

El Grand Continent

10 puntos sobre los sistemas de pensiones en Europa

El Grand Continent, 7 de febrero de 2023.

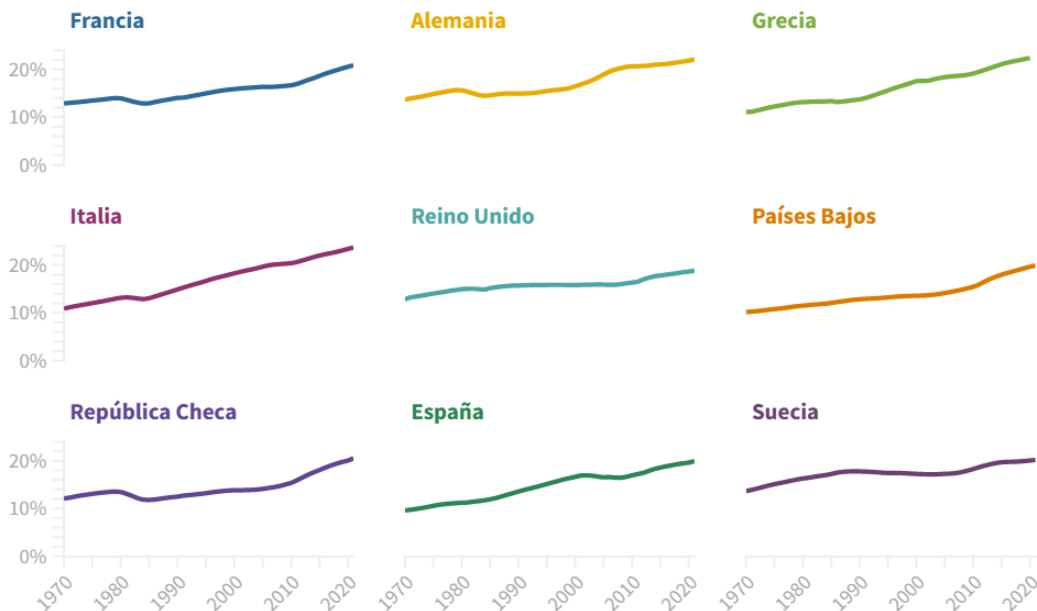
Los sistemas de pensiones de toda Europa se encuentran en un punto de inflexión, marcado por las políticas de limitación del gasto público en pensiones en respuesta al envejecimiento de la población desde hace más de treinta años. Mientras el debate sobre la reforma hace furor en Francia, ¿cómo entenderlo mejor?.

Una panorámica en 10 puntos y 11 gráficos y mapas basada en una entrevista con Bruno Palier, autor de Réformer les retraites (Presses de Sciences Po, 2021).

1- ¿Por qué reformar el sistema de pensiones? La situación demográfica.

La población europea está envejeciendo. En 2018, la esperanza media de vida al nacer en los 27 países de la UE era de 81 años, con una esperanza media de vida para los hombres de 78.2 años (79.7 años en Francia) y para las mujeres de 83.7 años (85.9 años en Francia). Desde finales del siglo XX, la esperanza de vida en Europa ha aumentado aproximadamente un mes cada año, pero esta tendencia se está ralentizando. En Francia, por ejemplo, el aumento de la esperanza de vida fue de solo 0.2 años para las mujeres y 0.4 años para los hombres entre 2014 y 2018.

Evolución de la población mayor de 65 años en varios países europeos entre 1970 y 2021



Fuente: OCDE

El reto demográfico en Francia proviene del aumento de población de la generación del baby-boom, nacida entre 1946 y 1974. Antaño una clase activa que contribuía a las pensiones en las décadas de 1960-1990, ahora está jubilada, lo que ha dado lugar a una

situación de “boom de abuelos». En 2017, había más de 100 millones de personas mayores de 65 años en Europa, frente a 85 millones en 2008 y 38 millones en 1960. Las proyecciones de la Comisión Europea prevén que la cifra aumente hasta 149 millones en 2050.

2- ¿Cuáles son los objetivos comunes de las reformas de las pensiones en Europa?

Históricamente, el objetivo inicial de todos los países europeos es prevenir la pobreza entre las personas mayores. Para lograrlo, se han propuesto tres enfoques o pilares: asistencia, seguro de vejez y una pensión mínima garantizada. La asistencia proporciona financiamiento a las personas mayores que ya no pueden trabajar. Este pilar principal corresponde a la lógica Beveridgeana y se ha desarrollado en gran medida en Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca y los Países Bajos. El seguro de vejez es un sistema de seguros de vejez sobre todo en Europa continental y del Sur para las personas que alcanzan una edad avanzada. La pensión mínima garantizada proporciona una pensión básica garantizada a todos los ciudadanos a una determinada edad. Los tres enfoques no se pretenden aplicar sucesivamente, sino con objetivos distintos.

El aumento del envejecimiento demográfico con la llegada de los baby-boomers a la jubilación hizo que, a partir de los años 90, se tomara cada vez más conciencia del problema de la dependencia de las personas mayores. Los gobiernos intentaron entonces reducir el gasto en pensiones introduciendo reformas paramétricas, como la modificación de la edad de jubilación y la revalorización de las pensiones. Los métodos incluyen la indexación a la inflación en lugar de a los salarios y el cambio en la forma de calcular el salario de referencia. Este objetivo está motivado por el envejecimiento demográfico pero también por una visión económica defendida por el Banco Mundial en 1993, que considera el financiamiento de las pensiones por reparto como una pérdida de inversión y preconiza la capitalización para desarrollar la capacidad de inversión. La reforma del sistema de pensiones pretende también reducir las pensiones públicas para permitir su capitalización.

Edad de apertura de los derechos de jubilación en Europa, a partir del 1 de enero de 2021

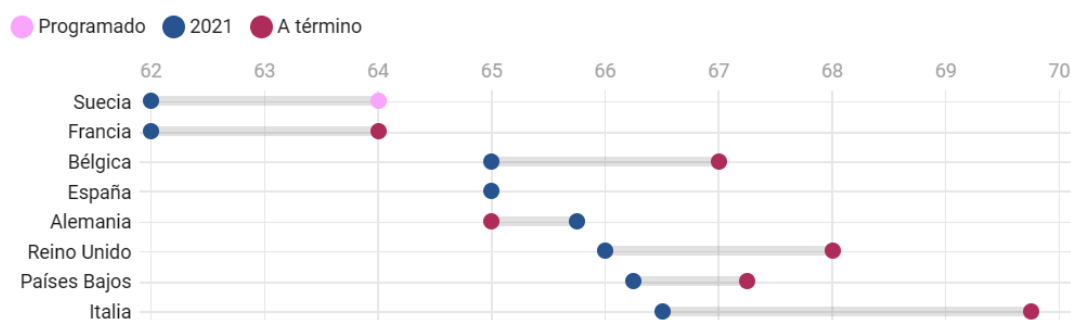


Gráfico: El Grand Continent • Fuente: Textos legislativos y reglamentarios / Consejo de orientación de pensiones • [Descargar los datos](#)
• Creado con [Datawrapper](#)

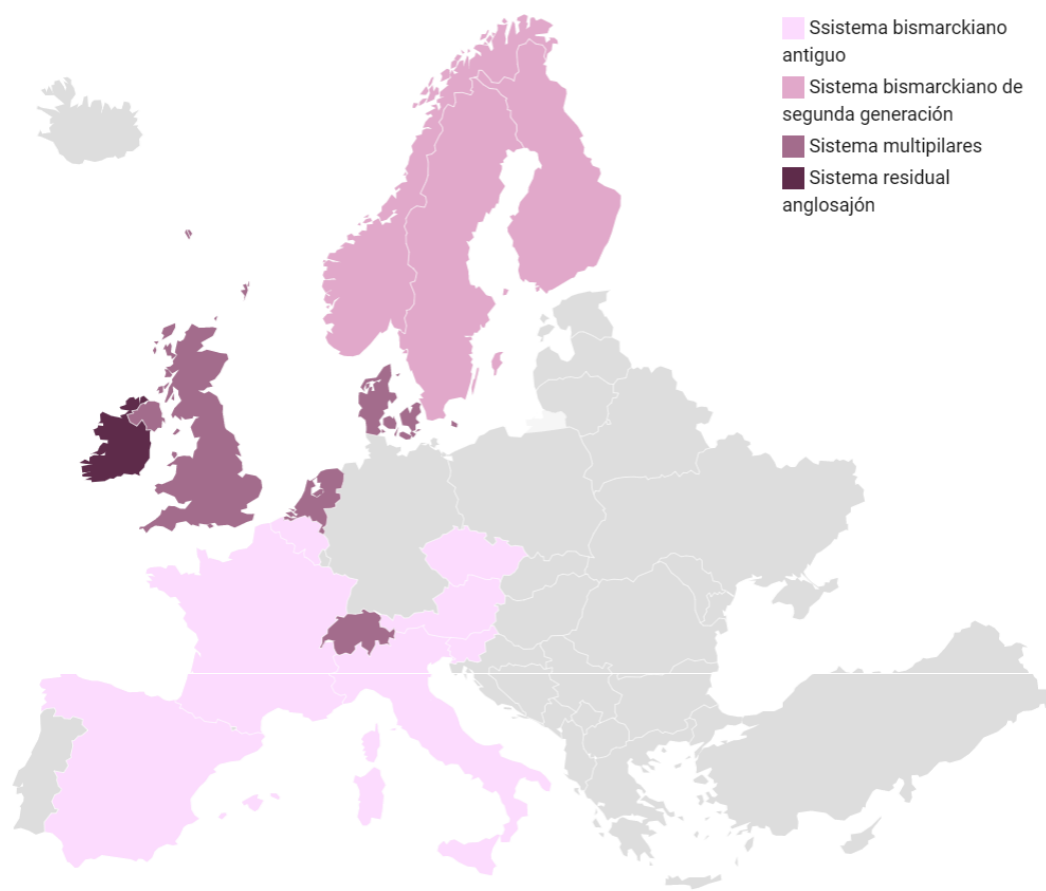
Cuando analizamos el aumento de la esperanza de vida no es uniforme para todos y que hay grandes diferencias según los ingresos y el sexo. Por ejemplo, en 2018, el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos de Francia (INSEE) mostró que cuanto más acomodada es una persona en Francia, mayor es su esperanza de vida. Entre el 5% más rico, la esperanza de vida al nacer para los hombres es de 84.4 años, mientras que sólo es de 71.7 años entre el 5% más pobre, una diferencia de 13 años. En el caso de las

mujeres, la diferencia es menos significativa: 8 años separan a las más ricas de las más pobres.

3- ¿Cuáles son los diferentes modelos que estructuran las pensiones en Europa?

Existen diferentes modelos de pensiones en los distintos países europeos. Los modelos francés y alemán, conocidos como «bismarckianos antiguos», incluyen una pensión mínima de vejez y un sistema de seguros para las personas mayores. En Suecia, por ejemplo, también existe un modelo bismarckiano de segunda generación. Otros países, como Dinamarca, Países Bajos y Suiza, tienen un sistema «multipilar» con una garantía básica y un segundo pilar de capitalización privada gestionado por los socios.

Los sistemas de pensiones en Europa



Mapa: El Grand Continent • [Descargar los datos](#) • Creado con [Datawrapper](#)

Los sistemas bismarckianos antiguos, el caso de Francia y Alemania

En Europa continental, el seguro de vejez es el principal o único pilar de la previsión para la jubilación en países como Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Italia, República Checa y Eslovenia. El objetivo principal es garantizar un nivel constante de ingresos a los pensionistas. Los fondos de estos regímenes proceden de las cotizaciones abonadas por los patrones y los trabajadores. Funcionan sobre la base del reparto: las cotizaciones de la población activa financian las pensiones actuales, y el monto de la pensión se determina en función de los salarios anteriores y/o la duración y el monto de las cotizaciones. Esos sistemas de pensiones están a veces fragmentados en diferentes regímenes para diferentes categorías profesionales, así como en regímenes básicos y complementarios.

El sistema de pensiones francés, financiado por el reparto, pretende mantener el nivel de ingresos de los trabajadores y proporciona prestaciones relativamente elevadas a los jubilados con una carrera profesional convencional. Sin embargo, debido a la persistencia de regímenes de pensiones separados para las distintas categorías profesionales, el sistema ha permanecido fragmentado a pesar de los esfuerzos por unificarlo. Algunas partes del sistema son gestionadas directamente por los socios. En este contexto, las personas con carreras atípicas o incompletas, a menudo mujeres, no están suficientemente protegidas.

Los más vulnerables dependen de una red de seguridad adicional, además de la seguridad social, para cubrir sus necesidades en materia de pensiones. A diferencia de muchos de sus vecinos europeos, el proceso de reforma del sistema de pensiones no es continuo ni automático (no existe un vínculo entre el aumento de la esperanza de vida de una cohorte y su edad de jubilación), lo que da lugar a grandes reformas, como la que se propone actualmente, cada 4 ó 5 años.

[El sistema de pensiones alemán](#) es diferente, ya que se basa en un sistema de puntos. El monto de la pensión depende del número de puntos acumulados. Cada año de trabajo con un salario medio da derecho a 1 punto (0.5 puntos si el salario es inferior a la mitad del salario medio, 1.2 puntos si es superior al 120 % del salario medio, hasta un tope relativamente elevado).

Sistemas bismarckianos de segunda generación, el caso de Suecia

Los sistemas de pensiones nórdicos han añadido a su primer pilar beveridgiano, que es la pensión básica universal financiada por reparto, un segundo pilar obligatorio, generalmente público y unificado, que proporciona prestaciones vinculadas a los ingresos y financiadas por cotizaciones sociales de reparto. En términos de volumen, el pilar bismarckiano proporciona la mayoría de las pensiones. Estos sistemas se caracterizan por un deseo de igualdad entre los pensionistas.

Antes de la reforma de 1998, el sistema de pensiones sueco tenía tres niveles: el primero era universal y proporcionaba una pensión básica fija tras 30 años de cotización. El segundo es un sistema contributivo financiado por reparto, en el que el monto de la pensión se calcula en función de los 15 mejores años de ingresos. La tercera está constituida por las pensiones de empresa financiadas por capitalización y puede incluir complementos individuales basados en el ahorro personal. Este último pilar, no afectado por la reforma de 1998, cubre actualmente al 90% de los asalariados y las cotizaciones ascienden a entre el 2% y el 5% del salario.

Sistemas multipilares, el caso de Reino Unido

Estos sistemas de pensiones han completado su primer pilar beveridgiano financiado por reparto con regímenes obligatorios de jubilación profesional o personal financiados por capitalización, generalmente organizados por rama o empresa. Como resultado de las reformas impuestas por las instituciones financieras internacionales en muchos países de Europa Central y Oriental durante la década de 1990, la mayoría de los sistemas de pensiones de esos países pueden clasificarse en esta categoría, sobre todo Hungría, Polonia, Eslovaquia, Letonia, Bulgaria y Croacia, con la excepción de República Checa y Eslovenia, que han reforzado un sistema bismarckiano. Sin embargo, Hungría y Polonia renacionalizaron parte de su sistema de pensiones a finales de la década de 2010.

En el Reino Unido existe un segundo pilar de pensiones diversificado, que incluye pensiones de empresa, individuales y públicas. En respuesta al aumento de la esperanza

de vida y al fenómeno del envejecimiento de la población, los gobiernos de Brown y de Cameron tomaron medidas para aumentar la edad de jubilación. Así, la edad legal de jubilación aumentó gradualmente hasta los 68 años para todos los británicos para 2046. En 2011, este proceso se aceleró para aumentar la edad legal de jubilación a 65 años para las mujeres en 2018 y a 66 años para todos en 2020. Por último, se introdujo un vínculo automático entre el aumento de la esperanza de vida y la edad de jubilación, lo que condujo a una edad legal de jubilación de 67 años para 2028 y de 68 años para 2039.

El sistema de pensiones británico se ha reformado siguiendo el modelo del Banco Mundial. Ahora consiste en una pensión estatal basada en una renta básica garantizada para todos, complementada por planes de pensiones suplementarios gestionados por fondos de pensiones personales o profesionales. Las pensiones públicas están ahora sujetas a las mismas normas que las del sector privado.

Sistemas residuales anglosajones, el caso de Irlanda

Este sistema de pensiones, que sólo se aplica en Irlanda dentro de la Unión, se basa en un único pilar obligatorio y uniforme. Los regímenes complementarios financiados por capitalización, ya sean profesionales o personales, sólo son facultativos y sólo afectan a una parte de la población.

4- A nivel europeo, la reducción de los costos laborales como elemento determinante de las reformas

El establecimiento del Mercado Único ha tenido como efecto reforzar la competencia económica entre las empresas europeas. El costo de la mano de obra se convirtió en un factor determinante en esta competencia.

La introducción de la moneda única en la Unión Europea implica la restricción de los déficits presupuestarios y la reducción del gasto público, lo que pesa sobre las reformas. Para acceder a la moneda única deben cumplirse los criterios económicos establecidos en el Tratado de Maastricht, como reducir la inflación y mantener el déficit público por debajo del 3%. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento, adoptado con la formación de la Unión Económica y Monetaria, también exige el control del déficit y la deuda públicos, así como la supervisión del gasto público, por lo que las reformas para reducir el costo de las pensiones son cada vez más comunes.

En la década de 2010, tras la crisis financiera de 2008 y la crisis del euro, los organismos europeos ejercieron una fuerte presión sobre muchos gobiernos para que adoptaran planes de austeridad que incluyeran reformas a los sistemas de pensiones. Esto se justificó por la necesidad de «tranquilizar» a los mercados financieros y a las agencias de calificación. Se han tomado medidas para retrasar la edad de jubilación más allá de los 65 años en Irlanda, España, República Checa y Alemania, o para acelerar el calendario de un aumento ya previsto.

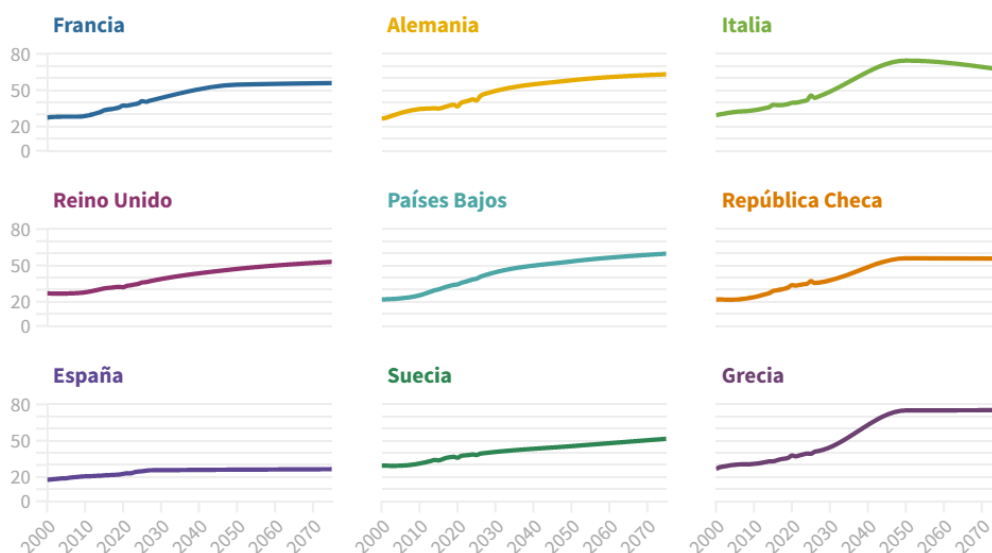
La Unión Europea recomienda una reforma del sistema de pensiones basada en un modelo de tres pilares: capitalización, régimen público y ahorro individual. Este modelo pretende garantizar una pensión mínima, mantener el sistema de cotizaciones y dar cabida al ahorro individual, que cuenta con exenciones fiscales. Sin embargo, la UE tiene poco poder para imponer reformas, aunque puede hacer recomendaciones. Sólo ha impuesto reformas en unos pocos casos, como en Grecia, Portugal y Hungría, utilizando los *Memorandums of understanding*.

5- Pilotaje regular y pilotaje automático

Desde el punto de vista de los gobiernos, las reformas de las pensiones están motivadas por los retos demográficos, la gestión fiscal y la financiarización de la economía. Los países más jóvenes, como Estados Unidos y el Reino Unido, han liderado las primeras reformas.

La reforma de las pensiones en Francia, como en otros países europeos, está motivada por los gobiernos por varias razones que son relativamente uniformes en cada país. En primer lugar, existe un déficit presupuestario que el gobierno intenta equilibrar realizando reformas estructurales, incluida la reforma de las pensiones. En segundo lugar, el sistema de pensiones, especialmente en Francia, requiere una dirección periódica debido a la evolución de las variables económicas, demográficas y de otro tipo. Algunos países extranjeros utilizan un sistema de dirección automática. En tercer lugar, la reforma de las pensiones puede considerarse una forma de que el gobierno demuestre su capacidad de reforma y demuestre su autoridad, es el caso en Francia.

Proyección de la tasa de dependencia de la tercera edad en Europa hasta 2075



GrandContinent

Fuente : OCDE • La relación demográfica entre personas mayores y personas en edad de trabajar se define como el número de personas de 65 años o más por cada 100 personas en edad de trabajar, es decir, entre 20 y 64 años.

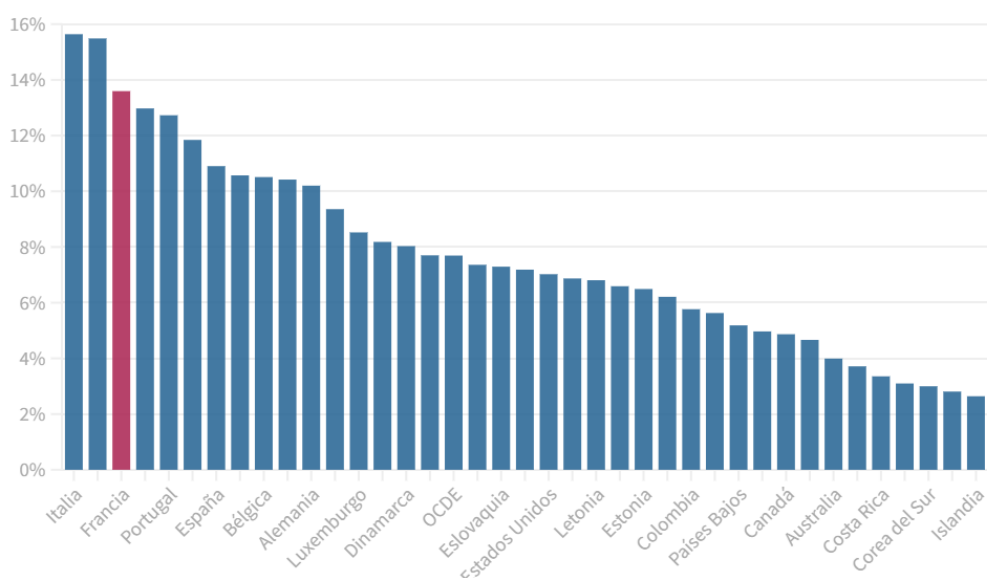
Modificar los parámetros de las pensiones para reducir el gasto público en pensiones. Las reformas actuales retrasan la edad de jubilación, o aumentan la duración de las cotizaciones exigidas para tener derecho a una pensión completa, o cambian el salario de referencia, lo que puede llegar a tomar los ingresos de toda la carrera profesional, lo que reduce el nivel del salario de referencia para cualquier carrera en la que el salario haya aumentado con la edad. Estas medidas suelen justificarse porque establecen un vínculo más estrecho entre el importe de las cotizaciones efectivamente pagadas y el importe de las pensiones percibidas. Aumentan la «contributividad» de las pensiones. Estos cambios en la forma de calcular las pensiones suelen aplicarse gradualmente.

6 – El imperativo presupuestario

Para los gobiernos europeos, parece necesario tomar medidas para limitar el aumento previsto del gasto público en pensiones. Sin embargo, estas medidas implican una reducción significativa de las tasas de sustitución de las pensiones públicas. La solución alternativa al reto demográfico, que consistiría en aumentar progresivamente el nivel de las cotizaciones sociales para mantener el poder adquisitivo de las futuras pensiones, está actualmente a menudo excluida por parte de los compromisos europeos y las políticas macroeconómicas asociadas. Estas políticas, basadas en la ortodoxia fiscal (reducción de la deuda y el déficit, bajos tipos de interés, baja inflación) y la contención del gasto público, tienen una orientación monetarista. Así pues, la futura reducción de las pensiones se impone tanto por las opciones económicas compartidas a escala europea como por los retos demográficos.

Gasto en pensiones en los países de la OCDE, 2019

Los datos se expresan en % del PIB.



Fuente: OCDE

7- Las reformas francesas

El sistema de pensiones francés requiere reformas periódicas para hacerle frente al aumento de la esperanza de vida y a la evolución del crecimiento económico y el desempleo. El periodo de cotización necesario para obtener una pensión completa se amplía periódicamente para tener en cuenta el aumento de la esperanza de vida.

Condiciones de jubilación el 1 de enero de 2021

País	Edad del derecho a la prestación	Posibilidad de baja anticipada	Edad de activación/finalización de un recargo
Alemania	65 años y 9 meses	Si	No
Bélgica	65 años	Si	No
Canadá	60 años	No	Sí/Sí 70 años
España	65 años	Si	Sí / No
Estados Unidos	62 años	No	Sí/Sí
Francia (base)	62 años	Si	Sí / No
Italia	67 años	Si	- / Sí 70 años y 6 meses
Japón (base)	65 años	Si	Sí / Sí 70 años
Japón (complementario)	63 años (H) 62 años (M)	Si	63 años (H) 62 años (M)
Países Bajos	66 años y 4 meses	No	-
Reino Unido	66 años	No	-
Suecia	62 años	No	-

Tabla: El Grand Continent • Fuente: Textos legislativos y reglamentarios/ Consejo de orientación de retribuciones • [Descargar los datos](#) • Creado con [Datawrapper](#)

Hay que tener en cuenta que Francia tiene dos edades de jubilación: 62 y 67 años. En 2010, Francia decidió aumentar progresivamente las dos edades legales de jubilación en Francia: de 60 a 62 años para la edad legal -que permite a los trabajadores solicitar la jubilación, pero con un descuento si el número de trimestres cotizados es insuficiente- y de 65 a 67 años para la edad sin descuento. También confirmó que el periodo de cotización necesario para obtener una pensión completa será de 41,5 años en 2020 para las generaciones nacidas después de 1954.

El gobierno tiene previsto reformar el sistema francés de pensiones para ajustarlo más a las normas europeas aumentando la edad legal de jubilación de 62 a 64 años. Sin embargo, en la situación de las pensiones, influyen muchas variables, como el crecimiento económico, la tasa de desempleo, la esperanza de vida, la población, la demografía, etcétera. Estos factores cambian con el tiempo y requieren una revisión de la situación actual. Ya se pusieron en marcha reformas en 2003, 2007, 2010 y 2013, pero sigue sin haber una estrategia clara, consensuada y a largo plazo para la gestión continua del sistema. Las reformas en otros países europeos son mucho más continuas.

El sistema francés de pensiones se enfrenta a un doble reto debido a la baja tasa de empleo entre personas mayores, a los cambios demográficos y a las desigualdades en el cálculo de los derechos de pensión. El sistema debe adaptarse a los cambios del mundo laboral: trabajo atípico, trabajo por cuenta propia, pluriactividad, desigualdades persistentes entre mujeres y hombres. Debe determinar una edad y un nivel de pensión

objetivos que tenga en cuenta la diversidad de situaciones individuales, incluida la esperanza de vida y la dureza del trabajo.

7- ¿Cómo se opusieron las diferentes poblaciones europeas a las reformas?

Lo que vemos en Alemania, Suecia y los Países Bajos es el importante papel de los interlocutores sociales. En Alemania, Austria y los Países Bajos, los interlocutores sociales, los organismos intermediarios, son los que se encargan. El Estado les exige que encuentren soluciones porque son los gestores de los fondos, son los responsables. Como están mucho más unidos, encontrar un compromiso no los castiga porque la tasa de sindicación es más alta que en Francia, ya que hay más trabajadores activos y menos pensionistas entre los afiliados al sindicato.

En Suecia y los demás países nórdicos, es un poco diferente. El Estado es el que decide, pero, antes de decidir, crea una comisión parlamentaria y espera a que todas las partes se pongan de acuerdo. Incluso si encontraron un consenso, se esperan a las elecciones generales para saber si, aunque cambie la mayoría, sigue siendo consensuada. No obstante, Suecia fue uno de los primeros países en reformar las pensiones.

Por otra parte, en Francia, como en muchos países del sur de Europa, las prácticas de negociación son mucho más débiles, lo que dificulta llegar a un compromiso. En el sur de Europa -Italia, España, Portugal, Grecia-, las manifestaciones contra las reformas de las pensiones son llevadas por la oposición de los sindicatos, que defienden a los trabajadores y a los pensionistas.

9- Un compromiso entre generaciones

Hasta finales de los años 1990, los pensionistas gozaban de una buena situación económica, pero esto empezó a cambiar a principios de la década del 2000 en varios países europeos. Las concesiones políticas sobre la distribución de los recursos destinados a las pensiones han afectado a los dos grupos más vulnerables, los mayores y los jóvenes, en función de las prioridades políticas y las consideraciones presupuestarias. Actualmente, se debate el impacto potencial de los recortes de las pensiones sobre la pobreza de los pensionistas y el establecimiento de un mínimo que garantice un nivel adecuado de las pensiones. La reducción de las pensiones públicas financiadas por reparto ha perjudicado a las personas mayores en términos de pobreza y ha aumentado las desigualdades en este sector. Las personas con carreras profesionales incompletas o atípicas ven cómo disminuyen sus tasas de sustitución, lo que aumenta la demanda de regímenes de pensión mínima garantizada.

En 2018, las personas mayores de 65 años, en la Unión, tenían una tasa promedio de pobreza del 15.9 % si sus ingresos eran inferiores al 60 % del salario promedio. Sin embargo, las tasas de pobreza entre jóvenes de 18 a 24 años y menores de 18 años son del 22.8 % y del 20.3 %, respectivamente. Cabe señalar que las tasas de pobreza entre mujeres mayores son, en casi todos los casos, superiores a las de los hombres.

Las tasas de pobreza de las mujeres mayores en Europa son en casi todos los casos superiores a las de los hombres.

En Francia, las desigualdades entre mujeres y hombres son más pronunciadas a partir de los 65 años. Las tasas de pobreza de las mujeres mayores en Europa son en casi todos los casos superiores a las de los hombres. Como las mujeres suelen tener carreras más cortas y les pagan menos, reciben una pensión inferior a la de los hombres. Según la DREES, en 2018, la pensión media directa de los pensionistas residentes en Francia, incluido el aumento por hijos, fue de 1137 euros al mes para las mujeres y de 1932

euros para los hombres. Esto significa que la pensión media de las mujeres fue un 41 % inferior a la de los hombres.

10- Conclusión

¿Qué resumen puede hacerse, en este punto, de las reformas de pensiones en Europa? La historia de las pensiones en Europa dio un giro en el siglo XX con las políticas destinadas a limitar el gasto público en pensiones en respuesta al envejecimiento de la población en los últimos treinta años.

La estrategia francesa, obsesionada por reducir el coste de la mano de obra, no busca mejorar las condiciones de trabajo (teniendo en cuenta los trastornos musculoesqueléticos, el estrés en el trabajo), sino sobre todo ser tan productivos como antes pero con menos personal. Este «sesgo» puede llevar a pensar que Francia está atrasada, pero en realidad es un síntoma de la política económica de las empresas francesas, basada desde hace 40 años en la idea de que el trabajo es un coste y que, por tanto, hay que reducirlo.

Desde 2020, Francia ha intentado seguir el ejemplo de las reformas fundamentales emprendidas en muchos otros países europeos. Por ello, primero, puso en marcha una gran reforma de su sistema de pensiones, con el objetivo de adoptar, en primer lugar, un sistema único basado en puntos. Ya sea que se trate de la reforma de 2020 o de la de 2023, sin principios claros de redistribución a favor de personas con carreras atípicas y mal remuneradas, una prolongación de la edad legal de jubilación no haría sino aumentar las desigualdades en la jubilación. Habría que introducir principios redistributivos claros (a favor de las personas con carreras atípicas y mal pagadas) en un sistema de este tipo para evitar que aumenten las desigualdades en el momento de la jubilación.