	6.5	43.2	45.5
PT	0.3	0.2	2.0	1.5
RO	0.0	0.8	0.0	9.3
SE	2.5	3.9	21.7	34.2

La teórica excelencia del segundo y tercer pilar se ha visto confrontada con algunos riesgos en el pasado que se mantienen en el presente. En efecto, en 2008, 2009 y en años posteriores, los fondos de pensiones complementarios, fueron duramente golpeados por la crisis. De hecho los trabajadores mayores próximos a la jubilación han sido particularmente afectados por las pérdidas de inversión, poniéndose en pregunta si la privatización total o parcial es totalmente compatible con el modelo o modelos europeos de pensiones. La reversión legislativa en los países del Este de Europa que se ha analizado en la letra G de este artículo no debe ser tomada a la ligera.

Quizás uno de los problemas para el desarrollo del tercer pilar sea lo que se señala en el Informe of High-level group of experts on pensions⁴⁶ *“Facilitar información de alta calidad por sí solo puede no ser suficiente para garantizar que los consumidores puedan adquirir productos de pensiones individuales adecuados que se ajusten a sus circunstancias y necesidades personales.*

⁴⁵ Fuente: Ageing report 2015.

⁴⁶ FINAL REPORT OF THE HIGH-LEVEL GROUP OF EXPERTS ON PENSIONS. Diciembre 2019. Comisión Europea.

Incluso si la información facilitada es clara, concisa y comprensible, los consumidores aún no pueden elegir los productos que más les convienen”.

Un dato adicional. En Suecia, donde los tres pilares de pensión conviven amigablemente, los planes individuales de pensión desde 2016 han sufrido un frenazo en seco que podría ser extendido a otros países. La razón: La eliminación de los incentivos y desgravaciones fiscales.

Quizás debamos aprender, cuando se habla de la privatización como la solución definitiva, que cualquier modelo tiene que adecuarse al perfil de cada país, de cada economía, de cada gobierno y de cada población, debiéndose considerar tanto la situación actual como la previsiblemente futura. El ejemplo de los países del Este de Europa ha demostrado que es vital asegurar que las reformas sean robustas, consensuadas, aceptadas y reconocidas. Por todo ello deberíamos reflexionar y dudar sobre la traslación total, mimética y automática en los existentes regímenes de pensiones europeos del modelo de tres pilares del Banco Mundial que, a pesar de haber sido ampliamente reconocido y aplaudido, no puede ser utilizado como paradigma universal indiscutible. Quizás un conjunto de soluciones parciales o más graduadas puede resultar más sostenible y sobre todos más asumibles por la ciudadanía.

9. CONCLUSIONES

La tan ensalzada diversidad de los regímenes de pensiones es menos diversidad después del colosal proceso de reformas que, separadamente, pero en una especie de todos a una, han emprendido los Estados de la Unión. De hecho ha existido una interrelación invisible que, auspiciada por la Comisión Europea, ha producido una convergencia espontánea en el que las justificaciones esgrimidas en los distintos parlamentos son intercambiables y en el que la sostenibilidad aparece, genial hallazgo, como un componente esencial adherido a la adecuación, en una especie de síndrome de Estocolmo que se enuncia, como un ejercicio de confusión, del siguiente modo: *La sostenibilidad no es un fin en sí misma sino que se hace dependiente y se subordina a la adecuación que es el verdadero motor de las reformas. La motivación por tanto de estas reformas y recortes es, en último extremo, garantizar la adecuación futura, lo que cuando menos resulta paradójico y contradictorio.*

De todos modos, debe hacerse hincapié que de ningún modo esta convergencia silente significa que haya surgido un nuevo modelo de pensión único europeo. No, en absoluto. La pluralidad y diversidad subsiste, si bien, en menor grado.

Sin embargo, con independencia de todos los argumentos que se desgranen, la posverdad no puede ocultar que probablemente, los jubilados del futuro recibirán, en condiciones equivalentes, pensiones más bajas que sus homólogos del presente.

Si se analizan los elementos principales de las reformas, brilla con luz propia el aumento de la edad de acceso normal de jubilación que se presenta como la respuesta “*casi natural*” al aumento de la esperanza de vida y, por tanto, a la prolongación en el tiempo de la percepción de las pensiones. Todo ello, a pesar de que como como señala Karl Hinrichs⁴⁷ “*esta fórmula es la que más rechazo produce*”.

Por otra parte, debe subrayarse que las reformas posteriores a 2008 en los países de la UE más sacudidos por la crisis, se han caracterizado por la urgencia precipitada de aprobación de medidas que se han ejecutado sin un periodo de transición o con uno muy breve. Este nuevo patrón de reforma surgió de la presión ejercida por los mercados financieros y los actores internacionales (Banco Mundial, FMI, Comisión Europea). Además, debe recordarse que las medidas adoptadas son todavía relativamente recientes, y, por tanto, todo su impacto potencial no es claramente visible a día de hoy. De hecho, la dureza de las mismas está todavía por venir.

⁴⁷ Hinrichs Karl “*Recent pension reforms in Europe: More challenges, new directions. An overview*”. University of Bremen, SOCIUM—Research Center on Inequality and Social Policy, Bremen Germany. WILEY.

Un elemento esencial de las reformas emprendidas, especialmente en los países del Sur de Europa, ha sido la falta de consenso necesario y la ausencia de compromisos que propicien la aceptación por parte de una mayoría social. Por eso, se ha generado un rechazo y una desconfianza que está poniendo en peligro los pilares democráticos.

Como señala David Natali⁴⁸ “*El enorme impacto de la contención de los derechos sociales y la dramática experiencia de recortes rápidos han contribuido, aún más, a la oposición contra la austeridad fiscal con una creciente demanda de un programa de post austeridad.*”

Quizás por ello, aunque parezca una paradoja, algunos gobiernos han respondido al descontento generalizado instituyendo nuevas salidas para la jubilación anticipada (Alemania, Italia) o bien, aplazando los incrementos de la edad de jubilación programados o hasta revirtiendo total o parcialmente la legislación reformada anterior⁴⁹.

En el panorama europeo ha aparecido un nuevo actor, el mercado, que reclama su espacio en el ámbito de la Seguridad Social. Lo hace directa o indirectamente por medio de sus exigencias encubiertas en materia de deuda fiscal y con lo que denominaríamos “*financiarización*” o lo que es lo mismo con el nuevo papel que los fondos de pensiones están atribuyéndose en los mercados financieros. En efecto, si en el pasado, estos fondos eran vistos como un vehículo para la democratización de las economías capitalistas, en los últimos años han sido percibidos como un “*caballo de Troya*” del escenario bursátil. Su lógica es cada vez más consistente con la búsqueda de altos costos a corto plazo, primando la rentabilidad de su inversión, sean cuales sean los riesgos que conlleve y las víctimas que produzca.

A partir de ahora, los Gobiernos, las Organizaciones empresariales, los Sindicatos (con una marcada influencia decreciente) y los mercados financieros serán los protagonistas de las reformas de las pensiones. Ser conscientes de este hecho resulta primordial a la hora de comprender el nuevo escenario de los sistemas de la Seguridad Social.

Para finalizar y como resumen, puede reconocerse que los procesos de reformas han mejorado claramente la sostenibilidad económica de los sistemas de seguridad social a costa de sacrificar la adecuación o suficiencia de las pensiones. Todo ello conlleva el triunfo de la desigualdad en sus múltiples dimensiones. Y al final del túnel, un peligro: *La pobreza que repunta.*

10. BIBLIOGRAFÍA

RIEKHOF AART-JAN. “*Pension reforms, the generational welfare contract and preferences for pro-old welfare policies in Europe*”. Finnish Centre for Pensions, Helsinki, Finland. (2020).

BANCO MUNDIAL. Inform “*Averting the Old Age Crisis*” (1994).

BICHOT JAUQUES. “*Amorcer les réformes de retraites*”. Futuribles nº 363. Problèmes Economiques (2010).

⁴⁸ Natali David “*Debate Recasting Pensions in Europe: Policy Challenges and Political Strategies to Pass Reforms*” Swiss Political Science Review 24(1): 53-59 doi:10.1111/spr.122.

⁴⁹ A título de ejemplo, la reforma holandesa de 2013, destinada a aumentar la pensión edad de 65 a 67 años entre 2013 y 2020, se renegó con los interlocutores sociales, con un nuevo acuerdo en 2019. Este último cambia el final del período de introducción gradual de 2020 a 2024. Del mismo modo, en 2019 el gobierno eslovaco interrumpió el aumento en curso de la edad de jubilación, con un tope de 64 años para los hombres; también ha permitido a las mujeres jubilarse 6 meses antes por niño (con una reducción máxima de 18 meses). En Portugal, el régimen de jubilación anticipada se revisó en 2019 para proteger a los trabajadores que comenzaron su carrera muy tempranamente y aquellos con una larga vida laboral. En Austria, a partir de 2020, ya no se aplicarán sanciones a varios planes de jubilación anticipada cuando los trabajadores acrediten con un período de cotización de 45 años.

- CAMOS VICTORIA IGNACIO “*La puesta en marcha del semestre europeo: estrategia europea y previsiones de crecimiento y empleo*”. Revista Cuadernos del Mercado de Trabajo, núm., 7. Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal. Dirección Provincial de Zaragoza (2011).
- CAMÓS VICTORIA, IGNACIO. GARCÍA DE CORTÁZAR, CARLOS. SUÁREZ CORUJO, BORJA. “*La reforma de los sistemas de pensiones en Europa*”. Los sistemas de pensiones de Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Reino Unido, Italia, Francia y Alemania vistos desde España. ISBN: 9788494659560. Ediciones Laborum: (2017).
- CLARK DOMINIC “*Pension reforms in Central and Eastern Europe: Public to private, and back to public*”. Milliman . (2019).
- EUROPEAN COMMISSION LIBRO. BLANCO Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles. {SWD (2012) 7 final} {SWD (2012) 8 final}.COM (2012).
- EUROPEAN COMMISSION The 2015 Ageing Report. (2015).
- EUROPEAN COMMISSION Pension Reforms in the EU since the Early 2000’s: Achievements and Challenges Ahead. DISCUSSION PAPER 042 | DECEMBER 2016. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/. Luxembourg: Publications Office of the European Union, (2016).
- EUROPEAN COMMISSION): The 2018 Ageing Report. (2018).
- EUROPEAN COMMISSION FINAL REPORT OF THE HIGH-LEVEL GROUP OF EXPERTS ON PENSIONS. (2019).
- EUROPEAN COMMISSION: The 2021 Ageing Report (2021).
- EUROPEAN COMMISSION The 2021 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU Volume I Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL. 2021).
- EUROPEAN COMMISSION : MISSOC TABLES. (2021).
- GUARDIANCICH IGOR y MATTIA GUIDI “ *The political economy of pension reforms in Europe under financial stress*” Scuola Superiore Sant’Anna, Pisa, Italy and Università degli Studi di Siena, Siena, Italy* Socio-Economic Review, 2020, Vol. 0, No. 0, 1-24doi: 10.1093/ser/mwaa012.(2020).
- HINRICHS KARL “*Recent pension reforms in Europe: More challenges, new directions. An overview*”. University of Bremen, SOCIUM-Research Center on Inequality and Social Policy, Bremen Germany. WILEY. (2021).
- HOHNERLEIN EVA MARIA “Pension indexation for retirees revisited - Normative patterns and legal standards”. First Published April 17, 2019 Research Article. <https://doi.org/10.1177/1468018119842028>.(2019).
- KUITTO KATI y HELMDAG JAN “Extending working lives: How policies shape retirement and labour market participation of older workers”. Social Policy & Administration published by John Wiley & Sons Ltd. wileyonlinelibrary.com/journal/spol . (2021).
- NATALI, DAVID “*La reforma de las pensiones en la Unión Europea: Cambios en las políticas nacionales y coordinación de la Unión Europea*” en FRADES, J (coord.) en “EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES DE JUBILACIÓN. Desafíos y respuestas”. Fundación Francisco Largo Caballero pp 473-505. (2011).
- OECD (2013, 2015, 2017, 2019): OECD Pensions at a Glance (2013, 2015,2017, 2019).
- OECD (2021): OECD Pensions at a Glance (2021).