

Política de pensiones a nivel europeo

Proyecto SociAll de la CES

Autor: Bryn Davies, Director de Union Pension Services Ltd. (Reino Unido) y actuario consultor

Documento de síntesis

Este Informe es la última etapa del Proyecto SociAll de la CES, en apoyo de los objetivos sindicales en el ámbito de la protección social, incluida la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

A partir de la información contenida en los informes nacionales de los 12 países que participan en el proyecto, se ha informado de un amplio abanico de retos para lograr una cobertura formal y efectiva y la adecuación de las pensiones. Los retos más significativos y frecuentemente mencionados fueron los siguientes:

- Económicos y fiscales, es decir, la creencia invariable por parte de los gobiernos de que las mejoras en la protección social son inasequibles y de que hay que tener poco en cuenta sus consecuencias sociales;
- Demográfico: la creencia por parte de los gobiernos de que la única manera de hacer frente al aumento de la longevidad era reducir el nivel de las prestaciones de las pensiones, normalmente mediante el aumento de la edad normal de jubilación;
- Mercado del trabajo: la forma en que las malas condiciones del mercado de trabajo y la calidad del empleo, incluidos factores como los bajos salarios, el desarrollo de nuevos modelos atípicos de empleo y la economía informal y la discriminación por razón de sexo, alimentan la inadecuación de las pensiones; y
- Estructurales y paramétricos: la estructura y las normas de los regímenes de pensiones proporcionan prestaciones inadecuadas.

Los elementos de un programa para abordar estos retos son:

- Un mayor énfasis dentro de la UE en los objetivos sociales frente a los objetivos económicos, en línea con el Pilar Europeo de Derechos Sociales, su Plan de Acción de aplicación y su papel en la dirección de las recomendaciones del Semestre de la UE;
- Una comprensión más adecuada de la "sostenibilidad" de los sistemas de pensiones que tenga en cuenta el aumento de la proporción de personas mayores en la población total y el coste total de las pensiones (el traspaso de los costes del sector público al privado, como se recomienda con frecuencia, no supone una reducción de costes)



- - Una estrategia del mercado laboral de "convergencia al alza" que tenga un impacto positivo en la evolución de los índices de dependencia económica y, por tanto, en la adecuación y la sostenibilidad;
 - - La mejora de la integración en el mercado laboral a lo largo de toda la vida laboral, con la cobertura de las pensiones para todas las formas de trabajo remunerado, incluido el trabajo por cuenta propia y el empleo atípico;
 - - El desarrollo ulterior de una definición de trabajo de "adecuación" que logre el objetivo de la EPSR y de la CES de "Envejecer con dignidad";
 - - Directrices para la estructura y los parámetros apropiados de prestación de pensiones que, de acuerdo con las diferentes características nacionales, conduzcan a la prestación de pensiones adecuadas;
 - - El desarrollo de indicadores más apropiados y precisos, desglosados por género y grupos de edad, que dirijan adecuadamente la atención a las deficiencias existentes (y a las opciones políticas) tanto en la integración laboral como en la protección social; y
 - - La aplicación de los indicadores mejorados para supervisar la aplicación de los objetivos sociales de la EPSR; la Recomendación; las REP; y el cuadro de indicadores sociales.



Índice

1	Antecedentes	4
1.1	Resumen del informe	4
1.2	La política de pensiones en la UE	4
1.3	La orientación estratégica del proyecto	6
2	Retos de la prestación de pensiones	7
2.1	Panorama general	7
2.2	Retos económicos y fiscales	8
2.3	Retos demográficos	10
2.4	Retos del mercado laboral	16
2.5	Retos estructurales y paramétricos	18
3	Políticas para afrontar los retos	22
3.1	Temas de los informes nacionales	22
3.2	Una comprensión adecuada de la sostenibilidad	23
3.3	Una estrategia integrada de la política de empleo y pensiones	24
3.4	Adecuación - Cuestiones de estructura y parámetros	25
4	Indicadores y puntos de referencia	27
4.1	Introducción	27
4.2	Sostenibilidad	28
4.3	Demografía	29
4.4	Mercado del trabajo	32
4.5	Adecuación	35
4.6	Resumen de las propuestas de indicadores y puntos de referencia	38
5	Los sindicatos y la política de pensiones	40
	Apéndices	43
	Bibliografía	48



1 Antecedentes

1.1 Resumen del informe

Este informe es la fase final del proyecto SociAll (Protección social para todos) de la CES. Su objetivo es reforzar la capacidad de los sindicatos, tanto a nivel nacional como de la Unión Europea (UE), para influir en la elaboración de políticas en materia de pensiones y protección social. Sobre la base de la investigación realizada en etapas anteriores del proyecto, incluidos en particular los informes nacionales, elabora una metodología basada en el conocimiento práctico para que los sindicatos contribuyan a la determinación de políticas en todo el espectro de la prestación de pensiones, con el objetivo de una convergencia al alza. La protección social es solo una parte del abanico de políticas sociales que determinan la calidad de vida de las generaciones mayores y debe entenderse en todo momento que la atención sanitaria y social, así como las cuestiones relativas a la vivienda, son también cruciales para lograr el objetivo de Envejecer con Dignidad.

El informe aborda la política de pensiones a nivel europeo. Ofrece una visión general de los retos nacionales recurrentes para una prestación de pensiones eficaz y adecuada, basándose en lo que se ha aprendido de las encuestas nacionales y de los Informes Nacionales (Sección 2). No se trata simplemente de un resumen de las cuestiones planteadas en los Informes Nacionales, sino que también se basa en las enseñanzas generales que proporcionan. A continuación, examina la gama de soluciones que abordan estos retos, incluidas las que han sido consideradas por los sindicatos (Sección 3). Seguidamente, el Informe revisa los indicadores utilizados para evaluar los avances en la consecución de los objetivos pertinentes en el ámbito de la protección social, señalando las deficiencias de los indicadores actuales y los casos en que deberían introducirse otros nuevos o adicionales (Sección 4). Por último, resume y establece recomendaciones y directrices a nivel de la UE para los interlocutores sociales y las instituciones europeas (Sección 5).

El informe se basa en la información de los doce países que han participado en el proyecto: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, España, Francia, Italia, Letonia, Polonia, Rumanía y Suecia. Aunque la selección de estos países no está pensada para ofrecer una muestra estadísticamente representativa, ofrecen una amplia gama de ejemplos informativos que se han utilizado para identificar los retos y el camino adecuado a seguir.

1.2 La política de pensiones en la UE

- Uno de los objetivos declarados de la Unión Europea es la convergencia al alza de los derechos sociales, incluida la igualdad de oportunidades en el acceso al mercado laboral, unas condiciones de trabajo justas y empleos de calidad y una protección social adecuada. Esto se resume en los 20 principios establecidos en el Pilar Europeo de Derechos Sociales (EPSR) (Comisión Europea, 2017). Los objetivos también se desarrollan a través de la Recomendación del Consejo sobre el acceso a la protección social de los trabajadores y los autónomos (la Recomendación) (Comisión Europea, 2019).



- El cumplimiento del Pilar debe lograrse en el marco de la Gobernanza Económica Europea (GEE) (Comisión Europea, 2021). La CES ha buscado una reforma completa del actual sistema de gobernanza económica de la UE para acabar con la austeridad, fomentar la inversión y dejar de presionar sobre los salarios y la negociación colectiva. Considera que "una Unión Económica y Monetaria (UEM) más profunda debe ir acompañada de una fuerte dimensión social, con indicadores sociales y medioambientales como característica integral" (CES, 2021).
- Lamentablemente, la experiencia demuestra que las políticas nacionales en materia de pensiones se han visto más influenciadas por los objetivos económicos de la Unión Europea que por sus objetivos sociales (Guardiancich, Iudicone, Natali, & Raitano, 2019). Las principales razones de este desequilibrio son la presión de los mercados financieros, la articulación más explícita de los objetivos económicos, unas sanciones más estrictas y seguras en caso de incumplimiento de los objetivos económicos y la decisión por parte de los responsables políticos de conceder mayor urgencia a las medidas económicas que a las sociales. La Recomendación del Consejo sobre el acceso a la protección social de los trabajadores y los autónomos repite este patrón (CES, 2019).
- El resultado es que el doble objetivo de una protección adecuada de los ingresos en la vejez y la sostenibilidad financiera de las pensiones se ha interpretado con demasiada frecuencia como un conflicto. Existe una larga historia de asimetría de competencias entre los ámbitos de la política económica y social. El primero se ha considerado más importante, mientras que el segundo ha sido débil y marginal (Sabato, Corti, Spasova y Vanhercke, 2019). Esta asimetría se demuestra en el ámbito de las pensiones con un fracaso consistente en lograr una comprensión adecuada de la sostenibilidad, como se analiza en detalle en la sección 2.
- La articulación más clara de las políticas de la UE en materia de protección social es a través de las Recomendaciones Específicas por País (REP) que emanan del proceso del Semestre Europeo. En ellas se ha dado siempre prioridad a las medidas que abordan los aspectos fiscales de los sistemas nacionales de jubilación frente a las relacionadas con la adecuación. Esta asimetría se ha visto agravada por otras tendencias políticas de la UE, ya que la comprensión errónea de la sostenibilidad financiera de las pensiones es una parte crucial de la estrategia de la UE para la consolidación fiscal. También refleja las tendencias globales en la gobernanza de las pensiones. En términos sencillos, demasiados responsables políticos tienen una mentalidad ideológica que da por sentado que el gasto en protección social debe restringirse para lograr objetivos económicos, sin prestar la atención que merecen a las cuestiones de adecuación y cobertura.
- Dada la importancia y la relevancia del Pilar Europeo dentro de este proceso, es importante supervisar su aplicación dentro del Semestre Europeo y las consecuencias para el equilibrio entre la Gobernanza Económica y la Social. También es importante realizar un seguimiento sistemático de las REP en el ámbito de las

With the financial support of the European Union



pensiones. Sin embargo, existen tres problemas en el funcionamiento de las REP hasta la fecha (Guardiancich, Iudicone, Natali y Raitano, 2019): En primer lugar, existe una falta de equilibrio en las REP entre las relacionadas con la sostenibilidad fiscal y las relacionadas con la adecuación de las pensiones. No solo la proporción entre ambas ha sido de aproximadamente 10:1 durante el período 2011-18, sino que además la Comisión no evalúa explícitamente si los países individuales han cumplido las recomendaciones de adecuación en los Informes por país; En segundo lugar, la autoridad legal para las recomendaciones sobre adecuación es débil frente a la autoridad para las medidas fiscales; y aunque la mayoría de las REP son explícitas y formales, el cumplimiento de los objetivos sociales es mayoritariamente voluntario; y en tercer lugar, algunas de las REP que se refieren a la adecuación solo promueven los fondos de pensiones complementarios, aunque no hay pruebas de que contribuyan necesariamente a una protección justa y eficaz de la vejez. El Pilar Europeo de Derechos Sociales va acompañado de un "cuadro de indicadores sociales", que se utiliza para supervisar la aplicación de los RSE mediante el seguimiento de las tendencias en 12 ámbitos (Comisión Europea, 2019). Sin embargo, existe la preocupación de que el cuadro de indicadores sociales debería ser más ambicioso, por ejemplo, desglosando los datos no solo por género, sino también por edad, discapacidad y composición del hogar, para tener en cuenta una serie de vulnerabilidades al medir las condiciones de vida. Evidentemente, cuanto más sana sea la economía, más capaz será de mantener a todos sus ciudadanos, sobre todo a los que dependen de la protección social. Sin embargo, la

- impacto social. Como resultado, muchos Estados miembros han reducido el gasto en protección social, argumentando que los sistemas redistributivos no son sostenibles y concluyendo que debe haber un cambio hacia una mayor dependencia de los enfoques de contribución definida y de capitalización para la provisión de pensiones.
- Este enfoque no es necesario. La CES ha pedido que se reequilibren las prioridades sociales y económicas en un marco reformado del GEE (CES, 2019). El EPSR y la Recomendación ofrecen una oportunidad para promover la sostenibilidad fiscal al servicio de la inclusión, la eficacia y la adecuación de las pensiones, y promover los derechos consagrados en el EPSR. Aunque la DG ECFIN se ha referido a las pensiones, la sanidad y los cuidados de larga duración como "costes del envejecimiento", sería mejor hablar de la "dignidad del envejecimiento" y de las posibles formas, hasta ahora descuidadas en el GEE, de hacer sostenible este concepto.

-



1.3 La orientación estratégica del proyecto

1.4 Se propone que el objetivo del proyecto se defina como "Envejecer con dignidad". Teniendo en cuenta los diferentes contextos nacionales, debería promover políticas que hagan que la protección social sea altamente inclusiva, justa, solidaria, adecuada, eficaz y sostenible. Dado el contexto europeo descrito anteriormente, debería poner de relieve los problemas del sistema de pensiones frente a los objetivos de los sindicatos y apoyar los argumentos que podrían utilizarse, tanto a nivel nacional como de la UE, para presionar por la aplicación de los objetivos del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

- Un enfoque global del "Envejecimiento Digno" debe abordar las siguientes prioridades, en línea con las que ha identificado la CES (CES, 2019):

- Colmar las lagunas en el acceso a la protección social, garantizando una cobertura formal obligatoria y efectiva a todos los trabajadores y autónomos por igual, teniendo en cuenta las especificidades de los sistemas nacionales;

- Mejorar la integración en el mercado laboral y la calidad del trabajo, para permitir la acumulación efectiva de prestaciones de jubilación adecuadas, además de abordar el efecto de la discriminación de género y otras formas de discriminación y, por tanto, contribuir a la sostenibilidad del sistema;

- Garantizar la adecuación de las pensiones públicas a través de reformas previsibles y coherentes, que garanticen también el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones;

- Garantizar la seguridad de los ingresos a todos los ciudadanos y residentes, sin discriminación, con regímenes altamente inclusivos y adecuados, combinados con una estrategia de mercado de trabajo de "convergencia al alza e impulso a los servicios públicos de empleo";

- Garantizar una sanidad pública de alta calidad y universal y unos cuidados de larga duración accesibles como parte integrante de los sistemas de protección social; y

- Comprometerse en la asignación adecuada y apropiada del gasto público, para proporcionar los recursos necesarios a la concreción de estos derechos.

Los sistemas legales públicos y de financiación colectiva deben desempeñar un papel fundamental en la universalidad y adecuación de la protección social. Basados en la universalidad, el reparto de riesgos, la solidaridad y la equidad, siguen siendo los medios más eficaces para garantizar una cobertura y unas prestaciones elevadas. El papel de los sistemas profesionales y privados puede ser importante, aunque solo complementario, dados los resultados inciertos y desiguales en toda Europa.

Es pertinente señalar que este enfoque está en consonancia con la opinión expuesta en el Informe de Derechos Fundamentales 2018 de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2018). Este planteamiento favorece un enfoque que:



"... explora el lento pero inexorable cambio de modo de pensar en la vejez en términos de "déficits" que crean "necesidades" a uno más amplio que abarca un enfoque "basado en los derechos" hacia el envejecimiento. Este cambio de paradigma, que evoluciona gradualmente, se esfuerza por respetar el derecho fundamental a la igualdad de trato de todas las personas, independientemente de su edad, sin descuidar la protección y el apoyo a quienes lo necesitan. Un enfoque basado en los derechos humanos no contradice la realidad de las necesidades específicas de la edad; al contrario, un enfoque basado en los derechos permite satisfacer mejor las necesidades, según sea necesario, enmarcándolas en una narrativa basada en los derechos humanos".

2 Retos de la prestación de pensiones

2.1 Panorama general

Esta sección ofrece una visión general, desde la perspectiva de la UE, de los retos nacionales más importantes para una prestación de pensiones eficaz y adecuada. La información se ha obtenido a través de las encuestas nacionales de las centrales sindicales designadas y de los informes nacionales redactados por expertos nacionales en pensiones, en colaboración con las centrales sindicales. Los antecedentes del sistema de pensiones en estos países se encuentran en el Apéndice 1.

Los retos que se han identificado a través del estudio que se ha llevado a cabo a nivel nacional son muchos y dispares, con una proporción significativa que es específica del contexto nacional de los respectivos países. Sin embargo, a grandes rasgos, los retos pueden clasificarse de forma útil, con el fin de estructurar este informe, bajo los siguientes epígrafes:

- Económico y fiscal;
- Demográfico;
- Mercado del trabajo; y
- Estructural y paramétrico.

Estos retos se abordan sucesivamente a continuación. Sin embargo, debe entenderse que, en la práctica, la mayoría de los retos son multidimensionales e incorporan varias de estas diferentes categorías. Por ejemplo, una propuesta de aumento de la edad de jubilación puede plantearse como una medida fiscal para reducir el coste de la protección social, o como una medida del mercado laboral, o como una respuesta a la prolongación de la vida, o simplemente como un parámetro.

2.2 Retos económicos y fiscales

- De los Informes Nacionales se desprende que el reto más importante para la mejora de las pensiones es la afirmación, respaldada por muchos gobiernos, de que el coste de una protección social eficaz y adecuada es inasequible. Los Informes Nacionales señalan la forma en que los gobiernos nacionales interpretan invariablemente la



necesidad de un sistema de pensiones sostenible casi totalmente en términos financieros, ignorando ampliamente la necesidad de cumplir también los objetivos sociales. Varios informes piden que se replantee lo que constituye la sostenibilidad o hacen hincapié en que lo que constituye un sistema sostenible es, en el fondo, una cuestión política más que económica.

- Los datos muestran que la situación varía considerablemente de un país a otro. En el Apéndice 2 se ofrece información sobre las circunstancias de los 12 países incluidos en el Proyecto, extraída del Informe sobre el Envejecimiento 2018 de la UE (Comisión Europea, 2018). Este incluye proyecciones de gasto en pensiones públicas expresado como porcentaje del PIB. Durante el período hasta 2070 se espera que estos costes:
- Se reduzcan en siete de estos Estados miembros (Croacia, Francia, Italia, Letonia, Polonia, España y Suecia); y
- Aumenten en cinco de estos Estados miembros (Austria, Bélgica, Bulgaria, Alemania y Rumanía).
- El cambio para el conjunto de la UE27 es una reducción de la parte del PIB que se gasta en pensiones públicas del 11,9% al 11,4%, una caída de 0,5 puntos porcentuales. Las caídas más importantes en los 12 países se dan en Croacia, del 10,6% al 6,8%, y en Francia, del 15,0% al 11,8%. Tales reducciones, previstas para varios Estados miembros, deben hacer temer que se produzcan carencias masivas en la futura protección social. Si hay que proteger la prestación, si no mejorarla, es axiomático que, a medida que aumente el número de personas mayores, también lo harán los costes relacionados con la edad. Dada la magnitud del aumento previsto de la proporción de personas mayores en la población total, con un incremento previsto para la UE27 del 20% al 30% de la población de 65 años o más entre 2020 y 2070, la equidad intergeneracional requiere un aumento adecuado de la parte del PIB destinada al gasto social para las personas mayores. El reto será aún mayor cuando se necesite lo que los sindicatos consideran mejoras necesarias en la prestación.
- El nivel de gasto en protección social es, en última instancia, una decisión política, con o sin el cambio demográfico que se produzca. No hay nada que se dé a priori sobre qué nivel de gasto en pensiones es social y políticamente aceptable. Eso lo decide cada país en cada momento. Sin embargo, existen limitaciones en cuanto a lo que se puede permitir, dependiendo sobre todo del punto de partida. Estas limitaciones incluyen la aceptabilidad política de la cantidad y el ritmo de cualquier aumento para tener en cuenta este cambio demográfico y la mejora de las normas de prestación que se necesitan para lograr los objetivos del Pilar Europeo de Derechos Sociales y de la CES.
- Los factores económicos influirán en lo que es factible lograr y políticamente aceptable. La prestación de las pensiones no puede aislarse de lo que ocurre en el resto de la economía, incluso si hacemos caso omiso de los burdos llamamientos a la austeridad por parte de aquellos intereses que quieren recortes en el gasto público por su propio bien. Los retos económicos que se plantean en las encuestas y en los



Informes Nacionales, dentro de los cuales se pretende mejorar la protección social, son los siguientes:

- Un crecimiento económico lento;
- Inversión inadecuada y bajo crecimiento de la productividad;
- Los bajos tipos de interés, que hacen improductivo el ahorro; y
- La creciente desigualdad de ingresos y de capital, que hace que aumente el número de personas que tienen dificultades para llegar a fin de mes y para las que es difícil, o imposible, prever su jubilación.

Ninguno de estos factores tiene que ver directamente con la protección social, pero los datos destacan que su resolución contribuiría a aliviar los retos económicos y fiscales a los que se enfrenta directamente una economía nacional, dado el objetivo de lograr una protección social adecuada y sostenible. Al mismo tiempo, no se trata de problemas derivados de las políticas que promueven la protección social, ya que no hay pruebas sólidas de que exista una relación definitiva entre el envejecimiento de la población y la ralentización del crecimiento económico (Guardiancich, Ludicone, Natali & Raitano, 2019).

2.3 Retos demográficos

El envejecimiento de la población, sobre todo como resultado de los continuos aumentos de la longevidad que se prevén, representa un reto para la cobertura de las pensiones. Por un lado, la prolongación de la vida en buen estado de salud en comparación con las generaciones anteriores es claramente bienvenida. Sin embargo, como se reconoce en general en los Informes Nacionales, significa que las pensiones tendrán que pagarse durante más tiempo y, sobre todo si va acompañada de una disminución de la tasa de natalidad, los pensionistas aumentarán en proporción a la población total.

El impacto potencial de estas tendencias queda ilustrado por la información del Informe sobre el Envejecimiento de la CE. Los datos elaborados para el Informe sobre el Envejecimiento 2021 de la UE (Comisión Europea, 2020) proyectan una reducción de la población total de la UE de 447 millones en 2019 a 424 millones en 2070. En el mismo período, se espera que la población en edad de trabajar (personas de entre 20 y 64 años) también disminuya, pero de forma más significativa, de 264 millones en 2019 a 216 millones en 2070. Como consecuencia de ello, se espera que lo que el Informe sobre el Envejecimiento 2021 denomina "tasa de dependencia de la tercera edad 20-64", es decir, el número de personas de 65 años o más en relación con el número de personas de 20 a 64 años, aumente del 34,4% en 2019 al 59,2% en 2070. Las cifras del Apéndice 3 ofrecen más detalles sobre la magnitud del reto.

Los datos demográficos se complementan con el análisis del Informe sobre la adecuación de las pensiones de 2018 (Comisión Europea, 2018) de las medidas de reforma destinadas a garantizar unas pensiones adecuadas y financieramente sostenibles. Según el Informe, se espera que los costes fiscales vinculados a las pensiones, la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración aumenten en las próximas décadas a medida que la población europea siga envejeciendo de forma significativa.

With the financial support of the European Union



La necesidad de aumentar los gastos relacionados con la edad no es sorprendente ni inapropiada para una sociedad con una proporción creciente de personas mayores dentro de la población total. Es de esperar que se dedique una parte mayor de los recursos totales a las personas mayores. Si la reforma de las pensiones y del mercado laboral redujera la parte de los recursos dedicados a las personas mayores, es axiomático que, por término medio, se reduciría su bienestar a través de alguna combinación de pensiones más bajas y vidas laborales más largas. Pero no hay pruebas de que este proceso de envejecimiento vaya a reducir los recursos totales disponibles en una sociedad: el Informe sobre el Envejecimiento 2021 (Comisión Europea, 2020) ofrece cifras, incluidas en el Apéndice 3, que proyectan un crecimiento continuo del PIB, tanto global como per cápita. Así pues, la verdadera cuestión es la distribución de los recursos, es decir, cómo se repartirá el crecimiento previsto de los recursos entre los económicamente activos y los inactivos y cómo evolucionará la relación numérica entre los contribuyentes y los beneficiarios de las prestaciones

Sin embargo, estas y otras cifras similares se presentan con frecuencia en el contexto de la protección social, con el corolario explícito o implícito de que la protección social está bajo presión y, por lo tanto, debe recortarse. Algunos comentaristas sugieren que incluso un aumento relativamente moderado de la parte del PIB que se necesita para pagar las pensiones es, en sí mismo, una prueba de "insostenibilidad", independientemente del envejecimiento de la población. Esto plantea cuestiones fundamentales de (in)equidad intergeneracional a costa de los jóvenes de hoy. Así pues, dada la prevalencia de estas cifras en nuestros debates, es vital comprender mejor lo que significan para la consecución de una protección social adecuada.

En efecto, un cambio demográfico importante dará lugar a importantes desafíos tanto para la sociedad en su conjunto como, en particular, para los sistemas de pensiones, junto con la sanidad y los cuidados de larga duración. Garantizar la financiación a largo plazo de unas pensiones adecuadas en el contexto del envejecimiento previsto de la población es uno de los retos importantes de nuestro tiempo. Por ello, es preocupante que muchas de las recomendaciones políticas sobre cómo afrontar este reto se basen en una interpretación errónea de las cifras demográficas.

El reto demográfico se malinterpreta debido a tres errores.

- En primer lugar, se establece una comparación errónea, en la que el número de personas en edad de trabajar se equipara falsamente con el número de personas con empleo (cotizantes), mientras que el número de personas en edad de jubilación se equipara falsamente con el número de jubilados (beneficiarios);
- En segundo lugar, los cambios demográficos previstos se consideran de forma aislada, sin tener en cuenta los cambios sociales y económicos que se producirán en el mismo período, ni la escala temporal en la que se producirán los cambios; y
- En tercer lugar, no se presta suficiente atención al hecho de que las cifras de longevidad suelen citarse como promedios, ignorando el impacto discriminatorio de



las propuestas de aumento de la edad de jubilación, sobre todo en las personas con vidas más cortas que la media.

A continuación se analizan estos errores más detalladamente.

Error nº 1. Equiparar el número de personas en edad de trabajar con el número de personas con empleo (cotizantes); y equiparar el número de personas en edad de jubilarse con el número de jubilados (beneficiarios).

Este error es generalizado y persistente. Por ejemplo, en 2010, en el lanzamiento de una consulta a escala europea sobre las perspectivas a largo plazo de los sistemas de pensiones, el Comisario de la UE Andor, "con el pleno respaldo de los Comisarios Olli Rehn y Michel Barnier", hizo una declaración que llamó la atención: *"Se prevé que el número de jubilados en Europa en comparación con los que financian sus pensiones se duplique de aquí a 2060: la situación actual es sencillamente insostenible"*. (Comisión Europea, 2010). Posteriormente, un gráfico ampliamente difundido y publicado en el sitio web de la Comisión de la UE como información de acompañamiento del Informe sobre el Envejecimiento de 2015 pretendía sugerir que se iba a duplicar la proporción entre trabajadores y pensionistas con un cambio de 4:1 en 2013 a 2:1 en 2060 (Comisión Europea, 2015).

La posición real era significativamente diferente al centrarse en los que trabajan y cotizan activamente, en lugar de fijarse solo en su edad. La magnitud de la diferencia queda demostrada por las cifras del Cuadro III.1.86 Ratio de apoyo (cotizantes/100 pensionistas, pensiones públicas) del Informe sobre el Envejecimiento de 2018 (Comisión Europea, 2018). El Cuadro muestra que en 2016 había 159,9 cotizantes por cada 100 pensionistas, lo que se traduce en una relación entre cotizantes y pensionistas de 1,6:1. Esta cifra difiere considerablemente de la relación de 4:1 que aparece en el gráfico de la Comisión y en la alarmante declaración de "insostenible" del Comisario.

La razón por la que la supuesta proporción de 4:1 entre trabajadores y pensionistas difiere tanto de la cifra real de 1,6:1 es muy sencilla: Porque 4:1 no era la proporción entre trabajadores y pensionistas, sino el grupo de edad de 15 a 64 años en relación con el grupo de edad de 65 años o más. Esto no reconoce que en la Unión Europea solo alrededor de dos tercios de las personas de 15 a 64 años tienen un empleo. Esta cifra incluye a los que no tienen un empleo a tiempo completo, como por ejemplo los que tienen lo que en Alemania se llama "minitabajos". Por otro lado, entre los que no tienen empleo, muchos millones buscan desesperadamente un trabajo y muchos más millones se jubilan anticipadamente, una gran parte por motivos de salud. En 2016, el 28% de todos los pensionistas de la UE-27 eran menores de 65 años (Comisión Europea, 2018).

La práctica habitual de ignorar esta realidad tiene consecuencias importantes a la hora de evaluar la magnitud del reto del envejecimiento. Si se define la relación simplemente por la edad y no por el estatus económico, el tremendo cambio de la relación 4:1 a 2:1 entre los grupos de edad por encima y por debajo del límite de los 65 años solo puede contrarrestarse elevando este límite a una edad superior. Si se define el problema solo en términos de edad, la solución pasa inevitablemente por un aumento de la edad de jubilación. Se trata de un



razonamiento circular, ya que el mantenimiento del gasto público en pensiones al nivel actual, sea cual sea la composición de edad de la población en el futuro, se define, a priori, como sostenibilidad. Incluso los analistas neoliberales comparten este razonamiento tan problemático.

Por el contrario, cuando la atención se centra más propiamente en la situación económica que en la edad, la atención se dirige a las carencias existentes en la población en edad de trabajar, que se reflejan tanto en las bajas tasas de empleo como en las altas tasas de desempleo, la discapacidad y la jubilación anticipada. La conclusión necesaria es que, para compensar la reducción de la proporción entre cotizantes y beneficiarios de prestaciones, la prioridad debe ser la mejora de la integración en el mercado laboral de las personas en edad de trabajar. La propia Comisión Europea reconocía esta realidad, cuando ya en 2008 afirmaba que *"El aumento de los niveles de empleo [en empleos de calidad] es posiblemente la estrategia más eficaz con que los países pueden prepararse para el envejecimiento de la población"*. (Comisión Europea, 2008)

Para dejar clara la importancia de la situación económica de las personas, hay que distinguir claramente entre los índices de dependencia puramente demográficos y los económicos. Esto requiere una mejora significativa de la forma en que se define la dependencia económica a efectos de evaluar la sostenibilidad, como "pensionistas y desempleados en relación con las personas con empleo", tal y como se sugirió en el Libro Blanco sobre las pensiones de la Comisión Europea (el Libro Blanco de la CE) (Comisión Europea, 2012). Los cálculos de escenarios a largo plazo, teniendo en cuenta el margen que existe en la sociedad para una mejor integración laboral de las personas en edad de trabajar, demuestran claramente la posibilidad de mitigar sustancialmente el aumento previsto de la dependencia económica y, por tanto, de mejorar la sostenibilidad financiera.

Error nº 2. Los cambios previstos en la demografía se consideran de forma aislada, sin tener en cuenta los cambios sociales y económicos que se producirán en el mismo período, ni la escala temporal en la que se producirá el cambio.

Error nº 2. Los cambios previstos en la demografía se consideran de forma aislada, sin tener en cuenta los cambios sociales y económicos que se producirán en el mismo período, ni la escala temporal en la que se producirá el cambio.

Con demasiada frecuencia, los comentaristas asumen que cualquier aumento de la tasa de dependencia equivale intrínsecamente a la insostenibilidad. Al igual que las cifras utilizadas por el Comisario Andor, se citan sin ponerlas en contexto. Ignoran factores como el crecimiento económico potencial y la escala temporal en la que se producirán los cambios. Cuando se tienen en cuenta, las conclusiones que se sacan son diferentes de las que se suelen alcanzar.

El primer punto que hay que entender es que cualquier evaluación del impacto de los cambios demográficos debe tener en cuenta los demás cambios económicos y sociales durante el período correspondiente. No es razonable incluir el cambio demográfico en un argumento sin tener en cuenta también otros aspectos previstos. Esto se aplica



especialmente al crecimiento previsto del PIB. Aunque esto no está garantizado, por supuesto, surge una imagen diferente cuando se considera este aspecto, incluso cuando se prevé que los cambios demográficos que se producirán en los próximos 50 años serán sustanciales.

El Informe sobre el Envejecimiento 2021 (Comisión Europea, 2020) prevé que, durante el período comprendido entre 2019 y 2070, el PIB de la UE27 casi se duplicará. Cuando se expresa per cápita de la población en edad de trabajar o mayor, el crecimiento es del 108%. Esto significa que, incluso teniendo en cuenta el aumento de la población de edad avanzada en comparación con la población en edad de trabajar, el aumento de la renta per cápita será más que suficiente para que todos, tanto si trabajan como si cobran una pensión, estén mejor.

Ya sabemos por experiencia, con la expansión del estado del bienestar, que es posible que haya un aumento sustancial del gasto social global como parte del PIB, con el consiguiente aumento del impuesto sobre la renta y de las tasas de cotización a la seguridad social, sin perjuicio del nivel de vida de los que tienen empleo. Esto ha sido posible gracias al aumento de la productividad y de los salarios. No hay razón para suponer que, dadas las expectativas de aumento continuado de la productividad mostradas en el Informe sobre el Envejecimiento, este mecanismo no continúe en el futuro. Sigue siendo inevitable la cuestión de cómo se reparten equitativamente los beneficios de la productividad, pero existe la posibilidad de mejorar los niveles de todos los grupos.

El segundo punto es que el cambio demográfico no se produce de golpe, sino que tiene lugar de forma relativamente lenta durante largos períodos de tiempo. Si consideramos el pasado, está claro que el número de personas mayores, expresado como proporción de la población adulta, ha cambiado significativamente con el tiempo. Si nos remontamos al año 1900, por ejemplo, el número de personas mayores habrá sido mucho menor que el actual. Pero durante el siglo XX y en el XXI, la proporción de pensionistas ha crecido de forma constante y sostenida.

La historia deja claro que las sociedades son capaces de hacer frente a cambios sustanciales en el volumen relativo de las diferentes cohortes de edad, siempre que se les dé tiempo suficiente. No hay razón para suponer que este proceso se haya detenido necesariamente en este momento. Por lo tanto, no es el valor absoluto de un cambio en el número de pensionistas lo que crea problemas de sostenibilidad. El factor limitante es el ritmo de ese cambio. Un cambio que podría crear dificultades sociales y políticas si se produjera en un año más o menos se convierte en aceptable cuando se produce a lo largo de muchas décadas. Hemos visto cambios sustanciales en el pasado y no hay razón para suponer que no puedan volver a producirse en el futuro

Volviendo a la escala temporal de los futuros cambios demográficos, consideremos, por ejemplo, el siguiente fragmento de la Sección 2 del Documento de Síntesis del



Informe sobre el Envejecimiento 2021 (Comisión Europea, 2020) de la Comisión Europea.

"Se prevé que la tasa demográfica de dependencia de la tercera edad de la UE (es decir, la relación entre las personas de 65 años o más y las de 20 a 64 años) aumente considerablemente en las próximas décadas. De alrededor del 29% en 2010, ha pasado al 34% en 2019 y se prevé que siga aumentando hasta el 59% en 2070...".

El aumento que se prevé del 34% al 59% es sustancial. Sin embargo, ninguna ley económica o social determina cómo debe distribuirse la riqueza nacional entre los distintos grupos de edad ni que una proporción sea, a priori, más sostenible que otra. Es simplemente el resultado combinado de la historia y de las decisiones políticas actuales.

La escala del cambio demográfico sostenible se ilustra en la Tabla 3.1, que compara el cambio en la distribución por edades que ha tenido lugar en los últimos 60 años con el que se espera en los próximos 60 años. Para la ilustración, la Tabla utiliza las cifras proporcionadas por la OCDE (OCDE, 2019) para lo que describe como la "relación entre la edad demográfica avanzada y la edad de trabajar". Las cifras se muestran por países, utilizando las disponibles para los países incluidos en el Proyecto y la UE28.

Tabla 2.1. Proporción de la población adulta mayor de 65 años				
Aumento de los valores históricos y proyectados				
	De 1960 a 2020		De 2020 a 2080	
	Total	por año	Total	por año
Austria	37%	0.5%	58%	0.8%
Bélgica	47%	0.6%	46%	0.6%
Francia	58%	0.8%	41%	0.6%
Alemania	67%	0.9%	40%	0.6%
Italia	101%	1.2%	57%	0.7%
Letonia	74%	0.9%	27%	0.4%
Polonia	146%	1.5%	74%	0.9%
España	94%	1.1%	73%	0.9%
Suecia	57%	0.8%	32%	0.5%
EU28	80%	1.0%	52%	0.7%

Notas:

1. Fuente original de las cifras de la OCDE: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2019), World Population Prospects 2019, Online Edition (para períodos futuros: previsión de la variante media).
2. Las cifras de la tabla son cálculos del redactor, basados en las cifras mostradas en el informe de la OCDE para el número de individuos de 65 años o más por cada 100 personas de entre 20 y 64 años.
3. Cifras no facilitadas por la OCDE para Bulgaria, Croacia y Rumanía

Por ejemplo, la tabla muestra que para la UE28 la población adulta de 65 años o más, expresada como porcentaje de la población de 20 años o más, aumentó un 80% entre 1960 y 2020. Expresado en forma de tasa media anual de aumento, esto supone un 1,0% al año. En los próximos 60 años, el aumento global para la UE28 se espera que sea del 52%, lo que supone un aumento medio anual del 0,7%.



Lo que se desprende de la tabla es que en los últimos 60 años se han producido cambios demográficos sustanciales que varían de un país a otro. Sin embargo, todos estos cambios a ritmos tan diferentes han sido sostenidos. Los cambios que se esperan ahora en los próximos 60 años no son ajenos a los del pasado y, en la mayoría de los casos, son proporcionalmente menores. En realidad, corresponde a quienes creen que un proceso de cambio que se ha mantenido durante muchas décadas ha llegado a un punto en el que deja de funcionar demostrar por qué es así. No hay que dar por sentado, sin ninguna prueba, que esos cambios ya no son sostenibles.

Error nº 3. El impacto del cambio demográfico se discute demasiado a menudo en términos de promedios, ignorando las grandes diferencias en cómo afecta a los individuos.

El tercer error es que el debate público sobre el aumento de la esperanza de vida se limita casi siempre a los valores medios, divididos solo por sexo. Sin embargo, la longevidad entre hombres y mujeres también difiere tanto o más con el estatus socioeconómico, los ingresos o la educación. También varía según la raza y la clase social. Las personas con ingresos elevados, con estudios superiores, etc., tienden a vivir mucho más tiempo que las personas con ingresos bajos y estudios limitados. Desarrollar una política para el pensionista con la esperanza de vida media puede suponer una discriminación sustancial contra aquellos cuya esperanza de vida es más corta. Dado que las personas con una esperanza de vida más corta suelen pertenecer a grupos que ya sufren discriminación, esto no hace sino agravar los problemas a los que se enfrentan.

En la práctica, esto significa que un vínculo automático entre el aumento medio de la esperanza de vida y la edad de jubilación está en contradicción con la evidencia de que pocas cosas son más desiguales que la esperanza de vida individual y las condiciones de salud. De los estudios económicos y epidemiológicos se desprende que existe un fuerte vínculo entre la salud individual y las características socioeconómicas (Guardiancich, Ludicone, Natali y Raitano, 2019). Esto se ha reconocido desde hace tiempo. Por ejemplo, el informe de la Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores (Mackenbach, Meerding, & Kuns, 2007) en 2007, "*Implicaciones económicas de las desigualdades socioeconómicas en materia de salud en la Unión Europea*", llegó a la siguiente conclusión:

"La mayoría de los análisis de la relación entre salud y economía se centran en la salud media, pero en realidad la salud está distribuida de forma muy desigual en la sociedad. En todos los países con datos disponibles existen diferencias significativas en materia de salud entre los grupos socioeconómicos, en el sentido de que las personas con niveles más bajos de educación, ocupación y/o ingresos tienden a tener tasas de morbilidad y mortalidad sistemáticamente más altas..."

Estas conclusiones se vieron reforzadas por la publicación en 2013 de otro informe de la Dirección General, "*Desigualdades en materia de salud en la UE*" (Marmot, 2013).

Por lo tanto, es necesario comprender mejor las implicaciones que las características socioeconómicas de los diferentes grupos tienen para la política de pensiones. La cuestión más destacada es el impacto diferencial de los aumentos de la edad de jubilación en grupos



con diferentes expectativas de vida. Cuanto más corta sea la expectativa de vida de un grupo determinado, mayor será el impacto proporcional en su pensión previsible. En otras palabras, los grupos que ya tienen carencias y falta de oportunidades sociales son los que más pierden cuando se aumenta la edad de jubilación. Su situación es sistemáticamente ignorada cuando se trata de los mecanismos de ajuste automático.

2.4 Los retos del mercado del trabajo

- Según los datos de los Informes Nacionales, es evidente que las malas condiciones del mercado laboral suponen un reto generalizado y significativo para una protección social adecuada, eficaz y completa. Existen pruebas sustanciales de las múltiples formas en que las deficiencias de los mercados de trabajo y de la calidad del empleo repercuten en la inadecuación de las pensiones. Los distintos factores afectan a las pensiones a nivel de:
 - el individuo, cuando la acumulación de prestaciones depende de su participación en el mercado laboral; y
 - el sistema en su conjunto, a través de su impacto en las finanzas del sistema.

Por ejemplo, cuando un trabajador se pasa a la economía menos formal o se queda sin empleo, acumula pensiones futuras más bajas. Al mismo tiempo, tienen menos capacidad para contribuir a mantener a los actuales jubilados. Por lo tanto, estos factores son relevantes tanto para los pensionistas actuales como para los futuros, y abordar estas deficiencias del mercado laboral es de crucial importancia a la hora de considerar la protección social.

La importancia y la relevancia de la cuestión son ampliamente reconocidas. La OCDE, en la edición de 2019 de su informe periódico sobre las tendencias de las pensiones, *Pensions at a Glance*, concluyó que "La aparición y la expansión de nuevas formas de trabajo han ampliado los problemas de las pensiones relacionados con el trabajo no estándar, especialmente entre los asalariados de bajos ingresos" (OCDE, 2019).

Los datos de los Informes Nacionales hacen hincapié en la relación entre los trabajos de mala calidad y las pensiones inadecuadas y en cómo esto determina qué políticas son necesarias para lograr mejoras en la prestación de las pensiones. Los desafíos específicos que deben abordarse incluyen:

- bajos niveles de remuneración;
- inseguridad laboral;
- desempleo en cualquier etapa de la carrera;
- la falta de oportunidades de desarrollo profesional
- el crecimiento de la economía informal y los nuevos tipos de empleo; y
- en función de la estructura de pensiones del país, la falta de acceso a un nivel razonable de pensiones complementarias.



De las pruebas se desprende que existe un reto importante porque la estructura de las pensiones suele establecerse con una visión limitada de cómo se organiza el empleo. Con demasiada frecuencia se asume implícitamente que el trabajo es a tiempo completo y para toda la vida con un único empleador. Este supuesto nunca ha sido el caso para todos los trabajadores, por supuesto, pero las tendencias recientes en los patrones de empleo significan que los trabajos atípicos y la economía irregular se han extendido cada vez más. Tal y como se ha descrito anteriormente, el uso del trabajo a tiempo parcial involuntario, los contratos temporales, los contratos de cero horas, los períodos de prácticas en régimen de explotación y el falso autoempleo suponen un reto para garantizar unas pensiones adecuadas.

El falso autoempleo supone un reto especial. La línea de demarcación entre el trabajo dependiente y el autoempleo es a menudo poco clara y cada vez lo es menos, ya que las organizaciones comerciales tratan de explotar el arbitraje normativo entre ambos. A medida que las características tradicionales de la condición de empleado pierden importancia se desarrollan nuevos tipos de trabajo dependiente que no se califican como tales, lo que da lugar a la pérdida de protección por parte de la legislación laboral y los convenios colectivos. En lo que respecta a las pensiones, incluso en los sistemas en los que se incluyen automáticamente todos los tipos de empleo, el hecho de ser calificado o no como trabajador asalariado cuenta mucho, al menos en lo que respecta al reparto de las cotizaciones con el empresario.

Desgraciadamente, los indicadores clave del mercado laboral, como la tasa de empleo global, suelen dar una falsa impresión del potencial existente para una mejor integración en el mercado laboral, principalmente porque no se distingue entre los individuos con una amplia variación en sus horas de trabajo. Por ello, como se analiza con más detalle en el apartado 4, habría que mejorar y prestar más atención a indicadores como la tasa de empleo equivalente a tiempo completo y establecer nuevos indicadores, como las tasas de empleo específicas, que permitan separar el empleo marginal a tiempo parcial. El Apéndice 5 ofrece algunos datos relevantes.

La necesidad de mejorar la provisión complementaria a cargo del empleador varía significativamente entre los distintos países, dependiendo de la estructura de pensiones del país en cuestión. Algunos países, por su historia o por su diseño, confían relativamente poco en la provisión privada. Cuando este es el caso, el reto es mantener o mejorar la prestación pública y resistirse a la propuesta de cambiar a la prestación privada. Sin embargo, en los países que dependen en mayor medida de la prestación de pensiones complementarias por parte del empleador o del sector, la defensa y el desarrollo de unas relaciones laborales eficaces suponen un reto especial para lograr mejoras en la prestación de pensiones. Cuando la provisión de pensiones depende de la relación laboral, los sindicatos tratarán inevitablemente de desempeñar un papel importante, pero la eficacia con la que puedan desempeñar ese papel variará. En estas circunstancias, también son necesarias medidas para reforzar la negociación colectiva.



Las deficiencias de los mercados de trabajo señaladas anteriormente afectan a todos los sectores de la sociedad. Sin embargo, en los mercados laborales persisten formas de discriminación que amplifican las deficiencias antes expuestas para una serie de grupos, como las mujeres, los discapacitados, las minorías étnicas y las minorías sexuales y de género. En gran medida, estos grupos salen perdiendo en términos de protección social porque se enfrentan a formas más generales de discriminación. Sufren los bajos salarios y la falta de oportunidades laborales, lo que se traduce en pensiones bajas.

Por ejemplo, los mercados laborales se caracterizan por las fuertes desigualdades de género. A pesar de un aumento sustancial de las tasas de empleo femenino en los últimos años, persisten las desigualdades de género en cuanto a la integración en el mercado laboral. Las mujeres siguen recibiendo salarios por hora significativamente más bajos, pasan mucho menos tiempo a la semana en un empleo remunerado, tienen muchas más interrupciones en su carrera debido al cuidado de los hijos o de parientes mayores, al tiempo que realizan la mayor parte del trabajo no remunerado. Todas estas diferencias repercuten en los ingresos y los períodos de empleo de las mujeres a lo largo de su vida y, por tanto, en los resultados de sus pensiones. Además de las mujeres, los jóvenes, los inmigrantes, las personas con capacidad de trabajo reducida y los desempleados de larga duración son los más afectados por la escasa integración en el mercado del trabajo y, por lo tanto, corren el riesgo de tener malos resultados en materia de pensiones.

El hecho de que los ingresos por pensiones sean significativamente más bajos refleja todas estas desigualdades relacionadas con el mercado laboral. Según Eurostat (Eurostat, 2021), el 20,9 % de las mujeres, en comparación con el 15,5 % de los hombres, en el grupo de edad de 65 años o más están en riesgo de pobreza o exclusión social. También se informa de que las mujeres de la UE de 65 años o más reciben una pensión que es, por término medio, un 29% inferior a la de los hombres, aunque esta cifra es un 5% inferior a la correspondiente a 2010. La brecha de género también se aplica a la no cobertura de las pensiones. Mientras que casi todos los hombres mayores de 65 años reciben una pensión, alrededor del 11% de las mujeres no lo hacen. En 2019, la brecha de género en la no cobertura para las personas de 65 a 79 años fue 6,2 puntos porcentuales menor que en 2008; aun así era del 10,2%.

2.5 Retos estructurales y paramétricos

Los Informes Nacionales proporcionan pruebas de los retos relacionados con la estructura y las normas del sistema de pensiones de un país que, por su naturaleza, son específicas de cada país y, por tanto, están determinadas en gran parte por su historia y sus instituciones específicas de provisión de pensiones. También está claro que, aunque los sindicatos buscan invariablemente mejoras en la protección social, la mayoría de los debates sobre los cambios propuestos en los sistemas de pensiones en los últimos años han sido, en la práctica, de naturaleza defensiva, es decir, se oponen a los cambios que reducen la adecuación de la prestación o que pretenden trasladar más riesgos a los trabajadores en contraposición a los empresarios. Esto ha sido en gran medida una reacción a las medidas que se proponen con el objetivo de la austeridad, en lugar de las mejoras estructurales.



La tendencia general de los cambios que se han producido en la protección social es clara, aunque existe una gran variación entre los distintos países (Guardiancich, Iudicone, Natali y Raitano, 2019). Sin embargo, el movimiento no ha sido todo en un sentido, ya que algunos países han mejorado la adecuación de las prestaciones de las pensiones (OCDE, 2019). No obstante, de los Informes Nacionales se desprende que son las medidas de austeridad las que han dominado los debates, con políticas estrechamente vinculadas que buscan:

- **En primer lugar, contener el gasto en pensiones** - mediante una vinculación más estricta entre las cotizaciones y las prestaciones y una menor indexación de las pensiones; y
- **En segundo lugar, prolongar la vida laboral** - aumentando la edad de jubilación y reforzando los requisitos para acceder a la jubilación anticipada.

La tabla 3.2 recoge el tema de los retos materiales que se plantean en uno o varios de los países incluidos en el Proyecto, con algunos comentarios explicativos. Dichos retos pueden surgir en todos los tipos de regímenes, tanto públicos como privados. Los retos específicos de los regímenes de financiación privada se tratan por separado a continuación.

Tabla 2.2 Retos estructurales y paramétricos en los sistemas de pensiones	
Tasa de acumulación inadecuada	de Los cálculos de la tasa de reemplazo teórica para los nuevos participantes en el mercado laboral muestran que en varios Estados miembros de la UE, debido a las tasas de acumulación inadecuadas, incluso los asalariados medios con carreras de pleno empleo no pueden esperar alcanzar tasas de sustitución de ingresos que permitan "mantener un nivel de vida decente" (Recomendación, 2019) durante la jubilación.
Requisitos umbrales de servicio restrictivos	y de El requisito de servicio debe producir la pensión objetivo junto con la tasa de acumulación, como se ha explicado anteriormente. Un reto asociado es cómo se aplican las normas a los trabajadores con carreras que no encajan en el patrón de un único empleo de por vida, incluidas las disposiciones para la preservación y la transferibilidad de los derechos acumulados.
Mecanismos de equilibrio social insuficientes	de Cuidar de los trabajadores con lagunas en su historial laboral, a menudo por las responsabilidades de cuidado de los hijos y la creciente necesidad de reciclaje o los períodos de enfermedad y desempleo. Los mecanismos de equilibrio social (créditos de pensión por períodos de desempleo, enfermedad, cuidado de los hijos, etc.) son características distintivas de los sistemas públicos de pensiones, cuyo objetivo es apoyar a quienes tienen carreras que no encajan en el modelo de empleo de por vida, siempre que se cumplan criterios específicos. También hay que considerar qué disposiciones son necesarias específicamente para los refugiados y otros inmigrantes, que tienen una vida laboral reducida.



Umbrales y techos salariales restrictivos	Muchos regímenes de pensiones en los que las prestaciones están relacionadas con los ingresos tienen un límite máximo para los ingresos que se tienen en cuenta. Esto puede crear problemas si no se fija a un nivel suficiente, por ejemplo, porque se fijó hace algún tiempo y no se ha revalorizado después en función del crecimiento de los ingresos. Si se fija en un nivel demasiado bajo, también priva al régimen de los posibles ingresos por cotizaciones de los trabajadores con mayores ingresos.
Indexación inadecuada	La indexación adecuada de las prestaciones, tanto en el pago como en el aplazamiento, es decir, durante el período que transcurre entre la adquisición de los derechos y el momento en que se pagan, es un elemento importante en un sistema de pensiones adecuado. El principal reto es determinar la base adecuada que mantenga el valor real de las prestaciones en términos de precios y que mantenga la paridad con el nivel de vida de la población activa.
Cotizaciones	Las cotizaciones deben fijarse para lograr una distribución justa de los costes entre el afiliado, el empresario y el Estado.
Falta de transferibilidad	Las disposiciones deben garantizar la acumulación, conservación y transferibilidad de los derechos acumulados.
Edad de jubilación	Junto con las tasas de acumulación y los mecanismos de equilibrio social, la edad a la que se paga la pensión es el reto más común para conseguir pensiones adecuadas. Los afiliados se han enfrentado a una presión constante para que se aumente esa edad, tanto formalmente como en la práctica. A continuación se abordan algunos aspectos de este reto.
- Edad legal de jubilación	La presión de la UE a través de los Informes específicos por país y de los gobiernos nacionales para que se aumente la edad legal de jubilación, determinada por el sistema público de pensiones, se ha hecho casi universal. Esto ha llevado a algunos países a introducir lo que se denomina "mecanismos automáticos de equilibrio" o "factores de sostenibilidad". La característica común es que la "promesa de pensión" se revisa automáticamente en función de los factores socioeconómicos y demográficos. Estos mecanismos a menudo son burdos e indiscriminados.
- Edad de jubilación efectiva	Sea cual sea la edad oficial o reglamentaria de jubilación, la edad a la que los afiliados, en la práctica, cobran la pensión suele ser diferente, en función de sus circunstancias y de la eficacia de la fórmula de jubilación para ofrecer lo que los afiliados consideran una pensión aceptable. También viene determinada por las condiciones del mercado laboral, en el que la disponibilidad de empleo, o no, influirá en la decisión de jubilación.



- Diferentes edades masculinas y femeninas	Las edades legales de jubilación están ahora casi totalmente igualadas, con limitadas excepciones. Sin embargo, las formas indirectas de discriminación contra las mujeres, como se ha señalado anteriormente, hacen que las edades efectivas de jubilación/salida del último empleo sigan siendo diferentes. El adelanto de la edad de jubilación de las mujeres no les favorece necesariamente si reduce la pensión que pueden percibir.
- Prestación por trabajos pesados y discapacidad	Siguen existiendo deficiencias en la forma de proporcionarles las pensiones a los trabajadores con discapacidad, para los que la duración de la vida laboral será inferior a la media y, por lo tanto, les resultará más difícil acumular los años de servicio suficientes para obtener una pensión adecuada. Estas deficiencias también existen para los trabajadores con empleos pesados, que a menudo no podrán seguir trabajando hasta la edad legal de jubilación.
- Prestación por jubilación anticipada y tardía	La falta de oportunidades de empleo y de posibilidades de reciclaje profesional obliga con demasiada frecuencia a los trabajadores a jubilarse anticipadamente en condiciones desfavorables, dejándoles con prestaciones inadecuadas durante toda su jubilación

Además de estos retos que se plantean en todos los regímenes de pensiones existen otros específicos de las prestaciones de jubilación complementarias. La presión para el desarrollo de los fondos de pensiones complementarias (y sus costes) ha sido en sí misma un reto adicional. Mientras que los sistemas de protección social contienen tradicionalmente una amplia gama de riesgos compartidos en relación con la demografía, la longevidad, la inflación, los períodos de desempleo, etc., en los sistemas de pensiones profesionales y privados se ha producido un sustancial desplazamiento del riesgo hacia los trabajadores individuales.

En los regímenes profesionales, es decir, los basados en el empleador, esto ha adoptado principalmente la forma de un cambio de "prestación definida" a "cotización definida". En otros países, donde han prevalecido los contratos individuales, ha asumido la forma de un cambio de los contratos tradicionales de seguros de vida a productos con una garantía muy limitada o nula. Por otra parte, además de desplazar los riesgos de inversión, en muchos países también se está desplazando el riesgo de longevidad, sustituyendo los pagos de rentas vitalicias por productos financieros que prevén la desacumulación en un período predefinido.

Cabe señalar que, en contraste con el frecuente cuestionamiento de la sostenibilidad a largo plazo de las pensiones públicas de reparto, la sostenibilidad a largo plazo de los mercados financieros en los que se basa el funcionamiento de las pensiones privadas de prefinanciación rara vez se pone en duda. Sea cual sea la estructura del sistema de pensiones, tiene que funcionar en el mismo entorno económico y social. Por lo tanto, cualquier cambio en la forma de financiar las pensiones, de las públicas de reparto a las de capitalización, no debe considerarse como una reducción de costes. El coste de un sistema de pensiones vendrá determinado, en última instancia, por las prestaciones que se pagan, más que por el método utilizado para financiar dichas prestaciones (Barr & Diamond, 2010).



Al mismo tiempo, debería prestarse más atención al riesgo de mercado que se asocia inevitablemente a las pensiones de prefinanciación y a su impacto en la gama potencial de resultados de las prestaciones de cada individuo. Un sistema con una amplia gama de resultados probables no debería juzgarse solo por el resultado medio. El hecho de que la mayoría de los demás trabajadores tengan resultados medios o mejores no servirá de consuelo a los que salgan perdiendo.

En la tabla 3.3 se resumen los problemas específicos observados en la prestación complementaria.

Tabla 2.3 Retos específicos de los sistemas de pensiones complementarias	
Posibilidades limitadas o inexistentes de mecanismos de equilibrio social	En un contexto de creciente movilidad en el mercado laboral, un número cada vez mayor de interrupciones de la carrera profesional, formas de empleo precarias, etc., la falta de mecanismos de equilibrio social en la mayoría de los regímenes de pensión complementaria se convierte en un problema cada vez mayor. Además, debido a los períodos de espera y/o de adquisición de derechos, muchos trabajadores móviles, incluso si están cubiertos formalmente por un régimen de pensión complementaria, no obtienen derechos de pensión adecuados. Posibilidades limitadas o inexistentes de mecanismos de equilibrio social
Traslado del riesgo a los miembros	El principal reto de los sistemas de pensiones complementarias es el desplazamiento del riesgo de estos regímenes del empresario (y/o el proveedor) al trabajador individual. Normalmente, esto se consigue pasando de los regímenes de PD (prestación definida) a los de CD (cotización definida).
Privatización y costes	Asociado a la transferencia del riesgo a los miembros, se ha pasado a una prestación basada en el mercado, en contraposición a la prestación colectiva, con un inevitable impacto en los costes soportados por los miembros.
Niveles de cotización inadecuados	Uno de los retos de los sistemas de CD es que las cotizaciones se fijen en un nivel que permita obtener unas prestaciones adecuadas, con una distribución justa entre las cotizaciones de los trabajadores y las de los empresarios.
Pérdida de las tasas de rendimiento garantizadas	Uno de los elementos de la transferencia de riesgos que se ha producido es la pérdida de las tasas de rendimiento garantizadas que antes ofrecían algunos regímenes.

3 Políticas para afrontar los retos

3.1 Temas de los informes nacionales

En el apartado 2 del Informe se han expuesto los retos que plantea la consecución de la adecuación, la eficacia y la cobertura de las prestaciones de jubilación de acuerdo con las

With the financial support of the European Union



prioridades de la CES en materia de protección social y con los objetivos del Pilar Europeo de Derechos Sociales y de la Recomendación. Los informes nacionales dejan claro que el alcance y la importancia de estos retos varían de un país a otro. No obstante, sobre la base de las orientaciones y recomendaciones presentadas en los Informes Nacionales pueden identificarse algunos temas comunes que deben abordarse a nivel europeo con el objetivo práctico de apoyar también las iniciativas sindicales a nivel nacional.

Los principales pasos que se han identificado en el transcurso del estudio para hacer frente a los retos que los sindicatos han identificado en el contexto social, laboral y económico a nivel nacional y de la UE son los siguientes:

- Una mejor comprensión de la sostenibilidad y, en particular, de que si bien la evolución demográfica prevista exigirá cambios a largo plazo, esto no es en sí mismo una prueba de insostenibilidad;
- Una estrategia integrada para la política de empleo y pensiones que logre reformas del mercado laboral que mejoren la calidad del trabajo, eliminen la discriminación y refuercen la negociación colectiva; y
- La identificación, teniendo en cuenta los diferentes sistemas nacionales de pensiones, de los factores estructurales y paramétricos comunes en los que una acción adecuada puede aumentar la provisión de una seguridad sostenible y adecuada en la jubilación.

Estos ámbitos se abordan sucesivamente a continuación. Este informe se centra en la protección social, que es, por supuesto, solo una parte de la gama de políticas sociales que determinan la calidad de vida de las generaciones mayores. Como se subraya en la introducción, esto no significa que cuestiones como la asistencia sanitaria y social, así como la vivienda, no sean también muy importantes para lograr el objetivo de Envejecer con Dignidad.

Una comprensión adecuada de la sostenibilidad

La sostenibilidad se refiere a la capacidad de una sociedad para mantener o incluso mejorar las condiciones de vida de las generaciones mayores. Desgraciadamente, como se ha comentado en el apartado 2, la concepción común de la sostenibilidad en el contexto del envejecimiento previsto de la población es muy cuestionable. No se trata solo de la proporción del PIB asignada a las generaciones mayores o de los cambios en los ratios brutos de población. Como se trata ampliamente en la sección 2, estos malentendidos son:

- El deterioro de los ratios puramente demográficos en las próximas décadas no es lo mismo que el cambio en la relación entre trabajadores y pensionistas;
- El aumento significativo de la proporción de personas mayores en la población total o el aumento de la proporción del PIB necesaria para la financiación de las futuras pensiones no es en sí mismo una prueba de "insostenibilidad", ya que debe considerarse en el contexto del crecimiento económico y del ritmo de cambio; y
- El paso del coste de las pensiones públicas de reparto a las de capitalización se interpreta erróneamente como una reducción de costes, mientras que no se presta

With the financial support of the European Union



suficiente atención al riesgo de mercado asociado a las pensiones de precapitalización.

Por lo tanto, es importante que los sindicatos presionen para que se replantee el concepto de sostenibilidad y el uso de los indicadores correspondientes. Los indicadores se analizan en detalle en la sección 4, pero, en resumen, lo que se necesita es un mayor reconocimiento de:

- **Ratio de dependencia:** Es necesario centrarse en las tasas de dependencia que reflejan la situación económica de las personas, en lugar de basarse simplemente en grupos de una edad determinada. Así lo sugiere el Libro Blanco de la CE (Comisión Europea, 2012) "pensionistas y desempleados en relación con las personas con empleo". Las proyecciones a largo plazo de esta proporción, bajo el supuesto de la aplicación de una estrategia del mercado laboral de "convergencia al alza", demuestran el enorme potencial de una mejor integración del mercado laboral para contener el futuro aumento de la dependencia económica y, por ello, sobre la sostenibilidad financiera (Wöss/Astleitner/Schäfer/Stadtler/Türk/Watt, 2021) (Wöss & Türk, 2011)
- **Cuota del PIB para los pensionistas:** En el contexto del envejecimiento de la población, la equidad intergeneracional requiere inevitablemente aceptar algún aumento futuro de la cuota del PIB de los pensionistas. Estos cambios no son en sí mismos una prueba de insostenibilidad, ya que en el pasado se han producido cambios significativos sin dificultades sociales. También deben evaluarse en el contexto del crecimiento económico previsto y del ritmo de cambio relativamente limitado, y por tanto sostenible, que sería necesario.

3.2 Una estrategia integrada de política de empleo y pensiones

Un tema importante en todo este Informe es la inevitable conexión entre la protección social y el mercado laboral. Casi toda la financiación de las pensiones se basa en los ingresos procedentes del empleo, ya sea directamente a través del pago de las cotizaciones o, en la medida en que los sistemas se financian en parte o en su totalidad con impuestos, más indirectamente a través de la contribución a los ingresos del Estado mediante el pago del impuesto sobre la renta. Al mismo tiempo, en la mayoría de los sistemas de pensiones las prestaciones están vinculadas de algún modo a la evolución de la carrera profesional del afiliado a través de factores como la duración del empleo, el nivel de ingresos, el importe de las cotizaciones pagadas, etc.

El resultado es que prever un salario mínimo más alto podría ser una de las medidas más eficaces tanto para conseguir pensiones más adecuadas en el futuro como para proporcionar la base fiscal necesaria para pagar pensiones adecuadas a las generaciones actuales de pensionistas.

En un contexto de disminución del número de personas en edad de trabajar y de aumento del número de personas mayores, la cantidad y calidad de los puestos de trabajo para las personas en edad de trabajar serán aún más críticas en los próximos años y décadas. La



distribución equitativa del trabajo remunerado, los ingresos decentes, las buenas condiciones de trabajo y la prohibición de la discriminación tienden a convertirse en objetivos aún más importantes en un mundo en rápida evolución de transición ecológica y digital. La formación para los nuevos puestos de trabajo también tiene un papel crucial, ya que ofrece la oportunidad de empleo a lo largo de toda la vida laboral. Todos estos objetivos son importantes en sí mismos, pero también son de crucial importancia para lograr la adecuación de las pensiones.

La Comisión Europea ha reconocido esta relación en varios de sus informes. Como se ha mencionado anteriormente, ya en 2008 declaró que *"el aumento de los niveles de empleo [con empleos de calidad] es posiblemente la estrategia más eficaz con que los países pueden prepararse para el envejecimiento de la población"* (Comisión Europea, 2008). Lamentablemente, a pesar de estas declaraciones explícitas, no se le ha dado suficiente importancia en la práctica. Por ejemplo, la definición del Libro Blanco no se ha utilizado para los cálculos de los informes emblemáticos de la Comisión sobre el envejecimiento, el Informe sobre el envejecimiento y el Informe sobre la adecuación de las pensiones.

La inadecuación del mercado laboral se produce cuando los trabajadores pierden la oportunidad de acumular una pensión adecuada en la práctica, aunque el sistema proporcione una pensión adecuada en teoría. Las deficiencias de los mercados de trabajo que dan lugar a pensiones inadecuadas se han analizado con cierto detalle en el apartado 2 del Informe. Aunque las deficiencias del mercado de trabajo afectan a toda la población activa, la forma en que afectan a las mujeres es la más clara. Las brechas existentes en la adecuación reflejan en gran medida las fuertes desigualdades en las carreras profesionales que se producen en cuestiones que afectan especialmente a las mujeres, como la peor distribución del trabajo remunerado y no remunerado, la discriminación salarial y la prestación de apoyo social. Esto se ve acentuado por la falta de previsión de los períodos de crianza de los hijos.

En este contexto, es preciso poner en primer plano en el análisis y, posteriormente, en la elaboración de políticas, mejores datos sobre la vinculación de las pensiones con el empleo. Esto se desprende directamente del Pilar Europeo de Derechos Sociales y de la Recomendación. Los sindicatos ya sabrán qué políticas son necesarias en este ámbito, y este Informe no es el lugar para exponer extensamente cuáles deberían ser sus prioridades. Sin embargo, merece la pena destacar las siguientes cuestiones del mercado laboral que son especialmente relevantes para la provisión de pensiones:

- Promover la integración en el mercado laboral y luchar contra el empleo precario y marginal para que los derechos de pensión se acumulen a lo largo de toda la carrera;
- Abordar la persistente brecha salarial entre hombres y mujeres y otras formas de discriminación en el mercado laboral por motivos como la raza, la orientación sexual y la identidad de género;
- Políticas activas del mercado laboral que impulsen el empleo, dotando al sistema de los recursos necesarios para pagar unas pensiones adecuadas y proporcionar a los trabajadores una prestación adecuada;



- Políticas de formación y desarrollo profesional para que todo el mundo tenga más control sobre su vida laboral y la oportunidad de trabajar hasta la jubilación; y
- Reforzar el papel de los sindicatos en la negociación colectiva para conseguir mayores niveles salariales y mejores condiciones de empleo.

3.3 Adecuación - Problemas de estructura y parámetros

Las encuestas nacionales realizadas en el marco del Proyecto SociAll dejan claro que, sin mejoras significativas, demasiadas pensiones son y seguirán siendo inadecuadas. Esto también se desprende de los datos presentados en los sucesivos informes de la UE sobre la adecuación de las pensiones (Comisión Europea, 2018). Sin embargo, no existe una definición ampliamente adoptada de lo que constituye la adecuación de las pensiones y, como se analizará en la sección 4 del informe, es preciso seguir trabajando para encontrar un enfoque para definir la adecuación que, al tiempo que refleje las diferentes situaciones nacionales, satisfaga el objetivo de Envejecer con Dignidad expuesto en la sección 1. Este trabajo deberá reconocer que, en última instancia, la determinación del nivel de ingresos por pensiones que se considera adecuado será una decisión política sobre lo que se considera económica y socialmente aceptable.

Las políticas para hacer frente a una pensión ineficaz e inadecuada, incluso para las personas que están plenamente integradas en el mercado laboral, tienen que abordar dos cuestiones asociadas:

- Inadecuación estructural: deficiencias en la estructura del propio sistema de pensiones; e
- Inadecuación paramétrica: los parámetros que determinan el resultado de las pensiones, dada la estructura de pensiones existente.

De ellas vamos a hablar a continuación.

Inadecuación estructural: Las estructuras de las pensiones varían mucho entre Estados miembros, lo que se refleja en la situación de los doce países incluidos en el presente estudio. En consecuencia, la insuficiencia estructural será específica de cada país, dependiendo del sistema nacional de pensiones y, por tanto, también lo serán las soluciones. Sin embargo, el Proyecto ha encontrado poca presión por parte de los sindicatos para que se produzca un cambio sustancial en la estructura de sus respectivos sistemas nacionales de pensiones. Esto no significa necesariamente que la estructura existente sea lo que el sindicato de un país determinado buscaría si se le diera una hoja en blanco. Se trata más bien de lo que se considera práctico para lograr políticamente, junto con el deseo de proteger los derechos acumulados.

El área en la que la estructura de un sistema de pensiones está más sujeta a propuestas de cambio es el equilibrio entre un sistema estatal existente, gestionado sobre una base de reparto, y una prestación prefinanciada basada en el mercado. Según los datos del Informe Nacional, los sindicatos se oponen en general a cualquier cambio sustancial hacia este último sistema porque expone a los trabajadores a un riesgo excesivo e impone gastos innecesarios.

With the financial support of the European Union



En general, los regímenes complementarios se consideran un complemento y no una sustitución de un sistema global de pensiones públicas. Sin embargo, no se deduce necesariamente que en los países en los que la prestación basada en el mercado ya tiene un papel más importante los sindicatos hayan buscado activamente un cambio significativo hacia una prestación más estatal.

Inadecuación paramétrica: Más que cambios en la estructura de las prestaciones de jubilación, los sindicatos suelen buscar mejoras en la adecuación de las pensiones mediante cambios paramétricos. Por ejemplo, las fórmulas utilizadas para calcular la prestación no proporcionan una prestación adecuada, quizás porque el límite de los ingresos que se tienen en cuenta para calcular las prestaciones está fijado en un nivel demasiado bajo. Otro ejemplo en los regímenes de CD es que las tasas de cotización deben ser lo suficientemente elevadas como para proporcionar una pensión adecuada, teniendo en cuenta las tasas de rendimiento que se pueden alcanzar en las inversiones subyacentes.

Los parámetros relevantes dependen de la estructura respectiva de la pensión, pero normalmente incluyen:

- La edad de jubilación, es decir, la edad a partir de la cual se cobra la pensión completa por primera vez;
- La tasa de acumulación que se aplica a los ingresos utilizados para calcular las prestaciones;
- La definición de ingresos utilizada para calcular las prestaciones, incluidos los límites superiores e inferiores;
- Los períodos de servicio que se utilizan para tener derecho a las prestaciones y para calcularlas;
- Las disposiciones relativas a la indexación de las prestaciones, tanto durante la jubilación (aumentos del pago) como en el período de aplazamiento entre el momento en que se adquiere el derecho a la prestación y el momento en que se debe pagar (aumentos del aplazamiento);
- Los porcentajes de las cotizaciones que deben pagar el futuro pensionista y el empleador, lo que reviste especial importancia en los regímenes de CD, tanto de capitalización como nacionales; y
- Las normas de deducción y bonificación por jubilación anticipada o tardía.

Los parámetros de un sistema de pensiones deben juzgarse en su conjunto, ya que están inextricablemente interrelacionados. Por ejemplo, una mayor tasa de acumulación podría compensar un aumento de la edad de jubilación si es suficiente para proporcionar una pensión adecuada en caso de jubilación anticipada.



4 Indicadores y puntos de referencia

4.1 Introducción

Esta sección del Informe examina los indicadores que pueden utilizarse para evaluar los avances en la consecución de los objetivos de los sindicatos en el ámbito de la protección social. Señala las deficiencias de los indicadores actuales, centrándose principalmente en los empleados por la Comisión Europea en los debates del ciclo político del Semestre Europeo, incluidos los derivados del Pilar Europeo de Derechos Sociales y de la Recomendación, y en los casos en que deberían introducirse otros nuevos o adicionales.

A lo largo de esta sección hay que tener en cuenta que los factores que determinan la distribución del bienestar económico dentro de una población, sobre todo entre las personas mayores, son fenómenos complejos que deben evaluarse en su conjunto. Al centrarse solo en un puñado de indicadores se corre el riesgo de revelar una evaluación incompleta, si no distorsionada, con el riesgo añadido de sesgar la comparación entre países y la capacidad de los responsables políticos para identificar las medidas políticas adecuadas (Guardiancich, Iudicone, Natali y Raitano, 2019).

A grandes rasgos, los indicadores relevantes son de dos tipos.

- En primer lugar, algunos miden el entorno en el que se prestan o prestarán las pensiones, como la sostenibilidad fiscal, el mercado laboral, la demografía, la productividad actual y futura y el crecimiento económico. En otras palabras, ¿cuál es la magnitud de la tarea de protección social y de qué recursos se dispone y se dispondrá para satisfacer la necesidad de pensiones adecuadas?
- En segundo lugar, algunos miden la consecución de los objetivos de las pensiones, actuales o previstos, como la adecuación (sustitución de ingresos y prevención de la pobreza), la cobertura efectiva y, como cuestión transversal, la equidad (incluyendo el género). En otras palabras, ¿hasta qué punto son adecuadas, completas y justas las pensiones actuales, y cómo cambiarán en el futuro?

A continuación se resumen las áreas clave en las que se requiere una mejora significativa de los indicadores:

- Sostenibilidad
- Demografía
- Mercado del trabajo
- Adecuación

Seguidamente se analizan los indicadores actuales, indicando los que son insuficientes o en algunos casos engañosos, y por lo tanto, en los que hay que trabajar para desarrollar los que sean más apropiados. Al final de esta sección se facilita un resumen de las mejoras propuestas en la tabla 4.1.



4.2 Sostenibilidad

Los sucesivos informes de la UE sobre el envejecimiento de la población se han centrado en la sostenibilidad financiera como indicador clave para evaluar la viabilidad de un sistema público de pensiones. Por lo tanto, es importante entender que este enfoque tiene sus límites. Se basa inevitablemente en proyecciones, más que en una previsión definitiva, y se presentan diferentes escenarios sin una evaluación adecuada de su probabilidad relativa. A pesar de esta incertidumbre, que es inevitable dada la variedad de resultados potenciales, el escenario de referencia que se presenta se convierte, por defecto, en el centro del debate público y en la base de propuestas políticas. Por lo tanto, es crucial mejorar tanto la fiabilidad como la comprensión de las limitaciones del ejercicio de simulación.

Descuidar el impacto del envejecimiento de la población a la hora de establecer objetivos de sostenibilidad fiscal plantea cuestiones fundamentales de injusticia intergeneracional a costa de los jóvenes de hoy. Además, para evaluar la justificación de un determinado nivel de gasto en pensiones (como proporción del PIB) también debería considerarse la calidad de la protección ofrecida (cobertura efectiva, adecuación).

El enfoque de un indicador de sostenibilidad de las pensiones que solo tiene en cuenta la proporción del PIB que se gasta en protección social y pretende limitarla mediante la aplicación de "fórmulas estabilizadoras automáticas" plantea otros problemas. El problema fundamental es que la sostenibilidad de un sistema de pensiones es, en el fondo, una decisión política que depende de la actitud de los ciudadanos ante el nivel de gasto en pensiones y la calidad de la oferta de jubilación. Ninguna de las dos cosas se puede reducir a una fórmula que solo sirve para enmascarar las decisiones políticas que hay que tomar.

Además, existen problemas técnicos para evaluar la sostenibilidad atendiendo únicamente a la proporción del PIB. La relación entre los costes asociados a la vejez y el PIB es, por supuesto, crucial para dejar clara la parte de los recursos totales de los que se apropian las personas mayores y es un indicador principal para los presupuestos públicos. Pero tres dificultades limitan su valor:

- En primer lugar, hay que reconocer que la ratio solo tiene un valor informativo limitado sobre la calidad de vida de los beneficiarios de las pensiones, que es un elemento crucial de la sostenibilidad social y política;
- En segundo lugar, debe incluirse en el cálculo la carga que supone para las finanzas públicas el aumento de los costes de las deducciones fiscales en favor de los planes de pensiones privados; y
- En tercer lugar, para evaluar el impacto de los sistemas de pensiones en los presupuestos públicos (y captar las peculiaridades fiscales de cada país), el gasto debería evaluarse en términos netos, en lugar de antes de impuestos.

Como se indica en el apartado 2, la concepción común de la sostenibilidad en el contexto del envejecimiento previsto de la población es muy cuestionable. No reconoce que:



- el deterioro de los ratios puramente demográficos en las próximas décadas no es lo mismo que el cambio en la relación entre trabajadores y pensionistas
- dado el importante aumento de la proporción de personas mayores en la población total, un aumento de la proporción del PIB necesario para financiar las futuras pensiones no es, en sí mismo, una prueba de "insostenibilidad", ya que debe considerarse en el contexto del crecimiento económico y del tipo de cambio anual
- el paso del coste de las pensiones públicas de reparto a las privadas de capitalización se interpreta con frecuencia erróneamente como una reducción de costes, mientras que no hay pruebas de que las empresas (pensiones profesionales) y/o los particulares (pensiones personales) puedan y quieran asumir los costes crecientes; y
- No se presta suficiente atención a los riesgos de mercado de las pensiones de prefinanciación

Teniendo en cuenta todas estas importantes deficiencias de los indicadores actuales, es necesario replantearse la forma de evaluar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Esto debería incluir los siguientes cambios específicos:

Cambio nº 1. La publicación para todos los Estados miembros del gasto neto en pensiones, además de los valores brutos (en el Informe sobre el Envejecimiento de 2018 no se publican los valores netos de las respectivas cuotas del PIB para todos los Estados miembros);

Cambio nº 2 Indicadores de la esperanza de vida que pongan de manifiesto la situación no solo de la media, sino también de los grupos de población con diferentes estatus socioeconómicos;

Cambio nº 3 Ratios de dependencia basados en un modelo económico realista que permita conocer el número real de personas que tienen empleo y las que dependen de las prestaciones de sustitución de ingresos, tal y como se sugiere en el Libro Blanco de la Comisión sobre las pensiones (Comisión Europea, 2012);

Cambio nº 4 Un reconocimiento más explícito de la creciente proporción de personas mayores en la población total, teniendo en cuenta otros factores económicos y el ritmo de ajuste necesario; y

Cambio nº 5 El desarrollo de un indicador que mida el coste total de las pensiones (incluyendo las públicas, las profesionales y las privadas).

4.3 Demografía

El tema del envejecimiento de la población ocupa un lugar destacado en los debates sobre el futuro de los sistemas de pensiones. Durante décadas, el debate público sobre los futuros retos de los sistemas de pensiones ha tendido a centrarse en el impacto del envejecimiento de la población en la llamada "tasa de dependencia de la tercera edad", definida convencionalmente como el número de personas de 15 a 64 años o de 20 a 64 años en



relación con el número de personas de 65 años o más. Lamentablemente, como se explica en el apartado 2, tanto el estado actual como los cambios futuros de la "tasa de dependencia de la tercera edad" se interpretan con frecuencia de forma errónea en términos del estado actual y los cambios futuros de la relación entre contribuyentes y pensionistas. Las recomendaciones políticas para afrontar el reto del envejecimiento se basan con demasiada frecuencia en esta interpretación errónea.

Sin embargo, el Informe sobre el Envejecimiento 2018 de la Comisión Europea (Comisión Europea, 2018) revela una enorme diferencia entre la "tasa de dependencia de la tercera edad" puramente demográfica y la relación entre cotizantes y pensionistas, que -desde el punto de vista de la sostenibilidad económica- es mucho más relevante. En 2016, la ratio demográfica (basada en el número de personas de 20 a 64 años frente a las de 65 o más) era de 3,3 a 1. Sin embargo, la ratio económica (es decir, cotizantes frente a pensionistas) era solo de 1,6:1.

El hecho de centrarse en la "tasa de dependencia de la tercera edad" demográfica (reinterpretada) dirige la atención a la determinación del límite entre la edad de trabajar y la edad de jubilación porque -para cualquier estructura de edad- la "tasa de dependencia de la tercera edad" puede verse influida únicamente por este factor. Por el contrario, el hecho de centrarse en la difícil realidad social actual de la relación 1,6:1 entre trabajadores y pensionistas obliga a prestar atención a las deficiencias existentes en toda la edad laboral, que se reflejan sobre todo en las bajas tasas de empleo equivalente a tiempo completo. Incluso antes de la epidemia de Coronavirus, según las cifras de Eurostat, las tasas de empleo equivalentes a tiempo completo en el grupo de edad de 20 a 64 años eran de solo el 76,1% para los hombres y de solo el 58,7% para las mujeres (valores de la UE 27 / 2019).

En un contexto de mala interpretación generalizada de la "tasa de dependencia de la tercera edad", la OCDE, en su última edición de "Pensions at a Glance", modificó la terminología. La relación numérica entre los grupos de edad de más de 65 años y de 20 a 64 años se denomina ahora, de forma más correcta, "relación entre la edad avanzada y la edad laboral". Es de esperar que la UE siga el ejemplo y revise también la denominación de este indicador tan citado.

Al volver a centrar la atención en la situación económica de las personas, se descubren pruebas claras de que existe tanto una enorme necesidad como un margen para mejorar la integración en el mercado laboral de muchos millones de mujeres, jóvenes, trabajadores de edad avanzada, inmigrantes, etc. y, en consecuencia, mejorar la cobertura efectiva de los sistemas de pensiones, la adecuación de las prestaciones de jubilación y el mantenimiento de la sostenibilidad fiscal, a pesar de los cambios demográficos previstos.

El análisis expuesto en el Libro Blanco de la CE (Comisión Europea, 2012) aborda tanto la necesidad de hacer una clara distinción entre la edad y la situación económica de las personas como las posibilidades de mejorar la adecuación de las pensiones y la sostenibilidad fiscal mediante la mejora de la integración en el mercado laboral. En él se afirma que:



"El reto del envejecimiento suele ilustrarse con la duplicación de la tasa de dependencia de la tercera edad (población mayor de 65 años por población de 15 a 64 años), que pasará del 26% en 2010 al 50% en 2050. Sin embargo, el verdadero problema es la tasa de dependencia económica, definida como el porcentaje de desempleados y pensionistas con respecto a los empleados. ... Muchos países tienen un margen considerable para mejorar la futura adecuación y sostenibilidad de sus sistemas de pensiones aumentando las tasas de empleo, y esto no solo en los grupos de mayor edad, sino también para los grupos con menores tasas de empleo, como las mujeres, los inmigrantes y los jóvenes. Alcanzar el objetivo de empleo de la UE o ponerse al nivel de los países con mejores resultados podría casi neutralizar los efectos del envejecimiento de la población sobre el peso de las pensiones en el PIB"

Así, basándose en la situación económica de las personas, el Libro Blanco sugiere una definición de los índices de dependencia económica centrada en el lado de los beneficiarios, tanto en todos los tipos de pensionistas (pensiones de vejez, de jubilación anticipada y de invalidez) como en el de los desempleados, ofreciendo así un enfoque global de la dependencia económica derivada de la necesidad de prestaciones de sustitución de ingresos.

Ante una afirmación tan clara de la CE, resulta incomprensible que hasta ahora la definición del Libro Blanco de la "tasa de dependencia económica" no haya sido utilizada en los Informes sobre el Envejecimiento y los Informes sobre la Adecuación, los documentos clave de la Comisión en materia de pensiones. La "tasa de dependencia de la tercera edad", puramente demográfica, sigue presentándose en primer plano a la hora de evaluar la evolución futura de la relación cotizantes/beneficiarios. En el Informe sobre el Envejecimiento 2021 (Comisión Europea, 2020) se afirma que "la tasa de dependencia de la tercera edad ... proporciona un indicador de cómo el envejecimiento demográfico altera el equilibrio entre beneficiarios y cotizantes". Cuando la CE dice en el Informe que está evaluando "el impacto del envejecimiento en el gasto presupuestario, en particular en su componente de pensiones, se refiere a su "índice económico de dependencia de la tercera edad", definido como la "población inactiva de edad avanzada (65 años o más) como proporción del empleo total (de 20 a 64 años o de 20 a 74 años)". Sin embargo, este indicador excluye de la evaluación tanto la desafiante cuota del 28% de pensionistas menores de 65 años (Comisión Europea, 2018, cuadro III.1.80) como a todos los desempleados "dependientes" del lado de los beneficiarios.

Además de estos errores fundamentales, también hay deficiencias importantes en otros indicadores que se refieren a la vinculación entre los mercados laborales y las pensiones.

Edad media de salida efectiva: Este indicador, definido como la salida de la población activa y derivado de las tasas de participación, suele interpretarse (erróneamente) como la edad media efectiva de jubilación. Sin embargo, mientras una persona mayor realice un trabajo remunerado, no existe, por definición, una salida de la población activa, aunque esa persona esté cobrando paralelamente prestaciones de jubilación. Dado que un número importante de pensionistas realiza algún trabajo (marginal) remunerado a tiempo parcial (en muchos casos para evitar la pobreza en la vejez a causa de la baja cuantía de la pensión), la "edad media efectiva de salida" del mercado laboral tiende a ser significativamente superior a la edad



media efectiva de jubilación. Se echa en falta un indicador que mida la edad media efectiva de jubilación, que proporcione una importante información complementaria a los datos existentes sobre la "edad legal de jubilación".

Disparidades en la esperanza de vida: En este contexto, también hay que señalar que, en lo que respecta a la esperanza de vida (en aumento), los indicadores existentes que revelan disparidades sustanciales según los estatus socioeconómicos deberían recibir mucha más atención. El Informe (Comisión Europea, 2020) señala que "en todos los países, la mortalidad, la salud y la edad a la que se muere están fuertemente influenciadas por factores socioeconómicos como el nivel de estudios, la situación laboral y el nivel de ingresos". Sin embargo, incomprensiblemente, los datos sobre el importante indicador de Eurostat "Esperanza de vida por edad, sexo y nivel educativo" solo están disponibles actualmente para un número limitado de Estados miembros de la UE.

En resumen, por tanto, se necesitan indicadores demográficos y económicos que:

- Distingan los que se basan simplemente en la edad, de los que se basan en la situación económica de las personas;
- Utilicen una definición más realista de la "tasa de dependencia económica", como "pensionistas y desempleados en relación con las personas con empleo" (Comisión Europea, 2012);
- Muestren lo que debería denominarse "edad media de jubilación efectiva"; y
- Presten mucha más atención a la amplia variación de la esperanza de vida de los distintos grupos socioeconómicos (Comisión Europea, 2020).

4.4 Mercado del trabajo

Como se explica detalladamente en las secciones siguientes, la protección social está inextricablemente ligada al mercado laboral. Casi toda la financiación de las pensiones se basa en los ingresos procedentes del empleo, ya sea directamente a través del pago de las cotizaciones o, en la medida en que los sistemas se financian total o parcialmente con impuestos, indirectamente a través de un impuesto sobre la renta. Paralelamente, en la mayoría de los sistemas de pensiones, tanto la cobertura formal y efectiva como el nivel de las prestaciones de las pensiones (adecuación) están estrechamente ligados a las carreras laborales precedentes, a través de la duración del empleo, el nivel de ingresos, el importe de las cotizaciones pagadas, etc. Por lo tanto, es lamentable que las estadísticas del mercado laboral que se utilizan actualmente no reflejen esta realidad.

La cantidad y calidad de los puestos de trabajo son parámetros clave que, en la práctica, determinan el rendimiento de los sistemas de pensiones para los pensionistas de hoy y de mañana. Por lo tanto, los indicadores apropiados que se centran en la estrecha relación entre las pensiones y el empleo deberían tener más peso en el análisis y, posteriormente, en la elaboración de políticas. Al adoptar este enfoque, es esencial considerar grupos de diferente condición económica como condición previa para la relevancia de los indicadores. La versión



0 del marco de seguimiento de la Recomendación del Consejo sobre el acceso a la protección social de los trabajadores y los autónomos (Comisión Europea, 2020) de la Comisión Europea, con su amplia gama de "indicadores de contexto" relacionados con el mercado de trabajo, ofrece algunos avances en este sentido.

Tradicionalmente, en el contexto de las pensiones, siempre que se aborda la integración en el mercado laboral se hace referencia casi exclusivamente a la integración en el empleo de los trabajadores de más edad y a la edad de salida del mercado laboral. En realidad, una buena o mala integración en el empleo tiene un impacto significativo en toda la edad laboral, en lo que respecta a los derechos de pensión individuales (cobertura, adecuación) y a la financiación general de las pensiones (sostenibilidad financiera).

Empleo/Desempleo: Los indicadores clave del mercado laboral, como la tasa de actividad, la tasa de empleo y la tasa de desempleo, los proporciona la Encuesta de Población Activa de la Unión Europea (EPA) (Eurostat, 2021). Lamentablemente, incluso cuando se dividen por sexo y grupos de edad, estos datos distan mucho de ser lo suficientemente precisos como para ofrecer una imagen exacta de la necesidad actual (y el potencial) de mejora. Una de las principales deficiencias es que no se hace ninguna distinción entre las horas de trabajo muy variables (y, en general, la calidad muy variable del empleo) en las tasas de empleo. La clasificación de "ocupados" comprende tipos de empleo muy diferentes, desde el trabajo a tiempo completo hasta el trabajo marginal a tiempo parcial, desde los empleos de alta calidad hasta los precarios, etc. Para estar registrado entre las "personas con empleo", basta con que una persona declare haber trabajado de forma remunerada durante al menos una hora la semana anterior. Sobre la base de esta amplia definición, las tasas de empleo publicadas por Eurostat, la OCDE, etc., incluyen a muchos millones de personas que realizan un trabajo marginal a tiempo parcial de solo unas horas a la semana, en muchos casos en paralelo a la percepción de una (pequeña) pensión o a la percepción de prestaciones de desempleo.

Mientras que la definición de "empleado" de la EPA de la UE (Eurostat, 2021) es amplia, su definición de "desempleado" es muy limitada. La clasificación de "desempleado" no incluye ni a los desempleados de larga duración "desanimados", que están disponibles para trabajar pero no buscan activamente, ni a los que buscan trabajo pero no están disponibles inmediatamente. Por otra parte, incluso las personas que reciben prestaciones de desempleo no se clasifican como "desempleados" en la EPA de la UE si realizan paralelamente un trabajo marginal a tiempo parcial respetando plenamente las disposiciones del régimen de seguro de desempleo. Dada la imprecisión sobre si un individuo determinado puede estar en uno u otro grupo, considerar solamente la tasa de desempleo oficial no cumple los requisitos fundamentales.

En consecuencia, existe un enorme desfase entre los datos sobre el desempleo y la llamada "holgura del mercado laboral" debido a las deficiencias de definición tanto de la tasa oficial de empleo como de la de desempleo. Según Eurostat (Eurostat, 2021), la tasa de desempleo desestacionalizada en la UE-27, en el segundo trimestre de 2020, era del 6,5%. Al mismo tiempo, la "holgura total del mercado de trabajo" desestacionalizada de Eurostat, que consiste en la demanda insatisfecha de mano de obra, ascendía al 14,0% de la población activa



ampliada. Dado que en casi todos los sistemas de pensiones las "holguras del mercado laboral" repercuten negativamente en las pensiones, tanto en las perspectivas de jubilación de los individuos directamente afectados como en la sostenibilidad general del sistema, esto es de importancia clave cuando se trata de encontrar respuestas económica y socialmente adecuadas a las deficiencias existentes en materia de protección de la vejez.

Duración de la vida laboral: El número de años que una persona trabaja tendrá, en la mayoría de los casos, un impacto significativo en su pensión. Actualmente, la duración total se mide con el indicador "duración media de la vida laboral". Lamentablemente, la definición de este importante indicador ignora las diferencias críticas en cuanto a la situación económica de las personas. Los períodos de empleo y los períodos de desempleo se ponen al mismo nivel que los "períodos de vida laboral". Además, los períodos de trabajo marginal a tiempo parcial se equiparan a otros períodos de empleo. Sin embargo, no hacer una distinción entre estatus económicos tan diferentes será significativamente engañoso, ya que por ejemplo sobreestima los períodos actuales de empleo real y, por lo tanto, disminuye el potencial de aumentar la integración del empleo mediante la reducción de los períodos en el paro y el subempleo evidente.

En el contexto de las pensiones, la duración de las relaciones laborales individuales también es relevante. En varios países, algunos tipos de contratos de empleo temporal no generan derechos de pensión, como se informa en "Pensions at a Glance" de la OCDE (OCDE, 2019). Para la cobertura efectiva de los sistemas de pensiones profesionales, la duración de la permanencia en el puesto de trabajo es aún más importante debido a los períodos de calificación y de adquisición de derechos.

Desarrollo de indicadores: En este contexto, es necesario desarrollar y poner en primer plano los indicadores existentes, como la tasa de empleo equivalente a tiempo completo. También deben establecerse algunos indicadores nuevos, como las tasas de desempleo ampliadas y las tasas de empleo especificadas, que permiten separar el empleo marginal a tiempo parcial. Lamentablemente, el indicador de "personas que han trabajado menos de 10 horas" utilizado en la versión 0 del marco de seguimiento de la "Recomendación sobre el acceso a la protección social" no cumple este objetivo, porque el límite de tiempo de trabajo se fija en un nivel demasiado bajo. Se necesitan indicadores adicionales, divididos por género y grupos de edad, para dar una imagen más precisa de la situación actual y del potencial de empleo existente y, en consecuencia, permitir establecer objetivos valiosos del mercado laboral y de la política de pensiones relacionados con las carreras laborales precedentes.

Por lo tanto, es necesario seguir trabajando en indicadores adicionales, como los siguientes:

- la tasa de empleo en equivalentes a tiempo completo (este indicador ya existe pero se utiliza poco)
- la tasa de empleo excluyendo el empleo marginal a tiempo parcial (por ejemplo, incluyendo solo a las personas que trabajan más de 12 horas a la semana);



- "Duración media del empleo (más que marginal)" en lugar del actual indicador "duración media de la vida laboral", que lamentablemente incluye tanto los períodos de desempleo como el trabajo marginal a tiempo parcial);
- nivel y distribución de los ingresos asegurados; y
- una evaluación más completa y pertinente del desempleo, que incluya a
- todas las personas que reciben prestaciones de desempleo (aunque haya un empleo marginal en paralelo)
- las personas que buscan empleo pero no están disponibles inmediatamente para trabajar; y a
- los solicitantes de empleo desanimados disponibles para trabajar pero que ya no buscan activamente un empleo.

Cobertura: El mercado laboral también tiene un impacto significativo en la cobertura de las pensiones. El proceso de seguimiento de la "Recomendación sobre el acceso de los trabajadores y los autónomos a la protección social", que se ha iniciado recientemente con la publicación de la versión 0 del marco de seguimiento, con su mirada a las diferentes categorías de personas empleadas, permitirá avanzar en la detección de las lagunas existentes. Lamentablemente, el diseño del seguimiento de la cobertura formal se limita a los trabajadores atípicos y a los autónomos. Especialmente en lo que se refiere a las pensiones complementarias, el seguimiento preciso de la cobertura (incluyendo a los trabajadores estándar) es de vital importancia.

Dada la naturaleza de gran parte de los contratos subyacentes (contribución definida), la eficacia de la cobertura depende en gran medida del nivel de las cotizaciones pagadas. Además, debido a los amplios períodos de carencia y de adquisición de derechos, la cobertura efectiva tiende a ser significativamente inferior a la cobertura formal, principalmente a expensas de los trabajadores móviles no estándar.

La brecha de género: Por último, es fundamental tener en cuenta, al utilizar los indicadores del mercado de trabajo, que en casi todos los Estados miembros de la UE existe una considerable brecha salarial y de empleo entre hombres y mujeres, lo que tiene un impacto negativo en la cobertura y la adecuación de las pensiones. Las cifras de Eurostat (Eurostat, 2021) que miden la brecha de género en materia de pensiones en la UE27 muestran que las mujeres reciben pensiones inferiores a las de los hombres en todos los Estados miembros, resultado de las importantes desigualdades en la integración en el mercado laboral. Las mujeres siguen cobrando salarios por hora significativamente más bajos, pasan mucho menos tiempo a la semana en un empleo remunerado, tienen muchas más interrupciones en su carrera debido a la crianza de los hijos, etc., y realizan la mayor parte del trabajo no remunerado.

Por lo tanto, los indicadores relacionados con el género son de especial importancia, como las tasas de empleo equivalentes a tiempo completo según el género, la brecha de empleo de género y la brecha salarial de género.

With the financial support of the European Union



4.5 Adecuación

Actualmente no existe una definición única y generalmente aceptada de adecuación de las pensiones. A diferencia de la definición de pobreza, en la que existe algo parecido a un acuerdo general, pocos países definen lo que constituye una pensión adecuada. El Pilar Europeo de Derechos Sociales hace referencia a la adecuación de las pensiones en los artículos 12 y 15, pero no ofrece una definición clara. La Recomendación va un poco más allá al decir que los regímenes deben *"proporcionar un nivel adecuado de protección a sus miembros en el momento oportuno y de acuerdo con las circunstancias nacionales, manteniendo un nivel de vida decente y proporcionando una sustitución de ingresos apropiada, evitando siempre que esos miembros caigan en la pobreza"* (Comisión Europea, 2019). Sin embargo, esto sigue sin ser una definición satisfactoria desde la perspectiva sindical.

El informe de la CE de 2018 sobre la adecuación de las pensiones (Comisión Europea, 2018) habla de tres dimensiones de la adecuación de las pensiones, que son la protección contra la pobreza, el mantenimiento de los ingresos y la duración de las pensiones. Sin embargo, no proporciona una declaración clara de qué nivel de pensión se considera adecuado en cualquiera de estas dimensiones. A pesar del título del informe, deja que el lector se forme su propio juicio sobre la adecuación, a partir de la información que proporciona. Este enfoque podría ser inevitable en lo que respecta a la CE, dadas las presiones políticas contrarias a las que se enfrenta. Sin embargo, para los sindicatos, un objetivo más específico de lo que se considera una provisión de pensiones adecuada sería claramente valioso.

Por lo tanto, es prioritario seguir trabajando para encontrar una definición de adecuación que, al tiempo que refleje las diferentes situaciones nacionales, satisfaga el objetivo sindical de "Envejecer con dignidad" (que además de buenas pensiones también requiere una asistencia sanitaria y unos cuidados de larga duración asequibles y de calidad).

A pesar de la falta de claridad de un objetivo preciso de adecuación, se apoyan los siguientes principios generales para una definición de adecuación de las pensiones (basándose en los objetivos de la Recomendación de "mantener un nivel de vida digno y proporcionar una sustitución de ingresos adecuada, evitando siempre que se caiga en la pobreza"):

- Debe ser suficiente para ofrecer a los pensionistas la oportunidad de participar plena y activamente en la sociedad, lo que siempre debe significar algo más que el mero alivio de la pobreza;
- Tendrá cierta relación con los ingresos que el individuo percibe mientras trabaja, para permitir que al menos los asalariados medios mantengan su nivel de vida general mientras trabajan hasta la jubilación;
- Debe tener en cuenta el coste de los cuidados sanitarios y sociales de larga duración, en los casos en que sean asumidos por el individuo; y
- Deberá reflejar las características nacionales, por ejemplo, en cuanto a los costes de la vivienda y las formas de tenencia.



En última instancia, los indicadores utilizados para evaluar la adecuación deben permitir juzgar si las pensiones actuales y futuras son aceptables, lo que siempre será una decisión política más que una cuestión de estadísticas.

Dado su papel en la evaluación de la adecuación de un sistema de pensiones, ahora y en el futuro, es lamentable que los indicadores que se utilizan habitualmente presenten importantes deficiencias y, por tanto, deben ser mejorados o sustituidos. A continuación se examinan sucesivamente los siguientes:

- Tasa agregada de reemplazo;
- Tasa de reemplazo media;
- Tasa de prestación; y
- Tasa de teórica de reemplazo.

Asimismo, es necesario un nuevo indicador que cubra la cuestión cada vez más problemática de cómo se distribuye el riesgo entre las distintas partes implicadas en la provisión de pensiones, es decir, los afiliados, los empleadores, los proveedores de pensiones y el gobierno. Además, en lo que respecta a los regímenes de precapitalización de aportaciones definidas, se necesita una indicación de la gama potencial de resultados y su probabilidad, así como una cifra del resultado medio.

Tasa agregada de reemplazo: La tasa agregada de reemplazo, tal y como se define en el Informe sobre la Adecuación de las Pensiones (Comisión Europea, 2018), es la relación entre (i) la mediana de los ingresos brutos individuales por pensiones de las personas de entre 65 y 74 años y (ii) la mediana de los ingresos brutos individuales de las personas de entre 50 y 59 años. Según el Informe sobre la adecuación de las pensiones, "... pretende captar la diferencia de ingresos entre los últimos años de la carrera y los primeros años de la jubilación." Aunque esto proporciona información útil sobre la situación (relativa) de los ingresos de los pensionistas, se puede mejorar incluyendo, por ejemplo:

- Tanto los importes reales de los ingresos por pensiones subyacentes a los coeficientes como su composición (es decir, pensión pública, profesional, personal);
- Ratios basados en el neto, así como en el bruto, tal y como se prevé en las "tasas de reemplazo teóricas"; y
- El ratio para los asalariados de los quintiles más altos y más bajos de pensiones/ingresos también debería ser supervisado

Tasa de reemplazo media: Este indicador se introdujo en el Anexo del Informe de Adecuación de las Pensiones de 2018 como "provisional" (Comisión Europea, 2018), y representa un intento de calcular la tasa de reemplazo media basada en datos administrativos reales que tiene en cuenta las diferencias en la duración de la carrera profesional, los salarios y la edad de jubilación, entre otras cosas. Podría ser un indicador clave de adecuación, basado en la comparación de los ingresos brutos y netos iniciales de las pensiones con los ingresos brutos y netos medios antes de la jubilación. Como se propone para la tasa agregada de reemplazo,



sería valiosa la transparencia y la información detallada (visualización de los importes de las pensiones y de los ingresos; valores brutos y netos; quintil más alto y más bajo; división por sexos; atención específica a las brechas de género).

Tasa de prestación: La tasa de prestación se define como "... la prestación de jubilación media (incluidos todos sus componentes, es decir, contributivos y no contributivos) dividida por un salario medio para toda la economía, calculado por la Comisión". (Comisión Europea, 2020) A pesar de que es de crucial importancia para la proyección del coste de las pensiones ("crucial para analizar y comprender los resultados de la proyección" / Comisión Europea, 2020) no se publican ni los niveles actuales de las pensiones y salarios medios ni los niveles futuros proyectados ni el método (y los datos básicos utilizados) para su cálculo.

Se necesita más transparencia sobre todo en lo que respecta a las pensiones que se tienen en cuenta. ¿Solo las pensiones de jubilación o también las de supervivencia? ¿Solo las pensiones del sector privado o también las de los funcionarios? ¿Pensiones de invalidez? ¿Pensiones parciales?

Tasa teórica de reemplazo: Los cálculos de la tasa teórica de reemplazo elaborados tanto por la UE como por la OCDE (Comisión Europea, 2018; OCDE, 2019) representan simples simulaciones de la pensión esperada para algunos individuos hipotéticos, suponiendo una duración de carrera, un nivel de ingresos y una edad de jubilación determinados. Se expresan como porcentaje de los ingresos previos a la jubilación. El Apéndice 5 proporciona cifras de la OCDE (OCDE, 2019) que ilustran los resultados del caso base para la mayoría de los países incluidos en el Proyecto.

Las tasas teóricas de reemplazo (TRR, por sus siglas en inglés) pueden proporcionar alguna información útil, pero hay peligros en suponer que proporcionan más de lo que es un conjunto inevitablemente limitado de ejemplos. En primer lugar, las TRR solo comparan la pensión inicial con el salario final, sin señalar si esa pensión (o el salario al que sustituye) es suficiente para alcanzar un nivel de vida adecuado a lo largo de la jubilación. La TRR debería estar asociada a indicadores que midan, para los actuales y futuros pensionistas, la relación entre la pensión y un umbral monetario considerado como proxy de una condición económica adecuada (Guardiancich, Ludicone, Natali, & Raitano, 2019).

En segundo lugar, el impacto en la TRR de los aumentos en las edades legales de jubilación debería revelarse para proporcionar información valiosa (y permitir un cierto nivel de comparabilidad entre países). Por ejemplo, para calcular el caso base, las edades de jubilación estimadas específicas de cada país en el año de referencia deberían mantenerse dentro de un límite específico, que no supere los 67 años. En el caso de los países con una "edad de jubilación estándar" más elevada (es decir, "la edad más temprana a la que las personas pueden jubilarse... sin incurrir en ninguna penalización") (Comisión Europea, 2018), la tasa teórica de reemplazo debe calcularse teniendo en cuenta las penalizaciones deducidas si se jubila antes. Presentar cálculos de la TRR para edades de jubilación que van hasta los 74 años, como en la edición de la OCDE de 2019 de "Pensions at a Glance" para Dinamarca, sin revelar las TRR mucho más bajas para aquellos que tendrán que jubilarse mucho antes, es fundamentalmente engañoso con respecto a las perspectivas reales de ingresos de jubilación

With the financial support of the European Union



de los jóvenes de hoy en día en los países en los que la legislación prevé un aumento drástico de la edad legal de jubilación, ya sea a través de una decisión directa del Parlamento o a través de la vinculación de la edad legal de jubilación al aumento de la esperanza de vida.

En tercer lugar, mientras que la TRR es más válida como indicador en los sistemas relacionados con los ingresos, en los que el vínculo entre los salarios y las pensiones está claro, tiene menos valor cuando este vínculo no está establecido, por ejemplo, en los sistemas de contribución definida, ya sean de mercado o nocionales. En lo que respecta a los componentes de precapitalización (contribución definida) de los ingresos por pensiones, deberían calcularse y hacerse públicas variantes alternativas de las hipótesis de la tasa de rendimiento (real / después de costes), por ejemplo, una variante más optimista (3%) y otra más pesimista (1%) en relación con la hipótesis actual del 2% de la Comisión (Comisión Europea, 2020). De este modo, los futuros jubilados y los responsables políticos recibirían una valiosa información sobre el impacto de la evolución de los mercados financieros en los futuros ingresos por pensiones de los sistemas de capitalización.

Por último, cuando la TRR se cite en documentos clave de la Comisión Europea, incluido el informe sobre la adecuación de las pensiones, debería seguir las normas de la OCDE (OCDE, 2019). Esto significa que debería mostrar tanto los valores brutos como los netos y los componentes (pensión pública, ocupacional, privada).

Distribución de los resultados y del riesgo. La calidad de los sistemas de protección de la vejez depende en gran medida de la gama potencial de resultados, tanto dentro de las generaciones como entre ellas, y no solo de la media. Desde la década de 1990, muchas reformas de las pensiones han trasladado el riesgo a los individuos, en lugar de al Estado, a los proveedores de pensiones o a los empleadores, principalmente al pasar de la "prestación definida" a la "contribución definida" en los planes de pensiones de prefinanciación. Una cifra media solo tiene un valor limitado, ya que no es un consuelo para los que acaban recibiendo prestaciones más bajas saber que hay otros con una pensión media o superior. Esto significa que debe haber un indicador del riesgo relativo de obtener una pensión inferior a la prevista y de la gama potencial de resultados, a lo largo del tiempo.

El riesgo relativo podría indicarse mediante un mayor uso, a nivel de la UE, de modelos dinámicos de microsimulación que definan a lo largo del tiempo la evolución de una población determinada y su distribución de ingresos, incluida la tendencia de los trabajadores caracterizados por diversas carreras. Los gobiernos nacionales recurren cada vez más a este tipo de modelos que, dadas algunas hipótesis, permiten evaluar una serie de escenarios de evolución en el tiempo de la desigualdad y la pobreza entre las personas mayores (Guardiancich, Iudicone, Natali, & Raitano, 2019).

4.6 Resumen de las propuestas de indicadores y puntos de referencia

Las propuestas de elaboración de indicadores que se exponen en esta sección se resumen en la tabla 4.1.



Tabla 4.1. Desarrollo de indicadores

Sostenibilidad

- A la hora de fijar los objetivos futuros de sostenibilidad financiera (porcentaje del PIB), hay que tener en cuenta la evolución de la estructura de edad de la población. No tener en cuenta el envejecimiento de la población pone en tela de juicio la equidad intergeneracional a costa de los jóvenes de hoy.
- Para evaluar la justificación de un determinado porcentaje del PIB en el gasto en pensiones, también hay que tener en cuenta la calidad de la protección ofrecida (nivel de sustitución de ingresos, protección contra la pobreza).
- A la hora de evaluar la evolución de las "tasas de dependencia" como indicador de sostenibilidad, hay que distinguir claramente entre las cifras puramente demográficas y las tasas de dependencia económica, mucho más relevantes, como sugiere la definición del Libro Blanco de la UE sobre las pensiones (Comisión Europea, 2012).
- Si se mejora el reconocimiento de la integración laboral (cantidad y calidad de los puestos de trabajo) de las personas en edad de trabajar, el futuro aumento de la dependencia económica podría aliviarse sustancialmente, con un impacto positivo en la sostenibilidad financiera.
- Dado que los cálculos del gasto en pensiones a largo plazo se basan inevitablemente en proyecciones, es fundamental mejorar tanto la fiabilidad como la transparencia y la comprensión del ejercicio de simulación y sus limitaciones.
- Como resultado del incremento de la productividad, las previsiones económicas predicen que el PIB aumentará sustancialmente en las próximas décadas. Por lo tanto, aunque se destine una parte mayor del PIB a la creciente proporción de personas mayores, el aumento de la renta per cápita será más que suficiente para que todos, tanto si trabajan como si se jubilan, estén mejor.
- El desplazamiento de los costes de la previsión pública de reparto a la previsión privada de capitalización no debe interpretarse erróneamente como una reducción de costes, sino que es necesario un indicador global del coste total de las pensiones públicas, profesionales y personales.

Demografía

- Los ratios puramente demográficos no deben interpretarse erróneamente como equivalentes a los ratios de dependencia económica. Según la OCDE (Pensions at a Glance, 2019), la UE debería cambiar el nombre de la relación entre los grupos de edad de 65 años o más y los de 20 a 64 años por el de "relación entre la vejez y la edad de trabajar" en lugar de "relación de dependencia de la vejez".
- Es necesario prestar más atención a los indicadores existentes sobre las disparidades de la esperanza de vida en función de la situación socioeconómica de las personas.

Mercado del trabajo

- Es necesario prestar más atención a las tasas de empleo equivalentes a tiempo completo, a las diferencias salariales y de empleo entre hombres y mujeres y a los indicadores de calidad del empleo.



- Se necesitan nuevos indicadores complementarios de empleo y desempleo para (i) una tasa de empleo en la que el empleo sea más que marginal, por ejemplo, que supere las 12 horas semanales, y (ii) una tasa de desempleo más amplia, que incluya a los desempleados clasificados como "desanimados" o "no disponibles inmediatamente".
- Se necesita un nuevo indicador para medir la "duración media del empleo real" que, a diferencia del actual indicador de "duración media de la vida laboral", no debería incluir los períodos de desempleo y solo el empleo marginal.
- Se necesita un nuevo indicador para medir la edad media de salida de los trabajadores del último empleo más que marginal

Adecuación

- A la vez que se reflejan las distintas situaciones nacionales, es necesario establecer una definición de la adecuación de las pensiones que funcione y cumpla el objetivo del Pilar Europeo de Derechos Sociales y de los sindicatos de "Envejecer con dignidad" (incluido el acceso a una asistencia sanitaria de alta calidad y a los cuidados de larga duración)
- El valor informativo del actual indicador "Tasa de reemplazo agregada" debería mejorarse mediante la divulgación de los datos subyacentes, incluido el desglose de los ingresos por pensiones (proporción de la pensión pública, profesional y personal).
- El indicador existente "Tasa de reemplazo teórica" debería mejorarse y hacerse más comparable entre los Estados miembros de la UE añadiendo cálculos basados en supuestos similares (razonables) de edad de jubilación. Además, deberían ilustrarse los ingresos de la pensión inicial y la evolución de los ingresos de la pensión durante la jubilación. En el caso de los ingresos por pensiones de los planes de contribución definida sin garantías, debería revelarse el impacto de las diferentes tasas de rendimiento de las inversiones.
- Es necesario un seguimiento más amplio para medir la cobertura formal y efectiva (tanto para los planes de pensiones públicos como para los de empleo). Más allá de lo que ya se incluye en la versión 0 del marco de seguimiento de la Comisión de la UE a la "Recomendación sobre el acceso a la protección social de los trabajadores y los trabajadores autónomos", la cobertura de los "trabajadores estándar" y los desempleados tiene que formar parte del proceso de seguimiento.
- En el contexto del cambio generalizado de la prestación definida a la cotización definida, es necesario un indicador del riesgo relativo de obtener una pensión inferior a la prevista y de la gama potencial de resultados.
- En cuanto a la edad de jubilación, es necesario un indicador que mida la edad media de jubilación efectiva, relacionada con la fecha de cobro de la pensión de jubilación o de jubilación anticipada.

5 Los sindicatos y la política de pensiones

Esta sección final del Informe sugiere un enfoque para los sindicatos que buscan promover una protección social adecuada y sostenible a nivel europeo, siguiendo los objetivos del Pilar

With the financial support of the European Union



y de la Recomendación. Todo ello en el entorno político y económico establecido por NextGenerationEU, las propuestas de la UE para la recuperación tras la pandemia de Covid-19 (Comisión Europea, 2020). El objetivo es proporcionar un apoyo práctico a un enfoque basado en el conocimiento para que los sindicatos contribuyan a la determinación de las políticas por parte de la UE, de los Estados miembros y de otros actores. La característica central es establecer una aportación efectiva de los sindicatos al Semestre Europeo y a la elaboración de políticas de la UE, basada en un enfoque sindical de evaluación comparativa sobre las pensiones.

El Semestre Europeo se ha convertido en el principal escenario para la coordinación de la política económica y social entre los Estados miembros (Guardiancich, Iudicone, Natali y Raitano, 2019). El Semestre reúne varios instrumentos de gobernanza de la UE con diferentes bases jurídicas: El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC); el Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico (PDM); las Directrices Integradas de Economía y Empleo; y las Recomendaciones de la Zona Euro [los objetivos de 2020 pueden ser sustituidos por nuevos objetivos en el PA del Pilar]. Dentro de esta estructura, la Comisión, el Consejo de la UE y el Consejo Europeo fijan anualmente las prioridades de la Unión, examinan los resultados, los presupuestos y los programas de reforma nacionales, elaboran Informes por país y emiten Recomendaciones específicas por país. El Semestre fue diseñado explícitamente para tener una dimensión social más sólida que la anterior Estrategia de Lisboa, incluyendo directrices y objetivos específicos sobre la pobreza y la inclusión social (Verdun y Zeitlin, 2018).

Con la pandemia de COVID-19, hay una nueva situación en la que el proceso del Semestre debe operar ahora. El PEC se ha suspendido parcialmente y, paralelamente, el ciclo del Semestre para la parte relativa a la coordinación de las reformas económicas y sociales se dedica ahora también a la aplicación de los planes nacionales en el marco del Mecanismo de recuperación y resiliencia. Esto supone un nuevo diseño que puede cambiar el papel y el calendario de los Informes por país, los Informes estratégicos por país y, en consecuencia, la aplicación continuada de los publicados en mayo de 2020. La CE ha establecido una orientación estratégica para la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Reactivación en su Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible (EACS) de 2021 (Comisión Europea, 2021). El Mecanismo es el instrumento clave de recuperación en el corazón de la NextGenerationEU, que pretende garantizar que la UE salga más fuerte y resistente de la crisis actual. La CE ha dicho que cree que, al arrojar luz sobre las antiguas deficiencias de los sistemas de protección social, la crisis pandémica es un catalizador para ampliar la protección social a grupos que antes no estaban cubiertos.

La publicación de la ASGS puso en marcha el ciclo del Semestre Europeo de este año. En la ASGS del año pasado, la Comisión puso en marcha una nueva estrategia de crecimiento basada en el Pacto Verde Europeo y en el concepto de sostenibilidad competitiva. El ASGS de este año continúa el enfoque del año anterior, con sus cuatro dimensiones de sostenibilidad medioambiental, productividad, equidad y estabilidad macroeconómica, adaptando la estrategia a las desafortunadas consecuencias de la crisis pandémica en la economía de la UE, en el empleo y en los sistemas de protección social. Estas cuatro dimensiones siguen siendo



los principios rectores que sustentan los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros y sus reformas e inversiones nacionales. Tienen por objeto garantizar que la nueva agenda de crecimiento contribuya a sentar las bases de una recuperación ecológica, digital y sostenible.

Los sindicatos tienen claramente un papel importante en la elaboración de políticas dentro de esta estructura, junto con otros interlocutores sociales. Pueden ser influyentes, dado el número de sus miembros, su papel en la negociación colectiva y su capacidad de movilización social. En algunos casos, tienen un papel formal en la gobernanza de la protección social, o una influencia informal a través de su papel político, incluidos los vínculos con los partidos políticos. También disponen de los recursos operativos necesarios para desarrollar aportaciones eficaces al proceso de elaboración de políticas (Ebbinghaus, 2017).

Lamentablemente, la tendencia a la reducción de la protección social en los últimos años ha hecho que disminuya la capacidad de los sindicatos para influir en la formulación de políticas. Los sindicatos están naturalmente predispuestos a la mejora de la protección social, y les resultará más fácil influir en el proceso cuando la tendencia sea a mejorar la prestación. Cuando los gobiernos busquen activamente reducir la provisión, será más evidente que la colaboración y la consulta solo llegan hasta cierto punto, donde el gobierno seguirá teniendo la responsabilidad última de definir cualquier paquete de reforma de las pensiones.

Además, la tendencia a una provisión más personal, en contraposición a la colectiva, ha tenido un doble efecto. En primer lugar, a los sindicatos les ha resultado más difícil establecer un papel claro en este ámbito de la previsión, lo que ha dificultado su participación. En segundo lugar, ha introducido en la combinación de políticas a otros actores de carácter comercial que pueden desplegar recursos aún más importantes para influir en los resultados de las políticas.

Así pues, los sindicatos deben reconocer los retos a los que se enfrentan para influir eficazmente en las políticas de pensiones, especialmente a nivel de la UE. Como se ha indicado anteriormente en este Informe, se centran principalmente en lo siguiente:

- La persistencia del desequilibrio e incluso, hasta cierto punto, de la contradicción entre los objetivos económicos y sociales de la UE, tanto en lo que respecta a la forma en que se establecen como a la manera en que se aplican;
- La necesidad de desarrollar un concepto de adecuación más eficaz y ampliamente aceptado, cuando se aplica a la provisión de pensiones;
- El contexto global en el que se desarrolla la política de pensiones, tanto en las organizaciones internacionales como en los mercados financieros, con ideas omnipresentes pero engañosas sobre el cambio demográfico y lo que se considera sostenible; y
- La creciente implicación de actores con un interés comercial o ideológico en la promoción activa de las pensiones de capitalización, a pesar de la ausencia de pruebas de que proporcionen una respuesta a los retos que se plantean.



A pesar de estos retos, los sindicatos deben seguir desempeñando su papel. Esto debería incluir el siguiente trabajo adicional:

- Definir claramente y promover la definición de "sostenibilidad", que tenga plenamente en cuenta tanto los objetivos sociales como los económicos;
- Desarrollar y promover una declaración clara del objetivo de "Envejecer con dignidad";
- Desarrollar la definición de trabajo de "adecuación" e identificar los diseños de pensiones que garanticen dichos estándares;
- Trabajar en el desarrollo de indicadores más significativos que supervisen la prestación en áreas cruciales, como se resume en la Tabla 4.1; y
- Comprometerse con el Plan de Acción de aplicación del Pilar para reequilibrar los objetivos sociales y económicos del semestre de la UE, cumpliendo los objetivos, utilizando estos indicadores y seguir supervisando la aplicación del Pilar; la Recomendación; las Recomendaciones específicas por país; y un cuadro de indicadores sociales reforzado para demostrar el impacto del Pilar frente a la gobernanza económica.

Será especialmente importante llevar a cabo un seguimiento sistemático de las Recomendaciones específicas por país que surjan del Semestre y que repercutan en las políticas de pensiones, teniendo en cuenta las insuficiencias de las Recomendaciones específicas por país expuestas en el apartado 1. Entre ellas, la prioridad otorgada a los objetivos económicos frente a los sociales a la hora de establecer y supervisar su aplicación.



Apéndices

Apéndice 1: Visión general de los sistemas de pensiones								
	Pensión de vejez			Pensiones privadas		Edad legal de jubilación		
	Tipo	Ingresos	Indexación	Ocupacional	Individual	2019	2050	Mecanismo de ajuste automático
Bélgica (BE)	PD/RI	Carrera completa	Precios y nivel de vida	O privada V autónomo	V	65	67	Ninguno
Bulgaria (BU)	PD/RI	Carrera completa	Precios y salarios	V	O/V	64.2M/ 61.3F	65	Ninguno
Alemania (DE)	PD/RI	Carrera completa	Salarios y sostenibilidad	Voluntaria	V	65.7	67	Mecanismo de ajuste automático
España (ES)	PD/RI	Últimos 25 años	Índice de revalorización	V	V	65.7	67	Relación entre las prestaciones y la esperanza
Francia (FR)	PD + SP/RI	Carrera completa	Precios	V	V	66.8	67	Relación entre las prestaciones y la esperanza
Croacia (HR)	SP/RI	Carrera completa	Precios y salarios	Ninguna	O	65M/ 62.3F	65	Ninguno
Italia (IT)	FCD/RI	Carrera completa	Precios	V	V	67	69.3	Relación entre las prestaciones y la esperanza
Letonia (LV)	FCD/RI	Carrera completa	Suma de precios y salarios	Ninguna	V	63.5	65	Relación entre las prestaciones y la esperanza
Austria (AT)	PD/RI	Carrera completa	Precios y salarios	O	V	65M/ 60F	65	Ninguno
Polonia (PO)	FCD/RI	Carrera completa	FCD 1º: Salarios FCD 2º: PIB	V	V	65M/ 60F	65M/ 60F	Relación entre las prestaciones y la esperanza
Rumanía (RO)	SP/RI	Carrera completa	Precios y salarios	Ninguna	O	65M/ 61.2F	63	Ninguno
Suecia (SE)	FCD/RI	Carrera completa	Salarios	Casi O	V	67	67	Relación entre las prestaciones y la esperanza

PD: Sistema de prestación definida FCD: Sistema ficticio de contribución definida SP: Sistema de puntos RI: Relacionado con los ingresos V: Voluntaria O: Obligatoria

Apéndice 2. Proyecciones del gasto público bruto en pensiones (en % del PIB)				
	2016	2040	2070	2070/2016
EU 27	11.9	12.7	11.4	- 0.5 p.p.
Italia	15.6	18.7	13.9	- 1.7 p.p.
Francia	15.0	15.1	11.8	- 3.3 p.p.
Austria	13.8	14.9	14.3	+ 0.5 p.p.
España	12.2	13.9	10.7	- 1.5 p.p.
Bélgica	12.1	14.5	15.0	+ 2.9 p.p.
Polonia	11.2	10.8	10.2	- 1.0 p.p.
Croacia	10.6	8.3	6.8	- 3.8 p.p.
Alemania	10.1	12.0	12.5	+ 2.4 p.p.
Bulgaria	9.6	9.8	10.9	+ 1.4 p.p.
Suecia	8.2	6.8	7.0	- 1.2 p.p.
Rumanía	8.0	7.7	8.7	+ 0.7 p.p.
Letonia	7.4	6.3	4.7	- 2.6 p.p.
2016 – 2070 (Comisión UE, Informe sobre el Envejecimiento 2018)				

Apéndice 3. Datos demográficos y económicos - Actuales y previsiones para 2070

	Año	Población		Ratio de apoyo - cotizantes por cada pensionista por 100	Tasa de empleo de 20 a 64 años	Índice del PIB 2070 (2019 = 100)	Esperanza de vida a los 65 años	
		Total (millones)	Tasa de dependencia de la tercera edad				Hombres	Mujeres
Bélgica (BE)	2019	11.5	307.7	164.9	70.6	184	79.8	84.3
	2070	11.8	187.6	128.4	70.9		86.3	90.3
Bulgaria (BU)	2019	7.0	277.8	126.8	75.2	184	71.5	78.8
	2070	5.0	164.5	107.9	73.5		82.9	87.7
Alemania (DE)	2019	83.1	277.0	157.1	80.6	184	79.1	83.7
	2070	81.7	183.2	103.7	80.7		86.0	89.9
España (ES)	2019	47.1	311.5	195.3	68.1	203	81.2	86.8
	2070	47.0	160.0	149.0	76.2		87.1	91.4
Francia (FR)	2019	67.1	274.0	137.1	71.6	193	80.1	86.3
	2070	69.4	175.7	124.6	74.5		86.7	91.4
Croacia (HR)	2019	4.1	287.4	117.8	66.8	175	75.3	81.6
	2070	3.0	154.8	104.0	69.6		84.3	88.8
Italia (IT)	2019	60.3	257.1	155.1	63.6	166	81.3	85.7
	2070	53.9	152.4	139.1	69.8		87.0	90.9
Letonia (LV)	2019	1.9	289.0	168.7	77.6	184	70.6	80.2
	2070	1.2	157.2	123.7	77.4		82.6	88.5
Austria (AT)	2019	8.9	325.7	166.2	76.8	193	79.8	84.3
	2070	9.2	178.9	116.3	79.5		86.3	90.2
Polonia (PO)	2019	38.0	344.8	179.0	73.3	214	74.1	82.0
	2070	30.8	147.5	91.1	72.1		84.3	89.5
Rumanía (RO)	2019	19.3	321.5	108.5	71.0	236	71.9	79.5
	2070	13.7	161.0	88.3	72.7		83.5	88.5
Suecia (SE)	2019	10.3	284.1	230.4	82.1	248	81.4	84.7
	2070	13.1	200.8	151.6	83.0		86.8	90.3
EU27	2019	447.2	290.7	159.0	73.1	193	78.7	84.2
	2070	424.0	168.9	122.6	76.2		86.1	90.3

Fuente: Informe sobre el Envejecimiento 2021 (Comisión Europea, 2020) e Informe sobre la Adecuación de las Pensiones 2018, Vol 1 (Comisión Europea, 2018)

Índice de dependencia de la tercera edad calculado a partir de la tabla 1: Población de 20 a 64 años/100 población de 65 años o más

Ratio de apoyo de la tabla III.1.86: cotizantes por cada 100 pensionistas, pensiones públicas - cifras para 2016 y 2070

Gasto público bruto en pensiones - cifras para 2016 y 2070

Apéndice 4: Indicadores del mercado del trabajo										
	Tasa de empleo (20-64 años) %				Tasa de empleo (55-64 años) %			Tasa de empleo equivalente a tiempo completo (20-64 años) %		
	Total	Hombres	Mujeres	Brecha de género	Hombres	Mujeres	Brecha de género	Hombres	Mujeres	Brecha de género
Bélgica	70.6	74.6	66.6	8.0 p.p.	57.6	47.3	10.3 p.p.	71.4	57.1	14.3 p.p.
Bulgaria	75.2	79.4	70.8	8.6 p.p.	69.3	60.0	9.3 p.p.	78.4	69.9	8.5 p.p.
Alemania	80.6	84.6	76.5	8.1 p.p.	77.0	68.3	8.7 p.p.	80.3	59.9	20.4 p.p.
España	68.1	74.0	62.2	11.8 p.p.	61.1	47.0	14.1 p.p.	71.7	55.6	16.1 p.p.
Francia	71.6	75.2	68.1	7.1 p.p.	55.3	50.9	4.4 p.p.	72.9	61.1	11.8 p.p.
Croacia	66.8	72.2	61.5	10.7 p.p.	53.2	36.0	17.2 p.p.	71.0	59.7	11.3 p.p.
Italia	63.6	73.3	53.8	19.5 p.p.	64.8	44.6	20.2 p.p.	70.7	46.5	24.2 p.p.
Letonia	77.6	79.4	75.9	3.5 p.p.	67.6	67.7	- 0.1 p.p.	77.4	72.1	2.3 p.p.
Austria	76.8	81.2	72.4	8.8 p.p.	63.4	46.0	17.4 p.p.	77.6	57.4	20.2 p.p.
Polonia	73.3	81.0	65.5	15.5 p.p.	61.4	39.4	22.0 p.p.	79.5	62.8	16.7 p.p.
Rumanía	71.0	80.5	61.3	19.2 p.p.	60.3	36.5	23.8 p.p.	78.8	59.7	19.1 p.p.
Suecia	82.1	84.5	79.7	4.8 p.p.	80.0	75.8	4.2 p.p.	81.0	72.7	8.3 p.p.
EU 27	73.1	78.9	67.2	11.7 p.p.	66.1	52.6	13.5 p.p.	76.1	58.7	17.4 p.p.
mejor / peor resultado	82.1 – 63.6 18.5 p.p.	84.6 – 72.2 12.4 p.p.	79.7 – 53.8 16.1 p.p.		80.0 – 53.2 26.8 p.p.	75.8 – 36.0 39.8 p.p.		81.0 – 70.7 10.3 p.p.	72.7 – 46.5 26.2 p.p.	

Eurostat

Apéndice 5. Tasas de reemplazo teóricas proyectadas

	Edad de jubilación	Duración de la carrera (años)	Tasa de reemplazo bruta obligatoria sector público	Tasa de reemplazo bruta obligatoria* sector privado	Tasa de reemplazo bruta voluntaria** sector privado	Tasa de reemplazo neta regímenes obligatorios	Tasa de reemplazo neta regímenes obligatorios + voluntarios
Italia	71	49	79.5	---	--	91.8	91.8
Austria	65	43	76.5	---	---	89.9	89.9
España	65	43	72.3	---	---	83.4	83.4
Francia	66	44	60.1	---	---	73.6	73.6
Bélgica	67	45	46.8	---	14.2	66.2	72.4
Letonia	65	43	44.6	---	---	54.3	54.3
Suecia	65	43	41.6	12.5	---	53.4	53.4
Alemania	67	45	38.7	---	13.5	51.9	68.0
Polonia***	65	43	29.4	---	---	35.1	35.1

Fuente: OCDE, Pensions at a Glance 2016, tablas 51, 5.3, 5.6

La OCDE no ha facilitado cifras sobre Bulgaria, Croacia y Rumanía

Supuestos clave (caso base):

Entrada en el mercado laboral en 2018 a la edad de 22 años

Carrera profesional completa con ingresos medios (se supone que los ingresos reales crecen un 1,25% anual)

Jubilación a la edad legal nacional

(Para los regímenes de precapitalización) Tasa media real de rendimiento de las inversiones 3% anual

Los cálculos se refieren al principal régimen nacional de los trabajadores del sector privado.

* La OCDE clasifica los regímenes con una tasa de cobertura de al menos el 85% como (casi) obligatorios.

** La OCDE considera los regímenes privados voluntarios con una tasa de cobertura superior al 40%.

*** Valor para los hombres (para las mujeres la edad de jubilación es de 60 años, las tasas de reemplazo son menores)

Bibliografía

- Barr, N., & Diamond, P. (2010). *Pension Reform; A Short Guide*. Oxford: Oxford University Press.
- Davis, A., Hirsch, D., Padley, M., & Shepherd, C. (2020, July 8). *A Minimum Income Standard for the United Kingdom in 2020*. Sacado de Josef Rowntree Foundation:
file:///C:/Users/brinl/AppData/Local/Temp/a_minimum_income_standard_for_the_united_kingdom_in_2020_-_report.pdf
- Ebbinghaus, B. (2017). The role of trade unions in pension policymaking and private pension governance in Europe. En P. Lang, *The New Pension Mix in Europe: Recent Reforms, their Distributional Effects and Political Dynamics*. Bruselas: PIE.
- CES. (4 de abril de 2019). *ETUC Action on access to social protection (Resolution)* . Sacado de CES:
<https://www.etuc.org/en/document/etuc-action-access-social-protection-resolution>
- CES (4 de julio de 2019). *ETUC Action Programme 2019-2023*. Sacado de CES
<https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/file/2019-08/CES-14e%20Congre%CC%80s-Action%20Programme-UK-02.pdf>
- CES. (24 de febrero de 2021). *Economic Governance / European Semester* . Sacado de CES:
<https://www.etuc.org/en/issue/economic-governance-european-semester>
- Comisión Europea. (2008). *Demography Report 2008: Meeting Social Needs in an Ageing Society*. Bruselas, Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2010, July 7). *EU launches public debate on the future of pensions*. Sacado de Comisión Europea: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=839>
- Comisión Europea. (2012). *White Paper: An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*. Bruselas, Comisión Europea. Sacado de Comisión Europea: <https://www.esn-eu.org/news/agenda-adequate-safe-and-sustainable-pensions>
- Comisión Europea. (2015, May 5). *Graph of the week: Ageing report*. Sacado de Comisión Europea: https://ec.europa.eu/economy_finance/graphs/2015-05-12_ageing_report_en.htm
- Comisión Europea. (2015). *The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*. Bruselas, Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2017). *European Pillar of Social Rights*. Sacado de Comisión Europea: https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights_en
- Comisión Europea. (2018). *The 2018 Ageing Report: Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*. Bruselas, Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2018). *The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU, Volume 1*. Sacado de Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2019, November 11). *Council Recommendation on access to social protection*. Sacado de Comisión Europea:
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9478&furtherNews=yes>

- Comisión Europea. (2019, September 12). *Social Scoreboard*. Sacado de Comisión Europea: <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/>
- Comisión Europea. (2020, December). *Monitoring framework on Access to social protection for workers and the self-employed - Version 0*. Sacado de Comisión Europea: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8358&furtherPubs=yes>
- Comisión Europea. (2020, September 17). *NextGenerationEU: Commission presents next steps for €672.5 billion Recovery and Resilience Facility in 2021 Annual Sustainable Growth Strategy*. Sacado de Comisión Europea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1658
- Comisión Europea. (2020). *The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions & Projection Methodologies*. Luxemburgo, Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2021, February 24). *Annual Sustainable Growth Strategy 2021*. Sacado de Comisión Europea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=en>
- Comisión Europea. (2021, November 2020). *Demographic change in Europe - green paper on ageing*. Sacado de Comisión Europea: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12722-Demographic-change-in-Europe-green-paper-on-ageing_en
- Comisión Europea. (2021, February 22). *EU Economic governance: monitoring, prevention, correction*. Sacado de Comisión Europea: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction_en
- European Union Agency for Fundamental Rights. (2018). *Fundamental Rights Report 2018*.
- Eurostat. (2021, February 2). *Closing the gender pension gap?* Sacado de Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210203-1>
- Eurostat. (2021). *European Union Labour Force Survey*. Sacado de Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_labour_force_survey_%E2%80%93_data_and_publication
- Eurostat. (2021). *Glossary:Employed person - LFS - Statistics Explained*. Sacado de Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Employed_person_-_LFS
- Guardiancich, I., Iudicone, F., Natali, D., & Raitano, M. (2019). *European challenges for pension adequacy: Background Paper*. Brussels: ETUC.
- Harasty, C., & Ostermeier, M. (2020). *Population Ageing: Alternative measures of dependency and implications for the future of work*. Ginebra, OIT.
- Mackenbach, P. D., Meerding, D. W., & Kuns, D. A. (2007, July). *Economic implications of socio-economic inequalities in health in the European Union*. Sacado de la Comisión Europea: https://ec.europa.eu/health/ph_determinants/socio_economics/documents/socioeco_inequalities_en.pdf

- Marmot, S. (Diciembre de 2013). *Health inequalities in the EU — Final report of a consortium. Consortium lead: Sir Michael Marmot*. Sacado de la Comisión Europea:
https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/social_determinants/docs/healthinequalities_ineu_2013_en.pdf
- OCDE. (2019). *Health at a Glance 2019: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2019). *Pensions at a Glance 2019, OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD.
- Sabato, S., Corti, F., Spasova, S., & Vanhercke, B. (2019). *Integrating the European Pillar of Social Rights into the roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union*. Bruselas: Comité Económico y Social Europeo.
- Verdun, A., & Zeitlin, J. (2018). Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice . *Journal of European Public Policy*,, 137-148.
- Wöss, J., & Türk, E. (2011). *Dependency ratios and demographic change: The labour market as a key element*. Bruselas: ETUI.