



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 17.12.2002
COM (2002) 737 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS COMUNIDADES
EUROPEAS Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES DE LA UNIÓN EUROPEA**

Proyecto de

**Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre
la adecuación y la viabilidad de las pensiones**

Resumen	5
Adecuación de las pensiones	5
Viabilidad financiera de los sistemas de pensiones	6
Modernización de los sistemas de pensiones	7
Evaluación general	8
1. Introducción	10
2. El desafío del envejecimiento de la población: tendencias demográficas y percepción por parte de la opinión pública.....	12
2.1. El envejecimiento de la población	12
2.2. Percepción de la opinión pública	14
3. Adecuación.....	23
3.1. Objetivo 1: Prevención de la exclusión social	24
3.1.1. Pensiones mínimas garantizadas	24
3.1.2. El riesgo de pobreza entre las personas mayores	27
3.1.3. Conclusión: La eliminación del riesgo de pobreza en la tercera edad	31
3.2. Objetivo 2: Permitir a las personas mantener su nivel de vida	32
3.2.1. Acceso a mecanismos que, en la medida de lo razonable, permitan a las personas mantener su nivel de vida después de su jubilación.....	32
3.2.2. Evolución probable de los coeficientes de sustitución.....	37
3.3. Objetivo 3: Promover la solidaridad	39
3.3.1. Solidaridad intergeneracional.....	39
3.3.2. Solidaridad entre las personas mayores	40
3.3.3. El envejecimiento y la evolución probable de las desigualdades	42
3.3.4. Conclusión: El futuro de la solidaridad.....	43
4. Viabilidad financiera de los sistemas de pensiones	46
4.1. Objetivo 4: Elevar los niveles de empleo.....	47
4.1.1. Breve análisis de la situación actual del mercado laboral (por ejemplo, las posibilidades de empleo no explotadas).....	48
4.1.2. Principales medidas previstas para aumentar el empleo	50
4.1.3. Análisis del impacto financiero en los sistemas de pensiones del crecimiento previsto de la tasa de empleo (a excepción de los trabajadores de más edad).....	52
4.1.4. Conclusión	52
4.2. Objetivo 5: Prolongar la vida activa.....	53

4.2.1.	Participación actual de los trabajadores de más edad en el mercado laboral.....	55
4.2.2.	Objetivos a medio y largo plazo relativos al empleo de los trabajadores de más edad.....	57
4.2.3.	Medidas destinadas a elevar las tasas de empleo de los trabajadores de más edad ...	57
4.2.4.	Evaluación del impacto financiero de la prolongación de la vida laboral	62
4.2.5.	Conclusión: trabajar más tiempo es una forma eficaz de garantizar la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones	63
4.3.	Objetivo 6: Sistemas viables de pensiones en el contexto de unas finanzas públicas sanas	64
4.3.1.	Impacto actual e impacto esperado de los sistemas de pensiones sobre el gasto público.....	65
4.3.2.	Cotización a los regímenes públicos de pensiones	67
4.3.3.	Medidas generales para garantizar la financiación del gasto en pensiones públicas .	70
4.3.4.	Conclusión: Viabilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones con unas finanzas públicas sanas	75
4.4.	Objetivo 7: Ajuste equilibrado de las prestaciones y las cotizaciones.....	77
4.4.1.	Reducir la carga sobre las generaciones futuras	78
4.4.2.	Mantener la adecuación de las pensiones.....	80
4.4.3.	Conclusión: El reparto de riesgos entre los jubilados y la población activa.....	81
4.5.	Objetivo 8: Garantizar que la gestión de los sistemas privados de pensiones sea adecuada y sana desde el punto de vista financiero	81
4.5.1.	Papel actual y previsto de los fondos profesionales y privados de pensiones	81
4.5.2.	Marcos reguladores para los fondos privados de pensiones	84
4.5.3.	Reducción de costes administrativos	88
4.5.4.	Conclusión: contribución de los planes basados en la capitalización a los futuros sistemas de pensiones.....	89
5.	Modernización: Satisfacer unas necesidades cambiantes	90
5.1.	Objetivo 9: Adaptarse a unos modelos de empleo y carrera profesional más flexibles.....	90
5.1.1.	Acceso a los derechos de pensión	91
5.1.2.	Transferibilidad de los derechos de pensión	92
5.1.3.	Conclusión: Hacen falta mejoras en los fondos del segundo pilar.....	94
5.2.	Objetivo 10: Conseguir una mayor igualdad entre mujeres y hombres	94
5.2.1.	Disparidades entre hombres y mujeres con respecto a las pensiones	94
5.2.2.	Diferencias entre mujeres y hombres en la legislación sobre pensiones	96

5.2.3.	Medidas para promover una mayor igualdad entre hombres y mujeres en los regímenes de pensiones.....	97
5.2.4.	Conclusión: repercusiones de los regímenes de pensiones sobre la igualdad entre hombres y mujeres	99
5.3.	Objetivo 11: Demostrar la capacidad de los sistemas de pensiones para responder a los retos	100
5.3.1.	Seguimiento de los sistemas de pensiones	101
5.3.2.	Mecanismos para lograr el consenso político	102
5.3.3.	Información a los beneficiarios.....	103
5.3.4.	Conclusión: la información como motor del cambio	105
6.	Conclusiones generales y próximos pasos	106
6.1	Cumplir los objetivos comunes.....	106
6.2.	Una mayor cooperación a escala de la UE.....	110
	ANEXO - Resúmenes de países.....	112
	BÉLGICA.....	115
	DINAMARCA	120
	ALEMANIA.....	125
	GRECIA	130
	ESPAÑA	135
	FRANCIA	139
	IRLANDA.....	144
	ITALIA	149
	LUXEMBURGO.....	154
	PAÍSES BAJOS	158
	AUSTRIA.....	163
	PORTUGAL.....	168
	FINLANDIA	173
	SUECIA	178
	REINO UNIDO.....	182

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Proyecto de

Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones

RESUMEN

Varios Consejos Europeos, desde Lisboa hasta Barcelona, han destacado el desafío que supone el envejecimiento de la población y sus implicaciones para el mantenimiento de unas pensiones adecuadas y sostenibles. Se subrayó dicho desafío en las conclusiones del Consejo Europeo de Estocolmo, de marzo de 2001, que puso las bases para el método abierto de coordinación en materia de pensiones. Finalmente, el Consejo Europeo de Laeken, de diciembre de 2001, impulsó este proceso basándose en once objetivos divididos en tres partes: velar por que los sistemas de pensiones sean capaces de lograr sus objetivos sociales, mantener su viabilidad financiera y responder a los cambios en las necesidades de la sociedad.

En septiembre de 2002, los Estados miembros presentaron sus informes de estrategia nacional, en los que informan detalladamente sobre cómo intentan cumplir los once objetivos comunes aprobados por el Consejo Europeo de Laeken, tras lo cual fueron analizados por los servicios de la Comisión con objeto de evaluar el cumplimiento de los once objetivos comunes.

Adecuación de las pensiones

Todos los Estados miembros garantizan el hecho de que la mayoría de las personas obtengan derechos de pensión y proporcionan un nivel mínimo de ingresos a las personas mayores que no han adquirido los suficientes derechos de pensión. Un logro importante de los sistemas de pensiones es que la vejez ha dejado de ser sinónimo de pobreza. En muchos Estados miembros, el riesgo de pobreza de las personas mayores es inferior al de las personas más jóvenes. En especial, en los Estados miembros en que el riesgo de pobreza sigue siendo alto, se está introduciendo una amplia serie de medidas para mejorar los ingresos mínimos garantizados, así como distintas prestaciones en efectivo y en especie.

Los sistemas de pensiones, mediante regímenes públicos vinculados a los ingresos (primer pilar), regímenes profesionales privados (segundo pilar) y fondos de pensiones de jubilación individuales (tercer pilar), ofrecen a la mayoría de los europeos buenas oportunidades de mantener su nivel de vida después de la jubilación. Consecuentemente, y en combinación con otras políticas impositivas para los pensionistas, en la mayoría de los Estados miembros, las personas mayores suelen conseguir un nivel de vida digno y, en algunos Estados miembros, incluso relativamente alto. La maduración de los sistemas de pensiones y la mayor participación de las mujeres han contribuido a elevar los niveles de las pensiones medias. En el futuro, muchos Estados miembros esperan más mejoras en las pensiones, *inter alia* permitiendo que las personas adquieran derechos de pensión

adicionales retrasando su jubilación y animando a los interlocutores sociales a establecer regímenes de pensiones sectoriales basados en convenios colectivos obligatorios. Si bien la mayoría de los ingresos de pensiones seguirán procediendo de regímenes del primer pilar, los Estados miembros promueven también los fondos privados de pensiones.

Los Estados miembros han introducido sólidos elementos redistributivos en sus regímenes de pensiones del primer pilar, principalmente garantizando ingresos mínimos de pensiones o créditos de pensiones para ciertos períodos en los que no se han adquirido derechos de pensión (por ejemplo, desempleo, permiso parental, etc.). Esto ha contribuido a reducir las desigualdades de ingresos entre los pensionistas, a menudo más que entre la población en su conjunto. Una mayor desarrollo de los regímenes profesionales de pensiones, a menudo apoyados por convenios colectivos, o un régimen público de pensiones con fuertes elementos de solidaridad y una estrecha relación entre cotizaciones y prestaciones aumentará la adecuación de las pensiones y promoverá la justicia intergeneracional.

Viabilidad financiera de los sistemas de pensiones

Durante los últimos años, los Estados miembros han reconocido la urgencia de hacer que los sistemas de pensiones sean estables desde el punto de vista financiero, dado el escaso margen de maniobra existente antes de que tenga lugar el envejecimiento de la población. En este contexto, en las estrategias de los Estados miembros se ha introducido en gran medida un planteamiento basado en el aumento de las tasas de empleo, la reducción de los niveles de deuda pública y la reforma de los sistemas de pensiones, sosteniendo al mismo tiempo las Orientaciones generales de política económica.

Todos los Estados miembros consideran que sus esfuerzos para aumentar sus tasas de empleo son un elemento fundamental de su estrategia a largo plazo para hacer que las pensiones sean viables. Unas mayores tasas de empleo implican que un mayor número de personas pueda contribuir a la financiación de las prestaciones y, por tanto, a que puedan mantenerse sus niveles. Las proyecciones de gasto público en pensiones¹ indican que, para alcanzar los objetivos de empleo de Lisboa, con un crecimiento continuo del empleo más allá de 2010, se podría reducir el aumento en el gasto en pensiones públicas expresado en tanto por ciento del PIB en aproximadamente un tercio en 2050, con respecto al supuesto de base de que no se cambiasen las políticas. Esto implica que el aumento de las tasas de empleo no solucionará, por sí mismo, el problema de la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones.

Actualmente, la mayoría de los europeos se jubilan antes de llegar a la edad de jubilación reglamentaria. Si se pudiera lograr un aumento de un año en la edad de jubilación efectiva sin aumentar los derechos de pensión, el aumento del gasto en pensiones esperado se reduciría entre un 0,6 % y un 1 % del PIB en 2050. Esto implica que un aumento de un año en la edad de jubilación efectiva absorbería aproximadamente el 20 % del aumento esperado en el gasto en pensiones en 2050. Los Estados miembros han declarado su compromiso en retrasar la concesión de pensiones anticipadas y están en vías de reformar los sistemas de pensiones anticipadas y las políticas del mercado laboral. Sin embargo, en muchos casos, el ritmo de las reformas es muy inferior al necesario para alcanzar los objetivos de

¹ Realizadas en 2001 por los Estados miembros bajo los auspicios del Comité de política económica.

Estocolmo y Barcelona para la tasa de empleo de los trabajadores de más edad (50 % hacia 2010, con respecto al 38,5 % actual) y para que se produzca un aumento de cinco años en la edad de jubilación efectiva a más tardar en 2010.

Algunos Estados miembros han puesto o están poniendo en práctica estrategias globales para garantizar la viabilidad de los sistemas de pensiones y de las finanzas públicas en su conjunto, conforme a la estrategia tripartita incorporada en el marco de las Orientaciones generales de política económica. Sin embargo, se proyectan grandes aumentos del gasto en pensiones públicas para la mayoría de los Estados miembros y, además, algunos países aún se ven obstaculizados por altas tasas de endeudamiento y la necesidad de una consolidación presupuestaria. Se necesitan más reformas en los tres ámbitos, en particular más reformas de pensiones en los Estados miembros que aún no han velado por la viabilidad a largo plazo de los sistemas de pensiones.

Los Estados miembros son conscientes de que, a la luz de la gran carga financiera que representan unas tasas de dependencia de la tercera edad que se deterioran rápidamente, la justicia intergeneracional estará en riesgo. Para evitar efectos perjudiciales sobre el empleo, habría que procurar evitar que aumenten las cargas fiscales totales, en particular sobre la mano de obra, y lograr un equilibrio sostenible entre los impuestos sobre el trabajo, por un lado, y otras formas de imposición, en especial sobre el capital, por otro. Varios Estados miembros han abordado las consecuencias de la generación del *baby boom* sobre los sistemas de pensiones estableciendo fondos de reserva en los regímenes públicos de pensiones, con objeto de evitar grandes aumentos en los índices de cotización. Muchos Estados miembros también han favorecido los fondos privados de pensiones complementarias y las pensiones privadas basadas en la capitalización, reduciendo así las presiones sobre el aumento del gasto público. Unos pocos países han transformado sus sistemas públicos de pensiones en sistemas de cotizaciones definidas teóricas, con objeto de estabilizar los índices de cotización entre las generaciones y de incorporar mejores incentivos al trabajo, contribuyendo así a lograr unas mayores tasas de empleo.

La viabilidad financiera de las pensiones basadas en la capitalización depende de una buena gestión de los fondos y del rendimiento de los mercados financieros. Los riesgos de los fondos de pensiones basadas en la capitalización puede reducirse en gran medida mediante una vigilancia eficaz y una prudente gestión de los activos. La Directiva relativa a los organismos de previsión para la jubilación, que actualmente se debate en el Consejo y el Parlamento Europeo, significará un importante paso adelante a este respecto.

Modernización de los sistemas de pensiones

Los sistemas obligatorios generalmente responden bien al desafío de proporcionar pensiones a trabajadores atípicos y móviles (a tiempo parcial, temporales y por cuenta propia). Por el contrario, aún no se puede considerar satisfactoria la situación en los regímenes del segundo pilar: los trabajadores atípicos siguen estando peor cubiertos por los regímenes profesionales y, en muchos Estados miembros, los trabajadores que cambian de empleo suelen acabar sus vidas laborales con menores derechos de pensión que los que permanecen con el mismo empresario.

Los Estados miembros están adaptando gradualmente sus sistemas de pensiones a los nuevos papeles sociales y económicos de hombres y mujeres. Evolucionan hacia unas normas destinadas a facilitar la reconciliación entre las responsabilidades familiares y el trabajo de ambos progenitores. Sin embargo, a pesar de tales medidas

y de una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, durante muchos años seguirá habiendo importantes diferencias entre los derechos de pensión de mujeres y hombres.

Por último, la mayoría de los Estados miembros han realizado esfuerzos para mejorar la transparencia de sus sistemas de pensiones, tanto a nivel de sus sistemas en su conjunto, como con respecto a los derechos individuales. También reconocen la importancia de generar un consenso para el desarrollo y la reforma de los sistemas de pensiones.

Evaluación general

La primera evaluación general de los sistemas nacionales de pensiones y de las políticas a nivel comunitario pone de manifiesto que los Estados miembros evolucionan hacia unos sistemas de pensiones financieramente viables que podrán ofrecer unas pensiones adecuadas en el futuro, en particular en el momento en que se acelere el envejecimiento de la población. Los Estados miembros son plenamente conscientes de la interdependencia entre la viabilidad financiera y la adecuación en el contexto de una sociedad en proceso de envejecimiento: la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones es una condición previa necesaria para que las pensiones futuras sean adecuadas, mientras que garantizar la adecuación es una condición previa para obtener el apoyo político para las reformas necesarias de los sistemas de pensiones.

En los informes relativos a las estrategias nacionales se presenta una serie de progresos respecto a los objetivos comunes. Mientras los desafíos financieros han sido la principal fuerza impulsora de las reformas, los Estados miembros han tenido cuidado de no socavar los objetivos sociales de sus sistemas de pensiones y están esforzándose en adaptar sus sistemas de pensiones a los cambios en las necesidades de la sociedad. Este equilibrio entre las preocupaciones sociales y financieras es clave para el éxito político de las reformas de las pensiones. Todos los Estados miembros han iniciado sus procesos de reforma y una serie de Estados miembros realizaron importantes —algunos, incluso radicales— reformas durante los años noventa. A pesar de ello, un gran número de países ven la necesidad de reformas suplementarias para velar por la viabilidad a largo plazo de sus sistemas de pensiones, y por unas finanzas públicas sanas.

Se debe mantener el impulso que alimenta el proceso de reforma para garantizar la viabilidad de unas pensiones adecuadas. Estas reformas deberían considerarse en el contexto de los esfuerzos coordinados de los Estados miembros para aplicar la estrategia de crecimiento requerida en la cumbre de Lisboa, incluidas las reformas estructurales y fiscales, así como unas inversiones públicas mejores y más productivas. Muchos Estados miembros se enfrentan a unos aumentos muy grandes de los gastos de sus sistemas de pensiones en virtud de las políticas actuales, y aún tienen que tomar medidas para abordar estos desafíos financieros sin comprometer la adecuación de las pensiones. Mejorar los incentivos para que los trabajadores de más edad permanezcan más tiempo en el mercado laboral será especialmente importante. Esto puede lograrse sobre todo reforzando el vínculo entre las cotizaciones y las prestaciones. Por otra parte, la base financiera de los sistemas de pensiones puede reforzarse mediante el aumento de la financiación pública y privada. Por último, la adecuación futura también depende de la adaptación de los sistemas de pensiones a unos modelos de empleo y de vida laboral más flexibles, y a los cambios de papeles de los hombres y las mujeres dentro de la sociedad.

El envejecimiento empezará a producir efecto en los sistemas de pensiones durante los diez próximos años en muchos Estados miembros. Así pues, es urgente poner en marcha estrategias creíbles y eficaces, y dar a los ciudadanos señales claras de lo que pueden esperar de sus sistemas de pensiones y de lo que deben hacer para lograr un nivel de vida adecuado durante su jubilación.

1. INTRODUCCIÓN

Varios Consejos Europeos han destacado el desafío que supone el envejecimiento de la población, en particular sus implicaciones para el mantenimiento de unas pensiones adecuadas y sostenibles. El Consejo de Lisboa (2000) insistió en la necesidad de estudiar *«la evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo, prestando particular atención a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en distintos marcos temporales hasta el año 2020 y más allá, de ser necesario»*. A ello siguió la aprobación, en el Consejo de Gotemburgo (2001) de tres amplios principios para la modernización de los sistemas de pensiones, a saber: *«la salvaguardia de la capacidad de los sistemas para cumplir sus objetivos sociales, el mantenimiento de la sostenibilidad financiera y la satisfacción de las nuevas necesidades de la sociedad»*.

En un informe conjunto² del Comité de protección social y el Comité de política económica dirigido al Consejo Europeo de Laeken (diciembre de 2001), se propuso la aplicación del método abierto de coordinación en el ámbito de las pensiones *«con el fin de ayudar a los Estados miembros a desarrollar progresivamente sus políticas para garantizar unas pensiones adecuadas al mismo tiempo que se mantiene su viabilidad financiera y se hace frente al desafío suponen las nuevas necesidades sociales»*. En dicho informe se establecieron once objetivos comunes en el marco de los tres principios aprobados en Gotemburgo.

Por último, el Consejo de Barcelona (2002) instó a *«la reforma de los regímenes de pensiones, tanto para asegurar su sostenibilidad financiera como para que puedan seguir cumpliendo sus objetivos sociales»* y, en este contexto, hizo hincapié en *«la importancia del informe conjunto de la Comisión y el Consejo sobre las pensiones al Consejo Europeo de primavera de 2003, que se basará en los informes de estrategia nacional que se presenten en septiembre de 2002»*

Como aportación al informe anterior, en septiembre de 2002, los Estados miembros presentaron sus informes de estrategia nacional, en los que informan detalladamente sobre cómo intentan cumplir los once objetivos comunes. En estos informes se pone de manifiesto que los Estados miembros han adoptado y siguen adoptando una serie de medidas para cumplir dichos objetivos. En relación con el objetivo de la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones, los Estados miembros han integrado en sus planteamientos la estrategia tripartita para abordar las implicaciones financieras del envejecimiento de la población que fue establecida en el Consejo de Estocolmo e incorporada más tarde en las Orientaciones generales de política económica de 2002. Las tres partes son: elevar las tasas de empleo, reducir la deuda pública y adaptar los sistemas de pensiones. El objetivo es contener las presiones sobre las finanzas públicas y proporcionar a los sistemas de pensiones una base financiera sólida. Entre las medidas que han adoptado los Estados miembros están, en particular, la limitación de la afluencia a los regímenes de jubilación anticipada, el aumento de los incentivos para prolongar la vida activa y jubilarse más tarde, y

² Calidad y viabilidad de las pensiones - Informe conjunto sobre los objetivos y los métodos de trabajo en el ámbito de las pensiones.

aumentar los márgenes presupuestarios futuros reduciendo la deuda pública o desarrollando fondos públicos de reserva de pensiones.

Los Estados miembros siguen teniendo la responsabilidad de diseñar y gestionar sus sistemas de pensiones, en virtud del principio de subsidiariedad. Si bien no se pretende cambiar este hecho, hoy en día se acepta ampliamente que la adecuación y la viabilidad de los sistemas de pensiones tienen implicaciones que van más allá de las fronteras nacionales. Este hecho se aceptó en primer lugar en el ámbito de la política económica y de las finanzas públicas: la estabilidad de la moneda común depende de unas políticas fiscales sanas. Las poblaciones en proceso de envejecimiento representan un reto importante para las finanzas públicas, teniendo en cuenta que aproximadamente la décima parte del PIB de la UE se dedica actualmente al gasto público en pensiones.

Sin embargo, el envejecimiento es también un desafío importante para que los sistemas de pensiones puedan cumplir sus objetivos sociales, a saber, proporcionar unos ingresos adecuados y justos a las personas mayores y prevenir la pobreza en la tercera edad. Desde el punto de vista europeo, también es importante garantizar que el número cada vez mayor de trabajadores migrantes que han adquirido derechos de pensión en distintos Estados miembros puedan tener la confianza de que van a recibir las prestaciones prometidas y no tendrán que solicitar asistencia social en el país en el que residen.

Como solicitaron los Consejos Europeos de Estocolmo y de Barcelona, las repercusiones de la subida de los gastos relacionados con la edad sobre las finanzas públicas se evalúan en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Cada año, los Estados miembros presentan sus programas de estabilidad y convergencia, que proporcionan objetivos para lograr la viabilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Además, el Consejo Europeo de Laeken, que aprobó los métodos de trabajo y los objetivos comunes para el método abierto de coordinación en materia de pensiones, afirma que: «el método abierto de coordinación aplicado a las políticas de pensiones se añadirá a una serie de procesos comunitarios existentes que funcionan correctamente, en cuyos ámbitos de intervención se incluyen aspectos de las políticas de pensiones». Además, exige que este proceso «no altere las responsabilidades políticas respectivas a nivel europeo y nacional». El método abierto de coordinación iniciado en el Consejo Europeo de Laeken establece un marco integrado que tendrá en cuenta las actividades de coordinación política existentes en otros ámbitos (en particular, política económica, finanzas públicas y empleo) y aprovechará sus resultados para seguir desarrollando esos otros procesos.

Una ventaja importante de esta nueva cooperación será promover el aprendizaje recíproco. Los Estados miembros se enfrentan a muchos problemas parecidos, sobre todo al desafío común que representa el envejecimiento de la población. Lejos de imponer restricciones a los responsables políticos nacionales, el método abierto de coordinación aumentará su capacidad de evaluar sus logros relativos, elevará su conocimiento de otras opciones políticas y promoverá una mejor comprensión de las ventajas y los problemas de estas opciones diversas.

El presente informe es el primer análisis completo de las estrategias nacionales en el ámbito de las pensiones y presenta las respuestas de los Estados miembros al desafío del envejecimiento de la población teniendo en cuenta, al mismo tiempo, los tres objetivos generales de la adecuación, la viabilidad y la modernización.

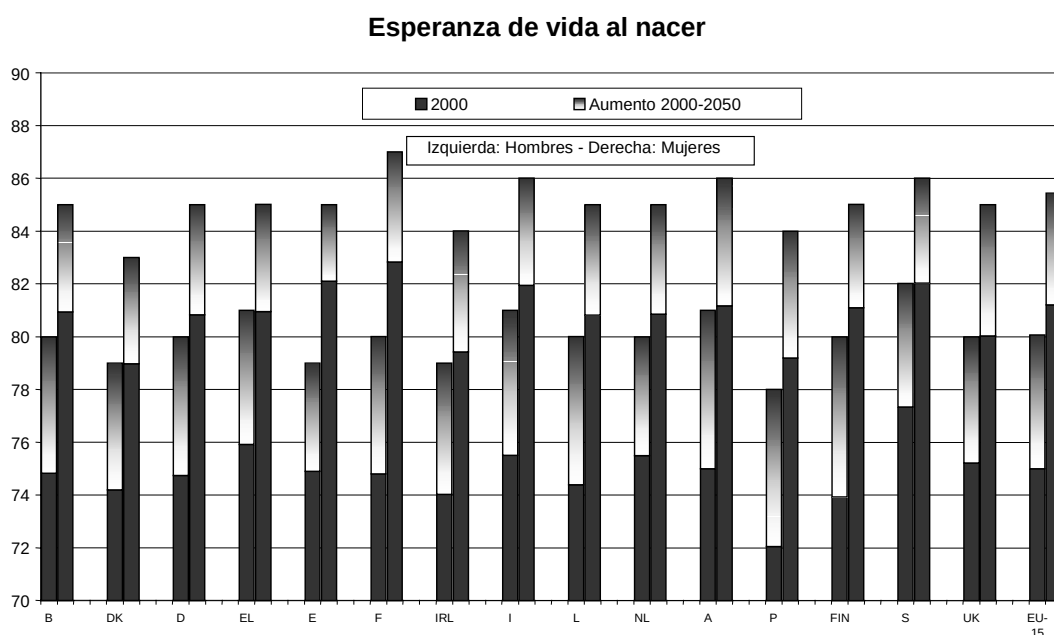
2. EL DESAFÍO DEL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN: TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS Y PERCEPCIÓN POR PARTE DE LA OPINIÓN PÚBLICA

2.1. El envejecimiento de la población

Durante los próximos decenios, la UE afrontará una importante aceleración del envejecimiento demográfico como consecuencia de tres factores principales: (i) la generación del *baby boom* llegará a la edad de jubilación, (ii) los continuos aumentos de la esperanza de vida, y (iii) el descenso de la natalidad desde los años setenta. El primero de estos factores creará un desequilibrio demográfico temporal, mientras que los efectos de los otros dos son continuos. Sin embargo, los tres factores se combinan para plantear un importante desafío financiero a los sistemas de pensiones durante las próximas décadas, en las que el número de pensionistas aumentará rápidamente y disminuirá el tamaño de la población en edad de trabajar. Existe el riesgo de que, en el futuro, la tasa de dependencia de la tercera edad resultante de represente una carga financiera insostenible para la población activa, afectando negativamente al potencial del crecimiento económico de Europa.

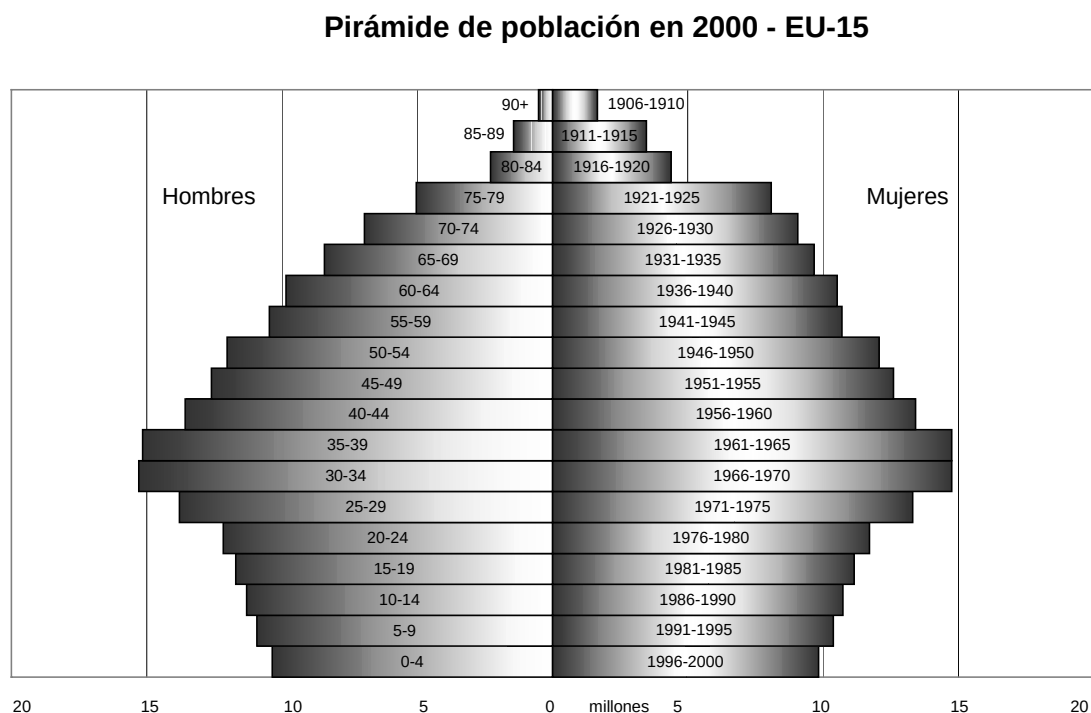
Se espera que, hacia el año 2050, los europeos vivirán por lo menos cuatro o cinco años más que hoy en día (véase el gráfico 1). Dado que, actualmente la esperanza de seguir viviendo a los 65 años es, aproximadamente, de quince años y medio para los hombres y de diecinueve años y medio para las mujeres, un aumento de cinco años elevará el coste de proporcionar el mismo nivel de pensiones entre un 25 % y un 30 %. Sin embargo, esto no es más que la mitad del desafío demográfico para el que Europa tiene que prepararse. El otro gran cambio se deriva del hecho de que las grandes generaciones nacidas después de la II Guerra Mundial, las generaciones del *baby boom*, llegarán a la edad de jubilación, y de que las generaciones siguientes son mucho más pequeñas como consecuencia de unas tasas de natalidad más bajas. Esto puede apreciarse en la pirámide de población de Europa (véase el gráfico 2), en la que las personas entre 35 y 55 años son actualmente muy numerosas. En los próximos 10 a 15 años, estas grandes generaciones empezarán a jubilarse y a percibir sus pensiones.

Gráfico 1



Fuente: EUROSTAT Proyecciones de población - Supuesto de base

Gráfico 2



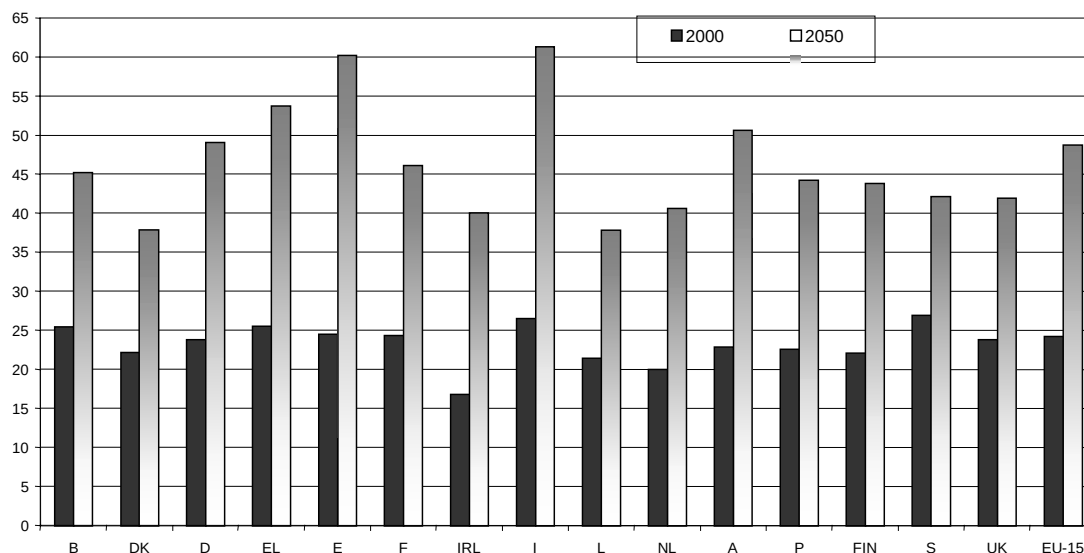
Fuente: EUROSTAT Proyecciones de población - Supuesto de base

El efecto combinado de las grandes generaciones que llegarán a la edad de jubilación y del aumento de la esperanza de vida será que se duplicará la tasa de dependencia de la tercera edad, es decir, la proporción entre las personas en edad de jubilación (más de 65 años) y la población de edad de trabajar (15-64). En el año 2000, las personas

mayores de 65 años representaban aproximadamente la cuarta parte de la población de edad de trabajar; a más tardar en 2050 representarán casi el 50 %.

Gráfico 3

Tasa de dependencia de la tercera edad ^{a)}



a) Porcentaje de personas de 65 años o más respecto al número de personas de entre 15 y 64 años.
Fuente: EUROSTAT Proyecciones de población - Supuesto de base

El Consejo Europeo de Estocolmo, de marzo de 2001, abordó el desafío demográfico que representa el envejecimiento de una población en la que las personas en edad de trabajar constituirán una minoría de la población total. Afirmó que «el número de hombres y mujeres jubilados aumentará rápidamente, mientras que la población en edad laboral empezará a disminuir hacia 2010. Esto va a ejercer una presión importante en los sistemas de seguridad social, en particular sobre las pensiones, la asistencia sanitaria y la atención a los ancianos³. La Unión y los Estados miembros intervienen actualmente a través de la definición de nuevos enfoques [...]. El próximo decenio ofrece la oportunidad de abordar el reto demográfico elevando las tasas de empleo, reduciendo la deuda pública y adaptando los sistemas de protección social, incluidos los sistemas de pensiones».

2.2. Percepción de la opinión pública

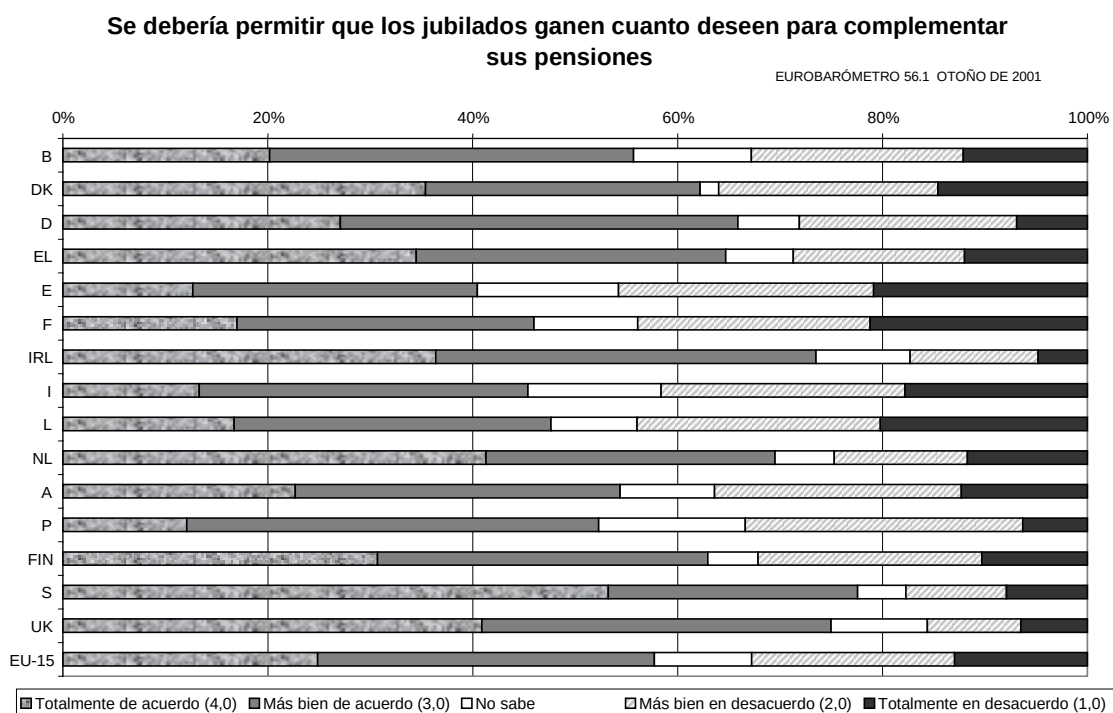
Las posibles repercusiones de esta evolución demográfica en los sistemas de pensiones producen una profunda preocupación en todos los Estados miembros. La consciencia del problema ha aumentado tanto entre los responsables políticos como entre los ciudadanos, tal como ponen de manifiesto los resultados del estudio del

³

La Comisión estudiará las cuestiones relativas a la accesibilidad, la viabilidad financiera y la calidad de los sistemas sanitarios y de atención permanente en una Comunicación aparte.

Eurobarómetro realizados por la Comisión en otoño de 2001 (véase el gráfico siguiente)⁴.

Gráfico 4

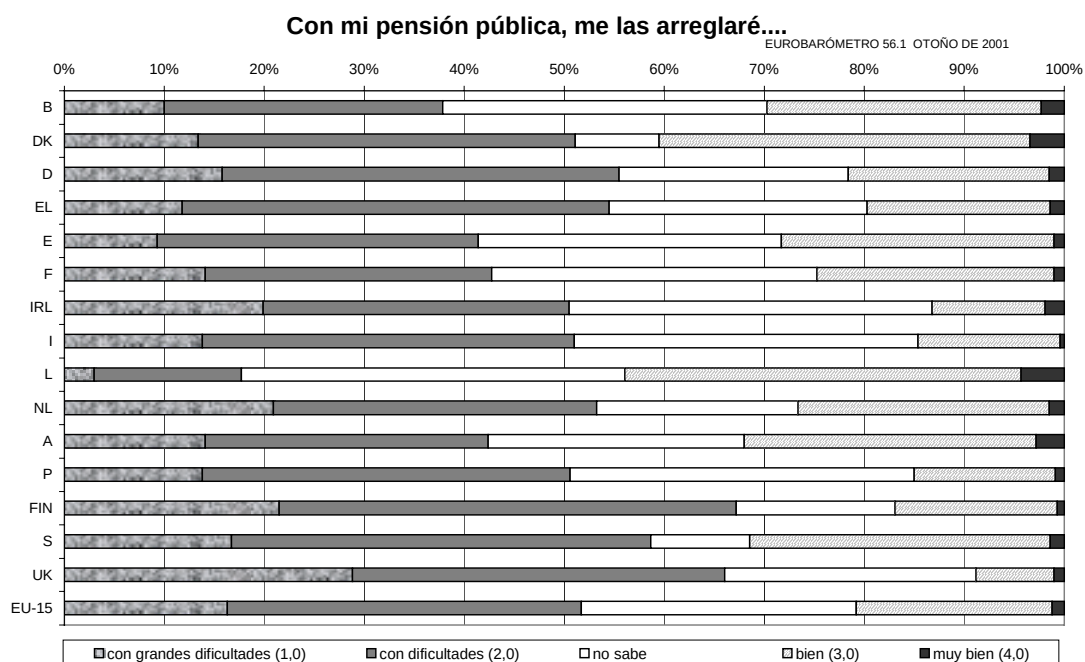


Es probable que conciencia de estos desafíos demográficos, que se perciben principalmente como un problema para los regímenes públicos de pensiones induzcan a muchos europeos a ser bastante pesimistas con respecto a sus futuros derechos de pensiones públicas. La mayoría de los europeos espera encontrarse con algunas dificultades a la hora de percibir su pensión pública, pero existe un gran porcentaje de personas que no tienen una idea muy clara sobre el futuro: casi el 30 % de los encuestados respondieron: «no lo sé».

⁴

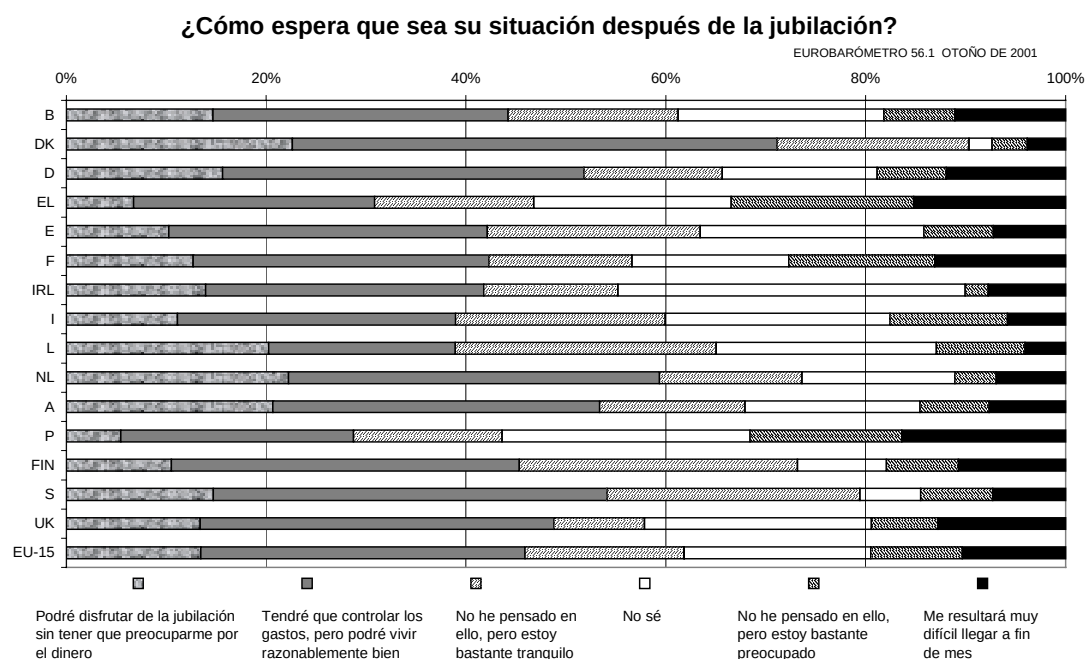
La Comisión anunció su intención de llevar a cabo una encuesta sobre las pensiones y la reforma de las mismas en su Comunicación de 11.10.2000 «Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: Pensiones seguras y viables [COM(2000)622 final]. Su objetivo era calibrar la conciencia y las expectativas públicas respecto a la modernización de los sistemas de pensiones. En esta sección no se presentan más que una pequeña selección de resultados que son particularmente importantes en el contexto del presente informe. Próximamente aparecerá un análisis completo de los resultados. Se hicieron preguntas a muestras representativas de la población de quince o más años de edad en todos los Estados miembros. La muestra habitual en las encuestas estándar del Eurobarómetro es de 1 000 personas por país, excepto en Luxemburgo (600) y el Reino Unido (1 000 en Gran Bretaña y 300 en Irlanda del Norte).

Gráfico 5



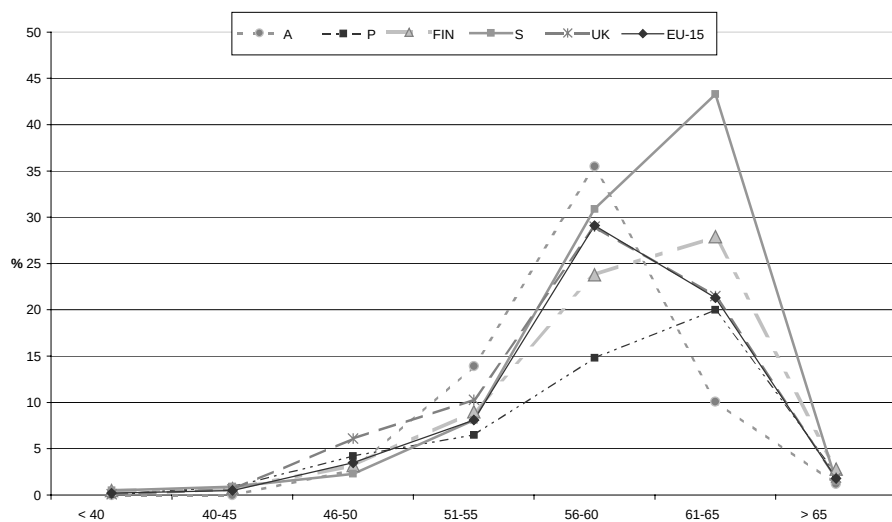
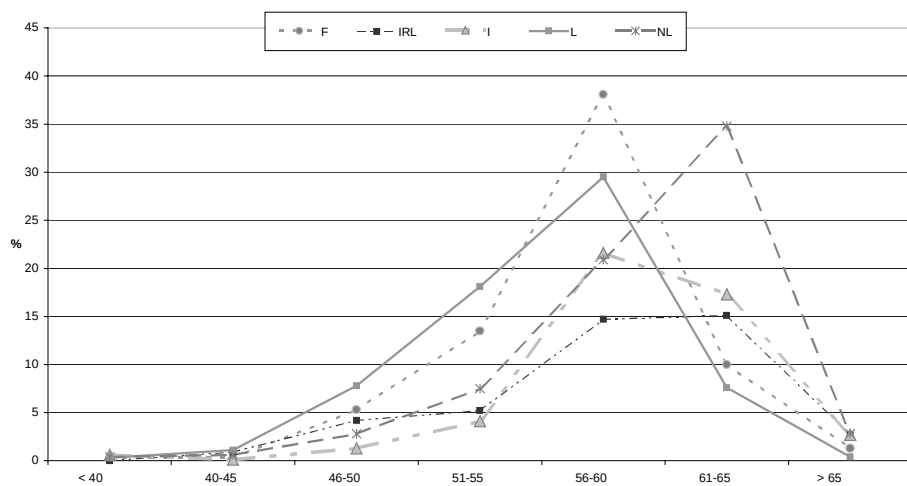
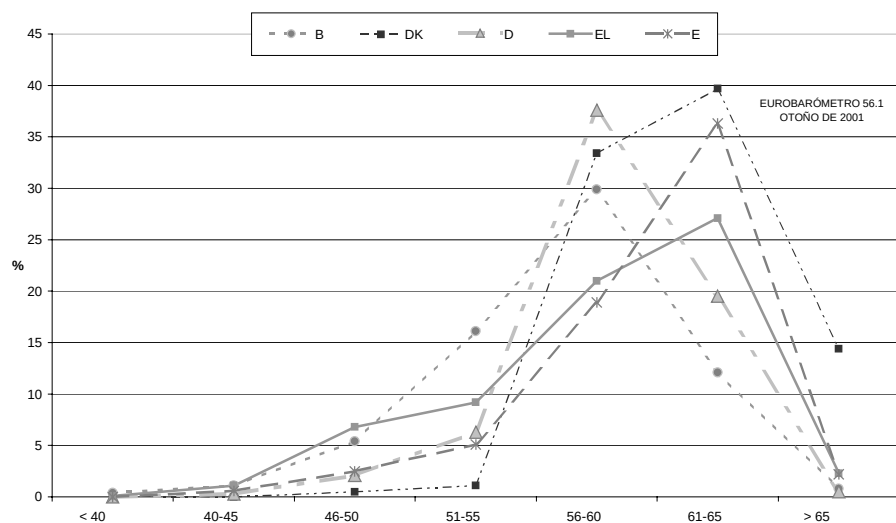
Los resultados pueden reflejar dudas sobre la viabilidad futura de los regímenes obligatorios de pensiones y una falta de confianza en las políticas del gobierno, pero también, al menos en algunos países, cierta confusión sobre el concepto de «pensión pública». De cualquier modo, hay bastante confianza respecto a la situación financiera después de la jubilación, la cual depende no sólo de los distintos regímenes de pensiones, sino también de otros factores, como los ahorros y la posesión de una o varias viviendas. Esta pregunta, más general, sobre cómo preveía la gente su situación después de la jubilación pone de manifiesto que aproximadamente el 20 % de los europeos están preocupados por su situación tras la jubilación, mientras que más del 60 % se muestran confiados. Los niveles de confianza más altos pueden observarse en los países nórdicos. También es interesante observar que menos gente respondió «no lo sé» a esta pregunta sobre su situación general después de la jubilación.

Gráfico 6



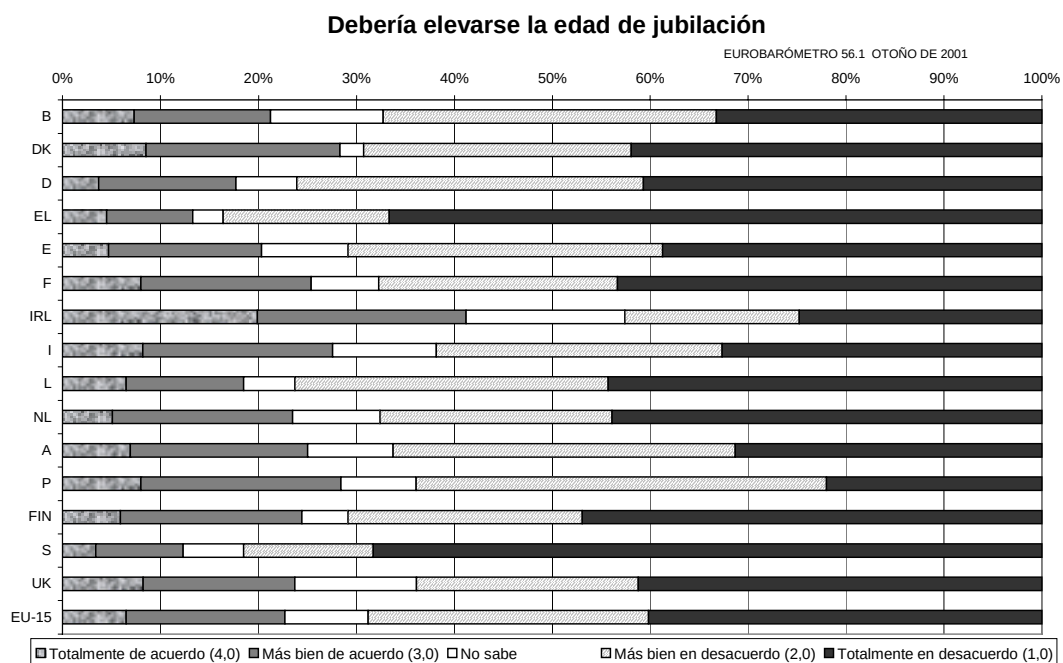
Una respuesta política obvia al aumento de la esperanza de vida sería elevar la edad de jubilación para que el equilibrio entre el tiempo que se ha pasado trabajando y el tiempo jubilado permanezca inalterado. Esto haría posible que se mantuviesen unos niveles adecuados en las pensiones sin tener que aumentar las cotizaciones ni los impuestos para financiar los regímenes de pensiones. Puede que no sea necesario elevar la edad de jubilación reglamentaria, que suele ser de 65 años en la mayoría de los Estados miembros. En la práctica, sólo una minoría continúa en el mercado laboral hasta que llegan a la edad de jubilación reglamentaria. La mayoría de los europeos tienen intención de jubilarse entre los 56 y los 60 años, y muy pocos esperan seguir en el mercado laboral después de los 65 años (véase el gráfico 7).

Gráfico 7 ¿A qué edad pretende jubilarse?



Un cambio de actitudes con respecto a las prácticas de jubilación supondrá un desafío importante para los políticos. Es evidente que elevar la edad de jubilación reglamentaria no será una respuesta política popular al desafío del envejecimiento demográfico: menos de la cuarta parte de los europeos apoyarían tal iniciativa (véase el gráfico 8).

Gráfico 8

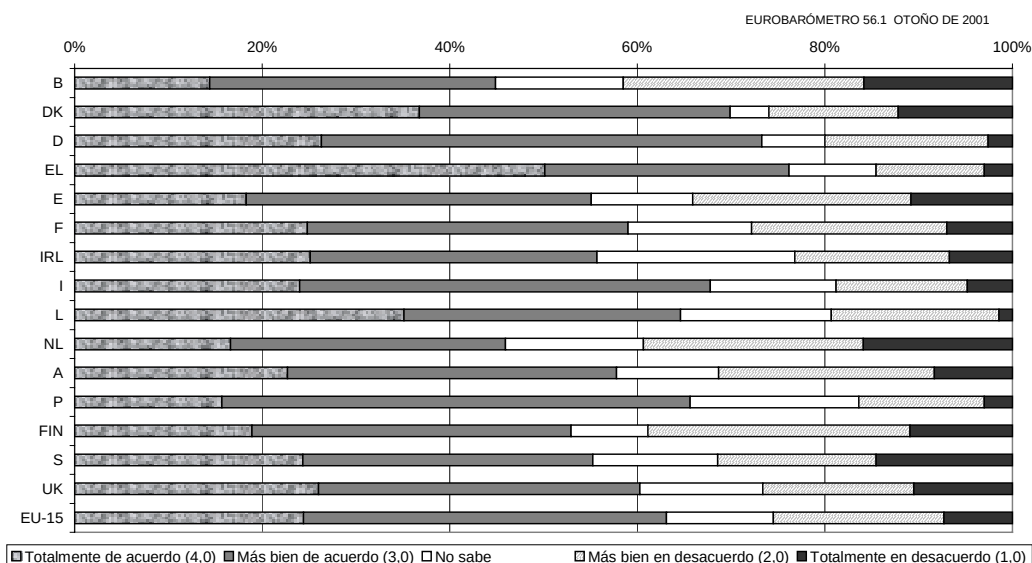


Sin embargo, mantener la edad normal de jubilación actual no significa que no se pueda elevar la edad de salida efectiva del mercado laboral y aproximarla a la edad de jubilación reglamentaria. También vale la pena señalar que la edad de jubilación era más alta en los años sesenta de lo que es actualmente, aunque, en aquella época, la esperanza de vida después de los sesenta años era más baja y el estado de salud de las personas de 65 años era peor de lo que es hoy en día y de lo que es probable que sea en unas pocas décadas.

Para elevar la edad de jubilación efectiva es necesario que los incentivos para que exista una mayor participación en la mano de obra se incorporen a los regímenes de pensiones. Esto puede hacerse en forma de un estrecho vínculo actuarial entre las cotizaciones y las prestaciones, una idea que, al menos en principio, recibe el apoyo de la opinión pública (véase el gráfico 9).

Gráfico 9

La cuantía de la pensión individual debería basarse estrictamente en la cuantía total de las cotizaciones de cada uno al régimen de pensiones

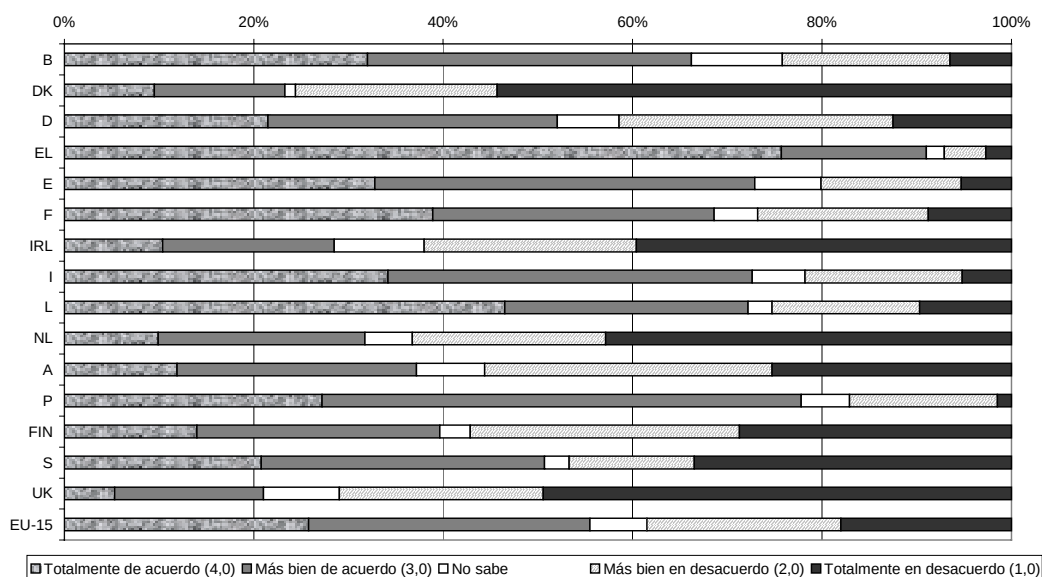


Al mismo tiempo, la opinión de que los trabajadores de más edad deberían ceder su sitio en el mercado laboral a las personas más jóvenes y a los desempleados sigue estando muy generalizada. La falacia de la «carga de trabajo», es decir, la idea de que hay una serie de trabajos que hay que compartir de la manera más justa posible parece estar profundamente arraigada en la opinión pública. Pero esto no es así en todas partes. En Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido e Irlanda, donde amplios debates y campañas gubernamentales han hecho que aumente recientemente la conciencia pública de la discriminación por razón de la edad, la mayoría de la población expresa su desacuerdo con la propuesta de una forma igual de tajante. Dado que no hace mucho tiempo que las actitudes en estos países eran similares a las que se sostienen actualmente en la mayoría de los países, parece que las opiniones pueden evolucionar y cambiar cuando se expone a la gente a debates sobre estas cuestiones durante un período continuo.

Gráfico 10

Las personas que se acercan a los sesenta años deberían ceder su sitio a las personas más jóvenes y a los desempleados

EUROBARÓMETRO 56.1 OTOÑO DE 2001

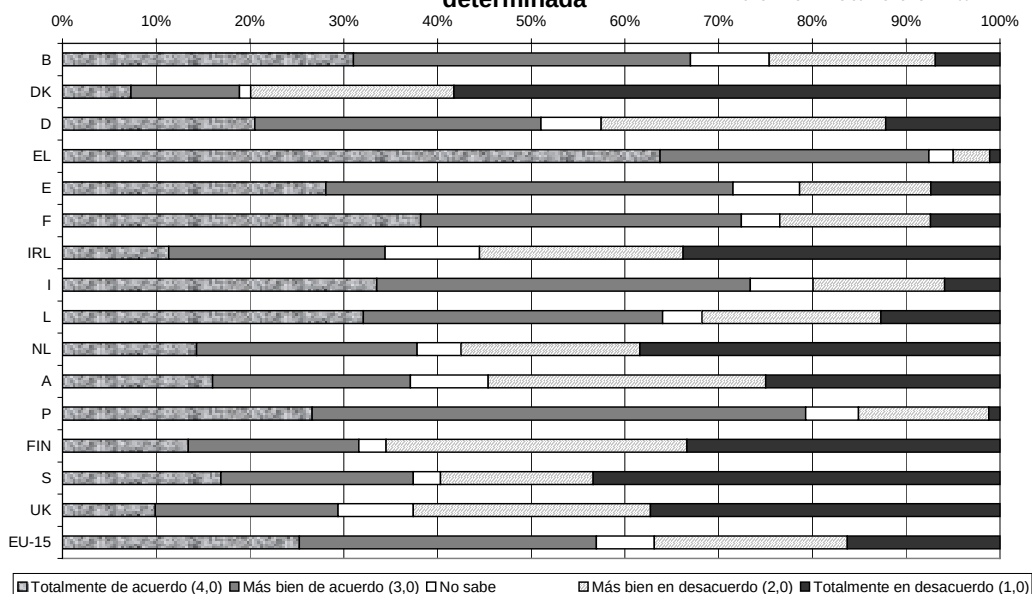


La mayoría de los europeos sigue pensando también que la jubilación debería ser obligatoria a una edad determinada, pero las opiniones vuelven a diferir considerablemente entre los Estados miembros. El caso de Italia es interesante: parece que la jubilación obligatoria cuenta con un gran apoyo, pero esto no impide al gobierno la introducción (durante un largo período transitorio) unos sistemas muy flexibles en los que los individuos tienen una gran libertad para decidir cuándo quieren retirarse y la posibilidad de determinar su nivel de pensión eligiendo el momento de su jubilación.

Gráfico 11

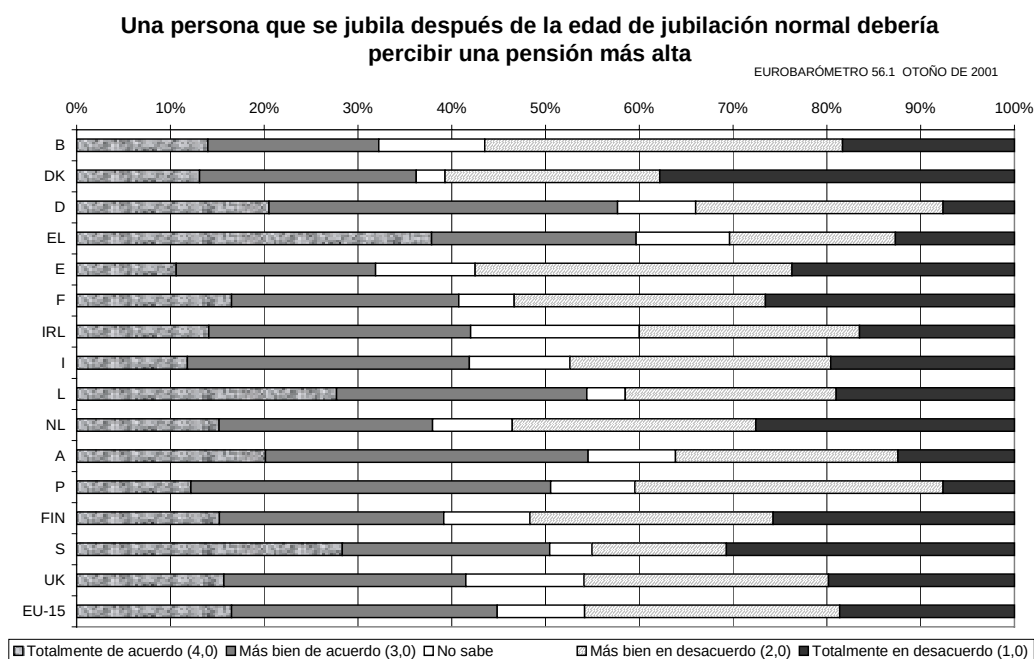
Se debería obligar a los trabajadores de más edad a jubilarse a una edad determinada

EUROBARÓMETRO 56.1 OTOÑO DE 2001



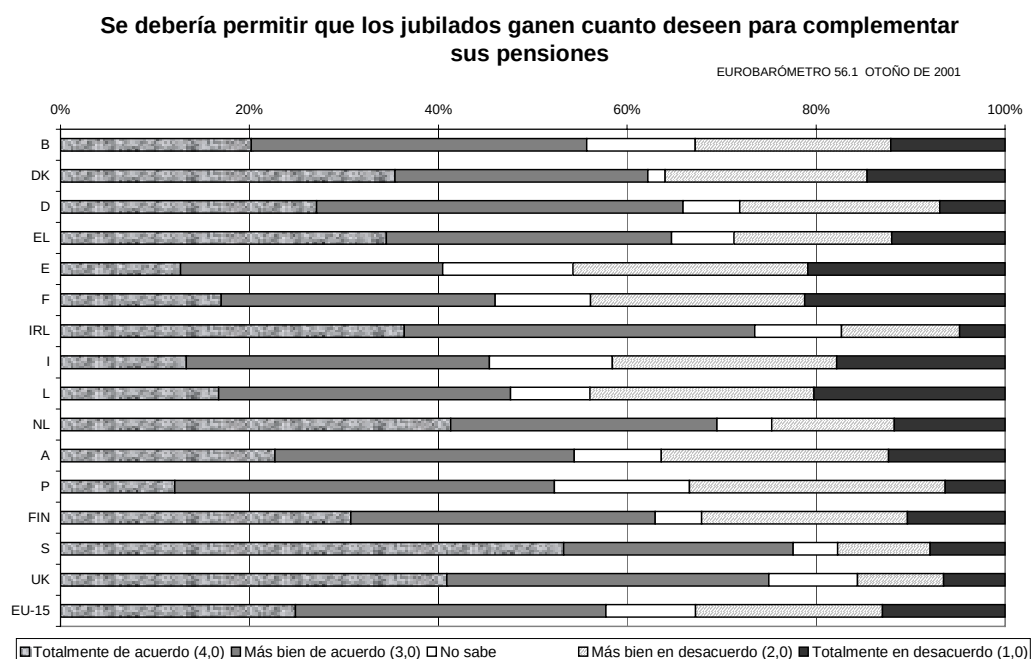
Obtener derechos de pensión adicionales retrasando la propia jubilación puede ser una forma importante de garantizar que la pensión será adecuada en un contexto en el que los coeficientes de sustitución se están reduciendo en respuesta a un equilibrio menos favorable entre las personas activas y las jubiladas. Sin embargo, esta idea, que ya se aplica en algunos sistemas de pensiones reformados, aún no goza de la aceptación de la opinión pública (véase el gráfico 12).

Gráfico 12



La idea de que se debería permitir a los pensionistas obtener algunos ingresos además de su pensión —otra forma de fomentar la participación en el mercado laboral de los trabajadores de más edad y de garantizar un mejor nivel de vida para los pensionistas— se acepta de forma más generalizada, pero sigue habiendo una importante proporción de europeos que piensan que no debería ser posible combinar los ingresos procedentes del trabajo con una pensión (gráfico 13).

Gráfico 13



Estos datos de la encuesta del Eurobarómetro parecen indicar que las actitudes de la opinión pública en varios Estados miembros están por detrás de un proceso de reforma que está ya bastante avanzado. Por tanto, debería darse prioridad a un mayor conocimiento de las reformas necesarias y de los beneficios de las mismas para los trabajadores de más edad, las personas que cotizan a un sistema de pensiones y los pensionistas, sobre todo en la medida en que afectan al vínculo entre el empleo y los sistemas de pensiones.

3. ADECUACIÓN

Los sistemas de pensiones están entre los logros sociales más importantes de nuestra época. Han reducido con éxito el riesgo de pobreza durante la tercera edad, hasta el punto de que, en varios Estados miembros, las personas mayores corren menos riesgo de pobreza que las personas más jóvenes. Los sistemas de pensiones son, además, una característica importante de las economías modernas. Hacen que los ancianos sean económicamente independientes de sus descendientes, lo que permite a las personas activas una mayor movilidad que si vivieran en hogares tradicionales formados por tres generaciones.

La mayoría de las personas pueden disfrutar de su pensión a una edad en la que aún están en buenas condiciones físicas y gozan de buena salud. Por tanto, la jubilación se considera una recompensa importante al final de la vida laboral, que permite a la gente emprender nuevos proyectos y cambiar su estilo de vida.

Aunque los sistemas de pensiones varían considerablemente de un Estado miembro a otros, todos ellos persiguen objetivos sociales parecidos, como se destaca en el Informe conjunto al Consejo Europeo de Laeken sobre «Calidad y viabilidad de las pensiones»: prevenir la pobreza entre las personas mayores; permitir a todas las personas mantener, en la medida de lo razonable, su nivel de vida después de la jubilación; y promover la solidaridad intra e intergeneracional.

3.1. Objetivo 1: Prevención de la exclusión social

Asegurarse de que las personas de edad avanzada no se vean reducidas a la pobreza y puedan disfrutar de un nivel de vida digno; que se beneficien del bienestar económico de su país y participen activamente en la vida pública, social y cultural⁵.

3.1.1. Pensiones mínimas garantizadas

Una característica importante de los sistemas asistenciales europeos es la existencia de fondos para garantizar un nivel mínimo de recursos. A las personas en edad de trabajar puede preocuparles cómo se compatibilizan tales regímenes de subsidios sociales concedidos en función de la renta con los incentivos para trabajar. En el caso de las personas que superan la edad de jubilación, no existe dicha preocupación. Por otra parte, es evidente que el hecho de que las personas mayores reciban del Estado una renta garantizada se acepta mejor que la recepción de tal renta por parte de personas más jóvenes, de las que se espera que se ganen la vida por sí mismas.

Consecuentemente, las personas mayores disfrutan, en general, de un mejor nivel de protección mínima que las personas en edad de trabajar. Dinamarca y los Países Bajos proporcionan una pensión uniforme, universal, no concedida en función de la renta y vinculada a los ingresos (indirectamente en el caso de los Países Bajos) a todas las personas que han residido en dichos países durante su edad laboral. El nuevo sistema sueco de pensiones incluye una pensión mínima garantizada que se concede sólo en función de los ingresos del régimen obligatorio de pensiones vinculadas a la renta. En otros países se pueden aplicar condiciones más estrictas a las prestaciones complementarias destinadas a aumentar los ingresos hasta el nivel mínimo garantizado. No obstante, unas condiciones de concesión en función de la renta muy rigurosas pueden desincentivar el ahorro de cara a la jubilación. El Reino Unido intenta abordar este problema con el nuevo «*Pension Credit*», un derecho de pensión concedido en función de la renta que permite combinar los ingresos de sus ahorros para pensiones con prestaciones concedidas en función de la renta, a fin de que sus ingresos estén por encima de la pensión mínima garantizada.

Es importante subrayar la naturaleza subsidiaria de muchos de estos regímenes. En general, los sistemas de pensiones se diseñan generalmente para *prevenir* la pobreza en la tercera edad, y no para atenuarla, garantizando que todo el mundo adquiere los derechos suficientes en los regímenes públicos y/o privados para seguir siendo independientes desde el punto de vista económico de sus familiares o de la asistencia social pública. Los regímenes de ingresos mínimos suelen actuar como una última red de seguridad social para los que tienen carreras profesionales incompletas (por ejemplo, mujeres e inmigrantes) o ingresos muy reducidos durante sus vidas laborales. Alemania, Francia y Austria subrayan que el número de personas que dependen de pensiones mínimas ha disminuido notablemente durante las últimas décadas como consecuencia de unos mayores derechos adquiridos en el sistema de pensiones. Grecia e Italia informan sobre la tendencia opuesta, pero ello se debe al aumento de las cuantías mínimas.

⁵ A este respecto, cuando proceda, se deberían tener en cuenta las prestaciones y ventajas fiscales distintas de las pensiones.

El cuadro 1 pone de manifiesto la diversidad de las políticas relativas a los ingresos mínimos en los Estados miembros; sin embargo, es difícil establecer comparaciones, teniendo en cuenta las diferencias entre sus mecanismos, a veces incluso dentro de un mismo país. En algunos países, los ingresos mínimos garantizados consisten en una prestación uniforme que se concede después de una carrera profesional completa cotizando (Reino Unido e Irlanda), o en función de la residencia (Países Bajos y Dinamarca). La mayoría de los Estados miembros ofrecen complementos para elevar los derechos de pensiones vinculadas a los ingresos hasta un nivel mínimo determinado. Estos mecanismos suelen bastar para proporcionar una cuantía mínima adecuada, con excepción de las personas que presentan historiales de seguros incompletos o que no han residido en el país durante el tiempo suficiente. Para esos casos existen prestaciones de asistencia social concedidas en función de toda la renta.

Cuadro 1: Ingresos mínimos garantizados para las personas mayores

Ingresos mínimos para las personas mayores				
	Tipo de ingresos garantizados	Cuantía	Condiciones en función de la renta	Cobertura
B	Pensiones mínimas (mínimo de 30 años de seguro con un empleo a tiempo completo)	Depende de la duración de la vida laboral. Máximo anual por cada asalariado: 11 793,71 euros (por hogar) o 9 438,10 euros (persona soltera); para trabajadores por cuenta propia: 9 401,16 (por hogar) o 7 050,60 (persona soltera). Indización automática sobre la evolución de los precios		1/3 de los pensionistas
	Derecho de pensión mínima por cada año de vida laboral (mínimo 15 años de empleo; al menos 1/3 a tiempo completo)	Calculado sobre la base de una paga mínima garantizada para una persona de 21 años (1 163,02 euros al mes)	Derecho a pensión sólo si la pensión mensual total no excede de 1 084,53 euros (hogar) o de 867,63 euros (persona soltera).	
	Asistencia social para las personas de más de 62 años.(65 años a partir de 2009) (GRAPA)	Al año: Persona soltera: 7 163 euros. Pareja: 4 775,40 euros por persona Vinculado a los precios (posibles ajustes discrecionales cada dos años).	Ingresos y patrimonio familiares	
DK	Pensión pública basada en la residencia (Folkepension)	En función de los ingresos en el sector privado. Persona soltera: 14 190 euros Persona que vive en pareja: 10 390 euros al año	La cuantía básica se reduce en función de los ingresos del trabajo que percibe el beneficiario. El complemento de la pensión se reduce en función de los ingresos totales.	99 % de todas las pensiones
	Pensión suplementaria (ATP)	2 732 euros al año por empleo a tiempo completo y habiendo cotizado desde 1964.	No	68 % de todas las pensiones
D	Asistencia social		Ingresos y patrimonio del beneficiario y de su pareja	Aproximadamente 186 000 en 2000
EL	Pensiones mínimas (según cuál sea el fondo) y dependiendo del período de seguro (antes o después del 1.1.1993). Complemento de pensión concedido en función de la renta (EKAS) para todos los pensionistas no rurales		Complementos destinadas a elevar las pensiones bajas al nivel mínimo, sin tener en cuenta la renta. Complemento de pensión en función de la renta	Pensión de base IKA: aproximadamente el 70 % de los pensionistas reciben la pensión mínima.
	Pensión básica (equivalente a la pensión rural) para todas las personas no aseguradas de más de 65 años		Sí, para personas no aseguradas	700 000 individuos con pensión OGA; 34 000 no asegurados.
E	Pensión contributiva mínima garantizada para las personas que han cotizado al menos 15 años	> 65 años: 385,50 euros al mes o 453,98 al mes si el cónyuge está a su cargo (14 pagas al año). < 65 años: 343,87 euros al mes o 406,16 euros al mes si el cónyuge está a su cargo (14 pagas al año).	Sí	El 15 % de las pensiones pagadas por el régimen general en 2001 (el 23 % en 1995)

Ingresos mínimos para las personas mayores				
	Tipo de ingresos garantizados	Cuantía	Condiciones en función de la renta	Cobertura
	Pensión no contributiva «salario social»	258,68 euros (14 pagas al año)	Sí	Aproximadamente 470 000 en junio de 2002
F	Mínimo de vejez (<i>minimum vieillesse</i>) para las personas de más de 65 años	Persona soltera: 6 835 euros Pareja: 12 257 euros al año	Sí	Aproximadamente 766 000 en 2000
	Mínimo más el subsidio suplementario (<i>allocation supplémentaire</i>)	Mínimo de 2 807,72 al año más un complemento de 4 024,86 euros al año para una persona soltera	Sí	
IRL	Pensión uniforme de vejez no contributiva	Persona soltera: 147,30 euros por semana	No	El 60 % de todas las pensiones (se espera que, subirán hasta el 86 % en 2016)
	Pensiones asistenciales uniformes no contributivas para las personas de más de 66 años	Persona soltera: 134 euros por semana; se aumentará a 200 euros antes de 2007	Sí	El 40 % de todas las pensiones
I	Complemento de la pensión mínima (<i>integrazione al trattamento minimo</i>)	5 104 euros al año		Aproximadamente el 39 % de las personas de más de 65 años
	Pensiones mínimas para las personas de más de 70 años	6 713,98 euros al año		Aproximadamente 1,8 millones de personas
	Subsidios de vejez para las personas de más de 65 años (<i>assegno sociale y pensione sociale</i>)	4 557,41 al año más complemento en función de la edad	Sí	Aproximadamente el 6,2 % de las personas de más de 65 años
L	Pensión mínima (en función del número de años de seguro; cuantía total después de 40 años)	Máximo de 1 190 euros al mes	No	El 15,4 % de todas las pensiones en 2000
	Ingresos mínimos garantizados	Persona soltera: 147,30 euros por semana Pareja: 1 413 euros al mes	Sí	El 0,9 % de todas las pensiones en 2000
NL	Pensión pública basada en la residencia	Persona soltera: 869 euros al mes. Personas casadas y que conviven, de 65 o más años de edad (también dos hombres o dos mujeres que viven en el mismo hogar): 598 euros al mes por persona.	Ninguna	El 100 % (de las personas con historiales de residencia completos)
A	Pensión mínima («complemento de compensación»)	Persona soltera: 630 euros Pareja: 900 euros (mensualmente, 14 pagas al año)	Pensión y otros ingresos	El 11,6 % de los pensionistas a mediados de-2002 (14,4 % en 1989)
P	Pensión mínima (porcentaje del salario mínimo neto de la cotización a la seguridad social. El nivel depende de la duración de la vida laboral)	65 %-100 % del salario mínimo neto		El 33,7 % de los pensionistas en el régimen general (discapacidad y vejez)
	Pensión social no contributiva		Sí	
	Renta mínima de integración (asistencia social)		Sí	Aproximadamente 13 000 hombres y 14 000 mujeres
FIN	Pensión nacional basada en la residencia	Persona soltera: 467,32 euros Cónyuges: 411,75 euros	Sólo en función de los ingresos de otras pensiones	El 55 % de los pensionistas. Cuantía total: el 10 % de los pensionistas
	Asistencia social	Principalmente como complemento para las pensiones bajas, para gastos excepcionales	Sí	5-6 % de las personas de 65 o más años de edad
S	Pensión mínima basada en la residencia para las personas de más de 65 años	Persona soltera: 82 200 SEK Pareja: 146 600 SEK al año	Sólo se tienen en cuenta las pensiones públicas vinculadas a los ingresos	
	Apoyo de mantenimiento para las personas mayores de 65 años (asistencia social)		Demás ingresos y patrimonio	
UK	Pensión pública	75,50 GBP por semana en 2002-2003	No	98 % de las unidades de pensionistas tienen ingresos por dicha pensión (2000-2001)
	Ingresos mínimos garantizados para las personas de más de 60 años (ingresos de apoyo, asistencia social)	Persona soltera: 98,15 GBP Pareja: 149,80 GBP por semana	Sí, pero con menos atención al capital que en el caso de los beneficiarios de los ingresos de apoyo	

Ingresos mínimos para las personas mayores				
	Tipo de ingresos garantizados	Cuantía	Condiciones en función de la renta	Cobertura
	<i>Pension Credit</i> para las personas de más de 65 años (reemplazará los ingresos mínimos garantizados a partir de 2003)	Persona soltera: 100 GBP Pareja: 154 GBP por semana Se aumenta según los ingresos	Sí, pero menos atención al patrimonio y con una reducción gradual de las prestaciones en función de otras pensiones.	Aproximadamente el 50 % de los hogares con personas de más de 60 años

3.1.2. El riesgo de pobreza entre las personas mayores

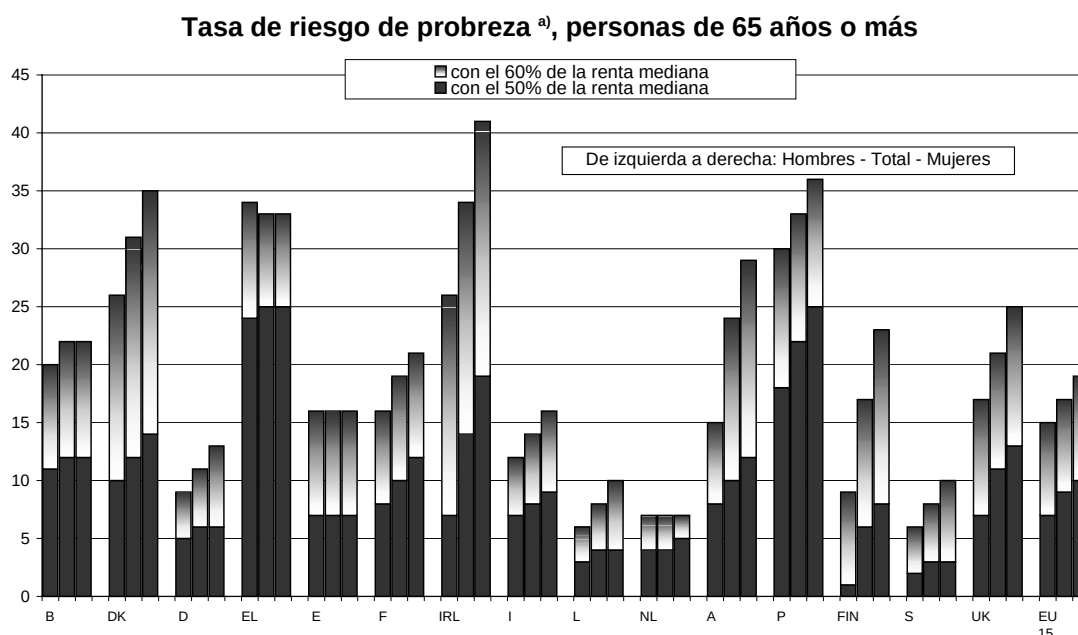
Muchos de estos regímenes se han introducido hace poco tiempo o se están introduciendo actualmente. Los Estados miembros informan también de los esfuerzos que han realizado últimamente para elevar los niveles de protección mínima para las personas mayores. Convendría tener esto en cuenta a la hora de analizar los resultados del Panel de Hogares de la Comunidad Europea (PHCE). Los últimos datos disponibles reflejan la situación de los ingresos en 1998. Los datos sobre los ingresos del PHCE no reflejan la propiedad de la vivienda (como renta imputada) y, por tanto, no captan un factor importante del nivel de vida. Tampoco se refleja la amplia gama de prestaciones en especie (por ejemplo, los servicios sociales y de salud, el transporte público gratuito, los precios reducidos en diversos bienes y servicios, como las conexiones telefónicas, la energía, etc.) que están a disposición de las personas mayores en algunos Estados miembros. También hay que tener en cuenta que los datos de ingresos del PHCE se evalúan para los hogares y luego se individualizan mediante una escala de equivalencias⁶. Por tanto, los datos relativos a los ingresos basados en el PHCE no son los ingresos individuales de hombres y mujeres, ni de las personas mayores o más jóvenes, sino una parte de los ingresos de los hogares en los que viven estas personas. Por tanto, el mayor riesgo de pobreza que presentan las mujeres —con unas rentas medias más bajas— significa que es más probable que las mujeres vivan en un hogar con riesgo de pobreza o con unos ingresos familiares más bajos. El PHCE no incluye a las personas que no viven en hogares privados, como las residencias de ancianos. Por último, los riesgos de pobreza medidos tomando como referencia a un umbral de ingresos (el 60 % de la renta mediana) ofrecen una imagen incompleta de la situación. Unos ingresos mínimos garantizados que estén justo por encima del umbral de ingresos garantizarán tasas de riesgo de pobreza muy bajas, si bien la situación real en cuanto a los ingresos diferiría muy poco de la que se produciría con unos ingresos mínimos garantizados ligeramente por debajo de dicho umbral. Tal efecto puede explicar, por ejemplo, la gran diferencia que existe en Dinamarca entre la proporción de gente que vive en hogares con menos del 60 % de la renta mediana y de gente que vive en hogares con menos del 50 % de la misma (véase el gráfico 14).

Los datos que figuran en el gráfico 14 ponen de manifiesto que los riesgos de pobreza varían considerablemente de un país a otro y que, en general, son más altos para las mujeres que para los hombres (con dos excepciones: España y Países Bajos). Sin embargo, la introducción de unos nuevos ingresos mínimos o de un aumento de los mismos puede cambiar la situación considerablemente. Por ejemplo, éste podría ser el caso del Reino Unido, donde el nuevo *Pension Credit* contribuirá notablemente a acabar con la pobreza de los pensionistas. Desgraciadamente, sólo se pueden

⁶ Para más detalles, véase la nota metodológica sobre las estadísticas de referencia en el anexo donde figuran los resúmenes por países.

apreciar los efectos de la mejora en los ingresos mínimos garantizados con los datos de la encuesta europea sobre ingresos en un largo intervalo de tiempo .

Gráfico 14



a) Véase la nota metodológica de las estadísticas de referencia en el anexo de los resúmenes nacionales.
Fuente: PHCE-BDU, Eurostat, versión de diciembre de 2002. Los datos del Reino Unido son provisionales. Se revisarán las ponderaciones correspondientes a los datos de España. Los datos de Suecia sólo se refieren a las personas menores de 85 años, véase la nota metodológica.

Cuadro 2: Riesgo de pobreza (% de personas por debajo del umbral de pobreza) y nivel de ingresos de las personas de más de 65 años en porcentaje de los ingresos de las personas cuya edad está comprendida entre 0 y 64 años, 1998 (PHCE)

País	50 % del umbral de pobreza, PHCE		60 % del umbral de pobreza, PHCE		Nivel de ingresos relativo de las personas mayores de 65 años (PHCE)
	Más de 65 años	Entre 0 y 64 años	Más de 65 años	Entre 0 y 64 años	
B	12	6	22	11	76
DK (IEN)	12 (2,7)	5	31	7	68
D	6	6	11	11	97
EL	25	12	33	18	74
E	7	14	16	19	91
F (IEN)	10 (5)	8 (8,4)	19 (11,3)	14 (14,6)	90
IRL	14	10	34	17	69
I	8	13	14	19	96
L (IEN)	4 (5)	6	8 (10,3)	14	99 (94)
NL	4	6	7	11	93
A	10	6	24	10	84
P	22	12	33	18	76
FIN (IEN)	6 (3)	5 (4,3)	17 (10,9)	10 (9,6)	78 (90)

País	50 % del umbral de pobreza, PHCE		60 % del umbral de pobreza, PHCE		Nivel de ingresos relativo de las personas mayores de 65 años (PHCE)
	Más de 65 años	Entre 0 y 64 años	Más de 65 años	Entre 0 y 64 años	
S	3	5	8	10	83
UK	11	12	21	19	78
UE 15	9	10	17	15	89
Explicaciones: El concepto de ingreso, tanto en las columnas de las tasas de pobreza como en la de los ingresos medios, corresponde al de ingreso disponible equiparado, que se define como los ingresos disponibles totales de un hogar dividido por su «tamaño equiparado», a fin de tener en cuenta su tamaño y su composición. La escala de equivalencia es la escala modificada de la OCDE, que cuenta al primer adulto (es decir, persona de 14 años o más) como 1,0, a los demás adultos como 0,5 y a los niños por debajo de 14 años como 0,3. Por ejemplo, un hogar compuesto por un adulto equivale a 1, un hogar compuesto por dos adultos equivale a 1,5, y un hogar compuesto por dos adultos y dos hijos (por debajo de 14 años) equivale a 2,1. PHCE = Panel de Hogares de la Comunidad Europea; IEN = Informe de estrategia nacional					

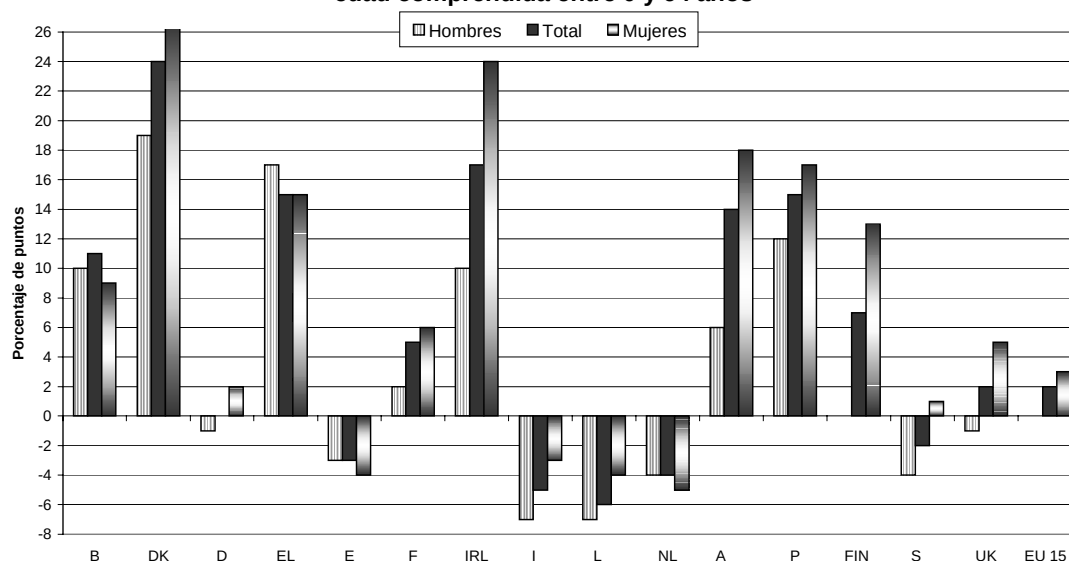
Para el conjunto de la UE, el riesgo de pobreza para las personas mayores era sólo un poco más alto que para las personas de menos de 65 años, principalmente como consecuencia de los ingresos inferiores que presentan las mujeres. Los hombres de más de 65 años no están más expuestos a la pobreza que los de menos edad. No obstante, los datos de 1998 indican que aproximadamente el 17 % de las personas de más de 65 años presentan riesgo de pobreza si se utiliza como umbral el 60 % de la renta mediana y aproximadamente la mitad de dicha proporción si se utiliza el 50 % de la misma⁷. Por tanto, las personas mayores están expuestas a riesgos de pobreza similares a los de la población en su conjunto.

⁷

La edad de 65 años puede considerarse representativa de la edad de jubilación reglamentaria en la mayoría de los Estados miembros. Sin embargo, en algunos países la edad de jubilación normal es inferior tanto para los hombres como para las mujeres (Francia: 60). Por otra parte, en la práctica, la mayoría de la gente abandona el mercado laboral antes de cumplir 65 años. Si se utilizara como umbral la edad de 60 años se observarían unos menores riesgos de pobreza y unos mayores niveles de vida relativos para las personas mayores.

Gráfico 15

**Tasa de riesgo de pobreza con el 60% de la renta mediana^{a)}:
Diferencia entre las personas de 65 años o más y las personas con una
edad comprendida entre 0 y 64 años**

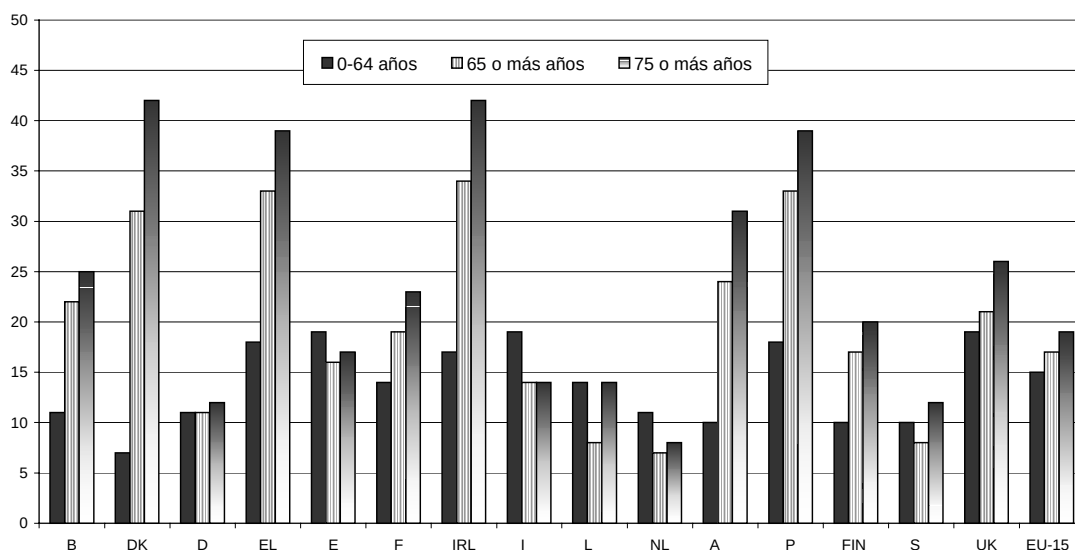


a) Véase la nota metodológica de las estadísticas de referencia en el anexo de los resúmenes nacionales.
Fuente: PHCE-BDU, Eurostat, versión de diciembre de 2002. Los datos del Reino Unido son provisionales. Se revisarán las ponderaciones correspondientes a los datos de España. Los datos de Suecia sólo se refieren a las personas menores de 85 años, véase la nota metodológica.

Los pensionistas de más edad (de más de 75 años) suelen presentar un mayor riesgo de pobreza que los pensionistas más jóvenes. Esto puede deberse a varios factores: las generaciones mayores pueden haber adquirido derechos de pensiones inferiores (por ejemplo, debido al empleo en sectores con fondos de pensiones menos desarrollados o en virtud de una legislación que dio lugar a unas pensiones menos generosas); la inflación puede haber erosionado el poder adquisitivo de una pensión individual con respecto al momento en que se solicitó; puede que haya más hogares unipersonales formados por una viuda o por un viudo sin las suficientes prestaciones para supervivientes para mantener unos ingresos equivalentes. Las mujeres constituyen la mayoría de estos pensionistas de más edad, es decir, de más de 75 años.

Gráfico 16

**Tasa de riesgo de pobreza con el 60% de la renta mediana^{a)}:
Personas entre 0 y 64 años, de 65 o más años, de 75 o más años**



a) Véase la nota metodológica de las estadísticas de referencia en el anexo de los resúmenes nacionales.
Fuente: PHCE-BDU, Eurostat, versión de diciembre de 2002. Los datos del Reino Unido son provisionales. Se revisarán las ponderaciones correspondientes a los datos de España. Los datos de Suecia sólo se refieren a las personas menores de 85 años, véase la nota metodológica.

La futura necesidad y, por tanto, el coste de estos ingresos mínimos garantizados dependerá en gran medida de si los futuros pensionistas han adquirido o no los suficientes derechos de pensión en virtud de regímenes públicos y privados como para elevarlas por encima de los niveles mínimos garantizados. Como consecuencia de un cambio estructural en los países del sur de Europa, un mayor número de personas ha desarrollado una vida laboral más larga y dispone de una buena cobertura de seguros de pensiones. La participación cada vez mayor de mano de obra femenina aumentará los derechos individuales de pensión de las mujeres. Por último, como se señalará en el objetivo 2, es probable que el desarrollo de los fondos privados de pensiones complementarias compense en varios países unas prestaciones de pensiones públicas algo menos generosas, sobre todo como consecuencia de indizaciones vinculadas a los precios en lugar de los ingresos y de mecanismos automáticos de ajuste vinculados a veces a un cambio hacia regímenes de cotizaciones definidas. La mayor parte de los Estados miembros esperan que los regímenes de ingresos mínimos garantizados sigan desempeñando un papel residual y no tengan que mantener a una parte importante de los pensionistas.

3.1.3. Conclusión: La eliminación del riesgo de pobreza en la tercera edad

Todos los Estados miembros disponen de fondos de pensiones que proporcionan un nivel mínimo de ingresos a las personas mayores que, por una u otra razón, no han adquirido los suficientes derechos de pensión. En 1998, en el conjunto de la UE, las personas mayores afrontaban el mismo riesgo de pobreza que las personas por de menos de 65 años. Sin embargo, en varios Estados miembros los riesgos de pobreza son bastante más altos para las personas mayores. Aún no se sabe si las medidas para mejorar los niveles de las pensiones mínimas y la evolución de los sistemas de

pensiones (mayor número de pensionistas con carreras profesionales completas, etc.) reducirán los riesgos de pobreza durante los próximos años.

3.2. **Objetivo 2: Permitir a las personas mantener su nivel de vida**

Proporcionar a todas las personas acceso a sistemas de pensiones adecuados, públicos o privados, por medio de los cuales puedan adquirir derechos de pensión que, en la medida de lo razonable, les permitan mantener su nivel de vida después de la jubilación.

El objetivo de los sistemas de pensiones no es sólo garantizar que las personas mayores no vivan en la pobreza. También deberían permitir a las personas, en la medida de lo razonable, mantener su nivel de vida después de la jubilación⁸. Los Estados miembros reconocen esta necesidad y la mayoría de ellos la satisfacen en gran medida en el marco de los sistemas obligatorios de pensiones (vinculados a los ingresos). Sin embargo, también favorecen la creación de fondos privados de pensiones en regímenes colectivos (segundo pilar) o individuales (tercer pilar) y fomentan tales ahorros para pensiones.

En general, los Estados miembros no tienen objetivos explícitos con respecto a los niveles de vida después de la jubilación. Alemania se ha propuesto mantener los niveles de sustitución entre un 67 % y un 68 % en el marco del primer pilar en 2030 para un trabajador con ingresos medios después de cuarenta y cinco años de seguro, pero esta cifra es bastante teórica y no representa necesariamente las pensiones reales. Grecia ha aprobado recientemente una ley con la que se pretende ajustar los coeficientes de sustitución al 70 % del régimen *básico* de pensiones *reduciendo* los coeficientes de sustitución para las generaciones de más edad y *aumentándolo* para las más jóvenes. Finlandia se ha marcado un objetivo de sustitución de ingresos del 60 % mediante el régimen obligatorio, con independencia del nivel de ingresos (nivel máximo para una carrera profesional de cuarenta años). Estos ejemplos se refieren al primer pilar. En cuanto a las pensiones de los pilares segundo y tercero, a veces se pueden deducir objetivos implícitos a partir de las disposiciones fiscales. Las cotizaciones a sistemas de pensiones sólo son deducibles de los ingresos hasta una cierta cuantía. En los Países Bajos, esta cuantía se limita a lo necesario para lograr un nivel de sustitución bruto del 70 % de los ingresos brutos finales después de cuarenta años de vida laboral.

3.2.1. *Acceso a mecanismos que, en la medida de lo razonable, permitan a las personas mantener su nivel de vida después de su jubilación*

En la mayor parte de los Estados miembros los regímenes obligatorios de pensiones proporcionan pensiones vinculadas a los ingresos, contribuyendo así a mantener el nivel de vida después de la jubilación. Las prestaciones en virtud de estos regímenes de pensiones están vinculadas a los ingresos obtenidos bien durante un número determinado de años hacia el final de la vida laboral o bien —cada vez más— durante toda la vida laboral.

⁸ Normalmente, para ello se necesitarán menos ingresos, dado que las personas mayores suelen tener menos obligaciones familiares, dejan de tener gastos relacionados con el trabajo y es más probable que tengan vivienda propia.

En tres Estados miembros, Dinamarca, Irlanda y Países Bajos, las pensiones obligatorias consisten principalmente en prestaciones de pensiones uniformes. En el Reino Unido, además de la pensión uniforme, la «segunda pensión pública» consiste en una pensión adicional vinculada a los ingresos que beneficia particularmente a las personas con bajos ingresos. Otras personas pueden renunciar a ella y optar, en cambio, por fondos privados profesionales o personales de pensiones. En estos países, la capacidad de mantener el nivel de vida después de la jubilación depende, en gran medida, del acceso a los fondos privados profesionales o personales de pensiones. Por tanto, lograr unos buenos índices de cobertura de dichos regímenes privados y unos niveles de prestación adecuados serán objetivos importantes para los responsables políticos. Los incentivos fiscales por sí solos no generarán automáticamente una cobertura generalizada, y varios Estados miembros confían en el sistema de negociación colectiva para lograr una mejor cobertura. En el cuadro 3 se resume la información de los informes relativos a las estrategias nacionales sobre la importancia de los fondos privados de pensiones, principalmente a través de regímenes profesionales.

Cuadro 3: Acceso a los regímenes privados de pensiones

País	Año	Importancia de los regímenes privados de pensiones
Bélgica	1999	- Beneficiarios: el 12,8 % de todos aquellos que reciben una pensión pública de jubilación. - El 35 % de los empleados a tiempo completo cotizan a un régimen profesional de pensiones⁹.
Dinamarca	1998	- El 82 % de los empleados a tiempo completo con una edad comprendida entre 15 y 59 años cotizan a un régimen profesional de pensiones. - Beneficiarios de ATP: 68 % de la población de más de 66 años
Alemania	1999	- El 28 % de los empleados del comercio y el 64 % de los de la industria estaban cubiertos (en la antigua Alemania Oriental, los porcentajes son del 16 % y el 20 %). En el conjunto de la antigua Alemania Occidental, aproximadamente la mitad de los trabajadores de sexo masculino cuyo último empleo pertenecía al sector privado recibe una pensión profesional de vejez. - Empleados del sector público: en 1999 se concedió una pensión pública suplementaria al 87 % de los hombres y al 52 % de las mujeres cuyo último empleo pertenecía al sector público de la antigua Alemania Occidental una pensión suplementaria. El sector público (excluidos los funcionarios como tales) está cubierto por convenios colectivos referentes a pensiones complementarias especiales. - El 7 % de los ingresos totales durante la tercera edad proceden del segundo pilar. Los convenios del tercer pilar representan el 10 % de los ingresos durante la tercera edad.
Grecia		Los fondos profesionales de pensiones se limitan principalmente a las empresas internacionales. Los fondos auxiliares deben transformarse en regímenes profesionales de pensiones.

⁹

Estas cifras subestiman la cobertura al no tener en cuenta las pensiones del segundo pilar de planes de pensiones sectoriales administrados por el *Fonds de Sécurité d'Existence* (sectores de la construcción y la metalurgia), las promesas en materia de pensiones hechas por los empresarios a los empleados individuales y las pensiones complementarias voluntarias para los trabajadores por cuenta propia.

País	Año	Importancia de los regímenes privados de pensiones
España	2001	Sólo el 10 % de los 5,89 millones de personas cubiertas por un plan de pensiones (seguros de vida individuales y seguros colectivos, mutualidades de previsión social, planes profesionales) participan en regímenes de pensiones profesionales, frente a un total de 16 290 000 personas que cotizan al sistema de seguridad social en 2002.
Francia	1999	Los regímenes profesionales voluntarios pagan aproximadamente el 1,7 % de las prestaciones totales por pensiones (sistema básico y regímenes profesionales obligatorios) a los empleados y a los trabajadores por cuenta propia. No se dispone de información sobre reservas contables gestionadas directamente por las empresas.
Irlanda	2002	- El 46,8 % de la mano de obra total con una edad comprendida entre 20 y 69 años participan en el régimen profesional de pensiones de su empleador. - La cobertura total de los regímenes privados asciende a casi el 51 %.
Italia	2001	El 8,7 % de los trabajadores que cotizan al régimen público de pensiones cotiza a un régimen complementario de pensiones (tanto colectivas como individuales); empleados del sector privado: 13,8 %; empleados del sector público: 0 %; empleados por cuenta propia: 3,7 %; hombres : 16,3 %; mujeres: 9,5 %.
Luxemburgo		- Los fondos profesionales de pensiones se restringen principalmente a las empresas del sector de servicios financieros. - En 2002 se introdujo un nuevo tipo de plan personal de pensiones.
Países Bajos	2001	El 91 % de todos los empleados son miembros de regímenes del segundo pilar.
	2000	El 83 % de los hogares formados por pensionistas reciben una pensión complementaria.
Austria	2001	283 000 personas han adquirido derechos a una pensión profesional en virtud de un régimen de pensiones basadas en la capitalización (< 10 %).
		35 000 personas reciben una pensión profesional de un régimen de pensiones basadas en la capitalización (< 2 % de los pensionistas).
Portugal	2000	- En 2000, 293 530 personas participaban en fondos de pensiones (cerrados o abiertos) en 2000, 184 075 de las cuales en fondos de pensiones cerrados. - En 2000 había 106 323 beneficiarios, frente a un total de 2 528 926 personas jubiladas en diciembre de 2001.
Finlandia	1999	Prestaciones de pensiones del segundo pilar: 0,5 % del PIB (regímenes obligatorios del primer pilar: 12 % del PIB).
Suecia	2001	Aproximadamente el 90 % de los trabajadores están cubiertos por algún tipo de convenio colectivo en materia de régimen de pensiones.
Reino Unido	2000/2001	- El 60 % de los hogares formados por pensionistas disponían de ingresos de una pensión profesional. El 71 % tenían ingresos de inversiones, incluidas las pensiones privadas. - El 44 % de la población en edad laboral cotiza a una pensión profesional o personal (hombres: 51 %, mujeres: 37 %).

Los instrumentos políticos para promover los fondos privados de pensiones son los incentivos fiscales —normalmente en forma de un modelo de imposición de las pensiones según el cual las cotizaciones y la rentabilidad de las inversiones están exentas, y las prestaciones se gravan—, la ayuda financiera directa en forma de subsidios (como la introducida en la última reforma de las pensiones en Alemania), o las disposiciones que obligan a participar en tales regímenes.

Los sindicatos y las federaciones de empresarios tienen un papel especialmente importante que desempeñar en varios Estados miembros. En los Países Bajos,

Dinamarca y Suecia, los interlocutores sociales celebraron convenios colectivos sobre fondos profesionales de pensiones en los distintos sectores. La participación en estos sistemas es obligatoria. Como consecuencia, las tasas de cobertura de tales sistemas son particularmente altas, hasta un 91 % de los empleados en el caso de los Países Bajos. Otros países (Alemania, Bélgica y España) siguen actualmente el mismo planteamiento. Italia también se plantea la posibilidad de hacer que la participación en fondos privados sea obligatoria.

Gracias a los sistemas obligatorios y a los convenios colectivos vinculantes, la participación en regímenes de pensiones que garantizan niveles de compensaciones de ingresos bastante altos después de una carrera profesional completa es obligatoria para la gran mayoría de los trabajadores en casi todos los Estados miembros. Irlanda es el único Estado miembro sin pensiones obligatorias vinculadas a los ingresos, y los niveles de las pensiones vinculadas a los ingresos de regímenes obligatorios son comparativamente bajos en el Reino Unido y Bélgica. En el Reino Unido, los empleados que no cotizan al régimen público están obligados a participar en un régimen profesional o personal de pensiones que cumpla ciertos criterios específicos. Bélgica presenta un índice de sustitución bajo con respecto a los Estados miembros que cuentan con un sistema de pensiones vinculado a los ingresos.

Existen temores sobre las posibles incompatibilidades de los regímenes de pensiones profesionales obligatorias a nivel sectorial con la legislación europea en materia de competencia. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas considera que dichos regímenes son empresas y, por tanto, necesita realizar una evaluación caso por caso para decidir si sus objetivos sociales justifican la participación obligatoria¹⁰. Hasta ahora, la legislación en materia de competencia no ha representado un obstáculo serio para el desarrollo de los regímenes sectoriales obligatorios de pensiones, pero es posible que los responsables políticos necesiten una mayor seguridad jurídica.

Los empleados pueden tener libertad para decidir si desean cotizar a un régimen de pensiones vinculado a su empleo o ahorrar en un plan personal de jubilación sin ningún vínculo con el mismo. Sin embargo, es lógico que se ofrezcan pensiones complementarias en el marco del empleo, pues, en definitiva, el objetivo es sustituir los ingresos del trabajo. Además, los seguros de pensiones para grupos suelen ser más baratos. Por último, elegir el producto adecuado para un plan de jubilación puede resultar sumamente difícil para la mayoría de los consumidores. Irlanda y el Reino Unido cuentan con una tradición de pensiones profesionales voluntarias, y abordan los problemas de las diferencias de cobertura y de la complejidad introduciendo nuevos planes de pensiones, a saber, las llamadas «*stakeholder pensions*» en el Reino Unido y las «*Personal Retirement Savings Accounts*» en Irlanda. Ambos son voluntarios para el empleado, pero el empresario tiene que ponerlos a su disposición en caso de que no tengan un régimen profesional de pensiones.

Las pensiones del tercer pilar también pueden ser difíciles de distinguir de otros esfuerzos individuales destinados a proporcionar un nivel de vida adecuado después de la jubilación, entre los cuales están, en particular, la propiedad de una vivienda,

¹⁰

Véase en particular la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 21 de septiembre de 1999, en el asunto C-67/96 (Albany International).

que tiene mucha importancia en cuanto al nivel de vida, y que, desafortunadamente, aún no se recoge en la Encuesta sobre los Hogares de la Comunidad Europea (en la que no se incluyen las rentas ni los ingresos imputados). Entre otros mecanismos que contribuyen a mantener el nivel de vida después de la jubilación están la atención sanitaria y la atención permanente —que cobran más importancia conforme las personas envejecen—, el apoyo a la vivienda y ciertas ventajas, como el transporte público gratuito, las licencias de televisión, etc.

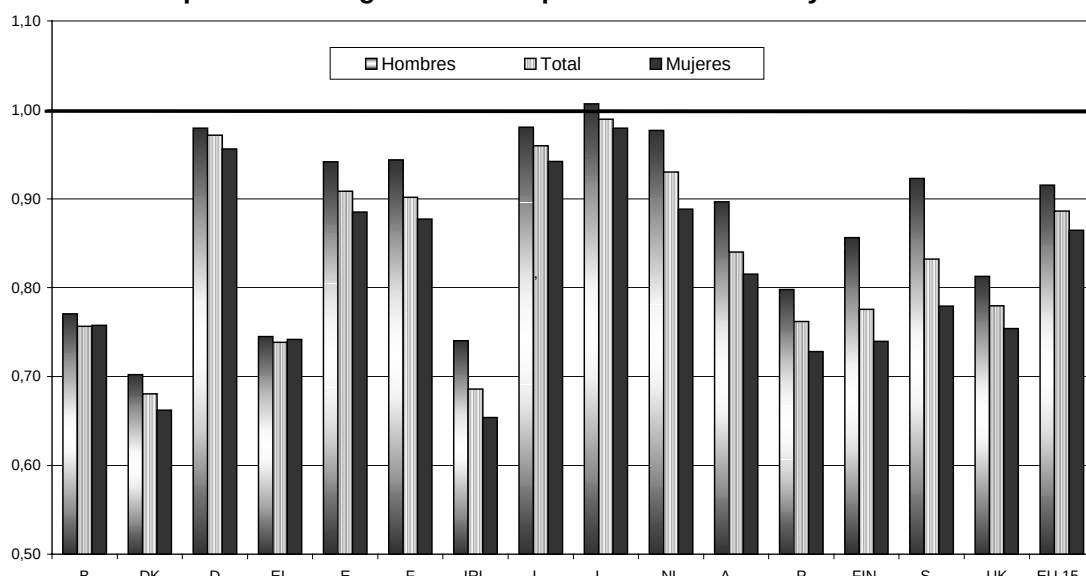
La fiscalidad también puede contribuir de forma significativa a elevar el nivel de vida relativo de las personas mayores. Los coeficientes de sustitución netos (impuestos excluidos) son superiores a los coeficientes de sustitución brutos que reflejan tipos impositivos progresivos y pensiones especiales para los pensionistas y las personas mayores. Además, los jubilados no tienen que realizar ciertas cotizaciones a la seguridad social. Sin tener en cuenta todos estos factores no es posible evaluar si los niveles de las pensiones son adecuados. Por tanto, los coeficientes de sustitución brutos no bastan para evaluar si un sistema de pensiones es adecuado.

Teniendo en cuenta las limitaciones de los datos del Panel de Hogares de la Comunidad Europea mencionadas en el apartado anterior y en el primer objetivo, se puede observar que los ingresos de las personas de más de 65 años no están muy por debajo de los de las personas más jóvenes. Se dan diferencias significativas entre hombres y mujeres, con una diferencia sorprendentemente amplia en Suecia que puede deberse a la preferencia por las prestaciones individuales en vez de por las derivadas (de supervivencia)¹¹. Sin embargo, para interpretar tales resultados es necesario tener en cuenta el tipo de hogar en que la gente vive, ya que en los datos del PHCE sólo se incluyen los ingresos de los hogares, y no los individuales.

¹¹ La pérdida de la pareja da lugar una drástica reducción de los ingresos si los ingresos de la misma no se ven sustituidos parcialmente mediante una prestación de supervivencia. Esto afectará especialmente a las mujeres, que cuentan con más probabilidades que los hombres de sobrevivir a su pareja.

Gráfico 17

**Porcentaje de ingresos de las personas de 65 o más años
respecto a los ingresos de las personas de entre 0 y 64 años^{a)}**



a) Véase la nota metodológica de las estadísticas de referencia en el anexo de los resúmenes nacionales.
Fuente: PHCE-BDU, Eurostat, versión de diciembre de 2002. Los datos del Reino Unido son provisionales. Se revisarán las ponderaciones correspondientes a los datos de España. Los datos de Suecia sólo se refieren a las personas menores de 85 años, véase la nota metodológica.

3.2.2. Evolución probable de los coeficientes de sustitución

Los futuros niveles de las pensiones respecto a los ingresos (niveles de sustitución de ingresos) dependerán de una serie de factores diversos. Los informes relativos a las estrategias nacionales muestran la tendencia de los sistemas obligatorios a ser un poco menos generosos como consecuencia de una serie de ajustes. Varios países han ampliado —o están ampliando— el período del historial individual de ingresos que se utiliza para calcular los derechos de pensión (por ejemplo Francia, España, Portugal y Finlandia). De este modo, en vez de considerar los años de ingresos más altos del final de la vida laboral, se tienen en cuenta los ingresos obtenidos durante un período mucho más largo o, incluso, durante toda la vida laboral, lo cual normalmente dará lugar a unos niveles de pensiones más bajos, especialmente si los ingresos del pasado no se ajustan bien al crecimiento salarial (nominal).

Los niveles de pensiones también pueden reducirse mediante ajustes en la fórmula utilizada para calcular las prestaciones. La introducción de un factor de ajuste demográfico ha supuesto un avance importante. En los nuevos regímenes de pensiones de Suecia y de Italia, el aumento de la esperanza de vida hará que baje el coeficiente de sustitución, a menos que la gente retrase su jubilación.

Entre los países en los que predominan las pensiones públicas uniformes, los Países Bajos y Dinamarca se esfuerzan por mantener el vínculo con los ingresos medios, con objeto de que el coeficiente de sustitución permanezca inalterado. El Reino Unido garantiza un vínculo con los precios (con un mínimo del 2,5 %) para la pensión pública básica, y vincula a los ingresos la cuantía mínima en función de la renta (*Pension Credit*). Irlanda pretende aumentar apreciablemente la pensión mínima no contributiva a más tardar en 2007, y es probable que también aumente las

pensiones contributivas para garantizar que estas últimas sigan estando por encima de las prestaciones no contributivas; por tanto, se puede esperar que los coeficientes de sustitución aumentarán a medio plazo.

Es necesario hacer una distinción entre los coeficientes de sustitución teóricos y empíricos. En algunos países, los regímenes obligatorios de pensiones vinculados a los ingresos dan lugar a coeficientes de sustitución muy elevados por una carrera profesional completa. Sin embargo, en ciertos casos, los actuales niveles de pensión medios resultan bajos en comparación con los ingresos, al reflejar sistemas de pensión en proceso de maduración, carreras profesionales incompletas o ingresos no declarados en el pasado. En los países del sur de Europa, la modernización económica —con sus subsiguientes cambios en materia de empleo— dará lugar a unas mejores pensiones en el futuro. El aumento de la participación de la mano de obra femenina en todos los Estados miembros también elevará las pensiones medias. Por tanto, la tendencia hacia unas normas menos generosas con respecto a las prestaciones se compensará, en gran medida, por los efectos de unas carreras profesionales más largas y de unos ingresos más elevados.

Una forma importante de mantener la adecuación de las pensiones de los regímenes obligatorios será permitir que las personas adquieran derechos de pensión adicionales trabajando más tiempo. Éste es el caso, en especial, de los regímenes de Suecia y de Italia, que están llegando a ser neutros actuarialmente. El informe italiano muestra que se podrá lograr un coeficiente de sustitución similar al actual de un trabajador normal que se jubile a los 60 años, después de 35 trabajando, jubilándose a los 65 años después de haber trabajado durante 40. Francia pretende elevar la edad de jubilación anticipada de 60 años, pero el número de años de cotización necesarios para percibir una pensión completa se elevó de treinta y siete años y medio a cuarenta años, una medida que exigirá que muchos empleados de oficina permanezcan más tiempo en el mercado laboral, mientras que los trabajadores manuales (que empezaron a trabajar a una edad más temprana y suelen presentar una menor esperanza de vida) puedan seguir jubilándose a los 60 años. Si bien en algunos países se han introducido complementos de pensiones con objeto de retrasar la jubilación, en la mayoría de los Estados miembros sigue siendo necesario realizar reformas para que las personas puedan mejorar sus derechos a prestaciones por trabajar más tiempo (véase el objetivo 5).

Por lo que se refiere a los fondos privados de pensiones, cabe esperar que su contribución a los ingresos aumente en la mayoría de los Estados miembros, lo cual reflejará que el desarrollo de los regímenes profesionales de pensiones es reciente incluso en los países con tasas de cobertura más altas (según los niveles de los regímenes de pensiones). Por tanto, es de esperar que, durante las próximas décadas, aumente notablemente el número de pensionistas con derecho a prestaciones por una carrera profesional completa.

La información presentada en los informes relativos a las estrategias nacionales no permite establecer comparaciones sistemáticas de los niveles de sustitución actuales o futuros en los Estados miembros. El subgrupo sobre indicadores del Comité de protección social trabaja actualmente para intentar calcular los coeficientes de sustitución y su evolución como consecuencia de las reformas de las pensiones. No es posible determinar si la confianza expresada en los informes relativos a las estrategias nacionales está justificada, dado que es muy difícil predecir los futuros

niveles de las pensiones a la vista de las medidas de reforma que son necesarias y de la incertidumbre sobre el rendimiento de los mercados financieros.

3.3. Objetivo 3: Promover la solidaridad

<i>Promover la solidaridad intra e intergeneracional.</i>

3.3.1. Solidaridad intergeneracional

Los Estados miembros intentan garantizar que las personas cuya edad es superior a la de jubilación tengan unos ingresos dignos en relación con el resto de la población en su conjunto. A este respecto, la mayoría de los Estados miembros informan de que, en general, la situación relativa de las personas mayores en cuanto a sus ingresos es buena o, por lo menos, satisfactoria, lo cual coincide ampliamente con los datos del PHCE presentados en el gráfico 17, especialmente si tenemos en cuenta que dichos datos pueden subestimar el bienestar relativo de los hogares formados por personas mayores. Grecia y Francia declaran que es probable que las personas mayores se beneficien además de la posesión de un patrimonio, particularmente en forma de propiedad de una vivienda. Según las estadísticas nacionales francesas, los hogares formados por pensionistas disponen de unos ingresos equivalentes al 91 % de la media. Finlandia informa de que los ingresos familiares medios de los pensionistas alcanzan el 90 % del nivel de la población en su conjunto (durante la ralentización económica de principios de los años noventa, el porcentaje superó el 100 %).

La mayoría de los informes relativos a las estrategias nacionales hacen referencia a su sistema de reparto como mecanismo principal para garantizar la solidaridad entre las personas jóvenes y las personas mayores. Sin embargo, no debería interpretarse sistema de reparto como sinónimo de solidaridad. Es evidente que la primera generación de pensionistas en un régimen de reparto se benefició de la solidaridad nacional (en lugar de la solidaridad familiar). Sin embargo, en el caso de las generaciones subsiguientes puede existir un vínculo evidente las cotizaciones y las prestaciones que implique una escasa redistribución.

Por otra parte, puede darse un carácter solidario en los regímenes de pensiones basadas en la capitalización. En el informe de los Países Bajos se menciona el hecho de que, en general, sus regímenes de pensiones basadas en la capitalización del segundo pilar son de prestaciones definidas, los cuales pueden tener un carácter redistributivo (de la generación en activo a la generación jubilada), dado que la generación en activo puede tener que compensar parcialmente las épocas de bajo rendimiento de las inversiones mediante unas cotizaciones más elevadas, mientras que, en los períodos de inversión rentables, las plusvalías pueden ser transferidas a la siguiente generación. Por otra parte, incluso los sistemas de reparto pueden tener características que van en contra del principio de solidaridad: en los regímenes en los que las pensiones se basan en los ingresos finales, la redistribución favorecer a las personas cuyos ingresos van aumentando, las cuales suelen tener ingresos superiores a la media.

Esta posibilidad de que se produzca una redistribución injusta mediante el sistema de pensiones fue uno de los motivos para sustituir los antiguos regímenes de pensiones de Suecia y de Italia por unos nuevos basados en una neutralidad actuarial que implica que el valor total de las pensiones refleja la suma de las cotizaciones realizadas durante la vida laboral. En el marco del régimen vinculado a los ingresos,

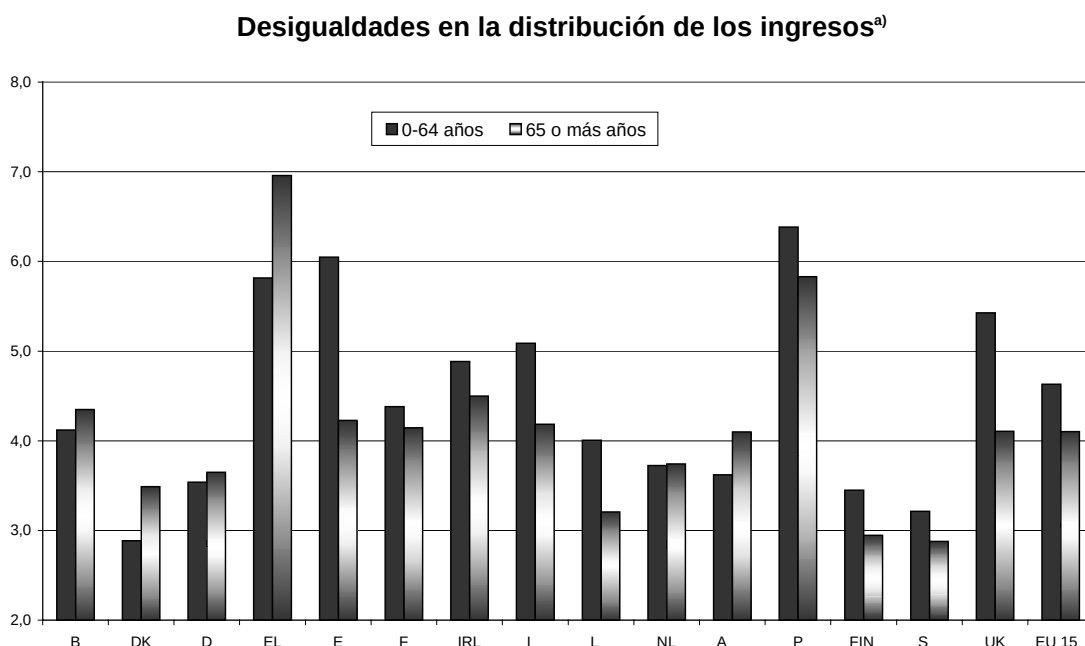
tiene lugar la redistribución entre hombres y mujeres (mediante coeficientes actuariales unisex) y a favor de otras categorías mediante créditos de pensiones y pensiones garantizadas que se financian a partir del presupuesto general y, por tanto, de los impuestos.

La preferencia por la neutralidad actuarial en los regímenes de pensiones no impide que las autoridades públicas puedan conceder derechos de pensión adicionales a las personas con rentas bajas o por los períodos durante los cuales un individuo no tuvo ingresos y no pudo cotizar. Los mecanismos para garantizar unos ingresos mínimos a las personas mayores o mejorar su nivel de vida (véanse los objetivos 1 y 2) son claras manifestaciones de solidaridad. Los Estados miembros suelen conceder derechos de pensión por ciertos períodos sin cotización, como por ejemplo los períodos dedicados al cuidado de los hijos o de personas mayores o con discapacidad, a la educación superior, o los períodos de desempleo, incapacidad o enfermedad. Parece que existe una tendencia a consolidar estos mecanismos de solidaridad en los Estados miembros que suelen financiarse a través del presupuesto general en lugar de a través de los ingresos por cotizaciones.

3.3.2. *Solidaridad entre las personas mayores*

Varios Estados miembros establecen, bien como objetivo explícito o bien como objetivo claramente implícito de sus sistemas de pensiones, la promoción de una distribución más igualitaria de los ingresos entre los pensionistas en relación con el conjunto de la población (España, Bélgica, Grecia, Italia, Países Bajos y Suecia). El gráfico 18 pone de manifiesto que la diferencia entre el 20 % de la población con una distribución de ingresos más elevada y el 20 % con una distribución más baja es menos acentuada entre las personas de más de 65 años que entre las personas cuya edad está comprendida entre los 0 y los 64 años (con las excepciones de Grecia, Dinamarca, Alemania, Austria y Bélgica, donde otros factores descompensan el efecto igualador de las pensiones públicas).

Gráfico 18



a) Proporción entre los ingresos totales que recibe el 20% de personas con los ingresos más altos de una población determinada (quintal superior) y el 20% de las personas de esa misma población con los ingresos más bajos (quintal inferior). Véase además la nota metodológica de las estadísticas de referencia.
Fuente: PHCE-BDU, Eurostat, versión de diciembre de 2002. Los datos del Reino Unido son provisionales. Se revisarán las ponderaciones correspondientes a los datos de España. Los datos de Suecia sólo se refieren a las personas menores de 85 años, véase la nota metodológica.

Los Estados miembros resaltan una serie de características de sus regímenes del primer pilar que deberían reducir las desigualdades de renta entre las personas mayores. En efecto, la mayoría de los Estados miembros mencionan a este respecto los mecanismos redistributivos de sus sistemas y, en particular, las pensiones o los ingresos mínimos garantizados para las personas mayores, así como los derechos de pensión por períodos de cuidado de los hijos, enfermedad o desempleo. Por ejemplo, los Países Bajos señalan que en su sistema de reparto del primer pilar, todos los residentes adquieren anualmente derechos de la misma cuantía. Bélgica enumera una serie de disposiciones de su sistema que redistribuyen los ingresos de los pensionistas más ricos a los más pobres, entre las cuales están las cuantías mínimas y máximas de las pensiones, un gravamen (*cotisation de solidarité*) sobre las pensiones más elevadas, y las cotizaciones para el seguro médico, que sólo se gravan por encima de un umbral determinado.

Los mecanismos de solidaridad de los sistemas de pensiones tienen implicaciones importantes para la igualdad entre los sexos. Debido a su menor participación en el mercado laboral, tanto en el presente como en el pasado, las mujeres reciben pensiones inferiores a las de los hombres, pero se benefician más de las pensiones mínimas garantizadas y de derechos de pensión por períodos de cuidado de los hijos. Los Países Bajos también señalan que la utilización de coeficientes actuariales unisex representa una redistribución a favor de las mujeres que, gracias a su mayor esperanza de vida, reciben su pensión durante más tiempo que los hombres.

En la mayoría de los informes relativos a las estrategias nacionales se observa que los pensionistas de edad más avanzada suelen recibir pensiones inferiores a las de los pensionistas de menor edad. Detrás de este hecho existe una serie de factores. El cálculo de los derechos de pensión en relación con el sueldo final supone una ventaja para los pensionistas más recientes. Las mejoras progresivas de la cobertura y de las condiciones según las cuales se calculan los derechos de seguro han beneficiado a aquellos que formaron parte de la mano de obra en un período más reciente. La proporción de mujeres aumenta en los grupos de edad más avanzada y, dado que tienen derechos de pensión individuales inferiores y prestaciones de supervivencia bajas, se reducirá la renta media en los grupos de edad más avanzada. Como consecuencia, los pensionistas de más edad se encuentran desproporcionadamente representados entre los beneficiarios de las pensiones mínimas. Aunque reconocen esta tendencia, los Estados miembros aducen que la atención continua a la mejora de los ingresos mínimos garantizados y otros mecanismos de solidaridad corrigen en cierta medida la distribución de la renta. Francia cita datos nacionales que ponen de manifiesto que la pensión bruta media de los pensionistas de más edad asciende al 60 % respecto a la de los pensionistas más jóvenes. Sin embargo, si se tienen en cuenta las deducciones de impuestos y de otro tipo, así como las prestaciones que se ofrecen a los pensionistas, el porcentaje asciende al 90 %.

Bélgica e Italia reconocen que las desigualdades de renta entre los hogares formados por pensionistas son una preocupación continua. Italia afirma que las rentas son más desiguales entre los pensionistas más jóvenes, lo cual refleja la importancia cada vez mayor de las pensiones profesionales (que suelen ser menos redistributivas) y de los

ingresos de otras fuentes en este grupo (sobre todo del capital). El Reino Unido declara que los ingresos del 20 % más rico de los pensionistas aumentaron en un 80 % entre 1979 y 1996-1997, mientras que los del 20 % más pobre aumentaron sólo en un 30 %, lo cual es atribuible al crecimiento de las pensiones privadas y profesionales, una tendencia de la que no se han beneficiado los pensionistas más pobres. Por tanto, las reformas introducidas desde 1997 han centrado sus recursos en los grupos más pobres.

Por último, Italia y Grecia señalaron que la acumulación histórica de distintos fondos de pensiones para los diversos grupos profesionales, que han ofrecido tasas de rentabilidad diferentes a sus miembros, representa otra dimensión de la desigualdad entre los pensionistas. Por tanto, la consolidación del sistema y la creación de una justicia entre los distintos sistemas es y ha sido un aspecto de sus políticas.

3.3.3. El envejecimiento y la evolución probable de las desigualdades

En varios informes de estrategia nacional se debate la evolución probable de las desigualdades y cómo se puede mantener la solidaridad habida cuenta del envejecimiento demográfico. Dinamarca señala que es más probable que los nuevos pensionistas, tanto actuales como futuros, perciban pensiones profesionales u otras pensiones basadas en el ahorro. En consecuencia, Dinamarca prevé que los coeficientes de sustitución seguirán subiendo y que, al mismo tiempo, la renta se distribuirá más uniformemente entre los jubilados. Así pues, sobre la base de las características actuales de su sistema, se podrá mantener la solidaridad intra e intergeneracional.

La mayoría de los Estados miembros sostiene que sus sistemas, a la vista de las tendencias sociales actuales (por ejemplo, hacia una participación más alta de la mano de obra femenina) y gracias a las mejoras en las pensiones básicas garantizadas, cumplirán mejor en el futuro este doble objetivo de solidaridad. Sólo algunos Estados miembros hacen referencia a posibles impactos negativos en el doble objetivo de solidaridad como consecuencia de los ajustes realizados en aras del mantenimiento de la viabilidad financiera de los sistemas públicos. De este modo, Italia reconoce que los niveles actuales de los coeficientes de sustitución se verán reducidos. Alemania también prevé una bajada de los coeficientes de sustitución del primer pilar, pero apoya decididamente los fondos de pensiones basadas en la capitalización para compensar esta pérdida. También Italia pretende desarrollar las pensiones complementarias para compensar la reducción de las prestaciones públicas.

Algunos Estados miembros hacen referencia al aumento de la presión que sufren los sistemas debido a la mayor esperanza de vida. Las implicaciones financieras de esta tendencia pueden hacerse más manejables encaminándolas hacia regímenes de contribuciones definidas, de manera que los regímenes de pensiones tengan en cuenta la mayor longevidad al determinar la cuantía de las pensiones. Sin embargo, en el informe de estrategia de los Países Bajos se menciona explícitamente que, en el marco de los regímenes de prestaciones definidas, la mayor esperanza de vida no tiene implicaciones directas sobre la cuantía de la pensión pagada. Los Países Bajos señalan también un estudio en el que se compararon planes de pensiones de prestaciones definidas que tenían en cuenta la solidaridad intergeneracional con planes de pensiones de cotizaciones definidas que no tenían en cuenta esta forma de solidaridad. En el estudio se averiguó que, para cubrir el mismo riesgo de una

disminución en el resultado de las pensiones, las cotizaciones a un régimen de cotizaciones definidas tendrían que ser un 25 % más altas que las realizadas en un régimen de prestaciones definidas.

El informe sobre la estrategia nacional de Suecia añade otra dimensión al concepto de solidaridad. En el nuevo régimen obligatorio de pensiones, tanto el elemento de reparto como el elemento de la prima (financiada) se ajustarán con objeto de reflejar los aumentos en la esperanza de vida media de las generaciones sucesivas. El informe explica que el mecanismo está destinado a garantizar una rentabilidad constante de las cotizaciones de pensiones a todos los individuos y todas las generaciones. Con dicha tasa de rentabilidad constante, una mayor esperanza de vida tiene que traducirse en unos índices de cotización más altos o en unas vidas laborales más largas. A medida que se fija el índice de cotización, se invita a que las personas amplíen sus vidas laborales si quieren mantener el mismo nivel de pensiones que las generaciones anteriores.

3.3.4. Conclusión: El futuro de la solidaridad

El apoyo público a los elementos de solidaridad de los sistemas de pensiones es muy grande, y los Estados miembros lo han reforzado con sus recientes reformas. Esto debería suponer una protección eficaz contra los riesgos de pobreza, pero puede que no baste para impedir que los ingresos medios de las personas mayores sean inferiores a los de las personas más jóvenes o para impedir que crezcan las disparidades de ingresos entre las personas mayores. Una mayor dependencia de los fondos privados de pensiones podría aumentar la desigualdad, dado que las pensiones privadas reflejan los ingresos con más exactitud y suelen ser más accesibles para las personas con mayores ingresos. Por otra parte, muchos Estados miembros promueven un mejor acceso a estos regímenes. Un factor importante que determinará la desigualdad futura entre las personas jóvenes y las personas mayores, y entre los pensionistas será la evolución de los derechos de pensión de las mujeres, que constituyen la mayoría de las personas mayores (y son las que tienen, actualmente, los ingresos más bajos [véase también el objetivo 10]). Se requieren mejores herramientas para supervisar la eficacia de los mecanismos de solidaridad.

Cuadro 4: Descripción de las estrategias nacionales para garantizar la adecuación de las pensiones

	Principales elementos de la estrategia para garantizar la adecuación de las pensiones	Observaciones
B	Los fondos de pensiones seguirán siendo garantizados principalmente mediante el régimen obligatorio de pensiones vinculadas a los ingresos. Este régimen se complementará por regímenes profesionales que deberán establecerse mediante convenios colectivos con objeto de evitar una disminución importante de los coeficientes de sustitución. Los recursos mínimos se garantizan a través de fondos del sistema de pensiones y de un régimen especial de asistencia social para las personas mayores (GRAPA).	La asistencia social a las personas mayores está indizada a los precios y se pueden hacer ajustes adicionales cada dos años. A falta de estos últimos, los riesgos podrían aumentar. Los coeficientes de sustitución del primer pilar tienen a disminuir, y aún no se sabe si los regímenes del segundo pilar se desarrollarán lo suficiente como para compensar dicha disminución. Por otra parte, puede que haya que mejorar los fondos de pensiones de los trabajadores por cuenta propia.

	Principales elementos de la estrategia para garantizar la adecuación de las pensiones	Observaciones
DK	Se paga una pensión uniforme basada en la residencia a todas las personas mayores de 65 años. Existen complementos concedidos en función de la renta. Un régimen obligatorio complementario (ATP) proporciona un pequeño complemento basado en las cotizaciones, y no vinculado a los ingresos. Los regímenes profesionales de pensiones basaron en convenios colectivos se extendieron rápidamente desde finales de los años ochenta y ahora cubren a más del 80 % de los trabajadores.	La pensión uniforme está vinculada a los ingresos y, por tanto, debería seguir impidiendo eficazmente las situaciones de severa pobreza. A pesar de ello, los ingresos relativos de las personas mayores son moderados, pero mejorarán como consecuencia del desarrollo masivo de las pensiones profesionales.
D	El régimen obligatorio de pensiones vinculadas a los ingresos es la principal fuente de ingresos de las personas mayores. Una leve disminución de su nivel de sustitución deberá ser compensada por el crecimiento de los fondos privados de pensiones que reciben una importante ayuda financiera mediante desgravaciones fiscales y subvenciones (destinadas los grupos rentas más bajas). Los ingresos mínimos garantizados a través del sistema de asistencia social se han hecho más eficaces al no tener en cuenta los ingresos de los descendientes.	Los riesgos de pobreza en la tercera edad son bajos y el nivel de renta relativo de las personas mayores es alto. Las reformas recientes deberían mejorar la situación de los pensionistas con rentas bajas y, siempre que las pensiones complementarias apoyadas por el gobierno se desarrollen bien, la sustitución de los ingresos seguirá siendo adecuada.
EL	Las pensiones públicas vinculadas a los ingresos de una serie de instituciones de pensión (fondos de seguros primarios y fondos auxiliares) son la principal fuente de ingresos. Un gran número de pensionistas recibe prestaciones mínimas (no contributivas del OGA, y contributivas de los demás fondos). Se concede una pensión complementaria vinculada a los ingresos (EKAS) sobre una base uniforme a fin de elevar los ingresos por encima de la pensión mínima. Los fondos auxiliares deberán desarrollarse en regímenes profesionales de pensiones.	El sistema griego de pensiones tiene que enfrentarse a un desafío en cuanto a su adecuación: altos riesgos de pobreza, nivel de vida relativamente bajo y gran desigualdad. Actualmente la solidaridad familiar mitiga estos riesgos. La adecuación debería mejorar, dado que cada vez se jubila más gente después de haber cotizado durante toda la vida laboral y gracias a la consolidación de los regímenes y la equiparación de los derechos entre las generaciones.
E	El sistema público de pensiones vinculadas a los ingresos es la principal fuente de renta. Se garantiza un nivel mínimo de ingresos mediante pensiones mínimas contributivas (después de 15 años de cotización) y pensiones mínimas no contributivas más bajas. Se debe impulsar el desarrollo de las pensiones profesionales, especialmente en las PYME, mediante la negociación colectiva.	Los riesgos de pobreza son bajos y el nivel de vida relativo de las personas mayores es alto. El régimen público de pensiones de España ofrece altos coeficientes de sustitución teóricos. Cabe esperar que esto se traduzca en unas pensiones cada vez mayores, conforme haya más pensionistas con carreras profesionales completas.
F	Un primer pilar en dos vertientes proporciona altos coeficientes de sustitución. La primera vertiente es el régimen público, que presenta elementos de solidaridad más fuertes; la segunda se basa en los convenios colectivos y en ella se da una estrecha relación entre cotizaciones y prestaciones. Queda poco espacio para los fondos de pensiones del segundo pilar. Se garantizan unos ingresos mínimos en forma de pensión mínima o de unas prestaciones no contributivas más bajas concedidas en función de la renta.	Los riesgos de pobreza son bajos y los ingresos relativos, altos. Es poco probable que los ajustes en los niveles de prestaciones destinados a mantener la viabilidad financiera amenacen la adecuación de las pensiones, especialmente si trabajar más tiempo permite a los individuos obtener una pensión de jubilación mejor.
IRL	El primer pilar proporciona prestaciones uniformes financiadas mediante las cotizaciones que están ligeramente por encima de las pensiones de asistencia social concedidas en función de la renta, las cuales están destinadas a cubrir los gastos diarios y deberán aumentarse sustancialmente durante los próximos años. El mantenimiento de la renta se logra mediante las pensiones profesionales y privadas voluntarias, que se fomentan mediante un tratamiento fiscal favorable. Sin embargo, si la cobertura no aumenta sustancialmente durante los próximos tres años, se tomarán en consideración otras medidas.	Los aumentos anunciados en las prestaciones de las pensiones públicas deberían reducir los riesgos de pobreza, particularmente entre las mujeres de edad más avanzada. Se requerirá una cobertura más completa de los regímenes del segundo o del tercer pilar, con el fin de aumentar a largo plazo los niveles de ingresos relativos de los pensionistas. Irlanda es el único Estado miembro en que la mayoría de los trabajadores no dispone de pensiones obligatorias vinculadas a los ingresos.

	Principales elementos de la estrategia para garantizar la adecuación de las pensiones	Observaciones
I	Se está introduciendo progresivamente un nuevo régimen de pensiones de cotizaciones definidas teóricas que reducirá los coeficientes de sustitución comparados con el régimen actual de prestaciones definidas, pero ofrece la oportunidad de lograr niveles similares mediante la prolongación de la carrera profesional. El gobierno también promueve regímenes profesionales de pensiones, especialmente a través de la transformación de los regímenes de indemnización por despido en regímenes de pensiones. Se garantiza un nivel mínimo de ingresos mediante una pensión mínima.	Los riesgos de pobreza son bajos y los ingresos relativos, altos. La reducción de los coeficientes de sustitución como consecuencia de la introducción del nuevo régimen de pensiones puede ser compensada trabajando más tiempo y, posiblemente, mediante una mayor contribución a los ingresos por parte de los regímenes complementarios. Parece que un gran número de trabajadores atípicos sólo tiene una previsión de pensiones mínimas.
L	El régimen obligatorio de pensiones vinculado a los ingresos proporciona un alto nivel de sustitución de los mismos, lo cual limita la necesidad de pensiones complementarias. No obstante, el gobierno promueve su desarrollo. La pensión mínima es proporcional al número de años de cotización. La asistencia social está disponible como último recurso.	Si se mantienen los niveles actuales de las pensiones y conforme más mujeres adquieran derechos de pensión importantes no debería haber problemas de adecuación.
NL	Se paga una pensión uniforme universal basada en la residencia cuya cuantía depende del salario mínimo legal neto, que se basa en los ingresos medios. El mantenimiento del nivel de vida es tarea de los regímenes profesionales de pensiones que, gracias a convenios colectivos vinculantes, cubren a más del 90 % de los trabajadores.	El sistema neerlandés protege mejor a las personas mayores contra el riesgo de pobreza que a las personas jóvenes y proporciona un buen nivel de vida relativo a los hombres, y algo inferior a las mujeres. Sin embargo, cabe esperar que aumenten los derechos de pensiones profesionales de las mujeres.
A	El régimen público de pensiones vinculado a los ingresos garantiza un alto nivel de sustitución de los mismos. Como consecuencia, la necesidad de regímenes complementarios es limitada. Sin embargo, el gobierno intenta promover su desarrollo mediante la transformación de la indemnización por despido en pensiones de vejez. Se garantiza una pensión mínima en forma de complemento de derechos de pensión insuficientes.	El sistema está concebido para proporcionar pensiones adecuadas a las personas que cuenten con un buen historial de seguro. Conforme más mujeres con historiales de carreras profesionales completas perciban su pensión, los riesgos de pobreza deberán reducirse y el nivel de vida relativo podría aumentar aunque las pensiones públicas se reduzcan algo.
P	En teoría, el régimen público de pensiones vinculado a los ingresos ofrece altos coeficientes de sustitución. Sin embargo, debido a los bajos ingresos y las carreras profesionales breves, las pensiones reales son bajas por término medio. La importancia de los fondos de pensiones del segundo y del tercer pilar ha disminuido recientemente. La prioridad del gobierno es aumentar las pensiones mínimas hasta el nivel de los salarios mínimos a fin de combatir la pobreza entre las personas mayores.	Portugal tiene que enfrentarse al desafío que representa el riesgo de pobreza debido a un nivel del vida relativamente bajo. Las medidas previstas para elevar las pensiones mínimas deberían aliviar los problemas a corto plazo. A más largo plazo, la situación debería mejorar a medida que más gente se jubile con carreras profesionales e historiales de cotización completos.
FIN	El régimen obligatorio de pensiones vinculadas a los ingresos está destinado a proporcionar un coeficiente de sustitución del 60 % incluso para las personas de ingresos elevados. Las pensiones complementarias desempeñan un papel de menor importancia. Se paga una pensión nacional básica a las personas cuya pensión vinculada los ingresos sea inferior a 1 000 euros. El importe también depende de cuánto tiempo se haya residido en Finlandia.	Parece que el sistema ofrece una protección eficaz contra la pobreza, siempre que el valor de la pensión nacional no baje apreciablemente en relación con los ingresos. Habrá más oportunidades de percibir una pensión más alta gracias a una mayor tasa de acumulación de los derechos de pensión de los trabajadores de más edad.

	Principales elementos de la estrategia para garantizar la adecuación de las pensiones	Observaciones
S	El nuevo régimen de pensiones vinculadas a los ingresos relaciona estrictamente las prestaciones con las cotizaciones. La cuantía de la pensión disminuirá conforme aumente la longevidad o desciendan los ingresos medios. Las pensiones vinculadas a ingresos bajos se complementan hasta un mínimo garantizado que se indiza en relación con la inflación. La cuantía garantizada depende cuánto tiempo se haya residido en el país. Las pensiones profesionales cubren aproximadamente al 90 % de los trabajadores.	El diseño del sistema de pensiones vinculadas a los ingresos, incluido el mecanismo automático de estabilización transfiere todos los riesgos financieros a los beneficiarios. Sin embargo, los derechos de pensión pueden aumentarse trabajando más tiempo o con una combinación de trabajo a tiempo parcial y una pensión parcial. El valor de la pensión garantizada depende de los precios, y no de los ingresos.
UK	El derecho a una pensión uniforme universal vinculada a los precios se adquiere mediante cotizaciones vinculadas a los ingresos. En el primer pilar, también existe un nivel obligatorio vinculado a los ingresos que ofrece mejores índices de acumulación a las personas con bajos ingresos; otras personas pueden renunciar al mismo en favor de un plan de pensiones profesional o personal. Aparte de eso, la cotización a pensiones complementarias es voluntaria. Se han introducido las « <i>stakeholder pensions</i> » para mejorar el acceso a las pensiones privadas complementarias. Se han reforzado los ingresos mínimos garantizados vinculados a los ingresos, y el nuevo « <i>Pension Credit</i> » estará disponible para las personas que tengan ingresos de otra pensión o de ahorros.	La mejora de los ingresos mínimos garantizados debe reducir los riesgos de pobreza de las personas mayores. Las pensiones voluntarias profesionales y personales están muy arraigadas para muchas personas, pero el reto es aumentar la cobertura para garantizar que la gente ahorra lo suficiente como para cumplir sus expectativas de cara a la jubilación.

4. VIABILIDAD FINANCIERA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Que las pensiones futuras sean adecuadas dependerá de nuestra capacidad de garantizar una financiación viable de los regímenes de pensiones en unas sociedades en rápido proceso de envejecimiento. Es evidente que unas pensiones adecuadas no pueden financiarse indefinidamente mediante préstamos del gobierno. Tampoco podemos esperar que los regímenes de pensiones basados en la capitalización den los niveles de prestaciones esperados si la economía no produce los suficientes recursos tanto para la población activa como para los jubilados. Todos los sistemas de pensiones, sea cual sea el mecanismo de financiación que utilicen (de capitalización o de reparto) transfieren una parte de la producción actual de la economía de la población activa a los jubilados¹².

A la vista del desafío de las poblaciones en proceso de envejecimiento, en el Informe conjunto al Consejo de Laeken sobre «Calidad y viabilidad de las pensiones» se afirmó que «a fin de dotar a los sistemas de pensiones de una base financiera sana, los Estados miembros deben adoptar una estrategia polifacética». Dicha estrategia debería basarse en una combinación adecuada de políticas que reflejen los cinco objetivos enumerados bajo el encabezamiento «viabilidad financiera». Los objetivos que deberían garantizar la viabilidad financiera son los siguientes:

- conseguir un alto nivel de empleo;
- incentivar eficazmente la permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad, en particular en los sistemas de pensiones (prolongación de la vida laboral);

¹² Los países que cuentan con grandes activos exteriores pueden —presentando un déficit por cuenta corriente— utilizar la producción de otras economías para ofrecer recursos a su población jubilada.

- reformar los sistemas de pensiones de forma adecuada, teniendo en cuenta el objetivo general de mantener la viabilidad de las finanzas públicas; al mismo tiempo, la viabilidad de los sistemas de pensiones debe acompañarse de políticas fiscales sanas, incluida, en caso necesario, una reducción de la deuda¹³; entre las estrategias adoptadas para cumplir este objetivo puede incluirse la creación de fondos de reserva específicos;
- velar por que las disposiciones y las reformas mantengan un equilibrio justo entre la población activa y los jubilados;
- garantizar que los regímenes de pensiones financiados con fondos públicos y privados puedan proporcionar pensiones con la eficacia, asequibilidad, movilidad y seguridad necesarias.

El método abierto de coordinación en materia de pensiones, para el que se definieron estos objetivos, debe tener en cuenta los progresos que se realizan en los ámbitos del empleo y de las finanzas públicas, pero la coordinación de los esfuerzos políticos en estos ámbitos seguirá teniendo lugar en los procesos de coordinación establecidos para las políticas económicas y de empleo. En particular, se examina la viabilidad a largo plazo de las finanzas públicas, incluidas las tensiones esperadas como consecuencia de los futuros cambios demográficos en el contexto de los programas de estabilidad y convergencia (con arreglo a las conclusiones del Consejo Europeo de Estocolmo), considerando que el empleo de los trabajadores de más edad sigue siendo una prioridad en el marco de la Estrategia Europea de Empleo. Por ello se ha realizado un esfuerzo particular en el texto que viene a continuación a fin de garantizar que la información proporcionada por los Estados miembros en sus informes relativos a las estrategias nacionales en materia de pensiones sea coherente con la proporcionada en los programas de estabilidad y convergencia¹⁴, las Orientaciones Generales de Política Económica y los planes de acción nacionales de fomento del empleo. Es importante que las conclusiones de estas diversas actividades políticas de coordinación sean coherentes entre sí. En las siguientes secciones se examinan los sistemas de pensiones de los Estados miembros y las estrategias futuras en relación con los cinco objetivos anteriores.

4.1. **Objetivo 4: Elevar los niveles de empleo**

Conseguir un alto nivel de empleo, por medio de, en los casos requeridos, reformas globales del mercado laboral conformes a la Estrategia Europea de empleo y coherentes con las OGPE.

Aumentar las tasas de actividad y empleo de las personas actualmente inactivas y subempleadas de la población en edad laboral es la principal forma de los Estados miembros de contrarrestar la contracción de la mano de obra que se producirá cuando las generaciones del *baby boom* comiencen a jubilarse. El impacto negativo de la evolución demográfica sobre las posibilidades de empleo y de crecimiento

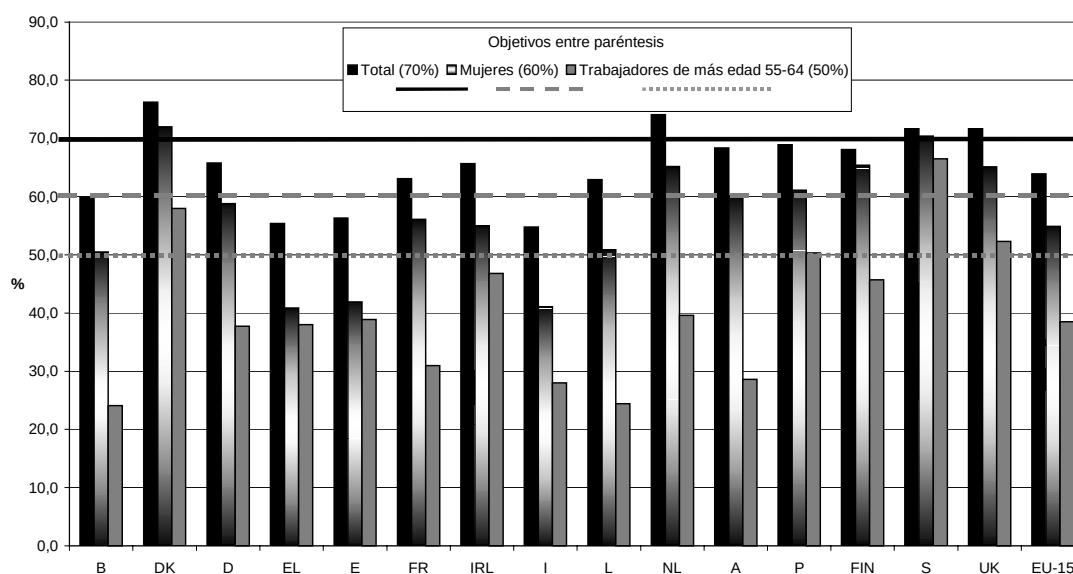
¹³ Se informa sobre las estrategias de los Estados miembros para garantizar unas finanzas públicas sanas y viables, y se evalúan las mismas, en el marco de las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, a los cuales deberán ser conformes.

¹⁴ Para el análisis del presente informe se recurrió a los programas de estabilidad y convergencia de otoño de 2001, dado que los programas de 2002 no llegaron a la Comisión hasta noviembre-diciembre de 2002.

económico puede ser compensado por unos niveles de desempleo inferiores y por un mayor número de personas en edad de trabajar en el mercado laboral. Los gobiernos influyen poco la tasa de dependencia de la tercera edad; ni siquiera una inmigración masiva —la variable demográfica con mayor flexibilidad a corto plazo— podría impedir la pronunciada subida de la tasa de dependencia de la tercera edad. Sin embargo, lo importante para la viabilidad de los sistemas de pensiones es el índice de dependencia económica, es decir, el número de pensionistas en relación con el número de personas que está realmente en el mercado laboral. Europa tiene un margen considerable para mejorar dicho índice de dependencia económica si cumple los ambiciosos objetivos en materia de empleo establecidos por los Consejos Europeos de Lisboa y Estocolmo (véase el gráfico 19).

Gráfico 19

Tasa de empleo y objetivos de Lisboa y Estocolmo (2001)



Fuente: EPA comunitaria; EUROSTAT

4.1.1. Breve análisis de la situación actual del mercado laboral (por ejemplo, las posibilidades de empleo no explotadas)

Desde mediados de los noventa, todos los países, excepto Austria, han visto mejoras en sus tasas de empleo y todos resaltan su compromiso respecto a los objetivos en materia de empleo acordados en Lisboa y Estocolmo, aunque algunos de ellos expresan su preocupación por la reciente ralentización del crecimiento del empleo. Por otra parte, algunos países deben mejorar notablemente sus resultados en materia de empleo para poder alcanzar dichos objetivos con facilidad. Algunos de ellos (por ejemplo, Bélgica, España e Italia) reconocen que habrá que seguir esforzándose.

Cuadro 5

Progresos realizados respecto a los objetivos de Lisboa y Estocolmo									
	Tasa de empleo total (15-64 años)			Tasa de empleo femenino (15-64 años)			Tasa de empleo de los trabajadores de más edad (55-64 años)		
	2001	Diferencia 2000/2001	Diferencia 1995-2001	2001	Diferencia 2000/2001	Diferencia 1995-2001	2001	Diferencia 2000/2001	Diferencia 1995-2001
B	59,9	-0,7	3,8	50,5	-1,0	5,4	24,1	-2,2	1,2
DK	76,2	-0,1	2,8	72,0	0,4	5,3	58,0	2,3	8,2
D	65,8	0,4	1,1	58,8	0,9	3,5	37,7	0,2	0,0
EL	55,4	-0,3	0,8	40,9	-0,2	2,8	38,0	-0,7	-3,0
E	56,3	1,4	10,4	41,9	1,6	10,7	38,9	2,1	6,8
F	63,1	1,1	3,6	56,1	1,0	4,0	31,0	0,7	1,4
IRL	65,7	0,6	11,4	55,0	0,9	13,4	46,8	1,5	7,7
I	54,8	1,1	4,0	41,1	1,5	5,7	28,0	0,3	-0,5
L	62,9	0,3	4,2	50,9	0,8	8,3	24,4	-2,3	0,7
NL	74,1	1,2	9,6	65,2	1,8	11,6	39,6	1,4	10,5
A	68,4	-0,1	-0,4	60,1	0,5	1,1	28,6	-0,2	-1,5
P	68,9	0,6	6,2	61,1	0,8	6,9	50,3	-0,7	5,3
FIN	68,1	0,9	6,4	65,4	1,1	6,4	45,7	3,7	11,2
S	71,7	0,9	1,8	70,4	1,1	1,1	66,5	1,7	4,0
UK	71,7	0,2	3,2	65,1	0,3	3,3	52,3	1,5	4,8
UE15	63,9	0,7	4,0	54,9	1,0	5,3	38,5	0,8	2,6
Objetivo 2010 o	70 %			Más del 60 %			50 %		
Fuente: EUROSTAT									

Evidentemente, los tres objetivos relativos a la tasa de empleo están muy relacionados entre sí. La tasa de empleo global sólo puede aumentarse si se aprovechan las posibilidades de empleo no explotadas (lo más probable es que se encuentren entre las mujeres y las personas en edad laboral más veteranas). Los avances pueden verse frenados por la necesidad de cambiar ciertas actitudes, de aumentar las posibilidades de empleo de las personas no empleadas actualmente y, particularmente, en relación con la participación de la mano de obra femenina, la necesidad de cuantiosas inversiones en instalaciones para el cuidado de niños y de otras personas a cargo, tal como se señaló en el informe griego.

Aunque los desempleados siguen constituyendo una importante reserva inmediata de mano de obra en varios Estados miembros, habrá que alcanzar unas tasas de empleo más altas, principalmente movilizand o a personas actualmente inactivas entre las mujeres y los trabajadores de más edad (véase el objetivo 5). España y Grecia esperan que los inmigrantes supongan una importante aportación adicional a la mano de obra, entre los cuales se puede incluir a inmigrantes que ya están en el país en situación regularizada. En el informe de estrategia nacional de España se desataca la importante contribución de los trabajadores extranjeros a la actual situación financiera favorable del sistema de seguridad social. El número de extranjeros cubiertos por el sistema de seguridad social se ha multiplicado por más de dos, pasando de 332 000 en 1999 a 792 000 en 2002. Mejorar las tasas de empleo de los inmigrantes y de sus descendientes forma parte de las estrategias de Dinamarca y Suecia. En otros informes de estrategia nacional se presta poca atención al problema de la inmigración y de la integración de los inmigrantes en el mercado laboral.

Teniendo en cuenta la difícil situación en que se encuentran sus mercados laborales, Dinamarca y los Países Bajos también señalan posibles reservas laborales entre las personas que perciben prestaciones por discapacidad y las personas socialmente excluidas.

El hecho de haber alcanzado ya los objetivos de empleo —o de estar cerca hacerlo— no impide que los Estados miembros intensifiquen sus esfuerzos para seguir aumentando su tasa de empleo. Suecia, Dinamarca y Finlandia establecen sus objetivos de empleo en relación directa con la futura contracción de su mano de obra. Con objeto de contrarrestar el descenso demográficamente inducido de su oferta de mano de obra, dichos Estados miembros intensificarán sus esfuerzos para que todas las personas en edad laboral trabajen y para lograr que la gente entre antes en el mercado laboral y salga más tarde del mismo.

Austria, Alemania, España, Grecia, Irlanda, Italia, los Países Bajos y Portugal se plantean, como objetivo clave a medio o largo plazo, un crecimiento estructural constante de las tasas de actividad y de empleo de las mujeres.

4.1.2. Principales medidas previstas para aumentar el empleo

Los planes de acción nacionales para aumentar el empleo se elaboran en el marco de la Estrategia Europea de Empleo. Se pidió a los Estados miembros que destacasen, en los informes relativos a sus estrategias nacionales en materia de pensiones, la más relevante de sus medidas de empleo.

Italia y Alemania planean importantes reformas del mercado laboral, de las que se espera que impulsen apreciablemente los niveles de empleo y que den lugar a una disminución del desempleo. Dinamarca está elaborando un plan de acción para que haya «más gente trabajando», que se centra en garantizar que trabajar sea rentable y en asegurar más eficacia y flexibilidad en las iniciativas para encontrar trabajo a la gente.

En la mayoría de los Estados miembros se espera que se produzcan tasas de empleo más altas a través de iniciativas interrelacionadas, pero más bien pequeñas, y de medidas políticas. En Suecia, los esfuerzos generales para aumentar los niveles de empleo (que incluyen establecer objetivos nacionales de empleo) se organizan en torno a cuatro ejes: 1) consolidación de los incentivos del trabajo en los sistemas de impuestos y prestaciones sociales; 2) políticas activas sobre el mercado laboral y adecuación eficaz del puesto de trabajo a la persona; 3) Calidad en el trabajo y mejor atención a la salud durante la vida laboral; y 4) la educación y la el aprendizaje permanente. En los esfuerzos en materia de empleo de varios Estados miembros se pueden encontrar variaciones sobre este mismo tema. Finlandia se centra en mejorar los resultados globales en materia de empleo a través de un entorno favorable que incluya los servicios profesionales de seguridad y atención sanitaria, las medidas de aprendizaje permanente y los programas de rehabilitación; dicho entorno también deberá fomentar el espíritu de empresa y la creación de negocios. Francia comenta el impacto positivo sobre los niveles de empleo de la legislación reciente contra la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades.

Algunos países han ofrecido cálculos de la contribución relativa de los diversos medios al cumplimiento de los objetivos globales en materia de empleo. Dinamarca, que pretende aumentar el empleo en aproximadamente 133 000 personas, espera que

20 000 de ellas sean personas actualmente desempleadas gracias a unos mejores incentivos, mientras que se calcula que cerca de la mitad de las 113 000 restantes sean trabajadores de más edad que retrasen su jubilación como consecuencia de la nueva estructura de incentivos en los regímenes de pensiones de jubilación anticipada, incapacidad y vejez. Por último, se espera que los esfuerzos para producir mayores niveles de empleo entre los inmigrantes y sus descendientes y para reintegrar a grupos que antes estaban socialmente excluidos hagan el resto.

En general, los países con bajas tasas de participación femenina (por ejemplo, España, Grecia e Irlanda) esperan que éstas mejoren gracias a una combinación de cambios generacionales y culturales en los papeles tradicionales del hombre y la mujer, las inversiones en una expansión constante de las instalaciones para el cuidado de niños y de otras personas a cargo, y las medidas que mejoren la conciliación del trabajo con la vida familiar. Los países con tasas de actividad femenina inferiores a las de los países antes mencionados (por ejemplo, Austria, Bélgica, Alemania y Países Bajos) también suelen poner de relieve que será necesaria una mayor consecución de la igualdad entre los sexos en cuanto a condiciones salariales y laborales.

Algunos países con menos instalaciones para el cuidado de los niños ofrecen un apoyo bastante generoso a las mujeres que interrumpen su carrera profesional durante un período prolongado para atender a sus hijos en sus primeros dos o tres años de vida. Naturalmente tales políticas pueden reflejar básicamente las prioridades de la política familiar. Sin embargo, con vistas al impacto sobre las tasas de empleo y las dificultades con que se encuentran muchas mujeres para reintegrarse en el mercado laboral tras una ausencia prolongada, surge la cuestión de si no sería mejor utilizar estos recursos para invertir en el desarrollo de servicios de guardería, con objeto de acelerar el regreso de las mujeres una vez concluido el permiso de maternidad.

Varios Estados miembros (por ejemplo Austria, Bélgica, Alemania, Grecia, España y Portugal) recurren a rebajas de las cotizaciones a los sistemas de protección social para crear y reforzar incentivos secundarios, con el fin de aumentar las oportunidades de empleo de las personas que tienen dificultades o problemas para encontrar trabajo. En Austria, estas medidas están destinadas, en particular, a los trabajadores de más edad. España ofrece exenciones o reducciones a los empresarios que contratan a mujeres, jóvenes y personas de más de 45 años. También se están realizando adaptaciones a los sistemas de impuestos sobre la renta de las personas físicas (por ejemplo, trato fiscal individualizado y créditos fiscales) para mejorar los incentivos para la oferta de empleo.

Además, muchos Estados miembros esperan que las características fundamentales y las reformas recientes de sus sistemas de pensiones y fiscales influyan en la creación de empleo. Alemania señala los aspectos favorables al empleo de su sistema público de pensiones gracias a la estrecha relación entre los períodos de empleo y la adquisición de derechos, y resalta cómo las reformas recientes han reforzado los incentivos básicos del trabajo con la fórmula cotización/prestación. En el informe alemán también se insiste en los efectos beneficiosos para el empleo de las prestaciones de rehabilitación médica destinadas a ayudar a la gente a mantener su empleo o a reincorporarse al mismo. Como consecuencia de una reestructuración absoluta de sus sistemas de pensiones, Suecia e Italia han reforzado considerablemente los efectos de los incentivos laborales y la promoción del empleo.

en el sistema público de pensiones. Asimismo, en la mayoría de los Estados miembros se han aplicado, en menor escala, diversas reformas para reforzar los incentivos.

Durante la pasada década, casi todos los Estados miembros han experimentado una inmigración neta sustancial procedente de terceros países. España afirma explícitamente que cuenta con la afluencia constante de inmigrantes para compensar la reducción paulatina de su población en edad laboral. Grecia también considera probable que la inmigración contribuirá positivamente, pero señala que, aunque los inmigrantes permiten un mayor margen de maniobra para los sistemas de pensiones a corto y medio plazo, también adquieren sus propios derechos de pensión, que, como es lógico, habrá que pagar a más largo plazo. Otros Estados miembros son conscientes de que el potencial positivo de la inmigración sólo podrá explotarse una vez que se haya conseguido la plena integración económica y social de los inmigrantes. Los Países Bajos, Suecia y Dinamarca están entre los que señalan que el aumento del nivel de empleo de los inmigrantes y los grupos étnicos se ha convertido en una prioridad importante.

4.1.3. Análisis del impacto financiero en los sistemas de pensiones del crecimiento previsto de la tasa de empleo (a excepción de los trabajadores de más edad)

Como ya se ha dicho, el crecimiento del empleo generará más derechos de pensión en el futuro, en especial para las mujeres y, por tanto, aumentará el gasto por pensiones. Es probable que para movilizar las reservas laborales entre las mujeres y los trabajadores de más edad sea necesario invertir y gastar más (por ejemplo, en formación y guarderías). Por otra parte, se recaudarán impuestos y cotizaciones que no darán lugar a nuevos derechos (por ejemplo, las cotizaciones a seguros de enfermedad), ahorros en las transferencias, y un mayor PIB. De manera que el efecto sobre las finanzas públicas y la economía global será positivo. Por otra parte, conforme más mujeres consigan empleo y adquieran sus propios derechos de pensión se logrará un mayor nivel de protección social, ya que las parejas de pensionistas dispondrán de mayores ingresos familiares.

Sólo algunos Estados miembros presentan estimaciones de las repercusiones de unas tasas de empleo más altas sobre el gasto en pensiones. En los cálculos realizados por Francia, el impacto de una subida de un 1 % en las tasas de empleo bajaría la proporción del gasto en pensiones del PIB entre un 0,2 % y un 0,4 % a más tardar en 2040. Por el contrario, el efecto de una subida de un año en la edad de jubilación sin aumentar los derechos de pensión equivale a un descenso del gasto en pensiones de un 0,6 % del PIB.

4.1.4. Conclusión

Todos los Estados miembros consideran que sus esfuerzos para aumentar sus tasas de empleo son un elemento fundamental de su estrategia a largo plazo para hacer que las pensiones sean adecuadas y viables. Incluso en el caso de los países que actualmente presentan buenos resultados, como Dinamarca, Suecia y el Reino Unido, el aumento de la tasa de empleo es una característica importante de su estrategia en materia de pensiones. Tal como señalan Italia y otros países, una mayor tasa de empleo es una condición previa para lograr tanto el objetivo de la adecuación como el de la viabilidad. Unas mayores tasas de empleo implican que un mayor número de

personas puedan contribuir a la financiación de las prestaciones y, por tanto, al mantenimiento de sus niveles.

El efecto a largo plazo de unos niveles de empleo más altos sobre el gasto futuro en pensiones es difícil de evaluar, y, en general, en los informes relativos a las estrategias nacionales no se presentan evaluaciones completas. Sin embargo, las proyecciones del Comité de política económica sobre el crecimiento del gasto en pensiones incluían una serie de análisis de sensibilidad, en especial, un supuesto llamado el «supuesto de Lisboa», en el cual se asumía un aumento de los niveles de empleo que correspondía a los objetivos de Lisboa para 2010 y un crecimiento continuo del empleo después de dicho año. Los resultados señalaron que dicho aumento continuo en las tasas de empleo absorberían aproximadamente la tercera parte del crecimiento del gasto en pensiones según el supuesto de base, dejando el aumento en aproximadamente un 2 % del PIB, frente a un poco más del 3 % en el supuesto de base. En otras palabras, unas tasas de empleo más elevadas pueden atenuar el desafío financiero que representa el envejecimiento de la población, pero no pueden compensarlo. Se ha presentado un resultado parecido en un estudio de la OCDE en el que se calculaba que un aumento gradual del empleo de un 5 % reduciría, por término medio, el aumento de la proporción entre el gasto en pensiones y el PIB en aproximadamente un 0,5 % con respecto al supuesto de base de que no se realizase ninguna reforma.

Obviamente el posible efecto del aumento del empleo (en particular de las mujeres y de los trabajadores de más edad) será mayor en los Estados miembros en los que las actuales tasas de participación y empleo puedan reducirse más. Como algunos de estos países también son los más afectados por el envejecimiento, el aumento de las tasas de empleo adquiere una importancia crucial en las respuestas políticas globales al envejecimiento (sobre todo durante la próxima década o las dos próximas décadas, que es cuando se puede atenuar el impacto financiero de la jubilación de las personas pertenecientes al *baby boom*).

La mayoría de los informes de estrategia nacional contienen una presentación general de los esfuerzos realizados para aumentar el empleo, pero sólo los relacionan con las pensiones en un sentido amplio. Por otra parte, cuando se identifican las reservas de mano de obra, suele hacerse de forma muy amplia y se habla muy poco de cómo se puede movilizarlas y de cuál sería el coste asociado. Si bien los Estados miembros resaltan la importancia de elevar las tasas de empleo, es evidente que los objetivos de Lisboa exigirán más reformas laborales en la mayoría de los Estados miembros. Además, el cumplimiento de estos objetivos por sí solos no solucionará el problema de la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones.

4.2. Objetivo 5: Prolongar la vida activa

Garantizar que, a la par de los mercados laborales y las políticas económicas, todas las ramas pertinentes de la protección social, en particular los sistemas de pensiones, incentiven eficazmente la permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad; no incitar a los trabajadores a jubilarse anticipadamente y no penalizar la prolongación de la vida laboral más allá de la edad normal de jubilación y conseguir que los sistemas de pensiones faciliten la jubilación gradual.

En vista de que el aumento del empleo es importante y necesario para la relación entre los períodos de tiempo que la gente pasa en activo y en la jubilación trabajando,

se deben prolongar la vida activa, lo cual es una forma socialmente aceptable de abordar el problema de la viabilidad financiera. Suecia lo señala claramente: «[...] *dado que aumenta la esperanza de vida media y mejora el estado de salud, también debería aumentar el número de años en la vida laboral*». No se podrán mantener las bajas edades de jubilación efectiva de hoy en día si no se aumentan las cotizaciones y los impuestos, o bien si no se reducen las pensiones.

Sin embargo, las tendencias durante las últimas décadas han sido justamente las contrarias de lo que se requiere para que los sistemas de pensiones sean viables. Mientras que la esperanza de vida media a los 65 años ha seguido aumentando en más de un año por década, la edad de jubilación efectiva media ha descendido incluso a mayor velocidad, lo cual ha dado lugar a una diferencia importante entre las edades de jubilación reglamentarias y la edad media real a que la gente deja de trabajar. Hace treinta años, en los Estados miembros de la UE, las tasas de empleo de los trabajadores (de sexo masculino) más veteranos, con una edad comprendida entre los 55 y los 64 años, eran sólo entre un 10 % y un 15 % inferiores a las de los trabajadores de edad intermedia. Actualmente, en varios Estados miembros, la diferencia se ha ampliado a entre un 40 % y un 50 %. La tendencia hacia unas edades de abandono del mercado laboral cada vez más bajas se ha dado en todos los Estados miembros, en gran medida como consecuencia de las presiones del mercado laboral, a las que las políticas y las prácticas de negociación colectiva han respondido ofreciendo un fácil acceso a la jubilación anticipada.

Esta tendencia del pasado ya se está invirtiendo. Las políticas de los Estados miembros se han orientado hacia una mayor participación y unas mayores tasas de empleo de los trabajadores de más edad, y en los últimos años ya se han podido apreciar algunos avances. Para mantener una oferta suficiente de mano de obra y elevar la tasa global de empleo de cara al envejecimiento y la contracción de la población activa en edad de máximo rendimiento es necesario elevar las tasas de empleo de los trabajadores de más edad y, por ende, la edad efectiva de abandono del mercado laboral. Si bien es probable que la escasez de trabajadores jóvenes dé lugar a incentivos económicos para que los empresarios mejoren sus actuales prácticas relativas a la gestión del factor «edad» en los lugares de trabajo y los mercados laborales, las fuerzas del mercado serán incapaces de producir, por sí solas, los cambios necesarios. Los cambios de las disposiciones en materia de impuestos y de prestaciones —sobre todo en los sistemas de pensiones— que incidan en las decisiones entre el empresario y el trabajador acerca de la jubilación influirán extraordinariamente en el comportamiento frente a la jubilación y, por tanto, en la oferta de mano de obra. Estas cuestiones son también un aspecto importante de la Estrategia Europea de Empleo y de las Orientaciones Generales de Política Económica.

La prolongación de las vidas laborales no implica necesariamente elevar las edades de jubilación reglamentaria, ya que, actualmente la edad efectiva de abandono del mercado laboral está muy por debajo de la edad de jubilación reglamentaria en todos los países. De hecho, es discutible si debería existir un límite de edad uniforme superado el cual haya que jubilarse. El Reino Unido cuestiona ideas tradicionalmente asumidas sobre los modelos de vidas laborales y el corte tajante entre trabajo y jubilación, y sugiere que no se considere a los pensionistas como una sección aparte de la población cuya vida productiva ha finalizado. Otros países también avanzan hacia una mayor flexibilidad con respecto a la edad de jubilación y revisan los

incentivos de los sistemas de pensiones de tal manera que se recompense la prolongación de la vida laboral. Suecia está especialmente avanzada a este respecto.

Las personas tienen distintas necesidades y preferencias, y la flexibilidad con respecto a la edad de la jubilación es también importante para permitir que los cónyuges y a las parejas encuentren el mejor arreglo posible para su jubilación. Por tanto, la jubilación flexible y progresiva es por un objetivo deseable por derecho propio, como ya se reconoció en una Recomendación del Consejo, de 10 de diciembre de 1982, relativa a los principios de una política comunitaria sobre la edad de jubilación.

4.2.1. Participación actual de los trabajadores de más edad en el mercado laboral

El gráfico 19 y el cuadro 6 (véase el objetivo 4) ponen de manifiesto que, en el conjunto de la UE, la mayor diferencia entre el objetivo común en materia de empleo y las tasas de empleo reales se da en el grupo de trabajadores de más edad (entre 55 y 64 años). El objetivo de Barcelona de aumentar en cinco años la edad de abandono efectiva del mercado laboral a más tardar en 2010 representa una ambición aún mayor. En 2001, cuatro Estados miembros (Bélgica, Italia, Luxemburgo y Austria) presentaban una diferencia de más de un 20 % respecto al objetivo y otros cinco presentaban una diferencia de más de un 10 % (Alemania, Grecia, España, Francia y Países Bajos). En 2001, la diferencia fue de un 11,5 % en el conjunto de la UE.

En el período comprendido entre 1995 y 2001, la tasa de empleo de los trabajadores de más edad aumentó en todos los Estados miembros excepto en tres (Grecia, Italia y Austria). En el conjunto de la UE, se mejoró en un 2,6 %, pero dos países lograron aumentos superiores al 10 % (Finlandia y Países Bajos) y otros cuatro, superiores a un 5 % (Dinamarca, España, Irlanda y Portugal). Por tanto, ya ha comenzado la inversión de la tendencia hacia una jubilación más temprana, aunque habría que acelerar notablemente el ritmo de las reformas para cumplir los objetivos en materia de empleo de Estocolmo y Barcelona. A este respecto serán esenciales las reformas en materia de pensiones centradas en reducir los incentivos para percibir pensiones anticipadas y mejorar los incentivos para trabajar más tiempo. Muchos países consideran que reformas como la supresión de los regímenes de pensiones anticipadas o el aumento de la edad para tener derecho a una pensión anticipada han aumentado las tasas de empleo de los trabajadores mayores y han retrasado el pago de pensiones.

El cuadro 6 presenta una visión general de los actuales niveles de empleo de los trabajadores (total de hombres y mujeres) en distintos grupos de edad entre 50 y más de 70 años. También contiene un cálculo de la edad efectiva de abandono del mercado laboral basado en datos de la encuesta de población activa.

Cuadro 6: Tasas de empleo y edad media de abandono del mercado laboral (2001)

	Tasas de empleo					Edad media de abandono del mercado laboral (2000/2001)		
	50-54	55-59	60-64	65-69	70+	Mujeres	Hombres	Total
B	66,5	39,3	12,4	3,0	0,6	57,3	58,5	58,1
DK	83,9	77,3	34,1	11,7	1,6	63,0	63,7	63,6
D	81,6	66,7	22,7	5,3	1,6	61,4	61,7	61,6
EL	64,3	50,2	30,6	10,7	2,1	58,5	61,9	60,4
E	65,6	52,0	31,4	4,0	0,5	61,3	61,5	61,4
F	80,8	52,7	10,2	2,1	0,6	58,6	58,7	58,7
IRL	67,3	56,2	37,6	15,0	4,7	62,8	64,9	64,3
I	63,0	38,0	18,7	6,4	1,9	60,3	60,4	60,4
L	66,7	39,5	8,9	3,4 ¹⁾	0,0 ²⁾	56,0	58,0	57,5
NL	74,9	58,2	46,0	28,4	14,8	61,0	61,9	61,7
A	76,1	44,6	12,3	5,6	1,8	60,3	60,9	60,9
P	76,6	58,2	46,0	28,4	14,8	64,2	64,0	64,5
FIN	86,1	69,2	26,9	5,7	0,7	61,6	62,4	62,2
S	87,9	82,8	49,9	14,2	1,8	62,7	63,3	63,2
UK	79,5	66,8	39,0	10,9	2,4	62,0	64,2	63,2
UE 15	75,1	57,1	24,7	6,8	1,8	N.d.	N.d.	N.d.
1) Valores de 2000								
Fuente: Eurostat (Encuesta de población activa).								
La edad media de abandono del mercado laboral se calculó utilizando la metodología presentada en el documento de Peter Scherer: <i>Age of withdrawal from the labour force in OECD countries</i> Labour market and social policy – occasional papers nº 49, OCDE, DEELSA/ELSA/WD(2001)2, de 11 de enero de 2002. El planteamiento se modifica utilizando grupos de edad de un año en lugar de grupos de edad de cinco años.								

Los datos indican claramente que el abandono del mercado laboral se ve influido, pero no determinado por las edades de jubilación reglamentaria. Sin embargo, habría que tener en cuenta que el abandono del mercado laboral no implica necesariamente percibir una pensión y, análogamente, la permanencia en el mismo no implica que la persona no pueda percibir una pensión al mismo tiempo. Al contrario, los períodos de empleo y recepción de una pensión pueden superponerse y cabe esperar que, en el futuro (es probable que sean más comunes la jubilación parcial y la acumulación de ingresos del trabajo y de pensiones), esta superposición será aún mayor. De este modo, es probable que el indicador de la edad de abandono del mercado laboral, que subyace en los datos presentados en el cuadro 6, se convierta en un indicador menos fidedigno de la *edad de jubilación efectiva*, es decir, de la edad media a la que las personas mayores perciben una pensión.

También se dan grandes diferencias entre los Estados miembros en los umbrales y en el tamaño de esta disminución. Mientras que algunos Estados miembros siguen presentando tasas de empleo de alrededor del 80 % para el grupo de edad comprendida entre los 55 y los 59 años, otros presentan menos de la mitad de dicho porcentaje. En algunos países, las tasas de empleo muestran repentinas bajadas de un grupo de edad a otro; en otros bajan de forma más gradual.

Estas diferencias reflejan una amplia gama de acuerdos institucionales (por ejemplo, los sistemas de jubilación anticipada, desempleo y discapacidad) y de estructuras fiscales y de prestaciones. Sin embargo, también influyen otros factores. Parece haber un efecto generacional: en los países en los que las mujeres empezaron a entrar en masa en el mercado laboral durante los años sesenta y setenta, éstas contribuyen

notablemente a que, en la actualidad, los niveles de empleo entre los trabajadores de más edad sean más altos. Hasta cierto punto, esto podría explicar los mejores resultados de Dinamarca, Suecia y el Reino Unido. En otros países, el rápido aumento de la participación femenina se produjo en los ochenta; estas generaciones deberían aumentar las tasas de empleo de los trabajadores de más edad durante la próxima década o las dos próximas décadas. Sin embargo, la mayor tendencia de las mujeres a jubilarse antes con respecto a los hombres por problemas de salud (o, posiblemente, para jubilarse en el mismo momento que su cónyuge o pareja) se considera un reto en algunos países que ya cuentan con altas tasas de empleo de mujeres quincuagenarias y sexagenarias. En algunos Estados miembros, las distintas tasas de empleo entre los trabajadores de más edad de sexo masculino y los de sexo femenino también reflejan las distintas edades de jubilación reglamentaria.

4.2.2. Objetivos a medio y largo plazo relativos al empleo de los trabajadores de más edad

La mayoría de los Estados miembros señala sus esfuerzos para cumplir los objetivos de Estocolmo. Sólo unos pocos mencionan además el objetivo de Barcelona (de elevar en cinco años la edad de jubilación). Sin embargo, ninguno de los países que reconocen el objetivo de Barcelona cuenta con planes exactos para alcanzarlo. Unos pocos Estados miembros (Países Bajos, Finlandia e Italia) han establecido objetivos cuantificados para elevar las tasas de empleo de los trabajadores de más edad.

A falta de objetivos cuantificados, algunos países, como Alemania, informan sobre sus estrategias generales para lograr altos niveles de empleo durante la vida laboral. El Reino Unido subraya que sus tasas de empleo ya cumplen los objetivos de Lisboa y Estocolmo, pero ha dado prioridad a la tasa de empleo de las personas mayores de 50 años hasta 2006. Sin embargo, la determinación de los Estados miembros de lograr tasas de empleo más altas para los trabajadores de más edad no depende de su rendimiento actual. Por ejemplo, Suecia —con su tasa del 66,5 % para las personas cuya edad está comprendida entre 55 y 64 años, muy superior a la de los demás Estados miembros— observa que la oferta de mano de obra de trabajadores de más edad ha descendido durante la última década como consecuencia de un mayor número de abandonos del mercado laboral mediante pensiones de incapacidad y jubilaciones negociadas, y lamenta que, en 2001, sólo formase parte del mercado laboral el 55 % de la población con una edad comprendida entre 60 y 64 años.

4.2.3. Medidas destinadas a elevar las tasas de empleo de los trabajadores de más edad

En principio, todos los Estados miembros reconocen la necesidad de garantizar la prolongación de la vida laboral. Sin embargo, en general, los informes relativos a las estrategias nacionales no presentan un análisis formal de los incentivos para prolongar la vida laboral que emanan de toda la estructura de impuestos y prestaciones. No obstante, en muchos informes relativos a las estrategias nacionales se resalta la existencia de disincentivaciones al trabajo en los sistemas de pensiones y las medidas actuales para abordarlas.

Muchos Estados miembros ya han tomado o pretenden tomar una serie de medidas para fomentar que se prolonguen las vidas laborales, entre las que se encuentra una amplia gama de iniciativas, como la eliminación de los sistemas de jubilación anticipada, la introducción de reducciones actuariales para la jubilación anticipada, la introducción de cotizaciones para los individuos que decidan jubilarse anticipadamente, el endurecimiento de las condiciones para poder percibir una

pensión por incapacidad, la ampliación de las prestaciones o las pensiones de desempleo, la recompensa con tasas más altas de acumulación de pensiones cuando una persona sigue trabajando después de una cierta edad, y la introducción de acuerdos flexibles de jubilación, incluida la supresión de la edad de jubilación reglamentaria y la autorización de acuerdos flexibles de trabajo a tiempo parcial. En el cuadro 7 se ofrece una visión general de las edades de jubilación y de la posibilidad de combinar los ingresos obtenidos con una pensión.

Cuadro 7:

Flexibilidad de la jubilación en los regímenes del primer pilar (Fuente: MISSOC)				
	Jubilación anticipada	Jubilación normal	Jubilación diferida	Acumulación con ingresos
B	A partir de 60 años (después de 28 años de empleo, que se elevarán a 35 a más tardar en 2005)	Hombres: 65 años Mujeres: 62 años (65 en 2009)	No se difiere ninguna pensión	La pensión se reduce si los ingresos anuales superan una cierta cuantía, que es más alta después de los 65 años
DK	No existe ninguna pensión anticipada en el marco del régimen público de pensiones de vejez. Pensión complementaria (ATP): a partir de los 65 años, con reducción actuarial	Régimen público de pensiones de vejez: 65 años Pensión complementaria (ATP): 67 años	Régimen público de pensiones de vejez: no se pueden diferir las pensiones Pensión complementaria (ATP): hasta tres años	Reducción gradual por encima de los 30 000 euros anuales
D	Bajo estrictas condiciones hasta 2011, a partir de los 60 años, siempre que se haya estado 35 años asegurado; a partir de los 63 con una reducción actuarial del 0,3 % al mes. 63 años (con incapacidad grave)	65 años	Aplazamiento posible	Sí, después de los 65 años Las pensiones se reducen si los ingresos anuales superan una cierta hasta los 65 años
EL (personas aseguradas después de 1.1.1993)	Pensión completa: a partir de los 60 años (trabajo arduo) Pensión reducida: a partir de los 60 años	65 años	No se difiere ninguna pensión	Pensión reducida
E	60 años (personas aseguradas antes del 1.1.1967)	65 años	Sin límite superior	Se suspende la pensión en caso de actividad lucrativa. Se puede combinar una pensión parcial con un trabajo a tiempo parcial
F	No se anticipa ninguna pensión	60 años ¹	Sin límite superior	Bajo determinadas condiciones. Ninguna pensión si se mantiene un empleo con el último empleador
IRL	No se anticipa ninguna pensión	Pensión de jubilación: 65 años Pensión de vejez contributiva: 66 años	No se difiere ninguna pensión	Sí, después de los 66 años

Flexibilidad de la jubilación en los regímenes del primer pilar (Fuente: MISSOC)				
	Jubilación anticipada	Jubilación normal	Jubilación diferida	Acumulación con ingresos
I	Después de 37 años de cotización o a la edad de 57 años con 35 años de cotización (para los empleados del sector privado).	Sistema antiguo vinculado a los ingresos: Hombres: 65 años Mujeres: 60 años Nuevo sistema de prestaciones definidas. Prestaciones actuariales desde los 57 años para los hombres y las mujeres.	Sin límite superior	Posible después de 40 años de cotización o tras haber cumplido la edad de jubilación normal. De lo contrario, no es posible (excepto para los trabajadores por cuenta propia con una pensión reducida)
L	60 años (480 meses de seguro o períodos asimilados) 57 años (480 meses de seguro)	65 años	Hasta los 65 años	Sí, para la pensión de vejez normal. Jubilación anticipada: ingresos hasta 1/3 del salario mínimo
NL	No se anticipa ninguna pensión	65 años	No se difiere ninguna pensión	Sí
A	Hombres: 61,5 años Mujeres: 56,5 años (61,5 a más tardar en 2029)	Hombres: 65 años Mujeres: 60 años (65 a más tardar en 2033)	Posibilidad ilimitada	Jubilación normal: Sí Jubilación anticipada: se interrumpe la pensión si los ingresos mensuales exceden de 302 euros
P	55 años (con pensión reducida después de 30 años de cotización) 60 años (desempleados) 55 años (desempleados, con pensión reducida) 55 años (de trabajo nocivo para la salud en ciertas profesiones)	65 años	Posible	Sí
FIN	60 años	65 años	Sin límite superior de edad	Sí
S	A partir de 61 años, con reducción actuarial	65 años, pero con derecho a permanecer hasta los 67 años	Sin límite superior de edad	Sí
UK	No se anticipa ninguna pensión	Hombres: 65 años Mujeres: 60 (65 a más tardar en 2020)	Máximo de 5 años. Aplazamiento ilimitado a partir de 2010	Sí
1	A pesar de que en Francia la edad de jubilación es inferior, se exigen 40 años de cotización para poder percibir una pensión completa.			

Dinamarca dio por concluido el llamado régimen de prejubilación (un subsidio transitorio para personas con una edad comprendida entre 50 y 59 años que se encontraban desempleadas y habían cotizado régimen de prestaciones por desempleo durante al menos veinticinco años durante los últimos treinta) para las personas que se incorporaban por primera vez al mercado laboral, y se reducirá progresivamente hasta su supresión absoluta como muy tarde en 2006. La reforma del régimen voluntario de jubilación anticipada de Dinamarca, que tuvo lugar en 2001, obliga a los individuos a cotizar al régimen en caso de que opten por jubilarse anticipadamente, lo cual supone un incentivo para trabajar más tiempo.

Finlandia ha decidido eliminar progresivamente el régimen de pensiones por desempleo durante el período comprendido entre 2009 y 2014, lo cual ha permitido

jubilarse a los 60 años, siempre que se hubieran percibido prestaciones por desempleo durante un máximo de cinco años. Finlandia también ha decidido suprimir el llamado régimen individual de jubilación anticipada (régimen de pensiones por incapacidad con condiciones de subvencionabilidad poco rigurosas) a finales de 2003.

Alemania está introduciendo reducciones en su régimen de pensiones (el 3,6 % de las prestaciones anuales) para todas las personas que se jubilan antes de los 65 años. En Francia, la edad de jubilación reglamentaria es de 60 años, pero se requiere un historial de cotización completo de cuarenta años (treinta y siete años y medio en los regímenes públicos); si alguien desea jubilarse retirarse antes de los 65 años y no tiene un historial de cotización completo, se le aplican reducciones. Por otra parte, la acumulación de derechos de pensión después de los 60 años se limita si la persona ya cuenta con un historial de cotización completo.

Austria ha intentado consolidar los incentivos del trabajo mediante una serie de cambios, incluida la subida de la edad reglamentaria de jubilación anticipada, suprimiendo la jubilación anticipada por incapacidad parcial, incrementando las deducciones para la jubilación antes de la edad de jubilación normal de 60 años para las mujeres y 65 para los hombres, y aumentando los complementos de pensiones para la jubilación después de la edad de jubilación normal. Además, se suprimió la disposición relativa a la prohibición de trabajar para las personas que perciban pensiones. Por el contrario, se mantiene la posibilidad financieramente ventajosa de abandonar gradualmente el mercado laboral antes de la jubilación obligatoria mediante el trabajo a tiempo parcial. Las medidas que se han tomado en Austria son características de muchos planteamientos similares adoptados en otros Estados miembros.

Aunque estas medidas representan un cambio sustancial para muchos sistemas de pensiones, las medidas adoptadas no llegan a eliminar todas las oportunidades de abandonar anticipadamente el mercado laboral ni a garantizar la neutralidad actuarial de las decisiones de jubilación. En especial, mientras que cada vez se desincentiva más la jubilación anticipada, las recompensas por trabajar más tiempo siguen siendo escasas, lo que implica un importante impuesto implícito sobre la prolongación de la vida laboral.

El desafío a que se enfrentan los Estados miembros no es sólo político, sino que también tiene mucho que ver con los malos resultados del mercado laboral. Los regímenes de jubilación anticipada se establecieron como respuesta a los problemas del mercado laboral, que de otro modo se habrían extendido a otras partes del sistema de protección social, especialmente a los regímenes de desempleo e incapacidad. Algunos países tomaron medidas de acompañamiento en el mercado laboral a fin de evitar que las personas que perdían su empleo a una edad avanzada sufriesen dificultades indebidas y de aumentar las posibilidades de empleo para los trabajadores de más edad.

Grecia explica que los incentivos de su sistema de pensiones hacen que la gente se jubile oficialmente lo antes posible y siga trabajando extraoficialmente al mismo tiempo que percibe una pensión. En efecto, la jubilación anticipada es muy común y las edades de jubilación reglamentarias (65 años para los hombres y 60 para las mujeres) son meramente teóricas. En 1998, menos de del 20 % de los trabajadores se jubilaron a la edad normal, mientras que el 80 % recurrió a otras disposiciones,

incluidas las pensiones por incapacidad. Italia también menciona problemas con el trabajo no declarado después de la jubilación y prevé medidas para que los pensionistas regresen a la economía formal.

El abandono anticipado del mercado laboral no tiene lugar sólo mediante los sistemas de jubilación anticipada. El acceso a las prestaciones a largo plazo de los regímenes de pago de desempleo, incapacidad y enfermedad puede servir como alternativa. Por tanto, limitar el acceso a la jubilación anticipada *de facto* a menudo implica ciertos cambios en las condiciones de una serie de regímenes. Puede servir de ejemplo el caso de los Países Bajos, cuyo gobierno planea actualmente un paquete de iniciativas para abordar una serie de medidas desincentivadoras, entre las que se encuentran: la abolición de un trato fiscal favorable para los regímenes privados de jubilación anticipada de reparto; una reducción del número de empleados de más edad que solicitan el subsidio de desempleo (desalentando los despidos de los empleados que tengan más de 57,5 años mediante la obligación de los empresarios de contribuir a los gastos por prestaciones de desempleo, y reintroduciendo la obligación de buscar trabajo para las personas de más de 57,5 años); una reforma general para reducir la afluencia de las personas mayores en el régimen de incapacidad; la introducción de incentivos desde el punto de vista de la demanda para contratar y mantener a trabajadores veteranos mediante reducciones fiscales para los empresarios.

Los regímenes de pensiones por incapacidad pueden convertirse en una vía alternativa para abandonar el mercado laboral, dependiendo de con qué rigor se apliquen los criterios de subvencionabilidad. Varios países (Dinamarca, Alemania, Países Bajos, Grecia, Luxemburgo, Austria y Suecia) han revisado, o están revisando sus regímenes de pensiones de discapacidad para establecer condiciones más estrictas para la concesión de una pensión por incapacidad, reforzar las medidas de rehabilitación y ofrecer un trabajo alternativo adecuado en vez de conceder una pensión.

En varios Estados miembros se flexibilizan las edades de jubilación y la transición del empleo a la jubilación. Los nuevos sistemas de pensiones de Italia y Suecia van más allá: el planteamiento de «cotizaciones definidas teóricas» garantiza una sólida relación actuarial las cotizaciones y las prestaciones y permite a los individuos elegir cuándo quieren jubilarse y con qué nivel de ingresos por pensiones. Al mismo tiempo, la relación actuarial entre las cotizaciones y las prestaciones actúa como un importante incentivo para el empleo en el marco de los regímenes de pensiones.

Finlandia está introduciendo una edad de jubilación flexible entre los 62 y los 68 años a partir de 2005 y ofrece tasas de acumulación de derechos de pensión más altas a esas edades. En Luxemburgo también se aplican tasas de acumulación de derechos de pensión más altas para los trabajadores de más edad. El Reino Unido subraya que se pueden percibir pensiones públicas obligatorias al mismo tiempo que se sigue trabajando y que se puede diferir su percepción para obtener incrementos. Sin embargo, en muchos Estados miembros la jubilación sigue siendo bastante inflexible y no se recibe la recompensa actuarial merecida por prolongar la vida laboral.

Los numerosos cambios en los sistemas de pensiones y en otros sistemas que permiten el abandono del mercado laboral por parte de los trabajadores de más edad se acompañan a veces con esfuerzos para cambiar las actitudes de los empresarios y los trabajadores. En el informe británico se explica que el gobierno promueve varias

iniciativas de «prolongación de la vida activa», que van desde la campaña *Age positive*, contra la discriminación por razones de edad, hasta la legislación sobre la edad en 2006, el *New Deal* para los trabajadores de más de 50 años que buscan trabajo; asimismo, comparte las mejores prácticas entre los empresarios en torno a los acuerdos de jubilación flexibles.

Es evidente que el aumento de las tasas de empleo de los trabajadores de más edad y de la edad de jubilación efectiva requiere algo más que unos pocos cambios en los parámetros de los sistemas de pensiones. En el informe conjunto del Consejo y de la Comisión sobre el «Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa» para el Consejo Europeo de Barcelona, de marzo de 2002, se puso de relieve que la participación en el mercado laboral depende de la interacción entre cuatro factores: la disponibilidad y el atractivo del trabajo; el equilibrio de los incentivos financieros; la educación y la formación; y un entorno que apoye las instalaciones para el cuidado de los niños y las personas a cargo, el transporte y el asesoramiento. De este modo, el informe recomendó una estrategia general para crear más empleo basada en un planteamiento dinámico para todo el ciclo vital que aproveche al máximo la capacidad de las personas de participar en el mercado laboral durante la totalidad de dicho ciclo. La prolongación de la carrera vida laboral requerirá el mantenimiento de la capacidad de trabajar y que las posibilidades de empleo sigan siendo altas durante toda la carrera profesional mediante una combinación de medidas para proporcionar más empleo y de más calidad, hacer que el trabajo sea rentable, asegurar cualificaciones mejores y más adaptables en el trabajo y hacer que éste sea una opción real para todos.

4.2.4. *Evaluación del impacto financiero de la prolongación de la vida laboral*

Las reformas emprendidas y previstas para promover la prolongación de la vida laboral representan pasos importantes en la dirección correcta, a pesar de que, en general, las evaluaciones de impacto no están disponibles. En muchos casos, también parece haber un desajuste entre las iniciativas emprendidas o previstas y la magnitud de los resultados requeridos en las tasas de empleo y, por tanto, en la contribución para resolver el desafío financiero que representan los sistemas de pensiones.

Sin embargo se proporcionan algunas evaluaciones cualitativas importantes. Dinamarca juzga que la supresión del sistema de prejubilación y el ajuste de las normas de subvencionabilidad de los sistemas de incapacidad y jubilación anticipada no han producido un aumento de la tasa de desempleo de los trabajadores de más edad, con lo que dan a entender que un aumento en la oferta de mano de obra sí impulsa el empleo. Algunos países juzgan que las tasas de empleo no pueden aumentarse hasta tal punto que compensen por sí solas una parte importante del aumento esperado en el gasto en pensiones; sólo pueden reducir el aumento que se espera en los gastos futuros.

El Grupo de trabajo sobre el envejecimiento del Comité de política económica realizó algunos análisis de sensibilidad del impacto del aumento de la edad de jubilación sobre el gasto en pensiones. Una averiguación importante fue que el impacto sobre el gasto en pensiones depende, en gran medida, del diseño del sistema de pensiones y de cómo lograr una subida. Concretamente, depende de si se logra tal cambio en la edad de jubilación efectiva sin que se concedan derechos de pensión adicionales. Si, por ejemplo, se pudiera lograr un aumento de la edad de jubilación sin aumentar el coeficiente de sustitución, por ejemplo retrasando la percepción de

una pensión por incapacidad o de otra pensión de jubilación anticipada no actuarial en un régimen de prestaciones definidas, el aumento esperado de los gastos en pensiones se reduciría entre un 0,6 % y un 1 % del PIB (respecto al supuesto de base). Por tanto, un aumento de un año en la edad de jubilación efectiva correspondería a una absorción media de aproximadamente el 20 % del aumento esperado en el gasto en pensiones en 2050. En otras palabras, al aumentar la edad de jubilación efectiva en cinco años, como pidió el Consejo Europeo de Barcelona, sin ninguna acumulación adicional de derechos de pensión, el gasto público en pensiones podría mantenerse en el nivel actual. Si, en cambio, un año adicional en el mercado laboral da lugar a unos derechos de pensión más elevados —como ocurriría a menudo, especialmente en los regímenes de cotizaciones definidas—, el impacto sobre el gasto en pensiones sería notablemente inferior. No obstante, incluso en este caso, la reforma sería beneficiosa en términos de una mayor cotización y una mayor producción económica. Por otra parte, permitiría a los pensionistas mejorar su nivel de vida.

Teniendo en cuenta que muchas de las medidas sobre las que se informa en los informes relativos a las estrategias nacionales son muy recientes, los resultados visibles son aún bastante moderados en la mayoría de los países, o inexistentes en otros. Por lo que se refiere a los incentivos financieros para prolongar la vida laboral, siguen existiendo impuestos implícitos relativamente altos, y, en muchos Estados miembros, los años adicionales trabajando no generan un aumento de las pensiones dan como resultado un aumento de las pensiones de jubilación. También resulta evidente que el ritmo de las reformas realizadas hasta la fecha es insuficiente para cumplir los objetivos de Estocolmo y Barcelona para los trabajadores de más edad.

4.2.5. *Conclusión: trabajar más tiempo es una forma eficaz de garantizar la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones*

La prolongación de la vida laboral es una forma importante de aumentar las tasas de empleo en general y, por tanto, una gran contribución a una mayor viabilidad financiera en un contexto de envejecimiento demográfico. Los Estados miembros son plenamente conscientes de ello. Sin embargo, se pide claramente un planteamiento mucho más sistemático del impacto de las estructuras de los impuestos y las prestaciones, las prácticas de empleo y las expectativas de los individuos. Para que el comportamiento relativo a la jubilación se cambie lo suficiente a más tardar en 2010, muchos Estados miembros tendrán que hacer mayores esfuerzos políticos y garantizar que dichos esfuerzos serán más ambiciosos y estarán mejor coordinados que en la actualidad. El Consejo y la Comisión ya han insistido en varios documentos que se debería dar prioridad a mantener a los trabajadores más tiempo en activo y a eliminar los incentivos que fomenten la jubilación anticipada, así como a revisar los efectos incentivadores de los sistemas de impuestos y de prestaciones en general, con objeto de que favorezcan el empleo¹⁵.

¹⁵

Véanse las conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona, las Orientaciones Generales de Política Económica, las Directrices para el empleo, y el informe conjunto al Consejo Europeo de Barcelona sobre el «Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa».

4.3. **Objetivo 6: Sistemas viables de pensiones en el contexto de unas finanzas públicas sanas**

Reformar los sistemas de pensiones de forma adecuada, teniendo en cuenta el objetivo global de mantener la viabilidad de las finanzas públicas. Al mismo tiempo, la viabilidad de los sistemas de pensiones debe acompañarse de políticas fiscales sanas, que incluyan, en caso necesario, una reducción de la deuda¹⁶. Las estrategias adoptadas para alcanzar resolver este objetivo pueden incluir asimismo la creación de fondos de reserva dedicados a las pensiones.

La Comisión y el Consejo, en un informe conjunto al Consejo Europeo de Estocolmo¹⁷ sobre la calidad y la sostenibilidad de las finanzas públicas y su contribución al crecimiento y al empleo, diseñó una estrategia general para abordar las implicaciones presupuestarias del envejecimiento de la población:

- Los Estados miembros deberían reducir sus niveles de deuda pública para prevenir las consecuencias presupuestarias del envejecimiento de la población.
- Los Estados miembros deberían emprender reformas exhaustivas en el mercado laboral, incluido el régimen fiscal y de prestaciones sociales, con objeto de lograr unas tasas de empleo más altas, en particular entre los trabajadores de más edad y las mujeres.
- Los Estados miembros deberían emprender ambiciosas reformas de los regímenes de pensiones para contener el gasto público, sanear los regímenes de pensiones y garantizar un equilibrio intergeneracional justo.

Las dos secciones anteriores se centraron principalmente en elevar las tasas de empleo en general y de los trabajadores de más edad en particular, con vistas a evaluar cómo pueden ayudar las reformas del mercado laboral a afrontar los desafíos que el envejecimiento de la población plantea a la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones. La presente sección se centra en el campo de acción para prevenir las consecuencias presupuestarias del envejecimiento mediante las reformas de las pensiones en sí y mediante el aumento del margen de maniobra presupuestario a través de una reducción de la deuda pública o de la acumulación de fondos públicos de reservas de pensiones. En ella se estudian los retos presupuestarios a que se enfrentan los Estados miembros en el marco de sus sistemas de pensiones, cómo pretenden reformarlos y, por último, cómo ayudan las reformas a cumplir el objetivo general de la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones, contribuyendo así a la viabilidad financiera de las finanzas públicas en su conjunto. La última se examina en el marco de las Orientaciones Generales de Política Económica y en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, tal como se solicitó en las conclusiones del

¹⁶ Se informa sobre las estrategias de los Estados miembros para garantizar unas finanzas públicas sanas y viables, y se evalúan las mismas, en el marco de las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, a los cuales deberán ser conformes.

¹⁷ Consejo de la Unión Europea (2001), «La contribución de las finanzas públicas al crecimiento y al empleo: mayor calidad y sostenibilidad», Informe de la Comisión y del Consejo (ECOFIN) al Consejo Europeo (Estocolmo, 23 y 24 de marzo de 2001), 6997/01; Comunicación de la Comisión «La contribución de las finanzas públicas al crecimiento y al empleo: mayor calidad y sostenibilidad», COM(2000)846.

Consejo Europeo de Estocolmo y se reiteró en el Informe conjunto al Consejo Europeo de Laeken sobre Calidad y viabilidad de las pensiones.

Una parte importante del gasto total en pensiones se financia mediante presupuestos públicos, la cual se supedita a las condiciones de revisión de los sistemas de pensiones y a su viabilidad a largo plazo en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sin embargo, al mismo tiempo, una gestión saneada de las finanzas públicas y la reducción de la deuda pública aliviará sus dificultades y ayudará a afrontar el impacto presupuestario que supone el envejecimiento de la población.

4.3.1. Impacto actual e impacto esperado de los sistemas de pensiones sobre el gasto público

A finales de 1999, el Comité de política económica estableció un grupo de trabajo (Grupo de trabajo sobre el envejecimiento, compuesto por expertos de las administraciones nacionales) encargado de la realización de proyecciones del gasto público en pensiones. Todos los cálculos fueron realizados por expertos de las administraciones nacionales, pero se basaban en un planteamiento coordinado que incluía las proyecciones de población comunes efectuadas por EUROSTAT y las suposiciones comúnmente aceptadas sobre la evolución macroeconómica. El impacto estimado de las reformas recientes sólo se incluía en los cálculos si la legislación relativa a la reforma había entrado en vigor a más tardar a finales de 2000 (en algunos países en 2001). Así pues, estos cálculos no incluían el impacto estimado de las reformas aplicadas más recientemente, o acordadas en 2001 o más tarde en algunos países, como Alemania, Portugal, Grecia, Finlandia y Reino Unido.

Los resultados ponen de manifiesto que el gasto en pensiones públicas representó una media del 10,4 % del PIB en 2000, con variaciones que iban de un 4,6 % hasta un 14,5 %. Los bajos niveles de gasto público en pensiones en Irlanda y en el Reino Unido se deben a que los regímenes públicos de estos países proporcionan principalmente prestaciones uniformes, destinadas a proporcionar un nivel mínimo de ingresos de jubilación, mientras que se organizan pensiones complementarias vinculadas a los ingresos mediante regímenes privados. En Irlanda, el tamaño número relativamente pequeño de pensionistas también explica el bajo nivel de gastos. Por el contrario, en la mayor parte de los países de la UE, los fondos públicos de pensiones presentan la forma de regímenes de pensiones vinculadas a los ingresos, con lo que la proporción de las pensiones públicas asciende a aproximadamente el 10 % del PIB, o a más.

Según las proyecciones del Grupo de trabajo sobre el envejecimiento, el gasto público en pensiones aumentará entre un 3 % y un 5 % del PIB en la mayoría de los Estados miembros durante las próximas décadas de acuerdo con el supuesto de base, según el cual se asumió que las políticas vigentes en 2000 permanecerían inalteradas. Las diferencias en el aumento esperado para el futuro del gasto público entre los Estados miembros son bastante amplias. El Reino Unido es el único país en el que la proyección mostró una proporción decreciente del PIB en el gasto en pensiones al mismo tiempo que aumenta la tasa demográfica de dependencia de la tercera edad. En el caso de Italia, Suecia y Luxemburgo se proyectaron aumentos relativamente bajos. En Italia y Suecia, los pequeños aumentos pueden atribuirse en gran parte a la evolución hacia unos nuevos regímenes de pensiones de cotizaciones definidas con estrechas relaciones actuariales entre las cotizaciones y los derechos, y una fórmula de prestaciones que tiene en cuenta la esperanza de vida a partir de la edad de

jubilación. Los mayores aumentos se proyectaron para España (7,9 % del PIB) y Grecia (12,2 %). En parte, esto se debe a la maduración del sistema de pensiones en estos dos países, en los que un número cada vez mayor de pensionistas contará historiales de seguro completos. En los restantes países de la UE, los aumentos proyectados oscilaron entre un 3,7 % y un 6,2 %, mientras que, para la UE en su conjunto, el aumento asciende a un 3,2 %.

Cuadro 8: Gasto público en pensiones (incluida la mayor parte de los ingresos públicos de sustitución para personas de 55 o más años), antes de impuestos (% del PIB); proyecciones basadas en la legislación en vigor en 2000

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	Cambio máximo
B	10,0	9,9	11,4	13,3	13,7	13,3	3,7
DK¹⁾	10,5	12,5	13,8	14,5	14,0	13,3	4,1
D	11,8	11,2	12,6	15,5	16,6	16,9	5,0
EL	12,6	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
E	9,4	8,9	9,9	12,6	16,0	17,3	7,9
F	12,1	13,1	15,0	16,0	15,8		4,0
IRL³⁾	4,6	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
I	13,8	13,9	14,8	15,7	15,7	14,1	2,1
L	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,2
NL⁴⁾	7,9	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
A	14,5	14,9	16,0	18,1	18,3	17,0	4,2
P	9,8	11,8	13,1	13,6	13,8	13,2	4,1
FIN	11,3	11,6	12,9	14,9	16,0	15,9	4,7
S	9,0	9,6	10,7	11,4	11,4	10,7	2,6
UK	5,5	5,1	4,9	5,2	5,0	4,4	-1,1
UE 15	10,4	10,4	11,5	13,0	13,6	13,3	3,2
D (2002)²⁾	10,8					14,9	4,1

Fuente: Comité de política económica (2001), «*Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances*», EPC/ECFIN/655/01-EN final.

- 1) En el caso de Dinamarca, los resultados incluyen los regímenes obligatorios de pensiones complementarias del mercado laboral (ATP, SAP y SP);
- 2) Nuevas proyecciones para Alemania en las que se tiene en cuenta la reforma en materia de pensiones de 2001.
- 3) En el caso de Irlanda, los resultados se expresan en tanto por ciento del PNB;
- 4) En los Países Bajos, el segundo pilar está muy desarrollado, lo cual tiene un efecto directo positivo sobre el régimen público de pensiones, al reducir la carga sobre el primer pilar del envejecimiento de la población. Sin embargo, existe además una importante implicación indirecta: se espera que los impuestos sobre las futuras prestaciones de pensiones (que se recaudan de los fondos privados) sean bastante altos y puedan compensar parcialmente el aumento de las prestaciones en pensiones públicas.

En sus informes relativos a las estrategias nacionales sobre pensiones, la mayor parte de los Estados miembros consideran que las proyecciones realizadas por el Comité de política económica son lo bastante precisas como para ilustrar la tendencia esperada en el gasto público en pensiones. Algunos de ellos han actualizado las proyecciones del Comité de política económica, por ejemplo para reflejar las reformas posteriores, y algunos han presentado cálculos alternativos en sus informes de estrategia nacional. Sin embargo, como ya se ha dicho, en dichas proyecciones no se incluyó el efecto de las últimas reformas de Alemania, Portugal, Grecia, Finlandia y el Reino Unido. Portugal informa sobre un aumento estimado del gasto público en pensiones desde un 9,7 % del PIB en 2000 hasta un 12,1 % del PIB en 2050, después de tener en cuenta el efecto de la reforma de 2002 (en comparación con las

proyecciones de un 9,8 % hasta un 13,2 % según las proyecciones del CPE). Teniendo en cuenta la reforma de 2002 y basándose en cifras revisadas de población y empleo, Grecia informa sobre un aumento estimado desde un 12,6 % hasta un 22,6 % del PIB (CPE: desde un 12,6 % hasta un 24,8 %). El Reino Unido afirma que se calcula que el gasto público en pensiones permanecerá, en líneas generales, en el mismo nivel de 2000 cuando se tenga en cuenta el efecto de las reformas de 2002 (es decir, aproximadamente el 5,5 % del PIB en vez del 4,4 % de la proyección del CPE). Finlandia considera que la última reforma acordada en octubre de 2002 consolidará la base de cotización, con lo que disminuirá la necesidad de aumentar el porcentaje de cotización respecto a los salarios del cálculo anterior desde un 10 % hasta sólo un 5 % hacia 2050. Alemania espera un aumento de un 4,1 % del PIB (en lugar del 5 % que le atribuyen las proyecciones del CPE).

Otros Estados miembros han revisado sus proyecciones teniendo en cuenta informaciones más reciente, por ejemplo sobre la evolución de la población y el empleo. Algunos también proporcionaron una información más detallada sobre algunas partes del sistema de pensiones, especialmente sobre el sistema de seguridad social basado en las cotizaciones. Bélgica ha incluido una proyección actualizada utilizada en su Programa de estabilidad que ofrece una visión más general del impacto del envejecimiento sobre la seguridad social en su conjunto (+3,4 % del PNB). Sin embargo, las cifras revisadas difieren muy poco, por lo se puede llegar a la conclusión de que, en general, las proyecciones realizadas por el CPE son fiables y válidas para mostrar la magnitud de los aumentos esperados en el gasto en pensiones de seguridad social.

4.3.2. *Cotización a los regímenes públicos de pensiones*

Las proyecciones de gasto presentadas anteriormente ponen de manifiesto las presiones financieras que afrontan los regímenes públicos de pensiones. Sin embargo, los acuerdos de financiación varían de un país a otro. En todos los países, la parte vinculada a los ingresos del sistema público de pensiones suele financiarse mediante las cotizaciones recaudadas sobre ingresos los obtenidos. En Irlanda, Países Bajos y Reino Unido las pensiones uniformes básicas se financian mediante cotizaciones y sólo Dinamarca financia las pensiones del primer pilar mediante impuestos. Por el contrario, las pensiones mínimas concedidas en función de la renta se financian mediante impuestos en todos los países. Los sistemas obligatorios de seguridad social suelen estar separados del presupuesto del Estado, pero en unos pocos casos existen obligaciones que exigen que los déficit estén cubiertos en el propio marco del sistema de seguridad social. Son comunes las grandes transferencias del presupuesto general a las instituciones de seguridad social, y a menudo reflejan elementos de solidaridad financiados mediante impuestos en los regímenes obligatorios de pensiones (por ejemplo, los complementos de pensiones en concedidos en función de la renta y las cotizaciones a pensiones para períodos de desempleo, las instalaciones para el cuidado de niños, etc.).

En el marco de las políticas actuales, en casi todos los países surgirán nuevas necesidades para las finanzas públicas, que exigirán mayores cotizaciones, edades de jubilación más altas, menores prestaciones, mayores transferencias del presupuesto general (u otras medidas para apoyar la viabilidad financiera). Los Estados miembros responden con unas políticas lo más exhaustivas posible. No obstante, en la presente sección se examina primero las políticas de los Estados miembros relativas a los índices de cotización.

Hasta ahora, el compromiso más fuerte para prevenir los aumentos de impuestos y cotizaciones se da en Suecia, donde el índice de cotización al nuevo sistema es fijo, y sólo se realizarán los ajustes necesarios en relación con las prestaciones. Italia ha avanzado en la misma dirección con la reforma de su sistema, pero el ajuste en relación con las prestaciones no entrará plenamente en vigor hasta que haya transcurrido un período de transición muy largo. Alemania se esfuerza en mantener los índices de cotización por debajo del 22 %, y el gobierno está obligado a proponer medidas al Parlamento en caso de que las proyecciones a quince indiquen que no se cumplirá este objetivo. Los Países Bajos pretenden no elevar el índice de cotización por encima del 18,25 %. El déficit del sistema de pensiones será cubierto mediante transferencias del fondo de reserva o del presupuesto general. El ajuste del sistema de pensiones de Luxemburgo se realizará mediante un índice de sustitución que es muy sensible a un posible descenso del número de trabajadores transfronterizos: si el sistema puede mantener la tendencia a un crecimiento relativamente alto del número de contribuyentes, se podrá compensar en gran medida el impacto del envejecimiento de la población nacional. La estabilidad financiera del sistema luxemburgués está asegurada si la economía crece aproximadamente un 4 % anual gracias a los trabajadores de los países vecinos. Parece que, en el marco de las políticas actuales, Irlanda y el Reino Unido necesitan poca o ninguna financiación adicional.

En los restantes países no está muy clara la estrategia relativa al índice de cotización. En los Informes relativos a las estrategias nacionales no se ofrece información precisa sobre la evolución esperada del índice de cotización, y parecen sugerir que el índice de cotización es un parámetro que puede adaptarse con arreglo a las necesidades financieras. Sin embargo, esta adaptación parece también posible por medios distintos del índice de cotización, como los subsidios del gobierno central u otras reformas de pensiones. En varios países se creará un margen de maniobra mediante una reducción de la deuda pública y/o la acumulación de fondos de reserva.

En muchos Estados miembros sería necesario que se produjera un aumento de los índices de cotización en los salarios de entre un 5 % y un 10 %, lo que equivale a un aumento de la carga fiscal total de varios puntos porcentuales del PIB. Grecia, sin embargo, se enfrenta a un desafío excepcionalmente grande, pues las transferencias del presupuesto general tendrían que incrementarse hasta un 15,5 % del PIB hacia 2050. En el cuadro 9 se resume la información de los informes relativos a las estrategias nacionales sobre la financiación de los regímenes públicos de pensiones.

Cuadro 9: Índices de cotización a los sistemas públicos de pensiones

	Índice de contribución (% de los salarios¹)	Observaciones²
B	37,94 % (seguridad social) Empresario: 24,87 % Empleado: 13,07 %	Las pensiones mínimas concedidas en función de la renta se financian mediante impuestos. El índice de cotización cubre todas las ramas de la seguridad social. Actualmente, el sistema de seguridad social es deficitario. En 2000 fue necesaria una subvención del 2,6 % del PIB del presupuesto del Estado al sistema de seguridad social. Ascenderá a un 5,5 % del PIB hacia 2050.
DK	223,25 DKK al mes (aproximadamente el 2 %) Empresario: 2/3 Empleado: 1/3	El índice de cotización cubre los regímenes obligatorios de pensiones complementarias (ATP y SP) para el salario de un trabajador medio. Las pensiones públicas uniformes de vejez y las de los funcionarios se financian completamente mediante los impuestos.

	Índice de contribución (% de los salarios¹)	Observaciones²
D	19,1 % Empresario: 9,55 % Empleado: 9,55 %	Las subvenciones del presupuesto federal representan el 37 % del gasto en pensiones de 2002; se espera que la proporción disminuya hasta un 31 % en 2030. Además, las pensiones de asistencia social se financian mediante impuestos. Se ha establecido el objetivo de que, en el futuro, el índice de cotización no supere el 22 %.
EL	20 % (si se está asegurado desde antes del 31.12.92) 30 % (si se está desde después de dicha fecha) Empresario: 13,33 % Empleado: 6,67 % Estado: 10,0 %	El índice de cotización cubre todas las ramas de la seguridad social. Las subvenciones fiscales a la financiación de las pensiones basadas en las cotizaciones tendrían que subir del 4,8 % actual hasta un 15,5 % del PIB en 2050. Además, las pensiones de personas no aseguradas de más de 65 años y de los funcionarios se financian mediante los impuestos.
E	28,3 % (seguridad social, excepto enfermedad) Empresario: 23,6 % Empleado: 4,7 %	El índice de cotización cubre las prestaciones contributivas de vejez, incapacidad, pensiones de supervivencia y maternidad, es decir, más que unas meras pensiones. Se espera que el sector de la seguridad social produzca un superávit hasta 2015, y un déficit después de ese año. Las pensiones mínimas concedidas en función de la renta se financian mediante los impuestos.
F	14,85 (régimen básico) Empresario: 8,2 % Empleado: 6,55 % 9,5 % (regímenes complementarios obligatorios del primer pilar)	El índice de cotización cubre la vejez y las pensiones de los supervivientes; las pensiones de incapacidad están cubiertas por las cotizaciones a seguros médicos. El sistema de pensiones presenta actualmente un superávit (el 0,2 % del PIB en 2000), pero presentará un déficit del 3,8 % del PIB en 2040, lo cual implicaría un aumento del índice de cotización de aproximadamente el 10 %.
IRL	12,5 – 16 (seguridad social, excepto enfermedad) Empresario: 8,5-12 % Empleado: 4 %	Las pensiones (uniformes) de la seguridad social se financian mediante las cotizaciones. Las pensiones de asistencia social concedidas en función de la renta se financian mediante los impuestos.
I	32,7 % Empresario: 23,81 % Empleado: 8,89 %	El déficit del sistema de seguros de pensiones es actualmente del 0,8 % del PIB, y ascenderá a un 3,0 % del PIB cuando se incluyan las pensiones de asistencia social. Se espera que este déficit se incremente hasta un 4,5 % del PIB a más tardar en 2010 y permanezca en este nivel hasta 2030.
L	24 Empresario: 8 % Empleado: 8 % Estado: 8 %	Un tercio del índice de cotización se financia mediante impuestos, al igual que los ingresos mínimos garantizados para las pensiones de las personas mayores de la tercera edad y de los empleados del sector público. El desarrollo futuro del índice de cotización dependerá de la tasa de crecimiento. Se calcula que se puede mantener un índice del 26 % durante todo el período hasta 2050 con una tasa de crecimiento del 4 % anual, pero, con una tasa de crecimiento del 2 %, tendría que incrementarse hasta un 46 %.
NL	17,9 % 1,25 % (régimen de supervivencia) Empleado: 19,15 %	Se ha establecido un objetivo para garantizar que no se aumente el índice de cotización a pensiones de vejez por encima del 18,25 %. Se espera que el índice de cotización del 17,9 % produzca un superávit hasta 2010. Después de ese año, el déficit está cubierto por el fondo de reserva y los impuestos. Además, se paga un índice de cotización del 1,25 % destinado al régimen de supervivencia y un índice de entre un 7,09 % y un 13,93 % para regímenes de prestaciones de incapacidad.
A	22,8 % Empresario: 12,55 % Empleado: 10,25 %	Las subvenciones fiscales representaron el 23 % del gasto en pensiones. A falta de transferencias del presupuesto, el índice de cotización sería del 31 % en 2001 y tendría que incrementarse hasta un 38 % antes de 2050 en el marco de las políticas actuales.
P	34,25 % (prestaciones en metálico contributivas) Empresario: 23,25 % Empleado: 11 %	El índice de cotización cubre todas las prestaciones contributivas (pensiones, enfermedad y desempleo). Una pensión social no contributiva universal concedida en función de la renta y otras prestaciones se financian mediante los impuestos (el 3,3 % del PIB en 2000). El sector de la seguridad social produce actualmente un superávit del 1,7 % del PIB, que se convertirá en un déficit del 1,5 % del PIB a más tardar en 2050.
FIN	23,7 % – 26,6 % (sector privado) 27,45 % (sector público) (pensiones vinculadas a los ingresos y pensiones públicas básicas) Empresario: 17,3-19,1 % Empleado: 2-4,9 %	Se calcula que la cotización a pensiones vinculadas a los ingresos para el sector privado (21,7 %) aumentará en un 5 % (teniendo en cuenta las reformas de 2002 y el uso de reservas capitalizadas). Las pensiones básicas nacionales concedidas en función de los ingresos por pensiones se financian parcialmente mediante los impuestos.
S	18,91 % (pensión de vejez) 1,7 % (régimen de supervivencia) Empresario: 11,91 % Empleado: 7 %	El sistema de pensiones vinculadas a los ingresos es un sistema de cotizaciones definidas teóricas (16 %) y un sistema prefinanciado de cotizaciones definidas (2,5 %); estos índices deben mantenerse constantes en el futuro. Las pensiones ingresos garantizados (en función de los ingresos de pensiones públicas), la incapacidad y las pensiones y las cotizaciones de supervivencia durante las interrupciones de la carrera profesional se financian mediante los impuestos.

	Índice de contribución (% de los salarios¹)	Observaciones²
UK	21,9 (seguridad social excepto enfermedad) Empresario: 11,9 % Empleado: 10 %	El índice de cotización cubre la pensión pública básica y la pensión adicional vinculada a los ingresos (SERPS/ <i>State Second Pension</i>). Los ingresos mínimos garantizados, las prestaciones de los <i>Pension Credit</i> y las pensiones de los funcionarios se financian mediante los impuestos.
1	Fuente: Comisión Europea, MISSOC 2002. Los índices se aplican a los regímenes del primer pilar de protección social general. En muchos Estados miembros existen umbrales mínimos y máximos para los ingresos que están sujetos a cotizaciones. Los índices pueden también diferir para los trabajadores por cuenta propia.	
2	Las observaciones se basan en la información que figura en los informes relativos a las estrategias nacionales.	

Las cotizaciones a los regímenes profesionales y privados de pensiones deberían añadirse a las de los regímenes públicos para evaluar el esfuerzo financiero global necesario para garantizar las pensiones. En Dinamarca, por ejemplo, el índice de cotización para los regímenes profesionales de pensiones complementarias oscila entre un 8 % y un 16 % de los salarios y, en Suecia, entre un 2 % y un 15 %. En Suecia, el índice suele ser más alto para las personas con mayores ingresos, con objeto de garantizar la sustitución adecuada de los ingresos por encima del límite máximo en el régimen obligatorio. En Irlanda, los índices de cotización normales son del 11 % y, en Italia, del 9,25 %.

4.3.3. *Medidas generales para garantizar la financiación del gasto en pensiones públicas*

Todos los Estados miembros son conscientes del desafío financiero que plantea el envejecimiento de la población y la mayoría ya han realizado esfuerzos importantes destinados a garantizar la viabilidad financiera de sus regímenes obligatorios de pensiones. Durante la pasada década, en muchos Estados miembros se han realizado reformas en los sistemas de pensiones destinadas a contener el futuro gasto en pensiones. Más recientemente Suecia e Italia han emprendido una transformación radical de sus sistemas de pensiones en regímenes de cotizaciones definidas teóricas en los que la viabilidad financiera se gestiona, en primer lugar, a través de una estrecha relación entre cotizaciones y prestaciones. Otros países, como Finlandia, Alemania y Portugal han realizado recientemente ajustes importantes a los parámetros de su sistema de pensiones con objeto de contener el crecimiento futuro del gasto en pensiones preservando al mismo tiempo la estructura esencial de su sistema de pensiones. Países como Francia, España y Austria han reconocido la necesidad de realizar importantes reformas suplementarias, y van a elaborar nuevas propuestas de reforma en un plazo de uno o dos años. Algunos Estados miembros, especialmente Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo y Países Bajos han actuado más en el aspecto financiero, con objeto de garantizar la solidez de las finanzas públicas sanas y de crear reservas de cara a un mayor gasto en el futuro, sin planear ninguna reforma importante de sus sistemas de pensiones. Grecia dio un importante paso adelante en 2002 para revisar a fondo las condiciones marco de las pensiones, mientras que se han aplazado a una etapa posterior las medidas para garantizar su viabilidad financiera.

La mayoría de los Estados miembros consideran que la reducción de la deuda pública o las acumulaciones de fondos de reserva son formas importantes de prepararse para los futuros gastos necesarios que resultan del envejecimiento. Varios Estados miembros destacan su compromiso respecto a unas finanzas públicas sanas como elemento básico de la estrategia para hacer frente al envejecimiento. Además, estos compromisos se han reforzado frecuentemente estableciendo fondos de reserva, a

menudo al margen de los presupuestos públicos, que permitirán a los gobiernos mantener pensiones adecuadas para la generación del *baby boom* y, por tanto, atenuando la necesidad de subir los impuestos o las cotizaciones. Además, el desarrollo de los regímenes profesionales y privados de pensiones proporciona recursos adicionales para financiar las futuras pensiones. Sin embargo, a largo plazo, la mayor esperanza de vida exige permanentes ajustes en las prestaciones, las cotizaciones y la duración de la vida laboral.

Ya existen reservas importantes para los regímenes obligatorios de pensiones en Luxemburgo, Suecia, Dinamarca y Finlandia, donde los requisitos para la financiación parcial llevan mucho establecidos. En Bélgica, Países Bajos, España, Grecia, Portugal, Francia e Irlanda se han establecido recientemente nuevos fondos de reserva. Sin embargo, la cuantía de los activos acumulados hasta ahora en los fondos recientemente establecidos es baja (excepto en Irlanda, donde ascendió hasta un 8 % del PIB en 2001). La intención general es aumentar tales activos en distintos grados diversos mediante el compromiso de efectuar transferencias periódicas antes de que el envejecimiento de la población exija el aumento de los gastos en pensiones. Irlanda está comprometida legalmente a realizar una contribución anual del 1 % del PNB al fondo de reserva. Análogamente, en 2002 Grecia ha establecido un fondo similar, con el compromiso de una efectuar una contribución del 1 % del PIB hasta 2015. En España y Portugal, los superávits generados por la seguridad social se reservarán responder a las futuras deudas por pensiones (en Portugal, el fondo recibe un 2 % de las cotizaciones a la seguridad social de los empleados, además de todos los superávits de la seguridad social), mientras que en Bélgica y los Países Bajos los ahorros obtenidos mediante la reducción de intereses por la disminución de la deuda pública se reservarán en un fondo destinado a cubrir las deudas por pensiones.

Cuadro 10: Fondos de reserva de pensiones de los sistemas del primer pilar (% del PIB)

	Año	Reservas
B	2001	0,5
DK	2000	25
D	2001	Ninguna
EL	2001	Ninguna
E	2002	1
F	2002	0,8
IRL¹⁾	2001	8
I	2001	Ninguna
L	2002	22
NL	2001	3
A	2001	Ninguna
P	2001	5
FIN	1999	60
S	2001	29
UK	2001	Ninguna
Irlanda: % del PNB.		

Los Países Bajos y Dinamarca también esperan beneficiarse de la fiscalidad diferida de las pensiones privadas. A cambio de la deductibilidad fiscal de las cotizaciones a

los regímenes privados de pensiones y de la exención de los ingresos por inversiones de los regímenes durante el período de acumulación, cuando proceden del fondo, las pensiones percibidas están sujetas al impuesto sobre la renta. Este modelo impositivo aumentará la recaudación tributaria en un momento en que los pagos de pensiones públicas sean cuantiosos, lo cual ayudará a cubrir el aumento del gasto público debido al envejecimiento. Sin embargo, como los tipos impositivos medios sobre las pensiones serán más bajos (debido a las normas fiscales especiales que se aplican a las pensiones o al impuesto sobre la renta progresivo), tales impuestos diferidos implican un subsidio neto. En otros Estados miembros, dependiendo del nivel de ingresos de los pensionistas y de la forma en que se graven, los gobiernos también pueden esperar recuperar parte del aumento del gasto público y privado en pensiones mediante de impuestos gravados sobre las en pensiones, haciendo que, de ese modo, el gasto público sea algo menor que el gasto bruto.

La financiación de las aún no está completamente garantizada por las medidas adoptadas para reformar los sistemas de pensión en sí, ni por la acumulación de activos para satisfacer los futuros derechos. Para evitar grandes aumentos de las cotizaciones o de los tipos impositivos, los Estados miembros se han comprometido a llevar a cabo políticas macroeconómicas y públicas sanas, así como reformas estructurales destinadas a proporcionar un crecimiento estable, mayores tasas de empleo y menores niveles de endeudamiento. Muchos Estados miembros, como Bélgica, Dinamarca, Países Bajos, Finlandia y Suecia consideran que la reducción de la deuda pública es un requisito previo esencial de la estrategia para hacer frente a los desafíos del envejecimiento, han establecido objetivos específicos para mantener superávit anuales en sus finanzas públicas durante los próximos años. Además, todos los Estados miembros reconocen la importancia de aumentar los niveles de empleo para consolidar la base de cotizaciones y para la consecución de unas finanzas públicas sanas. Por último, varios Estados miembros se han comprometido a emprender más reformas en sus sistemas de pensiones.

Cuadro 11: Déficit de las administraciones públicas y deudas brutas (% del PIB)

	Déficit 2001	Déficit 2002	Deuda bruta 2001
B	0,4	-0,4	107,6
DK	3,1	2,0	44,7
D	-2,8	-3,8	59,5
EL	-1,2	-1,3	107,0
E	-0,1	0	57,1
F	-1,4	-2,7	57,3
IRL	1,6	-1,0	36,4
I	-2,2	-2,4	109,9
L	6,1	0,5	5,6
NL	0,1	-0,8	52,8
A	0,2	-1,8	63,2
P	-4,2	-3,4	55,5
FIN	4,9	3,6	43,4
S	4,8	1,4	56,6

	Déficit 2001	Déficit 2002	Deuda bruta 2001
UK	0,7	-1,1	39,1
UE	-0,8	-1,9	63
Fuente: Previsiones económicas de la Comisión, otoño de 2002			

Sin embargo, la reciente evolución de los déficit y el endeudamiento públicos dan a entender que incluso la consecución de una situación presupuestaria equilibrada es un desafío importante para muchos países y que la mayoría de ellos tienen que hacer grandes esfuerzos para producir superávit a fin de reducir la deuda pública o de establecer fondos de reserva. Se prevé que sólo cinco países (Dinamarca, España, Luxemburgo, Finlandia y Suecia) presenten superávit en 2002; cinco países (Bélgica, Irlanda, Países Bajos, Austria y Reino Unido) están pasando de un superávit, en el año anterior, a un déficit; y, en los demás países (Alemania, Grecia, Finlandia, Italia y Portugal) se prevé que el déficit será aún mayor que en 2001, con la excepción de Portugal, que ya está tomando medidas para corregir su excesivo déficit hacia un equilibrio. En el conjunto de la UE, la situación presupuestaria empeoró perceptiblemente en 2002, desde un déficit del 0,8 % del PIB hasta un 1,9 %. Aunque este empeoramiento se deba en parte a fluctuaciones cíclicas, también refleja la lentitud de los avances en la ejecución de las reformas estructurales en los Estados miembros y representa un contratiempo para las estrategias en materia de pensiones.

Cuadro 12: Visión general de las estrategias nacionales para garantizar la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones

	Principales elementos de la estrategia para garantizar la viabilidad de los regímenes públicos de pensiones	Observaciones
B	El elemento clave de la estrategia es la consolidación de finanzas públicas, basada en unos superávit presupuestarios continuos a lo largo de mucho tiempo y en una notable reducción de la deuda pública. Los ahorros de la reducción de intereses se transferirán al «Fondo del envejecimiento». Se espera que la reducción de los intereses sea mayor que el aumento de todos los gastos públicos relacionados con la edad.	Se calcula que el déficit del sistema de seguridad social aumentará desde un 2,6 % del PIB en 2000 hasta un 5,5 % del PIB a más tardar en 2050. Dicho déficit puede gestionarse siempre que se puedan mantener grandes superávit básicos durante mucho tiempo, tal como se prevé en el programa de estabilidad. Los cálculos recientes ponen de manifiesto que están llegando a un déficit del 0,4 % del PIB y, en 2002, la tasa de endeudamiento es del 108 % del PIB.
DK	Se han establecido ambiciosos objetivos para mantener un superávit anual que oscile entre un 1,5 % y un 2,5 % hasta 2010, con objeto de reducir la deuda pública y aumentar el empleo en 87 000 a más tardar en 2010. No se prevé ninguna revisión importante del sistema de pensiones.	El aumento del gasto en pensiones (4 % del PIB) puede gestionarse siempre que se alcancen superávit presupuestarios se logren y se refuerce la base de cotización mediante el aumento del empleo.

	Principales elementos de la estrategia para garantizar la viabilidad de los regímenes públicos de pensiones	Observaciones
D	Se espera que la reforma de las pensiones de 2001 reduzca la subida del gasto público en pensiones (se prevé un 4,1 % del PIB en lugar del cálculo anterior a la reforma de un 5 %), al mismo tiempo que se aumentan las subvenciones para el ahorro en fondos privados de pensiones. El gobierno tiene el objetivo de equilibrar el presupuesto federal en 2006. Se ha establecido un límite máximo para el índice de cotización, y el gobierno está obligado a proponer al Parlamento medidas apropiadas en caso de que las proyecciones a quince años indiquen el riesgo de tener que elevar el índice de cotización por encima del 20 % (2020) o del 22 % (2030).	Las subvenciones fiscales al sistema de pensiones cubren el 37 % de los gastos actuales en pensiones. Según los cálculos recientes, en 2030 disminuirá el nivel de subvenciones fiscales a aproximadamente el 31 %. Es probable que se requieran reformas adicionales. Se calcula que el déficit de las finanzas públicas en 2002 asciende a un 3,8 % del PIB.
EL	La reforma de las pensiones de 2002 dispuso un sistema de pensiones más justo y más creíble (equiparación de los coeficientes de sustitución para las distintas generaciones). Entre las medidas de financiación se encuentran la creación de un fondo de reserva de pensiones y de la consolidación de la base de cotización, por ejemplo prolongando el período de cotización necesario.	Se espera que las subvenciones fiscales a los sistemas de pensiones permanezcan por debajo del nivel de 2000 (4,8 % del PIB) hasta después de 2020, pero después podrían incrementarse hasta un 8,4 % del PIB en 2030 y un 15,5 % del PIB en 2050. Se necesitan más reformas para garantizar la viabilidad financiera del sistema de pensiones. Se calcula que el déficit de las finanzas públicas en 2002 es de aproximadamente el 1,3 % del PIB y que la tasa de endeudamiento público asciende al 107 % del PIB.
E	Se reforzará la disciplina presupuestaria en todos los sectores de las administraciones públicas gracias a la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Se ha establecido un fondo de reserva para satisfacer los futuros derechos de pensión, y se espera que se consolide la base de cotización mediante el aumento del empleo. Se espera que la seguridad social mantenga un superávit hasta 2015; después de dicho año se notará el impacto del envejecimiento de la población.	El aumento esperado del gasto público en pensiones entre 2020 y 2050 es uno de los más altos de la UE (entre el 5 % y el 8 % del PIB). Se precisan más reformas para garantizar la viabilidad financiera del sistema de pensiones.
F	Se ha establecido recientemente un fondo de reserva para cubrir los futuros derechos de pensión. El descenso del desempleo tendrá escasas repercusiones en el aumento esperado del gasto en pensiones. El Gobierno se ha comprometido a presentar una reforma completa antes de verano de 2003.	El sistema de pensiones corre el riesgo de presentar un déficit a partir de 2010; se calcula que dicho déficit llegará al 3,8 % del PIB en 2040. El tamaño del fondo de reserva es pequeño (menos del 1 % del PIB) y no puede responder más que a una parte del aumento del gasto relacionado con el envejecimiento. La reforma anunciada es necesaria. Se calcula que, en 2002, las finanzas públicas presentarán un déficit del 2,7 % del PIB.
IRL	El elemento clave es la obligación del gobierno de contribuir anualmente al Fondo de reserva de pensiones con un 1 % del PIB. Se calcula que las reservas ascenderán hasta un 45 % del PIB en 2025 y que sólo se podrá recurrir a ellas a partir de 2026.	Parece que es viable desde el punto de vista financiero con los actuales niveles de prestaciones.
I	La estrategia del gobierno se basa en mejorar las condiciones para el crecimiento económico y el empleo; la estabilización del gasto en pensiones en el nivel actual con respecto al PIB requeriría una tasa de crecimiento de entre un 2 % y un 2,2 % anual. El gobierno ha propuesto al Parlamento una habilitación legislativa con objeto de permitir la preparación de otras reformas, incluido el desarrollo de fondos de pensiones complementarias.	En 2000, las subvenciones fiscales al sistema de pensiones ascendieron al 3 % del PIB, y se calcula que aumentarán hasta un 4,5 % o más entre 2010 y 2030. Parece necesario realizar más reformas. Se calcula que el déficit de las finanzas públicas en 2002 asciende al 2,4 % del PIB, y que la tasa de endeudamiento público asciende al 110 % del PIB.

	Principales elementos de la estrategia para garantizar la viabilidad de los regímenes públicos de pensiones	Observaciones
L	La estrategia se basa en el método de financiación de las pensiones públicas. El índice de cotización se fija durante un período de siete años, de manera que se pueda mantener el fondo de reserva al menos a un nivel que supere el 150 % de los pagos anuales en concepto de pensiones.	Parece que es viable desde el punto de vista financiero si el crecimiento económico es, como mínimo, de un 4 % anual. Un crecimiento modesto del 2 % anual entre 2000 y 2050 requeriría aumentar el índice de cotización desde un 24 % hasta un 46 %.
NL	La estrategia del gobierno se basa en la eliminación de la deuda pública a más tardar en 2025, lo cual exige un superávit presupuestario anual de entre un 1,25 % y un 1,75 % del PIB hasta 2025. Además, las recaudaciones tributarias del segundo pilar aumentan las recaudaciones tributarias, especialmente del 2020 en adelante. Se prevé una reforma del sistema de pensiones de incapacidad, con objeto de reducir la jubilación anticipada.	Parece que es viable desde el punto de vista financiero, a pesar del gran aumento proyectado (6 % del PIB) de los gastos en pensiones, siempre que se alcancen superávits presupuestarios. Se calcula que, en 2002, las finanzas públicas presentarán un déficit del 0,8 % del PIB.
A	En 2003 se prevé una propuesta de reforma de los regímenes de pensiones. Además, el gobierno aspira a aumentar la tasa de empleo, tanto la general como la de los trabajadores de más edad en particular.	El gasto público en pensiones es el mayor de la UE y se espera que aumente en aproximadamente un 4,2 % a más tardar en 2040 (el punto más alto estará en torno a dicho año). Parece necesario emprender otras reformas. Se calcula que, en 2002, las finanzas públicas presentarán un déficit del 1,8 % del PIB.
P	En 1989 se estableció un fondo de reserva y, en 2002, se aplicó una reforma de los regímenes públicos de pensiones. Los superávits de la seguridad social, que se espera mantener hasta 2016, y un 2 % de las cotizaciones de los empleados a la seguridad social se apartan para el fondo de reserva. Se calcula que bastará con las reservas del fondo para cubrir el aumento del gasto aproximadamente hasta 2035.	Alrededor de 2016 se producirá un déficit de la seguridad social que llegará a un 1,5 % del PIB en 2050. Puede que se precisen medidas adicionales. Se calcula que, en 2002, las finanzas públicas presentarán un déficit del 3,4 % del PIB.
FIN	La estrategia del gobierno se basa en garantizar el crecimiento económico y del empleo, la reducción de la deuda pública y el aumento de los fondos de reserva de pensiones más allá de los requisitos de financiación reglamentarios; este último aumento asciende aproximadamente a la cuarta parte los derechos de pensión. En 2001 y 2002 se realizaron importantes revisiones en el sistema de pensiones.	A pesar de las recientes reformas en materia de pensiones y de que se calcula un aumento de los fondos de reserva, es necesario aumentar el índice de cotización en un 5 % de los salarios. Puede que se precisen medidas adicionales.
S	La reforma de 1998 entró plenamente en vigor en 2003 e introdujo un sistema de cotizaciones definidas en dos niveles, que comprende una parte prefinanciada y un sistema de cotizaciones definidas teóricas. El sistema responde a progresos económicos o demográficos. Además, el gobierno se ha comprometido a alcanzar superávits presupuestarios a lo largo del ciclo económico.	Parece que es viable desde el punto de vista financiero, puesto que los beneficios se ajustan automáticamente si así lo exige la evolución demográfica o económica.
UK	Las últimas revisiones de los regímenes públicos de pensiones mantendrán constante la proporción de gastos del PIB, mientras que se esperaba que disminuyese antes de las reformas. El gobierno se ha comprometido a mantener unas finanzas públicas sanas y a proporcionar condiciones estables y seguras para los ahorros en pensiones profesionales y privadas.	Parece que es viable desde el punto de vista financiero.

4.3.4. *Conclusión: Viabilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones con unas finanzas públicas sanas*

La magnitud del desafío a que se enfrentan los Estados miembros en relación con sus sistemas públicos de pensiones varía, lo cual se debe a múltiples factores, como la variedad subyacente de los sistemas de pensiones, la solidez y la naturaleza de las

reformas emprendidas hasta la fecha, la situación general de las finanzas públicas y la importancia y el ritmo de los cambios demográficos. No obstante, todos los Estados miembros reconocen los desafíos en sus informes nacionales de estrategia y preparan estrategias de cara al futuro. En las estrategias señaladas por los Estados miembros se asumen y se integran los elementos recomendados en las Orientaciones Generales de Política Económica para garantizar la viabilidad a largo plazo de las finanzas públicas, a saber el aumento de los niveles de empleo, la reducción de la deuda pública y la reforma de los sistemas de pensiones.

En el Reino Unido, el diseño subyacente del sistema de pensiones y especialmente los métodos de indización de las mismas explican por qué este país no se enfrenta a ningún desafío importante en la financiación de los sistemas públicos de pensiones. Este desafío también es muy pequeño en Suecia, gracias a la reforma exhaustiva del sistema de pensiones. Parece que el sistema sueco de pensiones está bien preparado para el envejecimiento de la población y para otros cambios sociales.

En un gran número de países, ya se aplican las estrategias generales para resolver los graves problemas que plantea el envejecimiento de la población, incluidos las reformas emprendidas en el sistema público de pensiones, las medidas para aumentar los incentivos al trabajo y para jubilarse más tarde y los esfuerzos para elaborar políticas sanas y para acumular reservas de cara al aumento del gasto futuro. Este grupo incluye países como Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo, Portugal y Finlandia, donde parece que los sistemas públicos de pensiones se aproximan a la viabilidad financiera. Esto significa que, a pesar de que se esperan aumentos importantes del gasto en pensiones, su estrategia parece garantizar que los aumentos en los índices de cotización, las subvenciones de los presupuestos generales o los préstamos del gobierno se pueden gestionar sin efectuar reformas importantes en los sistemas de pensiones en sí. Sin embargo, el éxito de estas estrategias a menudo depende de objetivos ambiciosos establecidos para diversas políticas, en especial para las políticas finanzas públicas y de empleo, y también de la evolución macroeconómica general.

Italia ya emprendió reformas exhaustivas en su sistema público de pensiones ya en los años noventa, a pesar de lo cual se esperan déficit considerables en el futuro. Además, el alto nivel de deuda pública es un obstáculo importante que también implica unos límites más estrechos para el sistema de pensiones. Por tanto, parece que se precisan medidas adicionales. Éste es también el caso de Alemania, donde se calcula que la reforma de 2001 reducirá el aumento proyectado del gasto público en pensiones en aproximadamente un 1 % del PIB, pero sigue manteniendo el aumento esperado por encima del aumento medio que se espera para la UE. En el grupo de los demás países, entre los que se encuentran Grecia, España, Francia y Austria, el aumento esperado del gasto público en pensiones es grande y está por encima de la media comunitaria. No cabe duda de que, en estos países, las reformas anunciadas son necesarias.

Este análisis confirma ampliamente que las recomendaciones realizadas en las Orientaciones Generales de Política Económica de 2002 para nueve Estados miembros eran apropiadas y, en la mayoría de los casos, seguirán siéndolo. En muchos casos, en los informes relativos a las estrategias nacionales se manifiesta la necesidad de efectuar reformas y, en algunos casos, como el de Portugal y Finlandia, se hace referencia a medidas adoptadas ya este año.

La viabilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones depende en gran medida de la viabilidad de las finanzas públicas en su conjunto, lo cual se debe a que las pensiones son un componente importante del gasto total de todas las administraciones públicas, y la financiación de las pensiones a menudo exige la intervención de los presupuestos de los gobiernos centrales. En algunos países, los sistemas públicos de pensión se organizan casi por completo en el marco del gobierno central, mientras que, en otros, la administración de los sistemas públicos de pensiones se organiza conjuntamente para toda la seguridad social. Aun cuando las pensiones se financian mediante cotizaciones destinadas a un fin particular y gestionadas en fondos separados, dichas cotizaciones forman parte de la presión fiscal total, y su aumento equivaldría a una subida de los impuestos, a menos que den lugar a mayores de derechos de prestaciones. La carga de los aumentos de los gastos proyectados se repartirá entre las cotizaciones, los impuestos y los fondos de reserva, o se pospondrá para las generaciones futuras mediante el aumento de los préstamos. Aunque los gobiernos desarrollan fondos de reserva de pensiones para cubrir sus obligaciones futuras, se espera que las subvenciones de fondos fiscales y/o los préstamos aumentarán una vez que se haya hecho efectivo el envejecimiento de la población.

Por último, es necesario tener en cuenta que el envejecimiento de la población también incide en otro gasto relacionado con la edad, especialmente en el ámbito de la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración que se financian sobre todo mediante los impuestos y las cotizaciones en todos los Estados miembros. Además, la posición de partida de los equilibrios públicos de las finanzas y el nivel de deuda pública inciden en la viabilidad a largo plazo de las finanzas públicas. La viabilidad general de las finanzas se evalúa y se evaluará en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con arreglo a la información proporcionada en los programas de estabilidad y convergencia. Según la última evaluación, presentada en el Informe 2002 sobre las finanzas públicas en la UEM, existe el riesgo de que surjan desequilibrios presupuestarios a largo plazo en la mitad de los Estados miembros: Alemania, Grecia, España, Francia, Italia, Austria y Portugal, pero con diversos niveles de riesgo y por distintos motivos (véase *European Commission: Public Finances in EMU - 2002*).

4.4. Objetivo 7: Ajuste equilibrado de las prestaciones y las cotizaciones

Velar por que las disposiciones y las reformas en materia de pensiones mantengan un equilibrio justo, a fin de evitar una fiscalización excesiva de la población activa y mantener pensiones adecuadas para los jubilados.

En el marco del objetivo 3, los Estados miembros resumieron sus políticas destinadas a garantizar que los sistemas de pensiones cumpliesen sus objetivos tradicionales de solidaridad, es decir, proporcionar una parte digna de la riqueza de la sociedad a los jubilados y redistribuir los ingresos a favor de las personas mayores más pobres. En el marco del objetivo 7, el concepto de solidaridad se considera en el contexto de los esfuerzos necesarios para mantener la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones en una sociedad en proceso de envejecimiento.

Es evidente que los Estados miembros pretenden evitar ajustes traumáticos en los niveles de las prestaciones y las cotizaciones aumentando el empleo y poniendo sus finanzas públicas en orden antes de que se noten las repercusiones financieras del envejecimiento. Sin embargo, en muchos Estados miembros esto no bastará, teniendo

en cuenta que la tasa de dependencia de la tercera edad es cada vez mayor. En estos casos, es necesario asegurarse de que el impacto financiero del envejecimiento se compartirá equitativamente entre las generaciones. Por tanto, el objetivo 7 insta a los Estados miembros a evitar los dos extremos de la sobrecarga de la generación en activo, principalmente mediante el aumento de las cotizaciones, y la reducción de los niveles de las pensiones por debajo de un nivel adecuado.

4.4.1. *Reducir la carga sobre las generaciones futuras*

La mayor parte de los informes relativos a las estrategias nacionales dejan claro que el aumento del gasto en pensiones que exige el envejecimiento de la población no puede ser financiado mediante el aumento de las cotizaciones, lo cual supondría una carga excesiva sobre la población activa. Varios Estados miembros se han comprometido a mantener las cotizaciones por debajo de un nivel determinado o a descartar por completo las subidas de las cotizaciones. En Alemania, la legislación exige que el gobierno proponga las medidas oportunas en caso de riesgo de que el índice de cotización tenga que elevarse por encima del 20 % (hasta 2020) o del 22 % (hasta 2030). No debe aumentarse el índice de cotización de los Países Bajos por encima del 18,25 %, mientras que Suecia se propone mantener las cotizaciones a un 18,5 %. En el informe de estrategia nacional de Grecia se descartan las subidas de las cotizaciones.

Estos compromisos ponen de relieve la determinación de los Estados miembros de limitar la medida en que las consecuencias financieras del envejecimiento puedan repercutir en las generaciones futuras. Una manera de lograrlo consiste en reformar los sistemas de pensiones de tal manera que se contengan los futuros aumentos del gasto público en pensiones. Muchos Estados miembros intentan lograrlo mediante cambios en los métodos de indización aplicados a las pensiones que se pagan o a los ingresos pasados utilizados para calcular los derechos de pensión. Los cambios en las fórmulas de prestaciones como los señalados por Austria y Finlandia (en Francia se han tomado medidas similares) pueden tener el mismo efecto y no se presentan sólo con el objetivo de ahorrar costes al sistema de pensiones; en la medida en que consolidan el incentivo de contribuir durante más tiempo al sistema, se espera que incentiven el crecimiento del empleo y la prolongación del mismo.

Algunos Estados miembros describen detalladamente los ajustes que realizan en aspectos particulares de sus sistemas de pensiones con objeto de evitar la acumulación de costes excesivos en el futuro, manteniendo al mismo tiempo la estructura fundamental de sus sistemas. Finlandia enumera una serie de reformas emprendidas durante los años noventa, incluidas las pensiones de servicio público y las de supervivencia; elevar el límite mínimo de subvencionabilidad para las pensiones de jubilación anticipada; cambios en el cálculo de los ingresos que dan derecho a pensiones y en el método de indización. El efecto combinado de estas reformas es que el gasto en pensiones a largo plazo será considerablemente inferior al que habría resultado sin ellas. Austria hace referencia a una lista similar destinada a las pensiones de jubilación anticipada y de supervivencia, y a cambios en la fórmula por la cual se calculan las prestaciones en función de los ingresos.

Los cambios sociales pueden crear oportunidades para reducir ciertas prestaciones a las personas mayores. Gracias al hecho de que cada vez es más probable que las mujeres tengan sus propios derechos de pensión adecuados, Finlandia y Austria espera poder reducir el gasto en las pensiones de supervivencia. Los Países Bajos

también comparten esta opinión. Al señalar una transformación hacia la individualización de los derechos de pensión, los Estados miembros promueven e intentan aprovechar la mayor participación en el empleo como medio para establecer un nuevo equilibrio viable entre el trabajo y la jubilación. Del mismo modo, el hecho de centrarse en las prestaciones de jubilación anticipada implica abordar un objetivo político doble: reducir la presión sobre el sistema de pensiones (o de prepensiones), y aumenta los incentivos para trabajar de los trabajadores de más edad.

Dos Estados miembros, Suecia e Italia, han perseguido el objetivo de reforzar la relación entre las cotizaciones y las prestaciones y han optado por un sistema de cotizaciones definidas (teóricas) en las pensiones públicas. En ambos casos, el objetivo principal de sus reformas era consolidar la relación actuarial entre cotizaciones y prestaciones. Suecia sostiene que esto significa *«que, a partir de ahora, el contrato intergeneracional será más equitativo de lo que ha sido...»* Las prestaciones de cotizaciones definidas constituyen también la norma general del segundo pilar danés, y es probable que desempeñen un papel cada vez mayor en los sistemas de pensiones del Reino Unido, Irlanda y los Países Bajos. Los movimientos hacia tales sistemas de cotizaciones definidas deberían ayudar a promover la prolongación de la vida laboral. Tanto Suecia como Italia afirman que éste es un objetivo importante.

Los regímenes de prestaciones definidas representan un cambio cualitativo en el equilibrio intergeneracional. Sin embargo, ciertos riesgos que antes corrían sobre todo los contribuyentes o el sistema se transfieren automáticamente a los beneficiarios¹⁸: el riesgo de que los activos de los fondos de pensiones resulten poco rentables y el riesgo de que aumente el coste debido a que las generaciones sucesivas viven más años y perciben sus pensiones durante más tiempo. En el caso de Suecia, se apoya el nuevo sistema mediante políticas de información muy elaboradas (debatidas en el marco del objetivo 11), cuyo objetivo es informar a los individuos durante su vida laboral sobre lo que deben hacer para asegurarse de que obtendrán una buena pensión. En especial, se les transmite claramente la idea de que la prolongación de la vida laboral es una buena forma de atenuar los demás riesgos.

A pesar del firme compromiso (debatido en el marco del objetivo 3) de mantener el planteamiento de prestaciones definidas, los Países Bajos declaran que quisieran ver a los interlocutores sociales para ajustar las pensiones del segundo pilar en el futuro para tener en cuenta la prolongación actual y futura de las vidas laborales.

Las reformas de sistemas públicos de pensiones se reflejan en uno de los factores que determinan el aumento del futuro gasto público futuro en pensiones: el coeficiente de prestaciones, es decir, la pensión media en relación con la producción por trabajador. Según las proyecciones del Comité de política económica sobre el gasto público en pensiones, la dependencia de la tercera edad (definida en este caso como la proporción entre las personas de 55 o más años y la población con una edad comprendida entre los 15 y los 54 años) por sí sola aumentaría el gasto público en pensiones (UE 15) en un 6,4 % del PIB entre 2000 y 2050, frente a un aumento total proyectado de aproximadamente un 3 %. El descenso en el coeficiente de prestaciones, tal como se ha definido anteriormente, es la razón principal por la que

¹⁸

En los sistemas de prestaciones definidas se producen cambios discrecionales en los parámetros, de manera que los beneficiarios también corren riesgos financieros.

el gasto público en pensiones no refleja exactamente las futuras tendencias demográficas.

4.4.2. *Mantener la adecuación de las pensiones*

Así pues, las reformas empiezan a reducir la carga relacionada con el envejecimiento que deberá soportar la futura población activa. Sin embargo, las estrategias de los Estados miembros no se basan únicamente en la contención del futuro crecimiento de las prestaciones. Un elemento importante de la estrategia consiste en aumentar los recursos financieros de que se dispondrá en el futuro, lo cual puede lograrse, en particular, reduciendo la deuda pública o acumulando reservas de pensiones.

Los fondos públicos de reserva de pensiones, tal como los prevén o tal como ya existen en varios Estados miembros, son un esfuerzo particularmente evidente para evitar la sobrecarga de la próxima generación en edad de trabajar cuando se jubile la generación del *baby boom*. Con la creación de tales fondos se pretende garantizar que los niveles actuales de las pensiones puedan mantenerse o limitar su disminución. Sin embargo, en muchos países, estos fondos están en una fase muy temprana de desarrollo y las cuantías de los activos acumulados son aún bastante limitadas. Si bien estos fondos cada vez adquieren mayor importancia, en la mayoría de los casos, en los informes relativos a las estrategias nacionales no existen cálculos sobre el tamaño que tendrán en el futuro. Por otra parte, en algunos países, los compromisos de contribuir a estos fondos se han limitado a hacer que la seguridad social presente un superávit que sólo será posible durante los próximos 10 ó 15 años.

Mientras que los fondos de reserva públicos de pensión permiten mantener las pensiones públicas a un nivel más alto que si no existiesen, el desarrollo de los regímenes privados de pensiones basados en la capitalización proporciona una pensión adicional que, en varios Estados miembros, compensará los menores niveles de las pensiones públicas. En cualquier caso, son los futuros pensionistas quienes realizan el esfuerzo financiero para aumentar las reservas públicas o privadas de pensiones, de manera que las cotizaciones que deberá realizar la futura población activa puedan mantenerse más bajas. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, en términos reales, sólo los recursos producidos por la futura población activa pueden compartirse entre los jubilados y la población activa, aunque, mediante un superávit de la balanza por cuenta corriente, los activos de las reserva de pensiones podrían invertirse en el extranjero —preferentemente en países sin problema de envejecimiento— antes de que empiece a jubilarse la generación del *baby boom* europeo. Esto supondría, más adelante, la opción de presentar un déficit de la balanza por cuenta corriente y, por tanto, aumentaría los recursos reales disponibles para compartir entre los jubilados y la población activa.

En el mejor de los casos, la capitalización puede abordar el problema transitorio del envejecimiento demográfico producido por la gran generación del *baby boom*. Las consecuencias de un aumento permanente de la esperanza de vida exigen una solución más duradera que equilibre la relación entre el tiempo que se pasa trabajando y el que se pasa en la jubilación. Para ello es necesario prolongar la vida laboral, lo cual puede promoverse mediante una estrecha relación entre las cotizaciones y las prestaciones, y ajustando las prestaciones a los cambios en la esperanza de vida, como sucede en los nuevos sistemas de pensiones de Suecia e Italia, que, no obstante, permiten a sus miembros mantener unas pensiones adecuadas retrasando su jubilación. A falta de una concepción de los sistemas de pensiones que

incluyan incentivos apropiados para trabajar y mecanismos para ajustar las prestaciones a la esperanza de vida, será necesario realizar ajustes *ad hoc* en las prestaciones y las cotizaciones.

4.4.3. *Conclusión: El reparto de riesgos entre los jubilados y la población activa*

Los informes de estrategia nacional dan a entender que la mayoría de los Estados miembros se esfuerzan por evitar cargas excesivas sobre las generaciones futuras. Han adoptado medidas destinadas a contener el futuro crecimiento del gasto en pensiones, o —especialmente mediante la creación de fondos de reserva de pensiones y reduciendo la deuda pública— a aumentar los recursos que pueden utilizarse para financiar el futuro gasto en pensiones. En los casos en los que se espera que las pensiones bajen en relación con los ingresos, los Estados miembros promueven el desarrollo de fondos privados de pensiones complementarias. Italia y Suecia han transformado sus regímenes públicos de pensiones en sistemas de cotizaciones definidas teóricas que garantizan pensiones adecuadas, no mediante el aumento de las cotizaciones, sino mediante la oportunidad de adquirir suficientes derechos de pensión por prolongar la vida laboral.

4.5. **Objetivo 8: Garantizar que la gestión de los sistemas privados de pensiones sea adecuada y sana desde el punto de vista financiero**

Garantizar, por medio de marcos reguladores apropiados y de una buena gestión, que los sistemas de pensiones financiados con fondos públicos y privados puedan proporcionar pensiones con la eficacia, asequibilidad, movilidad y seguridad necesarias.

4.5.1. *Papel actual y previsto de los fondos profesionales y privados de pensiones*

En la mayoría de los Estados miembros, los fondos privados de pensiones desempeñan un papel cada vez más importante para garantizar la protección de las personas mayores mediante unos ingresos adecuados. Esto debe reflejarse en un marco reglamentario sólido que asegure un alto grado de eficacia, asequibilidad y seguridad en tales sistemas privados de pensiones (en el marco del objetivo 9 se abordará la transferibilidad). Por otra parte, varios Estados miembros acumulan reservas de pensión para sus regímenes de primer pilar que plantean la cuestión de cómo gestionar estos activos.

La importancia de los fondos privados de vejez puede calibrarse de diversas maneras. El cuadro 3 (acceso a los regímenes privados de pensiones, véase el objetivo 2) ofrece algunas indicaciones sobre el número de personas cubiertas por regímenes complementarios de pensiones (la mayoría profesionales) o recibe prestaciones de los mismos. Otra medida de su importancia es la cuantía total de las prestaciones pagadas por dichos regímenes. Algunos Estados miembros han proporcionado información sobre los pagos de prestaciones por regímenes del segundo pilar. En el Reino Unido y los Países Bajos dichos regímenes representan alrededor del 40 % de los ingresos de los pensionistas, lo cual representa aproximadamente un gasto de en pensiones equivalente a entre un 5 % y un 6 % del PIB. En Dinamarca e Irlanda, las pensiones del segundo pilar ascienden aproximadamente a entre un 25 % y un 35 % de los ingresos de los pensionistas, mientras que en Bélgica, Luxemburgo y Suecia la proporción está entre un 10 % y un 25 %. En los demás países de la UE, la proporción de las pensiones del segundo pilar está actualmente por debajo del 10 % y

es casi insignificante en algunos países (Grecia, Francia y Alemania). Se espera que la importancia de los regímenes de pensiones del segundo pilar aumente en la mayoría de los países a medida que se fomenta su desarrollo y una mayor proporción de los trabajadores actuales cotice a los mismos. En muchos países (Reino Unido, Países Bajos, Dinamarca, Irlanda, Bélgica y Suecia), la cobertura de los regímenes del segundo pilar ya es relativamente alta y tiene una tendencia ascendente, lo cual da lugar a que las pensiones del segundo pilar desempeñen un papel mucho más importante en los ingresos de jubilación de los futuros pensionistas. Por otra parte, varios países (Alemania, España, Grecia y Portugal) han adoptado medidas para reforzar las condiciones generales, como disposiciones legislativas y de supervisión para proveedores privados de pensiones, y han introducido incentivos o subvenciones fiscales con objeto de promover la participación en los regímenes del segundo pilar y ahorros en pólizas de seguros individuales de pensiones.

El papel de pólizas de seguros individuales de pensiones y de las demás formas de ahorro de cara a la jubilación es especialmente importante en Bélgica, donde el 45 % de la población participan en regímenes de pensiones del tercer pilar, gracias a incentivos fiscales para los seguros de vida y los ahorros para las pensiones. En Dinamarca, Países Bajos y Reino Unido, los regímenes del tercer pilar también contribuyen notablemente a los ingresos de jubilación. La reforma alemana de 2001 introdujo subvenciones e incentivos fiscales para el ahorro en los regímenes privados de pensiones. Se espera que estas subvenciones asciendan a aproximadamente el 0,5 % del PIB en 2008, cuando se haya terminado de introducir progresivamente el nuevo régimen. En 2001, el Reino Unido introdujo un nuevo tipo de pensión privada, la llamada *Stakeholder pension*, con objeto de promover el ahorro privado y de que la jubilación resulte más fácil, simple, barata y flexible.

Una forma más progresiva de medir la importancia de los fondos privados de pensiones es examinar la cuantía de los activos de dichos regímenes. En el cuadro 13 se recoge la información sobre los activos de pensiones de que disponen principalmente los regímenes del segundo pilar, según el informe de la *European Federation for Retirement Provision*, que se complementan, para algunos países, con la información recogida en sus correspondientes informes de estrategia nacional. Sin embargo, no se puede considerar que estas cifras son comparables. En particular, la determinación de qué formas de seguro y de ahorros deben incluirse en el tercer pilar difieren considerable de un Estado miembro a otro. Por otra parte, el valor de estos activos puede haber cambiado desde el año en que fueron considerados.

Cuadro 13: Activos de los regímenes de pensiones en 2000 (% del PIB)

	Activos totales
B¹⁾	15
DK¹⁾	80
D	13
EL	-
E	5
F	5
IRL^{1,2)}	43
I	22
L	0,2
NL¹⁾	166
A	12
P¹⁾	12
FIN¹⁾	6,5
S	112
UK	91
Fuente: <i>European Federation for Retirement Provision</i>	
1) Fuente: Informe de estrategia nacional	
2) Irlanda: % del PNB	

Aunque la importancia de los fondos privados de pensiones parece aumentar en casi todos los Estados miembros, también es probable que los sistemas públicos de pensiones sigan siendo la fuente de ingresos más importante para las personas mayores en la mayoría de los Estados miembros (con la posible excepción de Dinamarca, Países Bajos e Irlanda, los tres países en los que predominan los regímenes de pensiones uniformes, y del Reino Unido, que permite estar al margen de su régimen público vinculado a los ingresos. Sin embargo, aunque los fondos privados de pensiones se pongan por delante de los regímenes públicos de pensiones en términos de pagos totales de prestaciones, cabe esperar que, para una gran parte, o para una mayoría de los pensionistas, las prestaciones públicas sigan siendo la mayor fuente de ingresos durante la tercera edad.

En los países con altos niveles de pensiones en los regímenes del primer pilar (Francia, Finlandia, Austria y Luxemburgo) existe actualmente una demanda limitada de pensiones profesionales. Además, es posible que los interlocutores sociales estén poco interesados en establecer regímenes profesionales, en particular si ya desempeñan un papel importante en la gestión de los regímenes del primer pilar (como ocurre en el caso de Francia y Finlandia). Sin embargo, Austria está transformando su régimen de indemnizaciones por despido en pensiones profesionales. En Luxemburgo, las pensiones profesionales se han desarrollado sobre todo en las grandes empresas internacionales grandes de origen extranjero y en el sector bancario. En 1999 se introdujo un nuevo marco jurídico y, en la actualidad, se define un nuevo instrumento de ahorro y de pensiones. Por otra parte, en 2002, se introdujo un nuevo tipo de plan personal de pensiones.

En España, Italia y Portugal se han diseñado los marcos jurídicos hace poco tiempo, y los regímenes profesionales aún no se han convertido en un componente importante de los regímenes públicos de pensiones, pero existen iniciativas para promover su desarrollo. También será necesario desarrollar el mercado de los seguros de rentas. En enero de 2002 se introdujo una nueva legislación en España con objeto de impulsar el desarrollo de los planes profesionales de pensiones, particularmente en las PYME, a través de la negociación colectiva. Grecia, con la reforma de 2002, desea transformar gradualmente los «fondos auxiliares», que actualmente forman parte del primer pilar, en regímenes profesionales basados en la capitalización.

En Italia, el desarrollo de los fondos privados de pensiones, ya sean profesionales o individuales, es una prioridad estratégica para el gobierno. Los sistemas complementarios de pensiones tendrán que desempeñar un papel importante para proporcionar a los pensionistas unos niveles de renta adecuados en el nuevo régimen de cotizaciones definidas teóricas. Se espera que los llamados fondos profesionales de pensiones cerrados, que suelen basarse en convenios colectivos a nivel sectorial adquieran mayor importancia, dado que hacerse miembro de «fondos abiertos» sólo es posible a falta de un fondo cerrado. En Portugal, los fondos de pensiones cerrados han experimentado recientemente una ligera disminución en el número de contribuyentes, y el gobierno planea establecer un nuevo marco regulador para desarrollar notablemente los acuerdos en materia de pensiones de segundo y tercer pilar.

Actualmente varios países siguen los pasos de los Países Bajos, Dinamarca y Suecia en relación con el importante papel de la negociación colectiva a nivel sectorial para el desarrollo de los regímenes profesionales de pensiones. Bélgica avanza decididamente en esa dirección con la ley sobre pensiones complementarias que se debate actualmente en el Parlamento y que también intenta promover una amplia cobertura y algunos elementos de solidaridad en los regímenes complementarios. España, Alemania e Italia también esperan que se promueva la cobertura mediante convenios colectivos. Irlanda y el Reino Unido favorecen un planteamiento voluntario de pensiones complementarias y han centrado su atención últimamente en el diseño de productos de pensiones más accesibles (*Stakeholder pensions* en el Reino Unido y *Personal Retirement Savings Account* en Irlanda) y, en el caso del Reino Unido, en la simplificación de los reglamentos relativos a los regímenes profesionales para que resulte más fácil a los empresarios establecer regímenes profesionales adecuados.

4.5.2. *Marcos reguladores para los fondos privados de pensiones*

Los fondos privados de pensiones necesitan un marco apropiado para evolucionar, pues el mero hecho de que las pensiones públicas sean inadecuadas no basta para desencadenar su desarrollo. Ese marco ha de incluir reglamentos prudentes y normas que regulen las cotizaciones, los ingresos procedentes de inversiones y las prestaciones, así como una definición clara del papel de los empleadores y los empleados y del margen para la negociación colectiva.

La Unión Europea tiene un papel importante que desempeñar en el desarrollo de este marco regulador para los fondos privados de jubilación. El seguro de vida está contemplado en normas prudentes contenidas en las directivas sobre los seguros de vida. Un marco similar para los fondos de pensiones —o instituciones de fondos

profesionales de jubilación— está siendo discutido actualmente por el Consejo y el Parlamento Europeo. La Directiva correspondiente aspira a proteger los derechos de los futuros pensionistas, aumentar la asequibilidad de las pensiones profesionales y permitir la libre oferta de servicios de pensión profesional y la afiliación transfronteriza.

En el campo del Derecho social y laboral, la Unión Europea impone el principio de igualdad de trato entre los hombres y las mujeres en los regímenes de pensiones profesionales (estas prestaciones se consideran una retribución en el sentido del artículo 141 del Tratado). La Directiva 80/987/CEE sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empleador obliga a los Estados miembros a garantizar que los derechos de pensión profesional están asegurados ante esta contingencia. Esto puede lograrse mediante una financiación exterior, ya sea creando un fondo de pensiones que esté separado de la empresa garante, o a través de un seguro.

La introducción de un marco regulador moderno para las pensiones profesionales es algo muy reciente en muchos Estados miembros. Muchas leyes importantes se adoptaron tan sólo hace una o dos décadas, y cabe esperar más mejoras cuando se aplique la próxima Directiva relativa a los organismos de previsión para la jubilación.

Existen diversos planteamientos de cómo regular los fondos de pensiones complementarias. Una opción, que se aplica, por ejemplo, en Suecia, Dinamarca y Francia, es pedir a los proveedores que cumplan la legislación relativa a los seguros, ya establecida desde hace mucho tiempo incluso a nivel de la UE. Sin embargo, los fondos de pensiones profesionales han dado lugar a la aparición de instituciones y modalidades específicas que estarán contempladas en la nueva Directiva relativa a los organismos de previsión para la jubilación.

En el Reino Unido e Irlanda, los fondos de pensiones se rigen por la legislación fiduciaria. Esta hace responsable de la gestión de los regímenes a una tercera parte, jurídicamente separada del empleador y de sus afiliados. El fideicomisario tiene el deber de actuar en el mejor interés de los afiliados o beneficiarios del régimen de pensiones profesionales. La responsabilidad primaria de la buena gestión del régimen es de los fideicomisarios, que asumen una responsabilidad personal. En los Países Bajos, los interlocutores sociales son los primeros responsables de gestionar las pensiones complementarias, en el marco regulador definido por la *Pensions and Savings Funds Guarantee Act* (PSW, Ley de garantía de los fondos de pensiones y ahorros). En Italia, las asociaciones o fundaciones que funcionan sin ánimo de lucro y tienen personalidad jurídica autónoma pueden establecer «fondos cerrados», mientras que los «fondos abiertos» pueden ser establecidos por intermediarios financieros especializados en la gestión de activos.

Existe un tipo particular de fondo de pensiones profesionales que no estará contemplado en la Directiva relativa a los organismos de previsión para la jubilación, pues no conlleva la creación de una institución aparte para gestionar el régimen. Algunos regímenes consisten en la simple promesa del empleador de pagar una pensión. Las correspondientes responsabilidades quedan registradas en el balance («reservas contables») y representan para la empresa una cómoda fuente de finanzas. Este tipo de regímenes existen, por ejemplo, en Alemania, Finlandia, Suecia,

Luxemburgo y España (donde se están reduciendo progresivamente, a excepción de las empresas en el sector de los servicios financieros). El sistema italiano de indemnización por despido está también basado en reservas contables, pero está previsto cambiar a fondos separados cuando este sistema se transforme en fondos de pensiones profesionales. Para que las pensiones estén aseguradas, estos sistemas han de estar respaldados por un seguro que garantice la pensión en caso de insolvencia del empleador. En Alemania y Luxemburgo es obligatorio el seguro de insolvencia para las reservas contables.

La seguridad de los fondos de pensiones depende de la gestión prudente de los activos. La inversión en la empresa garante del empleador debe estar estrictamente limitada o garantizada por un seguro, como en el caso de las reservas contables. De lo contrario, ante una insolvencia, los empleados correrían el riesgo de perder tanto sus ingresos actuales como su pensión futura. En los Países Bajos, los fondos de pensiones de la empresa pueden invertir hasta un 10 % de sus activos en la empresa garante. Aparte de este principio general, los planteamientos de las estrategias de inversión difieren entre los Estados miembros. El Reino Unido, los Países Bajos e Irlanda favorecen principios de inversión cualitativos (principio de «prudencia»), mientras que otros, como Francia y Luxemburgo, prefieren establecer algunos límites cuantitativos para determinadas categorías de activos a fin de aumentar la seguridad del fondo, aunque posiblemente a cambio de unos rendimientos menores. También existe el riesgo de que una injerencia política en la gestión financiera de los fondos de pensiones canalice el dinero a inversiones con bajos rendimientos. Esto parece haber planteado problemas en Grecia, donde la intervención del Estado en la gestión de los activos de fondos de pensiones ha sido objeto de críticas frecuentes que, desde 1990, han dado lugar a una serie de leyes para asegurarse de que la gestión de los activos redunde en beneficio de los miembros asegurados.

Los riesgos financieros que, de alguna manera, debe correr todo fondo de pensiones, pueden compartirse de diversas formas entre quienes cotizan y quienes se benefician de los regímenes de pensiones. Los sistemas de prestaciones definidas, que a menudo siguen basándose en las retribuciones finales, garantizan un cierto nivel en la renta de jubilación, dependiendo de la retribución y la duración de la carrera profesional. Es responsabilidad del régimen de pensiones —o del empleador garante— asegurarse de que el fondo dispone de activos suficientes para cumplir las obligaciones relativas a las pensiones. Puesto que los valores de los activos fluctúan, los fondos de pensiones deben poder mantener excedentes como margen de seguridad (esto puede estar limitado por razones fiscales, pues unas cotizaciones mayores reducen la recaudación tributaria) o verse obligados a tomar otras medidas para prevenir el riesgo de falta de fondos. Los Estados miembros tienen diversos niveles de tolerancia con respecto a la gestión de la falta de fondos. En Dinamarca, por ejemplo, la autoridad de supervisión financiera pedirá a la compañía de seguros de vida o al fondo de pensiones que no cumplan las normas de inversión que presenten un plan de recuperación. Si esto no funciona, la institución se someterá a administración y se tratará de transferir los regímenes de pensiones a otras empresas o fondos de pensiones con el capital adecuado.

La definición de lo que constituye una financiación adecuada de las obligaciones futuras depende de varios supuestos económicos y actuariales seleccionados para calcular las disposiciones técnicas (u obligaciones futuras) cuando los regímenes de pensiones profesionales ofrecen cobertura contra riesgos biométricos o garantizan un rendimiento de la inversión o un nivel determinado de prestaciones. El tipo de interés

(o el tipo de descuento) es un supuesto importante y necesario para calcular el valor actuarial de los derechos de pensión devengados. La Directiva propuesta no aspira a armonizar este tipo de interés, pero se reconoce que esta cuestión debe someterse a un cuidadoso seguimiento. Por el contrario, la Directiva sí exigirá una financiación total en todo momento para los fondos de pensiones que proporcionan servicios transfronterizos.

En el caso de los regímenes de pensiones de cotización definida, el compromiso del empleador se limita a pagar una cierta cantidad de cotizaciones a un plan de ahorros. El riesgo de bajos rendimientos es plenamente asumido por el beneficiario. En el momento de la jubilación, para obtener una pensión, el capital acumulado bajo un régimen de cotización definida debe convertirse en una renta regular cuyo importe dependerá de los tipos de interés en el momento de la compra de una anualidad. Esto también supone un riesgo significativo para la renta del beneficiario.

Finalmente, en los regímenes privados, el riesgo de inflación es a menudo asumido, al menos parcialmente, por los beneficiarios, lo que puede hacer que disminuyan los valores reales de la pensión durante el período de jubilación. Los informes de estrategia nacional de los Países Bajos e Irlanda explican que muchos regímenes de pensiones profesionales tratan de proteger a sus beneficiarios contra la inflación, pero esto no es una obligación legal. La capacidad de los regímenes de pensiones para asegurar contra los riesgos de inestabilidad o inflación financieras depende de la disponibilidad de activos convenientes, tales como bonos indizados. Es habitual que los fondos de pensiones y las personas adapten su cartera de activos conforme a perfiles de edad. Cuanto más cerca están de la jubilación los futuros beneficiarios, más segura debe ser la inversión (es decir, el típico paso de las acciones de empresa a los bonos del Estado). La reducción de la deuda pública puede influir en la capacidad de los fondos de pensiones para proteger contra los riesgos financieros mediante la inversión en bonos del Estado, pero esto no se ha discutido en los informes nacionales de estrategia.

Los informes de estrategia nacional presentan una variedad de organismos de supervisión, algunos de ellos de creación o reestructuración recientes. La Directiva relativa a los organismos de previsión para la jubilación exigirá a todos los Estados miembros que tengan autoridades supervisoras efectivas.

La buena gestión de los activos de pensiones no es solamente asunto de los gestores de los regímenes privados. Varios Estados miembros están acumulando fondos de pensiones de reserva en sus sistemas de seguridad social para cubrir las necesidades futuras de las cohortes del *baby boom*, que están envejeciendo. En Finlandia, estos activos están en manos de las instituciones que gestionan el régimen obligatorio de pensiones relacionado con las retribuciones. En otros Estados miembros con un fondo de reserva, dichos activos se centralizan, aunque, por lo general, se gestionan aparte del presupuesto del Gobierno central. En Irlanda, el fondo es controlado y gestionado por una comisión independiente del Gobierno que tiene poder discrecional para determinar y aplicar una estrategia de inversión a fin de obtener un rendimiento financiero óptimo, sujeta a una gestión prudente del riesgo. En algunos Estados miembros (por ejemplo España y Luxemburgo) sigue discutiéndose cuál será la gestión del fondo de reserva.

4.5.3. Reducción de costes administrativos

Solamente algunos Estados miembros han aportado cifras sobre los costes administrativos de los regímenes de pensiones. Debido a las economías de escala, y a que no es necesaria una sofisticada gestión de activos, los costes de administración tienden a ser significativamente menores en los regímenes de pensiones públicos basados en el sistema de reparto que en los planes privados basados en la capitalización. La OCDE calculó que los costes administrativos de los regímenes de pensiones privados estaban entre el 10 % y el 35 % de las cotizaciones. En Bélgica, las tasas de gestión correspondientes a las pensiones de vejez y supervivencia ascendieron al 1 % de los gastos totales en 2001, mientras que en relación con el segundo y el tercer pilar ascendieron hasta un 4 % de los gastos totales. En Finlandia, los gastos totales de funcionamiento del sistema de seguro de pensiones fueron del 2,7 % de la recaudación en 2000, incluidos los gastos de funcionamiento del seguro obligatorio de pensiones relacionado con las retribuciones, el seguro de pensiones nacional y el seguro opcional de pensiones complementarias. Los gastos de funcionamiento correspondientes al seguro de vida rondaron el 4,9 % de la recaudación. En Irlanda, el coste de administración de todas las pensiones de vejez contributivas de la asistencia social representa aproximadamente del 1,5 % al 2 % de los pagos totales, mientras que los costes administrativos de los regímenes profesionales fueron del orden del 5 % de las cotizaciones en 1994, con variaciones significativas dependiendo del tipo, la estructura y el tamaño del sistema y del nivel de cotizaciones abonadas al mismo. En Francia, los costes de gestión de los regímenes complementarios voluntarios ascienden, generalmente, al 4 % de los gastos totales. En el Reino Unido, las cargas administrativas de las *Stakeholder Pensions* están limitadas por ley al 1 % del valor anual del fondo.

Sin embargo, aún hay margen para mejorar los sistemas públicos mediante medidas de racionalización (por ejemplo, fusión de instituciones de seguros de pensiones). En Austria, donde los gastos de administración corresponden actualmente al 1,8 % del gasto de las pensiones, están previstas nuevas reducciones merced a la creación de una empresa conjunta de procesamiento de datos para todas las instituciones de la seguridad social. En Alemania, la proporción de los costes de gestión se ha ido reduciendo constantemente durante las tres últimas décadas, y los costes de administración ascendieron en 2000 al 1,6 % de todos los recibos del seguro obligatorio de pensiones. En Luxemburgo, la administración del régimen general de pensiones ascendió al 1,4 % del gasto actual en 2001.

En Italia, los costes globales de gestión de los fondos de pensiones cerrados se estimaron en un 0,57 % del valor de los activos, lo que representa una reducción significativa en los rendimientos reales. Sin embargo, gracias a los esfuerzos de los interlocutores sociales, la tendencia es decreciente. Por otra parte, la ley permite a las instituciones de la seguridad social apoyar a esos fondos de pensiones recaudando cotizaciones y pagando prestaciones de pensión. Los fondos abiertos tienen costes bastante más elevados, pero no tanto como los regímenes de pensiones privados que funcionan a través de pólizas de seguro de vida.

La necesidad de reducir los costes administrativos se acepta, en general, y se aborda de diversas maneras. Las *Stakeholder Pensions* del Reino Unido y las *Personal Retirement Savings Accounts* de Irlanda tratan de abaratar los fondos de pensiones privados y, de esta forma, hacerlos más accesibles para las personas con rentas bajas. El Gobierno británico está decidido a seguir simplificando el régimen de pensiones

profesionales y personales, a fin de hacerlo más fácil de entender y de reducir los costes. En especial, el informe de julio de 2002 de Alan Pickering propone una simplificación radical de la legislación sobre pensiones para reducir las cargas administrativas que pesan sobre los regímenes y sobre los empleadores.

La última reforma de las pensiones en Alemania introdujo la obligación sobre los proveedores de pensiones complementarias con apoyo gubernamental de proporcionar a sus clientes, antes de formalizar el contrato, información por escrito sobre los costes de gestión previstos. Una obligación similar existe en Dinamarca, donde las compañías de seguros de vida y los fondos de pensiones están obligados a dar información adecuada sobre derechos y obligaciones antes y durante la afiliación al plan. En el Reino Unido, a partir de abril de 2003, se exigirá a los regímenes de cotización definida (regímenes profesionales, personales y *stakeholder*) que proporcionen a sus afiliados una estimación anual de cuál es probable que sea su pensión de jubilación (incluidas las futuras cotizaciones, las tasas de anualidad, etc.). Cabe esperar que la Directiva relativa a los organismos de previsión para la jubilación haga que se introduzcan nuevas obligaciones relacionadas con la información a los afiliados.

4.5.4. *Conclusión: contribución de los planes basados en la capitalización a los futuros sistemas de pensiones*

Se están haciendo progresos significativos hacia un adecuado marco regulador para los planes de pensiones basados en la capitalización en toda la UE. La Directiva relativa a los organismos de previsión para la jubilación contribuirá a este proceso. Sin embargo, el tratamiento de los riesgos financieros seguirá variando de un Estado miembro a otro, por lo que se requiere una mayor cooperación para lograr una mayor convergencia. La dificultad de gestionar riesgos financieros como la inestabilidad de los mercados de capitales y la inflación puede hacer que tales riesgos se desplacen cada vez más al lado de los beneficiarios, lo que puede tener consecuencias adversas para la futura adecuación de las pensiones. Es necesario hacer un seguimiento de la evolución en este campo, y parece que todavía hay margen para intensificar el intercambio de información sobre la manera de conseguir el mejor equilibrio entre la gestión del riesgo y la adecuación de las pensiones.

También se está avanzando en la reducción de los costes de gestión. Esto puede tener considerables ventajas en cuanto a la asequibilidad de los planes de pensiones privados y, por ende, en cuanto a su accesibilidad.

La contribución de los planes privados a la sostenibilidad de las finanzas públicas es indirecta, pero puede ser significativa en muchos Estados miembros. En el Reino Unido, por ejemplo, los costes del *Pension Credit* dependerán de en qué medida los planes privados eleven los ingresos por encima de los niveles garantizados por dicho sistema. Alemania ha podido reducir ligeramente los niveles de sustitución en el sistema público apoyando el desarrollo de los planes privados, lo que ofrece la oportunidad de compensar los efectos de esta reforma. En otros Estados miembros, el éxito de los planes privados puede ayudar a reducir las presiones derivadas del gasto creciente de las pensiones públicas, y dar a los gobiernos mayor libertad para contener el futuro aumento del gasto en los sistemas públicos.

5. MODERNIZACIÓN: SATISFACER UNAS NECESIDADES CAMBIANTES

Los sistemas de pensiones necesitan evolucionar para adaptarse a los cambios de la sociedad y el mercado laboral. Con frecuencia, las normas aplicables a los regímenes de pensiones se diseñaron en un contexto social diferente para responder a unas necesidades y aspiraciones distintas. Sin embargo, si están basadas en supuestos obsoletos sobre los modelos familiares y laborales, no podrán proporcionar las prestaciones de pensión requeridas a un número creciente de personas, y los incentivos generados no serán los adecuados.

Los regímenes de pensiones tradicionales se adaptan bien a las carreras profesionales de por vida en un puesto de trabajo a tiempo completo, y en la misma empresa. Esto no se corresponde ni con los requisitos de los mercados de trabajo actuales ni con las aspiraciones individuales. Los sistemas de pensiones no deben ir en detrimento de las flexibilidad en el empleo y la movilidad en el trabajo.

Si las pensiones ofrecen una cobertura adecuada para las formas flexibles de empleo se podrá lograr una mayor igualdad entre hombres y mujeres, pues las mujeres tienden a estar sobrerrepresentadas en el grupo de trabajadores a tiempo parcial y entre quienes interrumpen su carrera por razones familiares. En algunos países, la igualdad de trato entre hombres y mujeres en la legislación sobre pensiones es aún una asignatura pendiente, sobre todo por lo que se refiere a las edades de jubilación y a las prestaciones de supervivencia.

Finalmente, la modernización de los regímenes de pensiones exige también una mayor transparencia. Los responsables de las políticas necesitan tener información clara sobre los desafíos futuros y las opciones de que van a disponer. Deberían buscar un consenso amplio con respecto a las medidas de reforma a fin de evitar cambios frecuentes e inesperados en las políticas. Esto permitirá, al mismo tiempo, informar mejor a las personas sobre lo que pueden esperar de su sistema de pensiones y sobre los esfuerzos adicionales que quizá tengan que hacer para alcanzar el nivel de vida deseado tras jubilarse.

5.1. **Objetivo 9: Adaptarse a unos modelos de empleo y carrera profesional más flexibles**

Conseguir que los sistemas de pensiones sean compatibles con las necesidades de flexibilidad y seguridad en el mercado de trabajo, que, sin perjuicio a la coherencia de los sistemas impositivos de los Estados miembros, la movilidad en los mercados de trabajo de los Estados miembros, y entre los mismos, y las formas de empleo no convencionales no den lugar a pérdidas de derechos de pensión, y que los sistemas de pensiones no obstaculicen el trabajo por cuenta propia.

Muchos regímenes de pensiones están bien adaptados a los modelos de empleo estándar —trabajo a tiempo completo y carrera de por vida—, pero el servicio que ofrecen a quienes ocupan puestos de trabajo atípicos o tienen carreras interrumpidas o no lineales es menos bueno. Tanto los regímenes de pensiones obligatorios como profesionales tienen que adaptarse a unas formas de empleo más flexibles y a una mayor movilidad, mejorando el acceso a los derechos de pensión y aumentando su transferibilidad.

5.1.1. Acceso a los derechos de pensión

Las pensiones del primer pilar son prácticamente universales en todos los Estados miembros, aunque pueden existir regímenes separados para determinadas categorías de trabajadores. En algunos Estados miembros existen regímenes especiales para los funcionarios, los trabajadores autónomos y los trabajadores del campo. En los informes de estrategia nacional se informa de algunas adaptaciones de los sistemas del primer pilar para satisfacer las necesidades de trabajadores atípicos. Varias de ellas se centran en los «nuevos trabajadores autónomos», personas que no son empleadas pero proporcionan sus servicios a una sola empresa. En Austria, este grupo de trabajadores ha obtenido los mismos derechos que otros autónomos no agropecuarios. Alemania ha incluido a los trabajadores por cuenta propia sin empleados en el sistema de pensiones obligatorio y ha introducido controles para detectar a los falsos trabajadores autónomos que intentan sustraerse a sus obligaciones para con la seguridad social. En Italia se estableció en 1996 un régimen obligatorio para trabajadores atípicos (los llamados «*parasubordinati*», que tienen unas relaciones laborales flexibles parecidas a la actividad por cuenta propia, pero se caracterizan por una relación cercana y continua con una sola empresa) dentro del régimen obligatorio de la seguridad social INPS; en él se incluyen unos dos millones de trabajadores, cuya contribución neta se aproxima a los 11 000 millones euros.

Una característica interesante del sistema español es que los trabajadores autónomos pueden elegir libremente la base de cotización entre un mínimo y un máximo que fija cada año el presupuesto del Gobierno. Esto se debe a que resulta muy difícil calcular los auténticos ingresos de los trabajadores autónomos. Sin embargo, para los que tienen más de 50 años la opción está restringida, a fin de impedir que se paguen cotizaciones elevadas únicamente durante los años que cuentan para el cálculo del derecho de pensión.

En Austria y Alemania se ha ampliado la cobertura de los trabajadores marginales a tiempo parcial. Anteriormente, estas personas estaban exentas de la cotización obligatoria a la seguridad social y no obtenían derecho alguno a pensión. En Austria se les ofreció la oportunidad de optar por un seguro personal de bajo coste dentro del régimen del seguro de enfermedad y pensión. En otros Estados miembros, los empleados marginales están obligados a cotizar, pero esto no significa que adquieran un derecho a prestaciones. Para solventar este problema, en algunos países se han suavizado las condiciones de concesión para los trabajadores a tiempo parcial y los trabajadores marginales. En Francia, 200 horas de trabajo pagadas con el salario mínimo (el equivalente de cinco semanas de trabajo a jornada completa) son suficientes para obtener tres meses de periodo de seguro. En Finlandia, si los ingresos procedentes de un contrato de trabajo de breve duración, o de otro tipo no convencional, superan los 690,97 euros al año (en 2002), el trabajador está cubierto por el seguro de pensiones y puede incrementar sus derechos de pensión.

Una excepción a esta tendencia general de mejora de la cobertura de las pensiones obligatorias para los trabajadores atípicos es Portugal, donde se han introducido recientemente condiciones de concesión más estrictas (120 días de empleo por año, comparado con un día/año). Esto ayuda a prevenir los abusos, pero puede también ir en detrimento de los derechos de pensión de los trabajadores a tiempo parcial, los temporales y los estacionales. Según los informes de Italia, el cambio de un trabajo a tiempo completo a otro a tiempo parcial sigue siendo perjudicial a efectos de pensión.

La cobertura de las pensiones del primer pilar con respecto al empleo no estándar es generalmente satisfactoria e incluso conlleva un amplio grado de solidaridad hacia estos grupos, especialmente a través de los mecanismos expuestos en los objetivos 1 y 3. Por el contrario, la situación es menos favorable por lo que se refiere a las pensiones profesionales.

Varios Estados miembros, no obstante, están haciendo esfuerzos para mejorar el acceso a los regímenes de pensiones profesionales. En los Países Bajos, la legislación que entró en vigor en 1994 hizo que fuera ilegal excluir a los trabajadores a tiempo parcial de los regímenes de pensiones complementarias; la legislación establece que los empleados que trabajan con contratos temporales no deben tener un trato menos favorable que los empleados similares con contratos de empleo fijos. Los convenios colectivos sectoriales sobre pensiones profesionales parecen ser una buena herramienta para asegurar una cobertura amplia, especialmente en sectores donde predominan las PYME, que, normalmente, no darían acceso a fondos de pensiones profesionales. Tales convenios colectivos permiten también la introducción de mecanismos de solidaridad en el segundo pilar, tal como está previsto en la reforma presentada recientemente en Bélgica, que pretende fomentar el desarrollo de los fondos de pensiones profesionales. La intención es ofrecer dentro de estos planes una cobertura para las interrupciones de la carrera profesional por razones de desempleo o enfermedad.

5.1.2. *Transferibilidad de los derechos de pensión*

La transferibilidad de derechos de pensión en el primer pilar no plantea ningún problema en los países con un solo régimen de pensiones. El cambio de empleo no requiere la afiliación a un régimen de pensiones distinto. Los países con diversos regímenes obligatorios para categorías específicas de trabajadores suelen tener métodos de coordinación entre los diversos regímenes para proteger los derechos de pensión de los trabajadores móviles. A esta coordinación hacen referencia, por ejemplo, los informes de estrategia nacional de Francia y Luxemburgo. Sin embargo, parece haber problemas en Grecia para cambiar entre los diversos fondos auxiliares, sobre todo cuando un trabajador pasa de un fondo generoso (generalmente del sector público) a otro que lo es menos antes de adquirir un derecho completo. Muchos de los informes de estrategia nacional hacen referencia al Reglamento (CEE) n° 1408/71 de la UE, que garantiza los derechos de seguridad social de los trabajadores migrantes. Los trabajadores migrantes no pertenecientes a la UE están con frecuencia cubiertos por acuerdos bilaterales en materia de seguridad social.

Es en el segundo pilar donde surgen problemas importantes con respecto a la transferibilidad de los derechos de pensión. Todos los Estados miembros donde están bien desarrollados los fondos de pensiones del segundo pilar (por ejemplo, Dinamarca, Irlanda, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido) intentan reducir al máximo los obstáculos a la movilidad, ya sea mediante legislación o a través de acuerdos de los interlocutores sociales. Por ejemplo, se reducen los periodos máximos de adquisición (el tiempo que ha de transcurrir para adquirir un derecho garantizado de pensión) que son de nueve meses en Dinamarca, un año en Bélgica y dos años en Irlanda y el Reino Unido.

Los derechos adquiridos pueden permanecer en el régimen de pensiones previo o transferirse al régimen del nuevo empleador. En caso de preservación, es importante que estos derechos estén protegidos contra la inflación. El Reino Unido exige que se

incrementen en consonancia con la inflación, hasta un máximo del 5 %. Como las retribuciones tienden a aumentar más rápidamente que los precios, con este mecanismo la persona que cambia de trabajo sigue saliendo peor parada que la que gana lo mismo pero tiene una carrera ininterrumpida con el mismo empleador. En los Países Bajos y el Reino Unido, los empleados tienen derecho a transferir el valor capital de su derecho de pensión a un nuevo plan (siempre que éste cumpla determinados requisitos de calidad). Si no se hace la transferencia, los derechos de pensión permanecen en el plan de pensiones del anterior empleador hasta que el empleado se jubila. Los derechos de pensión preservados deben incrementarse de la misma manera que las pensiones abonadas por el plan.

Algunos países donde los fondos de pensiones complementarias no son muy comunes tienen todavía que tomar medidas para abordar la cuestión de la transferibilidad y, de esa manera, hacer más atractivos los regímenes de pensiones complementarias. En Portugal, el 54 % de los fondos de pensiones no garantizan derecho alguno a pensión si el trabajador abandona el sistema antes de jubilarse. En Italia son necesarios cinco años de participación en un fondo para obtener derechos adquiridos y poder transferirlos a otro fondo (sin embargo, la transferibilidad a otro fondo es posible después de tres años de afiliación si el fondo existe ya desde hace más de cinco años).

Las medidas para mejorar la transferibilidad de los derechos de pensión profesionales se reconocen como el necesario corolario de las reformas destinadas a promover los fondos del segundo pilar. España, Italia y Portugal han anunciado su intención de abordar la cuestión de la transferibilidad. Como parte de la última reforma de las pensiones, Alemania redujo a la mitad (de diez a cinco años) los periodos máximos de adquisición permitidos por ley y garantizó la adquisición inmediata de los derechos de pensión profesionales basados en las contribuciones de los empleados. Además, se redujo hasta los 30 años la edad mínima a la que pueden obtenerse derechos de pensión adquiridos. En Bélgica, la reforma recientemente propuesta del segundo pilar mejorará perceptiblemente la transferibilidad de los derechos de pensión complementaria, dando al beneficiario la opción de guardar los derechos adquiridos en el anterior régimen o de transferirlos al régimen del nuevo empleador.

En los regímenes de cotización definida o los planes de pensiones personales no suelen surgir problemas en relación con la transferibilidad. En el primer caso, cada persona afiliada posee una cuenta personal con una cantidad que puede fácilmente preservar o transferir a otro régimen del mismo tipo. Sin embargo, el inconveniente de los regímenes de cotización definida es que los beneficiarios deben asumir todo el riesgo de la inversión y, por lo tanto, enfrentarse a una incertidumbre mucho mayor con respecto a la cuantía de su futura pensión de jubilación. Los planes de pensiones personales serían independientes de la relación laboral, pero sólo son una opción si los empleadores aceptan pagar sus contribuciones al plan personal en lugar de hacerlo al de la empresa. Por otra parte, los fondos de jubilación individuales tienden a ser más costosos que los fondos colectivos del segundo pilar y está por ver si los nuevos productos definidos en el Reino Unido («*Stakeholder Pensions*») e Irlanda («*Personal Retirement Savings Accounts*») pueden superar estos inconvenientes. En cualquier caso, sigue siendo probable que las personas que cambian a menudo de trabajo y, en consecuencia, pertenecen a varios regímenes de pensiones complementarias a lo largo de su carrera, tengan unos menores derechos de pensión cuando se jubilen.

Así pues, el problema de la transferibilidad seguirá estando en la agenda política, también a nivel europeo. La Comisión ha consultado recientemente a los interlocutores sociales sobre la cuestión de la transferibilidad de los derechos de pensión complementaria (Mejorar la transferibilidad de los derechos de pensión complementaria, primera fase de consulta a los interlocutores sociales europeos, SEC/2002/597 de 27/05/2002). Una segunda fase de consulta tendrá lugar durante la primera mitad de 2003 antes de decidir si han de tomarse medidas a nivel de la UE.

5.1.3. *Conclusión: Hacen falta mejoras en los fondos del segundo pilar*

Los regímenes obligatorios, en general, responden bien al desafío de proporcionar pensiones a los trabajadores atípicos y móviles. Por el contrario, los regímenes del segundo pilar siguen planteando problemas en ambos frentes. Sin embargo, los Estados miembros que están promoviendo estos sistemas trabajan para resolver estas dificultades. La acción para facilitar la transferibilidad transfronteriza de las pensiones profesionales a escala de la UE prosigue.

5.2. **Objetivo 10: Conseguir una mayor igualdad entre mujeres y hombres**

Reformar los sistemas de pensiones a fin de garantizar el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres, teniendo en cuenta las obligaciones establecidas en la legislación de la UE.

La mayoría de las personas de más edad son mujeres: casi el 60 % de las personas mayores de 65 años y cerca de dos tercios de quienes tienen más de 75 años. Sin embargo, los regímenes de pensiones no están particularmente adaptados a las necesidades cambiantes de las mujeres. La mayor parte de los regímenes de pensiones fueron tradicionalmente diseñados para hombres que trabajaban como cabezas de familia a jornada completa y sin interrupciones de la carrera profesional. Las necesidades de las mujeres quedaban cubiertas con los ingresos de sus maridos o, a la muerte de éstos, con sus pensiones de viudedad complementadas, en su caso, con las asignaciones por hijos. Este planteamiento aún se refleja en los principios básicos de muchos regímenes de pensiones, aunque muchos Estados miembros están adaptando progresivamente sus sistemas de acuerdo con la legislación comunitaria vigente y a la luz de una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, así como de las aspiraciones a una mayor igualdad entre mujeres y hombres.

5.2.1. *Disparidades entre hombres y mujeres con respecto a las pensiones*

Puesto que los sistemas de pensiones no solamente están diseñados para proporcionar una renta fija universal, sino también para reemplazar a los ingresos del trabajo y mantener las mismas condiciones de vida a las que se llegó durante la vida laboral, las diferencias entre hombres y mujeres en cuanto al empleo han de quedar inevitablemente reflejadas en los derechos de pensión. Las actuales tasas de empleo de las mujeres siguen estando muy por debajo de las de los hombres, con una tendencia a largo plazo hacia una reducción de las diferencias. La diferencia es más pronunciada en el grupo de más edad que en los grupos más jóvenes. En consecuencia, las mujeres que se jubilan o que están alcanzando la edad de jubilación tienen unos informes de vida laboral más breves que los de los hombres, así como unas retribuciones inferiores. Por otra parte, es más probable que ellas hayan trabajado a tiempo parcial y en empresas que no les ofrecieron pensiones complementarias.

Esas diferencias en los historiales de empleo de hombres y mujeres se reflejan en las pensiones actuales. Las diferencias entre las pensiones cobradas por mujeres y hombres pueden ser más pronunciadas que las diferencias salariales¹⁹. Así, Finlandia informa de que, en 2000, la pensión media total de las mujeres era de 841 euros, frente a la media de 1 151 euros de los hombres, lo que supone una diferencia del 27 %²⁰, mientras que la diferencia salarial era del 20 %. En España, la pensión media contributiva era en 2001 de 405 euros para las mujeres y 650 euros para los hombres, es decir, una diferencia del 37 % (diferencia salarial basada en cifras del PHCE de 1998: 14 %). En Austria, la pensión obligatoria media era de 734 euros para las mujeres y 1 334 euros para los hombres en 2000, una diferencia del 45 % (diferencia salarial: 21 %). En Francia, la pensión media mensual de los hombres en 1997 era de 1 342 euros, frente a los 767 euros de las mujeres, lo que representa una diferencia del 43 % (diferencia salarial: 11 %). En el Reino Unido, la diferencia en 2001 era del 16 % (183 libras semanales para los hombres y 153 libras semanales para las mujeres) —mientras que la diferencia salarial era del 24 %— y se debía principalmente a las prestaciones de pensión profesional, que tienden a ser bastante más bajas para las mujeres.

Esos derechos de pensión individual tan bajos tienden a aumentar el riesgo de pobreza para las mujeres, sobre todo si viven solas y no tienen ninguna otra fuente de ingresos, como pueden ser las prestaciones derivadas (pensión de supervivencia). De hecho, a finales de los noventa, el riesgo de pobreza en la mayor parte de los Estados miembros era mayor para las mujeres de edad avanzada que para los hombres (véase el cuadro 14, dentro del objetivo 1). Solamente en España y los Países Bajos estaban las mujeres menos expuestas a la pobreza que los hombres, y en Bélgica la diferencia es muy pequeña. No obstante, las diferencias son generalmente mayores en las personas de edad avanzada que viven solas.

Muchas de las medidas diseñadas para consolidar la adecuación de los regímenes de pensiones deberían beneficiar especialmente a las mujeres, que, con más frecuencia que los hombres, dependen de unas garantías de renta mínima. Las mujeres son también las principales beneficiarias de créditos de pensión para criar a los hijos o cuidar a parientes.

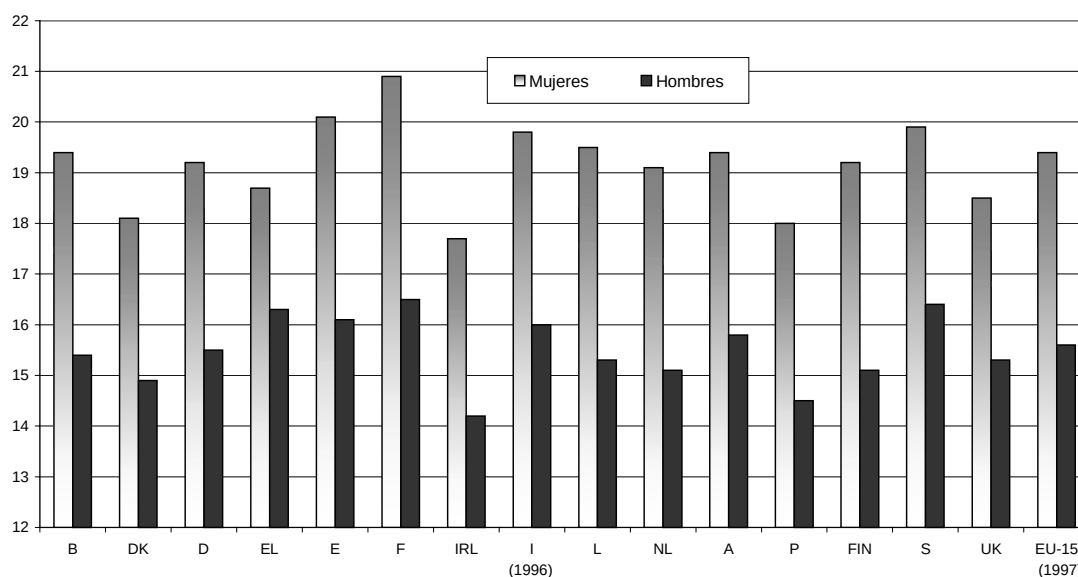
El aumento de los fondos del segundo y el tercer pilar plantea un nuevo reto. Para mantener y mejorar las pensiones de las mujeres, es necesario que aumente su participación en el mercado de trabajo. El acceso a los regímenes del segundo y el tercer pilar está mejorando, aunque los aspectos relacionados con la solidaridad (por ejemplo, los créditos de pensión para el permiso parental) apenas se contemplan en ellos, y las mujeres pueden salir perjudicadas por su mayor esperanza de vida (en torno a cuatro años) que se traducirá en anualidades más bajas.

¹⁹ Téngase en cuenta que la comparación entre el nivel de pensión de las mujeres y el de los hombres se refiere al derecho individual. La situación real de la renta depende también de las prestaciones derivadas.

²⁰ La diferencia de pensión se calcula como la diferencia entre las pensiones medias de hombres y mujeres como porcentaje de las pensiones medias de los hombres.

Gráfico 20

Esperanza de vida a los 65 años (1999)



Fuente: Estadísticas demográficas, EUROSTAT

5.2.2. Diferencias entre mujeres y hombres en la legislación sobre pensiones

La legislación comunitaria exige la igualdad de trato de hombres y mujeres en asuntos de seguridad social obligatoria, pero permite ciertas excepciones con respecto a la edad de jubilación, las prestaciones de supervivencia y los derechos de pensión para criar a los hijos (Directiva 79/7/CEE). Estas excepciones han sido interpretadas de manera muy restrictiva por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. La Directiva considera claramente estas excepciones como transitorias y exige a los Estados miembros que estudien periódicamente, a la luz de la evolución social, si tales excepciones al principio de igualdad de trato siguen estando justificadas. En el ámbito de las pensiones profesionales, la Directiva 96/97/CE ha modificado la Directiva 86/378/CE para conformarla a la interpretación que del artículo 141 hace el TJE. También restringe las posibles excepciones, a diferencia de la Directiva 79/7/CEE, pues el artículo 141 del Tratado exige que las mujeres y los hombres reciban la misma retribución por el mismo trabajo. Esto incluye no sólo el pago directo, sino también otras formas de remuneración como son las pensiones profesionales.

Los Estados miembros están, en general, comprometidos para conseguir una total igualdad de trato en su legislación sobre pensiones, aunque algunos todavía tienen que garantizarlo en sus diversas disposiciones. El informe sueco subraya la importancia de esta cuestión, y sostiene que si se compensan en los sistemas de seguridad social las diferencias de género del mercado de trabajo no se logrará más que reforzar los papeles tradicionales del hombre y la mujer. El conceder unas prestaciones de supervivencia más generosas o unas asignaciones y unos créditos de pensión para criar a los hijos mayores a las mujeres que a los hombres podría ser un incentivo económico para mantener los papeles tradicionales del hombre y la mujer y desanimar a los hombres a interrumpir sus carreras profesionales.

La igualación de las edades de jubilación de hombres y mujeres en los regímenes profesionales o equivalentes se logra aumentando la edad de jubilación de las mujeres hasta nivelarla con la de los hombres. Esto supone una aportación importante para aumentar las tasas de empleo de los trabajadores de más edad y reducir el futuro gasto de las pensiones. En lo que respecta a la edad de jubilación, Bélgica aspira a alcanzar la igualdad en 2009, el Reino Unido en 2020 y Austria no más tarde de 2033. Algunos Estados miembros, como Suecia, Italia y España, ofrecen posibilidades flexibles de jubilación que permiten a las personas con carreras más cortas —y, por lo tanto, a muchas mujeres— percibir una pensión completa.

Conforme se vaya introduciendo en Italia el nuevo régimen de pensiones se aplicará a hombres y mujeres la misma edad flexible de jubilación. Sin embargo, las madres tendrán la opción de jubilarse hasta un año antes (con tres o más hijos) o de obtener una pensión más alta, que corresponderá, como máximo, a dos años más de empleo (con tres o más hijos). También habrá que igualar otras prestaciones o ventajas que están relacionadas con la edad de jubilación o la situación de pensionista (especialmente las prestaciones por invalidez y las ventajas ofrecidas a los pensionistas, como son las tarifas de transporte reducidas).

Otra discriminación entre hombres y mujeres que está aceptada en la Directiva 79/7/CEE se refiere a la compensación por la educación de los hijos. Austria, Alemania, Grecia, Alemania, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Reino Unido y, desde hace muy poco, Suecia están aprovechando esta opción. Según ha dictado recientemente el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, esta opción debería estar abierta en pie de igualdad a los hombres y a las mujeres en los regímenes del sector público. Debe aplicarse la igualdad de trato entre las madres y los padres en los regímenes cuyas pensiones se consideran una remuneración, y algunos regímenes del sector público tendrán que adaptarse en consecuencia.

Francia concede períodos contributivos a las madres independientemente de si han interrumpido su carrera o no, a fin de compensarlas por tener que cargar con obligaciones profesionales y familiares. Luxemburgo ha introducido los permisos (mínimo dos años) para que la madre o el padre cuiden al recién nacido. En Alemania, los créditos de pensión para el cuidado de los hijos pueden concederse al padre o a la madre, y son ellos los que deben declarar en favor de cual de los dos han de computarse estos derechos de pensión. Sin embargo, si no se dispone de las declaraciones coincidentes de ambos, los periodos dedicados al cuidado de los hijos deben computarse en favor de la madre. En Suecia, si los padres no especifican cuál de ellos debe recibir el crédito de pensión, éste se concede a quien tiene los ingresos más bajos.

5.2.3. *Medidas para promover una mayor igualdad entre hombres y mujeres en los regímenes de pensiones*

La razón principal de que los informes de vida laboral de las mujeres sean más breves es que son ellas las que han de asumir la mayoría de las responsabilidades domésticas y de cuidados. La crianza de los hijos supone con frecuencia que uno de sus padres, el que carga con la mayoría de las responsabilidades, debe sacrificar parte de su carrera, y este suele ser la madre, quien, en consecuencia, tendrá unos menores derechos de pensión. Muchos regímenes de pensiones obligatorios reconocen las interrupciones de la carrera profesional para criar a los hijos mediante créditos de pensiones o contabilizando esos años en el cómputo de años requeridos para obtener

el derecho a pensión. Estos créditos se calculan a menudo al nivel de las pensiones mínimas. Algunos regímenes profesionales con sólidos elementos de solidaridad también conceden créditos de pensión por tales períodos, pero han de hacerlo en términos de estricta igualdad entre hombres y mujeres para no infringir el artículo 141 del Tratado (igualdad de retribución para hombres y mujeres).

Las modalidades de permiso, como el permiso parental, son herramientas importantes para que las mujeres y los hombres puedan compaginar sus responsabilidades laborales y familiares. Las disposiciones referentes a asignaciones y créditos de pensión varían mucho de un Estado miembro a otro. Once Estados miembros tienen en cuenta de un modo u otro los períodos de permiso al calcular la pensión en su nivel mínimo. Por una parte, el apoyo generoso mediante la concesión directa de asignaciones en metálico o créditos de pensión puede animar a los hombres a acogerse a los permisos, pero, por otra, si van asociados a interrupciones más prolongadas de la carrera profesional, pueden tener un efecto negativo en el empleo global y poner en peligro las oportunidades de la madre para reanudar su carrera.

En cuanto a la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo, podría resultar más eficaz reasignar algunos recursos de la generosa asignación del permiso a tiempo completo y pasarlos a una combinación de trabajo y cuidado de los hijos, al tiempo que se desarrollan los servicios de guardería, tal como sugieren algunos Estados miembros. Varios de ellos ofrecen modalidades a tiempo parcial. Luxemburgo, por ejemplo, ofrece una asignación de permiso parental de 1 650 euros al mes, o de 825 euros para el padre o la madre que trabaja a tiempo parcial, y anota cotizaciones al seguro de pensiones por ese periodo. Francia está actualmente debatiendo una prestación «no opcional» que sustituiría a las diversas prestaciones existentes y que los padres podrían utilizar alternativamente para permanecer en casa o para pagar un servicio de guardería.

Dada la menor participación de las mujeres en el mercado de trabajo y sus retribuciones inferiores, las prestaciones de supervivencia siguen siendo una herramienta importante para asegurar unas condiciones de vida adecuadas a las mujeres de más edad. Varios países (Austria, Alemania, Países Bajos, Suecia, Reino Unido) están reduciendo de diversas maneras estas prestaciones, pues las mujeres se hacen menos dependientes de ellas merced a un mejor empleo y, por lo tanto, un mejor historial de cotización, o como consecuencia de otras medidas políticas que aumentarán los derechos de pensión individuales de las mujeres. De este modo, Alemania ha reducido las pensiones de supervivencia del 60 % al 55 % de la pensión del cónyuge, al tiempo que ha aumentado los créditos de pensión para la crianza de los hijos.

El informe griego señala que las condiciones impuestas a las prestaciones de supervivencia pueden generar unos incentivos adversos, al garantizar a las mujeres casadas unos ingresos más elevados a través de las prestaciones derivadas de la pensión de su cónyuge que los que podrían obtener de su propio empleo. Es probable que otros regímenes de prestaciones de supervivencia influyan también negativamente en la elección personal con respecto al empleo o el nuevo matrimonio, pero no se hace referencia a ellos en los demás informes de estrategia nacional.

En Suecia, donde la participación de la mano de obra femenina ha sido elevada durante mucho tiempo, se hace mucho más hincapié en los derechos individuales que

en los derivados; la adquisición de derechos de pensión individuales se beneficia de los créditos de pensión durante los períodos dedicados al cuidado de los hijos. Las pensiones de supervivencia son las mismas para los hombres y para las mujeres desde 1990, en la forma de una «pensión de ajuste» que proporciona un *«apoyo económico razonable durante un determinado periodo de tiempo tras el fallecimiento del cónyuge»*. Para los cónyuges supervivientes menores de 65 años, ese periodo está limitado a diez meses (doce en 2005). Sin embargo, la pensión de ajuste se concede siempre hasta que el hijo menor cumple doce años. Todavía existe una pensión de viudedad pagadera únicamente a las mujeres, que se irá eliminando progresivamente durante un período amplio; por lo general, podrán optar a ella las viudas que se casaron antes de 1990. Los regímenes de pensiones profesionales ofrecen generalmente prestaciones de supervivencia.

El informe de estrategia nacional sueco no expone las consecuencias sociales del recorte de las prestaciones de supervivencia, pero la muerte del cónyuge podría implicar una reducción considerable del nivel de vida del cónyuge superviviente. Es interesante observar que en Suecia había una amplia diferencia entre hombres y mujeres en la renta relativa de las personas mayores de 65 años, en comparación con las personas de 0 a 64 años (véase el cuadro 17, dentro del objetivo 2). Suecia permite que se transfieran al cónyuge derechos de pensión de prima individuales (la parte basada en el sistema de capitalización del nuevo sistema sueco de pensiones financiada con 2,5 puntos porcentuales de la cotización). Esto puede decidirse cada año con respecto a la totalidad de los derechos de pensión de prima obtenidos durante el año. Sin embargo, muy pocas personas utilizan esta opción, y la carga por esta transferencia asciende a un 14 %.

Un problema importante es la distribución de los derechos de pensión en caso de ruptura familiar. El informe británico explica que *«el hecho de que muchas mujeres casadas hayan asumido las responsabilidades domésticas y del cuidado de los hijos ha permitido a sus maridos trabajar y ganar el derecho a una pensión decente. Así pues, la pensión del marido refleja la contribución de ambos al matrimonio»*. Desde diciembre de 2001, el valor de los derechos de pensión puede dividirse en los procesos de divorcio, aunque no es obligatorio. La división de la pensión es también posible en Dinamarca, Irlanda y Alemania, y es obligatoria en los Países Bajos. Alemania ha introducido también la posibilidad de separar los derechos de pensión para los cónyuges que continúan viviendo juntos, como forma de individualizar los derechos de pensión. Opciones similares se están debatiendo también en Austria.

5.2.4. *Conclusión: repercusiones de los regímenes de pensiones sobre la igualdad entre hombres y mujeres*

Los Estados miembros están adaptando poco a poco sus regímenes de pensiones al nuevo papel social y económico de los hombres y las mujeres. Están pasando de la discriminación directa en la legislación sobre pensiones en favor de las amas de casa dependientes a unas normas nuevas que pretenden facilitar a ambos padres la conciliación de las responsabilidades familiares con el trabajo. Sin embargo, a pesar de esas medidas y de una participación cada vez mayor de las mujeres en el mercado de trabajo, aún persistirán por mucho tiempo unas diferencias significativas entre los derechos de pensión de las mujeres y de los hombres. Es necesario seguir evaluando las reformas desde el punto de vista de la igualdad para comprender sus efectos sobre la situación relativa de hombres y mujeres.

Cabe esperar que la consolidación de las garantías de renta mínima disminuyan los riesgos de pobreza, mientras que los créditos de pensión para los períodos en que se cuida de los hijos o de parientes mayores han de incrementar los derechos individuales. Por el contrario, las prestaciones de supervivencia se reducen, reflejando la tendencia hacia los derechos individuales que se hace posible merced a una mayor tasa de actividad femenina. La creciente importancia de los fondos de pensiones complementarias podría tener un efecto negativo sobre la igualdad entre hombres y mujeres, aunque el acceso a los regímenes de pensiones profesionales está mejorando en muchos Estados miembros. Mientras que es evidente que las mujeres tienen derecho a las mismas pensiones que los hombres en los regímenes profesionales de prestación definida, en los regímenes privados de cotización definida pueden percibir pensiones inferiores, pues se aplican factores actuariales específicos en función del sexo (que reflejan la mayor esperanza de vida de las mujeres). Sin embargo, en los regímenes públicos de cotización definida (Suecia, Italia) se aplicarán factores unisex, de modo que las mujeres y los hombres obtengan la misma pensión anual por una idéntica cantidad cotizada. Los Países Bajos han introducido la obligación de que las prestaciones sean iguales para los hombres y las mujeres incluso en los regímenes de cotización definida, obligación que entrará en vigor en 2005.

El objetivo de Lisboa de aumentar las tasas de empleo femenino hasta el 60 % está muy por debajo de la tasa de empleo masculino. Sin embargo, la consecución de este objetivo aumentará sin duda los futuros derechos de pensión de las mujeres. Para seguir avanzando serán necesarios esfuerzos de tres ámbitos políticos importantes, a saber, protección social, empleo y asuntos familiares, en pos de un mejor reparto de los derechos y las responsabilidades en las familias, una mejor distribución del trabajo remunerado y no remunerado entre los hombres y las mujeres, una mejor recompensa de los cuidados asumidos tanto por las mujeres como por los hombres y unos mejores servicios profesionales de guardería como alternativa a las interrupciones de la carrera profesional.

5.3. **Objetivo 11: Demostrar la capacidad de los sistemas de pensiones para responder a los retos**

Aumentar la transparencia y de los sistemas de pensiones y su adaptabilidad a los cambios, para que los ciudadanos puedan seguir confiando en los mismos. Desarrollar información fidedigna y comprensible sobre las perspectivas a largo plazo de los sistemas de pensiones, especialmente en cuanto a la probable evolución de la cuantía de las pensiones y de las cotizaciones. Buscar un consenso lo más amplio posible por lo que se refiere a las políticas y las reformas en materia de pensiones y mejorar la base metodológica para realizar un seguimiento eficaz de las mismas.

Si se alcanzan los diez objetivos expuestos hasta ahora, el futuro de los sistemas europeos de pensiones está asegurado. No obstante, no se trata simplemente de una tarea para tecnócratas. Sin un liderazgo político firme y un fuerte apoyo público a las necesarias medidas de reforma no será posible construir unos sistemas de pensiones sólidos. La creación de unas pensiones seguras y viables plantea especiales problemas para la gobernanza, problemas que además son complejos; el efecto de los cambios es lento, y éstos se producen a un ritmo distinto del cambio político; sin embargo, sus efectos en las vidas de los ciudadanos son profundos. La preparación y publicación de los informes de estrategia nacional han de contribuir al necesario

debate abierto sobre las reformas de los sistemas de pensiones. Sin embargo, para que el debate sea racional, debe estar basado en una información apropiada sobre la situación actual y futura de los sistemas de pensiones. Esto debería constituir la base para generar un amplio consenso, necesario para evitar los bruscos y frecuentes cambios de dirección que se producen después de cada elección. Los responsables políticos deberían intentar ofrecer a los ciudadanos una imagen clara de lo que pueden esperar de sus sistemas de pensiones, y de lo que tienen que hacer para preparar su jubilación.

5.3.1. Seguimiento de los sistemas de pensiones

En muchos Estados miembros han mejorado considerablemente los mecanismos para efectuar el seguimiento de la situación financiera global de los sistemas de pensiones, y, cada vez más, también de sus repercusiones en la situación social.

Algunos países han introducido obligaciones legales de informar sobre los regímenes de pensiones públicos. El Gobierno alemán debe presentar al legislativo un informe anual sobre el seguro de pensiones, que debe incluir previsiones relativas a la cuantía de la cotización para los quince años siguientes. Una vez en cada legislatura, el informe debe también presentar una encuesta sobre la situación de renta de los pensionistas. En Irlanda son legalmente obligatorias las revisiones actuariales del Fondo de la seguridad social cada cinco años; el primer informe se refiere al periodo que va de 2001 a 2056. Además, la encuesta trimestral de hogares nacional se ha adaptado para detectar las mejoras introducidas en la cobertura de las pensiones profesionales (el Gobierno tiene como objetivo una cobertura del 70 % para los mayores de 30 años, y ha de revisar la situación antes del fin de 2005).

El seguimiento regular de los principales parámetros de un sistema de pensiones es una condición previa para disponer de mecanismos de adaptación más o menos automáticos. Los países que más han avanzado en esta dirección son Suecia e Italia, que han fijado la tasa de cotización y han incorporado al sistema estabilizadores automáticos que ajustarán las prestaciones conforme aumente la esperanza de vida o disminuya el número de contribuyentes; el seguimiento del sistema se realiza mediante informes que el Consejo nacional de la seguridad social está obligado por ley a presentar anualmente. En el caso de Alemania, si las previsiones mencionadas anteriormente indican que no van a alcanzarse los objetivos relativos a las tasas de cotización o a la cuantía de las prestaciones, el Gobierno está obligado a proponer ajustes.

Grecia y Francia argumentan que la complejidad de sus sistemas hace difícil proporcionar una información adecuada sobre perspectivas de futuro de los mismos. Aún así, Francia ha desarrollado diversas herramientas estadísticas que también permitirán efectuar simulaciones a medio y largo plazo del sistema de pensiones, mientras que la información de los diversos regímenes está siendo centralizada. Finlandia, por su parte, prevé mejorar la recopilación de datos armonizados de las instituciones responsables de las pensiones, y espera publicar los primeros resultados en 2003. El Reino Unido está desarrollando un nuevo modelo dinámico de microsimulación para el análisis a largo plazo de la política de pensiones. Esto permitirá calcular la situación de renta de los pensionistas aplicando diversos supuestos sobre los regímenes de pensiones públicos y privados y parámetros económicos, asociando de este modo los aspectos financieros y sociales.

En lo que respecta a la información sobre los regímenes de pensiones privados, el informe de estrategia nacional de los Países Bajos explica que, desde 1994, la autoridad supervisora PVK está obligada a recoger datos anuales sobre las pensiones complementarias, en especial la cobertura y las prestaciones ofrecidas. En Dinamarca, donde predominan los regímenes de cotización definida, se hace hincapié en los datos de rendimiento financiero. La autoridad supervisora financiera danesa publica coeficientes financieros comparables que abarcan los costes de administración de los regímenes y la rentabilidad sobre activos.

En algunos países se encargaron informes *ad hoc* como base para los debates sobre las reformas. La Oficina de planificación central publicó un importante análisis económico sobre los efectos del envejecimiento en la hacienda pública, la asistencia sanitaria y las pensiones en los Países Bajos, análisis que se convirtió en una base para el diseño de políticas. Se recomendó que este análisis se actualice cada cuatro años.

Finlandia fue el único país que mencionó encuestas de opinión sobre la confianza del ciudadano en el sistema de pensiones. Estas encuestas se realizan de vez en cuando y permiten hacer un seguimiento de lo que opina la gente sobre el sistema de pensiones. La última tuvo lugar a finales de 2001 y mostró que la confianza iba en aumento.

Aunque todavía se puede mejorar mucho en casi todos los Estados miembros, sólo Grecia presenta una evaluación muy crítica de su propia situación por lo que se refiere al seguimiento de su sistema de pensiones. El tema principal del informe griego es el de generar confianza en el sistema; el informe subraya la necesidad de un cambio estructural para que sean viables las políticas de información previstas dentro de este objetivo. La transparencia se ve obstaculizada por la fragmentación del sistema y la complejidad de la legislación. Por otra parte, Grecia informa de que muchos fondos no cumplen con la obligación legal de realizar estudios actuariales cada cinco años. Cabe esperar que la situación mejore merced a la consolidación de los fondos en unidades más amplias y a la creación de una autoridad actuarial nacional.

5.3.2. *Mecanismos para lograr el consenso político*

Las medidas descritas anteriormente contribuirán a un debate político con mayor conocimiento de causa en los Estados miembros, y, con suerte, consolidarán el consenso sobre las respuestas políticas requeridas. La necesidad de alcanzar un consenso está ampliamente reconocida, y varios Estados miembros informan de las estructuras en las que están asociadas todas las partes interesadas para diseñar las políticas.

Varios informes de estrategia nacional insisten en el papel principal de los interlocutores sociales. Esto es obvio en el caso de los regímenes de pensiones profesionales basados en convenios colectivos (como en Dinamarca y los Países Bajos). Sin embargo, incluso en algunos regímenes obligatorios son actores importantes. En Finlandia, el futuro del régimen de pensiones basado en las retribuciones se configura a través de las negociaciones de los interlocutores sociales, que después el Parlamento plasma en la legislación. Los interlocutores sociales están representados también en muchos de los órganos consultivos que existen en toda la UE.

Dos países insisten particularmente en los acuerdos transfronterizos. Suecia explica que el nuevo sistema de pensiones es el resultado del trabajo realizado por los representantes de todas las partes entre 1991 y 1994. Cinco de los siete partidos representados en el *Riksdag* apoyaron la propuesta de reforma y siguieron colaborando en un grupo de aplicación que preparó la adopción de la reforma en 1998 y continúa haciendo su seguimiento. El «Pacto de Toledo» español es un conjunto de recomendaciones emitidas por el Parlamento en 1995 después de oír a los expertos en una comisión parlamentaria integrada por representantes de todo el espectro político. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en Suecia, las recomendaciones emitidas por el Parlamento no se plasmaron directamente en la política del Gobierno, sino que se sometieron antes al parecer de los principales sindicatos, los cuales llegaron a un acuerdo con el Gobierno en octubre de 1996. El nuevo acuerdo sobre las reformas concluido entre el Gobierno y los interlocutores sociales entró en vigor en abril de 2001 por un periodo que va hasta 2004, y abarca en especial las pensiones mínimas, el fondo de reserva para las pensiones y la jubilación flexible.

La asociación y el consenso se consideran un componente esencial de la formulación y de la puesta en práctica de las políticas en Irlanda, donde la estrategia de las pensiones se basa en una consulta y un acuerdo amplios con los interlocutores sociales, los grupos representativos y la industria; los objetivos se incorporan en los acuerdos de asociación nacionales. El Reino Unido tiene un planteamiento menos institucionalizado que la mayoría de los demás Estados miembros: las reformas se preparan mediante documentos consultivos que se utilizan como base del debate con una amplia gama de partes interesadas, en especial los representantes de la patronal y los trabajadores, pero también organizaciones de pensionistas y proveedores de pensiones.

5.3.3. *Información a los beneficiarios*

El suministro de información a los beneficiarios acerca de sus derechos adquiridos y de la cuantía estimada de su pensión constituye un serio compromiso. Esa información no puede ser, desde el punto de vista formal, contractualmente vinculante, pero crea expectativas y presiona a los responsables de un régimen de pensiones para que proporcionen las prestaciones previstas. Por tanto, una mejor información a los beneficiarios puede considerarse como indicativa de que los gobiernos y los gestores de los regímenes de pensiones confían en su capacidad para efectuar los pagos adecuados en el futuro.

Los Estados miembros informan de que se ha mejorado mucho la información proporcionada a los beneficiarios acerca de sus derechos de pensión reglamentarios. Mientras que el planteamiento tradicional parece ser el de dar información solamente previa petición y principalmente a la gente que está próxima a la edad de jubilación, existe una nueva y clara tendencia a proporcionar a todos los afiliados al régimen en cuestión declaraciones regulares de los derechos de pensión que les corresponden. Suecia promovió este planteamiento con el «sobre naranja de las pensiones», que, desde 1999, se envía cada año a todas las personas que están cubiertas por el régimen público de pensiones. El sobre contiene información sobre los derechos de pensión adquiridos durante el año anterior, el capital teórico acumulado total y un pronóstico de la futura pensión según diversos supuestos sobre el crecimiento económico, las tasas de rendimiento y la edad de jubilación.

Alemania seguirá un camino similar de 2004 en adelante, fecha a partir de la cual las instituciones reglamentarias del seguro de pensiones tendrán que enviar informes de pensión anuales a todas las personas aseguradas de más 27 años. El informe contiene los derechos de pensión ganados hasta la fecha y la cuantía de la pensión que se pagaría en caso de incapacidad. Por otra parte, se incluye un cálculo de la futura pensión de vejez, basado en el supuesto de que se continúa con el empleo actual hasta la edad de jubilación. A las personas aseguradas mayores de 54 años se les proporcionará una declaración trienal de pensión con información sobre la cuantía de la pensión conforme a la legislación vigente.

En Finlandia, en un plazo de doce meses tras la rescisión de un contrato laboral en el sector privado se envían expedientes de pensión. Los empleados municipales mayores de 35 años reciben un expediente una vez cada cinco años. La nueva legislación introducida en 2000 en Portugal establece la obligación de proporcionar periódicamente a las personas aseguradas información sobre sus derechos de pensión.

Varios informes de estrategia nacional presentan iniciativas para permitir el acceso a la información sobre las pensiones a través de Internet. Puede tratarse de información de carácter general sobre la legislación vigente (Austria) o de información sobre la situación individual respecto de la pensión (Finlandia, Dinamarca, Portugal). En Francia, las personas cubiertas por el régimen de pensiones general tienen derecho legal a información personalizada sobre sus derechos de pensión tan pronto como cumplen 58 años; en Internet pueden consultarse simulaciones de derechos de pensión basadas en casos típicos.

La mejora en el acceso a la información no sólo se aprecia en los regímenes obligatorios. En algunos casos, la legislación sobre la revelación de información puede estar más avanzada en relación con los regímenes privados que con los públicos. Bélgica exige a los empleadores que proporcionen información anual sobre los derechos adquiridos hasta la fecha y sobre cuándo serán pagaderos. Dinamarca ya tiene establecidas obligaciones de información para las compañías de seguros de vida y los fondos y planes de pensiones a nivel sectorial, y planea ampliarlas a los fondos de pensiones de empresa. El sitio web *PensionsInfo* es una iniciativa conjunta de las autoridades públicas y de los proveedores privados de pensiones, que aspira a ofrecer a los beneficiarios individuales una panorámica de la situación de su pensión. En Irlanda, los titulares de las nuevas «*Personal Retirement Savings Accounts*» tendrán derecho a una información actualizada periódica sobre el valor actual y previsto de las prestaciones a las que pueden aspirar. En Luxemburgo, los afiliados a regímenes de pensiones profesionales tienen derecho a información periódica sobre las pensiones previstas al final de su carrera y sobre los derechos garantizados en caso de cambiar de trabajo o de insolvencia del empleador. El Gobierno británico está trabajando con los empleadores y los proveedores de pensiones para proporcionar, de manera voluntaria, «pronósticos combinados de pensión» que incluyan los derechos de pensión tanto públicos como privados. Por otra parte, los regímenes de cotización definida deberán ofrecer a sus afiliados, a partir de abril de 2003, una exposición anual de la pensión prevista según diversos supuestos.

Una mejor información individual aumentará la concienciación sobre los asuntos relacionados con las pensiones, pero no significa necesariamente que las personas vayan a poder actuar correctamente si sienten que deberían hacer más por asegurar su jubilación. El Reino Unido ha puesto en marcha una campaña publicitaria de

educación sobre las pensiones para concienciar a los ciudadanos de la necesidad de ahorrar para la jubilación y explicarles las opciones disponibles.

5.3.4. *Conclusión: la información como motor del cambio*

El objetivo 11 puede parecer secundario comparado con los diez objetivos anteriores, pero podría tener unas profundas repercusiones en el futuro de los sistemas de pensiones. El conseguir un grado elevado de consenso ha sido una condición *sine qua non* para poder aplicar las reformas. La mayoría de los esfuerzos recogidos en este documento han incluido también la creación de mecanismos permanentes que aseguren la continuidad y constituyan la base sobre la que seguir debatiendo, si es necesario, las reformas. Una información de alta calidad sobre los sistemas de pensiones, dirigida tanto a los responsables políticos como a los ciudadanos, debe facilitar la consecución del consenso necesario para las reformas, y podría, por ejemplo, aumentar el apoyo a los mecanismos automáticos de estabilización, si puede demostrarse que los riesgos son aceptables.

La información periódica a los ciudadanos acerca de sus derechos de pensión genera un sentimiento de propiedad y les permite asumir la responsabilidad de su propia previsión de jubilación. Podría cambiar la naturaleza misma de algunos sistemas de pensiones y acelerar el paso hacia unos sistemas donde la adquisición de derechos es más lineal y está más vinculada a las cotizaciones o a otros esfuerzos que pueden recompensarse por medio de los derechos de pensión (por ejemplo, el cuidado de hijos y otras personas dependientes).

Es evidente que el grado en que puede proporcionarse buena información depende muchísimo de la naturaleza del sistema. Por esta razón, los planteamientos aplicados en el sistema sueco, altamente integrado, o los previstos para el sistema alemán, no pueden trasladarse fácilmente a otros sistemas. No obstante, es obvio que los Estados miembros otorgan una importancia considerable a esta cuestión y que queda todavía mucho margen para llevar a cabo intercambios de buenas prácticas en este ámbito.

6. CONCLUSIONES GENERALES Y PRÓXIMOS PASOS

6.1 Cumplir los objetivos comunes

Los informes de estrategia nacional presentan una amplia serie de aspectos positivos con respecto a los objetivos comunes. Demuestran la determinación de los Estados miembros de hacer frente a los retos económicos sin menoscabar los objetivos sociales de sus sistemas de pensiones. Este equilibrio entre los elementos sociales y económicos es esencial para el éxito político de las reformas de las pensiones.

Adecuación de las pensiones

Prevención de la exclusión social. Todos los Estados miembros aplican la afiliación obligatoria a regímenes de pensiones para asegurarse de que, por lo general, todos los ciudadanos ganan unos derechos de pensión que contribuyen, a ser posible, a que tengan una autonomía económica al llegar a la edad avanzada. Además, cuentan con disposiciones que establecen un nivel mínimo de ingresos para las personas mayores que, por una u otra causa, no han acumulado por sí mismas una pensión suficiente. Gracias a los sistemas de pensiones, la edad avanzada no es sinónimo de pobreza para una gran proporción de la población. Los datos sobre la renta ofrecidos por el Panel de Hogares de la Comunidad Europea (PHCE) muestran que, en 1998, el riesgo de pobreza (es decir, vivir con unos ingresos por debajo del 60 % de la renta mediana) de las personas mayores de 65 años era sólo ligeramente superior al de las personas de edad inferior. Sin embargo, en algunos países persiste un mayor riesgo de pobreza para las personas mayores, sobre todo para las mujeres. Los informes de estrategia nacional presentan una serie de medidas para reducir el riesgo de pobreza, entre ellas las garantías de renta mínima y diversas prestaciones en metálico y en especie. Por otro lado, los futuros pensionistas, y en particular las mujeres, podrán adquirir más derechos de pensión a lo largo de su vida laboral.

Permitir a las personas mantener su nivel de vida. Los sistemas de pensiones, incluidos los regímenes del primer pilar de cotización fija o relacionados con la retribución, los regímenes profesionales privados (segundo pilar) y los fondos de jubilación individuales (tercer pilar), ofrecen a la mayoría de los europeos oportunidades adecuadas para mantener su nivel de vida tras la jubilación. Esto se refleja en los niveles medios de ingresos de las personas mayores de 65 años, que se aproximaban al 90 % de los ingresos medios de las personas de edad inferior. La mayoría de estos ingresos por pensiones provienen de regímenes del primer pilar, los cuales cabe esperar que sigan siendo la principal fuente de ingresos para las personas mayores en la mayor parte de los Estados miembros. Sin embargo, los informes de estrategia nacional presentan una amplia gama de reformas de las pensiones puestas en práctica hasta la fecha para contener el futuro crecimiento del gasto público en pensiones y dejar más margen a los fondos privados. En este contexto, una manera importante de mantener la futura adecuación de las pensiones es permitir a las personas que obtengan derechos de pensión adicionales posponiendo su jubilación. También los fondos de pensiones profesionales y personales se están desarrollando en muchos Estados miembros, de manera que los ingresos menores procedentes de los regímenes del primer pilar pueden sustituirse con unas prestaciones más elevadas de los regímenes privados. No obstante, no hay que esperar que los fondos privados voluntarios llenen automáticamente el vacío que dejen unos fondos públicos reducidos. Así pues, un número creciente de países permite a los interlocutores

sociales establecer regímenes de pensiones sectoriales basados en convenios colectivos obligatorios que hacen posible conseguir un grado elevado de cobertura.

Promover la solidaridad. Los Estados miembros integran en sus regímenes de pensiones del primer pilar sólidos elementos redistributivos, concretamente en forma de garantías de renta mínima o de créditos para algunos periodos sin ingresos computables a efectos de pensión (por ejemplo, desempleo, estudios, permiso parental, etc.). Esto no es incompatible con unas relaciones más directas entre las cotizaciones y las prestaciones, sobre todo si los elementos de solidaridad se financian con cargo a presupuestos generales. También en los regímenes de pensiones profesionales puede haber sólidos elementos de solidaridad, basados en convenios colectivos. Los datos de la última encuesta disponible sobre la renta sugieren, para el conjunto de la UE, unas disparidades de renta algo menores entre las personas de edad avanzada que entre la población total.

Viabilidad financiera de los sistemas de pensiones

Elevar los niveles de empleo. Todos los Estados miembros consideran que sus esfuerzos por elevar las tasas de empleo son un elemento importante de sus estrategias a largo plazo para hacer que las pensiones sean sostenibles. Si las tasas de empleo aumentan, mayor es el número de personas que contribuyen a la financiación de las prestaciones y, de este modo, el nivel de éstas puede mantenerse. Las previsiones del gasto público en pensiones²¹ indican que, si se cumplieran los objetivos de Lisboa relativos al empleo, con un crecimiento continuo del empleo más allá de 2010, el aumento del gasto público en pensiones como porcentaje del PIB podría reducirse alrededor de un tercio en 2050, comparado con una situación de referencia de políticas invariables. Esto significa que el mero hecho de que aumenten las tasas de empleo no resolverá el problema de la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones.

Prolongar la vida activa. En la actualidad, la mayoría de los europeos se jubilan antes de alcanzar la edad de jubilación reglamentaria. Si se pudiera aumentar en un año la edad efectiva de jubilación sin incrementar los derechos de pensión, el aumento previsto del gasto en pensiones se reduciría 0,6-1 puntos porcentuales del PIB en 2050. Esto quiere decir que un incremento de un año en la edad efectiva de jubilación absorbería cerca del 20 % del incremento medio previsto del gasto en pensiones en 2050. Los Estados miembros han declarado su compromiso de retrasar el inicio de las pensiones anticipadas y están reformando los sistemas de pensión anticipada y las políticas del mercado de trabajo, al tiempo que promueven el envejecimiento activo²². Sin embargo, en muchos casos el ritmo de esas reformas no basta para alcanzar los objetivos de Estocolmo y Barcelona relativos a la tasa de empleo de los trabajadores de más edad (50 % antes del fin de 2010, frente al 38,5 % actual) y para aumentar la edad efectiva de jubilación en unos cinco años para 2010.

Sistemas viables de pensiones en el contexto de unas finanzas públicas sanas. Algunos Estados miembros han puesto o están poniendo en práctica estrategias amplias para asegurar la viabilidad de los sistemas de pensiones y las finanzas públicas en su conjunto, de acuerdo con la triple estrategia (elevar las tasas de

²¹ Realizadas por los Estados miembros en 2001 bajo los auspicios del Comité de política económica.

²² Informe conjunto al Consejo Europeo de Barcelona: «Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa».

empleo, reducir la deuda pública y reformar los propios sistemas de pensiones) incorporada en el marco de las Orientaciones generales de política económica. Sin embargo, en todos los Estados miembros se prevén grandes incrementos del gasto en pensiones públicas y, además, algunos países siguen teniendo dificultades a causa de unos elevados coeficientes de deuda y de la necesidad de consolidación presupuestaria. Son necesarias reformas en los tres ámbitos, sobre todo en el de las pensiones en aquellos Estados miembros que aún no han salvaguardado la viabilidad a largo plazo de sus sistemas de pensiones. Así se destacó en las Orientaciones generales de política económica de 2002, donde se subrayaba la necesidad de reformar los sistemas de pensiones para dotarlos de un cimiento financiero sólido y se dirigían recomendaciones específicas al efecto a un gran número de Estados miembros.

Ajuste equilibrado de las prestaciones y las cotizaciones. Los Estados miembros están comprometidos a mantener unos fondos de pensiones adecuados a pesar del envejecimiento demográfico, pero son conscientes de que no pueden conseguirlo sobrecargando a las futuras generaciones de contribuyentes. Para evitar efectos perjudiciales sobre el empleo, hay que procurar evitar que aumenten las cargas fiscales totales, en particular sobre la mano de obra, y lograr un equilibrio sostenible entre los impuestos sobre el trabajo, por un lado, y otras formas de imposición, en especial sobre el capital, por otro. Ningún Estado miembro prevé financiar el mayor gasto en pensiones únicamente elevando las tasas contributivas, a las que algunos de ellos ponen, de hecho, límites máximos. En los nuevos regímenes de pensiones de cotización definida teórica, las prestaciones se ajustan de manera automática para mantener el equilibrio financiero de dichos regímenes, concretamente ante la creciente esperanza de vida. A la vista de las repercusiones financieras que tendrá sobre los sistemas de pensiones en los próximos decenios la jubilación de las cohortes del *baby boom*, varios Estados miembros han establecido en los regímenes públicos de pensiones fondos de reserva que han de permitirles evitar un aumento considerable de las cotizaciones. Algunos esperan poder permitirse grandes transferencias del presupuesto general a sus regímenes públicos de pensiones, merced a una reducción de la deuda durante los próximos años, y, por ende, a unos menores pagos de intereses en el futuro, o gracias a una mayor recaudación tributaria de las futuras prestaciones de pensión sometidas a una imposición fiscal diferida. Varios Estados miembros han tomado medidas para reducir gradualmente las tasas de sustitución en los regímenes públicos de pensiones, creando al mismo tiempo mejores oportunidades para los fondos privados complementarios.

Garantizar que la gestión de los planes de pensiones basados en la capitalización sea adecuada y sana desde el punto de vista financiero. La viabilidad financiera no es sólo un problema para los regímenes públicos de pensiones basados en el sistema de reparto. Los planes de pensiones basados en la capitalización dependen del rendimiento de los mercados financieros. Los riesgos asociados a este tipo de planes pueden reducirse considerablemente mediante una supervisión eficaz y una gestión prudente de los activos. Se está avanzando mucho hacia unos marcos reguladores apropiados para los planes de pensiones basados en la capitalización en toda la UE; a este respecto, la Directiva relativa a los organismos de previsión para la jubilación, que se está debatiendo en el Consejo y en el Parlamento Europeo, desempeñará un papel importante. También se está progresando en la reducción de los costes de gestión de los regímenes privados, que suelen ser mucho más elevados que los de los regímenes públicos. Esto puede ser muy positivo en cuanto a la

asequibilidad de los planes de pensiones privados y, por lo tanto, en cuanto a su accesibilidad.

Modernización de los sistemas de pensiones

Adaptarse a unos modelos de empleo y carrera profesional más flexibles. Los regímenes obligatorios, en general, responden bien al reto de proporcionar pensiones a los trabajadores atípicos (a tiempo parcial, temporales, autónomos) y móviles. En cambio, los regímenes del segundo pilar siguen planteando problemas en ambos frentes. Los Estados miembros con regímenes de pensiones profesionales muy desarrollados son conscientes de estos problemas y han empezado a abordarlos por medio de la legislación o la negociación colectiva. Sin embargo, a pesar de las mejoras conseguidas en muchos Estados miembros, la situación no puede considerarse aún satisfactoria: la cobertura de los trabajadores atípicos por los regímenes profesionales sigue siendo menos buena y, en muchos Estados miembros, quienes cambian de empleo tienden a finalizar su carrera profesional con unos derechos de pensión profesional inferiores a quienes han permanecido con el mismo empleador.

Conseguir una mayor igualdad entre mujeres y hombres. Los Estados miembros están adaptando poco a poco sus sistemas de pensiones a la evolución de los papeles sociales y económicos de hombres y mujeres. Están pasando de la discriminación directa en la legislación sobre pensiones en favor de las amas de casa dependientes a unas normas nuevas que pretenden facilitar a ambos padres la conciliación de las responsabilidades familiares con el trabajo. Sin embargo, a pesar de esas medidas y de una participación cada vez mayor de las mujeres en el mercado de trabajo, aún persistirán por mucho tiempo unas diferencias significativas entre los derechos de pensión de las mujeres y de los hombres. Es necesario seguir evaluando desde el punto de vista de la igualdad las recientes reformas, y en concreto el desarrollo de los fondos de pensiones complementarias, para comprender sus efectos sobre la situación relativa de hombres y mujeres.

Demostrar la capacidad de los sistemas de pensiones para responder a los retos. Los Estados miembros se están esforzando por aumentar la transparencia de sus sistemas de pensiones, informando sistemáticamente a las personas acerca de sus derechos y efectuando un seguimiento regular del rendimiento global y la viabilidad del sistema de pensiones en su conjunto. Es éste un aspecto importante, pues permite a las personas planear y prever su jubilación de modo que alcancen el nivel de vida deseado, y hace posible garantizar la viabilidad y estabilidad a largo plazo del sistema y, por lo tanto, la confianza de los ciudadanos en el futuro de los sistemas de pensiones. El que exista una información de gran calidad tanto para los responsables políticos como para los ciudadanos ha de facilitar, asimismo, el consenso necesario para las reformas. La información periódica a los ciudadanos acerca de sus derechos de pensión genera un sentimiento de propiedad y les permite asumir la responsabilidad de su propia previsión de jubilación. Podría cambiar la naturaleza misma de algunos sistemas de pensiones y acelerar el paso hacia unos sistemas donde la adquisición de derechos es más lineal y está más vinculada a las cotizaciones o a otros esfuerzos que pueden recompensarse por medio de los derechos de pensión (por ejemplo, el cuidado de hijos y otras personas dependientes).

Debe mantenerse el impulso del proceso de reforma para asegurar la viabilidad de unas pensiones adecuadas. Estas reformas deben verse como parte de los esfuerzos coordinados de los Estados miembros para aplicar la estrategia de crecimiento exigida por la Cumbre de Lisboa, en especial por lo que se refiere a las reformas estructurales y fiscales y a una inversión pública mejor y más productiva. El envejecimiento empezará a dejar sentir sus efectos en los sistemas de pensiones en los próximos diez años, y en todos los Estados miembros. Por lo tanto, es urgente poner en práctica estrategias creíbles y eficaces e indicar a los ciudadanos qué es lo que pueden esperar de sus sistemas de pensiones y qué es lo que tienen que hacer para conseguir un nivel de vida adecuado en su jubilación.

6.2. Una mayor cooperación a escala de la UE

La reforma de las pensiones es casi un proceso continuo en la mayoría de los países, y es necesario evaluar el impacto de las reformas practicadas para comprobar si se han materializado los resultados financieros y sociales esperados. Este primer intercambio exhaustivo de información debería ser, por tanto, objeto de un seguimiento diverso.

Una prioridad debe ser la determinación de indicadores comunes que permitan medir en qué medida se están logrando los objetivos comunes. Este trabajo está en curso en el seno del subgrupo sobre indicadores del Comité de protección social y, en cuanto a la sostenibilidad financiera, en el grupo de trabajo sobre el envejecimiento del Comité de política económica. Los indicadores no deberían centrarse en la actualidad o el pasado reciente (los datos del PHCE reflejan la situación de hace cuatro a cinco años). En la medida de lo posible deberían también incluir proyecciones de la situación futura, como ocurre con los indicadores de viabilidad a largo plazo utilizados en el contexto de la evaluación de los programas de estabilidad y convergencia. Otros ejemplos son las proyecciones del gasto llevadas a cabo en el seno del grupo de trabajo sobre el envejecimiento o el intento de calcular futuras tasas de sustitución en el seno del subgrupo sobre indicadores del Comité de protección social. Además de los indicadores relativos a objetivos individuales, podría también resultar útil evaluar a intervalos regulares la confianza global en los sistemas de pensiones, como se hace en Finlandia.

Los últimos datos del PHCE reflejan la situación de la renta en 1998, es decir, antes de muchas de las reformas importantes presentadas en los informes de estrategia nacional, y muestran que alrededor del 20 % de los europeos de edad más avanzada corrían el riesgo de pobreza. La mejora de la calidad de los datos relativos a la renta y de su sincronía debería ser una prioridad si se quiere hacer un seguimiento correcto de su adecuación. Por otra parte, es necesario trabajar sobre indicadores que describan la adecuación en el futuro, determinada concretamente por las reformas de los sistemas de pensiones y el desarrollo de los regímenes del segundo pilar.

Los informes de estrategia nacional, así como la primera evaluación *inter pares* sobre las pensiones, que tuvo lugar los días 23 y 24 de octubre de 2002 sobre la base de estos informes, confirmaron que hay mucho margen para el aprendizaje mutuo. Esos intercambios de información y de experiencias podrían continuar con mayor profundidad si se centraran en temas específicos.

La cooperación en materia de pensiones tendrá que ampliarse a nuevos Estados miembros. El Consejo Europeo de Gotemburgo invitó a los países solicitantes a que

tradujeran en sus políticas nacionales los objetivos económicos, sociales y medioambientales de la Unión. La construcción de unos sistemas de pensiones adecuados, viables y modernos forma parte de esos objetivos, y el Consejo y la Comisión animan a los países candidatos a que, con este fin, aprovechen la experiencia de los Estados miembros que se presenta en este informe.

En concreto, podría invitarse a los países solicitantes a elaborar sus propios informes de estrategia nacional basados en los 11 objetivos comunes. Podrían celebrarse reuniones preparatorias con la Comisión a finales de primavera o comienzos de verano, de modo que los países solicitantes pudieran desarrollar sus estrategias y presentar sus informes inmediatamente después de su adhesión.

Finalmente, debe recordarse que el informe conjunto del Comité de protección social y el Comité de política económica «Calidad y viabilidad de las pensiones - Informe conjunto sobre los objetivos y los métodos de trabajo en el ámbito de las pensiones», presentado al Consejo Europeo de Laeken en diciembre de 2001, pide a la Comisión y al Consejo que evalúen los objetivos y los métodos de trabajo antes de finalizar 2004 y que decidan los objetivos, los métodos y el calendario para que prosiga esta coordinación en materia de pensiones. Esto se hará teniendo presentes los informes de los nuevos Estados miembros y cualesquiera actualizaciones de los informes de estrategia presentados por los quince Estados miembros actuales.

ANEXO - RESÚMENES DE PAÍSES

En esta sección se presentan brevemente, en relación con cada Estado miembro, las principales características del sistema de pensiones, los principales retos a que éstos se enfrentan y las medidas de reforma adoptadas hasta la fecha para abordar dichos retos. Se ofrecen además estadísticas de referencia sobre los ingresos de los pensionistas; el nivel actual, y la tendencia prevista, del gasto en pensiones públicas como porcentaje del PIB, y el margen existente para la adopción de políticas dirigidas a reforzar la viabilidad financiera de las pensiones.

Como es lógico, estas estadísticas no lo explican todo, pero constituyen una herramienta útil para poder entender la situación de los pensionistas y de los sistemas de pensiones en los Estados miembros. El subgrupo «Indicadores» del Comité de protección social y el grupo de trabajo «Envejecimiento» del Comité de política económica están todavía trabajando en un conjunto completo de indicadores comunes, una tarea de gran envergadura. Los datos que figuran en estos cuadros no deben, por tanto, ser utilizados como indicadores para establecer una clasificación de resultados de los distintos países.

Las proyecciones de gasto público en pensiones hasta el año 2050 constituyen el primer intento de este tipo a escala de la UE. Son, ante todo, estimaciones de los efectos del envejecimiento de la población en el gasto público en pensiones. Como siempre que se hacen proyecciones que cubren un período de tiempo muy largo, sus resultados deben interpretarse con cautela.

El objetivo de estas proyecciones era examinar, de una forma comparable entre todos los Estados miembros de la UE, la viabilidad a largo plazo de las finanzas públicas. El Consejo ECOFIN ha decidido que este ejercicio se vuelva a llevar a cabo, posiblemente en 2005, cuando se disponga de nuevos datos censales que proporcionen una base firme para nuevas previsiones sobre la población. Se prevén, además, ajustes adicionales en la metodología de las proyecciones de gasto: por ejemplo, la inclusión de ingresos futuros y de otros tipos de gastos sociales que pueden resultar afectados por los cambios demográficos (especialmente los de asistencia sanitaria y cuidados de larga duración). El grupo de trabajo «Envejecimiento» del Comité de política económica está examinando estas cuestiones.

Por otra parte, estas proyecciones se centran en el gasto en pensiones públicas, incluidas las pensiones de jubilación condicionadas a los recursos, pero no cubren las pensiones privadas. Debe observarse que la previsión privada está mucho más extendida en unos Estados miembros que en otros. Por lo que respecta al nivel de vida futuro de las personas mayores, todavía están en curso trabajos sobre indicadores para describir la futura evolución de las tasas de sustitución de ingresos para los pensionistas en una gama de casos hipotéticos, en los que posiblemente se utilicen también técnicas de microsimulación.

Estadísticas de referencia para el Informe conjunto sobre pensiones: nota metodológica

La tasa de riesgo de pobreza se define como la proporción de personas con un ingreso disponible equiparado por debajo de un cierto umbral de riesgo de pobreza. El ingreso disponible equiparado se define como los ingresos disponibles totales de un hogar, divididos

por su «tamaño equiparado», para tomar en consideración sus dimensiones y composición²³. El umbral de riesgo de pobreza se ha fijado en el 50 % y el 60 % de la mediana nacional de ingresos disponibles equiparados. Debe observarse que el ingreso generado por la ocupación de una vivienda propia o por el pago de alquileres inferiores a los del mercado –es decir, los alquileres imputados– no se incluye en la definición del ingreso. La inclusión de este elemento del ingreso podría suponer una diferencia importante en la medición de las tasas de riesgo de pobreza. *Fuente:* Panel de Hogares de la Comunidad Europea, ciclo de 1999 (versión de la base de datos de usuarios de diciembre de 2002. Los datos relativos al Reino Unido son provisionales; se revisarán las ponderaciones correspondientes a los datos de España). Estos datos hacen referencia a las circunstancias sociodemográficas de las personas en 1999 y a sus ingresos durante el año anterior, 1998, dado que en el PHCE los ingresos anuales, que están integrados por todos los componentes del ingreso a nivel individual y del hogar, se refieren al año anterior a la entrevista.

La desigualdad en la distribución de ingresos (o coeficiente de los quintiles de ingresos) se define como la relación entre los ingresos totales percibidos por el 20 % de las personas con los ingresos más altos de una población determinada (quintil superior) y los ingresos totales percibidos por el 20 % de las personas de esa misma población con los ingresos más bajos (quintil inferior). Los ingresos han de entenderse como ingreso disponible equiparado, definido como los ingresos disponibles totales de un hogar, divididos por su «tamaño equiparado». En esta definición de ingreso no se incluyen los alquileres imputados. *Fuente:* Panel de Hogares de la Comunidad Europea, ciclo de 1999. Estos datos hacen referencia a las circunstancias sociodemográficas de las personas en 1999 y a sus ingresos durante el año anterior, 1998, dado que en el PHCE los ingresos anuales, que están integrados por todos los componentes del ingreso a nivel individual y del hogar, se refieren al año anterior a la entrevista.

En lo que respecta al indicador de los **ingresos de las personas de 65 o más años como coeficiente de los ingresos de las personas de 0-64 años**, se entiende también por ingresos el ingreso disponible equiparado, tal como se define más arriba.

Factores que determinan la evolución del gasto en pensiones públicas (2000-2050): el aumento total previsto del gasto en pensiones públicas entre 2000 y 2050, expresado en puntos porcentuales del PIB, se descompone en sus factores determinantes principales. La suma algebraica de estas contribuciones, más un residuo, constituye el total.

Estas proyecciones ofrecen estimaciones de los efectos del envejecimiento de la población en el gasto en pensiones públicas. En el supuesto de base, cuyos resultados se presentan en los cuadros, se presume que no cambian las políticas del sistema de pensiones. Las presunciones básicas sobre la evolución macroeconómica y de la población se acordaron con el grupo de trabajo «Envejecimiento» del Comité de política económica, al tiempo que se reconoció que hay un grado considerable de incertidumbre que es inherente a cálculos como estos, que abarcan un período de tiempo muy largo. Se hicieron varios análisis de sensibilidad para determinar el efecto de distintas presunciones en los resultados. En su conjunto, estas pruebas

²³ En los datos se utiliza la escala modificada de la OCDE, que asigna una ponderación de 1,0 al primer adulto, de 0,5 a los demás miembros del hogar que tengan 14 años o más y de 0,3 a cada niño menor de 14 años.

llevaron a la conclusión de que los resultados del supuesto de base son fiables y reflejan adecuadamente la magnitud del reto demográfico que se avecina. Por otra parte, incluso si en estos cálculos las cifras de las «pensiones públicas» se refieren a todos los ingresos públicos de las personas mayores, y no sólo a las pensiones de jubilación, la cobertura de las proyecciones puede variar ligeramente de un país a otro. Además, las reformas más recientes llevadas a cabo en algunos Estados miembros no aparecen reflejadas en las proyecciones, si bien en el texto de los resúmenes de países se indican sus características y también, cuando tal información está disponible, sus efectos en el gasto previsto en pensiones.

El agregado «gasto en pensiones», según la definición del SEEPROS, va más allá del gasto público e incluye también el gasto de los planes privados de protección social. El «gasto en pensiones» es la suma de siete categorías diferentes de prestaciones, definidas en el manual SEEPROS 1996: pensión de invalidez, prestación de jubilación anticipada por reducción de la capacidad de trabajo, pensión de vejez, pensión de jubilación anticipada, pensión parcial, pensión de supervivencia y prestación de jubilación anticipada por razones del mercado de trabajo. Los beneficiarios de algunas de estas prestaciones (por ejemplo, de las pensiones de invalidez) pueden ser personas que no hayan llegado a la edad de jubilación.

BÉLGICA

Características principales del sistema de pensiones

El sistema de pensiones de reparto, vinculado a los ingresos, del primer pilar consta de un régimen general obligatorio que cubre a todos los trabajadores asalariados del sector privado (alrededor del 70 % de los pensionistas recibe una prestación de este régimen), un régimen para los autónomos (profesiones liberales, agricultores, comerciantes y artesanos) y un régimen para los funcionarios públicos. La financiación y el método para calcular las prestaciones varían de un régimen a otro. A partir de 1995 se introdujo un sistema de gestión financiera global de la seguridad social. La financiación de las distintas ramas de la seguridad social se basa en las cotizaciones a la misma y las aportaciones del Estado. Desde 1995 un porcentaje, definido anualmente, del impuesto sobre el valor añadido se destina a la seguridad social (25 % en 2002). El importe total de la cotización a la seguridad social asciende actualmente al 37,9 % del salario (el 24,9 % a cargo del empleador y el 13 % a cargo del asalariado).

En el sector privado, las pensiones se calculan sobre la base de toda la vida laboral, hasta un máximo de 45 años de cotización, aplicándose los mismos coeficientes de cálculo a los hombres y a las mujeres, a saber, el 60 % (en el caso de una persona soltera), o el 75 % (en el caso de un cabeza de familia), de los ingresos obtenidos durante el total de años cotizados. En el régimen de los funcionarios públicos, el cálculo de las pensiones se basa en la media de ingresos de los cinco últimos años de trabajo. La jubilación anticipada es posible a partir de los 60 años, con la condición de que el beneficiario haya acumulado un mínimo de 35 años de cotización (este mínimo será aplicable a partir de 2005, mientras que en 1997 el período mínimo de cotización era de 20 años).

Los sistemas de pensiones del segundo pilar consisten en fondos de pensiones voluntarios de las empresas establecidos con plena autonomía, a iniciativa del empleador. En los planes de pensiones profesionales hay un período de carencia de un año, desde la adscripción al plan, para la adquisición de derechos de pensión, y éstos son transferibles a otras empresas. La tasa de penetración de las pensiones del segundo pilar era del 35 % en 1999, si bien descendía al 8,3 % en el caso de los trabajadores autónomos únicamente.

Los sistemas de pensiones del tercer pilar pueden adoptar la forma de planes de ahorro o de seguros de vida. El 44,4 % de la población total participa en planes de pensiones del tercer pilar gracias a una serie de ventajas fiscales. El grado de penetración del tercer pilar supera, por tanto, el del segundo pilar.

Aproximadamente el 90 % de los pensionistas tiene derecho a la pensión mínima o a una pensión superior. Las personas mayores (de más de 62 años, o más de 65 a partir de 2009) sin ingresos suficientes están protegidas por un plan de asistencia social para los mayores, la *Garantie de Ressources aux Personnes Agées* (GRAPA).

Retos

El riesgo de pobreza entre las personas mayores está próximo a la media de la UE, pero es algo más elevado que entre la población menor de 65 años. En el sector privado, las pensiones del primer pilar sólo garantizan unas tasas de sustitución bajas, dado que se calculan sobre la base de los ingresos obtenidos durante toda la vida laboral, con sujeción a

un tope. Los ingresos pasados se indizan según un índice de precios para calcular el salario pensionable. El hecho de que las pensiones que se pagan en el sector privado se indexen también según los precios, en vez de los salarios, puede suponer una erosión progresiva de la pensión del beneficiario en los años posteriores a la jubilación. Esto puede evitarse mediante ajustes periódicos adicionales. A pesar del efecto equiparador de las pensiones del primer pilar, la desigualdad de ingresos entre los pensionistas es elevada en comparación con otros Estados miembros, y especialmente en comparación con la población belga de menos de 65 años.

El aumento previsto del coeficiente de dependencia de las personas mayores es algo menor en Bélgica que en la UE en su conjunto. No obstante, debido a la baja tasa de empleo, la dependencia efectiva de ingresos de transferencia es muy elevada: en 2000, por cada 100 personas que ejercían una actividad lucrativa, había aproximadamente 86 que tenían derecho a ingresos de sustitución y, de éstas, el 43 % era menor de 65 años. Esto refleja especialmente una de las tasas de empleo de trabajadores mayores más bajas de la UE (26,3 % en 2001).

Según las proyecciones del Comité de política económica, el gasto en pensiones públicas (incluidas las de jubilación, invalidez y jubilación anticipada) se elevará del 10,4 % del PIB en 2000 al 13,4 % en 2050. El sistema de seguridad social, incluidas las pensiones públicas, se financia en parte con aportaciones del gobierno federal. Según las proyecciones nacionales (véase el cuadro que figura a continuación), el incremento de estas aportaciones se financiará mediante la reducción de los pagos por intereses y mediante los superávits presupuestarios acumulados.

Coste presupuestario del envejecimiento y finanzas públicas: nivel en 2000 y proyecciones (2000-2050) en % del PIB

Coste presupuestario del envejecimiento	2000	2050	Variación 2000-50	Finanzas públicas	2000	2050	Variación 2000-50
Pensiones	8,7	11,8	3,1	Superávit primario (sin cambio de política)	7	1,6	-5,5
Asistencia sanitaria	6,2	9,3	3,1	- Coste presupuestario del envejecimiento			-3,4
Otros gastos de seguridad social	7,3	5,0	-2,2	- Otros factores (reforma fiscal, etc.)			-2,1
Educación (salario)	4,3	3,7	-0,5	Cargos por intereses de la deuda pública	7	1,2	-5,8
Total	26,4	29,8	3,4	Saldo presupuestario	0	-1,2	-1,2
				Deuda pública	112,9	21,7	-91,2

El sistema de pensiones requiere más adaptaciones para poder responder, en particular, a las necesidades de los trabajadores atípicos y de los autónomos. En el informe de estrategia nacional se destaca también la necesidad de mejorar más la transparencia del sistema y la información a los beneficiarios.

Estrategia adoptada

El gobierno está abordando el problema del riesgo de pobreza mediante la mejora de la pensión mínima que se introdujo en 1980 para los trabajadores asalariados. Este mínimo está supeditado a haber trabajado a tiempo completo durante 30 años, es decir, dos tercios del período necesario para una pensión completa. La reforma llevada a cabo en 1997 introdujo un «derecho mínimo por año de cotización», condicionado a haber trabajado durante al menos 15 años y en jornada equivalente a una tercera parte, por lo menos, de la jornada a tiempo completo. El importe así garantizado está asociado al salario mínimo.

La pensión mínima aplicable a los trabajadores autónomos fue reformada en 1994, a fin de que estuviera más en consonancia con el ingreso mínimo garantizado para las personas mayores, si bien el importe mínimo aplicable a los autónomos sigue siendo inferior al aplicable a los asalariados. Esta situación está siendo revisada en la actualidad. El plan de asistencia social supeditada a los recursos para las personas mayores sin medios suficientes para vivir (GRAPA) se modernizó en 2001, especialmente en lo que respecta a la individualización de los derechos.

A fin de reducir la disparidad existente entre los ingresos finales y las pensiones, el gobierno está decidido a desarrollar ampliamente los planes de pensiones del segundo pilar tanto para los trabajadores asalariados como para los autónomos, y a este fin ha presentado un proyecto de ley al Parlamento. Estos planes estarán basados en convenios colectivos y deberán incluir elementos de solidaridad. Se utilizarán incentivos fiscales para impulsar el desarrollo del segundo pilar.

La estrategia del gobierno para afrontar el desafío económico que se le plantea al sistema de pensiones se basa en gran medida en la reducción de la deuda pública y, consecuentemente, en la reducción de los pagos de intereses. Se prevé que esta reducción sea mayor que el aumento del gasto debido al envejecimiento de la población. Sin embargo, el superávit presupuestario fue sólo del 0,4 % del PIB en 2001, y se convirtió en un déficit estimado del 0,4 % del PIB en 2002; el coeficiente de endeudamiento supera todavía el 100 % del PIB. Para que la estrategia del gobierno tenga éxito, será necesario que en los próximos decenios haya superávit presupuestarios. El gobierno ha dado muestras de su voluntad de afrontar el desafío financiero del envejecimiento de la población con la creación de un fondo de reserva en 2001. Los ahorros resultantes de la reducción de la deuda pública se transferirán a este fondo y quedarán así asignados a gastos futuros en necesidades relacionadas con el envejecimiento. El fondo, no obstante, está aún en sus comienzos y en 2001 ascendía tan sólo al 0,5 % del PIB.

El aumento del gasto futuro fue ya limitado por la reforma de las pensiones de 1997, que adaptó la manera de calcular las prestaciones de pensión de forma tal que las tasas de sustitución continuarán disminuyendo con el tiempo. Se prevé así que las tasas de sustitución para los asalariados del sector privado se reduzcan del 29,9 % de los ingresos finales en 2000 al 25,5 % en 2050. Además, se decidió elevar la edad de jubilación de las mujeres –y el número de años necesario para una pensión completa– al mismo nivel que el de los hombres antes del año 2009.

Se han adoptado ya, y se siguen adoptando, medidas dirigidas a elevar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad, tales como el establecimiento de condiciones más estrictas para la percepción de pensiones de jubilación anticipada (reforma de 1997), ciertas mejoras en el nivel de las pensiones para los trabajadores que prolonguen su vida laboral, subsidios a los empleadores que den empleo a trabajadores mayores, mejoras en las condiciones de trabajo y el acceso a la formación, y la posibilidad de ir reduciendo gradualmente el tiempo de trabajo antes de la jubilación. Se han incrementado las posibilidades de percibir a la vez ingresos procedentes del trabajo y una pensión elevando los techos salariales. Sin embargo, este trabajo de los pensionistas no da lugar a derechos de pensión adicionales. Aunque ha habido algunos progresos en lo que respecta al aumento de la tasa de empleo de los trabajadores de más edad, el ritmo es lento, y parece que hacen falta más reformas para acercarse más al objetivo, establecido a escala de la UE, de una tasa de empleo de los trabajadores mayores del 50 % antes del año 2010.

Conclusión

Aunque se prevé que el gasto en pensiones públicas aumente considerablemente debido al envejecimiento de la población, puede ser manejable siempre y cuando se logre mantener durante varios decenios grandes superávits primarios. Sin embargo, las finanzas públicas están empezando a registrar déficit en 2002, lo que hace dudar de las probabilidades de éxito de esta política. Parece que hacen falta más reformas en lo que respecta a la jubilación anticipada, a fin de fomentar una mayor participación en el mercado trabajo de las personas de más de 50 y más de 60 años. Esto favorecería la viabilidad financiera. La promoción de los planes de pensiones profesionales podría elevar las tasas de sustitución a largo plazo y, con ello, el nivel de vida relativo de los pensionistas. No se sabe todavía si ésta y otras medidas para conseguir pensiones más adecuadas reducirán también las desigualdades entre los pensionistas.

Estadísticas de referencia

	B						UE15					
Situación reciente en materia de ingresos (datos del PHCE de 1999)												
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 50 % de la mediana)	6	12	5	11	7	12	11	12	10	9	12	13
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 60 % de la mediana)	11	22	10	20	13	22	17	20	17	17	18	22
Desigualdad en la distribución de ingresos ¹	4,1	4,3					5,1	4,5				
Ingresos de las personas de 65 o más años como coeficiente de los ingresos de las personas de 0-64 años ¹	0,76		0,77		0,76		0,88		0,92		0,86	
Proyecciones a largo plazo del gasto en pensiones públicas (CPE 2001)												
	Nivel			% de aumento 2000-50	Nivel			% de aumento 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Coeficiente de dependencia de las personas mayores ²	25,5	32,7	45,0	76,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Gasto en pensiones públicas, % del PIB ³	10,0	11,4	13,3	33,0	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores que determinan la evolución del gasto en pensiones públicas (2000- 2050) ³	Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB				Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB							
<i>Dependencia demográfica</i>	5,2				6,4							
<i>+ Empleo</i>	-0,9				-1,1							
<i>+ Elegibilidad</i>	0,9				0,6							
<i>+ Nivel de las prestaciones</i>	-2,0				-2,8							
<i>= Total (incluido el residuo)</i>	3,3				3,1							
Gasto en pensiones SEEPROS (1999) ⁴	11,6				12,7							
Margen para que las políticas puedan garantizar unas pensiones sostenibles												
<i>Empleo (2001)</i>	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
Tasa de empleo (15-64) ⁵	59,9		69,1		50,5		63,9		73,0		54,9	
Tasa de empleo (55-64) ⁵	24,1		34,4		14,3		38,5		48,6		28,8	
Edad de salida efectiva del mercado laboral ⁶	58,1		58,5		57,3		ND		ND		ND	
<i>Finanzas públicas (2001) ⁷</i>												
Deuda pública, % del PIB	107,6						62,8					
Saldo presupuestario, % del PIB	0,4						-0,8					

Notas:

1. Fuente: PHCE-BDU, Eurostat, versión de diciembre de 2002. Los datos relativos al Reino Unido son provisionales. Se revisarán las ponderaciones correspondientes a los datos de España. Los datos de Suecia sólo se refieren a las personas menores de 85 años; véase la nota metodológica.
2. Fuente: EUROSTAT, proyecciones demográficas. Número de personas de 65 o más años como porcentaje de las personas de 15 a 64 años.
3. Fuente: Comité de política económica, Informe sobre los desafíos presupuestarios que plantea el envejecimiento de la población, 24 de octubre de 2001. Véase la nota metodológica.
4. Fuente: SEEPROS, Eurostat; véase la nota metodológica.
5. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001.
6. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001. Se está discutiendo todavía el método de cálculo.
7. Fuente: Comisión Europea, DG ECFIN.

DINAMARCA

Características principales del sistema de pensiones

El primer pilar del sistema danés de pensiones lo constituye un régimen de pensiones de jubilación obligatorio, universal, basado en la residencia y no contributivo. Este régimen se financia a través de los impuestos generales y consta de una prestación uniforme y de un elemento condicionado a los recursos. Tiene por finalidad garantizar un nivel de vida mínimo digno a todos los ciudadanos a partir de los 65 años. La percepción de una pensión de jubilación pública completa se condiciona a 40 años de residencia en Dinamarca. La prestación está indizada según los salarios del sector privado y sujeta al pago de impuestos. Consta de dos partes, un importe básico universal y un complemento condicionado a los recursos. El valor neto después de impuestos de estos dos elementos corresponde al 47 % del salario medio neto de un trabajador. Actualmente recibe la pensión básica el 99 % de los residentes que supera la edad de jubilación. De éstos, el 99 % recibe el importe básico completo y el 64 % el complemento completo. Para los pensionistas solteros, la pensión básica constituye el 61 % de sus ingresos.

Un segundo nivel del primer pilar consiste en el plan ATP (obligatorio, relacionado con el tiempo de trabajo y basado plenamente en la capitalización; tienen acceso al mismo todas las personas económicamente activas, pero sólo ofrece prestaciones de un nivel moderado, equivalente al 20 % de la pensión del primer pilar) así como en el plan obligatorio de pensión complementaria del mercado laboral para los que perciben pensiones de jubilación anticipada (SAP). El plan ATP facilita un grado considerable de redistribución a favor, sobre todo, de los desempleados y los discapacitados. Se incluyen también en el primer pilar los planes de pensiones de los funcionarios, que son obligatorios y financiados con cargo a impuestos.

El segundo pilar consiste fundamentalmente en planes profesionales basados en convenios colectivos a escala sectorial. Se trata de planes de aportaciones definidas y plenamente basados en la capitalización. Estos planes se han extendido considerablemente desde los años ochenta, y en la actualidad cubren a más del 80 % de los asalariados. Aunque están basados en cuentas individuales, estos planes, nacidos a iniciativa de los sindicatos, incluyen importantes elementos de solidaridad, como un seguro de invalidez y la participación no condicionada a criterios de salud. Además, no suponen un obstáculo a la movilidad laboral gracias a que no tienen período de carencia y a que son transferibles. Los efectos distributivos, normalmente regresivos, y el coste público presupuestario de los incentivos fiscales para los sistemas de pensiones complementarios están moderados por el hecho de que la exención tributaria se aplica únicamente al impuesto sobre la renta a una tasa estándar, y de que el rendimiento de las inversiones está sujeto a impuestos. En 2002, el plan especial de ahorro para pensiones obligatorio fue rediseñado como un plan de ahorro sin fines redistributivos y basado en cuentas individuales.

El tercer pilar consiste en planes de ahorro para pensiones individuales, muchos de los cuales dan lugar a prestaciones consistentes en un capital en vez de una renta.

El acceso a una serie de complementos en efectivo supeditados a la necesidad y a los recursos (p.ej., asignaciones para vivienda, calefacción y medicinas), a asistencia sanitaria y

cuidados de larga duración gratuitos, y a actividades recreativas contribuye a garantizar un nivel de vida mínimo digno para todos.

Retos

Si bien en la actualidad el sistema danés parece garantizar un nivel de ingresos sólido y digno a todos los que han residido en el país durante un período prolongado, parece haber deficiencias en lo que respecta al nivel de vida relativo de las personas mayores, si bien los datos nacionales muestran una situación distinta de la que se desprende de los datos del PHCE. En vista de que una proporción considerable de los asalariados se encuentra cubierta por planes profesionales desde hace poco tiempo, es de prever que muchas de las personas que se jubilen en los próximos 15-20 años no habrán tenido acceso suficiente a planes que les permitan mantener su nivel de ingresos tras la jubilación. A largo plazo, la situación seguramente mejorará gracias a la acumulación gradual de derechos a pensiones profesionales sobre la base de convenios colectivos. Ello no obstante, podrían mejorarse las posibilidades de mantenimiento de los ingresos a través de planes profesionales para las personas con trabajos atípicos. La importancia creciente de los planes de pensiones profesionales que reflejan los ingresos podría generar una disparidad algo mayor entre las pensiones que perciben hombres y mujeres.

El gasto en pensiones públicas de jubilación asciende al 4,4 % del PIB y, según las estimaciones, aumentará en un 3,4 % del PIB alrededor del año 2035. No obstante, si se incluyen todos los planes públicos de pensiones (como las pensiones de invalidez, las de los funcionarios y los planes de pensiones complementarios obligatorios) el gasto total fue del 10 % del PIB en 2000, y está previsto que se incremente al 14,5 % para 2030, y que luego disminuya al 13,3 % para 2050 (proyecciones del Comité de política económica). La estrategia para lograr la viabilidad financiera depende de mantener un superávit en las cuentas públicas de, en promedio, $1^{1/2}$ % - $2^{1/2}$ % del PIB hasta 2010, y de lograr un aumento de la fuerza laboral de 133 000 personas, también para 2010. Ambos objetivos son ambiciosos y, al mismo tiempo, esenciales para el éxito de la estrategia, dado el período de tiempo relativamente breve que habría para reaccionar si las presunciones básicas sobre la evolución económica no se hicieran realidad.

Dado que Dinamarca tiene ya una de las tasas de empleo más elevadas de la UE, las reservas de mano de obra son pequeñas. Se espera que las reformas de las pensiones realizadas durante los años noventa sirvan para elevar la tasa de actividad de los trabajadores de más edad durante el presente decenio, pero sólo en la medida necesaria para contrarrestar los efectos del envejecimiento de la fuerza de trabajo. Además, la situación del empleo se habrá de mejorar mediante unas tasas de empleo sustancialmente más altas entre los inmigrantes y una mejor integración en el mundo del trabajo de las personas con discapacidad, así como incrementando la eficacia de las políticas del mercado laboral.

Estrategia adoptada

En el informe de estrategia nacional danés se expresa satisfacción por las reformas llevadas a cabo en los últimos años y se destaca que en la actualidad no se planean ajustes importantes en el sistema. Éste se basa en un amplio consenso entre los principales partidos sobre su estructura general y el papel relativo de sus diversos elementos. Además, en 2000 una gran mayoría en el Parlamento se manifestó de acuerdo con el principio de que la pensión pública de jubilación debería constituir una base de ingresos adecuada para los pensionistas actuales y futuros.

Se prevé que la expansión de los planes de pensiones profesionales sirva para elevar de manera considerable las tasas de sustitución y reducir así la actual brecha en lo que respecta al mantenimiento del nivel de ingresos. Sin embargo, el primer pilar seguirá desempeñando el papel principal en el sistema global de previsión. En el año 2045, los ingresos procedentes del pilar básico representarán todavía alrededor del 50 % del ingreso medio de los pensionistas. La desventaja potencial de los planes profesionales de aportaciones definidas en lo que respecta a la igualdad entre los sexos –pensiones más reducidas para las mujeres en virtud de su mayor esperanza de vida– se evita calculando las prestaciones de jubilación sobre una base «unisex».

Una de las áreas a las que mayor atención prestaron las reformas de los años noventa fue la promoción del empleo mediante unos mejores incentivos y condiciones de trabajo para los trabajadores mayores. El plan de prejubilación, consistente en una prestación transitoria para personas de entre 50 y 59 años que habían quedado desempleadas habiendo cotizado por la contingencia de desempleo durante al menos 30 años, quedó cerrado a nuevos participantes en 1996, y se irá extinguiendo gradualmente hasta quedar suprimido antes de 2006. El plan de jubilación anticipada voluntaria se hizo menos atractivo en 2001 con la incorporación de la obligación de cotizar al plan si se opta por la jubilación anticipada. Además, se introdujo una exención fiscal especial sobre las cotizaciones para las personas que aplacen la percepción de una pensión anticipada voluntaria. No obstante, el gravamen implícito sobre el trabajo después de los 60, los 62 y los 65 años es todavía considerable en muchos casos. Por lo que respecta al plan de pensiones de invalidez, se han reforzado las medidas de rehabilitación y ha habido un cambio de orientación, alentándose ahora a las personas a que continúen trabajando mediante la movilización de la capacidad de trabajo aún existente en aquellos que deseen beneficiarse del plan. Las medidas adoptadas ya han dado lugar a un número menor de nuevos solicitantes de pensiones de invalidez.

Una fuerza laboral más numerosa y una reducción todavía mayor del desempleo se consideran también esenciales para permitir al gobierno afrontar unos gastos crecientes mientras aplica su estrategia de reembolso de deuda. El gobierno se propone mantener un superávit promedio del presupuesto general del 1½ % al 2½ % del PIB hasta el año 2010.

La compleja estructura del sistema danés (elementos condicionados a los recursos, plan ATP, planes de aportación definida) puede hacer difícil hacerse una idea clara de cuáles serán los ingresos que tendrá una persona tras la jubilación. Este problema se ha abordado imponiendo a los planes de pensiones la obligación de revelar sus costes de administración y su historial de funcionamiento. Además, el plan ATP, en colaboración con casi todos los demás promotores de pensiones, tiene un sitio Internet en el que cualquier persona puede obtener el cálculo de sus futuros ingresos netos procedentes de diversos planes de pensiones.

Conclusión

La estrategia para garantizar unas pensiones adecuadas y viables desde el punto de vista financiero parece apropiada. Las reformas necesarias para alcanzar los objetivos de adecuación y solidaridad se han llevado a cabo durante el último decenio con el apoyo de una amplia mayoría parlamentaria. Se ha mantenido ya durante algunos años una política presupuestaria conducente a una rápida reducción de la deuda, y todos los partidos principales están de acuerdo en que esta política se mantenga hasta 2010, año en el que la deuda pública se habrá casi eliminado. Un mayor incremento del empleo será difícil de conseguir, dadas las limitadas reservas de mano de obra, pero no es imposible si se tiene en

cuenta la buena trayectoria del empleo en Dinamarca. En especial, podrían reforzarse los incentivos para que los trabajadores de más edad aplacen su jubilación.

En resumen, con las actuales políticas el sistema de pensiones parece ser viable a largo plazo desde el punto de vista financiero, con un reparto bastante equitativo de la carga entre generaciones. La expansión de las pensiones profesionales elevará las tasas de sustitución en el futuro, aliviando así potenciales presiones para que aumenten los tipos de cotización de las pensiones públicas. Ello no obstante, los cálculos de viabilidad dependen de manera decisiva de mantener grandes superávits en las cuentas públicas durante el actual decenio. Parecen hacer falta reformas adicionales del mercado de trabajo para garantizar el aumento que se presume de la oferta de trabajo, que a su vez es necesario para garantizar la estrategia de reducción de la deuda precisa para lograr la viabilidad financiera.

Estadísticas de referencia

	DK						UE15					
Situación reciente en materia de ingresos (datos del PHCE de 1999)												
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 50 % de la mediana)	5	12	4	10	6	14	11	12	10	9	12	13
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 60 % de la mediana)	7	31	7	26	8	35	17	20	17	17	18	22
Desigualdad en la distribución de ingresos ¹	2,9	3,5					5,1	4,5				
Ingresos de las personas de 65 o más años como coeficiente de los ingresos de las personas de 0-64 años ¹	0,68		0,70		0,66		0,88		0,92		0,86	
Proyecciones a largo plazo del gasto en pensiones públicas (CPE 2001)												
	Nivel			% de aumento 2000-50	Nivel			% de aumento 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Coeficiente de dependencia de las personas mayores ²	22,2	30,5	36,0	65,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Gasto en pensiones públicas, % del PIB ³	10,5	13,8	13,3	26,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores que determinan la evolución del gasto en pensiones públicas (2000- 2050) ³	Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB				Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB							
<i>Dependencia demográfica</i>					4,1	6,4						
<i>+ Empleo</i>					-0,2	-1,1						
<i>+ Elegibilidad</i>					0,5	0,6						
<i>+ Nivel de las prestaciones</i>					-1,7	-2,8						
<i>= Total (incluido el residuo)</i>					2,7	3,1						
Gasto en pensiones SEEPROS (1999) ⁴					10,7	12,7						
Margen para que las políticas puedan garantizar unas pensiones sostenibles												
<i>Empleo (2001)</i>	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
Tasa de empleo (15-64) ⁵	76,2		80,2		72,0		63,9		73,0		54,9	
Tasa de empleo (55-64) ⁵	58,0		65,5		49,8		38,5		48,6		28,8	
Edad de salida efectiva del mercado laboral ⁶	63,6		63,7		63,0		ND		ND		ND	
<i>Finanzas públicas (2001) ⁷</i>												
Deuda pública, % del PIB	44,7						62,8					
Saldo presupuestario, % del PIB	3,1						-0,8					
Notas:												
1. Fuente: PHCE-BDU, Eurostat, versión de diciembre de 2002. Los datos relativos al Reino Unido son provisionales. Se revisarán las ponderaciones correspondientes a los datos de España. Los datos de Suecia sólo se refieren a las personas menores de 85 años; véase la nota metodológica.												
2. Fuente: EUROSTAT, proyecciones demográficas. Número de personas de 65 o más años como porcentaje de las personas de 15 a 64 años.												
3. Fuente: Comité de política económica, Informe sobre los desafíos presupuestarios que plantea el envejecimiento de la población, 24 de octubre de 2001. Véase la nota metodológica.												
4. Fuente: SEEPROS, Eurostat; véase la nota metodológica.												
5. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001.												
6. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001. Se está discutiendo todavía el método de cálculo.												
7. Fuente: Comisión Europea, DG ECFIN.												

ALEMANIA

Características principales del sistema de pensiones

El régimen general de pensiones, basado en el sistema de reparto y vinculado a los ingresos, da cobertura a alrededor del 82 % de la población empleada de Alemania (33 millones de personas). El tipo de cotización actual es 19,1 %, pagado a partes iguales por empleador y empleado. Las cotizaciones cubren el 63 % del gasto en este régimen, mientras que el 37 % restante lo cubre el presupuesto público federal. Las pensiones de los funcionarios se pagan directamente con cargo a los presupuestos públicos. Existen regímenes especiales, fundamentalmente para agricultores y profesionales liberales (regímenes basados en el sistema de capitalización, p.ej., para médicos, abogados, arquitectos, etc.). Los regímenes del primer pilar representan el 78 % del total de ingresos de las personas mayores de 65 años. Tan sólo el régimen general proporciona el 60 % del total de ingresos de las personas mayores en Alemania occidental, y más del 90 % en Alemania oriental. Los trabajadores autónomos normalmente no están obligados a estar asegurados en el régimen general, si bien tienen la opción de cotizar al mismo. En 1999, el 96 % de la población mayor de 65 años recibía prestaciones de regímenes de pensiones de jubilación financiados, en todo o en parte, con fondos públicos. El régimen obligatorio incluye prestaciones de supervivencia. Además, la reforma de las pensiones realizada en 2001 introdujo la opción de dividir los derechos de pensión entre los cónyuges (con anterioridad, los derechos de pensión se dividían sólo en caso de divorcio).

La previsión social del segundo pilar tiende a estar organizada a nivel de empresa en el sector privado. Existen distintos modelos de financiación que van desde reservas contables (fondos internos garantizados por seguros de insolvencia obligatorios) a fondos externos y seguros colectivos. La reforma de 2001 favorece el desarrollo de planes contributivos, también a nivel sectorial. Existen asimismo planes profesionales para los empleados del sector público que no son funcionarios. Estos planes contribuyen el 7 % del ingreso total de las personas mayores.

La previsión individual del tercer pilar (seguros de vida) representa alrededor del 10 % del ingreso total de los mayores.

Las personas mayores sin ingresos suficientes tienen derecho a prestaciones condicionadas a los recursos. Desde la reforma de las pensiones de 2001, no se tienen en cuenta los recursos de los descendientes, lo que deberá hacer que aumenten las solicitudes de estas prestaciones.

Retos

Mantener la viabilidad financiera ante la duplicación prevista del coeficiente de dependencia de las personas mayores durante los próximos decenios se considera el reto principal. Según las proyecciones del Comité de política económica, antes del impacto de la reforma de 2001 se preveía que el gasto en pensiones públicas aumentaría cinco puntos porcentuales, del 11,9 % del PIB en 2000 al 16,9 % del PIB en 2050. Las estimaciones revisadas más recientes, que tienen en cuenta también el impacto de la reforma, prevén que el gasto en pensiones públicas se elevará del 10,8 % del PIB en 2000 al 14,9 % en 2050, es decir, un incremento de 4,1 puntos porcentuales.

Un factor importante para la reducción del aumento previsto del gasto será el endurecimiento de los criterios de elegibilidad para la percepción de pensiones, que hará disminuir el número de personas que perciban una pensión anticipada. La viabilidad financiera resultará también reforzada por la modificación introducida en el ajuste de las pensiones, que hará que su ritmo de aumento sea más lento. En especial, las pensiones públicas se reducirán en consonancia con la cuota creciente de los nuevos planes de pensiones privados basados en la capitalización; esto se logrará mediante una reducción de los ajustes de las pensiones hasta el año 2010. El tipo de cotización es actualmente 19,1 % del ingreso bruto. Para la financiación del gasto actual en pensiones se necesitan además grandes subsidios del presupuesto federal, que representan el 37 % del pago actual de prestaciones. En la reforma de las pensiones de 2001, el gobierno se propuso firmemente mantener el tipo de cotización al régimen público general en un nivel razonable (20 % para 2020 y 22 % para 2030). A este fin, la reforma de las pensiones prevé una reducción moderada de los niveles de sustitución de las pensiones públicas y acompaña esta medida con un generoso apoyo al ahorro en planes de jubilación privados voluntarios, sobre todo. De esta forma se garantiza que el nivel de las pensiones siga siendo adecuado, si bien, en vista de la pequeña reducción de los niveles de las pensiones públicas y de que no existen mecanismos de ajuste automáticos, persisten retos financieros importantes.

Aparte de la última reforma de las pensiones, la estrategia del gobierno para hacer frente al reto financiero se basa en elevar el empleo y la productividad, en otras palabras, en reforzar la base contributiva. Hay margen para hacer descender la tasa de desempleo e incrementar la participación en el mercado laboral, especialmente de las mujeres y los trabajadores de más edad. La introducción de reducciones actuariales para las pensiones anticipadas seguramente producirá resultados en los próximos años. Además, el gobierno se propone conseguir un presupuesto equilibrado para 2006. Conseguir unas finanzas públicas saneadas será un factor importante para poder hacer frente a los compromisos de gasto futuro debidos al envejecimiento de la población, incluidos los correspondientes a la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, y a las pensiones de los funcionarios, así como a unas mayores transferencias al régimen general de pensiones.

A medida que se desarrolla la previsión social privada, se hace más importante garantizar que las personas tengan información suficiente para poder elegir adecuadamente, que haya un amplio acceso (especialmente a través de convenios colectivos) a los planes de pensiones profesionales y que no queden excluidos de ellos ciertos grupos de trabajadores (sobre todo los trabajadores a tiempo parcial y los temporales) ni se desaliente la movilidad laboral.

Dado que las tasas de actividad y los ingresos de las mujeres probablemente se mantendrán por debajo de los de los hombres (aunque la situación está mejorando), los derechos de pensión individuales de las mujeres seguirán siendo comparativamente bajos. Que las mujeres puedan disponer de pensiones adecuadas seguirá, por tanto, dependiendo de las prestaciones de supervivencia, el reparto de los derechos de pensión en caso de divorcio y la posibilidad de adquirir derechos de pensión durante los períodos de interrupción de la cotización. El papel de las prestaciones derivadas puede adaptarse a medida que la participación en el mercado laboral de hombres y mujeres se haga más semejante.

Estrategia adoptada

El sistema alemán de pensiones se ha ido adaptando gradualmente desde los años noventa a los desafíos del envejecimiento demográfico. Un importante objetivo de las medidas adoptadas en 1992, 1997 y 2000 fue reducir la necesidad de futuros aumentos de los tipos de

cotización, fundamentalmente elevando la tasa de actividad de los trabajadores de más edad y, con ello, la edad de jubilación efectiva. La edad reglamentaria de jubilación se está elevando actualmente a los 65 años para todos los tipos de pensiones, excepto las de invalidez. La jubilación anticipada sólo es posible con niveles de pensión reducidos. De esta forma, las condiciones para la jubilación anticipada se han hecho más estrictas y se han introducido incentivos financieros para trabajar durante más tiempo.

La última reforma de importancia se llevó a cabo en 2001, con el objeto de reducir el denominado nivel de pensión estándar del régimen público del 70 % al 67 % - 68 % para el año 2030, y de fomentar el desarrollo del ahorro para pensiones privado. Se fijó un tipo de cotización máximo de 20 % hasta 2020 y de 22 % hasta 2030. El gobierno está legalmente obligado a proponer al Parlamento medidas apropiadas en el caso de que las proyecciones a 15 años indiquen un riesgo de subida de los tipos de cotización.

La reforma más reciente mejoró también la protección de las personas mayores frente al riesgo de pobreza. Aunque no hay una pensión mínima garantizada, la concesión de asistencia social a las personas mayores ya no está condicionada al nivel de ingresos de sus hijos (ni siquiera en el caso de que éstos tengan medios suficientes para mantener a sus padres), ni se toman en consideración los ingresos de miembros de la familia distintos de la pareja. Las instituciones del seguro social obligatorio están obligadas a informar a las personas mayores de sus derechos. Esto deberá hacer que aumente la solicitud de estas prestaciones y, con ello, los ingresos de los pensionistas más pobres.

A fin de contrarrestar la planeada reducción de los niveles de sustitución en el régimen obligatorio, se ha ofrecido un enorme apoyo al desarrollo de la previsión privada, no sólo en forma de deducciones fiscales, sino también a través de subvenciones directas a las personas de ingresos más bajos y a las familias con hijos que no pueden beneficiarse de las deducciones de impuestos. Dependiendo de la medida en que se adopten estos planes de pensiones respaldados por el gobierno, el coste total de esta medida podría elevarse a más de 12 000 millones de euros anuales. También puede obtenerse apoyo financiero para una amplia gama de planes de pensiones del segundo y el tercer pilar.

El desarrollo de los planes de pensiones profesionales, que tradicionalmente eran prestaciones voluntarias proporcionadas por el empleador, será impulsado con la concesión a los empleados del derecho a solicitar que parte de su salario se convierta en aportaciones a la pensión (*Entgeltumwandlung*). Generalmente tales aportaciones no están sujetas al impuesto sobre la renta ni, durante un período limitado, a cotizaciones a la seguridad social. Los derechos de pensión basados en estas aportaciones de los empleados se adquieren de forma inmediata. El límite legal para el período de carencia aplicable a las pensiones financiadas por el empleador se ha reducido de 10 a 5 años, y la edad mínima para adquirir derechos efectivos de pensión se ha reducido de 35 a 30 años. Esto beneficiará a las personas que interrumpan su vida laboral o cambien de trabajo, y deberá mejorar las prestaciones de las pensiones profesionales de las mujeres. Esta mejora del marco de las pensiones profesionales seguramente conducirá a la creación de más planes de pensiones basados en convenios colectivos, incluso a nivel de sectores en los que se han concluido ya algunos convenios.

La reforma de las pensiones de 2001 buscaba también mejorar más los derechos de pensión de las mujeres. En vista de que la crianza de los hijos provoca a menudo una reducción de los ingresos (p.ej., debido al trabajo a tiempo parcial o a interrupciones en la vida laboral), se conceden derechos de pensión presumiendo unos ingresos medios durante los tres

primeros años siguientes al nacimiento de un hijo. Posteriormente, y hasta el décimo año, los derechos de pensión bajos derivados del trabajo a tiempo parcial pueden recibir un complemento. Si se tienen al menos dos hijos, este ulterior aumento se concede incluso en el caso de interrupción de la vida laboral. Las pensiones de supervivencia se han reducido del 60 % al 55 % de la pensión del cónyuge fallecido, pero la prestación se eleva por cada hijo. Los derechos de pensión individuales de las mujeres podrían resultar reforzados a consecuencia de la opción recientemente introducida de dividir los derechos de pensión adquiridos durante la vida matrimonial. Anteriormente la división sólo podía llevarse a cabo en caso de divorcio. La división tiene la ventaja de que estos derechos individualizados no están supeditados a los recursos (como las pensiones de supervivencia) y no se pierden en caso de un nuevo matrimonio.

También se va a mejorar la información a disposición de los asegurados sobre sus futuros derechos de pensión. A partir de 2003, las instituciones del seguro social obligatorio habrán de proporcionar estados anuales relativos a los derechos de pensión que todo individuo (mayor de 27 años) haya acumulado. Estas instituciones pueden también dar orientaciones sobre cómo acumular derechos adicionales de pensión basados en la capitalización.

Conclusión

La reforma de las pensiones de 2001 logró progresos considerables en lo que respecta a la adecuación y modernización del sistema de pensiones, así como algunos progresos en materia de viabilidad financiera, si bien harán falta más esfuerzos para garantizar ésta última. Aunque pueden esperarse ciertos avances en lo que respecta al aumento de las tasas de empleo, especialmente entre los trabajadores de más edad, no se puede confiar en que el equilibrio financiero del sistema de pensiones vaya a quedar así garantizado. Por último, convendría que los interlocutores sociales desarrollaran planes de pensiones profesionales a los que todos puedan tener acceso y que no penalicen la movilidad.

Estadísticas de referencia

	D						UE15					
Situación reciente en materia de ingresos (datos del PHCE de 1999)												
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 50 % de la mediana)	6	6	6	5	6	6	11	12	10	9	12	13
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 60 % de la mediana)	11	11	10	9	11	13	17	20	17	17	18	22
Desigualdad en la distribución de ingresos ¹	3,5	3,6					5,1	4,5				
Ingresos de las personas de 65 o más años como coeficiente de los ingresos de las personas de 0-64 años ¹	0,97		0,98		0,96		0,88		0,92		0,86	
Proyecciones a largo plazo del gasto en pensiones públicas (CPE 2001)												
	Nivel			% de aumento 2000-50	Nivel			% de aumento 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Coeficiente de dependencia de las personas mayores ²	23,8	33,5	49,0	101,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Gasto en pensiones públicas, % del PIB ³	11,8	12,6	16,9	43,2	10,4	11,5	13,3	27,9				
Proyección actualizada ⁸	10,8	ND	15,9	34,7								
Factores que determinan la evolución del gasto en pensiones públicas (2000- 2050) ³	Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB				Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB							
<i>Dependencia demográfica</i>	6,5				6,4							
<i>+ Empleo</i>	-0,8				-1,1							
<i>+ Elegibilidad</i>	1,1				0,6							
<i>+ Nivel de las prestaciones</i>	-2,7				-2,8							
<i>= Total (incluido el residuo)</i>	4,8				3,1							
Gasto en pensiones SEEPROS (1999) ⁴	13,0				12,7							
Margen para que las políticas puedan garantizar unas pensiones sostenibles												
<i>Empleo (2001)</i>	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
Tasa de empleo (15-64) ⁵	65,8		72,6		58,8		63,9		73,0		54,9	
Tasa de empleo (55-64) ⁵	37,7		46,1		29,5		38,5		48,6		28,8	
Edad de salida efectiva del mercado laboral ⁶	61,6		61,7		61,4		ND		ND		ND	
<i>Finanzas públicas (2001) ⁷</i>												
Deuda pública, % del PIB	59,5						62,8					
Saldo presupuestario, % del PIB	-2,8						-0,8					

Notas:

1. Fuente: PHCE-BDU, Eurostat, versión de diciembre de 2002. Los datos relativos al Reino Unido son provisionales. Se revisarán las ponderaciones correspondientes a los datos de España. Los datos de Suecia sólo se refieren a las personas menores de 85 años; véase la nota metodológica.
2. Fuente: EUROSTAT, proyecciones demográficas. Número de personas de 65 o más años como porcentaje de las personas de 15 a 64 años.
3. Fuente: Comité de política económica, Informe sobre los desafíos presupuestarios que plantea el envejecimiento de la población, 24 de octubre de 2001. Véase la nota metodológica.
4. Fuente: SEEPROS, Eurostat; véase la nota metodológica.
5. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001.
6. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001. Se está discutiendo todavía el método de cálculo.
7. Fuente: Comisión Europea, DG ECFIN.
8. Fuente: nuevas proyecciones presentadas por Alemania para tener en cuenta la reforma de las pensiones más reciente. Alemania indicó que las proyecciones se basan en las mismas presunciones que las utilizadas en las proyecciones del CPE; no obstante, la cobertura de los gastos de pensión es algo diferente.

GRECIA

Características principales del sistema de pensiones

El primer pilar consiste en diversos regímenes de reparto, dispersos entre los distintos sectores económicos, que proporcionan distintos niveles de pensión. Los mayores fondos son IKA (sector privado) y OGA (agricultores); existe también un régimen independiente para los trabajadores autónomos. Las pensiones de los asalariados son del tipo de prestaciones definidas, y pagaderas también a los autónomos. Estos fondos de seguro básico suelen ofrecer tasas de sustitución de hasta el 80 %. No obstante, las pensiones están sujetas a un límite máximo. En 2001, las pensiones básicas representaron el 10,6 % del PIB (84 % del total de pensiones).

Un segundo nivel del primer pilar consiste en fondos auxiliares de carácter profesional que proporcionan pensiones complementarias. Cubren a todos los trabajadores asalariados y a un pequeño porcentaje de los autónomos, y suelen ofrecer tasas adicionales de sustitución de hasta el 20 %. En 2001 representaron el 1,8 % del PIB (el 14,5 % del total del gasto en pensiones), proporción que va en aumento. Por último, en el sector público son también comunes las indemnizaciones por cese en el servicio.

La financiación de todos los fondos se basa en el sistema de reparto y el nivel de las prestaciones está implícitamente garantizado por el Estado. Las tasas de rendimiento implícitas (teniendo en cuenta las cotizaciones, los límites de edad y las prestaciones) varían entre los distintos fondos. Además, dentro de un mismo fondo, las distintas categorías ocupacionales pueden estar sujetas a condiciones diferentes.

Las pensiones profesionales del segundo pilar no están muy extendidas. Las pensiones del tercer pilar están sometidas a la legislación que rige los seguros de vida, y las prestaciones suelen adoptar la forma de un capital. Sólo en raras ocasiones consisten en una renta.

Las personas que nunca han estado aseguradas reciben prestaciones supeditadas a los recursos; un elevado número de pensionistas percibe pensiones contributivas de un nivel mínimo garantizado. Los pensionistas con unos ingresos totales procedentes de pensiones inferiores a un mínimo (que supera la pensión mínima), y que cumplen otros criterios relativos a otros ingresos y a su situación familiar, perciben además un complemento de la pensión (conocido como EKAS).

Durante los últimos veinte años ha habido frecuentes cambios normativos que han dado lugar a diferencias de tratamiento considerables, dependiendo del momento en que una persona se haya afiliado por primera vez al sistema.

Retos

En el informe nacional de estrategia griego se indica que el reto principal es restablecer la confianza de los ciudadanos en el sistema y sus perspectivas. El problema se resume como sigue:

- A pesar de que el gasto en pensiones supera el 12% del PIB, las personas mayores siguen siendo uno de los grupos socialmente vulnerables.

- La fragmentación y la complejidad legislativa hacen que casos semejantes reciban un tratamiento diferente. Estas desigualdades debilitan la aceptación social del sistema.
- Las frecuentes revisiones del marco legislativo han creado sentimientos de inestabilidad e inseguridad.

Además de esto, existe también un enorme reto financiero. Según el informe nacional de estrategia, se prevé que el gasto en pensiones públicas experimente un gran aumento, y pase del 12,4 % del PIB en 2000 al 17,3 % en 2030 y al 22,6 % en 2050, el mayor aumento previsto entre los Estados miembros de la UE para 2050. En comparación con las proyecciones del CPE, la reforma emprendida en 2002 y las cifras revisadas de población y empleo incluidas en la más reciente proyección nacional reducen el aumento previsto para 2050 en sólo dos puntos porcentuales. A consecuencia del pronunciado aumento del gasto, la financiación de las pensiones con cargo a impuestos por el presupuesto del Estado deberá pasar del actual 4,8 % del PIB al 8,7 % en 2030 y al 15,5 % en 2050, suponiendo que se mantienen los actuales tipos de cotización (de hecho, en el informe nacional de estrategia se descartan aumentos).

Sin tener en cuenta los efectos de la reforma de 2001, que supuso la adopción de medidas para elevar el nivel de la pensión mínima, la situación de las personas mayores en materia de ingresos contrasta con la de otros países de la UE en diversos aspectos. A diferencia de otros Estados miembros, la edad avanzada seguía siendo el principal factor determinante del riesgo de pobreza, según datos del PHCE de finales de los años noventa. Al interpretar estos datos, se debe tener en cuenta que en Grecia era mucho menos probable que en otros países de la UE que una persona mayor viviera en una residencia de ancianos, un hospital u otra institución de este tipo (lo hacía menos del 3 % de la población pensionista). Las personas mayores presentaban también tasas más elevadas de propiedad de la vivienda. Ambos factores conducían a una sobreestimación del riesgo de pobreza. Debido en parte al hecho de que una gran proporción de los pensionistas vive con sus hijos, las pensiones constituían una porción más pequeña de sus ingresos familiares que en los demás países: las declaraciones de impuestos mostraban que otras fuentes de ingresos considerables de las personas en edad de jubilación incluían la agricultura, la actividad comercial, las rentas y el trabajo. Ello no obstante, un gran número de pensionistas depende de la protección de las pensiones mínimas y del complemento de pensión supeditado a los recursos (EKAS). La adopción, en 1992, de un sistema para nuevos afiliados considerablemente menos generoso, especialmente porque proporciona una protección de los ingresos mínimos muy reducida, genera dudas respecto a la equidad intergeneracional en lo que respecta a los derechos de pensión.

La adecuación de las pensiones se considera un punto débil estructural importante del sistema griego. Abordar los problemas de adecuación y modernización se ve como un requisito previo para poder resolver el problema de viabilidad financiera que plantea el envejecimiento demográfico. Grecia, al igual que otros Estados miembros, se enfrenta a la perspectiva de un empeoramiento del coeficiente de dependencia demográfica, si bien el censo de 2001 muestra que el impacto se verá aplazado y, en cierta medida, mitigado por los altos niveles recientes de migración neta entre las personas del grupo de edad económicamente activo.

En conjunto, las tasas de empleo son bajas (55,4 %, frente a la media de la UE de 63,9 % en 2001). Además, en el informe nacional de estrategia se prevé un debilitamiento de la solidaridad familiar tradicional, de modo que seguramente las pensiones tendrán que

desempeñar un papel más importante en la garantía del bienestar de las personas mayores en Grecia en el futuro.

Estrategia adoptada

La estrategia griega se basa en dos premisas:

- el efecto del aumento de la participación en planes de pensiones durante los años ochenta y noventa deberá ser una mejora del nivel de las pensiones pagadas a los futuros pensionistas, y
- existe una «ventana de oportunidad» entre el momento actual y 2015, período durante el cual la presión sobre el sistema de seguridad social y la deuda pública disminuirá, dejando un buen margen para la aceleración del crecimiento económico y del empleo y para intentar conseguir la modernización del sistema de seguro social.

La estrategia adoptada por Grecia se dirige a abordar las debilidades estructurales del sistema de pensiones, descritas más arriba, y a crear el marco institucional necesario para afrontar los retos adicionales derivados del envejecimiento demográfico. El objetivo principal es incrementar la confianza en el sistema de pensiones, promover el cambio estructural y afrontar así el reto del envejecimiento de la población a través de las medidas siguientes:

- fomentar la adecuación de las pensiones y mejorar la calidad de los servicios;
- consolidar el sistema para garantizar un tratamiento uniforme y reducir la evasión;
- garantizar la autonomía financiera del principal fondo público (IKA) hasta 2030, mediante la creación de un fondo de reserva que saque partido de la actual «ventana de oportunidad» a fin de garantizar el pago de las prestaciones después de 2015;
- crear un marco legislativo estable para las pensiones del primer pilar;
- diferenciar más claramente las pensiones complementarias de las básicas, y transformar gradualmente los fondos complementarios en planes profesionales basados en la capitalización gestionados por los interlocutores sociales;
- fomentar un entorno institucional y reglamentario que permita el desarrollo de los planes de pensiones del segundo pilar, a fin de diversificar el sistema y reducir el gasto público a medio plazo;
- garantizar las reformas a través del diálogo social;
- crear una autoridad actuarial nacional que actúe como organismo regulador de todos los promotores de pensiones.

En el informe nacional de estrategia de Grecia se hace mucho hincapié en incrementar el crecimiento económico y en alcanzar las metas de Lisboa en materia de tasas de empleo, especialmente a través de medidas que se están ya aplicando dirigidas a elevar gradualmente la edad de jubilación y a combatir la evasión del pago de cotizaciones. No obstante, los resultados recientes en relación con el mercado de trabajo no han sido especialmente buenos: la tasa de empleo total era sólo marginalmente más alta que en 1995, y la tasa de

empleo de los trabajadores de más edad había disminuido tres puntos porcentuales, al contrario de lo que ha sucedido en casi todos los demás Estados miembros de la UE. Hacen falta reformas importantes del mercado laboral para poder elevar de manera significativa las tasas de empleo.

Si bien la reforma de 2002 aborda una amplia gama de problemas con el objeto de hacer el sistema más creíble y socialmente sostenible, el aumento previsto del gasto, todavía grande a pesar del elevado nivel de partida, indica que se requieren esfuerzos adicionales importantes. Muchas medidas parecen estar dirigidas a resolver los problemas existentes, en vez de prepararse ante el problema del envejecimiento. El fondo de reserva se ha creado fundamentalmente con el objetivo de poder cubrir las obligaciones existentes en el principal fondo de pensiones privado (IKA).

Conclusión

La ejecución de las reformas indicadas en el informe nacional de estrategia será un factor decisivo para restablecer la confianza en el sistema de pensiones y hacerlo política y socialmente viable. No obstante, la viabilidad política y la viabilidad de conjunto a largo plazo del sistema de pensiones no se pueden garantizar sin abordar también su viabilidad financiera. El efecto previsto de la reforma más reciente en el gasto en pensiones no soluciona todos los aspectos del problema. Existe un amplio margen para mejorar la viabilidad del sistema de pensiones elevando las tasas de empleo y reduciendo la evasión del pago de cotizaciones, mientras que el desarrollo gradual de planes del segundo pilar aliviará las presiones sobre las finanzas públicas. No obstante, se requerirán medidas adicionales importantes para estabilizar el aumento del gasto a fin de poder garantizar la continuidad y la viabilidad financiera a largo plazo del sistema de pensiones. Además, se precisan reformas considerables del mercado de trabajo para poder elevar las tasas de empleo tal como requieren los objetivos cuantitativos de Lisboa y Estocolmo.

Estadísticas de referencia

	EL						UE15					
Situación reciente en materia de ingresos (datos del PHCE de 1999)												
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 50 % de la mediana)	12	25	12	24	12	25	11	12	10	9	12	13
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 60 % de la mediana)	18	33	17	34	18	33	17	20	17	17	18	22
Desigualdad en la distribución de ingresos ¹	5,8	7,0					5,1	4,5				
Ingresos de las personas de 65 o más años como coeficiente de los ingresos de las personas de 0-64 años ¹	0,74		0,74		0,74		0,88		0,92		0,86	
Proyecciones a largo plazo del gasto en pensiones públicas (CPE 2001)												
	Nivel			% de aumento 2000-50	Nivel			% de aumento 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Coeficiente de dependencia de las personas mayores ²	25,5	32,9	54,0	110,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Gasto en pensiones públicas, % del PIB ³	12,6	15,4	24,8	96,8	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores que determinan la evolución del gasto en pensiones públicas (2000- 2050) ³	Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB				Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB							
<i>Dependencia demográfica</i>	9,9				6,4							
<i>+ Empleo</i>	-3,6				-1,1							
<i>+ Elegibilidad</i>	1,4				0,6							
<i>+ Nivel de las prestaciones</i>	4,0				-2,8							
<i>= Total (incluido el residuo)</i>	11,7				3,1							
Gasto en pensiones SEEPROS (1999) ⁴	12,7				12,7							
Margen para que las políticas puedan garantizar unas pensiones sostenibles												
<i>Empleo (2001)</i>	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
Tasa de empleo (15-64) ⁵	55,4		70,8		40,9		63,9		73,0		54,9	
Tasa de empleo (55-64) ⁵	38,0		55,0		22,5		38,5		48,6		28,8	
Edad de salida efectiva del mercado laboral ⁶	60,4		61,9		58,5		ND		ND		ND	
<i>Finanzas públicas (2001) ⁷</i>												
Deuda pública, % del PIB	107,0				62,8							
Saldo presupuestario, % del PIB	-1,2				-0,8							
Notas:												
1. Fuente: PHCE-BDU, Eurostat, versión de diciembre de 2002. Los datos relativos al Reino Unido son provisionales. Se revisarán las ponderaciones correspondientes a los datos de España. Los datos de Suecia sólo se refieren a las personas menores de 85 años; véase la nota metodológica.												
2. Fuente: EUROSTAT, proyecciones demográficas. Número de personas de 65 o más años como porcentaje de las personas de 15 a 64 años.												
3. Fuente: Comité de política económica, Informe sobre los desafíos presupuestarios que plantea el envejecimiento de la población, 24 de octubre de 2001. Véase la nota metodológica.												
4. Fuente: SEEPROS, Eurostat; véase la nota metodológica.												
5. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001.												
6. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001. Se está discutiendo todavía el método de cálculo.												
7. Fuente: Comisión Europea, DG ECFIN.												

ESPAÑA

Características principales del sistema de pensiones

El primer pilar del sistema español de pensiones consiste en un sistema general vinculado a los ingresos, financiado a través de cotizaciones, y en sistemas especiales para los funcionarios que trabajan para la Administración del Estado o la Administración de Justicia y para el personal de las Fuerzas Armadas. El sistema general es obligatorio para todos los trabajadores asalariados y autónomos, y proporciona derechos de pensión tras un período de cotización mínimo de quince años. El tipo de cotización es 28,3 % del salario (4,7 puntos porcentuales a cargo del empleado y 23,6 a cargo del empleador).

Las prestaciones se calculan como un porcentaje de la denominada «base reguladora» que toma en consideración las cotizaciones relacionadas con el salario abonadas durante los quince años (previamente los ocho años) anteriores a la jubilación. El porcentaje de la base reguladora que se pague dependerá del número de años que una persona haya cotizado y de la edad de jubilación: el porcentaje máximo de pensión se consigue tras 35 años de cotización y jubilación a los 65 años. En principio, las pensiones se ajustan anualmente de conformidad con el índice de precios de consumo, pero, en la práctica, durante los últimos cinco años han aumentado en términos reales, especialmente la pensión mínima garantizada, que eleva los derechos reducidos a una pensión contributiva hasta el nivel garantizado. El número de pensionistas que necesitaron un complemento para alcanzar el nivel garantizado disminuyó de 25 % en 1995 a 20 % en 2001 en el régimen general debido a los derechos de pensión más elevados de los nuevos jubilados.

Los planes de pensión complementarios del segundo o el tercer pilar dan cobertura a casi 6 millones de personas, pero sólo el 10 % de ellas participa en un plan de pensiones profesional establecido por convenio colectivo. Las personas tienden a adherirse a los planes de pensiones de forma individual o a participar en ellos en grupo (asociación, sindicato, etc.). Las prestaciones pueden obtenerse en forma de pago único o de pagos periódicos, y cubren situaciones de jubilación, invalidez y muerte y supervivencia. El sistema de financiación mediante fondos internos utilizado tradicionalmente por los planes de pensiones profesionales está siendo suprimido (excepto en el sector de los servicios financieros) en favor de fondos externos para reforzar la seguridad de las pensiones en caso de quiebra.

Las pensiones no contributivas proporcionan un ingreso mínimo garantizado supeditado a los recursos a aquellos que no tienen derecho a prestaciones derivadas de una pensión contributiva (p.ej., por insuficiencia de los períodos de cotización o por no haber cotizado nunca).

Retos

España se enfrenta a uno de los mayores aumentos del coeficiente de dependencia de las personas mayores de la UE en los próximos cincuenta años. No obstante, debido a las bajas tasas de natalidad durante la guerra civil española, el aumento del número de pensionistas disminuirá en los próximos años, mientras que se prevé que el grupo de edad comprendida entre los 20 y los 64 años aumente hasta el año 2013 para luego empezar a reducirse. Por lo tanto, España experimentará el impacto del envejecimiento algo más tarde que la mayoría de los Estados miembros.

Según el informe de estrategia nacional, el gasto en pensiones del sistema contributivo de la seguridad social ascendió al 8,4 % del PIB en 2000. Disminuirá ligeramente hasta 2010, para luego aumentar. Hasta el año 2015, se prevé que los ingresos procedentes de las cotizaciones superen el gasto en pensiones en el sistema de la seguridad social por un amplio margen. En el informe nacional de estrategia no se presentan estimaciones más allá de 2015, por lo que no se cubre el período en que tendrán mayor impacto los desequilibrios demográficos. Según las proyecciones del CPE, el gasto en pensiones públicas aumentará 7,9 puntos porcentuales del PIB entre 2000 y 2050 (6,7 puntos porcentuales con las presunciones de empleo más favorables del «escenario de Lisboa»). Éste es uno de los mayores aumentos de la UE. Se prevé que la mayor parte del mismo tendrá lugar entre 2020 y 2050. De forma análoga, otros estudios sobre esta cuestión relativos a España confirman que es de prever un notable empeoramiento de la situación financiera futura debido a la evolución demográfica a partir de 2020.

En España, las tasas de empleo de los trabajadores de más edad y de las mujeres se encuentran entre las más bajas de la UE, y la tasa de desempleo es la más elevada, con lo que hay un considerable potencial de crecimiento del empleo y, en consecuencia, de que haya una mayor base contributiva para financiar las pensiones. Además, se espera que el gran aumento del número de trabajadores extranjeros siga sosteniendo el crecimiento relativamente rápido del empleo en España.

El sistema de pensiones parece ser eficaz para reducir los riesgos de pobreza de las personas mayores (que son más bajos que para el resto de la población). El nivel de vida relativo de las personas mayores es elevado, y la disparidad entre hombres y mujeres parece ser pequeña en lo que respecta al nivel de vida y el riesgo de pobreza, aunque no en lo que respecta a los derechos individuales de pensión. El gobierno, no obstante, desea reforzar la previsión a través de los planes profesionales, a los que en la actualidad tiene acceso sólo para una pequeña proporción de los asalariados.

Estrategia adoptada

España está tratando de abordar la cuestión de conseguir pensiones adecuadas y sostenibles sobre la base de un amplio consenso político. El denominado Pacto de Toledo, que se concluyó en 1995 y se tradujo en legislación en 1997, representó un importante paso adelante para facilitar la gestión de la financiación del sistema de seguridad social mediante la separación de las prestaciones contributivas y las no contributivas, quedando el financiamiento de éstas últimas a cargo de los presupuestos generales. Se acordó también que el superávit del sistema de seguridad social que se prevé hasta 2015 se transferirá a un fondo de reserva que se ha creado para que contribuya a cubrir los mayores gastos futuros en pensiones. No obstante, los activos de este fondo ascendían sólo al 1 % del PIB en 2002 y, dado el limitado plazo de tiempo existente para acumular reservas, el fondo no crecerá lo suficiente para realizar una contribución importante a la financiación de las pensiones de las grandes cohortes que se jubilarán después de 2015. Gracias a la disciplina exigida por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, España ha hecho grandes esfuerzos para conseguir el equilibrio presupuestario tanto a nivel de la Administración Central como de las demás Administraciones Públicas (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales).

El problema de las bajas tasas de actividad y el elevado desempleo, especialmente entre las personas mayores y las mujeres, se está abordando mediante diversas reformas. Las medidas para reducir el desempleo femenino se centran en el fomento de la educación y la formación y en reducir los costes de seguridad social de los empleadores en el caso de contratación

indefinida de mujeres. Se han dado algunos pasos para facilitar la compaginación de las responsabilidades familiares y el trabajo con medidas tales como la ampliación del derecho a la reducción de jornada o el permiso para los trabajadores que cuidan de personas dependientes (no sólo niños) y facilitando el permiso parental (como alternativa al permiso por maternidad) a fin de mejorar los incentivos para la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Se prevé que la integración de inmigrantes en el mercado de trabajo español siga contribuyendo de manera importante al aumento del empleo total y, en consecuencia, del número de personas que cotizan al sistema de seguridad social.

En los últimos años se han adoptado algunas medidas dirigidas a incrementar la tasa de empleo de las personas mayores, consistentes especialmente en la mejora de las posibilidades de acceso a una jubilación gradual y flexible. Seguir trabajando después de los 65 años permite actualmente adquirir mayores derechos de pensión. También es posible percibir una pensión (parcial) y seguir trabajando después de los 65 años. Además, España está intentando fomentar la contratación de los mayores de 45 años por medio de unas bonificaciones considerables de las cotizaciones a la seguridad social. Una importante desventaja, no obstante, es que no se han revisado los planes de jubilación anticipada para aumentar los incentivos para continuar trabajando.

En enero de 2002 se aprobó legislación para promover el desarrollo de los planes de pensiones profesionales, especialmente en la pequeña y mediana empresa, a través de la negociación colectiva.

Conclusión

El sistema español de pensiones parece funcionar bien en lo que respecta a la adecuación, pero se enfrenta a un reto importante en materia de viabilidad financiera. Si bien la reorganización de la financiación del sistema de seguridad social, incluida la creación de un fondo de reserva, así como ciertos ajustes en los parámetros del sistema de pensiones, son pasos en la dirección adecuada, las reformas llevadas a cabo hasta el momento no parecen ser suficientes para dar respuesta al reto de la viabilidad financiera. Se están preparando, y serán necesarias, importantes reformas para garantizar la viabilidad financiera del sistema de pensiones. Dada la baja tasa de empleo femenino y la baja tasa de actividad de las personas mayores, se requieren también más esfuerzos para permitir a estas personas participar activamente en el mercado laboral y para ofrecerles los incentivos adecuados para hacerlo.

Estadísticas de referencia

	E						UE15					
Situación reciente en materia de ingresos (datos del PHCE de 1999)												
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 50 % de la mediana)	14	7	14	7	15	7	11	12	10	9	12	13
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 60 % de la mediana)	19	16	19	16	20	16	17	20	17	17	18	22
Desigualdad en la distribución de ingresos ¹	6,0	4,2					5,1	4,5				
Ingresos de las personas de 65 o más años como coeficiente de los ingresos de las personas de 0-64 años ¹	0,91		0,94		0,88		0,88		0,92		0,86	
Proyecciones a largo plazo del gasto en pensiones públicas (CPE 2001)												
	Nivel			% de aumento 2000-50	Nivel			% de aumento 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Coeficiente de dependencia de las personas mayores ²	24,5	30,6	60,0	146,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Gasto en pensiones públicas, % del PIB ³	9,4	9,9	17,3	84,0	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores que determinan la evolución del gasto en pensiones públicas (2000- 2050) ³	Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB				Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB							
<i>Dependencia demográfica</i>					8,2	6,4						
<i>+ Empleo</i>					-2,4	-1,1						
<i>+ Elegibilidad</i>					2,0	0,6						
<i>+ Nivel de las prestaciones</i>					-0,3	-2,8						
<i>= Total (incluido el residuo)</i>					7,5	3,1						
Gasto en pensiones SEEPROS (1999) ⁴					9,9	12,7						
Margen para que las políticas puedan garantizar unas pensiones sostenibles												
<i>Empleo (2001)</i>	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
Tasa de empleo (15-64) ⁵	56,3		70,9		41,9		63,9		73,0		54,9	
Tasa de empleo (55-64) ⁵	38,9		57,4		21,8		38,5		48,6		28,8	
Edad de salida efectiva del mercado laboral ⁶	61,4		61,5		61,3		ND		ND		ND	
<i>Finanzas públicas (2001) ⁷</i>												
Deuda pública, % del PIB	57,1						62,8					
Saldo presupuestario, % del PIB	-0,1						-0,8					
Notas:												
1. Fuente: PHCE-BDU, Eurostat, versión de diciembre de 2002. Los datos relativos al Reino Unido son provisionales. Se revisarán las ponderaciones correspondientes a los datos de España. Los datos de Suecia sólo se refieren a las personas menores de 85 años; véase la nota metodológica.												
2. Fuente: EUROSTAT, proyecciones demográficas. Número de personas de 65 o más años como porcentaje de las personas de 15 a 64 años.												
3. Fuente: Comité de política económica, Informe sobre los desafíos presupuestarios que plantea el envejecimiento de la población, 24 de octubre de 2001. Véase la nota metodológica.												
4. Fuente: SEEPROS, Eurostat; véase la nota metodológica.												
5. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001.												
6. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001. Se está discutiendo todavía el método de cálculo.												
7. Fuente: Comisión Europea, DG ECFIN.												

FRANCIA

Características principales del sistema de pensiones

El sistema francés de pensiones consiste en regímenes obligatorios basados en el sistema de reparto que representan el 98 % del gasto total en pensiones y se financian mediante cotizaciones a la seguridad social e impuestos.

La estructura de estos regímenes varía según el sector de actividad. Los regímenes de pensiones para los asalariados del sector privado representan el 63 % del gasto total en pensiones. Junto al régimen general básico, que incluye importantes elementos de solidaridad, existen planes de pensiones complementarios, de carácter obligatorio, establecidos por convenio colectivo y financiados mediante el sistema de reparto. La fórmula para el cálculo de las prestaciones de estos planes complementarios se basa en un sistema de puntos y garantiza una estrecha correlación entre cotizaciones y prestaciones. Entre estos distintos regímenes existen mecanismos de compensación financiera.

Los regímenes obligatorios para agricultores y profesionales liberales presentan una estructura análoga de dos niveles.

Los funcionarios públicos y los empleados de empresas públicas están cubiertos por diversos regímenes especiales, organizados en un solo pilar, que representan el 28 % del gasto total en pensiones. En general, estos regímenes especiales son más generosos que los de los asalariados del sector privado.

Por último, a las personas mayores y a sus hogares se les garantiza un nivel mínimo de ingresos mediante un complemento, cuya concesión está condicionada a los recursos, que se añade a las pensiones que se perciban de otros regímenes .

El importante papel que desempeñan los regímenes obligatorios basados en el sistema de reparto en el sistema de pensiones francés deja poco margen para el desarrollo de otros planes de pensiones profesionales o individuales de carácter voluntario, que, no obstante, se benefician de incentivos fiscales.

Los ingresos por concepto de pensiones representan más de las tres cuartas partes de los ingresos totales de las personas mayores de 65 años. Si se toman en consideración todas las fuentes de ingresos, se observa que las condiciones de vida de los jubilados están muy próximas a las de la población activa. En especial, los hogares de los jubilados no presentan mayor riesgo de pobreza que otros hogares.

Retos

Francia será uno de los primeros Estados miembros que deban afrontar el problema del envejecimiento (ya en 2007, aunque las repercusiones financieras no se materializarán hasta 2010). Mantener la viabilidad financiera ante el aumento previsto del coeficiente de

dependencia de las personas mayores durante los próximos decenios se considera el reto principal²⁴. En consecuencia, el gobierno ha anunciado su intención de iniciar un debate con los interlocutores sociales a principios del próximo año al objeto de establecer un programa de reforma que se empezará a aplicar en el segundo semestre del año.

Según las estimaciones que figuran en el informe nacional de estrategia, el gasto en pensiones públicas, excluido el gasto en pensiones mínimas garantizadas, aumentará rápidamente en los próximos decenios, pasando del 12,6 % del PIB en 2000 al 16,3 % en 2040. Esta estimación es más elevada que la anterior proyección del Comité de política económica (del 12,1 % del PIB en 2000 al 15,8 % en 2040, incluidas las pensiones mínimas).

Con las normas actuales, el balance del sistema de pensiones pasaría, por tanto, de un superávit de 0,6 % del PIB en 2005 a un déficit de 1,8 % en 2020 y de 3,8 % en 2040, a menos que el tipo de cotización se eleve 10 puntos porcentuales. La utilización de variables más favorables de las presunciones demográficas y económicas en que se basan estas estimaciones corrige sólo parcialmente las necesidades de financiación del sistema. Por ejemplo, una tasa de fertilidad ligeramente más elevada, una esperanza de vida más corta, o una tasa de desempleo un punto porcentual más baja generaría, en cada caso, una reducción de las necesidades de financiamiento del sistema de pensiones de sólo 0,2 - 0,4 puntos porcentuales del PIB, aproximadamente.

Se calcula que elevar la edad efectiva de retirada del mercado laboral (sin incrementar los derechos de pensión) tendría un efecto relativamente importante: añadir un año adicional a la edad media de jubilación desde el momento actual hasta el año 2040 permitiría una reducción de las necesidades financieras del sistema de pensiones de 0,6 puntos porcentuales del PIB. En la actualidad, la tasa de empleo de los trabajadores de más edad es todavía muy reducida, y la edad estimada de salida del mercado laboral, 58 años, es una de las más bajas de los países de la UE. Hay, por tanto, un amplio margen para aumentar la oferta de trabajo de personas mayores. El gobierno no piensa elevar la edad legal mínima de jubilación, fijada actualmente en los 60 años, sino que se propone introducir incentivos para aplazar la retirada efectiva del mercado laboral. El actual sistema de jubilación ofrece escasos incentivos para seguir cotizando después de la edad a la que se adquiere el derecho a la pensión completa, es decir, después de los 60 años y de 40 años de cotización (37,5 en el sector público). Una vez se cumplen estas condiciones, apenas hay incentivos para seguir trabajando: un año adicional de trabajo supone renunciar a un año de pensiones, dado que existen restricciones a la acumulación de pensiones e ingresos procedentes del trabajo y el pago de cotizaciones para pensión sin –o con muy poco– aumento de los derechos de pensión adquiridos.

La estrategia del gobierno para afrontar el desafío financiero se basa también en incrementar el empleo entre otros grupos, a fin de reforzar la base contributiva. Existe margen para reducir el desempleo y elevar las tasas de empleo de los jóvenes y las mujeres. No obstante, la estrategia de elevar la tasa de empleo de los jóvenes representa un coste significativo,

²⁴ Según las proyecciones de Eurostat, el coeficiente de dependencia de las personas mayores aumentará en un 89 % entre 2000 y 2050. Las proyecciones nacionales se basan en un incremento mayor de la esperanza de vida y prevén un aumento del coeficiente de dependencia de las personas mayores de 112 %.

pues depende en gran medida de la concesión de subsidios, especialmente en forma de bonificaciones de las cotizaciones a la seguridad social.

Alcanzar el consenso que se requiere para reformar el sistema francés de pensiones se ve dificultado por su carácter fragmentario y, especialmente, por la existencia de regímenes especiales y más generosos para el sector público. Esto representa un importante desafío y explica, en cierta medida, por qué el progreso en la reforma de las pensiones ha sido desigual.

La amplia variedad de regímenes de pensiones existente, cada uno de ellos con condiciones para la adquisición de derechos y fórmulas de cálculo de las prestaciones algo diferentes, hace también que sea importante mejorar la transparencia del sistema en su conjunto. Si bien puede afirmarse que el sistema francés de pensiones ha podido garantizar la adecuación en lo que respecta a permitir que las personas mantengan su nivel de vida tras la jubilación, le queda todavía bastante para alcanzar el objetivo de la solidaridad entre generaciones. Ésta requeriría garantizar una mayor igualdad entre los trabajadores pertenecientes a distintos regímenes, especialmente entre los trabajadores del sector público y el privado. A este respecto, los interlocutores sociales han destacado la necesidad de prestar más atención a la evolución probable de los coeficientes de sustitución para los trabajadores del sector privado.

Estrategia adoptada

El actual gobierno tiene intención de proponer una nueva reforma del sistema de pensiones durante el primer semestre del año que viene. Se ha creado un comité de orientación sobre la jubilación (COR) integrado por representantes del Parlamento, los interlocutores sociales y expertos con el fin de promover el diálogo y proporcionar informes y asesoramiento en materia de pensiones. Uno de los principios rectores de esta próxima reforma es salvaguardar los regímenes obligatorios financiados mediante el sistema de reparto, lo que en el informe de estrategia nacional se considera condición esencial para la solidaridad inter e intrageneracional. El gobierno desea entablar el proceso de reforma a través del diálogo con los interlocutores sociales y dentro del marco del fragmentario sistema de regímenes de pensión existente.

Esta próxima reforma vendrá a añadirse a las reformas anteriores del sistema francés de pensiones. La más notable de éstas fue la del régimen general para trabajadores del sector privado, promovida por Simone Veil, que entró en vigor en 1993. Consistió en incrementar gradualmente, a lo largo de un período de diez años, el número de años de trabajo requeridos para adquirir el derecho a la pensión completa antes de los 65 años de edad, de 37,5 años a 40 años. A continuación, el período de ingresos considerado para el cálculo de las pensiones se incrementó de los 10 mejores años a los 25 mejores años, al ritmo de un año por año, comenzando a partir del 1 de enero de 1994. El ajuste de las pensiones pasó a hacerse en función de los precios, en vez de los salarios, aunque dejando margen para algunos ajustes adicionales en caso de resultados económicos favorables. Por último, a fin de reforzar el carácter asegurador del sistema, se creó un «fondo de solidaridad», financiado con cargo a impuestos, al objeto de proporcionar fondos para ciertos elementos de solidaridad (pensión mínima de jubilación, prestaciones concedidas en función del número de hijos, períodos de servicio nacional, cotizaciones de jubilación para los desempleados). Estas medidas

obedecían a la opinión de los interlocutores sociales de que tales gastos debían ser responsabilidad del Estado.

A consecuencia de la reforma de 1993, se prevé que el coeficiente de sustitución ofrecido por el régimen general disminuya hasta 2020. En 1996 se introdujeron también cambios en los regímenes complementarios para los trabajadores del sector privado (AGIRC y ARRCO) a fin de reforzar su carácter asegurador. En cambio, los regímenes de los trabajadores del sector público no se han visto hasta el momento afectados por las reformas.

En 1999 se creó un fondo de reserva de pensiones con el fin de atenuar las variaciones de los tipos de cotización durante la jubilación de las cohortes del *baby boom*. No obstante, los activos del fondo de reserva ascienden actualmente a menos del 1 % del PIB, y será difícil incrementarlos, dado que el envejecimiento comenzará ya a partir de 2007. El gobierno considera que las reservas deberán aumentar a 150 000 millones de euros antes del año 2020 (alrededor de 7 % del PIB), pero esto no será suficiente para cubrir futuros desequilibrios de las pensiones.

Conclusión

La financiación del sistema de pensiones en los próximos decenios no está actualmente garantizada, y hacen falta reformas adicionales considerables. El informe de estrategia nacional prevé una importante reforma en 2003; no se presentan medidas concretas, pero se indica claramente que no se modificará la estructura básica del sistema actual. Sin embargo, para dar una base financiera sólida al sistema de pensiones se requieren reformas adicionales de envergadura. Dada la complejidad del sistema existente, tales reformas requerirán un firme consenso político. La fragmentación del sistema de pensiones en un gran número de regímenes diferentes, y las discusiones entre el gobierno y los interlocutores sociales dentro de cada uno de ellos no debería aminorar el ritmo del proceso de reforma. Una cuestión decisiva es la medida en que será posible garantizar el trato equitativo de los participantes en los distintos regímenes y, especialmente, de los trabajadores del sector público y el sector privado. Será también importante que el gobierno desarrolle una estrategia eficaz y sostenible para garantizar una mayor participación de los trabajadores de más edad en el mercado laboral y para incrementar el empleo en general.

Estadísticas de referencia

	F						UE15					
Situación reciente en materia de ingresos (datos del PHCE de 1999) ⁸												
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 50 % de la mediana)	8	10	8	8	8	12	11	12	10	9	12	13
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 60 % de la mediana)	14	19	14	16	15	21	17	20	17	17	18	22
Desigualdad en la distribución de ingresos ¹	4,4	4,1					5,1	4,5				
Ingresos de las personas de 65 o más años como coeficiente de los ingresos de las personas de 0-64 años ¹	0,90		0,94		0,88		0,88		0,92		0,86	
Proyecciones a largo plazo del gasto en pensiones públicas (CPE 2001)												
	Nivel			% de aumento 2000-50	Nivel			% de aumento 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Coeficiente de dependencia de las personas mayores ²	24,4	32,6	46,0	89,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Gasto en pensiones públicas, % del PIB ³	12,1	15,0	15,8	30,6	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores que determinan la evolución del gasto en pensiones públicas (2000- 2050) ³	Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB				Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB							
<i>Dependencia demográfica</i>	7,7				6,4							
<i>+ Empleo</i>	-0,9				-1,1							
<i>+ Elegibilidad</i>	0,7				0,6							
<i>+ Nivel de las prestaciones</i>	-3,6				-2,8							
<i>= Total (incluido el residuo)</i>	3,9				3,1							
Gasto en pensiones SEEPROS (1999) ⁴	13,5				12,7							
Margen para que las políticas puedan garantizar unas pensiones sostenibles												
<i>Empleo (2001)</i>	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
Tasa de empleo (15-64) ⁵	63,1		70,3		56,1		63,9		73,0		54,9	
Tasa de empleo (55-64) ⁵	31,0		35,4		26,7		38,5		48,6		28,8	
Edad de salida efectiva del mercado laboral ⁶	58,7		58,7		58,6		ND		ND		ND	
<i>Finanzas públicas (2001) ⁷</i>												
Deuda pública, % del PIB					57,3		62,8					
Saldo presupuestario, % del PIB					-1,4		-0,8					
Notas:												
1. Fuente: PHCE-BDU, Eurostat, versión de diciembre de 2002. Los datos relativos al Reino Unido son provisionales. Se revisarán las ponderaciones correspondientes a los datos de España. Los datos de Suecia sólo se refieren a las personas menores de 85 años; véase la nota metodológica.												
2. Fuente: EUROSTAT, proyecciones demográficas. Número de personas de 65 o más años como porcentaje de las personas de 15 a 64 años.												
3. Fuente: Comité de política económica, Informe sobre los desafíos presupuestarios que plantea el envejecimiento de la población, 24 de octubre de 2001. Véase la nota metodológica.												
4. Fuente: SEEPROS, Eurostat; véase la nota metodológica.												
5. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001.												
6. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001. Se está discutiendo todavía el método de cálculo.												
7. Fuente: Comisión Europea, DG ECFIN.												
8. Fuente: La edad de jubilación reglamentaria en Francia es de 60 años. Utilizando los grupos de edad 0-59 y 60+ daría lugar a un menor riesgo de pobreza y a un nivel de vida relativo más elevado de las personas mayores.												

IRLANDA

Características principales del sistema de pensiones

El primer pilar, que proporciona prestaciones de carácter uniforme, se financia a través de cotizaciones vinculadas a los ingresos que pagan los empleadores, los asalariados y los autónomos. Existen complementos para los familiares dependientes, las personas que viven solas y los pensionistas mayores de 80 años. Hay también pensiones de asistencia social, de una estructura semejante, pagaderas –en función de los recursos– a aquellos que no han estado asegurados durante el tiempo suficiente.

La pensión de jubilación (contributiva) asciende actualmente a un monto equivalente a alrededor del 31 % de los ingresos brutos medios en la industria; la pensión supeditada a los recursos es algo menor. El nivel de las pensiones ha aumentado de forma considerable en los últimos años, y el gobierno se ha comprometido a seguir una política de incrementos reales continuos del nivel de la pensión básica hasta el año 2007. Al mismo tiempo, la proporción de la población dependiente de pensiones condicionadas a los recursos está disminuyendo, y deberá seguir haciéndolo.

El segundo pilar consiste en planes de pensiones profesionales voluntarios cuyos promotores son normalmente los empleadores. El tercer pilar lo constituyen los planes de pensiones individuales. El Estado facilita y alienta las pensiones del segundo y del tercer pilar mediante un tratamiento fiscal favorable de las aportaciones y del rendimiento de las inversiones, y mediante un sistema de reglamentación concebido para salvaguardar los derechos de pensión.

Aproximadamente el 68 % de quienes participan en planes de pensiones profesionales lo hace en planes del tipo de prestaciones definidas, mientras que el resto participa en planes de aportaciones definidas. La participación en planes del segundo y el tercer pilar ha aumentado una media del 5 % en cada uno de los últimos cinco años, al tiempo que crecía rápidamente la fuerza de trabajo. En la actualidad, algo más del 50 % de los trabajadores tienen una cobertura de pensión complementaria.

Las prestaciones en especie son considerables: incluyen el uso gratuito del transporte público para todas las personas en edad de jubilación, así como asistencia sanitaria gratuita y asignaciones para gastos de alquiler de teléfono, licencia de televisión, electricidad, gas y combustible que se conceden directamente a todos los mayores de 70 años y, antes de esa edad, en función de los recursos.

Retos

Según datos del PHCE de finales de los años noventa, los riesgos de pobreza eran elevados entre las mujeres mayores, y el nivel de vida de las personas mayores era bastante bajo en relación con el de la población de menos de 64 años. No obstante, en el informe de estrategia nacional se señala que, en el período comprendido entre 1994 y 2000, el porcentaje de hogares con un cabeza de familia de más de 65 años que se encontraban en

situación de pobreza constante disminuyó del 12,5 % al 7,2 %²⁵. La meta actual del gobierno es reducir este porcentaje al 2 % antes de 2007 y, si es posible, eliminar la pobreza constante en este grupo.

El nivel relativo de ingresos de las personas mayores refleja sobre todo el hecho de que Irlanda es actualmente el único Estado miembro que no cuenta con algún tipo de previsión obligatoria vinculada a los ingresos para la mayoría de los trabajadores. Además, la ampliación de la cobertura de los planes de pensiones profesionales –así como el empleo en sectores en los que hay buena cobertura– tardará algún tiempo en producir sus plenos efectos en los ingresos de los pensionistas.

Por lo que respecta a la viabilidad financiera, Irlanda destaca por tener la proporción más baja de personas mayores de la UE: el 11,2 % de la población tiene más de 65 años. Esta proporción se mantendrá más o menos estable durante los próximos diez años, y después se prevé que aumente pronunciadamente para alcanzar el 15 % en 2021, el 19 % en 2031 y el 28 % en 2056. El envejecimiento presenta así los mismos desafíos para Irlanda que para otros Estados miembros, si bien Irlanda dispone de un período de tiempo algo más largo para prepararse para sus plenos efectos.

Se prevé que el gasto público en las pensiones del primer pilar (incluidas las del sector público) aumente del 4,6 % del PNB en 2000 al 6,7 % en 2020 y al 9 % en 2050. Estas proyecciones presuponen una tasa de participación muy elevada, del 80 %, para 2050 (68 % en 2001). Si la tasa de participación se elevara a aproximadamente el 75 %, el aumento del gasto en pensiones sería 0,7 puntos porcentuales más alto. Los actuales tipos de cotización al Fondo del Seguro Social se consideran (más que) suficientes, pero si las prestaciones se indizan según los salarios, o si se incrementan en términos reales las pensiones más bajas, haría falta aumentar los tipos de cotización de forma considerable (más del doble).

La ampliación de la cobertura de las pensiones complementarias se considera fundamental tanto para hacer posible el mantenimiento de un nivel de vida adecuado durante la jubilación como para facilitar la distribución de la futura carga financiera. En la actualidad, los planes de pensiones profesionales y privados cubren a alrededor del 50 % de los asalariados, y en ciertos sectores la cobertura es especialmente baja (p.ej., en «hoteles y restaurantes» y en «comercio al por mayor y al detalle»). El gobierno está intentando que la cobertura se extienda al 70 % de los trabajadores.

En vista del importante papel que desempeñan los planes profesionales en el sistema irlandés de pensiones, convendrá garantizar no sólo un mejor acceso a los mismos para todos los trabajadores, sino también un mayor transferibilidad de los derechos de pensión, especialmente en los planes de prestaciones definidas. La Ley (de modificación) de las pensiones de 2002 redujo el período máximo de carencia a dos años, y mejoró también la transferencia, conservación y revalorización de los derechos de los participantes en planes de pensiones profesionales.

Estrategia adoptada

²⁵

Una persona en situación de pobreza constante tiene ingresos inferiores al 60 % de los ingresos medios y carece de artículos básicos tales como comida caliente, prendas de abrigo y vivienda adecuada.

Debido a la progresiva ampliación del seguro obligatorio entre mediados de los años setenta y mediados de los noventa, para el año 2016 el 86 % de las pensiones estarán basadas en el seguro social. La no supeditación a los recursos y el hecho de que las prestaciones de estas pensiones contributivas sean más elevadas que las de las pensiones de asistencia social, deberá reducir el número de pensionistas con ingresos muy bajos. Además, el gobierno ha declarado su intención de elevar considerablemente las pensiones básicas y los complementos para cónyuges o parejas dependientes, de modo que para el año 2007 la pensión más baja ascienda a 200 € semanales.

El gobierno ha fijado también una meta para la cobertura de las pensiones complementarias, que deberán alcanzar al 70 % de la fuerza laboral. A este fin, a partir de 2003 el gobierno introducirá las *Personal Retirement Savings Accounts (PRSA)* (cuentas personales de ahorro para la jubilación) como principal medio para incrementar la cobertura. Los cargos por gastos administrativos aplicables a estas cuentas tendrán un límite legal, y los derechos de pensión podrán mantenerse sin penalización cuando el titular de la cuenta cambie de trabajo o deje de trabajar. Tener una cuenta de este tipo será voluntario para el trabajador, si bien los empleadores estarán obligados a facilitarlas, a menos que ofrezcan ya un plan de pensiones profesional. Habrá también una campaña de información pública. Recientemente se ha promulgado legislación que requiere que en el plazo de tres años se revisen los progresos realizados en este campo. La encuesta nacional trimestral de los hogares se ha mejorado para poder hacer un seguimiento de la cobertura de las pensiones.

En el informe de estrategia nacional se anuncia un documento de consulta que incluirá dos medidas destinadas a mejorar las oportunidades para adquirir derechos de pensión adecuados: la supresión de la condición de jubilación a los 65 años (a los 66 es de nuevo posible percibir al mismo tiempo una pensión e ingresos derivados del trabajo) y la posibilidad de aplazar la jubilación a cambio de obtener unas mejores prestaciones.

Un elemento clave de la estrategia irlandesa es la acumulación de un fondo de reserva para prefinanciar en parte las pensiones públicas que habrán de pagarse después de 2025. Los futuros ministros de Hacienda irán utilizando los activos de este fondo a partir del año 2025 hasta por lo menos el año 2055. El importe de las cantidades que se retiren irá aumentando según se vaya elevando el porcentaje de personas mayores de 65 años en la población total. El gobierno está obligado por ley a contribuir al fondo el 1 % del PNB cada año. Los activos ascienden actualmente al 8 % del PNB, y se prevé que para 2025 ascenderán al 43 %. A este fondo podrán hacerse también contribuciones adicionales (el fondo fue creado con los ingresos procedentes de la privatización de la empresa pública de telecomunicaciones).

En reconocimiento de la necesidad de supervisar la viabilidad del sistema irlandés de pensiones, en 1998 el gobierno decidió llevar a cabo revisiones actuariales periódicas de la situación financiera del Fondo de Seguro Social; la capacidad del Fondo Nacional de Reserva para las Pensiones de afrontar futuras obligaciones de pago de pensiones se evaluará también de forma periódica. La primera y, hasta la fecha, única revisión del Fondo de Seguro Social cubrió el período 2001-2056 y se centró en determinar cuán apropiados resultaban los actuales tipos de cotización con distintos marcos hipotéticos para la indización y el nivel deseado de las pensiones.

Conclusión

El informe de estrategia nacional irlandés presenta un claro compromiso de mejora de la adecuación mediante la subida de las pensiones más bajas y una rápida ampliación de la

cobertura de las pensiones complementarias voluntarias al 70 % de la fuerza de trabajo. Esta cobertura ampliada es importante para garantizar la eficacia de la función de sustitución de ingresos de los sistemas de pensiones, y todavía no se sabe si se podrá conseguir a través del enfoque puramente voluntario actual.

Irlanda ha realizado importantes progresos en lo que respecta a la garantía de la viabilidad financiera del sistema de pensiones, y ha tomado al mismo tiempo disposiciones para incrementar la adecuación de las pensiones. El sistema público parece ser, en general, viable desde el punto de vista financiero –aun cuando se prevé un importante aumento del futuro gasto en pensiones– gracias al compromiso del gobierno de acumular un fondo de reserva considerable para hacer frente a obligaciones futuras. Existe, además, el compromiso de supervisar cuán apropiados resultan los tipos de cotización mediante revisiones actuariales periódicas, que deberán ayudar a reaccionar ante cualquier indicación de necesidad de ajustes en caso de un aumento inferior al previsto de las tasas de participación, o de la introducción de un sistema de indización, o de nuevas metas para el nivel de las prestaciones y, de este modo, contribuir a que el sistema siga teniendo una base sólida

Estadísticas de referencia

	IRL						UE15							
Situación reciente en materia de ingresos (datos del PHCE de 1999)														
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres			
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+		
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 50 % de la mediana)	10	14	10	7	11	19	11	12	10	9	12	13		
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 60 % de la mediana)	17	34	16	26	17	41	17	20	17	17	18	22		
Desigualdad en la distribución de ingresos ¹	4,9	4,5					5,1	4,5						
Ingresos de las personas de 65 o más años como coeficiente de los ingresos de las personas de 0-64 años ¹	0,69		0,74		0,65		0,88		0,92		0,86			
Proyecciones a largo plazo del gasto en pensiones públicas (CPE 2001)														
	Nivel			% de aumento 2000-50	Nivel			% de aumento 2000-50						
	2000	2020	2050		2000	2020	2050							
Coeficiente de dependencia de las personas mayores ²	16,8	22,1	40,0	139,0	24,2	32,2	49,0	100,0						
Gasto en pensiones públicas, % del PIB ³	4,6	6,7	9,0	95,7	10,4	11,5	13,3	27,9						
Factores que determinan la evolución del gasto en pensiones públicas (2000- 2050) ³	Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB			Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB										
<i>Dependencia demográfica</i>				4,5				6,4						
<i>+ Empleo</i>				-0,9				-1,1						
<i>+ Elegibilidad</i>				1,4				0,6						
<i>+ Nivel de las prestaciones</i>				-0,7				-2,8						
<i>= Total (incluido el residuo)</i>				4,3				3,1						
Gasto en pensiones SEEPROS (1999) ⁴				3,8				12,7						
Margen para que las políticas puedan garantizar unas pensiones sostenibles														
<i>Empleo (2001)</i>	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres			
Tasa de empleo (15-64) ⁵	65,7		76,4		55,0		63,9		73,0		54,9			
Tasa de empleo (55-64) ⁵	46,8		64,7		28,8		38,5		48,6		28,8			
Edad de salida efectiva del mercado laboral ⁶	64,3		64,9		62,8		ND		ND		ND			
<i>Finanzas públicas (2001) ⁷</i>														
Deuda pública, % del PIB							36,4						62,8	
Saldo presupuestario, % del PIB							1,6						-0,8	
Notas:														
1. Fuente: PHCE-BDU, Eurostat, versión de diciembre de 2002. Los datos relativos al Reino Unido son provisionales. Se revisarán las ponderaciones correspondientes a los datos de España. Los datos de Suecia sólo se refieren a las personas menores de 85 años; véase la nota metodológica.														
2. Fuente: EUROSTAT, proyecciones demográficas. Número de personas de 65 o más años como porcentaje de las personas de 15 a 64 años.														
3. Fuente: Comité de política económica, Informe sobre los desafíos presupuestarios que plantea el envejecimiento de la población, 24 de octubre de 2001. Véase la nota metodológica.														
4. Fuente: SEEPROS, Eurostat; véase la nota metodológica.														
5. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001.														
6. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001. Se está discutiendo todavía el método de cálculo.														
7. Fuente: Comisión Europea, DG ECFIN.														
8. Para Irlanda no se dispone de datos sobre los planes de pensiones profesionales de los asalariados del sector privado con reservas constituidas.														

ITALIA

Características principales del sistema de pensiones

Si bien el primer pilar continúa estando fragmentado en más de cincuenta regímenes diferentes, las reformas de los años noventa han unificado progresivamente las normas básicas, y la mayoría de los regímenes se encuentran administrados por el Instituto de la seguridad social para el sector privado (INPS), al que corresponden las dos terceras partes del gasto y que asegura a la mayoría de los trabajadores por cuenta ajena del sector privado, así como a los autónomos. Las pensiones de los trabajadores del sector público son administradas por otra institución (INPDAP). Los cinco regímenes principales representan alrededor del 80 % del gasto total en pensiones públicas.

El primer pilar cubre al 100 % de la población empleada registrada de Italia, e incluye pensiones de jubilación, invalidez y supervivencia. En el año 2000, el 70 % del gasto en pensiones públicas correspondió a las pensiones de jubilación, el 13 %, a las pensiones de invalidez, y el 17 % restante, a las pensiones de supervivencia. El tipo de cotización es 32,7 % para los asalariados, y entre 13,5 % y 17 % para los autónomos (y está previsto que se eleve hasta el 19 % en los próximos años). Las aportaciones de los presupuestos generales ascendieron al 0,8 % del PIB en 2001. Un 2,2 % adicional del PIB se utilizó para financiar prestaciones incluidas en el gasto en pensiones, pero clasificadas como asistencia social y financiadas a través de los impuestos generales.

Las pensiones y las prestaciones de la asistencia pública constituyen la fuente de ingresos más importante de las personas mayores, especialmente de las que pertenecen a los sectores menos favorecidos de la población. Tales pensiones y prestaciones representan entre el 86,2 % y el 54,5 % de los ingresos de las personas de más de 65 años.

La reforma de las pensiones del primer pilar efectuada en 1995 está dando lugar a una evolución gradual desde el actual régimen de prestaciones definidas a un régimen de aportaciones definidas teóricas, que se aplicará plenamente a todos aquellos que hayan accedido al mercado laboral después del 31 diciembre de 1995. Esto supone que las pensiones basadas plenamente en aportaciones definidas se pagarán sólo a partir de 2035. Mientras tanto, durante el período de transición, las generaciones de más edad mantendrán, al menos parcialmente, sus derechos según las normas del régimen antiguo. Para el cálculo de las prestaciones correspondientes a los trabajadores que al término de 1995 hubieran cotizado durante al menos 18 años, se seguirá aplicando el método de prestaciones definidas del sistema antiguo. El nuevo sistema dará lugar a prestaciones considerablemente menores si se mantienen los actuales períodos de duración de la vida laboral y las actuales edades de jubilación: en el régimen de pensiones públicas, la tasa de sustitución correspondiente a un asalariado típico que se jubile a los 60 años tras haber cotizado durante 35 años disminuirá de 67,1 % en 2010 a 56 % en 2020 y, debido sobre todo a la creciente longevidad, al 48,1 % en 2050. La disminución es mayor en el caso de los autónomos, lo que da lugar a una mayor convergencia de las tasas de sustitución netas entre asalariados y autónomos.

En el nuevo sistema, las prestaciones se calculan sobre la base del importe de las aportaciones realizadas durante toda la vida profesional, capitalizado a la tasa de crecimiento del PIB. El valor de las aportaciones acumuladas se traduce en una pensión sobre la base de la equivalencia actuarial, teniendo en cuenta la esperanza de vida restante a la edad de la jubilación. La jubilación podrá tener lugar entre los 57 y los 65 años, tanto en el caso de los

hombres como en el de las mujeres, pero no será posible hasta que el trabajador haya alcanzado un nivel de pensión de al menos 1,2 veces la pensión mínima garantizada que se concede a partir de los 65 años (prestación de vejez). A fin de contrarrestar los efectos de la mayor longevidad, los coeficientes utilizados para convertir las aportaciones en una pensión se revisan cada diez años sobre una base actuarial.

Las reformas de las pensiones de los años noventa introdujeron un nuevo marco legal para las pensiones complementarias. Éstas pueden adoptar ahora una de tres formas diferentes: fondos cerrados (negociados) basados en convenios colectivos; fondos abiertos gestionados por intermediarios financieros, y, desde 2000, planes de pensiones individuales a través de pólizas de seguro de vida (tercer pilar). En los fondos abiertos los trabajadores pueden participar de forma individual o en grupo. La participación en un fondo de pensiones es siempre voluntaria para los asalariados, y las prestaciones se calculan, con escasas excepciones, sobre la base de aportaciones definidas. En 2001, la participación en fondos abiertos y cerrados era ligeramente inferior al 10 % de los asalariados; en el caso de los autónomos, el porcentaje era de sólo el 4 %, y prácticamente de cero en el caso de los funcionarios públicos.

Existen prestaciones complementarias dirigidas a elevar las pensiones más bajas hasta un nivel mínimo. Las personas mayores sin ingresos suficientes pueden solicitar la asistencia social.

Retos

Italia tendrá el coeficiente de dependencia de las personas mayores más elevado de los quince Estados miembros actuales de la UE: más del 60 % en 2050, mientras que el porcentaje en el año 2000 era del 26 %. En los años noventa, el gobierno empezó a pensar en soluciones que pudieran garantizar la viabilidad financiera y unas prestaciones adecuadas. Se había calculado que, con las normas en vigor en 1990, el gasto en pensiones se habría elevado al 23 % del PIB como consecuencia del envejecimiento demográfico.

Las reformas llevadas a cabo durante los años noventa han frenado y seguirán frenando el aumento del gasto en pensiones futuro. Se prevé que el gasto en pensiones aumentará del 13,8 % del PIB registrado en 2000 al 16 % del PIB en 2033, año en el que alcanzará su nivel máximo, y que luego disminuirá gradualmente. No obstante, el sistema de pensiones presenta déficit en la actualidad: 0,8 % del PIB en lo que respecta únicamente al régimen de seguro, a pesar de la existencia de un tipo de cotización muy elevado, del 32,7 % del salario (del 20 % en el caso de los autónomos). Si se incluyen las pensiones de la asistencia social, los subsidios procedentes de los presupuestos del Estado se elevan al 3,0 % del PIB. Se prevé que para 2010 este porcentaje habrá aumentado al 4,5 % del PIB, y que a partir de entonces se mantendrá más o menos en ese mismo nivel hasta el año 2030. Esta elevada necesidad de financiamiento refleja el largo período de transición de la reforma del primer pilar, que es demasiado largo para afrontar los desequilibrios demográficos provocados por el envejecimiento de las cohortes del *baby boom*.

Un desafío importante –y una oportunidad para garantizar unas pensiones adecuadas y la viabilidad financiera del sistema en el futuro– es la baja tasa de empleo en general (55 % en 2001) y de las mujeres (41 %) y los trabajadores de más edad (28 %) en particular. Mientras los trabajadores de más edad actuales puedan acogerse a la jubilación anticipada según las normas antiguas, se seguirá desincentivando de forma importante la permanencia en el mercado de trabajo, mientras que en el marco del régimen público de pensiones reformado,

con su estrecha correlación entre cotizaciones y prestaciones, y sus mecanismos de ajuste actuarial, el mayor volumen y duración del empleo generará mayores derechos de pensión, lo que contribuirá a solucionar potenciales problemas de adecuación. Será preciso poner fin al amplio recurso que se hace a la jubilación anticipada como instrumento de ajuste del mercado de trabajo, así como mejorar las oportunidades de empleo de los trabajadores de más edad. Además, será preciso ayudar a que un gran número de trabajos no declarados – muchos de ellos desempeñados por pensionistas– salgan de la economía sumergida.

A fin de prevenir futuros problemas en lo que respecta al mantenimiento de pensiones adecuadas será preciso introducir también mejoras en la protección social de los trabajadores enmarcados en nuevas formas flexibles de empleo, especialmente el trabajo a tiempo parcial, que tiene repercusiones negativas en los derechos de pensión de aquéllos que previamente trabajaban a tiempo completo. Hay también un gran número de trabajadores que desempeñan un trabajo autónomo de una categoría especial, caracterizado por una relación estrecha y continua con una única empresa (*parasubordinati*). La protección social de estos trabajadores fue mejorada en 1996 mediante la creación de un régimen especial.

Los planes de pensiones complementarios desempeñan actualmente un papel menor en el sistema de previsión, pero se están desarrollando, sobre todo a gracias a incentivos fiscales. Podrían contrarrestar la baja tasa de sustitución existente en el primer pilar, pero todavía deben desarrollarse plenamente en muchas empresas y sectores. Hasta el momento, alrededor de dos millones de trabajadores participan en planes de pensiones complementarios. A los trabajadores del sector público les son aplicables las mismas medidas de reforma que a los trabajadores del sector privado, pero para esta categoría de trabajadores aún tienen que establecerse los planes de pensiones complementarios.

Estrategia adoptada

Tres importantes reformas efectuadas durante los años noventa (en 1992, 1995 y 1997) abordaron el desafío de garantizar unas pensiones financieramente viables y transformaron de forma radical el sistema italiano de pensiones. Otros mecanismos de reducción de los costes adoptados en los años noventa y ya aplicados incluyen la eliminación de la indización de las pensiones según los ingresos, la elevación de la edad de jubilación, el endurecimiento de los requisitos mínimos de elegibilidad para acogerse a la jubilación durante el período de transición, el endurecimiento de los requisitos para tener derecho a prestaciones de invalidez y la aplicación a regímenes del sector público de normas que son equivalentes a las del régimen de pensiones reformado del sector privado.

El proyecto de ley sobre una nueva reforma de las pensiones (que está siendo discutido actualmente en el Parlamento) contiene medidas dirigidas a fomentar los sistemas de previsión del segundo y el tercer pilar para contrarrestar la reducción de las tasas de sustitución en el primer pilar. Las medidas previstas incluyen un tratamiento favorable de estas pensiones en lo que respecta a los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social, y la posibilidad de desviar las cotizaciones a planes obligatorios para indemnizaciones por cese en el puesto de trabajo (*TFR - Trattamento di fine rapporto*) a planes de pensiones profesionales. Los planes TFR se financian actualmente mediante un tipo de cotización del 6,91 % sobre el salario bruto y se gestionan como fondos internos de la empresa con un tipo de interés bajo, pero garantizado. Con la reforma, se crearían fondos de pensiones y los activos se separarían de la empresa, lo que significa que éstas perderán una fuente de financiación barata. Algunas categorías de trabajadores están ya destinando, de manera voluntaria, su previa cotización a planes TFR a fondos de pensiones, y el gobierno está

adoptando medidas para ampliar esta posibilidad a todos los trabajadores del sector público y el privado.

Conclusión

Italia efectuó importantes esfuerzos de reforma en los años noventa que han comenzado a estabilizar el gasto público en pensiones y controlarán la futura dinámica de gasto. La transición hacia un sistema de pensiones de cotizaciones definidas teóricas supone una modernización en profundidad del primer pilar, que reviste también una importancia decisiva para su viabilidad financiera. No obstante, el elevado nivel global de las aportaciones al sistema de pensiones (incluidas las cotizaciones a la seguridad social y a los planes de indemnización por cese en el puesto de trabajo, así como las aportaciones a otros planes de pensiones complementarios) y la necesidad de grandes aportaciones del presupuesto del gobierno central, siguen constituyendo desafíos importantes. El aumento de las tasas de empleo, especialmente de las mujeres y los trabajadores de más edad, será decisivo para afrontar esos desafíos.

Durante el período de transición al nuevo sistema, los trabajadores de más edad seguirán jubilándose de acuerdo con las antiguas normas, que ofrecen menos incentivos para trabajar durante más tiempo. Para aquellos que se han incorporado al mercado de trabajo a partir de 1995, el nuevo sistema de pensiones ofrecerá incentivos adecuados para trabajar gracias a la neutralidad actuarial y deberá, por tanto, generar unas tasas de empleo más elevadas. Al mismo tiempo, trabajar durante un período de tiempo más prolongado ofrecerá la oportunidad de adquirir unos derechos de pensión adecuados. La adecuación futura de las pensiones dependerá también del desarrollo del sistema de previsión complementario. La transformación del plan para indemnizaciones por cese en el puesto de trabajo en planes de pensiones profesionales representa una gran oportunidad. Para garantizar la adecuación será también necesario abordar la cuestión de los derechos de pensión de los trabajadores atípicos.

Estadísticas de referencia

	I						UE15					
Situación reciente en materia de ingresos (datos del PHCE de 1999)												
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 50 % de la mediana)	13	8	13	7	13	9	11	12	10	9	12	13
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 60 % de la mediana)	19	14	19	12	19	16	17	20	17	17	18	22
Desigualdad en la distribución de ingresos ¹	5,1	4,2					5,1	4,5				
Ingresos de las personas de 65 o más años como coeficiente de los ingresos de las personas de 0-64 años ¹	0,96		0,98		0,94		0,88		0,92		0,86	
Proyecciones a largo plazo del gasto en pensiones públicas (CPE 2001)												
	Nivel			% de aumento 2000-50	Nivel			% de aumento 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Coeficiente de dependencia de las personas mayores ²	26,6	36,7	61,0	131,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Gasto en pensiones públicas, % del PIB ³	13,8	14,8	14,1	2,2	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores que determinan la evolución del gasto en pensiones públicas (2000- 2050) ³	Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB				Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB							
<i>Dependencia demográfica</i>	9,5				6,4							
<i>+ Empleo</i>	-3,1				-1,1							
<i>+ Elegibilidad</i>	-1,4				0,6							
<i>+ Nivel de las prestaciones</i>	-4,9				-2,8							
<i>= Total (incluido el residuo)</i>	0,2				3,1							
Gasto en pensiones SEEPROS (1999) ⁴	15,1				12,7							
Margen para que las políticas puedan garantizar unas pensiones sostenibles												
<i>Empleo (2001)</i>	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
Tasa de empleo (15-64) ⁵	54,8		68,5		41,1		63,9		73,0		54,9	
Tasa de empleo (55-64) ⁵	28,0		40,4		16,2		38,5		48,6		28,8	
Edad de salida efectiva del mercado laboral ⁶	60,4		60,4		60,3		ND		ND		ND	
<i>Finanzas públicas (2001) ⁷</i>												
Deuda pública, % del PIB	109,9						62,8					
Saldo presupuestario, % del PIB	-2,2						-0,8					
Notas:												
1. Fuente: PHCE-BDU, Eurostat, versión de diciembre de 2002. Los datos relativos al Reino Unido son provisionales. Se revisarán las ponderaciones correspondientes a los datos de España. Los datos de Suecia sólo se refieren a las personas menores de 85 años; véase la nota metodológica.												
2. Fuente: EUROSTAT, proyecciones demográficas. Número de personas de 65 o más años como porcentaje de las personas de 15 a 64 años.												
3. Fuente: Comité de política económica, Informe sobre los desafíos presupuestarios que plantea el envejecimiento de la población, 24 de octubre de 2001. Véase la nota metodológica.												
4. Fuente: SEEPROS, Eurostat; véase la nota metodológica.												
5. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001.												
6. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001. Se está discutiendo todavía el método de cálculo.												
7. Fuente: Comisión Europea, DG ECFIN.												

LUXEMBURGO

Características principales del sistema de pensiones

El primer pilar del sistema de pensiones de Luxemburgo consta de un régimen general para los trabajadores por cuenta ajena del sector privado y los trabajadores autónomos, y un régimen especial para los funcionarios. Las prestaciones de las pensiones están relacionadas con los ingresos.

El régimen general del seguro de pensiones se financia a través de una cotización del 24 % del salario, que corre a cargo, a partes iguales, del empleador, el asalariado y el presupuesto del Estado. El tipo de cotización se fija para un período de siete años sobre la base de una evaluación actuarial del plan. Este compromiso a largo plazo de mantener tipos de cotización estables es posible por la existencia de un gran fondo de reserva que no debe ser inferior a 1,5 veces el importe anual de las prestaciones. En la actualidad, la reserva asciende a tres veces el monto anual de las prestaciones desembolsadas.

Las tasas de sustitución netas correspondientes al período máximo de cotización en el régimen general son elevadas: alcanzan casi el 100 % de los ingresos previos a la jubilación en el caso de trabajadores con unos ingresos más o menos promedio que hayan cotizado durante 40 años. Tras este período de cotización, se garantiza una pensión mínima de 1 190 €.

La necesidad de regímenes complementarios es, en consecuencia, limitada. Los planes de pensiones profesionales se han desarrollado principalmente en empresas industriales y comerciales extranjeras o de gran tamaño, así como en el sector bancario. Los planes de pensiones individuales se benefician de incentivos fiscales.

El régimen de ingresos mínimos garantizados supeditados a los recursos (RMG) garantiza una renta básica a aquellos que carecen de derechos de pensión adecuados u otros recursos. El importe mensual para una persona soltera es de 942 €.

Las condiciones de vida de los jubilados están muy próximas a las de la población activa, y las personas mayores no están expuestas a un mayor riesgo de pobreza que las demás personas.

Retos

Se prevé que el envejecimiento demográfico en Luxemburgo sea algo menos pronunciado que el de la media de la UE. Sin embargo, el sistema de pensiones luxemburgués se halla muy influido por el alto nivel de empleo de no residentes. Debido a los bajos niveles de desempleo, la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo —el 75 % de los creados en 2001— son ocupados por residentes de los países vecinos. En el caso de que las actuales tasas de crecimiento del empleo se puedan mantener, Luxemburgo no espera tener dificultades de financiamiento de las pensiones públicas hasta el año 2050. No obstante, esto se basa en la presunción de una tasa anual de crecimiento económico del 4 % y, por tanto, de una afluencia constante de trabajadores. Con la mitad de esa tasa de crecimiento, el tipo de cotización habría de elevarse del actual 24 % al 46 %, según la información más reciente proporcionada por Luxemburgo. La gestión del fondo de reserva tendrá que desempeñar un importante papel en los preparativos para el aumento del número de pensionistas.

Dentro del mercado de trabajo interno hay margen para elevar las tasas de empleo, a fin de ampliar la base contributiva. A pesar de la muy baja tasa de desempleo, la tasa de empleo de los residentes de entre 15 y 64 años era del 62,9 % en 2001, por debajo de la media de la UE. Las tasas de empleo de las mujeres son también comparativamente bajas (50,9 %). Menos de una cuarta parte de los residentes con edades comprendidas entre los 55 y los 64 años trabaja, la mitad de la tasa fijada como objetivo en el Consejo Europeo de Estocolmo.

Estrategia adoptada

En 2001 se estableció una mesa redonda para discutir sobre las pensiones, con participación de sindicatos, representantes de los empresarios y partidos políticos. Se analizaron cuestiones relativas a la pensión mínima y a la convergencia del nivel de las pensiones de los regímenes de la seguridad social para los trabajadores del sector privado y del público. Entre las medidas decididas en la mesa redonda se cuentan una subida del importe de las pensiones mínimas de jubilación y de supervivencia, y un aumento proporcional del 3,9 % del importe de las pensiones. No obstante, los participantes en la mesa redonda acordaron que algunas de las mejoras podrían suprimirse si la próxima evaluación actuarial muestra que el fondo de reserva podría verse reducido a menos del mínimo reglamentario de 1,5 veces el gasto anual, si bien esta medida no deberá afectar a las pensiones más bajas.

Dos reformas recientes tratan de abordar el problema de las bajas tasas de empleo de los trabajadores de más edad. Una es la reforma del sistema de pensiones de invalidez, dirigida a promover la rehabilitación en vez de la jubilación. La nueva ley prevé varios pasos para ayudar al trabajador que deja de poder desempeñar su trabajo. En primer lugar, se realizan exámenes para determinar si el trabajador puede volver a su puesto de trabajo. Si no es así, debe ser reasignado a otro puesto, de la misma empresa si ésta cuenta con más de 25 empleados. Si esto no es posible, el trabajador se inscribe como desempleado y tiene derecho a la prestación de desempleo mientras la búsqueda de otras oportunidades de trabajo adecuadas continúa. Si la persona incapacitada no puede encontrar otro empleo durante el período reglamentario de pago de las prestaciones de desempleo, tiene derecho a una prestación de espera, que corresponde al nivel de una pensión de invalidez.

La otra medida es la adopción de un nuevo mecanismo de incrementos escalonados de la pensión, basados en la edad y el historial de cotización, para los trabajadores de al menos 55 años y que hayan cotizado 38 años. Esta medida deberá animar a los trabajadores a prolongar su vida laboral.

El gobierno está decidido a definir un marco jurídico para una política de inversión más dinámica, aunque prudente, para el fondo de reserva. En 2001 se inició un estudio sobre esta cuestión, y se está preparando un proyecto de ley. En el informe de estrategia nacional se observa que la estrategia de inversión conservadora seguida en el pasado ha protegido al fondo de reserva del reciente deterioro de los mercados financieros.

Una ley de 8 de junio de 1999 establece un marco legislativo para los planes de jubilación complementarios organizados por los empleadores. Si bien deja a las empresas libres para elegir si adoptan o no un plan de pensiones complementario, la ley define los derechos de los trabajadores y garantiza la igualdad de tratamiento fiscal de los distintos tipos de planes de pensiones profesionales (fondos internos, fondos externos, seguro colectivo). El gobierno tiene prevista la adopción de un nuevo tipo de plan de pensiones personal. En tales planes, hasta el 50 % de los ahorros acumulados se podría abonar en forma de pago único.

En el informe de estrategia nacional se presenta una serie de medidas dirigidas a mejorar los derechos de pensión de los progenitores –sobre todo de las madres– que interrumpen su carrera profesional para cuidar de sus hijos. De esta forma deberán reducirse las diferencias entre las pensiones medias de hombres y mujeres. Tras la mesa redonda sobre las pensiones se creó un grupo de trabajo para examinar cómo se podrían reforzar los derechos individuales de pensión de las mujeres.

Conclusión

El sistema de pensiones luxemburgués está basado en un sólido consenso político, y garantiza un alto nivel de adecuación. Su viabilidad financiera depende, no obstante, no sólo de la contribución de tasas relativamente elevadas de crecimiento económico en el futuro, sino también de la importante contribución de los trabajadores no residentes a la economía de Luxemburgo y al régimen de pensiones. Las fluctuaciones en el número de trabajadores extranjeros podrían amplificar los efectos del envejecimiento demográfico de la población residente. En Luxemburgo, la diferencia entre el coeficiente de dependencia demográfica (personas de más de 65 años en relación con las personas de entre 15 y 64 años) y el coeficiente de dependencia económica (personas que reciben prestaciones en relación con las personas que trabajan) podría llegar a ser mucho mayor que en ningún otro país. En el caso de que disminuyera el empleo de trabajadores no residentes, una población residente envejecida tendría que asumir la carga, no sólo de las pensiones de los pensionistas residentes, sino también de las de un gran número de pensionistas que vivirán fuera de Luxemburgo. Este riesgo debe tomarse en cuenta al decidir el monto de las reservas que debe mantener el régimen general de pensiones. La viabilidad financiera dependería menos de la disponibilidad de trabajadores no residentes si se elevaran las tasas de empleo de los residentes, en especial las de las mujeres y las personas de más de 55 años.

Estadísticas de referencia

	L						UE15					
Situación reciente en materia de ingresos (datos del PHCE de 1999)												
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 50 % de la mediana)	6	4	6	3	7	4	11	12	10	9	12	13
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 60 % de la mediana)	14	8	13	6	14	10	17	20	17	17	18	22
Desigualdad en la distribución de ingresos ¹	4,0	3,2					5,1	4,5				
Ingresos de las personas de 65 o más años como coeficiente de los ingresos de las personas de 0-64 años ¹	0,99		1,01		0,98		0,88		0,92		0,86	
Proyecciones a largo plazo del gasto en pensiones públicas (CPE 2001)												
	Nivel			% de aumento 2000-50	Nivel			% de aumento 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Coeficiente de dependencia de las personas mayores ²	21,5	28,2	38,0	76,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Gasto en pensiones públicas, % del PIB ³	7,4	8,2	9,3	25,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores que determinan la evolución del gasto en pensiones públicas (2000- 2050) ³	Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB				Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB							
<i>Dependencia demográfica</i>					ND				6,4			
<i>+ Empleo</i>					ND				-1,1			
<i>+ Elegibilidad</i>					ND				0,6			
<i>+ Nivel de las prestaciones</i>					ND				-2,8			
<i>= Total (incluido el residuo)</i>					ND				3,1			
Gasto en pensiones SEEPROS (1999) ⁴					10,9				12,7			
Margen para que las políticas puedan garantizar unas pensiones sostenibles												
<i>Empleo (2001)</i>	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
Tasa de empleo (15-64) ⁵	62,9		74,8		50,9		63,9		73,0		54,9	
Tasa de empleo (55-64) ⁵	24,4		34,8		14,0		38,5		48,6		28,8	
Edad de salida efectiva del mercado laboral ⁶	57,5		58,0		56,0		ND		ND		ND	
<i>Finanzas públicas (2001) ⁷</i>												
Deuda pública, % del PIB					5,6				62,8			
Saldo presupuestario, % del PIB					6,1				-0,8			
Notas:												
1. Fuente: PHCE-BDU, Eurostat, versión de diciembre de 2002. Los datos relativos al Reino Unido son provisionales. Se revisarán las ponderaciones correspondientes a los datos de España. Los datos de Suecia sólo se refieren a las personas menores de 85 años; véase la nota metodológica.												
2. Fuente: EUROSTAT, proyecciones demográficas. Número de personas de 65 o más años como porcentaje de las personas de 15 a 64 años.												
3. Fuente: Comité de política económica, Informe sobre los desafíos presupuestarios que plantea el envejecimiento de la población, 24 de octubre de 2001. Véase la nota metodológica.												
4. Fuente: SEEPROS, Eurostat; véase la nota metodológica.												
5. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001.												
6. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001. Se está discutiendo todavía el método de cálculo.												
7. Fuente: Comisión Europea, DG ECFIN.												

PAÍSES BAJOS

Características principales del sistema de pensiones

El primer pilar del sistema de pensiones holandés consiste en un régimen estatal básico de pensión de jubilación que proporciona prestaciones uniformes a todos los residentes mayores de 65 años. Se financia mediante cotizaciones sobre los ingresos cuyo tipo máximo, legalmente establecido, es 18,25 %, aunque el derecho a la pensión básica se devenga mediante la residencia en los Países Bajos entre los 15 y los 65 años. El importe actual de la pensión básica para una persona soltera es de alrededor de 825 € al mes, lo que elimina casi completamente el riesgo de pobreza de las personas mayores de 65 años. El importe de la pensión básica está asociado al salario mínimo el cuál, a su vez, se basa en el salario medio. En 1999, para más de las tres cuartas partes de los mayores de 65 años la pensión básica representó más de la mitad de su ingreso bruto total.

El segundo pilar de los planes de pensiones profesionales está más desarrollado que en cualquier otro país de la UE, gracias a convenios colectivos que, en 2001, garantizaron la cobertura obligatoria de al menos el 91 % de los trabajadores. Estos planes se basan todos plenamente en el sistema de capitalización, incluidos los de los funcionarios públicos y los profesores. Al final de 2001, su nivel de fondos ascendía a casi el 120 % de las obligaciones (108 % del PIB en 2001), si bien seguramente este porcentaje se habrá reducido desde entonces debido al reciente deterioro de los resultados del mercado de valores. Estos planes son normalmente del tipo de prestaciones definidas; sólo el 4 % de los trabajadores con una pensión complementaria participa en un plan de aportaciones definidas puro. Sin embargo, el porcentaje de planes de salario final puros se ha reducido del 14 % de los trabajadores cubiertos por un plan profesional en 1995 al 7 % en 2001. La mayoría de los planes de prestaciones definidas no tiene en cuenta los incrementos salariales de los últimos años previos a la jubilación. El 30 % de los miembros de planes de pensiones participan en planes que tienen en cuenta el promedio del período de seguro.

El tercer pilar, los planes de pensiones individuales, recibe un tratamiento fiscal favorable. Las aportaciones son deducibles hasta el nivel requerido para acumular un total de derechos de pensión equivalente al 70 % de los ingresos finales. En 2001, los activos correspondientes a planes del tercer pilar ascendieron al 58 % del PIB.

Retos

Si se mantiene el vínculo (indirecto) entre los ingresos y la pensión estatal básica, y en vista de los pagos crecientes de prestaciones por los planes de pensiones profesionales, todavía en proceso de maduración, la adecuación no será un problema para el sistema de pensiones holandés. Sin embargo, las diferencias entre los hombres y las mujeres mayores en lo que respecta a sus niveles de vida relativos seguramente continuarán siendo bastante grandes, debido a que la importancia de los planes de pensiones profesionales sigue aumentando, y a que las prestaciones de tales planes reflejan trayectorias de empleo e ingresos pasadas. Es más, hasta 1994 era posible excluir a los trabajadores a tiempo parcial –en su mayoría mujeres– de los planes de pensiones profesionales.

Según las estimaciones que se presentan en el informe de estrategia nacional holandés, el envejecimiento dará lugar a un aumento del gasto público de aproximadamente el 9 % del PIB en su nivel más alto, en el año 2040: un 4,3 % corresponderá a las pensiones básicas de

jubilación; un 3,6 %, a la asistencia sanitaria; un 0,7 %, a las prestaciones de invalidez ,y un 0,4 %, a otras partidas.

Las proyecciones realizadas por el Comité de política económica indican un aumento del 6,2 % del PIB (que cubre todos los ingresos de sustitución de origen público de las personas de más de 55 años, incluidas las prestaciones de invalidez), uno de los mayores aumentos de la UE, si bien el nivel previsto para 2050 estará próximo a la media de la UE.

En los Países Bajos hay un cierto margen para el aumento del empleo. La tasa de empleo general y la tasa correspondiente a las mujeres superan los objetivos fijados en Lisboa y Estocolmo, pero la proporción de mujeres que trabaja a tiempo parcial es muy elevada (69 % en 2000). La tasa de empleo de los trabajadores de más edad es también baja (un poco menos del 40 % en 2001). Esta situación requiere, en particular, revisar cómo funciona el régimen de pensiones de invalidez, así como las estructuras de incentivos de los planes de pensiones profesionales.

En el informe holandés se señalan también, como desafíos importantes, las crecientes influencias internacionales en el sistema nacional de pensiones. El sistema ha de ser adaptado a la creciente movilidad del capital y la mano de obra a través de las fronteras. Además, la situación financiera de los fondos de pensiones y su capacidad para proporcionar prestaciones adecuadas dependerá de la inflación en la zona del Euro y, más en general, de la evolución de los mercados financieros. En el informe de estrategia nacional se insiste, por tanto, en la importancia de mantener políticas macroeconómicas orientadas a la estabilidad, incluida la observación estricta del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por último, en la revisión *inter pares* realizada en octubre de 2002, los Países Bajos expresaron también su preocupación por la incertidumbre jurídica provocada por las objeciones, basadas en las normas de la competencia de la UE, a la participación obligatoria en planes de pensiones profesionales. Hasta el momento, estas objeciones nunca han prosperado, pero se ha confirmado que la posición dominante de los planes de pensiones profesionales que se benefician de la participación obligatoria debe estar justificada por elementos de solidaridad.

Estrategia adoptada

El gobierno y los interlocutores sociales están decididos a elevar aún más las tasas de participación en los planes de pensiones profesionales. Los interlocutores sociales a nivel central formularon recomendaciones sobre esta cuestión para los procesos descentralizados de negociación colectiva en la primavera de 2001. Un paso más hacia una tasa de participación del 100 % (en 2001 era del 91 %) sería la participación obligatoria en el régimen de pensiones profesionales del sector de agencias de trabajo temporal, que está siendo discutida en la actualidad. El gobierno decidirá, sobre la base de una revisión de los resultados conseguidos por los interlocutores sociales prevista para 2006, si es necesario promulgar legislación que haga imposible excluir a individuos o a grupos de trabajadores de los planes de pensiones. Los interlocutores sociales alcanzaron también un acuerdo sobre recomendaciones relativas a la indización de las pensiones de los planes de pensiones profesionales.

A pesar del considerable aumento del gasto público provocado por el envejecimiento, los Países Bajos están decididos a mantener el régimen estatal básico de pensiones en su forma actual. Su financiación se garantizará mediante aportaciones del presupuesto general tan pronto como el tipo máximo de cotización de 18,25 % deje de ser suficiente para cubrir los gastos, lo que puede esperarse que ocurra alrededor de 2010. El gobierno espera que se

dispondrá de suficientes recursos presupuestarios. Esto se garantizará mediante una ulterior reducción de la deuda pública. Se está creando un fondo virtual de ahorros para pensiones de vejez, cuyos fondos se asignarán a la financiación de pensiones a partir de 2020. Como no se trata de un fondo real, la utilización de los recursos asignados implica un posible aumento de la deuda pública después de 2020. Las necesidades de endeudamiento del gobierno se verán mitigadas por el hecho de que la tributación diferida de las pensiones complementarias generará un incremento de los ingresos en el momento en que se estén pagando más prestaciones públicas. El gobierno prevé que estos ingresos fiscales adicionales representarán alrededor del 5 % del PIB en 2040.

El aumento de las tasas de empleo tendrá que contribuir también de forma considerable a la garantía de la financiación futura de las pensiones. Expresadas en equivalentes de tiempo completo, las tasas de empleo en los Países Bajos están próximas a la media europea, lo que significa que hay posibilidades de mejora a través de unas mayores oportunidades de empleo a tiempo completo, especialmente para las mujeres. Esto ayudaría a crear el margen presupuestario necesario, dado que el aumento de los ingresos no genera derechos adicionales en el régimen público de pensiones uniformes. Se calcula que un aumento de 5 puntos porcentuales de las tasas de empleo crea un margen presupuestario de 1,2 % del PIB.

Por lo que respecta al empleo de los trabajadores de más edad, el gobierno pretende conseguir un aumento de su tasa de actividad de 0,75 puntos porcentuales por año. Para ello se han previsto diversas medidas: se está suprimiendo gradualmente el tratamiento fiscal favorable para los planes de jubilación anticipada, y los interlocutores sociales ya han reformado planes de jubilación anticipada que cubren al 83 % de los trabajadores de más edad. Los participantes que retrasen su jubilación en el marco de un régimen de prepensión tendrán derecho a una pensión complementaria más elevada a partir de los 65 años. Se reducirá el número de personas mayores que solicitan prestaciones de desempleo obligando a los empleadores a contribuir al gasto en prestaciones de este tipo en el caso de empleados de más de 57½ años, y reintroduciendo la obligación de buscar trabajo para las personas de más de 57½ años. La ley presupuestaria de 2002 introdujo subsidios directos y bonificaciones de las cotizaciones como incentivos financieros para el empleo de trabajadores mayores.

Se prevé promulgar más normas que tengan efectos positivos para el empleo de los trabajadores de más edad. El gobierno propondrá normas que prohíban la discriminación por razón de la edad en el empleo y la formación. A través de la legislación se garantizará también que los trabajadores de más edad que acaben su vida laboral con un salario reducido no se vean penalizados de forma desproporcionada en lo que respecta a sus derechos de pensión en el marco de regímenes de salario final. Por último, se prevé asimismo una reforma del régimen de prestaciones de invalidez; de este modo se deberá reducir el número de personas clasificadas como incapaces para trabajar total o parcialmente, que en la actualidad alcanzan la elevada cifra de casi un millón.

La estrategia para afrontar el desafío que se le plantea al sistema público de pensiones, y a las finanzas públicas en su conjunto, se basa en la eliminación de la deuda pública para el año 2010, lo que requiere un superávit anual de entre 1,25 % y 1,75 % del PIB hasta 2010. De esta forma se reducirán los pagos por intereses, lo que permitirá que se asignen recursos a un fondo de reserva de pensiones ficticio. Además, un aumento de los ingresos fiscales con cargo a los futuros pensionistas, y especialmente con cargo a las pensiones abonadas con fondos del segundo pilar, contribuirá a afrontar el desafío financiero, sobre todo a partir del

año 2020. No obstante, la utilización de recursos del fondo de reserva ficticio significará un aumento de los niveles de deuda.

La viabilidad financiera de los planes del segundo pilar depende en gran medida de la estabilidad de la evolución macroeconómica y de que se mantenga baja la inflación, que son objetivos importantes de las políticas económicas generales. Además, los requisitos en lo que respecta al nivel de los fondos en estos planes son exigentes, por lo que ofrecen un margen de seguridad muy útil ante las bajas del mercado de valores. A pesar de ello, bajas recientes han reducido el valor de los activos de algunos fondos hasta un nivel inferior al requerido. Una ulterior reducción del valor de los activos podría dar lugar a ajustes en los niveles de aportación, o a una suspensión de la indización de las prestaciones para un número considerable de fondos de pensiones.

Conclusión

La estrategia holandesa para el primer pilar se basa en gran medida en el ambicioso objetivo de conseguir superávit presupuestarios durante un largo período de tiempo, respaldado por una intensificación de las políticas de empleo y una reforma de los regímenes de pensiones de invalidez, con el fin de eliminar la deuda pública. De este modo se debería poder conseguir el sustancial aumento de los recursos públicos que se requerirá para la financiación de las pensiones públicas. No obstante, las finanzas públicas están entrando en déficit en 2002, lo que genera preocupación en torno a las probabilidades de éxito de esta política. Por lo que respecta a las pensiones del segundo pilar, la estrategia se basa en aplicar políticas macroeconómicas acertadas y en mantener márgenes de recursos seguros.

El sistema holandés de pensiones funciona bien en lo que respecta a la adecuación, dado que se basa en una pensión pública uniforme de carácter universal y en pensiones complementarias vinculadas a los ingresos, que cubren a una proporción muy grande la población. No obstante, no es seguro que el aumento de la tasa de actividad y la inclusión de los trabajadores a tiempo parcial en los planes de pensiones profesionales permita a las mujeres alcanzar el nivel de los hombres en lo que respecta a los ingresos en la vejez.

Estadísticas de referencia

	NL ⁸						UE15					
Situación reciente en materia de ingresos (datos del PHCE de 1999)												
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 50 % de la mediana)	6	4	6	4	6	5	11	12	10	9	12	13
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 60 % de la mediana)	11	7	11	7	12	7	17	20	17	17	18	22
Desigualdad en la distribución de ingresos ¹	3,7	3,7					5,1	4,5				
Ingresos de las personas de 65 o más años como coeficiente de los ingresos de las personas de 0-64 años ¹	0,93		0,98		0,89		0,88		0,92		0,86	
Proyecciones a largo plazo del gasto en pensiones públicas (CPE 2001)												
	Nivel			% de aumento 2000-50	Nivel			% de aumento 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Coeficiente de dependencia de las personas mayores ²	20,0	29,5	41,0	103,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Gasto en pensiones públicas, % del PIB ³	7,9	11,1	13,6	72,2	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores que determinan la evolución del gasto en pensiones públicas (2000- 2050) ³	Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB				Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB							
<i>Dependencia demográfica</i>	5,4				6,4							
<i>+ Empleo</i>	-0,6				-1,1							
<i>+ Elegibilidad</i>	0,5				0,6							
<i>+ Nivel de las prestaciones</i>	0,2				-2,8							
<i>= Total (incluido el residuo)</i>	5,5				3,1							
Gasto en pensiones SEEPROS (1999) ⁴	13,3				12,7							
Margen para que las políticas puedan garantizar unas pensiones sostenibles												
<i>Empleo (2001)</i>	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
Tasa de empleo (15-64) ⁵	74,1		82,8		65,2		63,9		73,0		54,9	
Tasa de empleo (55-64) ⁵	39,6		51,1		28,0		38,5		48,6		28,8	
Edad de salida efectiva del mercado laboral ⁶	61,7		61,9		61,0		ND		ND		ND	
<i>Finanzas públicas (2001)⁷</i>												
Deuda pública, % del PIB	52,8						62,8					
Saldo presupuestario, % del PIB	0,1						-0,8					
Notas:												
1. Fuente: PHCE-BDU, Eurostat, versión de diciembre de 2002. Los datos relativos al Reino Unido son provisionales. Se revisarán las ponderaciones correspondientes a los datos de España. Los datos de Suecia sólo se refieren a las personas menores de 85 años; véase la nota metodológica.												
2. Fuente: EUROSTAT, proyecciones demográficas. Número de personas de 65 o más años como porcentaje de las personas de 15 a 64 años.												
3. Fuente: Comité de política económica, Informe sobre los desafíos presupuestarios que plantea el envejecimiento de la población, 24 de octubre de 2001. Véase la nota metodológica.												
4. Fuente: SEEPROS, Eurostat; véase la nota metodológica.												
5. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001.												
6. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001. Se está discutiendo todavía el método de cálculo.												
7. Fuente: Comisión Europea, DG ECFIN.												
8. En los Países Bajos el segundo pilar está bien desarrollado. Esto tiene un efecto positivo directo sobre el régimen público de pensiones, al reducir la carga del envejecimiento de la población en el primer pilar. Sin embargo, hay también otra importante consecuencia directa: se prevé que los impuestos sobre las pensiones futuras (procedentes de fondos privados) serán bastante elevados, con lo que podrían contrarrestar en parte el aumento de las pensiones públicas.												

AUSTRIA

Características principales del sistema de pensiones

El primer pilar consiste en un régimen general para los trabajadores del sector privado y en regímenes especiales para los autónomos, los agricultores y los funcionarios. En 2001, alrededor del 95 % de la población activa estaba cubierta por el seguro de pensión obligatorio.

Estos regímenes se financian predominantemente mediante cotizaciones. El tipo de cotización actual es 22,8 % de los ingresos pensionables, y se ha mantenido estable en este nivel durante los últimos años. Los trabajadores pagan 10,25 puntos porcentuales y los empleadores 12,55. Los funcionarios contribuyen el 12,55 % del sueldo a su régimen de pensiones. Es interesante observar que los funcionarios jubilados tienen también que contribuir el 2,3 % de su pensión al régimen de pensiones. El presupuesto estatal aporta el 21,5 % del gasto total en pensiones de Austria. Como porcentaje del PIB, esta aportación ha descendido del 2,85 % en 1991 al 2,4 %.

La edad ordinaria de jubilación es de 65 años para los hombres y de 60 para las mujeres. La jubilación anticipada es posible a partir de los 61,5 años, en el caso de los hombres, y de los 56,5 años, en el caso de las mujeres. El nivel de la pensión depende de la duración del período de seguro (incluidos ciertos períodos asimilados, como el servicio nacional o períodos durante los cuales se han abonado ciertas prestaciones sociales) y del nivel de los ingresos asegurados (que se encuentran limitados a un máximo de 3 270 € al mes en 2002). La pensión se basa en los ingresos medios durante los quince mejores años del período total de seguro. Los derechos de pensión se devengan a una tasa del 2 % de esta media por cada año de seguro. El importe máximo de la pensión que se puede conseguir en el régimen general es de 2 309 € (abonados catorce veces al año).

El segundo pilar es voluntario. Se calcula que 300 000 personas han adquirido ya derechos de pensión en el marco de planes de pensiones profesionales, aunque no se incluyen aquí las más tradicionales promesas directas de prestaciones por parte de los empleadores (fondos internos).

El tercer pilar se ha visto impulsado por la reforma fiscal del año 2000, que introdujo créditos tributarios para los planes de ahorro individuales para la jubilación y para las aportaciones de los trabajadores a los planes del segundo pilar. Las prestaciones procedentes de estos planes con tratamiento privilegiado están libres de impuestos.

Mediante una prestación complementaria supeditada a los recursos se garantiza una pensión mínima de 630 € para las personas solteras y de 900 € para las parejas (pagadera catorce veces al año).

Retos

Para las personas con un historial de seguro suficiente, el primer pilar del sistema austríaco de pensiones proporciona prestaciones adecuadas, con tasas de sustitución netas superiores al 80 %. Sin embargo, a mediados de 2002 más del 11 % de las pensiones precisaron del complemento para elevar los ingresos de los pensionistas al nivel de la pensión mínima. La dependencia de este complemento supeditado a los recursos es elevada entre los pensionistas

del régimen para agricultores, y también entre los perceptores de prestaciones de supervivencia. El riesgo de pobreza en la vejez es considerablemente más alto para las mujeres que para los hombres.

El sistema austríaco de pensiones se basa casi completamente en el régimen público de pensiones del primer pilar. Esto se refleja en el gasto en pensiones públicas como porcentaje del PIB: 14,5 % en 2000, el nivel de gasto más elevado de la UE, y muy por encima de la media comunitaria de 10,4 %. El coeficiente de dependencia de las personas mayores experimentará en Austria un aumento más rápido que la media de la UE, y para el año 2050 habrá alcanzado alrededor de 1,3 veces su nivel actual. No obstante, el incremento previsto del gasto en pensiones públicas parece moderado en comparación con el grado de envejecimiento demográfico, gracias sobre todo al hecho de que en los cálculos se prevé que las tasas de empleo de las mujeres y de los trabajadores de más edad aumentarán a consecuencia de la elevación de la edad de jubilación de las mujeres y de la edad mínima para la jubilación anticipada. En 2050, el gasto ascenderá al 17 % del PIB, lo que representa 2,5 puntos porcentuales más que en la actualidad, si bien en su nivel máximo, que se alcanzará alrededor del año 2035, el gasto habrá aumentado 4,2 puntos porcentuales, un reto considerablemente más serio.

Austria prácticamente ha alcanzado los objetivos de empleo de Lisboa para todas las personas en edad de trabajar y para las mujeres. Las tasas de empleo de los trabajadores de más edad, en cambio, se encuentran entre las más bajas de la UE, con un 28,6 % en 2001. Además, se redujeron ligeramente entre 1995 y 2001, mientras que la mayor parte de los Estados miembros consiguieron elevarlas. La baja tasa de empleo de los trabajadores de más edad se debe en gran medida al abandono temprano del mercado laboral por motivos de invalidez.

Austria es uno de los pocos países en los que la edad de jubilación es todavía distinta para los hombres y para las mujeres, con la excepción del régimen especial para funcionarios públicos. Se ha previsto acabar con esta diferencia elevando cinco años la edad de jubilación de las mujeres, pero este aumento sólo se introducirá gradualmente entre 2019 y 2029 en lo que respecta a la jubilación anticipada, y entre 2024 y 2033 en lo que respecta a la jubilación ordinaria. Una igualación más temprana podría contribuir a elevar aún más las tasas de empleo.

Los derechos individuales de pensión de las mujeres continuarán siendo considerablemente inferiores a los de los hombres, a consecuencia de sus menores ingresos y tasas de actividad, lo que es, a su vez, reflejo del reparto de papeles en la familia. Este problema se puede abordar concediendo derechos de pensión por los períodos dedicados al cuidado de los hijos. Sin embargo, también es necesario garantizar que las mujeres obtengan una justa parte de los derechos de pensión combinados de la pareja en caso de ruptura.

Estrategia adoptada

Austria está tratando de abordar las diferencias en los niveles de pensión de hombres y mujeres concediendo mejores derechos de pensión por los períodos dedicados al cuidado de los hijos. La asignación por permiso parental puede percibirse durante 36 meses por hijo (si ambos progenitores hacen uso de su derecho), de los que hasta 18 se reconocen como períodos de seguro. Esto facilita a las mujeres conseguir los 15 años requeridos para adquirir el derecho a pensión.

Aunque se prevé que las tasas de sustitución se mantendrán elevadas en el primer pilar, el gobierno desea, no obstante, reforzar el segundo pilar. Desde el 1 de julio de 2002, la indemnización por cese en el puesto de trabajo se puede invertir, en condiciones favorables, en un contrato de seguro de vida. Esta prestación se financia mediante una aportación del 1,53 % de los ingresos y será gestionada por fondos sociales independientes de los empleados (*Mitarbeitervorsorgekassen*). Los trabajadores podrán elegir entre recibir la indemnización por cese en el puesto de trabajo o invertir su capital en un plan de pensiones. Esta última opción se beneficia de una exención fiscal total.

Austria está preparando en la actualidad la consolidación de todos los regímenes de pensiones del primer pilar en un solo régimen. El régimen especial para los funcionarios es más favorable, dado que garantiza el 80 % de los ingresos finales (en vez del 80 % de los ingresos correspondientes a los 15 mejores años del período de seguro), y que los ingresos asegurados no están sujetos a un tope máximo. No obstante, el período de ingresos para calcular los derechos de pensión se está ampliando progresivamente a 15 años, y los nuevos funcionarios estarán afiliados al régimen general, lo que supone que el régimen especial para funcionarios será suprimido de forma gradual.

La edad media de jubilación es de 59 años para los hombres, y de alrededor de 57 para las mujeres. Austria ha comenzado a abordar este problema mediante una serie de medidas adoptadas en 2000. Tales medidas incluyen la elevación de la edad mínima para la jubilación anticipada, la supresión de la jubilación anticipada por reducción de la capacidad para trabajar, deducciones más elevadas por la jubilación previa a la edad ordinaria, y mayores aumentos por la jubilación aplazada. Estos ajustes por jubilación anticipada o aplazada no son todavía, sin embargo, actuarialmente neutros.

Se permitió también a los pensionistas obtener ingresos mientras perciben su pensión, con lo que se facilita una transición gradual a la jubilación. La jubilación gradual se ve también facilitada por la posibilidad, a partir de los 50 años (mujeres) o de los 55 (hombres), de trabajar a tiempo parcial durante un período de seis años y medio, recibiendo una compensación por la reducción de los ingresos. Sin embargo, es probable que esta medida esté, de hecho, conduciendo a una menor –en vez de mayor– participación en el mercado laboral de los trabajadores de más edad (la alternativa no sería la retirada total más temprana del mercado de trabajo, sino la continuación del trabajo a tiempo completo). Además, es posible concentrar el tiempo de trabajo reducido durante la primera parte del período de seis años y medio y, de esta forma, jubilarse completamente antes de la edad mínima establecida para la jubilación anticipada. Esta medida será, por tanto, revisada.

Las pensiones de invalidez están sometidas actualmente a revisión. En el sistema actual, la incapacidad parcial no está reconocida, lo que tiene por consecuencia que los trabajadores de más edad se retiren completamente del mercado laboral, en vez de optar por una participación en el mismo más limitada que sea compatible con su estado de salud. Un comité de expertos está examinando distintas opciones en materia de prestaciones por incapacidad parcial.

La estrategia del gobierno para abordar el desafío financiero que afronta el sistema de pensiones se basa en elevar la tasa de empleo en general, y la de los trabajadores de más edad en particular, ampliando así el número de cotizantes. Para 2003 está prevista una propuesta para una ulterior reforma del sistema de pensiones. En el informe de estrategia nacional se indican algunos principios generales de la reforma, como reforzar los principios

actuariales y fomentar la previsión social privada complementaria, sin cuestionar la importancia del régimen del primer pilar.

Conclusión

En el informe austríaco de estrategia nacional se presenta una descripción detallada de las diversas medidas ya adoptadas para reforzar la viabilidad financiera del sistema de pensiones, pero no se ofrece una estimación global de los efectos de tales medidas. El alto nivel de gasto, y el considerable aumento del mismo que se prevé, presentan retos importantes para las finanzas públicas. La intención declarada del gobierno austríaco de reformar el sistema de pensiones es, por tanto, bienvenida.

Estadísticas de referencia

	A						UE15					
Situación reciente en materia de ingresos (datos del PHCE de 1999)												
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 50 % de la mediana)	6	10	5	8	6	12	11	12	10	9	12	13
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 60 % de la mediana)	10	24	9	15	11	29	17	20	17	17	18	22
Desigualdad en la distribución de ingresos ¹	3,6	4,1					5,1	4,5				
Ingresos de las personas de 65 o más años como coeficiente de los ingresos de las personas de 0-64 años ¹	0,84		0,90		0,81		0,88		0,92		0,86	
Proyecciones a largo plazo del gasto en pensiones públicas (CPE 2001)												
	Nivel			% de aumento 2000-50	Nivel			% de aumento 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Coeficiente de dependencia de las personas mayores ²	22,9	30,0	54,0	133,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Gasto en pensiones públicas, % del PIB ³	14,5	16,0	17,0	17,2	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores que determinan la evolución del gasto en pensiones públicas (2000- 2050) ³	Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB				Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB							
<i>Dependencia demográfica</i>					10,5	6,4						
<i>+ Empleo</i>					-2,2	-1,1						
<i>+ Elegibilidad</i>					-3,0	0,6						
<i>+ Nivel de las prestaciones</i>					-2,9	-2,8						
<i>= Total (incluido el residuo)</i>					2,4	3,1						
Gasto en pensiones SEEPROS (1999) ⁴					14,0	12,7						
Margen para que las políticas puedan garantizar unas pensiones sostenibles												
<i>Empleo (2001)</i>	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
Tasa de empleo (15-64) ⁵	68,4		76,7		60,1		63,9		73,0		54,9	
Tasa de empleo (55-64) ⁵	28,6		40,0		17,9		38,5		48,6		28,8	
Edad de salida efectiva del mercado laboral ⁶	60,9		60,9		60,3		ND		ND		ND	
<i>Finanzas públicas (2001) ⁷</i>												
Deuda pública, % del PIB	63,2						62,8					
Saldo presupuestario, % del PIB	0,2						-0,8					
Notas:												
1. Fuente: PHCE-BDU, Eurostat, versión de diciembre de 2002. Los datos relativos al Reino Unido son provisionales. Se revisarán las ponderaciones correspondientes a los datos de España. Los datos de Suecia sólo se refieren a las personas menores de 85 años; véase la nota metodológica.												
2. Fuente: EUROSTAT, proyecciones demográficas. Número de personas de 65 o más años como porcentaje de las personas de 15 a 64 años.												
3. Fuente: Comité de política económica, Informe sobre los desafíos presupuestarios que plantea el envejecimiento de la población, 24 de octubre de 2001. Véase la nota metodológica.												
4. Fuente: SEEPROS, Eurostat; véase la nota metodológica.												
5. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001.												
6. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001. Se está discutiendo todavía el método de cálculo.												
7. Fuente: Comisión Europea, DG ECFIN.												

PORTUGAL

Características principales del sistema de pensiones

El primer pilar del sistema portugués de pensiones consiste en un régimen general que es obligatorio para todos los trabajadores asalariados y autónomos del sector privado. Existe un régimen especial para los funcionarios, la policía y las fuerzas armadas. Hay también un régimen voluntario abierto a los residentes en Portugal que no estén cubiertos por el sistema portugués de seguridad social; los nacionales portugueses que residan o trabajen en el extranjero pueden también participar en este régimen.

Las cotizaciones para las pensiones del régimen general del primer pilar no están separadas de las cotizaciones para otras prestaciones ofrecidas por el régimen general de la seguridad social, como son las de enfermedad común, maternidad, enfermedades profesionales, desempleo, invalidez, jubilación, supervivencia y a favor de familiares. El tipo de cotización es 34,75 % del salario en el caso de los asalariados (11 puntos porcentuales los paga el trabajador, y 23,75, el empleador) y varía entre el 25,4 % y el 32 % para los autónomos. El régimen voluntario de seguro social se financia mediante el pago de una contribución del 16 % de un monto que cubre el seguro de pensión: este monto puede ser determinado por el asegurado. En el sector bancario y de telecomunicaciones existen planes de pensiones profesionales en sustitución del régimen general.

Desde el año 2000, la edad de jubilación es de 65 años tanto para los hombres como para las mujeres. Para tener derecho a una pensión de jubilación, los beneficiarios han de haber completado un período de quince años de seguro, con al menos 120 días por año de ingresos registrados. Desde 1994, las pensiones de jubilación y de invalidez se calculan sobre la base del ingreso medio de los diez mejores años de los últimos quince (en vez del ingreso mensual medio de los cinco mejores años de los últimos diez, como sucedía antes)²⁶. La tasa de devengo de derechos de pensión es del 2 % (antes, del 2,2 %) por cada año de seguro.

El segundo pilar es prácticamente inexistente, y la participación en planes de este tipo incluso ha descendido ligeramente en los últimos años. Se encuentra regulado por la ley-marco de la seguridad social. Los fondos de pensiones son administrados por entidades privadas, fundamentalmente compañías de seguros y compañías gestoras de fondos de pensiones.

La previsión social del tercer pilar puede adoptar formas diferentes, incluida la suscripción de pólizas de seguro de vida o la participación voluntaria en un fondo de pensiones. Los planes de pensiones individuales se fomentan mediante incentivos fiscales.

Un régimen no contributivo financiado mediante impuestos proporciona prestaciones supeditadas a la necesidad a las personas mayores de 65 años que no reciban prestaciones adecuadas de otras fuentes. Las personas con ingresos por debajo del 30 % del salario mínimo nacional (del 50 % en el caso de las parejas) tienen derecho a un complemento de ingresos en el marco de este régimen.

²⁶

Desde la última reforma de la seguridad social, efectuada en 2000, se tendrán en cuenta los ingresos del período total de seguro para calcular el nivel de la pensión (con el límite máximo de 40 años).

Retos

El sistema portugués de pensiones afronta dos retos importantes: mejorar la adecuación de las pensiones de jubilación (de modo que garanticen un nivel de vida digno después de la jubilación a todas las personas que percibían salarios bajos) y garantizar al mismo tiempo la viabilidad financiera del sistema.

Una proporción considerable de la población tiene períodos de seguro cortos o con ingresos asegurados muy bajos. Según datos del PHCE de finales de los años noventa, muchas personas mayores estaban en situación de riesgo de pobreza, en especial los pensionistas de más edad. Sin embargo, estos datos no reflejan los efectos del aumento de las pensiones mínimas en la última reforma. Los ingresos relativos de las personas mayores de 65 años en comparación con personas más jóvenes eran también de los más bajos de la UE: el 72 % de los ingresos de las personas menores de 65 años, a pesar del hecho de que el primer pilar puede alcanzar una tasa de sustitución máxima del 80 % con unos ingresos medios²⁷. Con el tiempo, a medida que cohortes con mejores historiales de seguro lleguen a la edad de jubilación, la situación en lo que respecta a la adecuación de las pensiones deberá mejorar de forma automática.

Se prevé que el coeficiente de dependencia de las personas mayores se duplicará en Portugal más o menos entre el momento actual y el año 2050, alcanzando así una tasa del 44,5 %. Según una proyección nacional reciente, que tuvo en cuenta la reforma de las pensiones del presente año, el gasto en pensiones públicas aumentará del 10 % del PIB en 2001 al 12,1 % en 2050, mientras que el Comité de política económica ha previsto un aumento desde el 9,8 % del año 2000 hasta un máximo del 13,8 % en 2040 (13,2 % en 2050). Un factor importante en el aumento del gasto (y que representa un tercio del mismo) son las pensiones de los trabajadores del sector público, que son más generosas que las pensiones del sector privado para aquellos que estuvieron empleados en el sector público antes de 1993.

Para que se puedan desarrollar los planes de pensiones del segundo pilar en Portugal, será fundamental garantizar la adquisición de derechos de pensión y hacerlos transferibles.

Estrategia adoptada

Durante los últimos años, una de las principales prioridades ha sido mejorar el nivel de la pensión mínima de jubilación. En 1998 se introdujeron por primera vez unos niveles mínimos garantizados para las pensiones de jubilación e invalidez bajo el régimen contributivo²⁸ que dependen del número de años de cotización. Con la nueva ley-marco de 2002, se hará que este nivel converja hacia el salario mínimo durante el período 2003-2007.

La pensión mínima no contributiva se elevará al 50 % del salario mínimo nacional, menos la cotización al seguro social correspondiente al trabajador (11 %). La posibilidad de trabajar después de la jubilación y de combinar una pensión con ingresos procedentes del trabajo deberá contribuir a mejorar el nivel de vida de las personas mayores a corto plazo. A largo plazo, la maduración del sistema de pensiones (más pensionistas con períodos máximos de

²⁷ Con la reforma de la seguridad social de 2000, la tasa de sustitución máxima puede elevarse al 92 % con unos ingresos medios en el caso de los beneficiarios con un período de cotización de 21 o más años.

²⁸ Anteriormente se abonaba un complemento social a aquellas personas cuya pensión reglamentaria no alcanzaba el importe mínimo del 30 % de los ingresos medios.

cotización) y, posiblemente, el desarrollo de planes de pensiones complementarios, deberán también tener repercusiones positivas.

Durante los años noventa se realizaron una serie de ajustes para reducir el futuro aumento del gasto en pensiones públicas. En 1993, las normas para calcular los derechos de pensión en el régimen especial para los nuevos funcionarios pasaron a ser las mismas para los nuevos participantes en este régimen que en el régimen general de la seguridad social. En 1994, se endurecieron tanto las condiciones para tener derecho a una pensión de jubilación como el coeficiente para calcular las prestaciones correspondientes.

Desde la última reforma de la seguridad social, efectuada en el año 2000, para calcular el importe de la pensión se tienen en cuenta los ingresos durante el período completo de seguro (con un límite máximo de 40 años). Las nuevas medidas se introducirán gradualmente y entrarán plenamente en vigor en 2016. La ley de seguridad social de 2002 introduce un tope máximo para los ingresos asegurados, que limitará también las pensiones de las futuras generaciones de pensionistas, con la consiguiente reducción del gasto a largo plazo.

En 1999 la jubilación se hizo más flexible. Todos los trabajadores que hayan completado el período requerido de quince años de cotización durante treinta años civiles pueden jubilarse a partir de los 55 años con una pensión reducida. Los trabajadores pueden también aplazar su jubilación hasta la edad de 70 años, y recibir así una pensión mayor. Además, las pensiones de jubilación pueden combinarse libremente con ingresos procedentes del trabajo. Los asegurados que reciban una pensión por jubilación anticipada y que hayan dejado de trabajar pueden hacer aportaciones voluntarias para incrementar el importe de su pensión de jubilación. Se ha introducido también la posibilidad de combinar el trabajo a tiempo parcial con una pensión parcial.

En 1998 se creó un fondo de reserva para la seguridad social. Según lo establecido en la ley de reforma de la seguridad social del año 2000, el objetivo es constituir, a medio plazo, una reserva equivalente a dos años del gasto en pensiones, aproximadamente el 12 % del PIB. Además de recibir los superávits del régimen de seguridad social, que se espera que se sigan produciendo hasta alrededor del año 2015, el fondo recibirá dos puntos porcentuales de las cotizaciones de los trabajadores a la seguridad social. En diciembre de 2001, el fondo tenía activos por valor de 3 800 millones de euros, lo que representaba el 5 % del PIB. Se prevé que la seguridad social empiece a tener déficit entre 2015 y 2020; el fondo deberá utilizarse entonces durante un período de 15 a 20 años para cubrir el aumento del gasto y para suplir las deficiencias de ingresos. Luego, a partir de 2029, habrá un déficit de entre el 1 % y el 2 % del PIB que tendrá que cubrirse con otras fuentes.

A fin de fomentar el desarrollo de planes de pensiones complementarios, en el año 2000 se estableció un marco jurídico completo que cubre las normas de gestión y de inversión, así como el régimen fiscal para la previsión social privada. En el año 2002 se introdujeron beneficios fiscales adicionales y se definió un marco supervisor para los planes de pensiones complementarios. La introducción del límite antes mencionado a los ingresos cubiertos por el seguro de pensiones de la seguridad social deberá ampliar el margen para la existencia de planes de pensiones privados. Con el fin de mejorar el acceso a los planes de pensiones complementarios, la nueva ley-marco de la seguridad social mejora las condiciones para la adquisición de derechos de pensión complementarios y establece el principio de la transferibilidad.

Conclusión

Si bien la adecuación sigue siendo un reto importante, medidas recientes dirigidas a elevar las pensiones mínimas deberán mitigar pronto los riesgos de pobreza. Las opciones de jubilación más flexibles y la posibilidad de incrementar los derechos de pensión aplazando la jubilación, deberán hacer que los ingresos durante la jubilación resulten más adecuados para aquellos que tienen oportunidades de empleo. Asimismo, unos períodos de seguro más completos en trabajos mejor pagados darán lugar a unas pensiones más elevadas para las nuevas generaciones de pensionistas.

La reforma más reciente de las pensiones ha logrado también avances para afrontar el desafío financiero del sistema de pensiones, y en el informe de estrategia nacional se explica cómo Portugal abordará este desafío hasta alrededor del año 2030, si bien se deja abierta la cuestión de cómo se financiará el déficit de la seguridad social a partir de entonces. En vista del efecto menor de las reformas recientes sobre el aumento previsto del gasto en pensiones públicas, hay margen para reformas adicionales, aunque se debe tener en cuenta el hecho de que equilibrar el presupuesto del gobierno central sigue siendo difícil. En este contexto, parece haber también margen para el desarrollo de la previsión social privada. Todavía no está claro si la modernización del marco jurídico para las pensiones privadas (incluidas las normas sobre la adquisición de derechos y la transferibilidad) bastará para permitir a los planes de pensiones profesionales desempeñar un papel importante.

Estadísticas de referencia

	P						UE15					
Situación reciente en materia de ingresos (datos del PHCE de 1999)												
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 50 % de la mediana)	12	22	12	18	12	25	11	12	10	9	12	13
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 60 % de la mediana)	18	33	18	30	19	36	17	20	17	17	18	22
Desigualdad en la distribución de ingresos ¹	6,4	5,8					5,1	4,5				
Ingresos de las personas de 65 o más años como coeficiente de los ingresos de las personas de 0-64 años ¹	0,76		0,80		0,73		0,88		0,92		0,86	
Proyecciones a largo plazo del gasto en pensiones públicas (CPE 2001)												
	Nivel			% de aumento 2000-50	Nivel			% de aumento 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Coeficiente de dependencia de las personas mayores ²	22,6	27,5	46,0	104,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Gasto en pensiones públicas, % del PIB ³	9,8	13,1	13,2	34,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores que determinan la evolución del gasto en pensiones públicas (2000- 2050) ³	Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB				Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB							
<i>Dependencia demográfica</i>					6,7	6,4						
<i>+ Empleo</i>					-1,1	-1,1						
<i>+ Elegibilidad</i>					-2,4	0,6						
<i>+ Nivel de las prestaciones</i>					0,1	-2,8						
<i>= Total (incluido el residuo)</i>					3,3	3,1						
Gasto en pensiones SEEPROS (1999) ⁴					10,1	12,7						
Margen para que las políticas puedan garantizar unas pensiones sostenibles												
<i>Empleo (2001)</i>	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
Tasa de empleo (15-64) ⁵	68,9		76,9		61,1		63,9		73,0		54,9	
Tasa de empleo (55-64) ⁵	50,3		61,6		40,6		38,5		48,6		28,8	
Edad de salida efectiva del mercado laboral ⁶	64,5		64,0		64,2		ND		ND		ND	
<i>Finanzas públicas (2001) ⁷</i>												
Deuda pública, % del PIB	55,5						62,8					
Saldo presupuestario, % del PIB	-4,2						-0,8					
Notas:												
1. Fuente: PHCE-BDU, Eurostat, versión de diciembre de 2002. Los datos relativos al Reino Unido son provisionales. Se revisarán las ponderaciones correspondientes a los datos de España. Los datos de Suecia sólo se refieren a las personas menores de 85 años; véase la nota metodológica.												
2. Fuente: EUROSTAT, proyecciones demográficas. Número de personas de 65 o más años como porcentaje de las personas de 15 a 64 años.												
3. Fuente: Comité de política económica, Informe sobre los desafíos presupuestarios que plantea el envejecimiento de la población, 24 de octubre de 2001. Véase la nota metodológica.												
4. Fuente: SEEPROS, Eurostat; véase la nota metodológica.												
5. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001.												
6. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001. Se está discutiendo todavía el método de cálculo.												
7. Fuente: Comisión Europea, DG ECFIN.												

FINLANDIA

Características principales del sistema de pensiones

El sistema de pensiones reglamentario obligatorio consta de un régimen de pensiones nacional básico que tiene por objeto garantizar una renta mínima a todos los pensionistas, y de un régimen de pensiones vinculado a los ingresos que permite a los trabajadores mantener su nivel de vida, en una medida razonable, tras la jubilación. Estos dos regímenes constituyen el primer pilar, que se puede complementar con planes de pensiones voluntarios. El régimen nacional de pensiones garantiza, sobre la base de la residencia, una pensión mínima que puede llegar a los 488 € al mes (condicionada a 40 años de residencia). La pensión nacional disminuye a medida que aumentan otros ingresos por concepto de pensiones del beneficiario. En 2001, la pensión nacional completa se abonó sólo al 10 % de los pensionistas, mientras que una porción supeditada a los recursos complementó la pensión vinculada a los ingresos del 55 % de los pensionistas. La proporción de pensionistas que perciben sólo la pensión nacional básica tiende a disminuir.

El régimen de pensiones vinculadas a los ingresos se basa en el sistema de seguro y cubre a todos los trabajadores perceptores de salarios y sueldos, así como a los autónomos, sin límite de ingresos. Actualmente, la pensión de jubilación se empieza a devengar a partir de los 23 años a una tasa del 1,5 % al año, hasta los 60 años, en que se devenga a una tasa del 2,5 %, durante un máximo de 40 años (estas normas se modificarán en 2005). La tasa de sustitución meta (máxima) es del 60 %. La pensión se calcula sobre la base de los ingresos medios durante los últimos diez años en cada relación de empleo diferente (a partir de 2005 se basará en la vida laboral completa). Al final del año 2000, la pensión total media de las personas que percibían pensión de jubilación (incluidas las pensiones de supervivencia) ascendía a aproximadamente 962 € al mes, lo que representa el 47 % de los ingresos medios de los asalariados. Hay una diferencia en función del sexo (1 151 € en el caso de los hombres, 841 € en el de las mujeres) debida al menor nivel salarial medio de las mujeres (80 %), a sus inferiores tasas de actividad en el pasado y a sus más frecuentes interrupciones de la vida laboral. Las pensiones nacionales se ajustan según los precios de consumo, pero las pensiones relacionadas con los ingresos están vinculadas a un índice ponderado basado en los precios de consumo y los ingresos.

En la actualidad, es posible jubilarse con una pensión de desempleo o de jubilación anticipada a los 60 años, y con una pensión parcial a los 56. Antes de los 65 años se pueden percibir diversas prestaciones de invalidez, desempleo o jubilación anticipada o parcial. La incapacidad para trabajar es el motivo más común de jubilación anticipada. En el año 2000, Finlandia gastó alrededor del 1 % del PIB en medidas de rehabilitación para mantener y desarrollar la capacidad de trabajar.

Las pensiones relacionadas con los ingresos se basan en parte en el sistema de capitalización. En el caso de los asalariados del sector privado, los activos los gestionan entidades privadas que compiten entre sí sobre la base del servicio al cliente y el rendimiento de las inversiones. Deben, no obstante, ajustarse a un detallado marco normativo. Un régimen de garantía asegura el pago de las prestaciones en caso de insolvencia de una entidad de pensiones. Asimismo, para las pensiones de las Administraciones Locales y la Administración del Estado se han establecido fondos de reserva con el fin de elevar los recursos al mismo nivel que el de los regímenes de pensiones

del sector privado. En su conjunto, las reservas del primer pilar ascendieron al 60 % del PIB en 1999, y se prevé que para el año 2030 habrán aumentado a casi el 80 % del PIB.

Debido a la completa cobertura del régimen reglamentario, la demanda de planes de pensiones complementarios de carácter voluntario es muy pequeña. Las prestaciones procedentes de los regímenes del segundo y el tercer pilar representaron el 4 % del total de las prestaciones en concepto de pensiones, y las aportaciones a estos regímenes, el 6 % del total de las aportaciones por concepto de pensiones en 1999.

Retos

En general, el riesgo de pobreza entre las personas mayores se mantiene bajo a través del sistema de pensiones reglamentario. El nivel de ingresos de los pensionistas es comparable al del resto de la población, y la tasa del riesgo de pobreza de las personas mayores en Finlandia era, al final de los años noventa, una de las más bajas de la UE. Sin embargo, algunos riesgos de pobreza parecen persistir, especialmente entre las mujeres muy mayores. Debido al diseño del sistema de pensiones, los derechos de pensión de las personas de bajos ingresos aumentan sólo ligeramente con sus cotizaciones, dado que el importe de sus pensiones nacionales disminuye al aumentar las pensiones relacionadas con los ingresos.

Los principales desafíos a la viabilidad financiera se derivan del envejecimiento de la población, debido a la llegada a la edad de jubilación de la generación del *baby boom*, el aumento de la esperanza de vida y las bajas tasas de fertilidad. El número de personas que supere la edad de jubilación aumentará rápidamente tras el año 2020, y en 2030 uno de cada cuatro finlandeses tendrá al menos 65 años. La insuficiente creación de empleo complicará el problema demográfico. La actual tasa total de empleo es del 67,7 %, pero sólo del 46 % en el caso de las personas de entre 55 y 64 años. El 86 % de los finlandeses se jubila antes de la edad reglamentaria, y la edad de jubilación efectiva es baja, de 59 años. Para reducir la jubilación anticipada hay que reforzar los incentivos al trabajo y mantener la capacidad de trabajar de las personas. A menos que el coeficiente entre las personas que trabajan y los pensionistas se pueda mejorar mediante esfuerzos adecuados para fomentar el empleo de los parados y de los grupos de mayor edad, existirá siempre el riesgo de que la carga fiscal se haga insostenible.

El gasto en pensiones de la seguridad social ascendió al 11,3 % del PIB en 2000 y, según las proyecciones del Comité de política social, aumentará al 16 % para el año 2040, y se mantendrá luego relativamente estable hasta el año 2050. Se calculó que el gasto en pensiones vinculadas a los ingresos aumentará seis puntos porcentuales del PIB, lo que supone un aumento de los tipos de cotización de diez puntos porcentuales; el gasto en pensiones nacionales disminuirá alrededor de un punto porcentual del PIB, debido principalmente a la maduración del régimen relacionado con los ingresos, lo que reducirá la necesidad de pensiones garantizadas supeditadas a los recursos. La indización de las pensiones nacionales según los precios deberá también mitigar el aumento.

Se prevé que las reformas más recientes de los regímenes de pensiones del sector privado, efectuadas en 2001 y 2002, reducirán de forma considerable el aumento del gasto en pensiones en relación con el PIB. Esto se debe, en gran medida, al refuerzo de la base contributiva mediante la restricción del acceso a las pensiones de jubilación anticipada y la mejora de los incentivos para continuar trabajando. A consecuencia de ello, se calcula que la medida en que el tipo de cotización (en relación con los salarios) tendría que elevarse para mantener el equilibrio financiero sería de cinco puntos porcentuales. A pesar de los

progresos realizados, hay que afrontar el reto financiero que todavía existe e introducir las correspondientes reformas en los regímenes del sector público.

Una sucesión de leyes y modificaciones ha hecho, por un lado, muy compleja la legislación relativa a las pensiones vinculadas a los ingresos, pero, por otro lado, ha acercado a los diferentes regímenes entre sí, creando de este modo la oportunidad para una mayor racionalización y modernización. La legislación resultaría beneficiada si se simplificara y consolidara a través de la armonización de los principios operativos internos de los regímenes de pensiones. Un importante desafío para la modernización sería diseñar el sistema de pensiones de tal modo que los regímenes se adaptaran automáticamente a los cambios de circunstancias.

Estrategia adoptada

Diversas medidas de reforma dirigidas a limitar el gasto futuro en pensiones se tomaron ya a partir de 1990: durante los años noventa se adoptaron medidas para, entre otras cosas, ajustar las pensiones de supervivencia a las pensiones individuales, alinear las pensiones del sector público con las del sector privado, elevar el límite mínimo de edad para la jubilación anticipada, ampliar el período de ingresos considerado para calcular la pensión de cuatro a diez años, y reducir el peso de los ingresos en el índice utilizado para los ajustes de las pensiones. Se prevé que estas medidas, adoptadas en los regímenes públicos de pensiones durante los años noventa, reducirán el gasto en pensiones en casi una quinta parte del nivel de gasto previsto para 2040, asumiendo que las políticas se mantienen invariables y con las mismas normas en vigor en 1990.

Se acaba de finalizar una serie de medidas adicionales en el marco del paquete de reformas de 2001: la reforma de las pensiones del año 2001 tiene por objeto desalentar la jubilación anticipada y aumentar los incentivos para continuar trabajando. Estas medidas incluyen: la introducción de la jubilación flexible entre los 62 y los 68 años, acompañada por tasas de devengo de derechos de pensión más elevadas para los últimos años de la vida laboral; el aumento de la edad de jubilación parcial de los 56 a los 58 años, acompañado por una tasa de devengo reducida; la reducción del límite mínimo de edad para el devengo de derechos de pensión de los 23 a los 18 años; la supresión gradual del régimen de pensiones de desempleo (del 2009 al 2014), y la supresión del régimen de jubilación (incapacidad) anticipada individual en 2003.

En septiembre de 2002, el gobierno presentó una ley basada en un acuerdo entre el gobierno y los interlocutores sociales sobre medidas complementarias de la reforma de las pensiones de 2001, que se adoptarán principalmente a partir del 1 de enero de 2005. El cálculo de las pensiones se basará en los ingresos durante toda la vida laboral, ajustados según un índice ponderado mejorado (80 % salarios y 20 % precios, en vez de las ponderaciones iguales anteriores); la tasa de devengo de las pensiones se eleva más para los trabajadores mayores (1,9 % al año entre los 53 y los 62 años de edad, y 4,5 % entre los 63 y los 68, en vez de la tasa normal de devengo del 1,5 %); la jubilación anticipada antes de los 62 años ya no será posible; el tipo de cotización para los asalariados mayores de 53 años se elevará en un 30 %; se eliminará el tope de la tasa de sustitución del 60 %; las prestaciones se ajustarán en consonancia con la esperanza de vida (a partir de 2009); se devengarán derechos de pensión durante períodos sin ingresos por razones de cuidado de hijos, desempleo, formación, enfermedad y rehabilitación, y, por último, el nivel de activos del régimen de pensiones se elevará para atenuar las variaciones de las cotizaciones.

Se ha establecido el objetivo de elevar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad del 46 % en 2001 al 55 % en 2010, lo que supondría un aumento de la edad de jubilación efectiva de dos años. No obstante, las nuevas proyecciones sobre los efectos de las reformas más recientes pronostican sólo un aumento de la edad efectiva de jubilación de tres años para 2050, que empezará a tener lugar sobre todo después de 2015. Esto resultaría insuficiente, en vista de los objetivos fijados por el gobierno en relación tanto con la edad de jubilación efectiva (elevarla en dos o tres años) como con la tasa de empleo de los trabajadores de más edad, y requeriría una ejecución más rápida de las reformas.

La estrategia global del gobierno para afrontar las considerables presiones sobre el gasto en pensiones se basa en garantizar el crecimiento económico, reducir la deuda pública e incrementar los fondos de reserva de las pensiones (por encima del mínimo reglamentario), así como en elevar la productividad de la mano de obra (lo que tiene un efecto mayor en el aumento del gasto en pensiones como porcentaje del PIB que el aumento del empleo) y las tasas de empleo, en particular entre los trabajadores de más edad, elevando así la edad efectiva de jubilación. Esta estrategia exigirá sobre todo superávits elevados y constantes de las finanzas públicas durante varios decenios.

Conclusión

Finlandia ha realizado progresos considerables en lo que respecta al gran reto de la viabilidad financiera de su sistema de pensiones, garantizando al mismo tiempo su adecuación, así como un bajo riesgo de pobreza para las personas mayores, y ajustando el sistema a los cambios de circunstancias de la sociedad.

Las reformas de 2001 y 2002 representan pasos importantes, pero el largo período de ejecución de las medidas retrasarán sus efectos sobre el gasto en pensiones algo más allá del momento en que las cohortes de la generación del *baby boom* empiecen a jubilarse, permitiendo que la mayoría de ellas se beneficien todavía de las actuales opciones de jubilación anticipada. Se prevé que el gasto en pensiones de la seguridad social aumentará más. Además, la estrategia global depende de forma decisiva de mantener grandes superávits en las cuentas públicas durante un largo período de tiempo.

Estadísticas de referencia

	FIN						UE15					
Situación reciente en materia de ingresos (datos del PHCE de 1999)												
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 50 % de la mediana)	5	6	5	1	6	8	11	12	10	9	12	13
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 60 % de la mediana)	10	17	9	9	10	23	17	20	17	17	18	22
Desigualdad en la distribución de ingresos ¹	3,4	2,9					5,1	4,5				
Ingresos de las personas de 65 o más años como coeficiente de los ingresos de las personas de 0-64 años ¹	0,78		0,86		0,74		0,88		0,92		0,86	
Proyecciones a largo plazo del gasto en pensiones públicas (CPE 2001)												
	Nivel			% de aumento 2000-50	Nivel			% de aumento 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Coeficiente de dependencia de las personas mayores ²	22,1	35,5	44,0	98,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Gasto en pensiones públicas, % del PIB ³	11,3	12,9	15,9	40,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores que determinan la evolución del gasto en pensiones públicas (2000- 2050) ³	Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB				Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB							
<i>Dependencia demográfica</i>	6,6				6,4							
<i>+ Empleo</i>	-0,1				-1,1							
<i>+ Elegibilidad</i>	-1,3				0,6							
<i>+ Nivel de las prestaciones</i>	-0,1				-2,8							
<i>= Total (incluido el residuo)</i>	5,0				3,1							
Gasto en pensiones SEEPROS (1999) ⁴	11,2				12,7							
Margen para que las políticas puedan garantizar unas pensiones sostenibles												
<i>Empleo (2001)</i>	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
Tasa de empleo (15-64) ⁵	68,1		70,9		65,4		63,9		73,0		54,9	
Tasa de empleo (55-64) ⁵	45,7		46,7		44,8		38,5		48,6		28,8	
Edad de salida efectiva del mercado laboral ⁶	62,2		62,4		61,6		ND		ND		ND	
<i>Finanzas públicas (2001) ⁷</i>												
Deuda pública, % del PIB	43,4						62,8					
Saldo presupuestario, % del PIB	4,9						-0,8					
Notas:												
1. Fuente: PHCE-BDU, Eurostat, versión de diciembre de 2002. Los datos relativos al Reino Unido son provisionales. Se revisarán las ponderaciones correspondientes a los datos de España. Los datos de Suecia sólo se refieren a las personas menores de 85 años; véase la nota metodológica.												
2. Fuente: EUROSTAT, proyecciones demográficas. Número de personas de 65 o más años como porcentaje de las personas de 15 a 64 años.												
3. Fuente: Comité de política económica, Informe sobre los desafíos presupuestarios que plantea el envejecimiento de la población, 24 de octubre de 2001. Véase la nota metodológica.												
4. Fuente: SEEPROS, Eurostat; véase la nota metodológica.												
5. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001.												
6. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001. Se está discutiendo todavía el método de cálculo.												
7. Fuente: Comisión Europea, DG ECFIN.												

SUECIA

Características principales del sistema de pensiones

El nuevo régimen del primer pilar adoptado en 1999 consiste en un régimen (contributivo) vinculado a los ingresos y un régimen (no contributivo) de pensión mínima de jubilación garantizada. El régimen vinculado a los ingresos es del tipo de cotizaciones definidas y se financia a través de un tipo de cotización del 18,5 % de los ingresos pensionables durante toda la vida laboral. 16 puntos porcentuales de la cotización se utilizan para la financiación de la parte del sistema basada en el sistema de reparto, y se acumulan a un tipo de interés determinado como capital de pensión ficticio (que se acumula más o menos de conformidad con los ingresos). 2,5 puntos porcentuales se invierten en uno o varios fondos elegidos por el participante en el régimen (el llamado régimen de pensiones de prima). El sistema de pensiones vinculadas a los ingresos es independiente del presupuesto del Estado, y se prevé que se financie sólo mediante cotizaciones, que se mantendrán constantes en el 18,5 %. El capital de pensión ficticio y el capital acumulado en el régimen de pensiones de prima se convierten en el momento de la jubilación en una pensión cuyo importe depende de la esperanza de vida media a la edad de la jubilación.

El régimen de pensión de jubilación garantizada proporciona una pensión mínima a las personas mayores de 65 años tras 40 años de residencia en Suecia. Complementa los derechos de pensión del régimen reglamentario de pensiones vinculadas a los ingresos hasta el importe garantizado, y se financia mediante impuestos. En 2003 se introducirá una nueva forma de ayuda, supeditada a los recursos, destinada a las personas mayores que no tengan derecho a la pensión mínima garantizada (principalmente inmigrantes). Además, las asignaciones –supeditadas a los recursos– para gastos de vivienda contribuyen de forma considerable a los ingresos de muchos pensionistas.

El segundo pilar consiste en grandes planes de pensiones profesionales basados en convenios colectivos que cubren a alrededor del 90 % de los asalariados. Las cotizaciones son normalmente de entre el 2 % y el 5 % del salario. Tradicionalmente estos planes se basaban en el sistema de prestaciones definidas, pero ahora son cada vez más planes de aportaciones definidas. En 2000, las pensiones abonadas con cargo a estos planes representaron el 14 % del desembolso total en concepto de pensiones.

Los planes del tercer pilar representaron aproximadamente el 5 % del desembolso total en pensiones en el año 2000. El gasto en estos seguros de pensión individuales de carácter voluntario es deducible a efectos impositivos.

Retos

El aumento previsto del coeficiente de dependencia de las personas mayores es mucho menor en el caso de Suecia que para la UE en su conjunto. Además, la estructura del nuevo sistema de pensiones limitará el crecimiento futuro del gasto en pensiones. Se prevé que el gasto en pensiones de jubilación dentro del régimen público aumentará del 9 % del PIB en 2000 al 11,4 % en 2040, y que disminuirá con posterioridad. Este aumento es comparativamente pequeño, y no deberá representar un reto financiero importante.

La tasa de empleo de los trabajadores de más edad es la más elevada de la UE. La jubilación anticipada no supone un problema de importancia. No obstante, el número de trabajadores

mayores que se encuentra de permiso por enfermedad ha aumentado rápidamente durante los últimos años, lo que genera interrogantes sobre el medio ambiente de trabajo de este grupo de trabajadores.

Dado que la pensión mínima garantizada está vinculada sólo con el índice de precios, el aumento real de los ingresos provocará una diferencia de ingresos creciente entre los asalariados y los pensionistas que perciben pensiones relacionadas con los ingresos por encima del nivel garantizado, por un lado, y los pensionistas que sólo tienen derecho a la pensión mínima, por otro. A largo plazo, esto podría dar lugar a riesgos de pobreza relativos mayores, a menos que se pueda reducir la dependencia de la pensión mínima garantizada a través del incremento de los derechos de pensión del régimen relacionado con los ingresos. Las mujeres podrían verse especialmente afectadas por esta situación, dado que sus ingresos tienden a mantenerse por debajo de los de los hombres. Debido a las más bajas prestaciones de supervivencia, las mujeres mayores están también más expuestas que los hombres a sufrir una marcada caída del nivel de vida al perder a su pareja.

Estrategia adoptada

La respuesta al desafío del envejecimiento y a ciertos aspectos poco equitativos del anterior régimen de prestaciones definidas (pensiones más altas para las personas con una trayectoria de ingresos irregular, pero igual esfuerzo contributivo) fue una completa remodelación del sistema de pensiones en 1999 que entrará plenamente en vigor en 2003. El régimen relacionado con los ingresos pretende la neutralidad actuarial plena. Los elementos redistributivos comprenden la concesión de derechos de pensión a los desempleados o a los padres/madres durante los primeros cuatro años de vida de su hijo, y la pensión mínima garantizada. Estos elementos se financian con cargo a los presupuestos generales.

El reto de la viabilidad financiera se aborda a través de un mecanismo equilibrador automático incorporado al régimen de pensiones relacionadas con los ingresos. Está concebido para mantener constante el tipo de cotización en el 18,5 % de los ingresos, y funciona a través de un ajuste del índice aplicado al capital de pensión ficticio de la parte basada en el sistema de reparto. Si el número de cotizantes al sistema disminuye debido a una reducción de la actividad económica o a una evolución demográfica desfavorable, el índice se revisa a la baja. Además, la conversión del capital de pensión ficticio tiene en cuenta la esperanza de vida a la edad de la jubilación, con lo que neutraliza una causa importante del aumento del gasto en pensiones.

A superar el reto de la viabilidad financiera contribuirá también el gran fondo de regulación que se creó ya en 1960 para atenuar las fluctuaciones en el flujo de cotizaciones y desembolsos en concepto de pensiones. Se prevé que este fondo contribuirá al financiamiento a largo plazo del sistema de pensiones. En 2001, sus activos ascendían al 26 % del PIB.

Todos los riesgos financieros asociados al nuevo régimen de pensiones vinculadas a los ingresos (longevidad, número de cotizantes en descenso) los soportan los beneficiarios. No obstante, el sistema garantiza un alto grado de flexibilidad, tanto en lo que respecta a la elección de la edad de jubilación como a la posibilidad de combinar ingresos procedentes de una actividad remunerada y una pensión total o parcial. La neutralidad actuarial permitirá a las personas planear su vida laboral con vistas a obtener una pensión adecuada, con lo que ofrece grandes incentivos para una mayor tasa de actividad de los trabajadores de más edad (ya la más alta de la UE). Para esto se requiere, no obstante, que se mantengan la

empleabilidad y la capacidad de trabajar. En la actualidad, el gobierno trata de solucionar el problema del aumento de los permisos por enfermedad a través de un programa global dirigido a promover una mejor salud en la vida laboral. Si un elevado número de personas no logra conseguir derechos de pensión adecuados, los riesgos financieros se desplazan a los presupuestos generales (a través de la pensión mínima garantizada o las pensiones de invalidez).

La reforma sueca está basada en un amplio consenso político y está acompañada de un gran esfuerzo para mejorar el nivel de información de los participantes en el régimen de pensiones. Éstos reciben un estado anual del capital de pensión y un pronóstico de su futura pensión según distintas hipótesis (ritmo de aumento, tasa de rendimiento, edad de jubilación).

Conclusión

El sistema de pensiones sueco reformado deberá ser capaz de garantizar unas pensiones adecuadas de manera financieramente viable gracias a su concepción y a los mecanismos que tiene incorporados para el ajuste según la evolución económica y demográfica. También da lugar a un reparto justo de la responsabilidad financiera entre generaciones y responde a las necesidades de modernización por su buena adaptación a modelos de empleo flexibles. En la actualidad, los elementos de solidaridad financiados con cargo a impuestos son sólidos, incluidas las pensiones mínimas garantizadas, las pensiones de invalidez y de supervivencia y los derechos de pensión concedidos en el régimen de pensiones vinculadas a los ingresos durante interrupciones en la vida laboral por desempleo, permiso parental, etc.). No obstante, es de prever que el nivel de la pensión mínima garantizada disminuirá en relación con los ingresos. Los planes de pensiones profesionales basados en convenios colectivos están bien desarrollados, y pueden realizar una contribución significativa al mantenimiento de los ingresos tras la jubilación.

Estadísticas de referencia

	S						UE15					
Situación reciente en materia de ingresos (datos del PHCE de 1999)												
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 50 % de la mediana)	5	3	6	2	5	3	11	12	10	9	12	13
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 60 % de la mediana)	10	8	10	6	9	10	17	20	17	17	18	22
Desigualdad en la distribución de ingresos ¹	3,2	2,9					5,1	4,5				
Ingresos de las personas de 65 o más años como coeficiente de los ingresos de las personas de 0-64 años ¹	0,83		0,92		0,78		0,88		0,92		0,86	
Proyecciones a largo plazo del gasto en pensiones públicas (CPE 2001)												
	Nivel			% de aumento 2000-50	Nivel			% de aumento 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Coeficiente de dependencia de las personas mayores ²	26,9	34,5	42,0	58,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Gasto en pensiones públicas, % del PIB ³	9,0	10,7	10,7	18,9	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores que determinan la evolución del gasto en pensiones públicas (2000- 2050) ³	Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB				Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB							
<i>Dependencia demográfica</i>					3,9	6,4						
<i>+ Empleo</i>					-0,5	-1,1						
<i>+ Elegibilidad</i>					0,8	0,6						
<i>+ Nivel de las prestaciones</i>					-2,6	-2,8						
<i>= Total (incluido el residuo)</i>					1,7	3,1						
Gasto en pensiones SEEPROS (1999) ⁴					12,2	12,7						
Margen para que las políticas puedan garantizar unas pensiones sostenibles												
<i>Empleo (2001)</i>	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
Tasa de empleo (15-64) ⁵	71,7		73,0		70,4		63,9		73,0		54,9	
Tasa de empleo (55-64) ⁵	66,5		69,1		63,8		38,5		48,6		28,8	
Edad de salida efectiva del mercado laboral ⁶	63,2		63,3		62,7		ND		ND		ND	
<i>Finanzas públicas (2001) ⁷</i>												
Deuda pública, % del PIB					56,6						62,8	
Saldo presupuestario, % del PIB					4,8						-0,8	
Notas:												
1. Fuente: PHCE-BDU, Eurostat, versión de diciembre de 2002. Los datos relativos al Reino Unido son provisionales. Se revisarán las ponderaciones correspondientes a los datos de España. Los datos de Suecia sólo se refieren a las personas menores de 85 años; véase la nota metodológica.												
2. Fuente: EUROSTAT, proyecciones demográficas. Número de personas de 65 o más años como porcentaje de las personas de 15 a 64 años.												
3. Fuente: Comité de política económica, Informe sobre los desafíos presupuestarios que plantea el envejecimiento de la población, 24 de octubre de 2001. Véase la nota metodológica.												
4. Fuente: SEEPROS, Eurostat; véase la nota metodológica.												
5. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001.												
6. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001. Se está discutiendo todavía el método de cálculo.												
7. Fuente: Comisión Europea, DG ECFIN.												

REINO UNIDO

Características principales del sistema de pensiones

El primer pilar del sistema de pensiones del Reino Unido consiste en una pensión básica uniforme y una pensión adicional vinculada a los ingresos, la *State Second Pension*, que sustituye al anterior *State Earnings-Related Pension Scheme* (SERPS, introducido en 1978). Estos dos niveles del primer pilar se financian a través de cotizaciones relacionadas con los ingresos al Seguro Nacional. La edad de jubilación es de 65 años para los hombres y 60 para las mujeres. La legislación prevé para el año 2020 la igualación a los 65 años de la edad a la que puede empezar a percibirse una pensión estatal. Para poder percibir la pensión uniforme completa se requiere un período de cotización al Seguro Nacional de 44 años en el caso de los hombres y de 39 en el de las mujeres. La percepción de las pensiones no es posible antes de la edad legal, pero sí se puede aplazar y obtener a cambio prestaciones más elevadas ($7^{1/2}$ % por año de aplazamiento).

Una característica peculiar del sistema de pensiones del Reino Unido es la posibilidad de renunciar a participar en el régimen vinculado a los ingresos de la parte del primer pilar basada en el sistema de reparto. Para ello es preciso estar cubierto por un plan de pensiones profesional o personal que proporcione prestaciones equivalentes o mejores que dicha parte del régimen reglamentario. Alrededor del 60 % de los trabajadores está cubierto por planes externos y tiene derecho a una bonificación de la cotización al Seguro Nacional.

Los planes de pensiones profesionales tienden a estar establecidos por cada empleador y son en general del tipo de prestaciones definidas, con pensiones basadas en los años de servicio y el salario final. Hay, no obstante, una tendencia hacia los planes de aportaciones definidas. En 2000/01, alrededor del 44 % de la población en edad de trabajar realizaba aportaciones a un plan de pensiones profesional o personal, mientras que el 60 % de los hogares de pensionistas tenía ingresos procedentes de un plan de pensiones profesional, y el 71 % ingresos procedentes de inversiones (incluidas pensiones personales).

Las pensiones personales se introdujeron en 1988 para ofrecer una segunda pensión privada a las personas que no tenían acceso a un plan de pensiones profesional o que cambiaban de trabajo con frecuencia (si bien antes de 1988 existían los Contratos de renta de jubilación, semejantes a las pensiones personales). El 12 % de los asalariados y el 44 % de los autónomos están realizando aportaciones a planes de pensiones personales. A fin de hacer más atractivas las segundas pensiones privadas, en abril de 2001 se introdujeron las denominadas *Stakeholder Pensions*. Estas pensiones tienen cargos bajos y simples (máximo 1 % del valor del fondo por año), flexibilidad para que los participantes modifiquen las aportaciones o cambien de plan sin penalización financiera alguna, obligaciones tributarias simplificadas, con un límite de contribución de 3 600 £ al año, y están abiertas por vez primera a quienes no perciben ingresos. En marzo de 2002 se habían vendido 815 000 pensiones de este tipo.

El régimen, no contributivo, de garantía de ingresos mínimos (MIG, por sus siglas en inglés), proporciona ayuda, supeditada a los recursos, a las personas de más de 60 años, dependiendo de sus ingresos y su capital. A una persona soltera que cumpla las condiciones, este régimen le garantiza unos ingresos semanales de al menos 98,15 £, que es alrededor del 30 % más que la pensión básica estatal uniforme completa, de 75,50 £.

En 1999/2000, el 57 % de los ingresos por concepto de pensiones provino de fuentes estatales, y el 43 % del sector privado.

Retos

Entre 1979 y 1996 los ingresos netos medios de los hogares de pensionistas aumentaron en un 64 %, mientras que los ingresos medios aumentaron en un 36 %; no obstante, los ingresos de la quinta parte más pobre de los pensionistas experimentaron un aumento de sólo el 30 %. Esta diferencia se debe sobre todo al incremento de los ingresos provenientes de pensiones profesionales y privadas, que benefició a todos los pensionistas, a excepción de los más pobres. El régimen de garantía de ingresos mínimos se introdujo para elevar los ingresos de este grupo. Este régimen ha incrementado los ingresos de las personas mayores más pobres, pero su requisito de reducción de una libra de prestación por cada libra extra percibida por el beneficiario de otras fuentes significa que los esfuerzos de ahorro de muchas personas de bajos ingresos no se traduce en un nivel de vida más alto tras la jubilación. Alrededor de una quinta parte de los pensionistas viven en hogares con ingresos por debajo del 60 % de la mediana.

El SERPS proporcionaba una pensión del 20 % de la media de los ingresos de toda la vida revaluados únicamente a los asalariados, y los que ganaban menos sólo acumulaban unos derechos de pensión muy reducidos. Alrededor del 60 % de los trabajadores que renunciaron a participar en el SERPS y tenían en cambio planes de pensiones profesionales/privados tienden a tener mejores tasas de sustitución de ingresos. Un reto importante será garantizar que más personas tienen acceso a oportunidades (y hacen uso de ellas) para conseguir un nivel de vida más alto tras la jubilación.

Mientras que conseguir unas pensiones adecuadas se convirtió en uno de los principales desafíos durante los años ochenta y noventa, la viabilidad financiera parece estar garantizada durante mucho tiempo. El gasto en pensiones públicas ascendió al 5,5 % del PIB en 2000 y, según las proyecciones del Comité de política económica, disminuirá al 4,4 % para el año 2050, lo que refleja un menor aumento del coeficiente de dependencia de las personas mayores que en el resto de la UE y, sobre todo, la indización de las pensiones básicas según los precios, de modo que su valor disminuirá en relación con los ingresos. Estas proyecciones se realizaron sin tener en cuenta el nuevo Crédito de pensión y la Segunda pensión estatal, que harán que el gasto en pensiones públicas se mantenga en general en su nivel actual.

Dada la importancia de la previsión social privada, la actual diversidad y complejidad de los planes privados de pensiones plantea retos especiales. Las personas tienen toda una gama de opciones cuando empiezan a trabajar o cambian de empleo. El gran número de planes existente suscita dudas en cuanto a la posibilidad de ejercer una supervisión estrecha. Muchos planes de pensiones tienen una considerable cartera de acciones, con un alto rendimiento histórico, pero que introducen un elemento de volatilidad. Muchos planes de pensiones y aseguradoras de vida parecen haber resultado muy perjudicados por la mala marcha reciente de los mercados de valores mundiales. Para los empleadores que financian un plan de prestaciones definidas esto aumenta los costes futuros potenciales de proporcionar tales prestaciones y puede haber contribuido a un cambio hacia los planes de aportaciones definidas, en los que el riesgo de las inversiones lo soportan en mayor medida los beneficiarios.

Aunque el Reino Unido ya cumple los objetivos de empleo de Lisboa y Estocolmo, hay aún margen para mejorar. La edad media de jubilación efectiva es de 62 años en el caso de los hombres y de 59 en el de las mujeres. El 55 % de los hombres y una tercera parte de las mujeres se jubilan antes de la edad reglamentaria para percibir la pensión del Estado; el 10 % de las jubilaciones anticipadas está asociada a las condiciones de jubilación de un plan de pensiones profesional, el 30 % a enfermedad y el 14 % está promovida por el empleador. Si bien en el régimen estatal de pensiones no existe la opción de la jubilación anticipada, el ingreso mínimo garantizado puede solicitarse a partir de los 60 años tanto por los hombres como por las mujeres. Los hombres entre los 60 y los 64 años que soliciten el ingreso mínimo garantizado no están obligados a buscar trabajo. Los fondos de pensiones profesionales a menudo establecen paquetes de jubilación anticipada.

Estrategia adoptada

Durante los últimos años se han adoptado una serie de medidas para abordar los problemas relacionados con la adecuación de las pensiones. A partir de 2003, el nuevo crédito de pensión sustituirá al ingreso mínimo garantizado. Este nuevo régimen deberá estar al alcance no sólo del 25 % más pobre de los hogares, sino de alrededor de la mitad de todos los hogares de personas mayores de 60 años. Dará derecho a las personas solteras de más de 60 años a un ingreso de al menos 100 £ a la semana (de 154 £ en el caso de parejas), y garantizará que los mayores de 65 años puedan recibir importes adicionales de otras pensiones o ahorros hasta un cierto límite por encima del nivel mínimo garantizado sin pérdida de sus derechos al crédito de pensión. Las condiciones para poder acceder al crédito de pensión son también menos estrictas que para el acceso a las prestaciones tradicionales relacionadas con los ingresos. A partir de los 60 años, no hay que declarar los ahorros que se tengan por debajo de 6 000 £, y a partir de los 65 la mayoría de las personas no tendrá que declarar las variaciones de su renta durante períodos fijos de cinco años. El gobierno del Reino Unido se ha comprometido a indizar la parte garantizada del crédito de pensión según los ingresos durante el resto de su mandato.

La introducción de la Segunda pensión estatal en abril de 2002 permitirá a las personas con ingresos más bajos acumular más derechos de pensión. Además, se les concederán derechos a la segunda pensión por períodos en los que no puedan trabajar por responsabilidades de prestación de cuidados o incapacidad. Las personas que ganen entre el límite mínimo de ingresos (3 900 £ al año) y 10 800 £ devengarán derechos de pensión como si hubieran ganado 10 800 £. A partir de 2002, las personas de ingresos bajos y moderados que en vez participar en el régimen estatal opten por un plan de pensiones profesional recibirán un complemento para garantizar que también se beneficien de las mejoras derivadas de la segunda pensión estatal.

Con respecto al empleo de los trabajadores de más edad, en el informe de estrategia nacional se presentan varias iniciativas que deberán tener efectos positivos. La unificación de los servicios de prestaciones y de empleo hará posible llegar hasta las personas que perciben prestaciones por invalidez o enfermedad. Se puede ofrecer a las personas con discapacidad apoyo especializado para ayudarles a permanecer en el mercado laboral (*New Deal for Disabled People*). Los solicitantes de empleo mayores de 50 años pueden recibir un complemento de los ingresos (*Employment Credit*) durante un máximo de 52 semanas si aceptan un trabajo o se convierten en trabajadores autónomos; también se ofrecen becas de formación en el marco del programa *New Deal 50 plus*. Se sigue también la política de alentar a las personas a seguir trabajando después de la edad de jubilación. Los trabajadores pueden aplazar la solicitud de la pensión, o incluso volver al trabajo cuando la han

solicitado, y ganar así incrementos. En la actualidad, el período máximo de aplazamiento es de cinco años. A partir de abril de 2010, no habrá límite de tiempo y la tasa incremental aumentará a alrededor del 10,4 % por cada año completo de aplazamiento. La estrategia más amplia del envejecimiento activo trata de promocionar prácticas de empleo no discriminatorias por razón de la edad entre los empleadores en la etapa previa a la legislación sobre la edad prevista para 2006.

Los desafíos que plantea la previsión social privada se están incorporando en la actualidad a la agenda política. Recientemente se presentaron dos informes realizados por encargo del gobierno (los informes Pickering y Sandler) en los que se contienen propuestas para la simplificación de los productos y la legislación de pensiones, un mejor asesoramiento a los consumidores, un mejor acceso a los productos de ahorro para los consumidores de menor renta y una reducción de las cargas administrativas sobre planes y empleadores. En el informe Pickering se sugiere también un cambio en la función del organismo regulador. Estos informes servirán de base a un próximo libro verde sobre las pensiones, que abordará una amplia gama de cuestiones relativas a las mismas, incluida la promoción del empleo entre los trabajadores de más edad y el hacer posible que las personas ahorren para que puedan ver cumplidas sus expectativas con respecto a la jubilación. El papel de la Autoridad reguladora de las pensiones profesionales (OPRA, por sus siglas en inglés) está también sometido a revisión en la actualidad, y las conclusiones de esta revisión se tendrán en cuenta asimismo en el libro verde.

Aunque el nivel del gasto público en pensiones es bajo y estará en el futuro muy por debajo del nivel de gasto de todos los demás Estados miembros, la viabilidad financiera de los regímenes públicos no plantea problemas. La estrategia para garantizar la viabilidad financiera de todo el sistema de pensiones se basa en que una proporción creciente del gasto en pensiones se financie mediante los ahorros que acumulen los trabajadores durante su vida laboral. El Reino Unido trata de garantizar la estabilidad de las inversiones en los planes de pensiones basados en la capitalización siguiendo políticas macroeconómicas apropiadas, y está considerando mejoras en el marco legislativo y supervisor.

Conclusión

El Reino Unido ha realizado progresos considerables en lo que respecta a los retos de la adecuación, pero todavía no se sabe en qué medida servirán para reducir los riesgos de pobreza de las personas mayores y elevar el nivel de vida relativo de los pensionistas. Si bien algunas medidas tendrán un importante efecto a corto plazo, pasarán decenios antes de que otras produzcan sus efectos plenos. Para los que van a alcanzar la edad de jubilación en el futuro próximo, trabajar durante más tiempo sigue siendo la forma más eficaz de elevar su nivel de vida; las reformas recientes han mejorado de manera considerable los incentivos para que así lo hagan.

La viabilidad financiera parece estar plenamente bajo control, pero depende en mayor medida que en otros países del comportamiento de los promotores privados de pensiones. El informe de estrategia nacional no permite extraer conclusiones sobre la viabilidad financiera de estos planes privados. Si la previsión social privada proporciona una cobertura o unas pensiones significativamente menores de lo previsto, los gobiernos futuros podrían tener que hacer frente a un aumento de las solicitudes de prestaciones supeditadas a los recursos.

Estadísticas de referencia

	UK						UE15					
Situación reciente en materia de ingresos (datos del PHCE de 1999)												
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 50 % de la mediana)	12	11	11	7	12	13	11	12	10	9	12	13
Tasa de riesgo de pobreza ¹ (con el 60 % de la mediana)	19	21	18	17	20	25	17	20	17	17	18	22
Desigualdad en la distribución de ingresos ¹	5,4	4,1					5,1	4,5				
Ingresos de las personas de 65 o más años como coeficiente de los ingresos de las personas de 0-64 años ¹	0,78		0,81		0,75		0,88		0,92		0,86	
Proyecciones a largo plazo del gasto en pensiones públicas (CPE 2001)												
	Nivel			% de aumento 2000-50	Nivel			% de aumento 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Coeficiente de dependencia de las personas mayores ²	23,8	29,2	42,0	76,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Gasto en pensiones públicas, % del PIB ³	5,5	4,9	4,4	-20,0	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores que determinan la evolución del gasto en pensiones públicas (2000- 2050) ³	Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB				Contribución a la variación en puntos porcentuales del PIB							
<i>Dependencia demográfica</i>	2,4				6,4							
<i>+ Empleo</i>	0,0				-1,1							
<i>+ Elegibilidad</i>	-0,1				0,6							
<i>+ Nivel de las prestaciones</i>	-3,4				-2,8							
<i>= Total (incluido el residuo)</i>	-1,0				3,1							
Gasto en pensiones SEEPROS (1999) ⁴	11,5				12,7							
Margen para que las políticas puedan garantizar unas pensiones sostenibles												
<i>Empleo (2001)</i>	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
Tasa de empleo (15-64) ⁵	71,7		78,3		65,1		63,9		73,0		54,9	
Tasa de empleo (55-64) ⁵	52,3		61,7		43,1		38,5		48,6		28,8	
Edad de salida efectiva del mercado laboral ⁶	63,2		64,2		62,0		ND		ND		ND	
<i>Finanzas públicas (2001) ⁷</i>												
Deuda pública, % del PIB	39,1						62,8					
Saldo presupuestario, % del PIB	0,7						-0,8					
Notas:												
1. Fuente: PHCE-BDU, Eurostat, versión de diciembre de 2002. Los datos relativos al Reino Unido son provisionales. Se revisarán las ponderaciones correspondientes a los datos de España. Los datos de Suecia sólo se refieren a las personas menores de 85 años; véase la nota metodológica.												
2. Fuente: EUROSTAT, proyecciones demográficas. Número de personas de 65 o más años como porcentaje de las personas de 15 a 64 años.												
3. Fuente: Comité de política económica, Informe sobre los desafíos presupuestarios que plantea el envejecimiento de la población, 24 de octubre de 2001. Véase la nota metodológica.												
4. Fuente: SEEPROS, Eurostat; véase la nota metodológica.												
5. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001.												
6. Fuente: Encuesta europea de población activa, 2001. Se está discutiendo todavía el método de cálculo.												
7. Fuente: Comisión Europea, DG ECFIN.												