

Pensiones seguras y viables

Informe del Comité de Protección Social sobre la evolución futura de la protección social

Nota introductoria del Comité de Protección Social al Consejo (Empleo y Política Social)	i
1. Introducción: Las pensiones y la estrategia concertada de modernización de la protección social	1
2. Retos para los sistemas de pensiones	3
2.1. Demografía y viabilidad	4
2.2. Nuevos modelos de empleo	9
2.3. Evolución de las estructuras familiares.....	10
3. Afrontar los desafíos	11
3.1. Transparencia y previsibilidad.....	11
3.2. Salvaguardar la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones	12
3.2.1. Incidencia de mejores resultados en materia de empleo	13
3.2.2. Reparto equitativo entre las generaciones del lastre financiero provocado por el envejecimiento de la población	19
3.2.3. Aumento del margen de maniobra presupuestario.....	22
3.3. Mantener la cohesión social.....	23
3.3.1. Riesgos de pobreza en la vejez	25
3.3.2. Mejora de la calidad de los regímenes de pensiones profesionales y personales.....	26
3.3.3. Solidaridad y redistribución en los sistemas de pensiones	27
3.3.4. Otras políticas que determinan los niveles de vida relativos de los jubilados.....	28
3.4. Adaptación de los sistemas de pensiones a una sociedad en proceso de cambio	29
3.4.1. Igualdad entre mujeres y hombres en los sistemas de pensiones.....	29
3.4.2. Adaptación de los sistemas de pensiones a modalidades de empleo cambiantes.....	32
3.4.3. Elección individual y jubilación flexible	34
4. Los procesos de reforma nacional y el papel de la Unión Europea	34
4.1. Métodos para generar el consenso necesario a fin de dirigir estas reformas y garantizar la confianza de los ciudadanos.....	35
4.2. Situación actual de los procesos de reforma nacionales	37
4.3. Valor de la colaboración europea.....	38

Nota introductoria del Comité de Protección Social al Consejo (Empleo y Política Social)

1. El presente informe del Comité de Protección Social forma parte de la labor que desarrolla actualmente en cumplimiento del mandato que le fue otorgado por los Consejos Europeos de Lisboa, Feira y Estocolmo: estudiar la evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo, centrándose en particular en la viabilidad de los regímenes de pensiones. Enmarcado en la cooperación reforzada en materia de protección social, el informe presenta los resultados iniciales de los trabajos del Comité acerca de las estrategias que permitirán hacer frente al problema del envejecimiento demográfico. Utiliza los datos de los informes nacionales remitidos en febrero de 2001 por todos los Estados miembros a partir de un cuestionario elaborado por el Comité de Protección Social, así como los resultados preliminares del análisis efectuado por el Comité de Política Económica sobre las consecuencias de dicho fenómeno para las finanzas públicas. Tiene también en cuenta el planteamiento esbozado inicialmente en la Comunicación de la Comisión de 11 de octubre de 2000, y que fue confirmado en el informe de situación presentado al Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000 por el Grupo de Alto Nivel para la Modernización de la Protección Social. El informe ha sido debatido con el Comité de Política Económica.
2. En consonancia con el planteamiento aprobado por el Consejo Europeo de Niza, el informe analiza las medidas que serán necesarias para garantizar que los sistemas de pensiones proporcionen a los jubilados unos **ingresos adecuados financiados de manera segura que no desestabilicen las finanzas públicas ni impongan una carga excesiva a las generaciones futuras**, manteniendo al mismo tiempo la **equidad y la solidaridad**, y **respondiendo a la evolución de las necesidades de los individuos y la sociedad**. La viabilidad de los sistemas de pensiones exige que los ciudadanos tengan confianza en su futuro a largo plazo, una confianza que puede verse mermada por la actual incertidumbre sobre la capacidad de dichos sistemas para afrontar el envejecimiento demográfico previsto. Sólo un **planteamiento global que abarque un amplio abanico de medidas destinadas a asegurar a largo plazo la capacidad de los sistemas de pensiones de cumplir sus objetivos sociales** puede **mantener y reforzar la confianza pública en los sistemas de pensiones** de los Estados miembros. El objetivo principal del presente informe del Comité de Protección Social es exponer los elementos de dicho planteamiento global y las maneras en que la política de empleo, la política económica y la política de protección social pueden interactuar positivamente.
3. El Comité de Protección Social considera, por consiguiente, que la viabilidad de los regímenes de pensiones, en la perspectiva de los futuros desafíos demográficos y sociales, no se puede reducir a la dimensión económica. Garantizar la viabilidad a largo plazo de dichos sistemas exige afrontar un triple desafío:
 - **salvaguardar la capacidad de los sistemas de pensiones para cumplir sus objetivos sociales:** proporcionar unos ingresos adecuados y seguros a los jubilados y a las personas a su cargo y garantizar, en combinación con los sistemas sanitarios y de atención permanente, unas condiciones de vida dignas para todas las personas ancianas;

- mantener **la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones**, de modo que la incidencia futura del envejecimiento sobre las finanzas públicas no ponga en peligro la estabilidad presupuestaria o conlleve un reparto no equitativo de los recursos entre las generaciones, y
 - aumentar **la capacidad de los sistemas de pensiones para responder a la evolución de las necesidades de la sociedad y los individuos**, contribuyendo a incrementar la flexibilidad del mercado laboral, la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en lo tocante al empleo y la protección social, así como a una mejor adaptación de los sistemas de pensiones a las necesidades individuales.
4. El Comité estima que afrontar este desafío exigirá desarrollar las políticas de modo que fomenten la **mayor transparencia y previsibilidad posibles**, y **garanticen el mantenimiento de la confianza de los ciudadanos**. La estabilidad a largo plazo sólo se puede garantizar si las reformas de las pensiones se **basan en un amplio consenso social** en el que participen todos los agentes pertinentes. El Comité propone que estos planteamientos sirvan también de base para los futuros intercambios cooperativos en este ámbito a nivel europeo.
 5. Una estrategia que pretenda hacer viables los regímenes de pensiones debe, ante todo, abordar de **raíz el problema**, esto es, **el creciente desequilibrio entre el número de personas activas y el de jubilados**, o dicho de otro modo, entre el número de contribuyentes y de beneficiarios. De conformidad con las orientaciones adoptadas en Lisboa, la búsqueda de estrategias de reforma que permitan afrontar este problema tiene que ser **coherente con una labor centrada en el restablecimiento del pleno empleo y el incremento de los niveles de actividad, sobre todo de las mujeres y los trabajadores de mayor edad**. Lograr este objetivo pasa, principalmente, por combatir el desempleo, garantizar un nivel elevado de cualificaciones y empleabilidad, y mejorar las condiciones de participación de ambos grupos en el mercado laboral. El Comité de Protección Social considera especialmente importante el nuevo objetivo establecido por el Consejo Europeo de Estocolmo, elevar el índice de empleo medio de los ciudadanos de la UE con una edad comprendida entre 55 y 64 años hasta el 50 % en el 2010.
 6. Incrementar los niveles de empleo supone políticas económicas, sociales y de empleo centradas en reformas enérgicas. Ello requiere, sobre todo, aplicar políticas que hagan posible **reducir** apreciablemente **el nivel de desempleo e incrementar el de actividad, en particular de las mujeres y los trabajadores de mayor edad**. Aumentar el nivel de empleo de las mujeres exige, entre otros aspectos, adoptar medidas que **faciliten la conciliación de la vida laboral y familiar**: la falta de servicios de apoyo a las familias es un obstáculo para la permanencia de las mujeres en el mercado laboral. Muchos Estados miembros mencionan en sus informes la necesidad de tales servicios.
 7. Alcanzar los objetivos generales de empleo establecidos en Lisboa será imposible sin **aumentar el nivel de empleo de las generaciones más veteranas**, lo que exige adaptar los sistemas de pensiones y otros aspectos de los regímenes impositivos o de prestaciones para **incitar a los ciudadanos a prolongar su vida laboral y a los empresarios a conservar a los trabajadores veteranos** (limitar la utilización de los programas de jubilación anticipada, modificar las normas sobre la edad de jubilación o el período de cotización necesario para obtener la

pensión íntegra, introducir regímenes de jubilación más flexibles adaptados a los deseos de los individuos, reforzar los vínculos actuariales entre las cotizaciones y prestaciones); crear **condiciones más favorables para la prolongación de la vida laboral y la contratación de trabajadores de mayor edad, y abordar los problemas de discriminación por motivos de edad** en los lugares de trabajo y en el mercado laboral por lo que respecta al acceso a la formación. Los informes de los Estados miembros muestran que estas cuestiones gozan ahora de una gran prioridad política y que están vinculados al tema más general del «envejecimiento activo» y del papel que desempeñan las personas ancianas en la sociedad. Mayoritariamente, la labor de reforma se centra en aumentar la edad efectiva de jubilación mediante la creación de incentivos que estimulen a los trabajadores a prolongar su presencia en el mercado de trabajo. Esto implica una **tendencia hacia sistemas de jubilación más flexibles** en los que, en último término, cada vez tienen menor importancia las edades de jubilación reglamentarias.

8. Sin embargo, según el análisis del Comité de Política Económica, lograr niveles elevados de empleo no bastará, en muchos casos, para impedir un aumento considerable del gasto público en pensiones como porcentaje del PIB. Los Estados miembros han hecho hincapié en **medidas de reforma significativas centradas en los parámetros y la estructura de los regímenes de pensiones** (p. ej., cuantía de las prestaciones, condiciones de admisibilidad, indexación de las pensiones, edad de jubilación, peso relativo de los distintos pilares, etc.), y muchas de ellas ya se están poniendo en práctica, aunque es posible que en varios Estados miembros sean necesarios mayores avances. Las reformas de las pensiones no deben abordar únicamente las consecuencias financieras de la evolución demográfica, sino que deben contribuir también al objetivo de cohesión social proporcionando pensiones adecuadas a todos los ancianos, permitiéndoles conservar un nivel de vida confortable, y garantizando cierto grado de redistribución y solidaridad. A medida que se amplía el margen creado para la provisión del 2º y 3º pilares, aumenta también la importancia de la reglamentación y supervisión preventiva de tales regímenes complementarios. Los informes de los Estados miembros muestran con gran claridad que, incluso cuando se ponen en práctica o se diseñan reformas que tienden hacia sistemas de provisión profesional o individual privada, tales cambios **no conllevan el abandono de los principios básicos y los objetivos sociales de los sistemas de pensiones**. Además, los Estados miembros señalan que no prevén transformaciones radicales de sus sistemas de pensiones; en general, en los informes nacionales establecen planteamientos pragmáticos que buscan mejorar los regímenes existentes. Así pues, se admite que, con arreglo a los análisis actuales, ninguno de los distintos tipos de regímenes de pensión (de reparto o capitalizados; privados o públicos; de prestaciones o de cotizaciones definidas) se puede considerar intrínsecamente superior a los demás.
9. Una parte muy importante de las estrategias nacionales de reforma es la **gestión global de las finanzas públicas**. Muchos de los Estados miembros que detallan la manera en que piensan afrontar el aumento de los gastos necesarios asociado al envejecimiento demográfico centran su atención en los beneficios de la **reducción de la deuda pública**, como se proponía en el documento remitido por la Comisión y el Ecofin al Consejo Europeo de Estocolmo, titulado «La contribución de las finanzas públicas al crecimiento y al empleo: mejora cualitativa y de la sostenibilidad». Ello propiciará una **reducción del pago de intereses en el futuro**

y, por lo tanto, un aumento del margen de maniobra presupuestario que podría utilizarse para cubrir necesidades relacionadas con el envejecimiento. Numerosos Estados miembros desean dar una señal clara en el sentido de que los ahorros actuales podrán emplearse más adelante en el gasto destinado a las pensiones y han **creado fondos de reserva específicos** a tal efecto.

10. Los informes nacionales muestran que **no se debería considerar que la labor de reforma responde exclusivamente a la evolución demográfica**, sino que se enmarca en una labor más amplia destinada a **modernizar los sistemas de pensiones y adaptarlos a la evolución de las necesidades de los individuos y la sociedad**. En este sentido, la evolución del papel de la mujer en la sociedad, la flexibilización de los mercados de trabajo, el aumento de las opciones individuales y la diversificación de las estructuras familiares se ven reflejados, en mayor o menor medida, en los programas nacionales de reforma. Además, los Estados miembros se han comprometido a mejorar la eficacia social de los sistemas (ampliación de la cobertura, sobre todo en el caso de los regímenes complementarios; mayor énfasis en la reducción de las desigualdades, especialmente entre hombres y mujeres; superación de las incompatibilidades con una mayor diversidad de formas de empleo).
11. **Las condiciones de vida de las personas ancianas no dependen únicamente de las prestaciones económicas de los sistemas de pensiones**. Las políticas de vivienda, salud, asistencia permanente y servicios sociales, las disposiciones fiscales específicas y los precios reducidos para determinados servicios económicos y culturales pueden contribuir a mejorar la calidad de vida y aumentar la integración social de este grupo. Las dimensiones sociales y financieras de este amplio abanico de políticas públicas deberán ser tenidas en cuenta en la cooperación futura a la hora de abordar las consecuencias del envejecimiento.
12. El estudio elaborado por el Comité de Protección Social demuestra claramente que el objetivo de garantizar la adecuación y viabilidad de las pensiones no puede lograrse efectuando únicamente ajustes en los sistemas de pensiones. El desafío que plantea el envejecimiento demográfico requiere **esfuerzos concertados y sinérgicos en tres amplios ámbitos políticos: protección social, empleo y finanzas públicas**. Las políticas de protección social deben garantizar que todos los ciudadanos disfruten de **pensiones adecuadas sin imponer una carga demasiado onerosa sobre la población activa**. Un instrumento esencial a este respecto es el **aumento de los incentivos para prolongar la vida laboral**. La estrategia de empleo debe **mejorar las oportunidades de empleo, en especial de las mujeres y los trabajadores de mayor edad**, y lograr que los ciudadanos tengan las **cualificaciones adecuadas** para ocupar dichos puestos de trabajo. Por último, la política de empleo debe **liberar todo el potencial de crecimiento** de la economía, fomentando así un mayor crecimiento del empleo, y garantizar hoy unas **finanzas públicas sólidas** que permitan aumentar en el futuro los recursos presupuestarios disponibles para las necesidades relacionadas con el envejecimiento.
13. El Comité de Protección Social subraya la importancia de las conclusiones del Consejo Europeo de Estocolmo, que instan a aprovechar el potencial del método abierto de coordinación en el ámbito de las pensiones, tomando en consideración debidamente el principio de subsidiariedad y reconociendo que la responsabilidad sobre los sistemas de pensiones corresponde a los distintos Estados miembros.

Asimismo, hace hincapié en la importancia de debatir con los países candidatos las reformas de las pensiones. En una Comunicación de próxima aparición, la Comisión propondrá objetivos y métodos de trabajo adecuados para la futura colaboración de la Unión Europea sobre estas cuestiones, teniendo en cuenta los objetivos y principios comunes presentados por la Comisión en su Comunicación de octubre de 2000 y las conclusiones del presente informe. Además, será necesario desarrollar vínculos apropiados con los procesos de coordinación de políticas en los ámbitos del empleo y la política económica/finanzas públicas. Tal cooperación entre los diferentes procesos políticos será crucial para poner en práctica la estrategia en tres frentes —aumento de los índices de empleo, reducción de la deuda y reforma de los sistemas asistenciales y de pensiones— necesaria, según determinó el Consejo Europeo de Estocolmo, para garantizar la adecuación de los sistemas de pensiones.

1. Introducción: Las pensiones y la estrategia concertada de modernización de la protección social

1. Siguiendo las orientaciones de la Comunicación de la Comisión de 14 de julio de 1999 titulada «Una estrategia concertada para modernizar la protección social», los Estados miembros han llegado a un acuerdo para que la reforma de los sistemas de protección social responda a cuatro objetivos fundamentales:

- Hacer que el trabajo ofrezca más ventajas y garantizar unos ingresos seguros;
- Garantizar pensiones seguras y regímenes de pensiones viables;
- Promover la integración social;
- Garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad.

El Consejo aprobó este planteamiento en sus conclusiones de 17 de diciembre de 1999, en las que también instaba a que en todas las medidas relacionadas con estos objetivos se tuviera en cuenta la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

2. El Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000 dio un firme impulso al desarrollo de una mayor colaboración en el ámbito de la protección social: *«Conscientes de que la tarea puede afrontarse mejor mediante la cooperación», los Jefes de Estado y de Gobierno invitaron al Consejo a que «refuerce la cooperación entre los Estados miembros [...] y otorgue mandato al Grupo de Alto Nivel para la Modernización de la Protección Social, [...] para que prepare, teniendo en cuenta la labor realizada por el Comité de Política Económica, basándose en una comunicación de la Comisión, un estudio sobre la evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo, prestando particular atención a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en distintos marcos temporales hasta el año 2020 y más allá, de ser necesario».*

3. Desde entonces, el Grupo de Alto Nivel y, posteriormente, el Comité de Protección Social, han centrado sus trabajos en la lucha contra la exclusión social y la viabilidad de las pensiones a largo plazo. En materia de pensiones se han realizado varias contribuciones:

- El Grupo presentó un primer informe al Consejo Europeo celebrado en Santa María da Feira los días 19 y 20 de junio, en el que exponía en términos generales el objetivo fundamental de los sistemas de pensiones y las diversas estrategias y tipos de reforma. En particular, este informe subraya que el debate sobre el futuro de las pensiones debería contribuir a mantener la confianza de los ciudadanos en los distintos regímenes de pensiones (básicos y complementarios; públicos y privados). Estos sistemas siguen constituyendo, en todos los Estados miembros, una de las piedras angulares de la protección social y desempeñan un papel clave en la creación de una sociedad más cohesionada. Su objetivo fundamental no ha variado: proporcionar a los ciudadanos, tras su jubilación, unos ingresos adecuados financiados de manera segura, una renta que sustituya al salario o a los ingresos obtenidos durante la vida activa. A lo largo de las décadas venideras, deberán lograrse estos objetivos manteniendo al mismo tiempo un espíritu de equidad y solidaridad.

- Ateniéndose a las conclusiones de Lisboa, la Comisión ha presentado una Comunicación sobre «La evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: pensiones seguras y viables» (COM[2000] 622 final de 11 de octubre de 2000). En dicho documento se presenta el alcance del reto demográfico al que se enfrentan los regímenes de pensiones y se propone una estrategia global de reforma para afrontar dicho reto basada en diez principios y objetivos fundamentales.
 - Por otra parte, el Comité de Política Económica ha elaborado proyecciones a largo plazo (2000-2050) sobre el efecto que tendrá el envejecimiento sobre el gasto público en materia de pensiones. Dichas proyecciones están basadas en modelos hipotéticos económicos y demográficos acordados conjuntamente, así como en supuestos específicos efectuados por cada Estado miembro sobre el efecto a largo plazo de las reformas previstas y actuales de los sistemas de pensiones.
 - Tomando como base estas proyecciones, el Grupo de Alto Nivel para la Modernización de la Protección Social presentó un informe de situación al Consejo Europeo de Niza en el que solicitaba un análisis global de la viabilidad y calidad de los sistemas de pensiones de jubilación. Pidió también a los Estados miembros que, en colaboración con la Comisión, intercambiaran sus experiencias y presentaran sus estrategias nacionales en este ámbito.
 - En marzo de 2001, el Consejo Europeo de Estocolmo solicitó *«estrategias claras para garantizar la idoneidad de los sistemas de pensiones, sanitarios y de atención a la tercera edad, manteniendo al mismo tiempo la sostenibilidad de las finanzas públicas y la solidaridad entre las generaciones»*, y añadió que *«cuando sea factible, deberán aprovecharse plenamente todas las posibilidades que ofrece el sistema abierto de coordinación, en particular en el ámbito de las pensiones, teniendo debidamente en cuenta el principio de subsidiariedad»*.
4. El presente documento utiliza las respuestas ofrecidas por los Estados miembros a un cuestionario preparado conjuntamente por la Comisión y el Comité de Protección Social. En el análisis se tiene en cuenta la serie de objetivos y principios comunes presentados en la Comunicación de la Comisión de octubre de 2000. Son los siguientes:
- (1) *Mantener la adecuación de las pensiones*: Los tres pilares de los sistemas de pensiones, utilizados según las combinaciones que decidan los Estados miembros, deberían permitir que las personas sigan teniendo autonomía financiera en la vejez y, dentro de unos límites razonables, conserven el nivel de vida que alcanzaron en su período activo.
 - (2) *Garantizar la equidad entre las generaciones*: Los esfuerzos que se requieren para afrontar el envejecimiento demográfico deben repartirse equitativamente entre la generación activa, ya se trate de trabajadores o de empresarios, y la jubilada.
 - (3) *Reforzar la solidaridad de los sistemas de pensiones*: Nadie debería quedar excluido de los regímenes de pensiones por sus bajos ingresos o un perfil de riesgos desfavorable. Los regímenes deben tener un componente de

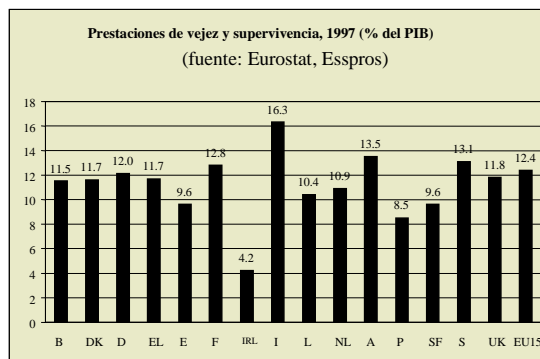
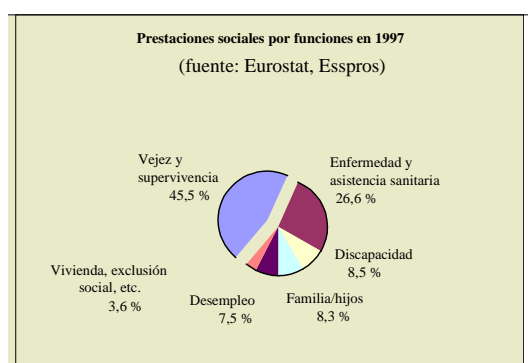
redistribución que favorezca a las personas con pocas oportunidades en el mercado de trabajo o que tengan que cuidar a niños, personas con discapacidad o ancianos.

- (4) *Mantener un equilibrio entre derechos y obligaciones:* Las prestaciones deben estar en consonancia con las cotizaciones del trabajador al sistema de pensiones. En particular, el hecho de posponer la jubilación debería proporcionar mayores prestaciones.
 - (5) *Cuidar de que los sistemas de pensiones apoyen la igualdad entre hombres y mujeres:* Se requieren, en particular, ajustes para aumentar los incentivos ofrecidos a las mujeres para que se incorporen al mercado de trabajo, regresen a él o mejoren su situación en el mismo.
 - (6) *Garantizar la transparencia y previsibilidad:* Los afiliados a los regímenes de pensiones deberían poder apreciar claramente las prestaciones a las que pueden aspirar en diferentes circunstancias.
 - (7) *Flexibilizar los sistemas de pensiones atendiendo a la evolución de la sociedad:* Los regímenes de pensiones deben ser capaces de adaptarse a los cambios previsibles de su entorno económico y demográfico.
 - (8) *Facilitar la adaptación al mercado de trabajo:* Los regímenes de pensiones deben adaptarse a la movilidad profesional y geográfica y permitir cierto grado de libertad individual, por ejemplo en lo que respecta a la edad de jubilación o a la organización de etapas de formación, trabajo y ocio.
 - (9) *Garantizar la coherencia de los regímenes de pensiones dentro del sistema general de pensiones:* Los tres pilares del sistema de pensiones deben apoyarse mutuamente y estar bien coordinados.
 - (10) *Asegurar la solidez y viabilidad de las finanzas públicas:* Las reformas deben garantizar que la carga fiscal derivada de las pensiones públicas se fija a un nivel adecuado y que no se ven perjudicados otros gastos públicos esenciales.
5. El objeto del presente informe no consiste en analizar la manera en que se están alcanzando estos objetivos y principios en los distintos Estados miembros, sino en explicar en qué medida figuran dichos principios y objetivos en las políticas de los Estados miembros y, en particular, hasta qué punto son visibles en los programas de reforma de los países de la Unión, en los ya desarrollados, en los actuales y en los que se prevé poner en práctica en el futuro.

2. Retos para los sistemas de pensiones

6. Los sistemas de pensiones proporcionan ingresos en metálico a las personas que abandonan el mercado de trabajo por motivos de edad (pensión de jubilación) o de salud (pensión de invalidez), o a las personas cuyo nivel de vida dependía de los ingresos de una persona fallecida (prestaciones de supervivencia). Normalmente, los sistemas de pensiones están divididos en tres pilares, aunque en algunos países la distinción entre ellos no es muy nítida: regímenes públicos obligatorios (primer pilar), regímenes profesionales (segundo pilar) y planes individuales de pensiones (tercer pilar).

7. Los regímenes de pensiones aportan la mayoría de los recursos que perciben las personas de edad avanzada. El conjunto de recursos de que disponen los ciudadanos tras la jubilación incluye también ingresos laborales y patrimoniales, ayudas de parientes, subsidios concedidos en función de la renta, prestaciones (en ocasiones, en especie) relacionadas con gastos específicos, como el alojamiento y el transporte, y ayudas para personas con necesidades especiales (p. ej., prestación de asistencia sanitaria y permanente). Las pensiones constituyen la partida más importante de este conjunto de recursos. Actualmente, los regímenes públicos (obligatorios) financiados mediante cotizaciones de la seguridad social e impuestos generales constituyen la principal fuente de este tipo de ingresos en todos los Estados miembros, aunque se prevé que a lo largo de las próximas décadas los sistemas de los 2º y 3º pilares superen en importancia a los regímenes públicos en al menos dos Estados miembros (Reino Unido y Países Bajos). Las prestaciones de vejez y de supervivencia representan, en conjunto, casi el 45 % del gasto total en protección social de la UE y alrededor del 12 % del PIB (véanse los gráficos siguientes)¹.
8. Así pues, los sistemas de pensiones figuran entre las instituciones más importantes de nuestras sociedades: determinan el nivel de vida de millones de ciudadanos de la UE y desempeñan un papel económico decisivo, por lo que ningún gobierno puede permitirse ignorar los retos a que se enfrentan estos elementos esenciales del modelo social europeo. El principal desafío es, sin lugar a dudas, el envejecimiento demográfico, un fenómeno que está lejos de ser novedoso, pero que aumentará a partir de 2010, a medida que la generación de la explosión demográfica vaya alcanzando la edad de jubilación. Además, cada vez es mayor la necesidad de que los Estados miembros adapten sus sistemas de pensiones a la evolución de los modelos laborales y familiares, fuente de nuevas oportunidades, ciertamente, pero también de nuevos riesgos y necesidades sociales.



2.1. Demografía y viabilidad

9. Como se señala en la Comunicación de la Comisión de octubre de 2000 y en el informe del Comité de Política Social, los sistemas de pensiones de los Estados miembros tendrán que hacer frente a un desafío demográfico de gran calado. En el pasado se habían enfrentado al aumento del coeficiente de dependencia de la tercera edad (la relación entre el número de personas mayores de 65 años y el

¹ Estas cifras incluyen el gasto de los regímenes privados de pensiones con arreglo a la metodología de Eurostat y, por lo tanto, difieren de los datos sobre gasto público recopilados por el Comité de Política Económica incluidos en el cuadro 2.

número de personas de entre 15 y 64 años), que ascendió de un porcentaje ligeramente superior al 16 % en 1960 a cerca del 24 % en 2000² en los quince Estados miembros. Esta tendencia se acelerará durante las próximas décadas: según la hipótesis básica de Eurostat, dicho coeficiente (calculado en este caso mediante un relación más realista, resultado de dividir el número de personas mayores de 65 años entre el número de personas de entre 20 y 64 años) prácticamente se debería duplicar entre 2000 y 2050, pasando de algo menos del 27 % en 2000 a un porcentaje ligeramente superior al 53 % en 2050 (véase el cuadro 1).

10. Durante las tres últimas décadas, los demógrafos y los planificadores de los sistemas de pensiones han infravalorado sistemáticamente el crecimiento de la longevidad y, con ello, la duración media del período en que las personas reciben prestaciones de dichos sistemas tras su jubilación. La esperanza de vida al jubilarse ha aumentado considerablemente, y todo apunta a que el índice de crecimiento de la longevidad aumentará en las décadas venideras. El incremento constante y considerable de la longevidad hace que se plantee la cuestión de cómo se sufragarán los gastos de pensiones vinculados a la prolongación de la esperanza de vida. Recientemente, algunos Estados miembros —en particular, Suecia— han introducido distintas disposiciones para tener en cuenta esta tendencia en la fórmula empleada para calcular las prestaciones a que se tiene derecho en el momento de la jubilación.

Cuadro 1: Proyecciones de base sobre los índices de dependencia de las personas de edad avanzada en los Estados miembros de la UE (número de personas mayores de 65 años en relación con el número de personas de 20 a 64 años)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
BE	28,1	29,4	35,6	45,8	51,3	49,7
DK	24,1	27,2	33,7	39,2	44,5	41,9
DE	26,0	32,9	36,3	46,7	54,7	53,3
GR	28,3	31,6	35,8	41,7	51,4	58,7
ES	27,1	28,9	33,1	41,7	55,7	65,7
FR	27,2	28,1	35,9	44,0	50,0	50,8
IRL	19,4	19,1	24,5	30,3	36,0	44,2
IT	28,8	33,8	39,7	49,2	63,9	66,8
LU	23,4	26,2	31,0	39,8	45,4	41,8
NL	21,9	24,6	32,6	41,5	48,1	44,9
AT	25,1	28,8	32,4	43,6	54,5	55,0
PT	25,1	26,7	30,3	35,0	43,1	48,7
FIN	24,5	27,5	38,9	46,9	47,4	48,1
SE	29,6	31,4	37,6	42,7	46,7	46,1
UK	26,4	26,9	32,0	40,2	47,0	46,1
EU-15	26,7	29,8	35,1	43,8	52,4	53,4

Fuente: Eurostat

11. El otro fenómeno novedoso de las próximas décadas será la llegada a la edad de jubilación del numeroso contingente nacido durante la explosión demográfica de después de la Segunda Guerra Mundial. Este aumento de la población se verá reflejado inicialmente en un aumento de la edad media de la población activa;

² Aunque no se dispone de cifras exactas para el conjunto de la UE, cabe suponer que se haya registrado un crecimiento más rápido del número de pensionistas debido a la tendencia a la reducción de la edad efectiva de jubilación.

posteriormente, a partir de 2010, en un fuerte incremento del número de pensionistas, y, más tarde, en un aumento de las necesidades de asistencia sanitaria y cuidados permanentes. Según las proyecciones, ningún Estado miembro quedará al margen de esta tendencia ni del crecimiento consiguiente del coeficiente de dependencia de la tercera edad. El efecto de la explosión demográfica provocará que el coeficiente de dependencia alcance su máximo entre 2030 y 2050 (en función del país) para descender ligeramente a continuación. El efecto combinado del incremento del número de ancianos provocado por el envejecimiento de la generación del boom demográfico, el descenso de los índices de fecundidad y el aumento de la esperanza de vida será tal que la elevación del coeficiente de dependencia de la tercera edad no podrá ser contrarrestada por ningún flujo migratorio realista. Así pues, los sistemas de pensiones —y el conjunto de la sociedad— deberán adaptarse a un porcentaje cada vez más elevado de ancianos en la sociedad. Al mismo tiempo, la sociedad debe reconocer que las actuales y futuras generaciones de ancianos tienen una mejor educación, están en mejor forma física y se encuentran mejor situadas que las anteriores generaciones para contribuir a la sociedad. Hoy día, tener 65 años es muy diferente de lo que era tener esa edad hace cuatro décadas o de lo que será llegar a la edad de jubilación dentro de 40 años. Es preciso que las instituciones sociales tengan en cuenta este hecho.

12. La evolución demográfica prevista expuesta aquí es la principal fuerza motriz de la labor de reforma que impulsan los Estados miembros, aunque los informes nacionales muestran que la mayoría de las reformas tratan de abordar simultáneamente otros retos. Sin las medidas de reforma apropiadas, el envejecimiento demográfico tendrá consecuencias graves para la situación financiera de los sistemas de pensiones. Sin embargo, como veremos más adelante, lo importante para el equilibrio de los regímenes de pensiones no es tanto la evolución del índice de dependencia de la tercera edad como la evolución del índice de dependencia económica (índice de dependencia demográfica con el factor corrector de la tasa de empleo). Desde este punto de vista, si persiste el cambio de las tendencias desfavorables observado en la UE en los años 70 y 80 (disminución del índice de empleo y grandes déficits públicos), la situación futura podría ser menos sombría de lo que parece cuando se tienen en cuenta únicamente las previsiones demográficas.
13. Si bien cabe esperar que la evolución demográfica incida en la situación financiera de los tres pilares de los sistemas de pensiones, la mayor inquietud gira en torno al primer pilar y el riesgo de que el creciente desequilibrio entre las cotizaciones y las prestaciones otorgadas desestabilice en último término las finanzas públicas. Esta cuestión está siendo analizada por el Comité de Política Económica, el cual, en respuesta a una petición del Ecofin de febrero de 2000, ha preparado un informe de situación sobre las consecuencias del envejecimiento sobre el equilibrio financiero de los sistemas públicos de pensiones. En dicho documento se analizan dos modelos hipotéticos: uno basado en la política desarrollada actualmente y otro basado en la puesta en práctica íntegra de la estrategia de empleo definida en Lisboa.
14. El primero de los modelos asume la hipótesis demográfica central de Eurostat e incorpora una serie de supuestos macroeconómicos definidos en colaboración con la OCDE. Estos supuestos pueden describirse como la «política actual», en la medida en que parte de que no se aplican las nuevas reformas estructurales

necesarias con arreglo a los objetivos establecidos en el Consejo Europeo de Lisboa: las tasas de desempleo seguirían siendo elevadas en varios países; los índices de actividad permanecerían bajos para determinadas categorías de la población activa, aunque aumentarían los correspondientes a las mujeres y se mantendrían las tendencias actuales del aumento de la productividad, que convergerían entre 2020-2030 en un 1,75 %. Basándose en estos supuestos, los Estados miembros han realizado proyecciones financieras que permiten estimar la evolución del peso de las pensiones públicas en el PIB hasta 2050. Estas proyecciones tienen en cuenta las reformas de los regímenes de pensiones ya decididas y que tendrán sus efectos durante el período considerado.

Cuadro 2: Proyecciones del gasto público en pensiones (en porcentaje del PIB antes de impuestos); supuestos vinculados a la política actual⁽¹⁾

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Crecimiento máximo
Bélgica	9,3	8,7	9,0	10,4	12,5	13,0	12,6	3,7
Dinamarca ⁽²⁾	10,2	11,3	12,7	14,0	14,7	13,9	13,2	4,5
Alemania ⁽³⁾	10,3	9,8	9,5	10,6	13,2	14,4	14,6	4,3
Grecia ⁽⁴⁾	12,6	12,4	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
España	9,4	9,2	9,3	10,2	12,9	16,3	17,7	8,3
Francia	12,1	12,2	13,1	15,0	16,0	15,8	N. D.	3,9
Irlanda	4,6	4,5	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
Italia	14,2	14,1	14,3	14,9	15,9	15,7	13,9	1,7
Luxemburgo ⁽⁵⁾	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,1
Países Bajos ⁽⁶⁾	7,9	8,3	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
Austria	14,5	14,4	14,8	15,7	17,6	17,0	15,1	3,1
Portugal	9,8	10,8	12,0	14,4	16,0	15,8	14,2	6,2
Finlandia ⁽³⁾	11,3	10,9	11,6	14,0	15,7	16,0	16,0	4,7
Suecia	9,0	8,8	9,2	10,2	10,7	10,7	10,0	1,7
Reino Unido ⁽⁷⁾	5,1	4,9	4,7	4,4	4,7	4,4	3,9	0,0

Fuente: CPE

- (1) Con excepción de España, que parte de una reducción más elevada de la tasa de desempleo (4 % a largo plazo), de Portugal y Dinamarca, que, con respecto a la evolución de la productividad, parten del 3 % y del 1,5 %, respectivamente.
- (2) En el caso de Dinamarca, sin tener en cuenta el régimen complementario de semicapitalización (ATP), el incremento entre 2000 y el año de aumento máximo sólo será de 3,1 % del PIB.
- (3) Las cifras se refieren al régimen obligatorio de pensiones, y no incluyen el régimen de los funcionarios («*Beamtenversorgung*»).
- (4) Datos provisionales.
- (5) Las cifras se refieren al régimen público de pensiones para el sector privado, y no incluyen los regímenes públicos de pensiones para los funcionarios y empleados asimilados.
- (6) En los Países Bajos, el segundo nivel está bastante desarrollado. Esta circunstancia tiene un efecto positivo directo sobre el sistema público de pensiones, al reducir la carga de los grupos de mayor edad sobre las pensiones del primer pilar. Sin embargo, también hay una consecuencia indirecta importante: los impuestos sobre las futuras prestaciones de pensiones (obtenidas de fondos privados) serán previsiblemente bastante elevados y pueden compensar en parte el aumento de las prestaciones de las pensiones públicas.
- (7) Las cifras del Reino Unido no tienen en cuenta el aumento considerable de las pensiones anunciado recientemente. Este cambio incrementará el peso de las pensiones públicas en el PIB. También se ha incrementado notablemente la asistencia social concedida a los pensionistas, que será modificada para recompensar la provisión privada. El Reino Unido cuenta también con regímenes profesionales y planes individuales de pensiones bien

desarrollados. Los impuestos sobre las futuras prestaciones proporcionadas por fondos privados compensarán en parte el aumento del gasto público en pensiones.

15. Para sus proyecciones, los Estados miembros calcularon varios parámetros sobre la base de sus propios supuestos:

- en primer lugar, cada país hizo proyecciones sobre la evolución de los índices de empleo (tasa de desempleo y nivel de actividad), con lo que obtuvieron un supuesto básico de la evolución del índice de dependencia económica. Éste depende del índice inicial de empleo de las mujeres y trabajadores de mayor edad, las llamadas tasas de desempleo estructural, en el caso de que no se pongan en práctica políticas de reforma estructural, y los efectos sobre los índices de empleo de los trabajadores de mayor edad de las reformas de las pensiones actualmente en curso;
- posteriormente, cada país calculó la evolución implícita de los niveles de las pensiones públicas en relación con los ingresos.

Como señala el propio Comité de Política Económica, se trata de proyecciones, no de previsiones, y su fiabilidad depende necesariamente de los supuestos subyacentes, respecto a los cuales existe una incertidumbre considerable, teniendo en cuenta lo prolongado del período considerado. Por otro lado, esta labor tan sólo aborda un aspecto —aunque importante— de las consecuencias del envejecimiento, los presupuestos públicos. Este trabajo deberá prolongarse para afinar los resultados y hacerlos más comparables.

16. Las proyecciones de gasto efectuadas por el Comité de Política Social muestran un aumento significativo del gasto público en pensiones. Sin embargo, la incidencia prevista difiere en los distintos Estados miembros, reflejo de las considerables diferencias de sus situaciones de partida por lo que respecta al crecimiento previsto, nivel de empleo, grado de avance en el proceso de reforma y situación actual de las finanzas públicas. Las diferencias existentes entre los sistemas de pensiones conllevan también percepciones diversas de los futuros desafíos.

17. Según las proyecciones, el envejecimiento demográfico provocará un aumento considerable de la financiación pública de los regímenes de pensiones en la mayoría de los Estados miembros (véase cuadro 2). En la mayor parte de los países (Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Irlanda, Austria y Finlandia) el incremento de los gastos en relación con el PIB oscilará entre 3 y 5 puntos porcentuales; en España, los Países Bajos y Portugal, el aumento será aún mayor³; Italia y Suecia, sin embargo, experimentarán un aumento relativamente limitado de sus gastos, inferior a 2 puntos porcentuales del PIB.

18. Toda apreciación de la viabilidad social de las pensiones exige que, además de un análisis de los efectos del envejecimiento sobre el gasto en pensiones, se evalúe la evolución a largo plazo del nivel de las pensiones públicas y privadas en relación con la variación de los ingresos de las personas activas. El Comité de Protección Social tiene previsto colaborar con el CPE en la realización de dicha apreciación durante el período de proyección.

³ Véase la nota nº 5 del cuadro 2.

19. Así pues, se tendrá que prestar especial atención a la contribución que los regímenes de jubilación complementarios (fondos de pensiones, seguros de vida, etc.; segundo y tercer pilares) pueden hacer para garantizar unos ingresos seguros y adecuados para los ancianos. Será necesario estudiar sus efectos en lo tocante a la equidad y solidaridad de tales regímenes, así como su incidencia económica y fiscal. También se deberá examinar la incidencia de la evolución demográfica sobre los resultados de las inversiones de los fondos gestionados sobre una base de capitalización. Además, se podría analizar también la riqueza de los hogares compuestos por personas ancianas (en particular por lo que respecta a la propiedad de la vivienda).

2.2. Nuevos modelos de empleo

20. La mayoría de los sistemas de pensiones fueron diseñados originalmente para hogares en los que el trabajo a tiempo completo de los varones constituía la única fuente de ingresos. El aumento del empleo femenino, pero también la necesidad de una mayor flexibilidad laboral, han propiciado el desarrollo acelerado de fórmulas de trabajo diversificadas, como el trabajo a tiempo parcial, el trabajo interino y temporal. Cada vez es menos frecuente que los ciudadanos desarrollen toda su carrera profesional en la misma empresa.
21. En 1999, estas fórmulas de trabajo flexibles suponían ya más del 28 % del total de puestos de trabajo de la UE. Por lo que respecta a la modalidad de empleo a tiempo parcial, las mujeres ocupan la mayoría de estos puestos—aproximadamente el 80 % del total—, aunque el número de hombres empleados a tiempo parcial está aumentando rápidamente. La mitad de los puestos de trabajo netos creados para hombres entre 1994 y 1999 pertenecían a esta modalidad. El trabajo interino y temporal se ha incrementado también durante el último lustro, pasando del 11 % al 13 %.
22. Estas fórmulas de trabajo flexibles, que conciernen en particular a las mujeres y los jóvenes, plantean diversos retos para la viabilidad social futura de los sistemas de pensiones. Al posponer la integración efectiva de los jóvenes u originar una vinculación precaria con el mercado laboral, tales fórmulas pueden generar provisiones insuficientes para las pensiones futuras de un porcentaje considerable de la mano de obra actual. Si no disponen de instalaciones para el cuidado de los hijos o regímenes de baja adecuados, las mujeres tenderán a interrumpir sus carreras laborales tras el nacimiento de su primer o segundo hijo, reduciendo con ello su derecho a pensiones. Quizá convendría realizar un estudio de las condiciones con arreglo a las cuales las mencionadas fórmulas de empleo crean derechos a prestaciones de jubilación a fin de proporcionar una protección adecuada a estas categorías de trabajadores y crear incentivos (destinados sobre todo a las mujeres) para que se incorporen o reincorporen al mercado de trabajo.
23. Algunos Estados miembros reflexionan sobre los nuevos problemas que plantean las fórmulas de trabajo flexibles. España señala que el nivel de las pensiones percibidas por las personas con estos nuevos tipos de contratos tiende a ser inferior a la media, pero que se está estudiando la manera de adaptar los sistemas de pensiones a esta situación. En Austria, Alemania e Italia se han emprendido medidas para incluir algunas de las nuevas fórmulas de trabajo (trabajo a tiempo parcial, trabajo a domicilio y teletrabajo, «nuevo trabajo por cuenta propia», empleo intermitente) dentro del ámbito del régimen obligatorio de protección

social. En el marco de una de las últimas reformas, Austria ha ampliado el seguro obligatorio a todas las fórmulas de empleo remunerado, lo que ha aumentado en 60 000 el número de personas aseguradas. En Francia, las personas con fórmulas de empleo precarias disfrutaban de normas generosas por lo que respecta al reconocimiento de los períodos discontinuos de trabajo en el régimen de pensiones de jubilación. En Finlandia, cualquier empleo remunerado ejercido como mínimo durante un mes da derecho a una pensión del régimen obligatorio.

2.3. Evolución de las estructuras familiares

24. En la Unión Europea, el aumento del número de hogares y familias va acompañado de una disminución de su tamaño medio (2,4 personas por hogar en 1999, frente a 2,8 en 1981). Al mismo tiempo, desciende la estabilidad de los hogares a causa de las separaciones familiares y la desinstitucionalización de la vida familiar (disminución del número de matrimonios y aumento de las parejas de hecho y los nacimientos extraconyugales). No obstante, existen diferencias significativas en los Estados miembros de la Unión. En los países meridionales se registra un número considerable de hogares de mayor tamaño y complejidad, en los que conviven diferentes generaciones; los jóvenes tienden a permanecer más tiempo en el domicilio familiar. En los septentrionales se registra un número cada vez mayor de ancianos y jóvenes que viven solos. Por último, el índice de fecundidad es inferior al nivel de sustitución en todos los Estados miembros, pero es especialmente bajo en los Estados miembros meridionales, donde ha sido más difícil conciliar la participación en el mercado de trabajo con la vida familiar.
25. Una de las consecuencias del descenso de los índices de fecundidad es que los ancianos no podrán continuar confiando en el apoyo familiar en la misma medida que antes. La urbanización y el aumento de la movilidad geográfica refuerzan este efecto, en la medida en que cada vez será mayor el número de hijos que vivan lejos de sus ancianos progenitores. Cabe esperar también que el incremento de la participación de las mujeres en la mano de obra reduzca su capacidad de cuidar a los parientes ancianos. Teniendo en cuenta estas nuevas circunstancias, las condiciones de vida efectivas de las personas ancianas estarán determinadas cada vez en mayor medida por su acceso a servicios (cuidados a domicilio y asistencia especializada para ancianos dependientes).
26. En sus respuestas al cuestionario, algunos Estados miembros han hecho hincapié en los efectos de estos profundos cambios sociales. Grecia señala que, tradicionalmente, la solidaridad familiar contribuía en gran medida a la protección social, pero tal respaldo tenderá a ser más laxo en una sociedad más urbana compuesta por familias menos numerosas. Irlanda subraya las tendencias hacia la cohabitación y los hogares monoparentales. En el período 1990-1999, el número de familias monoparentales subsidiadas por el Estado se multiplicó por una cifra superior a dos. Además, en 1999, más del 30 % de los nacimientos fueron extraconyugales, frente a un 5 % en 1980, aunque muchas de las parejas se casarán posteriormente. También en el Reino Unido se registra un descenso constante del número de matrimonios y un incremento del número de parejas de hecho.
27. Aumenta también el número de familias monoparentales, si bien el ritmo de crecimiento ha disminuido y la tendencia podría invertirse en términos absolutos a partir de 2010, habida cuenta de la reducción de la franja de edad en la que es más

frecuente este tipo de estructura familiar. El aumento del número de parejas de hecho podría ser expresión de la tendencia hacia el aplazamiento del matrimonio. Ello implicaría que las parejas casadas con hijos seguirán constituyendo la norma durante la fase intermedia del ciclo vital, como señala Alemania en su informe.

28. Muchos países estiman que es necesario adaptar los sistemas de pensiones para cubrir las necesidades de los diversos modelos familiares. Austria, por ejemplo, hace especial hincapié en la necesidad de adaptar dichos sistemas para tener en cuenta el aumento del número de divorcios y familias monoparentales e incrementar simultáneamente la autonomía de las mujeres. Suecia, Finlandia y los Países Bajos consideran, por el contrario, que ya están bien preparados para tales modificaciones de las estructuras familiares, gracias a unos sistemas de pensiones centrados esencialmente en el individuo. En Suecia, las prestaciones derivadas se están eliminando gradualmente, y las pensiones de supervivencia y los subsidios concedidos al cónyuge, que son ejemplos de este tipo de prestaciones, representan una parte cada vez menor del gasto en pensiones. La pensión de viudedad existente ha sido sustituida por una nueva asignación temporal no discriminatoria. Así pues, Suecia no prevé que surjan problemas a raíz de los cambios de la estructura familiar, salvo que estos incidan negativamente en la fecundidad. Suecia insiste en que, para mantener un nivel elevado de empleo, es esencial que se dé a los padres posibilidades reales de conciliar sus carreras profesionales con sus responsabilidades familiares.

3. Afrontar los desafíos

29. Los sistemas de pensiones tienen un objetivo social, a saber, proporcionar ingresos adecuados a los jubilados. No obstante, sólo pueden cumplir su objetivo si reposan sobre una base financiera sólida. Por ello, resulta acertado que los debates políticos recientes se hayan centrado, principalmente, en la **viabilidad financiera de los sistemas de pensiones**. Los informes nacionales sobre las reformas de las pensiones muestran, sin embargo, que existe también un gran interés por **mantener la cohesión social y la solidaridad** y por **adaptar los sistemas de pensiones a una sociedad en mutación**. En esta sección se presentan algunas de las maneras en que se puede mejorar la transparencia y previsibilidad de los sistemas de pensiones y se ofrece una panorámica de las medidas de reforma emprendidas a tal efecto, tratando de vincularlas con los diez objetivos y principios definidos en la Comunicación de la Comisión de octubre de 2000.

3.1. *Transparencia y previsibilidad*

30. Si se desea que las estrategias destinadas a garantizar la viabilidad de las pensiones refuercen la confianza de los ciudadanos es necesario que mejoren la transparencia y previsibilidad de los sistemas de pensiones. Es importante que los ciudadanos sepan con claridad qué pueden esperar a cambio de sus cotizaciones. Los objetivos cuantitativos establecidos por los

Garantizar la transparencia y previsibilidad

Es necesaria una estrategia nítida de reforma que mantenga la confianza en los sistemas de pensiones y permita a los individuos adaptarse a los cambios futuros. Alemania propone un coeficiente de sustitución del 67 %; otros países establecen límites para las cotizaciones.

Estados miembros en lo tocante a los parámetros principales de sus pensiones futuras pueden ser útiles a este respecto, pero no abundan los ejemplos. Irlanda declara que el principal objetivo de su reforma consiste en establecer un nivel básico predecible de la cuantía de las pensiones. En la actualidad se debate un nivel equivalente al 34 % del salario medio en el sector de la industria. Cada año, Suecia remite a todos los hogares información sobre los derechos de pensión acumulados y una previsión de la cuantía de la pensión resultante futura. En Finlandia, los ciudadanos tienen derecho a recibir información sobre su historial de adquisición de derechos de pensión de jubilación.

31. Varios Estados miembros han aprobado medidas destinadas a mejorar la previsibilidad del nivel de cotizaciones al sistema de pensiones. Han establecido límites o techos por lo que respecta al porcentaje de cotización que se aplicará a los ingresos para impedir que se disparen a consecuencia del envejecimiento demográfico, como se indica en el informe de los Países Bajos. Este país ha establecido un límite del 18,25 % de la renta imponible, con el compromiso de cubrir todo déficit con los ingresos fiscales generales. Alemania ha efectuado un compromiso similar. Las cotizaciones no excederán del 20 % en 2020 y del 22 % en 2030. Esto está vinculado a un compromiso de mantener los coeficientes de sustitución de las pensiones en el 67 % (incluida la provisión del segundo y tercer pilares subvencionada por el Estado).
32. Cada año, Bélgica presentará una «*note de vieillissement*» que servirá para determinar la política presupuestaria en materia de pensiones a medio y largo plazo, teniendo en cuenta los gastos suplementarios y otros costes de la seguridad social. En ella se determinará la política gubernamental general destinada a sufragar los gastos del envejecimiento, e incluirá declaraciones sobre la situación financiera de los fondos de reserva, sus ingresos y gastos. Por lo que respecta a la constitución de fondos de reserva, los Países Bajos e Irlanda han aprobado distintas disposiciones legislativas que establecen sus condiciones de funcionamiento —a medio y largo plazo—, por ejemplo la imposibilidad de realizar pagos antes del 2020 (Países Bajos) y 2025 (Irlanda).
33. Algunos Estados miembros están tratando de incrementar la transparencia del funcionamiento de los regímenes del 2º y 3º pilares. Dinamarca tiene previsto, a partir de este año, publicar los costes de transferencia de tales pensiones. Un aspecto importante en este marco es el de las medidas destinadas a garantizar la seguridad de los regímenes privados de pensiones. El Reino Unido, Irlanda y los Países Bajos informan sobre los extensos dispositivos legislativos que rigen en sus países las condiciones de funcionamiento de tales sistemas.
34. Austria ha manifestado su interés en debatir con otros Estados miembros la manera de establecer objetivos nítidos a largo plazo sobre, por ejemplo, los niveles máximos de las cotizaciones, los coeficientes netos de sustitución, los índices de pobreza y el peso de los distintos pilares.

3.2. Salvaguardar la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones

35. Cualesquiera sean los métodos de organización y de financiación de los regímenes de pensiones, todos ellos transfieren a los jubilados recursos procedentes de la riqueza generada. En gran parte, las dificultades de dichos sistemas se deben al

deterioro gradual del equilibrio entre el número de personas activas y el de personas jubiladas. Enfrentados al aumento del desempleo desde los años 70 hasta los primeros 90, reducir la edad efectiva de jubilación o fomentar el abandono prematuro del mercado de trabajo se convirtieron, para la mayoría de países, en instrumentos que les permitían regular el mercado laboral y paliar las consecuencias sociales inmediatas de la reconversión industrial.

36. Aunque esta estrategia está siendo revisada en la actualidad por la mayoría de los Estados miembros, la idea de que el tiempo ganado merced al aumento de la esperanza de vida debería repartirse entre una prolongación del período de percepción de la pensión de jubilación y una prolongación de la vida activa no goza aún, ni mucho menos, de un reconocimiento general. Si se desea aumentar la credibilidad de las estrategias encaminadas a hacer viables los regímenes de pensiones es preciso combatir el desequilibrio creciente entre el número de personas activas y jubiladas, que es la raíz del problema. De no obrar así, los responsables de la toma de decisiones se verán obligados a ejercer de árbitros entre las generaciones decidiendo la cuantía de la contribución de las personas activas y el nivel de vida de las personas jubiladas. Estas elecciones, centradas abiertamente en la distribución intergeneracional de la renta, redundarían en perjuicio de la cohesión y estabilidad de nuestras sociedades. Si bien es cierto que una gestión presupuestaria sólida hoy puede aumentar los recursos financieros disponibles más adelante, la primera prioridad debe ser abordar la cuestión de cómo elevar el nivel de empleo.

Asegurar la solidez y sostenibilidad de las finanzas públicas

La elevación de los índices de empleo y una gestión sólida de las finanzas públicas permite evitar en parte elecciones espinosas entre tipos impositivos o de cotización más elevados y pensiones inferiores.

3.2.1. Incidencia de mejores resultados en materia de empleo

37. El Comité de Protección Social se congratula de que tanto la Comunicación de la Comisión como el informe del Comité de Política Económica hagan hincapié en la importancia de la estrategia de Lisboa, consistente en movilizar todo el potencial de mano de obra disponible y aplicar simultáneamente políticas macroeconómicas sólidas y reformas estructurales que fomenten el crecimiento creando un entorno económico y empresarial favorable. El éxito de la estrategia integrada articulada en la cumbre de Lisboa será vital para la viabilidad futura de los regímenes de pensiones.
38. A su vez, la reforma de los sistemas de pensiones puede contribuir considerablemente a aumentar los índices de empleo si se mejoran los incentivos a la participación en el mercado de trabajo. Por lo tanto, el Comité de Protección Social acoge con satisfacción el llamamiento efectuado por el Consejo Europeo de Estocolmo al Consejo y a la Comisión, en el sentido de que presenten antes del Consejo Europeo previsto para la primavera de 2002 un informe conjunto sobre la manera de incrementar la participación de la mano de obra y fomentar el envejecimiento activo.
39. Las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa establecen que, partiendo de la hipótesis de un crecimiento económico del 3 % del PIB en los próximos años, los Estados miembros deberían encaminarse en 2010 hacia un índice de empleo

medio total del 70 % y un índice de empleo femenino superior al 60 %. El Consejo Europeo de Estocolmo añadió un objetivo específico para los índices de empleo de los trabajadores con edades comprendidas entre los 55 y 64 años, que debería llegar al 50 % en 2010.

40. El Comité de Política Económica ha definido un modelo hipotético sobre la base de los objetivos de Lisboa y ha pedido a los Estados miembros que lo utilicen para hacer una nueva proyección del gasto público en pensiones. Dicho modelo parte del supuesto de que las políticas estructurales se ponen en práctica y tienen éxito, lo que genera aumentos considerables de los índices de empleo y reducciones sustanciales de las tasas de desempleo. Se utiliza como parámetro la media de los tres Estados miembros en los que se han registrado los mejores resultados en este ámbito durante la segunda mitad de los años 90. El índice total de empleo llegaría al 83 % en 2045. El informe del Comité de Política Económica señala, con fundamento, que tal objetivo no podrá alcanzarse en casi ningún país sin introducir en los regímenes de pensión reformas encaminadas a incentivar en mayor medida el retraso de la jubilación. Por otra parte, las tasas de desempleo que deberían alcanzarse según el modelo de Lisboa convergerían hacia el 4 % en 2045. Por último, se ha partido del supuesto de una evolución favorable del número de personas en edad laboral (hipótesis de Eurostat de crecimiento demográfico elevado).
41. En el cuadro 3 se indican los resultados de las proyecciones realizadas a partir de las «hipótesis de Lisboa». Según este modelo hipotético, se reduciría el aumento de la proporción del PIB que se destina a las pensiones públicas. La comparación de los resultados obtenidos con los supuestos basados en la aplicación de las políticas actuales y los resultantes de las hipótesis de Lisboa no es sencilla, ya que la discrepancia entre los supuestos varía según el país considerado. A título ilustrativo, empleando el modelo basado en las políticas actuales, en el año 2050 los índices de empleo oscilarán en los distintos países entre un 70 % y un 83 %, mientras que la tasa de desempleo variará según países del 4 % al 7 %. Por consiguiente, la reducción del gasto en pensiones vinculada al modelo de Lisboa depende, para cada país, del punto de referencia inicial. También depende de la opción básica adoptada de integrar o no una reforma de los parámetros de cálculo de los regímenes de pensiones (cf. nota (1) del cuadro). En todos los casos, sin embargo, como ha señalado el Comité de Política Económica, la estrategia de alto nivel de empleo definida en Lisboa no bastará por sí sola para resolver el problema de la financiación de las pensiones a largo plazo. Sin embargo, al reducir el gasto en pensiones y aumentar los ingresos fiscales, contribuirá considerablemente a resolver las consecuencias financieras del envejecimiento.

Cuadro 3: Proyecciones del gasto público en pensiones (en porcentaje del PIB, antes de impuestos); modelo «Lisboa»⁽¹⁾

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Crecimiento máximo	
								<i>Lisboa</i>	<i>Pol. actual</i>
Bélgica ⁽²⁾	9,2	7,9	7,6	8,7	10,3	10,8	10,4	1,6	3,7
Dinamarca	10,2	10,7	11,8	12,8	13,0	12,1	11,3	2,8 ⁽³⁾	4, ⁽⁴⁾
Alemania	10,3	9,8	9,5	10,5	12,2	12,6	12,3	2,3	4,3
Grecia ⁽⁵⁾	12,6	12,1	11,9	14	16,8	20,2	20,6	8	12,2

España	9,4	9,2	9,2	9,8	12,0	14,9	15,8	6,4	8,3
Francia	12,1	11,3	11,7	13,6	14,7	14,8	N. D.	2,7	3,9
Irlanda	4,6	4,6	5,5	6,7	7,4	8,3	8,2	3,7	4,4
Italia	14,2	13,9	13,9	14,0	14,6	14,5	14,1	0,4	1,7
Luxemburgo ⁽⁶⁾	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,1	2,1
Países Bajos ⁽⁷⁾	7,9	8,3	9,2	11,5	13,3	13,9	13,4	6,0	6,2
Austria	14,5	14,4	14,4	14,7	15,8	15,2	13,5	1,3	3,1
Portugal	9,4	10,1	11,0	12,7	13,5	12,7	11,0	4,1	6,2
Finlandia	11,3	10,9	11,6	13,6	15,1	15,4	15,6	4,3	4,7
Suecia	9,0	8,6	8,7	9,4	9,6	9,4	8,9	0,6	1,7
Reino Unido ⁽⁸⁾	5,1	4,8	4,4	4,0	4,0	3,8	3,4	0,0	0,0

Fuente: CPE

⁽¹⁾ Para la situación derivada de las «hipótesis de Lisboa», Francia partió del supuesto de que las tasas de desempleo y de actividad serían inferiores a las descritas *supra*. La tasa de actividad es menor porque no se tiene en cuenta que se han modificado los requisitos para el cobro de la pensión con objeto de aumentar la tasa de actividad de las personas de mayor edad. Las hipótesis utilizadas por Francia dan unos resultados más optimistas a medio plazo (entre 2010 y 2020), y más pesimistas a largo plazo. En el caso de Italia, las tasas de actividad son inferiores a las descritas en el modelo general; en el de España, el aumento de la productividad es ligeramente superior después de 2035. Portugal ha utilizado la hipótesis demográfica intermedia en lugar de la superior.

⁽²⁾ Bélgica utiliza como hipótesis un índice de empleo del 76,5 %, teniendo en cuenta el endurecimiento de las condiciones de la jubilación anticipada y los programas de reducción del desempleo de larga duración, el aumento de la tasa de actividad laboral de las mujeres (excepto de las menores de 30 años) y el incremento de la edad efectiva de jubilación. No se toma como hipótesis un aumento del índice de empleo de los jóvenes ya que implicaría menores índices de asistencia en el ámbito de la educación.

⁽³⁾ En el caso de Dinamarca, sin tener en cuenta el régimen complementario de semicapitalización (ATP), el aumento entre 2000 y el año de aumento máximo sólo será de 1,6 % del PIB.

⁽⁴⁾ En el caso de Dinamarca, sin tener en cuenta el régimen complementario de semicapitalización (ATP), el aumento entre 2000 y el año de aumento máximo sólo será de 3,1 % del PIB.

⁽⁵⁾ Datos provisionales.

⁽⁶⁾ En el caso de Luxemburgo, las hipótesis del primer modelo coinciden con las del modelo de Lisboa: se parte de un crecimiento del PIB real del 4 % durante todo el período de previsión, un porcentaje equivalente al crecimiento medio de los últimos 40 años. Las cifras se refieren al sistema público de pensiones para el sector privado y no incluyen los regímenes públicos de pensiones para los funcionarios y empleados asimilados.

⁽⁷⁾ En los Países Bajos el segundo pilar está bastante desarrollado. Esta característica tiene un efecto positivo directo sobre el régimen público de pensiones al reducir la carga de las poblaciones envejecidas sobre las pensiones del primer pilar. Sin embargo, también hay una consecuencia indirecta importante: los impuestos sobre las futuras prestaciones de pensiones (obtenidas de fondos privados) serán bastante elevados y pueden compensar parcialmente el aumento de las prestaciones de las pensiones públicas.

⁽⁸⁾ Las cifras del Reino Unido no tienen en cuenta el aumento considerable de las pensiones anunciado recientemente. Este cambio incrementará el peso de las pensiones públicas en el PIB. También se ha incrementado notablemente la asistencia social concedida a los pensionistas, que será modificada para recompensar la provisión privada. El Reino Unido cuenta también con regímenes profesionales y planes individuales de pensiones bien desarrollados. Los impuestos sobre las futuras prestaciones proporcionadas por fondos privados compensarán en parte el aumento del gasto público en pensiones.

42. Movilizar todas las posibilidades de la sociedad, como se propuso en Lisboa, requiere además políticas económicas, sociales y de empleo enérgicas que obligarán a introducir reformas. Será necesario, en particular, poner en marcha políticas encaminadas a reducir considerablemente el desempleo estructural, desincentivar los regímenes de jubilación anticipada y aumentar los índices de empleo de las mujeres. Como se subraya en la Comunicación de la Comisión, los regímenes de pensiones deberán ser también coherentes con todos los demás elementos de la estrategia de Lisboa, en particular por lo que respecta a las condiciones para un crecimiento económico prolongado, la compleción del mercado interior y el aumento de la competitividad, en la medida en que son elementos fundamentales para su éxito.
43. Obviamente, el potencial desaprovechado de mano de obra difiere en los distintos Estados miembros. Dinamarca señala que sus cifras de empleo superan ya los objetivos de Lisboa y que, en consecuencia, el margen para nuevos aumentos es limitado, aunque algunos grupos —en especial los trabajadores de mayor edad, los inmigrantes y refugiados y las personas que perciben actualmente pensiones de discapacidad— podrían contribuir a una mayor tasa global de actividad. Los Países Bajos y el Reino Unido subrayan asimismo la importancia de fomentar la reintegración en el mercado laboral de los grupos desfavorecidos, y mencionan también a las familias monoparentales y a los residentes en áreas con posibilidades de empleo reducidas. Austria sugiere que quizá fuera posible aumentar los índices de empleo de los jóvenes reduciendo la duración de los períodos de formación antes de su entrada en el mercado laboral, siempre que ello no deteriore la calidad de la educación.
44. En muchos Estados miembros, aumentar la participación de la mujer en el mercado de trabajo constituye un mecanismo esencial para mejorar la relación entre las personas en activo y las jubiladas. Por lo que respecta a dicha participación, Irlanda señala que el principal obstáculo es que las responsabilidades familiares y asistenciales recaen todavía de manera desproporcionada sobre las mujeres. Esto es así en todos los Estados miembros, muchos de los cuales subrayan que es necesario proporcionar servicios de guardería infantil y asistencia geriátrica y adaptar el horario laboral y la organización del trabajo para tener en cuenta en mayor medida las necesidades familiares. La ausencia de este tipo de servicios y la inadaptación de la organización del trabajo obliga a las mujeres a optar entre sus carreras profesionales y su vida familiar, lo que puede contribuir al mantenimiento de tasas de fecundidad reducidas, con lo que se agrava el problema del envejecimiento a largo plazo.
45. Aunque existe un amplio consenso acerca de la necesidad de ampliar el apoyo concedido a los padres que trabajan, también se reconoce mayoritariamente que es preciso mantener los derechos de pensión de las personas que ven perjudicada su carrera profesional debido a las responsabilidades familiares. Es importante evitar la creación de incentivos financieros para el abandono permanente del mercado de trabajo. Alemania, por ejemplo, tiene previsto aumentar los derechos de pensión de los padres que optan por trabajar a tiempo parcial en vez de abandonar completamente el mercado de trabajo. Desde la reforma de las pensiones de 1997, Bélgica cuenta con una medida semejante: a los empleados que trabajan a tiempo parcial por razones familiares se les conceden entre dos y cinco «años extra». Esta

modalidad se articula de manera flexible, de manera que el empleado puede elegir la modalidad de ocupación a tiempo parcial que más le convenga.

46. En el informe alemán se hace asimismo hincapié en la necesidad de reducir las diferencias existentes entre las remuneraciones de hombres y mujeres a fin de aumentar el atractivo de la participación de estas últimas en el mercado de trabajo. Esto está claramente vinculado a la calidad de los puestos de trabajo, aspecto que se subraya en el informe irlandés. La repercusión positiva del aumento de la participación en la mano de obra podría verse minorada considerablemente si muchos de los puestos de trabajo proporcionan bajos ingresos y se ejercen en condiciones precarias.
47. Una cuestión esencial para el equilibrio financiero de los regímenes de pensión es la salida prematura del mercado de trabajo de los trabajadores de mayor edad. Desde mediados de los años 70, la política de pensiones tendió a reflejar las condiciones del mercado de trabajo. En la mayoría de los Estados miembros, la jubilación anticipada se consideraba una alternativa socialmente aceptable al desempleo, así como un incentivo para la contratación de jóvenes. Así pues, los sistemas de pensiones desempeñaban, hasta cierto punto, el papel del seguro del desempleo, aunque de una manera totalmente pasiva y sin ninguna función de reintegración laboral. Enfrentados al cambio demográfico, los Estados miembros reconocen en la actualidad que, además de reducir el paro, también es preciso aumentar los niveles de empleo, y admiten que los sistemas de pensiones no deberían seguir utilizándose para restringir la oferta de mano de obra.
48. La edad efectiva de jubilación, es decir, la edad en la que finaliza el empleo activo, refleja estas políticas pretéritas y en la actualidad es notablemente menor que la edad de jubilación reglamentaria. En la mayoría de los Estados miembros se puede observar un rápido descenso del empleo a partir de los 55 años (cf. cuadro 4).

Cuadro 4: Índices de empleo por grupos de edad en 1999⁽¹⁾

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EU15
50-54	60,3	80,4	73,4	60,1	57,2	74,1	62,1	57,2	64,6	70,2	72,7	71,4	78,9	84,2	75,9	69,2
55-59	36,9	70,9	55,1	47,4	44,8	46,8	50,5	36,6	38,2	49,6	41	59,1	54,6	77,8	62,1	50,7
60-64	12,9	34	19,6	30,4	24,7	10,1	35,9	17,9	12,9	18,6	11,7	43,6	22,2	47,9	35,6	22,3
65-69	3,8	6,2	5	11,5	3,9	2,1	14,3	6,2	n. d.	5,2	4,9	24,8	4,4	10,7	11,6	6,5

Fuente: Eurostat (*Labour Force Survey*).

⁽¹⁾ Los niveles de empleo arriba indicados no incluyen la corrección del efecto del tiempo parcial.

49. Los Estados miembros informaron sobre la adopción de una amplia gama de medidas que deberían invertir esta tendencia a la jubilación anticipada. Muchos de ellos están endureciendo los requisitos para jubilarse anticipadamente teniendo en cuenta condiciones laborales específicas que pueden justificar el adelanto de la jubilación. En general, los Estados miembros no tienen previsto aumentar la edad de jubilación establecida por la ley y se centran en cambio en medidas que aumentarían la edad efectiva de jubilación. No obstante, los países que todavía no han equiparado la edad de jubilación de los hombres y las mujeres podrían hacerlo retrasando progresivamente la edad de jubilación de las mujeres. En Francia la edad

Hacer que los sistemas de pensiones sean más flexibles a la vista del cambio societal

Muchos Estados miembros han introducido una mayor flexibilidad en la edad de jubilación y transiciones escalonadas a la jubilación, lo que permite a las personas decidir cómo y cuándo retirarse del mercado de trabajo.

oficial de jubilación del régimen público de pensiones se mantiene en los 60 años y se ha aumentado el número de años que deben cotizarse para percibir la pensión completa. Recientemente, Portugal ha optado por la flexibilidad en la edad de jubilación. Finlandia ofrece mayores incentivos cuando se prolonga la vida activa aumentando la tasa de acumulación de beneficios del régimen legal de pensiones contributivas del 1,5 % al

Mantener un equilibrio entre derechos y obligaciones

Muchos Estados están reforzando la relación entre cotizaciones y prestaciones, creando así mayores incentivos para permanecer más tiempo en el mercado de trabajo. No obstante, la eficacia de dichas medidas depende del apoyo de las políticas de empleo específicas

2,5 % por encima de los 60 años. En Suecia, los convenios colectivos suelen fijar la edad de jubilación en los 65 años. La normativa modificada en materia de pensiones ya no establece la edad de jubilación y el importe de la pensión toma como base los ingresos percibidos a lo largo de la vida y la edad a la que se empieza a cobrar la pensión. Es por tanto muy importante que las personas puedan trabajar más allá de los 65 años. Por ello, los cinco partidos del Parlamento que apoyaron la reforma de las pensiones introdujeron una norma que permite a los trabajadores seguir activos hasta edades superiores a las que se permitían anteriormente. El Gobierno del Reino Unido está considerando nuevas opciones en el modo en que las personas enfocan la jubilación, tales como el concepto de «normalidad» aplicado a la edad de jubilación y la introducción de sistemas de jubilación escalonados más flexibles. España está creando incentivos para los trabajadores que desean permanecer en el mercado laboral por encima de los 65 años, y en abril de 2001 se alcanzó un acuerdo con los interlocutores sociales para mejorar la empleabilidad de los trabajadores de mayor edad. Actualmente, Italia ofrece a los trabajadores que han completado los periodos de cotización la posibilidad de trabajar más allá de la edad legal de jubilación y de adquirir derechos de pensión adicionales y derechos asistenciales a cambio de sus cotizaciones. La transición gradual de Italia hacia una relación actuarial más estrecha entre pensiones y cotizaciones reforzará los incentivos para postponer la jubilación. Austria, Grecia e Irlanda hacen también hincapié en la importancia de que haya una relación clara entre cotizaciones y derechos de pensión.

50. Medidas como las presentadas en el apartado anterior contribuyen también a la tendencia general a flexibilizar en mayor medida la transición de la vida laboral a la jubilación. Alemania dio un primer paso en 1996 con la ley de promoción de la jubilación gradual. La ley de fomento del trabajo a tiempo parcial de las personas de edad avanzada de 1999 ha mejorado y simplificado las posibilidades de que un amplio grupo de personas se jubile de manera progresiva y las ha combinado con incentivos adicionales para contratar nuevos trabajadores. Los Países Bajos animan a empresarios y trabajadores a negociar la conversión de los programas de jubilación anticipada en planes flexibles de jubilación. Algunos Estados miembros fomentan el trabajo a tiempo parcial de los trabajadores de mayor edad como una transición gradual a la jubilación. Esto requiere por su puesto la posibilidad de combinar las rentas del trabajo con las prestaciones de jubilación.
51. El objetivo de mantener durante más tiempo activos a los trabajadores de mayor edad ha llevado a algunos Estados miembros a endurecer la legislación en materia de protección del empleo de este grupo de trabajadores. Finlandia obliga a las

empresas a hacerse cargo en mayor medida de los costes de desempleo o de jubilación ocasionados por el despido de trabajadores de mayor edad y Francia está considerando la posibilidad de que el despido de dichos trabajadores resulte más costoso para las empresas. Austria ha introducido un sistema de alerta rápida con el que deben comunicarse los despidos individuales de estos trabajadores.

52. Algunos Estados miembros, como en concreto Dinamarca y Finlandia, disponen de programas cuyo objetivo es conseguir que los empresarios cobren mayor conciencia de las posibilidades de los trabajadores de mayor edad. El Reino Unido, basándose en su código de práctica sobre las diferencias de edad en el empleo, que ha fijado la pauta de los enfoques no discriminatorios por razones de edad en materia de contratación, formación y desarrollo, promoción, despido y jubilación, prevé la adopción de disposiciones contra la discriminación injusta en el empleo por razones de edad, que aplicarán la Directiva 2000/78/CE de 27 de noviembre de 2000 relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Evidentemente, la incorporación de esta Directiva al ordenamiento jurídico interno debería dar a todos los Estados miembros la oportunidad de mejorar la situación de los trabajadores de mayor edad en el mercado laboral. Algunos Estados miembros están considerando ya medidas que restringirán el recurso a la jubilación obligatoria. Así, por ejemplo, el Gobierno sueco prevé adoptar disposiciones que impedirán celebrar convenios que obliguen a los trabajadores a jubilarse antes de los 67 años de edad.
53. Una de las razones más importantes del abandono del mercado laboral es la discapacidad. Muchas veces, es esta la única razón que impide a un trabajador desarrollar su anterior actividad laboral, pero no necesariamente otra. Suecia ha adoptado normas que prevén la concesión de pensiones «latentes» de invalidez, que permiten a los beneficiarios intentar realizar varios trabajos durante cierto tiempo sin perder su derecho a la pensión de invalidez. Luxemburgo prevé adoptar una serie de medidas para ayudar a los trabajadores que ya no pueden ejercer su profesión actual a encontrar otro trabajo. La necesidad de las pensiones de invalidez puede reducirse también adaptando las condiciones de trabajo a las necesidades y las aptitudes de los trabajadores de mayor edad. Francia está estudiando formas de adaptar la organización del trabajo a raíz de la reducción general de la jornada laboral. El Gobierno de los Países Bajos, al tiempo que alentaba a los interlocutores sociales a introducir medidas para mejorar la organización del trabajo que favorecieran las oportunidades de empleo de los trabajadores de mayor edad, suprimió la exención de inscribirse en la oficina de empleo y aceptar un trabajo adecuado de la que se beneficiaban los trabajadores de 57,5 a 65 años de edad.
54. Está claro que el aprendizaje permanente es fundamental para mantener la empleabilidad de los trabajadores de mayor edad. Sin ser muy específicos, varios Estados miembros se refieren a la necesidad de facilitar mejores oportunidades de formación. Los Países Bajos han introducido ya incentivos tributarios para promover la formación.

3.2.2. Reparto equitativo entre las generaciones del lastre financiero provocado por el envejecimiento de la población

55. Como demuestra el análisis del CPE, una política tendente a conseguir altos niveles de ocupación no será en muchos casos suficiente para impedir un incremento importante del gasto público en pensiones como porcentaje del PIB. A no ser que puedan obtenerse recursos adicionales mediante una administración adecuada de las finanzas públicas (véase el apartado 3.2.3), se

Garantizar la equidad entre las generaciones

Los mayores índices de empleo y la menor deuda pública pueden no ser suficientes para afrontar el reto del envejecimiento. Los Estados miembros aspiran a un reparto equitativo de los esfuerzos adicionales entre las personas activas y las jubiladas

plantea la cuestión de cómo pueden realizarse ajustes cambiando los diferentes parámetros de cálculo de las pensiones o modificando la importancia respectiva de los diferentes pilares (primer, segundo y tercer pilar). El objetivo de las reformas nacionales es garantizar que las exigencias adicionales de gasto derivadas del envejecimiento puedan repartirse equitativamente entre las personas activas y las jubiladas. Es necesario garantizar la percepción de ingresos adecuados en la vejez manteniendo al mismo tiempo en un nivel aceptable las cotizaciones y los impuestos. Una de las mayores preocupaciones formuladas por algunos Estados miembros en este sentido es la necesidad de mantener bajos los costes laborales del trabajo menos cualificado.

56. A la luz de las reformas realizadas o previstas sobre la base de la estrategia de Lisboa relativa al crecimiento y el empleo, la mayor parte de los Estados miembros se muestran confiados en sus posibilidades para afrontar estos desafíos. En sus informes nacionales, algunos Estados miembros señalan que las consecuencias del envejecimiento de la población pueden ser menos dramáticas que las de las previsiones mencionadas. Algunos Estados miembros hacen hincapié en el incremento previsto de la participación en la vida activa. España, por ejemplo, indica que el fuerte crecimiento del empleo experimentado recientemente ha hecho aumentar el número de contribuyentes a la seguridad social en 3,3 millones en el periodo comprendido entre 1995 y abril de 2001.

57. Otros Estados miembros destacan que las reformas realizadas evitarán que el gasto en pensiones aumente en función del coeficiente de dependencia de la tercera edad. Así, por ejemplo, Finlandia espera que el problema del envejecimiento no incida de manera tan importante en el gasto generado por las pensiones como podría preverse. Como consecuencia de las reformas de los años 90 y otras medidas previstas, se espera que el gasto en pensiones sea mucho menor a largo plazo (hacia 2040) de lo que sería sin dichas reformas. Francia emprendió en 1993 reformas que frenarán el incremento futuro del gasto y que clarificaron las responsabilidades financieras del Gobierno en el régimen obligatorio de seguridad social. Bélgica ha adoptado medidas muy prudentes durante los últimos 20 años indexando las pensiones y los límites máximos de ingresos en relación con los precios. Además, la reforma de 1996, al aumentar la edad de jubilación y los periodos de cotización de las mujeres y reducir algunas prestaciones futuras, permitirá realizar ahorros importantes. Las reformas recientes de Italia tendrán también una incidencia importante en el gasto futuro generado por las pensiones.

58. Aunque muchos informes nacionales confían en que podrá hacerse frente a los desafíos que los sistemas de pensiones plantearán en el futuro, la mayoría de los Estados miembros reconocen la necesidad de realizar mayores reformas, que

implicarán en la mayoría de los casos amplias modificaciones de la legislación en materia de pensiones, para evitar incrementos inviables del gasto en pensiones. Suecia ha introducido en su legislación un mecanismo de ajuste automático para garantizar el mantenimiento de la viabilidad del sistema de pensiones. Dicho mecanismo prevé el cálculo y comunicación anuales del activo y pasivo. Si las obligaciones en materia de pensiones rebasan el activo, la indexación de las pensiones queda automáticamente por debajo del índice de ingresos hasta que se haya restaurado el equilibrio entre activo y pasivo. Otros países como, en concreto, Bélgica, indican que esperan beneficiarse de los altos excedentes primarios actuales de las cuentas públicas, que reducirán los pagos futuros de intereses y contribuirán, por tanto, a asegurar a largo plazo la viabilidad financiera sin necesidad de grandes recortes de los niveles de prestación.

59. No obstante, es necesario seguir trabajando para evaluar el alcance de los desafíos financieros planteados a los sistemas de pensiones y controlar los progresos realizados por la reforma de las pensiones. En este proceso, será importante no olvidar que la viabilidad financiera no puede conseguirse a expensas de la capacidad del sistema de pensiones para cumplir sus objetivos sociales. Las reformas centradas solamente en la viabilidad financiera pueden provocar problemas sociales y dar lugar a presiones políticas para que se incremente el gasto. No es posible por tanto separar la viabilidad financiera de la viabilidad social; la primera no puede garantizarse sin la última. Sólo un enfoque general que haga posible la viabilidad de los sistemas de pensiones tiene verdaderas posibilidades de éxito. Esto implica que es necesario tener en cuenta tanto el aspecto financiero como la incidencia social de las reformas, analizar el impacto del envejecimiento en los tres pilares de los sistemas de pensiones y tomar en consideración otros efectos del envejecimiento, especialmente en el mercado de trabajo, los mercados financieros y los sistemas de sanidad.
60. Muchos Estados miembros prevén un aumento del papel de los sistemas privados del segundo y tercer pilares en el contexto del envejecimiento. No obstante, esto no puede desarrollarse de manera espontánea y está siendo apoyado por una intervención gubernamental que puede adoptar distintas formas. En algunos Estados miembros (el ejemplo más conocido es el de los Países Bajos) los empresarios y los trabajadores pueden establecer regímenes complementarios de pensión en los que la afiliación puede ser obligatoria. Bélgica está interesada en seguir este sistema. El Reino Unido ofrece la posibilidad de abandonar el *state earnings-related pension scheme* (SERPS) -régimen público de pensiones vinculado a los ingresos- para afiliarse a regímenes profesionales o individuales. Austria prevé transformar la *termination allowance* -pensión tras el término de la relación laboral- (un importe que depende del tiempo de servicio y que el empresario paga al finalizar el periodo de empleo) en un derecho de pensión del segundo pilar transferible. En la mayor parte de los Estados miembros la afiliación a un régimen complementario no es obligatoria, pero dichos regímenes se benefician de una situación fiscal favorable. Como la deducción de impuestos es más interesante para las personas con mayores ingresos que para las personas con rentas inferiores, Alemania prevé subvencionar las cotizaciones a los regímenes complementarios de pensión de las personas con bajos ingresos.
61. Algunos Estados miembros confían en que los regímenes de pensiones financiados de manera privada permitirán frenar el incremento del gasto generado por las pensiones. El Reino Unido prevé un aumento del número de personas con

derecho a pensión debido al incremento de la participación en la vida activa y espera que muchas personas elegirán un sistema privado de pensiones para mantener la tasa de sustitución de su pensión en lugar de permanecer en el sistema de pensiones público. El Reino Unido no espera por tanto que los recursos estatales deban hacerse cargo de una carga no soportable. Dinamarca prevé un aumento del número de pensionistas afiliados a regímenes del segundo pilar y una reducción de la importancia relativa de las pensiones públicas. Los Países Bajos cuentan también con un segundo pilar muy desarrollado mientras que, al mismo tiempo, hacen hincapié en la necesidad de aumentar la participación en el mercado laboral, sobre todo de los trabajadores de mayor edad. Suecia, que ha introducido un sistema prefinanciado en parte, reconoce que al ser dichos regímenes cada vez más importantes, los niveles de pensión dependerán cada vez en mayor medida de la rentabilidad del capital. Esto significa que hay un mayor riesgo de fluctuación en los niveles de pensión y que, a falta de intervención pública, el nivel de las pensiones puede reducirse si la tasa de rentabilidad es baja o negativa durante un largo periodo de tiempo.

62. A pesar de estas reformas, la mayoría de los Estados miembros esperan que los regímenes obligatorios del primer pilar seguirán siendo el elemento más importante de la prestación de pensiones. Francia y Luxemburgo señalan que el desarrollo de las pensiones complementarias del sector privado no debe sustituir el régimen obligatorio ni desarrollarse en detrimento de este. Francia considera que un primer pilar fuerte es reflejo del gran compromiso de su sociedad con la solidaridad y la igualdad. El desarrollo de los demás pilares sólo debería considerarse un complemento del primer pilar y después del sistema de reparto se haya consolidado satisfactoriamente. Bélgica indica que prevé que el segundo pilar desempeñe un papel de garante de la tasa de sustitución de las rentas de pensión; sin que ello implique que deba sustituir el primer pilar. La declaración del Reino Unido refleja un equilibrio diferente: «las pensiones públicas completarán las pensiones privadas para garantizar a las personas una rentas adecuadas de jubilación». Aplicará un sistema público de segundo nivel, *the State second Pension*, para los perceptores de ingresos bajos y medianos, las personas que han participado de manera discontinua en el mercado laboral y, por último, las personas no activas.
63. Como ya indicó el Comité de Protección Social en su informe para el Consejo Europeo de Feira, convendría pues examinar los efectos económicos, fiscales y sociales del desarrollo de los regímenes complementarios (segundo y tercer pilar). En particular, la cuestión de la viabilidad financiera debe considerarse no sólo en relación con los regímenes públicos de pensiones, sino también con los privados.

3.2.3. Aumento del margen de maniobra presupuestario

64. La capacidad de los Estados miembros para garantizar un nivel adecuado de pensiones públicas dependerá no sólo de la evolución del gasto de los regímenes de jubilación sino también de otros factores que determinan el equilibrio de las finanzas públicas. Hay que seguir analizando los problemas que se plantean en este ámbito. Es indudable que una reducción de la deuda pública, como la prevista en el Pacto de Crecimiento y Estabilidad, y por ende de la carga que representan los intereses, permitiría liberar dichos fondos y redistribuirlos para atender mejor a las necesidades de una población que envejece. Dinamarca y Suecia se refieren en sus informes a la necesidad de seguir reduciendo la deuda pública. Varios Estados

miembros han optado por asignar los ahorros del sector público a fondos de reserva específicos (en particular IRL, NL, P, F, E), otros están pensando en hacerlo (B) o lo consideran una posibilidad (L). La creación de dichos fondos de reserva es una clara señal, dirigida a los ciudadanos, de que dichos recursos deben utilizarse para mantener unas pensiones adecuadas durante el periodo de especial dificultad por el que pasarán los sistemas de pensiones debido al envejecimiento de la población. Se considera que la cofinanciación de las pensiones públicas (Suecia, Finlandia) desempeña un papel semejante.

65. Las adaptaciones del sistema tributario y del sistema de cotización desempeñarán también un papel importante para garantizar que las finanzas públicas puedan responder a las necesidades cada vez mayores relacionadas con el envejecimiento. Algunos Estados miembros han adaptado la base imponible/de cotización, otros han empezado a recaudar ingresos para los sistemas de pensiones de nuevas fuentes, como los impuestos ecológicos. El método de imposición de las propias pensiones es también un factor determinante de importancia para la viabilidad futura. En el modelo de imposición de las pensiones según el cual las cotizaciones están exentas, la rentabilidad de las inversiones también y las prestaciones se gravan, los ingresos procedentes de la imposición de las prestaciones alcanzarán el máximo nivel cuando el número de pensionistas llegue a su cumbre. El régimen impositivo aplicado a las pensiones puede también contribuir a reducir las divergencias de renta entre los pensionistas.
66. El cambio de la estructura de edad de la población puede crear ciertas posibilidades para redistribuir el gasto, en particular de los jóvenes a los mayores. No obstante, no debe olvidarse que el mantenimiento de un alto nivel de empleo puede requerir más inversiones en educación y un mayor gasto en el aprendizaje permanente. Además, es inevitable que el envejecimiento de la población genere un aumento del gasto en sanidad y en cuidados de larga duración. El Comité de Protección Social cree que es preciso seguir examinando los factores que determinarán el equilibrio entre las rentas y el gasto públicos. También se evaluará el margen de maniobra existente para redistribuir los gastos.
67. Irlanda se refirió al equilibrio existente entre la prestación pública directa de pensiones y los costes de los incentivos tributarios que se utilizan para estimular los planes privados. Señala que el valor de la desgravación por las cotizaciones a los regímenes de pensiones en 1994-1995 se calcula en 299 millones de libras, lo que equivale 2,8 % del total de la recaudación tributaria. Alemania indica que, en el contexto de la creación de prestaciones suplementarias y para permitir la participación de los trabajadores con renta media y baja, concederá subsidios y desgravaciones fiscales por valor de veinte mil millones de marcos al año después de 2008.

3.3. Mantener la cohesión social

68. Las reformas de las pensiones no sólo deben hacer frente a las consecuencias financieras del cambio demográfico, sino que deben contribuir también al objetivo de la cohesión social poniendo a disposición de los mayores pensiones adecuadas que les permitan mantener un nivel de vida holgado y garantizando un grado de solidaridad. Los esfuerzos de reforma de los Estados miembros combinan por tanto normalmente medidas para hacer que los sistemas de pensiones sean viables con otras medidas tendentes a paliar las deficiencias de los regímenes de pensión.

69. Normalmente, los Estados miembros intentan garantizar, mediante una variedad de medidas políticas dirigidas a los tres pilares, que los mayores dispongan de ingresos adecuados y que las personas que han concluido su actividad profesional puedan, en una medida razonable, sustituir las rentas del trabajo y mantener su nivel de vida después de la jubilación. Además, muchos Estados miembros se han comprometido a que los jubilados compartan los beneficios del crecimiento económico.

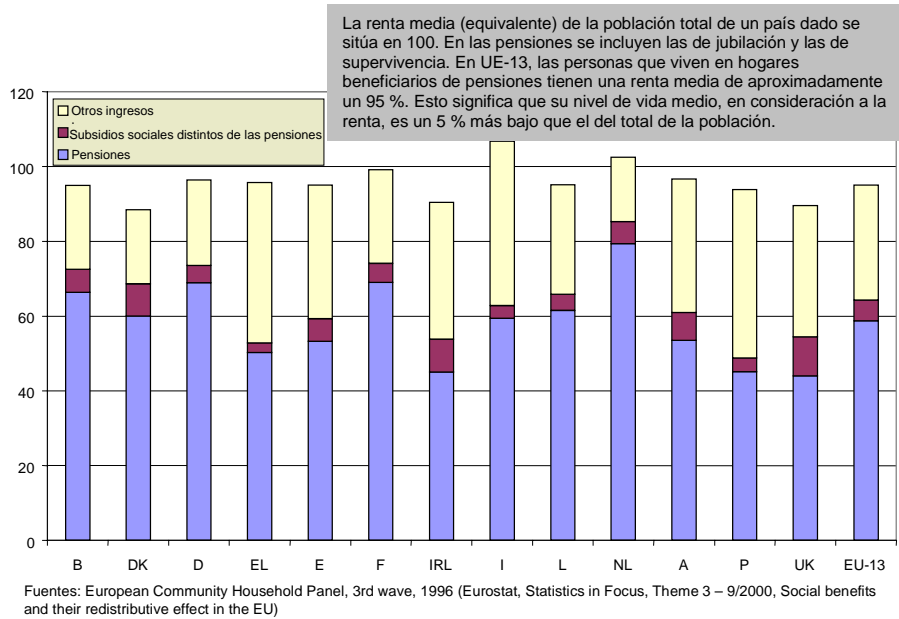
Mantener la adecuación de las pensiones

En muchos Estados miembros, las prestaciones del segundo y tercer pilares deberán ser importantes para permitir que todas las personas mantengan su nivel de vida en la vejez. No obstante, la mayoría de los Estados miembros quieren conservar un primer pilar fuerte para garantizar la solidaridad de sus sistemas de pensiones.

70. Los sistemas de pensiones han logrado que las personas de edad avanzada gocen actualmente de un nivel de vida razonable y a veces relativamente alto. La renta neta ajustada⁴ de las personas que viven en hogares que perciben al menos una pensión (de jubilación o de supervivencia) se aproxima mucho a la renta media de toda la población. Los regímenes de pensiones aportan alrededor del 60 % de la renta neta total de esas personas. Otros ingresos incluyen subsidios sociales distintos de las pensiones, rentas derivadas de la propiedad e ingresos laborales (en particular, en los casos en que los pensionistas viven con personas que siguen en activo). No obstante, aún hay ciertas carencias en las rentas de esas personas. Los índices de pobreza, especialmente entre las mujeres mayores, superan a menudo la media. Las actuales deficiencias y la falta de equidad de las pensiones cuestionan el objetivo de Lisboa de alcanzar una mayor cohesión social.

⁴ La renta neta se ajusta por «equivalente adulto» para tener en cuenta las diferencias en el tamaño y la composición de los hogares; la renta de un hogar se divide por su «tamaño equivalente» calculado usando la escala de equivalencias modificada de la OCDE. Se asigna la misma renta equivalente a todo miembro de un hogar determinado, ya sea niño o adulto.

Renta equivalente relativa de las personas que viven en hogares beneficiarios de pensiones
(100 = población total de un país dado)



3.3.1. Riesgos de pobreza en la vejez

71. A pesar del éxito general de las medidas para contrarrestar el riesgo de pobreza en la vejez, sigue habiendo casos en los que los sistemas de pensiones no proporcionan ingresos mínimos adecuados. Las mujeres de edad avanzada, que representan las dos terceras partes de los pensionistas de más de 75 años, son particularmente vulnerables en muchos Estados miembros. En algunos países, los índices de pobreza siguen siendo mayores para las personas de edad avanzada que para el total de la población, aunque la diferencia se ha reducido y puede continuar disminuyendo a medida que se desarrollen los sistemas de pensiones y aumente el número de personas jubiladas con un máximo de periodos cotizados.

72. A falta de pensiones mínimas, los breves períodos de empleo o las interrupciones de las carreras suelen acarrear pensiones insuficientes, sobre todo en el caso de mujeres sin los adecuados derechos derivados. La creciente participación de la mujer en el mercado de trabajo debería reflejarse en una mejor protección en la vejez. Sin embargo, las mujeres siguen tendiendo a sacrificar sus carreras por motivos familiares y, por ello, a acumular menos derechos a pensión que sus compañeros. Mientras las familias sean estables, los sistemas de pensiones pueden dar cobertura adecuada mediante las prestaciones derivadas. Ante una situación de creciente inestabilidad familiar, el reparto de derechos a pensión entre los cónyuges es un tema cada vez más importante.

Reforzar la solidaridad de los sistemas de pensiones

Para dar a todas las personas la oportunidad de adquirir el derecho a una pensión adecuada, los Estados miembros introducen elementos de solidaridad en el sistema de pensión para favorecer a las personas con carreras incompletas o bajos ingresos.

73. Las reformas de las pensiones deben llevarse a cabo teniendo en cuenta tales inadecuaciones. Es posible, en particular, que las reducciones del nivel de las

prestaciones en algunos sistemas de pensiones no resulten tan ventajosas desde el punto de vista financiero como se espera, si tienden a incrementar la dependencia de los subsidios sociales concedidos en función de la renta, con lo que el gasto se transferirá simplemente de los regímenes de pensiones a otros sistemas de protección social. Además, la dependencia de este tipo de asistencia social o de las pensiones mínimas puede también comprometer los incentivos a trabajar (a tiempo parcial después de la jubilación del empleo principal o para obtener ingresos destinados a cubrir las necesidades de parientes de edad avanzada) y a preparar la propia jubilación (las personas con rentas bajas no podrían aspirar a una pensión por encima del nivel de asistencia social). Suecia, por ejemplo, señaló que la pensión garantizada, combinada con subsidios de vivienda, la tributación progresiva y algunos impuestos municipales en función de los ingresos exponen a los perceptores de rentas bajas a altos tipos impositivos marginales. Como resultado de ello, pueden no ser capaces de incrementar sus pensiones trabajando más. En otros Estados miembros hay problemas semejantes. El Reino Unido ha expuesto también su intención de garantizar que las normas relativas al trato de los ahorros en los regímenes de subsidios en función de los ingresos no penalicen a las personas que han ahorrado durante su vida laboral. En general, los Estados miembros están de acuerdo con que los sistemas de pensiones, mediante la combinación de los diferentes pilares, deberían conseguir más que la garantía de un nivel mínimo de ingresos que cubra las necesidades básicas.

74. Alemania puso de relieve el problema de las personas de edad que no recurren a las prestaciones. Aunque tienen derecho a subsidios en función de sus ingresos, las personas mayores no reclaman a menudo estas prestaciones porque pueden ser descontadas a sus hijos por las oficinas encargadas de su pago. Este problema debe abordarse como parte de los esfuerzos actuales de reforma introduciendo una ley específica sobre la seguridad mínima en función de las necesidades en la vejez y en casos de discapacidad. Las personas mayores de 65 años y los adultos afectados por una discapacidad permanente necesitados con arreglo a la definición de la ley de asistencia social tendrán derecho a un subsidio de renta independientemente de las exigencias que puedan hacer valer frente a sus hijos o sus padres.

3.3.2. Mejora de la calidad de los regímenes de pensiones profesionales y personales.

75. Las reformas de las pensiones que pretenden reforzar el papel de los regímenes de pensiones profesionales o personales deberán también atacar una serie de deficiencias de esos regímenes. La falta de periodos mínimos (por ejemplo en Portugal) o los periodos de carencia largos (por ejemplo en Alemania, donde van a acortarse) en los regímenes profesionales de pensión hacen difícil que las personas que no forman parte de la mano de obra fija y que no están, por tanto, empleadas a con carácter permanente, puedan adquirir derechos de pensión suficientes. Los elevados gastos de gestión de los planes de pensiones personales pueden hacerlos poco atractivos para trabajadores con salarios bajos, y la práctica de imponer gravámenes sobre las cotizaciones iniciales (imposición de condiciones previas) grava con costes importantes a las personas que abandonan el régimen. Irlanda y el Reino Unido han puesto de relieve este problema y están buscando soluciones («*stakeholder pensions*» en el Reino Unido, «*personal retirement savings accounts*» en Irlanda). Irlanda señaló que, dado que la cobertura de las pensiones profesionales se concentra actualmente en los mayores contribuyentes, el trato

tributario de estos regímenes beneficia desproporcionadamente a las personas más acomodadas. La reforma de las pensiones alemanas intenta solucionar el problema mencionado subvencionando las cotizaciones a los regímenes privados de las personas con rentas bajas. La falta de coordinación del marco legal de los distintos regímenes de la Unión Europea, particularmente en el ámbito de la fiscalidad, requiere una respuesta para eliminar los obstáculos a la movilidad transfronteriza. La dependencia cada vez mayor de los regímenes del segundo y tercer pilares hace que sea cada vez más importante vigilarlos con prudencia.

76. Los Estados miembros que intentan fomentar los regímenes profesionales de pensión privados reconocen que puede haber un problema de cobertura escasa o desigual con la tendencia de que algunos sectores, categorías de trabajadores y tipos de empresas se queden a la zaga. La extensión de este problema varía con arreglo al sistema de relaciones laborales y convenios colectivos. Se encuentran altas tasas de cobertura en Dinamarca (80 %) y Suecia (90 %), donde a pesar de que todos esos planes profesionales son voluntarios, están apoyados por el carácter general de los convenios colectivos. Otras opciones políticas para abordar esta cuestión incluyen la obligatoriedad de afiliarse a dichos regímenes, la puesta a disposición de incentivos en metálico (en lugar de incentivos fiscales) en caso de afiliación al régimen y la posibilidad de que los empresarios y los trabajadores decidan la obligatoriedad de afiliación de todo un sector o toda una profesión, como es normal en los Países Bajos y se está estudiando en Bélgica.

3.3.3. Solidaridad y redistribución en los sistemas de pensiones

77. Reforzar el vínculo actuarial entre cotizaciones y prestaciones (una medida que apoyaría los incentivos al empleo de los regímenes de pensiones) no debilitaría necesariamente la solidaridad. Muchas veces el mayor estrechamiento de los vínculos actuariales puede reforzar de hecho la solidaridad. Suecia llamó la atención sobre el hecho de que los sistemas antiguos de pensiones favorecían de manera injustificada a las personas con una carrera retributiva irregular porque las pensiones se basaban en los ingresos obtenidos durante los 15 mejores años en lugar de en los ingresos percibidos durante toda la vida, una cuestión que fue también importante en las reformas de las pensiones italianas. Otros regímenes de pensiones pueden penalizar (desde un punto de vista actuarial) a algunas categorías de trabajadores con un perfil retributivo uniforme (en particular a los obreros manuales) si las pensiones se calculan sobre la base de la renta más reciente o de una serie de años con ganancias elevadas, sin tener en cuenta todos los años de cotización y la menor esperanza de vida.
78. Por otra parte, la mayoría de los sistemas de pensiones incluyen también elementos redistributivos importantes en favor de las personas que están en peor situación, por ejemplo, cuando garantizan una pensión mínima independientemente de los años de empleo y cotización, cuando las posibles interrupciones de la carrera no privan de los derechos a pensión o cuando se recaudan cotizaciones sobre todos los ingresos, pero las prestaciones tienen un límite.
79. En los países con una gran diversidad de regímenes obligatorios de pensión (por ejemplo, para distintos sectores o profesiones) se percibe a menudo la necesidad de armonizar dichos regímenes diferentes. Es por ejemplo lo que sucede en Austria y Finlandia, que ya han reformado los regímenes de pensiones de los funcionarios para ajustarlos en mayor medida al régimen general. Esta cuestión

está también relacionada con la complejidad de los sistemas de pensiones, que, tal como señaló Grecia, puede tener consecuencias no deseadas, como la discriminación entre diferentes grupos y el aumento de los costes de cumplimiento de los empresarios.

3.3.4. Otras políticas que determinan los niveles de vida relativos de los jubilados

80. Las condiciones de vida de las personas de edad avanzada no sólo dependen de las transferencias monetarias llevadas a cabo por los regímenes de pensiones. Las medidas en materia de vivienda, servicios sociales y sanitarios, acceso a algunos servicios económicos y culturales a precio reducido, prestaciones de asistencia social, normas especiales sobre impuestos y cotizaciones pueden contribuir a mejorar la calidad de vida y a favorecer la integración social. Estos elementos no pueden cuantificarse fácilmente, pero pueden tener un impacto importante en el bienestar de las personas mayores.
81. Muchos Estados miembros no sólo tienen en cuenta el futuro de las prestaciones de jubilación, sino también las condiciones de vida de las personas de edad avanzada en general. Así, por ejemplo, en el Reino Unido, un grupo interministerial para las personas de edad avanzada coordina el enfoque del Gobierno, mientras que en Alemania un comité de expertos del Gobierno federal debe informar sobre la situación global de los ancianos y en Dinamarca se organizan audiciones públicas en las que participan los mayores. Bélgica creó un comité consultivo de las personas jubiladas que presenta comentarios sobre las leyes y propuestas legislativas al Gobierno y puede preguntar a los ministros sobre asuntos relacionados con las pensiones.
82. Un ámbito especialmente importante para las personas mayores es la sanidad y los cuidados a largo plazo. La mayor parte de los Estados miembros señala que los pensionistas deben pagar cantidades o contribuciones reducidas por los servicios médicos y los medicamentos. En algunos casos están incluso exentos de dichos pagos, aunque no depende por lo general de su nivel de ingresos. Las enfermedades más importantes están normalmente cubiertas completamente por los sistemas de seguridad social. Los Estados miembros conceden también mucha importancia a la prevención y al envejecimiento sano cuando establecen sus servicios sociales y sanitarios, lo que anima a los mayores a participar en actividades sociales, deportivas y culturales.
83. La mayoría de los Estados miembros señalan que los mayores dependientes disponen de un apoyo especial. Se trata sobre todo de subsidios específicos en función del grado de dependencia que, en algunos países, dependen del nivel de ingresos. También se ha creado un seguro específico contra el riesgo de dependencia como parte del sistema de seguridad social (por ejemplo en Alemania) o fomentado por el Gobierno (por ejemplo en el Reino Unido). Francia está reformando actualmente su sistema y existen planes para introducir subsidios de dependencia en función de la renta. Otra opción es la prestación directa de servicios tales como la asistencia domiciliaria. En Dinamarca, las autoridades locales ofrecen ayuda gratuita a domicilio así como visitas domiciliarias de prevención dos veces al año para todos los ciudadanos mayores de 75 años. Para promover las actividades asistenciales, el seguro de dependencia alemán paga y ofrece cobertura de la seguridad social a los prestadores de cuidados, incluidos los familiares.

84. Con respecto a la política de la vivienda, la mayoría de los informes destacan que la mayoría de los jubilados tienen su propia vivienda. No obstante, algunos países ofrecen subsidios de vivienda específicos (en función de los ingresos) para los pensionistas (por ejemplo, en Luxemburgo un fondo de solidaridad nacional se hace cargo de parte del precio del alojamiento en hogares de ancianos que se ocupan de su cuidado) u ofrecen mejores condiciones a las personas mayores en forma de subsidios de vivienda o de desgravación por vivienda de alquiler (en Irlanda, por ejemplo, el tipo de desgravación por el alquiler pagado por una vivienda privada es superior para las personas de mayor edad: las personas mayores de 55 años pueden acceder a una reducción impositiva por el alquiler pagado más de dos veces superior a aquella de la que se benefician los menores de 55 años). También puede haber una protección especial para las personas mayores que son inquilinos de una vivienda social y concederse a dichas personas un acceso privilegiado a este tipo de viviendas.
85. La fiscalidad es otro ámbito en el que las personas mayores pueden recibir apoyo del Estado. Las prácticas en este ámbito son muy diversas. Algunos países no aplican un régimen tributario específico a los pensionistas mientras que en otros dicho régimen es más favorable, sobre todo con respecto a las prestaciones de jubilación.
86. Por último, la mayoría de los Estados miembros indican que las personas de edad avanzada se benefician de tarifas reducidas en los transportes públicos, los museos, las manifestaciones culturales, etc.

3.4. Adaptación de los sistemas de pensiones a una sociedad en proceso de cambio

87. El hecho de que los sistemas de pensiones no ofrezcan un renta adecuada a las personas mayores se debe en parte a su insuficiente adaptación a una sociedad cambiante. Así, por ejemplo, la forma tradicional de velar por el bienestar de las mujeres mayores, es decir las prestaciones de supervivencia, puede no ser ya satisfactoria en una sociedad donde los divorcios son frecuentes. A la inversa, las pensiones de supervivencia pueden resultar menos necesarias cuando haya cada vez más mujeres que hayan adquirido sus propios derechos plenos de pensión. Los sistemas de pensiones deben hacer frente también a los cambios de los mercados laborales, que dan lugar a modalidades de empleo más diversificadas, y responder mejor a las aspiraciones de las personas en una sociedad que envejece. Un modelo de jubilación uniforme para todos ya no resulta adecuado.

3.4.1. Igualdad entre mujeres y hombres en los sistemas de pensiones

88. Tradicionalmente, los sistemas de pensiones atendían las necesidades de pensión de las mujeres mediante beneficios derivados que garantizaban a las mujeres que dependían de los ingresos de sus cónyuges una renta adecuada en la viudedad. Además, era normal permitir que las mujeres se jubilaran antes que los hombres, como reflejo del hecho estadístico de que los hombres tienden a emparejarse con mujeres más jóvenes que ellos; así, para permitir que los miembros de una pareja se jubilaran al mismo tiempo, se consideraba deseable rebajar la edad de jubilación de la mujer

89. Las hipótesis básicas que justifican la discriminación directa en relación con las prestaciones de supervivencia y la edad de jubilación ya no reflejan la realidad social como lo hacían antes y dan lugar, en un número de situaciones individuales cada vez mayor, a que las mujeres (sobre todo en casos de divorcio o separación) o los hombres (por ejemplo cuando sus ingresos son inferiores a los de su cónyuge o cuando han aceptado compartir en mayor medida las responsabilidades familiares) dispongan de ingresos insuficientes. Dicha discriminación directa puede, por una parte, compensar el sacrificio de la carrera, que asumen normalmente las mujeres; por otro lado, implican un riesgo de consolidación de los papeles tradicionales de hombres y mujeres si sólo las mujeres pueden disponer de algunas ventajas y no los hombres que quisieran compartir en mayor medida las responsabilidades familiares.

Garantizar que los sistemas de pensiones apoyen la igualdad entre hombres y mujeres

Los Estados miembros están eliminando progresivamente la discriminación directa entre mujeres y hombres en los sistemas de pensiones, al haberse adoptado otras medidas para compensar los impedimentos para trabajar que afectan sobre todo, pero no necesariamente, a las mujeres.

90. Todos los Estados miembros deben por tanto abandonar la discriminación directa. Este compromiso está recogido en la Directiva 79/7 para los regímenes legales de seguridad social y en la Directiva 86/378 (modificada por la Directiva 96/97) para los regímenes profesionales de seguridad social. No obstante, la Directiva 79/7 autoriza el mantenimiento provisional de algunas excepciones. Así, por ejemplo, en Gran Bretaña la edad para acceder a la pensión pública es de 65 años para los hombres y de 60 para las mujeres. Se han adaptado disposiciones equiparar progresivamente entre 2010 y 2020 la edad de jubilación para acceder a la pensión pública fijándola en los 65 años. En Bélgica, una ley de 1997 prevé la equiparación progresiva de la edad de jubilación en el sector privado. Además, se equipararán las normas que rigen el cálculo de los derechos de pensión en el sector privado. Todo esto debe haberse alcanzado en el año 2009. Austria mantiene una diferencia de cinco años entre las edades de jubilación de hombres y mujeres en el régimen legal de pensiones (dicha diferencia no existe en el régimen de funcionarios). La equiparación debe haberse conseguido entre 2019 y 2029 para la jubilación anticipada y entre 2024 y 2034 para la jubilación normal. No obstante, en un asunto reciente, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictaminó que algunas normativas de otros ámbitos que reflejan estas diferencias de la edad de jubilación pueden ser contrarias a la legislación comunitaria (*Buchner, C-104/98*). Esta sentencia puede aumentar más la presión para eliminar las diferencias de la edad de jubilación de hombres y mujeres previstas en la legislación austriaca.

91. Un problema importante de los regímenes privados de pensiones son las diferencias del índice de cotización de hombres y mujeres o, en el caso de los sistemas de aportación definida, los niveles de prestación para hombres y mujeres. Esto refleja la mayor esperanza de vida de las mujeres. Los índices de cotización específicos para los hombres y las mujeres son normales en las prestaciones del tercer pilar (seguro de vida) y un determinado capital acumulado en un sistema concreto de aportación definida producirá normalmente una renta anual superior para un hombre que para una mujer. No obstante, en los Países Bajos se adoptaron en diciembre de 2000 disposiciones legales para garantizar que los hombres y las

mujeres paguen las mismas cotizaciones y reciban las mismas pensiones en los sistemas de aportación definida del segundo pilar. Además, se ha introducido la posibilidad de elegir entre prestaciones de supervivencia y mayores derechos individuales de pensión. Italia requiere que se utilicen índices iguales para hombres y mujeres para calcular las prestaciones de jubilación. En el nuevo régimen de pensiones sueco (que es de aportación definida) las mujeres y los hombres que perciben los mismos salarios recibirán pensiones iguales a pesar de la mayor esperanza de vida de las mujeres. De este modo, el sistema realiza una redistribución a favor de las mujeres.

92. Los Estados miembros reconocen que un cambio completo hacia un sistema de derechos individuales dejaría a muchas mujeres sin derechos adecuados de pensión debido a sus rentas más bajas y a las habituales interrupciones de la carrera profesional. Los Estados miembros eligen formas diferentes para tratar de resolver este problema.
93. Un enfoque adoptado normalmente por muchos Estados miembros consiste en compensar a las personas que interrumpen su carrera por razones familiares. Los periodos de crianza se tratan como periodos equivalentes al empleo (algunas veces esto depende de los ingresos) que originan derechos de pensión. En algunos países, como Irlanda, se garantiza la cobertura plena del seguro de pensiones durante periodos de empleo a tiempo parcial y periodos dedicados por completo al cuidado de personas a cargo. Países como Francia, Alemania e Italia añaden años de cotización a la carrera de seguro de las mujeres que crían niños. Francia ofrece de uno a dos años de cotización, mientras que en Alemania se reconocen tres años de seguro por hijo nacido después de 1992. Alemania ofrece también mayores derechos de pensión a los progenitores que trabajan a tiempo parcial durante los primeros diez años después del nacimiento de su hijo. Para calcular los derechos de pensión se considera que dichos progenitores reciben la remuneración a tiempo completo (dentro del límite de la remuneración media) en lugar de su remuneración reducida a tiempo parcial.
94. Las prestaciones de supervivencia siguen siendo un elemento importante de la protección social de las mujeres de edad avanzada incluso cuando en la legislación no hay distinción entre mujeres (viudas) y hombres (viudos). Dado que las mujeres siguen teniendo historiales de remuneración menos favorables que los de los hombres y viven más años que ellos, tienden a ser las principales beneficiarias de las pensiones de supervivencia.
95. La introducción de pensiones mínimas garantizadas en muchos Estados miembros ha contribuido también en gran medida a mejorar la protección social de las mujeres. Dichas pensiones mínimas son independientes de las cotizaciones y protegen por tanto efectivamente a las mujeres con una participación muy reducida en el mercado de trabajo.
96. La mayor parte de los Estados miembros están también interesados en mejorar los derechos individuales de las mujeres. Esto se propugna especialmente en los países escandinavos y en los Países Bajos, que tienden a favorecer los sistemas de pensiones completamente iguales para hombres y mujeres porque temen que la compensación pueda consolidar los papeles tradicionales de hombres y mujeres, que ya no son apropiados en una sociedad en la que el matrimonio está haciéndose menos corriente y los índices de divorcio y separación están aumentando. La individualización de los derechos sólo es beneficiosa si las mujeres pueden de

hecho obtener derechos de pensión adecuados. La mayor parte de los Estados miembros están interesados en mejorar los derechos individuales de las mujeres y han desarrollado diversos métodos. En particular, es importante que las pensiones se repartan en caso de divorcio. En Alemania, las parejas más jóvenes podrán acordar el reparto de los derechos de pensión durante su matrimonio; esto es a menudo ventajoso para las mujeres.

97. A largo plazo, la mayor participación de las mujeres en la vida activa y la reducción de las diferencias salariales de hombres y mujeres mejorará los derechos individuales de las mujeres. La medida en que esto reducirá la necesidad de métodos tales como las prestaciones de supervivencia o el reconocimiento de periodos por crianza de niños, etc. es algo que queda por determinar. Se reconoce universalmente la necesidad de desarrollar los servicios de cuidado de niños y educativos que facilitan la participación de las mujeres en el mundo laboral. Además, hay ahora un consenso sobre la importancia de alentar a los hombres a compartir en mayor medida las responsabilidades familiares (por ejemplo facilitando la posibilidad de que los padres tomen un permiso parental).
98. Algunos Estados miembros intentan también introducir incentivos financieros para que las mujeres participen en el mercado de trabajo. Así, por ejemplo, la reforma de las pensiones alemanas prevé que los derechos de pensión se actualizarán para los progenitores que trabajen durante los primeros diez años de la vida de un hijo pero que reduzcan su jornada laboral. El objetivo de esta reforma es animar a las mujeres a reducir tanto como sea posible la duración de las interrupciones de su carrera profesional y a reincorporarse al mercado de trabajo lo antes posible ejerciendo al menos un trabajo a tiempo parcial. Por último, se acepta también que es necesario aumentar la calidad del empleo femenino y que esto debe reflejarse en una remuneración más equitativa. Esto se plasmará entonces en una mayor igualdad en cuanto a los derechos de pensión. Algunos Estados miembros hacen hincapié en la relación entre la mejora de la formación de las mujeres y la igualdad retributiva, por una parte, y el debate sobre la reforma de las pensiones, por otra.

3.4.2. Adaptación de los sistemas de pensiones a modalidades de empleo cambiantes

99. La mayoría de los regímenes públicos de pensiones se adaptan bastante bien a las interrupciones de carrera y las modalidades de empleo flexibles. Recientemente, Alemania amplió el seguro legal de pensiones para cubrir a los trabajadores a tiempo parcial que participan en poca medida en el mercado de trabajo y ciertos trabajadores autónomos a los que se puede tratar de manera semejante a los trabajadores por cuenta ajena. No obstante, las cuestiones más importantes son el acceso a los sistemas complementarios de pensiones y la calidad de estos sistemas.
100. Los trabajadores que puedan no estar satisfechos con el nivel de sustitución de ingresos de su régimen legal de pensiones no tienen por qué beneficiarse necesariamente de un régimen profesional. Hay cinco Estados miembros en los que la acumulación de derechos de pensión profesional es actualmente muy importante: Reino Unido, Países Bajos, Irlanda, Dinamarca y Suecia. Sólo alrededor de la mitad de la mano de obra está cubierta por regímenes profesionales en el Reino Unido e Irlanda, mientras que en Dinamarca, los Países Bajos y Suecia la tasa de cobertura es superior al 80 %. El principal factor

determinante del alcance de los sistemas del segundo pilar no parece ser por tanto el tamaño del primer pilar, sino otros factores que determinan el desarrollo de los regímenes profesionales de pensión. Con respecto a esto, resultan especialmente importantes el sistema de relaciones laborales y la capacidad de los trabajadores y los empresarios para ponerse de acuerdo sobre una puesta a disposición amplia de pensiones profesionales. Bélgica prevé también fomentar los regímenes profesionales de pensiones en el marco de la negociación colectiva.

101. También se probarán otros métodos dirigidos especialmente a los trabajadores con salarios reducidos. Alemania ofrecerá subsidios directos además de los incentivos tributarios habituales, mientras que el Reino Unido está introduciendo las «Stakeholder Pensions» (sistema de ahorro para la jubilación) que quieren ser un producto de bajo coste y transferible pensado para satisfacer las necesidades del asalariado medio. Cada empresario con más de cinco trabajadores que no facilite un régimen profesional deberá ofrecer a sus trabajadores la posibilidad de acceder a una «stakeholder pension» a partir de octubre de 2001. Además, el Reino Unido está adoptando medidas para garantizar que los regímenes profesionales del segundo pilar permitan a las personas realizar trabajos menos exigentes o a tiempo parcial con sus empresarios actuales sin que ello afecte de manera desproporcionada a sus derechos de pensión.

102. Otra cuestión importante en relación con las pensiones profesionales es su transferibilidad. La mayoría de los Estados miembros han introducido periodos mínimos obligatorios de manera que los trabajadores que dejen su empresa antes de la edad de jubilación no pierdan todos sus derechos. Los periodos de carencia, los periodos de espera (es decir, el tiempo de empleo antes de poder afiliarse a un régimen profesional) y los requisitos de edad mínima pueden constituir, no obstante, un obstáculo importante para la adquisición de derechos de pensión profesional para las personas que mantienen una relación laboral más flexible. Incluso para las personas que hayan adquirido un derecho personal de pensión, la movilidad profesional dará lugar a menudo a una reducción importante de la cuantía futura de la pensión.

Facilitar la capacidad de adaptación al mercado de trabajo

Muchos regímenes profesionales de pensión siguen imponiendo costes elevados a los trabajadores que cambian su puesto de trabajo o que no mantienen una relación laboral estándar. Los Estados miembros deben considerar la manera de que los sistemas de pensiones profesionales sean más accesibles y transferibles

103. El sistema danés de crear regímenes profesionales del segundo pilar de aportación definida plenamente financiados parece haber conseguido evitar este efecto. Se basa en regímenes amplios sin criterios de salud y periodos de espera, con adquisición inmediata de derechos y plena transferibilidad de los derechos acumulados, que ofrece prestaciones de jubilación, invalidez y supervivencia, y cubre a sectores enteros de los convenios colectivos. A pesar de su carácter privado, su plena financiación y su vinculación con el contrato de trabajo, el sistema no establece obstáculos a la movilidad laboral.

104. Así, mientras un sistema como este constituye un buen régimen profesional de pensiones para los trabajadores móviles, en general parece que la cuestión podría

recibir mayor atención por parte de otros Estados miembros en los que se espera que los regímenes del segundo pilar desempeñen un gran papel.

105. Muchos Estados miembros disponen de estructuras legales de seguridad social diferentes para diferentes categorías de trabajadores (por ejemplo los trabajadores autónomos, los trabajadores manuales y los empleados, los mineros, los empleados del sector público). A menudo estas estructuras ya no reflejan las realidades actuales del mercado de trabajo -un hecho que puede reflejarse en la reducción del número de miembros activos- y su reforma constituye una prioridad política. La integración en el régimen general obligatorio o la armonización con él puede crear dificultades políticas por la razón, no menos importante que otras, de que estos regímenes son a menudo equivalentes a los regímenes del primer y segundo pilares. Así, por ejemplo, Austria prevé reformar la organización de su seguridad social para hacerla más eficaz y reducir los gastos administrativos. No obstante, la armonización de los diferentes regímenes de grupos profesionales específicos (trabajadores manuales, empleados, trabajadores autónomos, agricultores, empleados de ferrocarriles, etc.) no debería disminuir la alta calidad de la seguridad social.

3.4.3. Elección individual y jubilación flexible

106. Una de las opciones más importantes que pueden tener las personas en los sistemas de pensiones es la de la edad de jubilación. Esta cuestión se ha discutido en conexión con la necesidad de incrementar la edad de jubilación (véase el apartado 3.2.1). Al tiempo que hay una tendencia clara a restringir las posibilidades de acogerse a la jubilación anticipada -lo que reduciría el conjunto de opciones a disposición de las personas-, hay también muchas medidas para hacer más flexible el paso de la vida activa a la jubilación. Los vínculos actuariales entre las cotizaciones y las prestaciones, en combinación con la flexibilización de la edad de jubilación, pueden contribuir a dar a las personas un mayor control sobre la decisión de cuándo van a jubilarse.
107. Muchas reformas tienen por objeto dar a las personas mayores posibilidades de elección -y por tanto mayor responsabilidad- en relación con los proveedores de pensiones y las estrategias de inversión. Así, en Gran Bretaña es posible abandonar el régimen obligatorio, en Suecia puede decidirse que un proveedor de pensiones administre parte de las propias cotizaciones y en Alemania la reducción del sistema público deja mayor espacio para el tercer pilar. La disposición de mucha información sobre las implicaciones de las decisiones particulares es fundamental en estos casos porque las decisiones no acertadas pueden tener gran incidencia en el nivel futuro de las pensiones y no ser fáciles de corregir.

4. Los procesos de reforma nacional y el papel de la Unión Europea

108. Los sistemas de pensiones son elementos básicos del modelo social europeo y afectan a un mayor grupo de ciudadanos durante un periodo de tiempo más largo que cualquier otra forma de protección social. Al mismo tiempo tienen un impacto importante en la economía de distintas maneras. Esto hace que las reformas de los sistemas de pensiones sean complicadas y delicadas desde un punto de vista político. De las respuestas de los Estados miembros se deduce claramente que son muy conscientes de ello: el proceso político puede ser tan importante para el éxito

o el fracaso de los intentos de reforma como el contenido de las propuestas de reforma. Por ello los Estados miembros intentan no solamente conseguir mayorías favorables a las reformas sino llegar a una solución consensuada, que -incluso sin el respaldo activo de todos los agentes- sea en amplia medida aceptable para todos. La creación de dicho consenso es también fundamental para la estabilidad a largo plazo de los sistemas de pensiones. Si se modificaran con cada cambio de gobierno, sería imposible planificar la propia jubilación.

4.1. Métodos para generar el consenso necesario a fin de dirigir estas reformas y garantizar la confianza de los ciudadanos

109. La enorme importancia otorgada a lograr un amplio acuerdo sobre la reforma de las pensiones se subraya no sólo en los informes presentados por países con una prolongada tradición de consenso, como los Países Bajos, Finlandia y Dinamarca, sino también en los elaborados, entre otros países, por Francia, el Reino Unido, Italia, España o Alemania. El informe británico detalla la voluntad del Gobierno de lograr un acuerdo nacional sobre la reforma de las pensiones; el francés subraya la necesidad de debates, concertación y transparencia; el italiano considera que un debate amplio y nítido constituye un elemento esencial de consenso; Alemania subraya que una reformas de gran calado exigen un consenso tan amplio como sea posible, y España espera que el actual proceso de reforma avance en el marco del pacto de Toledo de 1995, de carácter consensual y global. En Irlanda, la política de pensiones y la estrategia de reforma ha sido, desde los años 80, objeto de amplias consultas con los interlocutores sociales y otras partes interesadas tanto a través del Consejo de pensiones (*Pensions Board*) como del proceso de asociación (*Partnership Process*).
110. Todo acuerdo alcanzado puede estar sometido a limitaciones constitucionales. En algunos Estados miembros, los ciudadanos están facultados para cuestionar la validez de la nueva normativa ante el Tribunal Constitucional. En este sentido, Austria menciona que su Constitución ofrece protección frente a cualquier modificación súbita del marco jurídico y que las normas promulgadas para elevar la edad mínima de jubilación a partir de 1.10.2000 han sido impugnadas ante el Tribunal Constitucional. La cuestión planteada consiste en determinar cómo poner en práctica largos períodos transitorios para que las reformas de las pensiones no sean inconstitucionales. La posibilidad de interponer este tipo de recursos puede aumentar la estabilidad y previsibilidad de los sistemas de pensiones, aunque también puede aumentar la dificultad de abordar con rapidez y decisión los retos a que se enfrentan dichos sistemas.
111. A menudo, el proceso que desemboca en una decisión de reforma de las pensiones es un elemento importante para lograr un amplio acuerdo consensual, lo que queda demostrado por los esfuerzos que invierten los Estados miembros para diseñar dicho proceso como una serie de fases de análisis, debate, elaboración de propuestas de reforma, debate adicional, consultas y negociaciones antes de la adopción de decisiones definitivas. Normalmente se pone gran cuidado en asignar el tiempo necesario a cada fase y en lograr que el proceso tenga la transparencia apropiada. Algunos Estados miembros prevén también una fase de seguimiento en la que se controlan estrechamente la puesta en práctica y los cambios futuros de la situación demográfica, social y económica subyacente. El prolongado proceso de

reforma sueco de los años 90, concebido explícitamente para superar las fuertes divisiones de la anterior política de pensiones, siguió un planteamiento de estas características. Este es, por otro lado, el enfoque que prevén adoptar otros Estados miembros inmersos ya en nuevas consideraciones sobre la reforma de las pensiones, como Francia, España, Austria y Grecia, o que planifican y preparan procesos que desembocarán en dicha reforma, como Bélgica.

112. Como cabía esperar, se considera que tener fácil acceso a información razonablemente imparcial es una condición previa para que los debates públicos resulten valiosos. En muchos Estados miembros existen procesos e instituciones que permiten al Gobierno y a la población solicitar información sobre la situación actual y futura del sistema de pensiones. No obstante, es posible que no se les considere lo suficientemente neutrales. Por consiguiente, a fin de despolitizar el análisis y generar aportaciones oficiales al debate puede ser necesario establecer nuevos órganos consultivos. En Francia, el Gobierno está creando un nuevo consejo compuesto por diputados, interlocutores sociales y expertos, que centrará su labor en controlar la incidencia de las mutaciones económicas, sociales y demográficas sobre las pensiones e informar periódicamente al Gobierno y al Parlamento. Estos informes podrán ser consultados por los ciudadanos. De modo similar, Austria ha establecido recientemente un comité de expertos encargado de supervisar la evolución a largo plazo del sistema de pensiones. Italia creó en 1995 el *Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale (NVSP)*, que controla las tendencias en el ámbito de las pensiones y evalúa la incidencia financiera de las posibles reformas.
113. También es importante obtener información imparcial y que se perciba que se buscan dichos datos de manera activa. En la preparación de la segunda fase de la reforma de las pensiones, el Gobierno griego ha tenido la iniciativa de encargar un estudio sobre las perspectivas a largo plazo del sistema griego a una empresa actuarial internacional.
114. Otro problema es el relacionado con la complejidad y el horizonte temporal extraordinariamente prolongado de la cuestión de las pensiones. Es absolutamente necesario presentar explicaciones claras sobre las opciones disponibles tanto a los profanos interesados como al conjunto de votantes, en último término. Órganos consultivos semejantes a los mencionados anteriormente tendrán también que garantizar la preparación de documentos divulgativos, fácilmente accesibles, sobre los problemas existentes y las soluciones.
115. La mayoría de los Estados miembros consideran esencial consultar a los interlocutores sociales sobre los planes de reforma. Los Países Bajos y Dinamarca señalan que hay áreas de la política de pensiones —como, por ejemplo, la relativa a los acuerdos profesionales del 2º pilar basados en convenios colectivos— en las que no es posible conseguir nada sin la aceptación y el acuerdo de los interlocutores sociales. Los 2ºs niveles del sistema obligatorio de pensiones de Francia, Finlandia y Luxemburgo están regulados a través de instituciones bipartitas o tripartitas. Muchos Estados miembros cuentan con instituciones de amplio alcance para las consultas con los interlocutores sociales y otras organizaciones de intereses en materias como las pensiones. Bélgica, por ejemplo, tiene una amplia serie de instituciones para la consulta de los diputados, los interlocutores sociales y las organizaciones de ancianos. Irlanda utiliza el Consejo de pensiones, creado en 1990 para regular las pensiones profesionales y

compuesto por representantes de los interlocutores sociales, el Gobierno y otras partes interesadas, como órgano consultivo en lo tocante a la reforma de las pensiones.

116. En algunos Estados miembros es también frecuente consultar a las organizaciones que representan los intereses de los ancianos. Además, varios Estados miembros tratan también de conseguir la participación de los votantes y de los propios beneficiarios. En Suecia se envió información completa a todos los ciudadanos que se verían afectados por la nueva reforma durante el proceso de modificación y aplicación. Por otro lado, el Gobierno sueco espera que las notificaciones que recibirán cada año todos los ciudadanos contribuyan a aumentar el conocimiento del nuevo sistema y a mantener vivo el debate sobre las condiciones de dicho sistema.
117. No obstante, la generación de consenso no debería ir en detrimento del liderazgo político. En este sentido, Suecia atribuye el éxito con que culminó la reforma de su sistema de pensiones al hecho de que los partidos políticos debatieran inicialmente la cuestión entre ellos. Esto hizo posible que los representantes de los partidos pudieran examinar un abanico más amplio de opciones, lo que desembocó finalmente en un compromiso innovador que no hubiera sido posible si los interlocutores sociales y otros grupos de interés establecidos hubieran participado en el proceso desde el principio. En España, una comisión parlamentaria especial colabora desde junio de 2000 en la elaboración de propuestas para la renovación del Pacto de Toledo.

4.2. *Situación actual de los procesos de reforma nacionales*

118. Varios Estados miembros señalaron que creían haber establecido un sistema de pensiones que, en su opinión, era viable teniendo en cuenta el envejecimiento de la población. Suecia e Italia, por ejemplo, han aplicado desde mediados de los años 90 los elementos más importantes de sus profundas reformas y consideran que están en el buen camino para responder a los desafíos futuros. Los Países Bajos no creen que el sistema neerlandés necesite grandes reformas. Dinamarca considera que la situación es completamente controlable porque prosiguen con eficacia los actuales esfuerzos para reducir la deuda y promover la creación de puestos de trabajo, también para las personas con discapacidad. El Gobierno finlandés opina que el sistema de pensiones actual es eficaz y puede seguir mejorándose. No obstante, la mayoría de los países puede mejorar todavía mucho la tasa de actividad de los trabajadores de mayor edad, sobre todo la de los mayores de 59 años.
119. Algunos países están realizando actualmente reformas. Alemania está preparando una reforma importante y espera que ello será suficiente para responder a los desafíos de las próximas décadas. Irlanda se centra en una posible reforma de las pensiones del servicio público. Bélgica espera poder llevar a buen término las reformas necesarias. Francia introdujo reformas importantes a principios y mediados de los años 90 y puede decirse que ahora se está preparando para una segunda ronda de reformas importantes. El Reino Unido está intentando establecer un nuevo equilibrio social en su sistema de pensiones mejorando la situación con respecto a las pensiones de las personas con ingresos bajos y medios. Así, está añadiendo nuevos elementos al sector privado y público de su

sistema de pensiones y aumentando al mismo tiempo el valor de sus pensiones nacionales del primer pilar. Después de un periodo de debate y consulta, seguido por la adopción parlamentaria de los principios de la reforma, Portugal está trabajando actualmente en los detalles jurídicos de la reforma y preparándose para su aplicación. En primavera, el Gobierno griego inició la segunda y decisiva ronda de la reforma de las pensiones y publicó las previsiones sobre las perspectivas de los sistemas de pensiones y los desafíos a los que se enfrentan. Actualmente el Gobierno griego intenta constituir un consenso lo más grande posible -incluyendo a los partidos políticos y a los interlocutores sociales- sobre el mejor modo de afrontar dichos desafíos. Dado que el aplazamiento de las reformas podría obligar a ajustar en gran medida los costes, el Gobierno ha subrayado la importancia de concluir satisfactoriamente este proceso. Con arreglo al Pacto de Toledo, España está preparando algunos cambios progresivos de su sistema nacional de pensiones. Políticamente, hace mucho tiempo que España está inmersa en el proceso de reforma, pero se enfrenta a nuevas reformas que pueden ser necesarias para garantizar la viabilidad del sistema en vista del envejecimiento de la población. Irlanda se centra en la ampliación de la cobertura de las pensiones complementarias mediante la introducción de cuentas personales de ahorro para la jubilación [*Personal Retirement Savings Accounts (PRSAs)*], y en una posible reforma de las pensiones del servicio público.

4.3. Valor de la colaboración europea

120. Como señaló la Comisión en su Comunicación de octubre de 2000, los Estados miembros son los que deben decidir qué régimen de pensión desean y qué combinación de políticas se requiere para que las personas de edad sigan teniendo ingresos adecuados, sin poner en peligro la estabilidad de las finanzas públicas, comprometer los incentivos al empleo ni recortar otros gastos públicos esenciales. Sin embargo, a pesar de la considerable diversidad que se da en la Unión Europea, los Estados miembros se enfrentan a retos comunes y comparten objetivos comunes con respecto a los sistemas de pensiones. También están comprometidos con algunos principios, entre ellos la igualdad y la cohesión social, que caracterizan el modelo social europeo. Por ello, es conveniente que los Estados miembros coordinen sus esfuerzos e intercambien puntos de vista e información sobre las prácticas o reformas que estén realizando o planificando. No obstante, las preferencias nacionales y sus prioridades en las estrategias y procesos detallados de reforma seguirán siendo responsabilidad de los Estados miembros. El papel de la Unión Europea consistirá en ayudar a los Estados miembros a desarrollar progresivamente sus propias políticas, y el Consejo Europeo de Estocolmo pidió que se aprovecharan plenamente las posibilidades que ofrece el sistema abierto de coordinación en este ámbito.