



Bruselas, 14.4.2023
COM(2023) 188 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre el equilibrio actuarial del régimen de pensiones de los funcionarios de la Unión Europea (RPFE) y las repercusiones presupuestarias del anexo XII del Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre el equilibrio actuarial del régimen de pensiones de los funcionarios de la Unión Europea (RPFE) y las repercusiones presupuestarias del anexo XII del Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea

1. BASE JURÍDICA

De conformidad con el artículo 14, apartado 1, del anexo XII del Estatuto, en 2022 la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el equilibrio actuarial del régimen de pensiones de los funcionarios de la UE (RPFE) y las repercusiones presupuestarias del anexo XII del Estatuto.

El presente informe aplica esta disposición evaluando el equilibrio actuarial del régimen y analizando las repercusiones presupuestarias del anexo XII en el período 2014-2021. Cuando sea posible y resulte pertinente, el presente informe también se referirá a los avances de 2022.

2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL RPFE

2.1. Base jurídica del RPFE

Conforme al artículo 83 del Estatuto:

- El pago de las prestaciones previstas en el régimen de pensiones¹ se hará con cargo al presupuesto de la Unión;
- Los Estados miembros deben garantizar conjuntamente el pago de las prestaciones; y
- los funcionarios deben aportar un tercio del coste de financiación del sistema de pensiones.

El artículo 83 *bis* del Estatuto prevé que el equilibrio del régimen de pensiones quedará garantizado por la edad de jubilación y el porcentaje de contribución al régimen. También establece procedimientos para las actualizaciones anuales y quinquenales del porcentaje de contribución al régimen de pensiones.

En el anexo XII del Estatuto se establecen las reglas actuariales para calcular el porcentaje de contribución y garantizar el equilibrio del sistema de pensiones.

2.2. Principio de fondo teórico (virtual)

El RPFE es un fondo teórico (virtual) con prestaciones definidas, en el que las aportaciones de los funcionarios sirven para financiar sus pensiones futuras. Aunque no existe un fondo de

¹ Las prestaciones que se abonan en virtud del RPFE se establecen en el título V, capítulo 3, y en el anexo VIII del Estatuto. Entre estas prestaciones se incluyen las pensiones de jubilación, las transferencias de derechos de pensión, las indemnizaciones por cese en el servicio, las pensiones de supervivencia y las asignaciones por invalidez.

inversión real, el importe que se habría cobrado con dicho fondo se considera que ha sido invertido en bonos a largo plazo de los Estados miembros y está reflejado en el pasivo por pensiones, registrado en las cuentas anuales de la Unión Europea. Los Estados miembros garantizan conjuntamente el pago de las prestaciones con arreglo a lo dispuesto en el artículo 83 del Estatuto y en el artículo 4, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea.

Como el RPFE está concebido como un fondo teórico, las contribuciones del personal sirven para financiar las futuras pensiones de los que contribuyen al mismo. Las contribuciones cubren realmente el coste de los derechos de pensión adquiridos en un año determinado y no están en modo alguno vinculadas a los gastos de pensiones del ejercicio. La jurisprudencia de la Unión ha confirmado que el RPFE es un fondo teórico, a pesar de que también presenta algunas de las características de un sistema de solidaridad².

El RPFE es diferente de la mayoría de los sistemas de pensiones de los funcionarios públicos de los Estados miembros, en los que el porcentaje de contribución o las prestaciones se ajustan para garantizar un equilibrio entre las cotizaciones recaudadas y el gasto en pensiones cada año. En este tipo de sistemas que vinculan las cotizaciones a los gastos de pensiones del mismo período (denominados sistemas de reparto), si no es posible alcanzar un equilibrio, la diferencia se cubre con cargo al presupuesto.

El fondo de pensiones teórico del RPFE se evalúa tanto anualmente como cada cinco años como si existiera un fondo real, garantizando así su sostenibilidad a largo plazo;

2.3. Principio de equilibrio actuarial

El equilibrio del RPFE está garantizado de forma regular a través de actualizaciones de los porcentajes de contribución y, en su caso, de la edad de jubilación.

El RPFE sigue un principio de equilibrio actuarial según el cual las contribuciones anuales del personal tienen que cubrir un tercio de los derechos adquiridos durante el año en cuestión³, que corresponden a las futuras pensiones que el mismo personal recibirá después de la jubilación, además de, en determinadas condiciones, las asignaciones por invalidez y las pensiones de supervivencia y orfandad. Las futuras prestaciones de pensión se evalúan en cada fecha de referencia⁴, lo que implica el cálculo de su valor actualizado utilizando un tipo de interés (tipo de descuento)⁵. Este cálculo es una evaluación actuarial.

El porcentaje de contribución al régimen de pensiones es el mecanismo que mantiene el régimen en equilibrio de año en año. Se actualiza automáticamente si la evaluación actuarial prevista en el artículo 83 *bis* del Estatuto pone de manifiesto que ello es necesario para hacer frente a la totalidad de los derechos de pensión adquiridos en un año determinado. Por consiguiente, cuando los miembros del personal pagan el porcentaje actualizado de contribución, adquieren derechos de pensión correspondientes a un año determinado protegidos por el principio de los derechos adquiridos.

² Véase, por ejemplo, el asunto F-105/05, *Wils/Parlamento*, apartado 85, y el asunto T-439/09 *Purvis/Parlamento*, apartado 45.

³ Artículo 83, apartado 2, del Estatuto de los funcionarios.

⁴ 31 de diciembre del año «n».

⁵ El porcentaje de la contribución al régimen de pensiones se calcula con arreglo al método de la proyección de la unidad de crédito, según lo prescrito en la Norma Internacional de Contabilidad para el Sector Público (NIC-SP) 39: «Prestaciones a los empleados». La suma de los valores actuariales de los derechos adquiridos por los funcionarios que cotizan (denominada «coste del servicio» en la práctica actuarial) se compara con el total anual de sus sueldos base con el fin de obtener el porcentaje de contribución.

3. EQUILIBRIO ACTUARIAL DEL RÉGIMEN DE PENSIONES DE LOS FUNCIONARIOS EUROPEOS

El equilibrio actuarial del régimen de pensiones de los funcionarios europeos se garantiza mediante la actualización anual del porcentaje de contribución al régimen de pensiones y, en su caso, la actualización de la edad de jubilación. La metodología de cálculo del porcentaje de contribución al régimen de pensiones es validada por expertos nacionales de los Estados miembros de la UE y actuarios externos (3.1). El porcentaje de contribución al régimen de pensiones corresponde a la ratio entre el coste del servicio⁶ en el año «N» y el total anual de los sueldos base e indemnizaciones a 31 de diciembre del año anterior para el mismo personal. Para calcular el coste del servicio se utilizan una serie de parámetros y se evalúa toda una serie de hipótesis demográficas y financieras (capítulo 3.2). El equilibrio actuarial del RPFE está garantizado por el porcentaje de contribución al régimen de pensiones (capítulo 3.3) y la edad de jubilación (capítulo 3.4).

3.1. Aplicación técnica de las reglas para mantener el equilibrio del RPFE

Eurostat es la autoridad competente para la aplicación técnica del anexo XII del Estatuto.

Eurostat cuenta con la asistencia de:

- expertos nacionales de los Estados miembros («Grupo de trabajo del artículo 83», que se reúne al menos una vez al año) en lo relativo a las cuestiones metodológicas planteadas por la aplicación del anexo XII, y
- uno o más expertos cualificados independientes en la realización de las evaluaciones actuariales del RPFE⁷.

Este sistema garantiza que la metodología y los resultados de las evaluaciones actuariales del RPFE se revisen y validen adecuadamente. Se trata de un aspecto clave para garantizar la solidez del proceso.

3.1.1. Actividad del Grupo de trabajo del artículo 83 en el periodo 2014-2022

En el período 2014-2022, el Grupo de trabajo del artículo 83 se ha reunido cada año de conformidad con las disposiciones pertinentes del Estatuto⁸, y ha examinado, debatido y aprobado los documentos metodológicos elaborados por Eurostat.

En las reuniones anuales del Grupo de trabajo del artículo 83 también participan observadores que representan a organizaciones internacionales tales como el Servicio internacional para las retribuciones y las pensiones de las organizaciones coordinadas (entre las que figuran la OCDE, la OTAN, la AES y el Consejo de Europa), el Banco Central Europeo, el Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Europeo de Inversiones, la Oficina Europea de Patentes y Eurocontrol. Eurostat intercambia información pertinente sobre cuestiones actuariales con estas organizaciones.

3.1.2. Evaluaciones por el experto cualificado independiente

De conformidad con el artículo 13, apartado 2, del anexo XII del Estatuto, Eurostat cuenta con la colaboración de uno o varios expertos cualificados independientes por lo que se refiere a la aplicación metodológica de dicho anexo y a la modelización y el cálculo de las correspondientes hipótesis actuariales.

Tras los resultados de la convocatoria de licitación pública, Eurostat ha sido asistida por:

⁶ La suma de los valores actuariales de los derechos adquiridos por los miembros del personal que cotizan (denominados en la práctica actuarial «costes de servicio»).

⁷ Artículo 13, apartado 2, del anexo XII del Estatuto de los funcionarios.

⁸ (Artículo 13, apartado 4, del anexo XII del Estatuto de los funcionarios).

- EY Actuaire Conseils para las evaluaciones del RPFE de 2014 a 2016;
- el Consorcio de Agilis S.A. y Prudential Ltd. para las evaluaciones del RPFE de 2017 a 2022.

Durante el período de referencia, ambos actuarios revisaron y validaron la metodología, los cálculos y los informes relativos a la evaluación del RPFE. En particular, la información para los cálculos, como la población del RPFE y las hipótesis actuariales, fueron objeto de acuerdo con esos expertos externos.

Eurostat ha aplicado en sus informes de evaluación final las recomendaciones formuladas por los actuarios⁹.

3.2. Parámetros e hipótesis actuariales

Las normas para la evaluación del equilibrio actuarial del RPFE de los funcionarios se establecen en el anexo XII del Estatuto, que establece un sistema basado en parámetros e hipótesis subyacentes que garantizan el equilibrio actuarial del régimen de pensiones de los funcionarios europeos.

3.2.1. Parámetros obligatorios

Estos son valores vinculados principalmente a la aplicación del Estatuto, incluidas las normas de cálculo de las prestaciones. Algunos de estos parámetros cambian en función de ciertas condiciones relacionadas con la situación individual de cada funcionario. El anexo 1 contiene la lista de los principales parámetros obligatorios para la última evaluación de las pensiones en 2022.

3.2.2. Hipótesis actuariales

Las hipótesis actuariales se dividen en hipótesis demográficas e hipótesis financieras y económicas. Las hipótesis actuariales deben modelizarse y estimarse de conformidad con las disposiciones pertinentes del Estatuto de los funcionarios y las mejores prácticas actuariales.

Los valores de las hipótesis actuariales utilizadas son acordados por los expertos nacionales de los servicios competentes de los Estados miembros en las reuniones del Grupo de trabajo del artículo 83.

De conformidad con las disposiciones del anexo XII del Estatuto y con las decisiones adoptadas por el Grupo, algunas de estas hipótesis (por ejemplo, la tabla de mortalidad) se actualizan con ocasión de la evaluación quinquenal del régimen, mientras que otras se actualizan cada año. La última evaluación quinquenal tuvo lugar en 2018.

3.2.2.1. Hipótesis demográficas

Las hipótesis demográficas son un elemento esencial en el cálculo del equilibrio actuarial del régimen de pensiones de los funcionarios europeos. Por lo que se refiere a las futuras prestaciones de pensión, las hipótesis demográficas actuariales son fundamentales para actualizar la estructura de la población, la edad media de jubilación y la tabla de invalidez, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 del anexo XII del Estatuto.

Las principales hipótesis actuariales demográficas son:

⁹ Los actuarios realizan cálculos paralelos independientes del porcentaje de contribución al RPFE y emiten un dictamen actuarial, que puede ser «sin reservas» o «con salvedades» (este último caso sucede cuando la diferencia entre los resultados de los actuarios y los resultados de Eurostat es superior al umbral de importancia relativa tolerado del 3 %). En el caso de todos los informes de evaluación del RPFE publicados entre 2014 y 2022, los actuarios emitieron un dictamen «sin reservas».

- Las tablas de mortalidad; la tabla de mortalidad de los funcionarios de la UE de 2018 (EULT, por sus siglas en inglés), desarrollada por Eurostat, es un cuadro prospectivo¹⁰ que incorpora una tendencia de las esperanzas de vida a lo largo de un horizonte temporal de 20 años (duración idéntica a la estimada para el RPFE al final de 2017) sobre la base de la evolución de la mortalidad de la población del RPFE. Por tanto, la EULT de 2018 es una tabla de mortalidad basada en una población totalmente pertinente para el RPFE. El anexo 2 es un extracto de la EULT.
- Las tablas de invalidez elaboradas por Eurostat sobre la base de observaciones realizadas en el pasado.
- La edad supuesta de jubilación; de conformidad con el artículo 4, apartado 3, del anexo XII del Estatuto, se supone que las jubilaciones tendrán lugar a una edad media determinada que varía en función de la fecha de entrada en servicio de cada funcionario.
- La probabilidad de estar casado en la fecha de jubilación.
- Los coeficientes para huérfanos y cónyuges divorciados, entre otros.

Las hipótesis demográficas actuariales intervienen en el cálculo del coste del servicio a partir del cual se calcula el porcentaje de contribución al régimen de pensiones para garantizar el equilibrio actuarial del régimen de pensiones de los funcionarios europeos. El anexo 3 contiene la lista de las hipótesis demográficas utilizadas en la última evaluación de las pensiones en 2022.

3.2.2.2. Hipótesis financieras¹¹

Las hipótesis financieras actuariales, como el tipo de descuento real y el aumento general de los salarios, tienen un impacto significativo en el funcionamiento del régimen de pensiones de los funcionarios europeos.

El tipo de descuento real refleja los tipos de interés medios reales de la deuda pública a largo plazo de los Estados miembros, mientras que el aumento general de los salarios tiene en cuenta la tasa de variación anual de las escalas salariales. En ambos casos se utiliza una media móvil de 30 años de los tipos correspondientes¹². En la evaluación anual del RPFE de 2022, los valores del tipo de descuento real y del aumento salarial general fueron del 2,7 % y el -0,1 %, respectivamente.

El cuadro de evolución salarial individual es otra hipótesis financiera actuarial clave. La evolución salarial individual refleja el efecto del aumento salarial vinculado al ritmo de avance en la carrera del personal de la UE debido a las promociones y los escalones de antigüedad. La reforma del Estatuto de los funcionarios de 2014 reforzó el vínculo entre grado y función. Por ejemplo, se limitó rigurosamente el acceso a los grados más altos de los grupos de funciones AD y AST. Además, se introdujo una nueva categoría de personal: personal de secretaría y de oficina (AST/SC). Estas evoluciones se han reflejado en la evolución salarial individual.

¹⁰ Las tablas de mortalidad prospectivas utilizadas por Eurostat corresponden a las mejores prácticas actuariales, ya que incluyen los futuros cambios en la mortalidad teniendo en cuenta los cambios observados y previstos en la mortalidad de la población del RPFE a lo largo de su vida.

¹¹ A veces se denominan «hipótesis económicas actuariales».

¹² Artículos 10 y 11, del anexo XII del Estatuto de los funcionarios.

En el anexo 4 figura la lista de las hipótesis financieras utilizadas para la última evaluación de las pensiones en 2022, así como un análisis de sensibilidad de la variación de dichas hipótesis.

3.3. Aplicación del principio de equilibrio actuarial

El equilibrio del régimen de pensiones de los funcionarios europeos se garantiza mediante las actualizaciones del porcentaje de contribución al régimen de pensiones de conformidad con las disposiciones del anexo XII del Estatuto de los funcionarios y, en su caso, de la edad de jubilación. A la luz de lo anterior, el régimen de pensiones de los funcionarios europeos siempre está, por definición, en equilibrio actuarial. Mientras que la edad de jubilación puede actualizarse cada cinco años, Eurostat evalúa cada año el porcentaje de contribución al régimen de pensiones.

El Estatuto de los funcionarios establece un sistema para la actualización del porcentaje de contribución al régimen de pensiones basado en dos valores: un umbral y un límite máximo. El umbral hace referencia a la diferencia mínima entre el tipo vigente y el tipo necesario para mantener el equilibrio actuarial (0,25 puntos). Esta disposición, por una parte, reduce significativamente la carga administrativa previendo la actualización del porcentaje de contribución al régimen de pensiones solo cuando sus cambios afecten significativamente al equilibrio actuarial del régimen de pensiones de los funcionarios europeos y, por otra, garantiza que el porcentaje de contribución al régimen de pensiones siga siendo estable y predecible para el personal. El límite máximo establece que el porcentaje de contribución al régimen de pensiones no se actualizará en más de un punto porcentual por encima o por debajo del tipo válido del año anterior. Esta disposición garantiza que el personal esté protegido de cambios bruscos del porcentaje de contribución al régimen de pensiones en períodos cortos y que la contribución al presupuesto de la UE se mantenga relativamente estable.

El anexo 5 demuestra que el régimen de pensiones de los funcionarios europeos se ha mantenido en equilibrio actuarial durante el período 2014-2022. El equilibrio fue garantizado por las evaluaciones anuales del régimen de pensiones de los funcionarios europeos realizadas por Eurostat y la modificación del porcentaje de contribución al régimen de pensiones resultante; es decir, el valor del porcentaje de contribución al régimen de pensiones corresponde a un tercio de la ratio entre el coste total del servicio y el total de los sueldos base e indemnizaciones anuales. Además, la diferencia entre el porcentaje de contribución al régimen de pensiones calculado y el aplicado no implicaba efectos importantes, por lo que el régimen de pensiones de los funcionarios europeos se mantuvo en equilibrio actuarial.

3.4. Evaluación de la edad de jubilación

El sistema de evaluaciones periódicas de la edad de jubilación establecido por el colegislador en 2014 también garantiza la sostenibilidad del RPFE. Al establecer un vínculo claro entre la esperanza de vida y la edad de jubilación del personal de la UE, el Estatuto de los funcionarios garantiza que el régimen de pensiones de los funcionarios europeos sea adecuado en un contexto de envejecimiento general de la población.

La edad normal de jubilación, que se define como la edad que permite a los miembros del personal jubilarse sin penalizaciones, se fija en 66 años en el Estatuto. De conformidad con el artículo 77, sexto párrafo, del Estatuto, la edad de jubilación se revisará cada cinco años sobre la base de un informe de la Comisión en el que se evalúe la evolución de la edad de

jubilación del personal de la función pública de los Estados miembros y la evolución de la esperanza de vida de los funcionarios de las instituciones de la UE.

En su evaluación de 2021 de la edad de jubilación¹³, la Comisión observó que la esperanza de vida de la población del RPFE, evaluada por las tablas de mortalidad de Eurostat, no había aumentado significativamente. Por otra parte, la edad de jubilación de los funcionarios de la UE es una de las más altas en comparación con las edades de jubilación aplicables en los servicios públicos de los Estados miembros de la UE. En consecuencia, este informe concluyó que la edad actual de jubilación de 66 años para el personal de la UE era adecuada y se ajustaba a las normas más estrictas aplicables en la función pública de los Estados miembros.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS DEL RÉGIMEN DE PENSIONES DE LOS FUNCIONARIOS EUROPEOS

4.1. Antecedentes

4.1.1. Contexto histórico del régimen de pensiones de los funcionarios europeos

En la década de 1960, el Consejo decidió que las contribuciones del personal no se aportarían a un fondo de pensiones real, sino que serían abonadas al presupuesto de la UE en el momento de su recaudación y se gastarían con arreglo a las decisiones de la autoridad presupuestaria, es decir, sin asignación a ningún ámbito de actuación particular.

Al mismo tiempo, el Consejo decidió que no se recaudaría la parte de la cotización correspondiente al empleador. En su lugar, las instituciones de la UE se comprometieron a pagar las futuras prestaciones de jubilación (con cargo al presupuesto de la Unión) en el momento de la jubilación del personal. Aunque no existe un fondo de inversión real, el importe que se habría cobrado con dicho fondo se considera que ha sido invertido en bonos a largo plazo de los Estados miembros y está reflejado en el pasivo por pensiones, registrado en las cuentas anuales de la Unión Europea.

Dado que los Estados miembros garantizan conjuntamente el pago de las prestaciones con arreglo al artículo 83 del Estatuto de los funcionarios y al artículo 4, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea, el presupuesto está, en efecto, tomando prestado este dinero de los miembros del régimen, a cambio de una garantía de pago de prestaciones futuras.

4.1.2. Creación de un fondo de pensiones real

En 2012, la Comisión estudió cuatro posibilidades en relación con la creación de un fondo de pensiones real para las instituciones de la UE¹⁴. Cada opción implicaba diversos costes en función de la transición prevista. Sin embargo, en 2013, al acordar la reforma del Estatuto de los funcionarios de 2014, el colegislador decidió mantener el principio de un fondo de pensiones teórico para las instituciones de la UE.

Para crear un fondo de pensiones real, el presupuesto de la UE tendría que transferir una parte del pasivo del régimen de pensiones de los funcionarios europeos al fondo. Sin embargo, el valor actual del pasivo, calculado sobre la base de los tipos de interés más recientes, es muy desfavorable para dicha transferencia. Además, la creación de un fondo de pensiones real aumentaría necesariamente el gasto anual en pensiones y reduciría los ingresos del presupuesto de la UE. Por lo tanto, a la luz de las disponibilidades actuales en el marco

¹³ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de conformidad con el artículo 77 del Estatuto de los funcionarios [COM(2021) 94].

¹⁴ Informe de la Comisión al Consejo sobre el sistema de pensiones de los funcionarios europeos y otros agentes de la Unión Europea, COM(2012)37 final.

financiero plurianual (MFP), este enfoque no es viable. Por otro lado, incluso si se hubiera creado un fondo de pensiones real, la volatilidad de los mercados financieros podría poner en tela de juicio la oportunidad de invertir la reserva de dicho fondo.

4.2. Población del RPFE

4.2.1. Personal en activo

4.2.1.1. Evolución del personal

En el Acuerdo Interinstitucional de 2 de diciembre de 2013¹⁵, las instituciones de la UE acordaron una reducción del 5 % en los puestos de las respectivas plantillas de personal. En 2017, el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) confirmó que todas las instituciones y agencias de la UE habían aplicado la reducción del 5 % en los efectivos de personal entre 2013 y 2017, aunque con algunos retrasos¹⁶.

Al mismo tiempo, como ya observó el TCE en 2017, la Autoridad Presupuestaria había concedido nuevos puestos y créditos para la contratación de agentes contractuales a las instituciones, órganos y agencias en el marco del procedimiento presupuestario anual. Estos puestos se pusieron a disposición principalmente para hacer frente a las tareas adicionales asignadas a las instituciones de la UE (lo que explica el aumento significativo del número de puestos concedidos a las agencias) y a la adhesión de Croacia.

Por lo tanto, mientras que el personal de la Comisión disminuyó ligeramente entre 2014 y 2021, el personal en activo total de las instituciones de la UE aumentó de 58 567 a 66 120 (anexo 6). El aumento se debe principalmente a las agencias ejecutivas y descentralizadas y a las empresas comunes como resultado de las decisiones adoptadas por la autoridad presupuestaria para ampliar determinados ámbitos de actividad (por ejemplo, Frontex) y crear nuevos organismos y agencias, como la Junta Única de Resolución¹⁷, la Fiscalía Europea¹⁸, la Autoridad Laboral Europea¹⁹ y la Agencia Ejecutiva Europea en los ámbitos de la Salud y Digital²⁰.

4.2.1.2. Composición del personal

El aumento de personal observado en las agencias y otros organismos afecta a la composición general del personal de la UE, que registra un aumento de la proporción de agentes temporales y contractuales. Estos agentes, independientemente de la naturaleza de sus

¹⁵ Acuerdo interinstitucional de 2 de diciembre de 2013 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera

¹⁶ Análisis rápido de casos del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la aplicación de la reducción del 5 % de los puestos de personal.

¹⁷ Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010.

¹⁸ Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea.

¹⁹ Reglamento (UE) 2019/1149 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 por el que se crea la Autoridad Laboral Europea, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 883/2004, (UE) n.º 492/2011 y (UE) 2016/589 y se deroga la Decisión (UE) 2016/344.

²⁰ La mayoría de las agencias descentralizadas son creadas por el Consejo sobre la base del artículo 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, o por el Parlamento y el Consejo sobre la base de una disposición específica del Tratado. En la actualidad, existen 35 agencias descentralizadas creadas sobre esta base, a lo largo de un período de 40 años.

contratos, tienen una remuneración inferior y/o unos ascensos más lentos que los funcionarios. Además, los agentes contractuales tienen una tabla salarial diferente de la de los funcionarios²¹ y sus derechos de pensión se ajustan en caso de que se conviertan en funcionarios²².

Tanto la reforma de 2004 del Estatuto como la de 2014 estaban sujetas a disposiciones transitorias, dado que los derechos a pensión están protegidos por el principio de los derechos adquiridos. Al establecer normas transitorias en virtud del anexo XIII del Estatuto de los funcionarios, el colegislador previó la coexistencia de tres grupos de miembros del personal. Por ejemplo, mientras que la tasa de acumulación anual por defecto es del 1,8 % para el personal contratado a partir del 1 de enero de 2014, es del 1,9 % para el personal contratado entre el 1 de mayo de 2004 y el 31 de diciembre de 2013, y del 2 % para el personal contratado hasta el 30 de abril de 2004.

Desde la reforma del Estatuto de los funcionarios de 2014, el porcentaje de miembros del personal en activo sujetos a las normas anteriores a 2004 ha disminuido del 36 % al 19 %, mientras que los miembros del personal en activo sujetos a las normas vigentes desde el 1 de enero de 2014 representan casi el 48 % de los miembros del personal en activo (anexo 7).

Al mismo tiempo, y dado que los miembros del personal contratados tras las reformas de 2004 y 2014 del Estatuto de los funcionarios son los miembros activos más recientes del régimen de pensiones de los funcionarios europeos, la parte que han adquirido de las anualidades de pensión, que estará sujeta a las condiciones más estrictas definidas en 2004 y 2014, está aumentando progresivamente, representando el 60 % de todos los derechos de pensión adquiridos. Los derechos de pensión adquiridos con arreglo a las normas posteriores a 2014, considerados aisladamente, ya representan una parte significativa (22 %) del total de anualidades adquiridas por los miembros del personal (anexos 8 y 9). Esto refleja los efectos cada vez mayores que las reformas del Estatuto de los funcionarios de 2004 y 2014 tendrán en el futuro.

4.2.2. Pensionistas

Desde 2014, el número de pensionistas ha aumentado. Esto se debe a la expansión progresiva de la mano de obra de la UE como consecuencia de las sucesivas ampliaciones de la UE y de la ampliación de sus tareas. A largo plazo, a medida que el personal en activo pase a jubilarse, el número de pensionistas aumentará necesariamente. El aumento continuará hasta el momento en que el número de jubilados en un año determinado sea igual al del número de miembros del personal en activo²³.

El anexo 10 muestra que, en la actualidad, el grupo de personal que entró en actividad antes de 2004 representa casi el 90 % de todos los pensionistas, mientras que los pensionistas a los que se aplican las normas anteriores a 2014 representan el 9 %, y, aquellos a los que se aplican las normas posteriores a 2014, solo el 1 % de todos los pensionistas. En este último

²¹ Artículo 93 del Régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea (ROA).

²² El artículo 3, letra d), del anexo VIII del Estatuto establece que las anualidades de jubilación de los agentes contractuales que se conviertan posteriormente en funcionarios deben calcularse sobre la base de la ratio entre el último sueldo base percibido como agente contractual y el primer sueldo base percibido como funcionario. Con otras palabras, los derechos a pensión adquiridos por los agentes contractuales que pasan a ser funcionarios son inferiores a los del personal contratado como funcionario a partir del primer día.

²³ Esto corresponde a una de las definiciones de la madurez para un régimen de pensiones.

caso, esto es normal, ya que, por regla general, se requieren diez años de servicio para tener derecho a una pensión del régimen de pensiones de los funcionarios europeos²⁴. De ello se deduce que, progresivamente, los miembros del personal que entran en el ámbito de aplicación de las normas posteriores a 2004 y posteriores a 2014 representarán la mayoría del personal jubilado, y que los efectos de las dos reformas sucesivas introducidas por el legislador en 2004 y 2014 se reforzarán significativamente.

4.3. Ingresos procedentes del régimen de pensiones de los funcionarios europeos (RPFE)

Desde 2014, el RPFE ha generado 5 800 millones EUR de ingresos para el presupuesto de la UE. Dichos ingresos están compuestos por las contribuciones al régimen de pensiones de los miembros del personal, las transferencias de derechos de pensión de los miembros del personal, las contribuciones abonadas por el Reino Unido sobre la base del Acuerdo de Retirada²⁵ y las contribuciones de las agencias descentralizadas y las organizaciones internacionales que participan en los programas de la UE.

4.3.1. Ingresos procedentes de las contribuciones al régimen de pensiones

Las contribuciones a las pensiones se basan en cálculos actuariales realizados por Eurostat para garantizar el equilibrio actuarial y la sostenibilidad del régimen de pensiones de los funcionarios europeos. Si bien en algunos Estados miembros los funcionarios no cotizan al régimen de pensiones, el porcentaje de contribución al régimen de pensiones pagado por el personal de la UE representa uno de los más elevados en comparación con los de los regímenes de pensiones de los servicios públicos de los Estados miembros (anexos 17 a 20).

La contribución calculada significa que los miembros del personal financian un tercio de los derechos de pensión adquiridos cada año. Los ingresos procedentes de estas contribuciones no se asignan a ninguna línea presupuestaria específica y se utilizan para financiar las políticas de la UE, limitando las contribuciones exigidas a los Estados miembros para ayudar a las instituciones de la UE a cumplir las numerosas tareas que se les han encomendado. Desde 2014, este importe asciende a 4 200 millones EUR, que se utilizaron para financiar el presupuesto. Solo en 2022 representó más de 500 millones EUR.

4.3.2. Ingresos procedentes de las transferencias de derechos de pensión de los miembros del personal

Los miembros del personal tienen la posibilidad de transferir, en el marco del régimen de pensiones de los funcionarios europeos, los derechos de pensión que hayan adquirido en virtud de regímenes de pensiones o fondos de pensiones nacionales²⁶. Esto implica la transferencia del capital que representa los derechos que han adquirido en el marco de sus actividades profesionales ejercidas antes de entrar al servicio de la UE. El capital equivalente a los derechos de pensión es transferido por el régimen de pensiones inicial y convertido en el régimen de pensiones de los funcionarios europeos como anualidades de pensión. Estas anualidades de pensión se tienen en cuenta en el cálculo de la pensión de jubilación en el

²⁴ El 1 % de los pensionistas a los que se aplica la normativa posterior a 2014 corresponde a aquellos que han alcanzado la edad de jubilación pero tienen menos de diez años de servicio o a aquellos que, habiendo cumplido al menos diez años de servicio, han cambiado de contrato y, como consecuencia de ello, están sujetos a las normas posteriores a 2014.

²⁵ Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, 2019/C 384 I/01.

²⁶ Artículos 11 y 12 del anexo VIII del Estatuto de los funcionarios.

marco del régimen de pensiones de los funcionarios europeos. Estas transferencias representan la totalidad del capital (3/3), correspondiendo al equivalente actuarial de los derechos de pensión reconocidos en el marco del régimen de pensiones de los funcionarios europeos, y han aportado al presupuesto de la UE 950 millones EUR desde 2014, lo que representa una media anual de más de 100 millones EUR (anexo 12).

4.3.3. Contribuciones del Reino Unido

En el Acuerdo de Retirada²⁷, las partes contratantes acordaron que el Reino Unido sería responsable de su cuota en el pasivo de la Unión por los derechos de pensión y los derechos a otras prestaciones relacionadas con el empleo devengados a más tardar en la fecha de finalización del periodo transitorio (31 de diciembre de 2020). Este pasivo cubre los derechos de pensión de todos los miembros del personal, independientemente de su nacionalidad.

El Acuerdo de Retirada establece además que el Reino Unido deberá contribuir anualmente a los pagos netos efectuados a cada beneficiario con cargo al presupuesto de la Unión. Alternativamente, con arreglo al último párrafo del artículo 142, apartado 6, el Reino Unido podrá solicitar el pago del pasivo pendiente a 31 de diciembre de un año determinado.

Por lo que se refiere a las pensiones del personal, el Reino Unido ha elegido la opción de tramos anuales. En 2022, el Reino Unido contribuyó con 235 millones EUR a los pagos netos efectuados con cargo al presupuesto de la Unión en relación con las pensiones del antiguo personal de la UE. En los próximos años, el Reino Unido seguirá financiando su parte del gasto en pensiones, que se calculará como un porcentaje fijo del cambiante gasto en pensiones.

Al garantizar el reconocimiento por parte del Reino Unido de su responsabilidad respecto de los derechos de pensión adquiridos por todo el personal de la UE antes de la finalización del periodo transitorio, el Acuerdo de Retirada garantiza la contribución continuada del Reino Unido al fondo nocional del régimen de pensiones de los funcionarios europeos. Así pues, la decisión del Reino Unido de retirarse de la UE no implicaría ningún coste adicional para el presupuesto de la UE.

4.3.4. Contribuciones de agencias no subvencionadas y de terceros que participan en programas de la UE

De conformidad con el artículo 83 *bis*, apartado 2, del Estatuto de los funcionarios, las agencias que no reciban una subvención con cargo al presupuesto general de la Unión Europea abonarán a dicho presupuesto la totalidad de las contribuciones necesarias para financiar el régimen.

Además, los programas y acciones de la UE implican a veces la participación de terceros (por ejemplo, terceros países). Dado que su participación puede requerir la contratación de personal adicional para la ejecución de los programas, la Comisión garantiza que las contribuciones de terceros al presupuesto cubran también la parte patronal de los futuros derechos de pensión del personal.

Estas contribuciones generan ingresos para el presupuesto, al tiempo que garantizan la cobertura de los costes futuros de las pensiones. Desde 2014, esto representa unos ingresos de casi 400 millones EUR para el presupuesto (anexo 13).

²⁷ Véase el artículo 142, apartados 2 y 6, del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (2019/C 384 I/01).

4.4. Gastos del régimen de pensiones de los funcionarios europeos

Durante los primeros años de su aplicación, el régimen de pensiones de la UE ha generado, en términos presupuestarios, ingresos netos, es decir, las contribuciones del personal activo que adquiere derechos de pensión han compensado con creces las prestaciones obtenidas por un número limitado de jubilados. Los ingresos del régimen de pensiones han consistido en las cotizaciones del personal y de los empleadores; estas últimas no se abonaban en un fondo, sino que quedaban reflejadas en el pasivo por pensiones. De esta manera, el presupuesto de la UE ha estado realmente tomando prestado el dinero de los partícipes a cambio de una garantía de pago de las futuras prestaciones.

El anexo 14 muestra la evolución de los gastos en pensiones entre 2014 y 2022, que aumentaron a una media anual del 6,2 %. Esto incluye los efectos de la actualización de las retribuciones y pensiones.

El nivel actual de gasto en pensiones refleja en gran medida el pago de los derechos de pensión adquiridos con arreglo a las normas anteriores a 2004, que se aplican al 90 % de los pensionistas. Estas normas preveían, en particular, una tasa anual de acumulación de pensiones del 2 %, la aplicación de coeficientes correctores de las pensiones, unos sueldos iniciales más elevados, una edad de jubilación más baja y un personal compuesto únicamente por funcionarios y agentes temporales. El anexo 15 muestra la evolución de los costes derivados del pago de los coeficientes correctores de las pensiones.

El porcentaje de pensionistas que entran en el ámbito de aplicación de las normas posteriores a 2004 ha aumentado constantemente. Si bien los miembros del personal contratados después del 1 de mayo de 2004, pero antes del 1 de enero de 2014, representan actualmente el 9 % de los pensionistas, todos los miembros del personal en activo sujetos a estas normas tendrán derechos de pensión más bajos como consecuencia de la reducción de los grados de entrada, la reducción de la tasa de acumulación y la ausencia de coeficientes de pensión. Esto se reflejará plenamente en el gasto en pensiones una vez que estos miembros del personal alcancen la edad de jubilación. A largo plazo, el ahorro resultante de la reforma de 2004 seguirá aumentando, hasta mil millones EUR al año²⁸.

Dado que solo el 1 % de los pensionistas actuales entran en el ámbito de aplicación de las normas posteriores a 2014, los cambios estructurales introducidos por el legislador en 2014 (es decir, el aumento de la edad de jubilación, la reducción de la tasa anual de acumulación de las pensiones, la reducción del ritmo de avance en la carrera profesional, la creación de una escala salarial más baja para los puestos de personal de secretaría y de oficina) solo se materializarán plenamente cuando los miembros del personal sujetos a las normas sobre pensiones posteriores a 2014 reciban sus pensiones. Esto significa que los efectos sobre el gasto en pensiones de los cambios estructurales más recientes introducidos por el legislador en 2014 aumentarán gradualmente a medida que una proporción cada vez mayor de los miembros del personal contratados después de 2014 se conviertan en pensionistas²⁹.

A la luz de lo anterior, el gasto en pensiones seguirá aumentando como consecuencia del aumento de la plantilla de las instituciones de la UE, especialmente en las agencias o en los

²⁸ Estudio de Eurostat de 2010 sobre las repercusiones presupuestarias a largo plazo de los costes de las pensiones.

²⁹ Para percibir una pensión con arreglo al Estatuto de los funcionarios, los agentes deben estar afiliados al menos diez años o alcanzar la edad de jubilación mientras estén en servicio.

organismos de nueva creación. Al mismo tiempo, las dos reformas sucesivas del Estatuto ya han generado ahorros significativos. Estos ahorros seguirán aumentando, a medida que los miembros del personal sujetos a las normas más estrictas de 2004 y 2014 empiecen a recibir su pensión.

4.5. Responsabilidad del RPFE

El régimen de pensiones de los funcionarios europeos es un fondo teórico (virtual) con prestaciones definidas. Aunque no existe un fondo de inversión real, el importe que se habría cobrado con dicho fondo se considera que ha sido invertido en bonos a largo plazo de los Estados miembros y está reflejado en el pasivo por pensiones, registrado en las cuentas anuales de la Unión Europea.

Las cuentas anuales de la UE se elaboran con arreglo a normas contables basadas en las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NIC-SP 39), que son las normas más estrictas disponibles. La cifra correspondiente a las pensiones y otros pasivos posteriores al empleo presentada en el balance de la UE representa la valoración actuarial, a valores monetarios corrientes, de la obligación de la UE de pagar las pensiones futuras y otros derechos adquiridos por su personal (personal en activo, personal inválido y personal jubilado). Esta valoración se basa en las previsiones de pagos que debe efectuar el presupuesto de la UE a los jubilados actuales y futuros en un horizonte temporal de varias décadas.

Una de las variables clave requeridas para los cálculos es el tipo de descuento real. Esta tasa es necesaria para calcular el valor actual de los beneficios futuros esperados. Este tipo de interés se obtiene a partir de los tipos de interés nominales y de las tasas de inflación³⁰, lo que implica una doble fuente de volatilidad. A este respecto, los recientes aumentos del pasivo se debieron casi en su totalidad a la fuerte disminución del tipo de interés a largo plazo utilizado para valorar las obligaciones por prestaciones a los empleados: El tipo de descuento real se ha vuelto recientemente incluso negativo, lo que significa que un importe tiene hoy más valor que en el futuro. Por ejemplo, en 2021, el tipo de descuento real pasó del -0,2 % al -0,8 %. Esta variación ha llevado a un aumento del pasivo en cerca de 14 000 millones EUR (+14,5 %), hasta 126 000 millones EUR³¹.

La cifra correspondiente a las pensiones y otros pasivos posteriores al empleo presentada en el balance de la UE tiene una clara finalidad contable. Sin embargo, se trata de una cifra muy volátil sujeta a las condiciones del mercado y a las fluctuaciones macroeconómicas. Por lo tanto, tiene un valor limitado en términos de evaluación de las repercusiones presupuestarias reales del régimen de pensiones de los funcionarios europeos.

La conclusión anterior se ilustra con las dos consideraciones siguientes:

En primer lugar, cabe señalar que, si bien el tipo de interés afecta significativamente al valor actual del futuro pasivo por pensiones de la UE, tal como se presenta en el balance en un momento concreto, no cambia el importe de las pensiones que tendrán que pagarse realmente, sino que solo refleja el valor actual de dichos importes en un momento concreto.

En segundo lugar, una estimación del mismo pasivo calculada utilizando el tipo de interés aplicable para el cálculo del porcentaje de contribución al régimen de pensiones con arreglo al Estatuto reduciría drásticamente el importe y la volatilidad del pasivo calculado con

³⁰ Expectativas de los mercados en términos de rendimiento de la deuda pública, más expectativas de inflación.

³¹ Capítulo 2.9 «Pasivos – Pensiones y otras prestaciones a los empleados» de las cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea.

arreglo a la norma NIC-SP 39. Por ejemplo, aplicando el tipo de interés utilizado para el cálculo del porcentaje de contribución al régimen de pensiones (+ 2,7 % en 2021), que se calcula, de conformidad con el Estatuto³² y con las mejores normas actuariales, partiendo de una media móvil de 30 años de los tipos de interés de la deuda pública a largo plazo de los Estados miembros, el valor hipotético del pasivo por pensiones con las hipótesis actuariales de la evaluación de las pensiones disminuiría de 126 000 millones EUR a 62 600 millones EUR, lo que representa una reducción en más de la mitad (anexo 16).

5. REFORMAS DEL ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS DE 2004 Y 2014 Y SUS EFECTOS

5.1. REFORMAS DEL ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS DE 2004 Y 2014

Con la reforma del Estatuto de los funcionarios de 2004, el colegislador decidió introducir cambios estructurales significativos en las normas estatutarias que afectaron directamente a los derechos de pensión. Se trataba, en particular, de:

- un aumento de la edad de jubilación de 60 a 63 años;
- unos niveles salariales iniciales más bajos, en particular para los administradores;
- una menor tasa anual de acumulación de las pensiones (1,9 %);
- una nueva categoría de personal con una escala salarial inferior (agentes contractuales);
- la eliminación progresiva de los coeficientes correctores aplicables a las pensiones.

Con la reforma de 2014 del Estatuto de los funcionarios, el colegislador decidió introducir cambios adicionales que afectaban significativamente a los derechos de pensión de los miembros del personal contratados después de 2014. Se trataba, en particular, de:

- un aumento de la edad de jubilación hasta 66 años;
- una menor tasa anual de acumulación de las pensiones (1,8 %);
- una reducción de las perspectivas de carrera profesional para garantizar una mayor correlación entre el grado y la función;
- una nueva categoría de personal con una escala salarial más baja (personal de secretaría y de oficina).

Al mismo tiempo, el colegislador estableció una escala salarial más favorable para los miembros del personal contratados antes de 2014, como compensación de las limitaciones de las carreras introducidas con motivo de la reforma del Estatuto de los funcionarios de 2014³³. Por último, además de estos cambios estructurales, el colegislador previó para los sueldos y las pensiones la congelación en 2011, 2013 y 2014 y una adaptación más baja en 2012.

5.2. EFECTOS DE LAS REFORMAS DEL ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS DE 2004 Y 2014

5.2.1. EFECTOS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL RÉGIMEN

Las dos reformas sucesivas del Estatuto han generado y seguirán generando ahorros significativos. Estas reformas han situado al régimen de pensiones de los funcionarios europeos en la vanguardia en comparación con los regímenes nacionales de pensiones. Al mismo tiempo, las reformas del régimen de pensiones de los funcionarios europeos afectaron

³² Artículo 10 del anexo XII, del Estatuto de los funcionarios.

³³ Artículo 30 del anexo XIII, del Estatuto de los funcionarios.

al atractivo de las instituciones de la UE, ya que dicho régimen sigue siendo una característica esencial del paquete retributivo de los funcionarios de la UE³⁴.

5.2.1.1. ACTUALIZACIÓN PERIÓDICA DE LOS PARÁMETROS CLAVE

El régimen de pensiones de los funcionarios europeos es un régimen muy flexible que se supervisa continuamente, ya que las hipótesis clave, como el porcentaje de contribución al régimen de pensiones y la edad de jubilación, se evalúan y se actualizan periódicamente en caso necesario.

El porcentaje de contribución al régimen de pensiones se evalúa cada año y se actualiza en caso necesario. Como se muestra en el anexo 17, solo un Estado miembro dispone de un sistema basado en una actualización automática del porcentaje de contribución al régimen de pensiones, como ocurre en el régimen de pensiones de los funcionarios europeos. Otros Estados miembros lo actualizan solo ocasionalmente, basándose en decisiones políticas, y no en cálculos actuariales, o no lo actualizan en absoluto.

Este mecanismo de actualización automática garantiza que el nivel de las contribuciones pagadas por el personal de la UE (10,1 % en 2022) sea el necesario para financiar sus derechos de pensión acumulados, lo que garantiza el equilibrio actuarial del régimen de pensiones de los funcionarios europeos. El nivel de las contribuciones es uno de los más elevados en comparación con el de los funcionarios nacionales (anexo 18). Además, en algunos Estados miembros, los funcionarios no están sujetos a ninguna contribución para financiar sus prestaciones de pensión.

De conformidad con el artículo 77 del Estatuto de los funcionarios, puede adaptarse la edad de jubilación del personal de la UE. Como se muestra en el anexo 19, solo un Estado miembro tiene una edad de jubilación superior a la de la UE. En la mayoría de los Estados miembros se actualiza la edad de jubilación, ya sea regular u ocasionalmente, para reflejar la evolución de la esperanza de vida. Al mismo tiempo, para un tercio de los Estados miembros de la UE, la relación entre ambas variables no existe. El anexo 20 muestra que el régimen de pensiones de los funcionarios europeos no solo cuenta con dicha relación, sino también que las normas que lo rigen prevén actualizaciones periódicas de la edad de jubilación, como se subraya en el capítulo 3.4. Estas actualizaciones se basan en tablas de mortalidad, vinculando así la edad de jubilación a la esperanza de vida³⁵.

Estas adaptaciones garantizan que el régimen de pensiones de los funcionarios europeos siga siendo sostenible, al tiempo que se ajusta a las normas más estrictas en comparación con los regímenes de pensiones de los Estados miembros.

5.2.1.2. PAPEL DEL RÉGIMEN DE PENSIONES DE LOS FUNCIONARIOS EUROPEOS EN EL ATRACTIVO DE LAS INSTITUCIONES DE LA UE

Cuando se les ofrece un puesto de trabajo, es probable que los profesionales altamente cualificados y experimentados que buscan empleo presten más atención al papel de las pensiones en el paquete de recompensas que los candidatos más jóvenes. Asimismo, los candidatos que han trabajado anteriormente en el sector público o privado han adquirido

³⁴ Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 15/2019. «Aplicación del paquete de reformas del Estatuto de los funcionarios de 2014 en la Comisión – Ahorros considerables pero no sin consecuencias para el personal».

³⁵ Eurostat utilizó tablas de mortalidad prospectivas. Las tablas de mortalidad prospectivas de la UE elaboradas por Eurostat incorporan una tendencia de aumento continuo de la esperanza de vida durante 20 años.

cierta experiencia y sensibilidad a la hora de abordar cuestiones relacionadas con la jubilación. Es probable que los candidatos que abandonen el sistema con el que están familiarizados para entrar en un sistema nuevo y desconocido presten especial atención a ese nuevo sistema. Por último, los candidatos que primen la seguridad (en el puesto de trabajo) y una carrera predecible frente a unos sueldos superiores en empleos menos estables prestarán mayor atención al régimen de pensiones. Es probable que el miembro del personal típico recién contratado por las instituciones de la UE entre en una de estas categorías. Dado que las instituciones suelen emplear a personas que han comenzado su carrera profesional en otro lugar y que, por lo tanto, tienen una edad media de 36 años, se considera que la importancia del sistema de pensiones en el atractivo general del paquete de remuneraciones e incentivos es mayor que, por ejemplo, para los empleados públicos de los Estados miembros que inician su carrera en la Administración Pública inmediatamente después de graduarse. El hecho de que casi todo el personal recientemente contratado haya trabajado anteriormente en otro lugar también queda demostrado por el número de transferencias de derechos de pensión adquiridos fuera de las instituciones de la UE realizadas al régimen de pensiones de los funcionarios europeos.

5.2.2. AHORROS DERIVADOS DE LAS REFORMAS DEL ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS DE 2004 Y 2014

Ambas reformas del Estatuto de los funcionarios introdujeron cambios estructurales que afectaban a los derechos de pensión, como el aumento de la edad de jubilación, las reducciones de la tasa de acumulación, las limitaciones de los niveles de remuneración mediante la reducción de las perspectivas de carrera y la introducción de nuevas escalas salariales (por ejemplo, agentes contractuales y personal de secretaría y de oficina) y la supresión de los coeficientes de pensión. Estos cambios estaban sujetos a disposiciones transitorias, dado que los derechos de pensión están protegidos por el principio de los derechos adquiridos. La reforma del Estatuto de los funcionarios de 2014 también impuso congelaciones que afectaban directamente al nivel de las pensiones.

Los efectos estructurales de las reformas del Estatuto de los funcionarios de 2004 y 2014 pueden valorarse mejor si se tiene en cuenta al personal en activo, dado que solo el 9 % de los beneficiarios actuales entran en el ámbito de aplicación de las normas posteriores a 2004 y solo el 1 % está cubierto por las normas posteriores a 2014 (anexo 10).

Los derechos de pensión medios acumulados por los beneficiarios de una pensión disminuyeron del 64,6 % en 2004 al 61,7 % a finales de 2021 (anexo 21). Esto es el resultado de:

- las tasas de acumulación más bajas introducidas en 2004 y 2014, y
- una edad media de entrada en la función pública de la UE cada vez elevada.

Dado que la proporción de pensionistas sujetos a las normas posteriores a 2004 y las normas posteriores a 2014 aumentará en el futuro, los derechos de pensión medios adquiridos por los beneficiarios, que han registrado una fuerte disminución, seguirán disminuyendo en los próximos años. Además, la eliminación progresiva de los coeficientes correctores de las pensiones también dará lugar a ahorros considerables³⁶ (anexo 15).

³⁶ Desde 2014, los coeficientes correctores aplicados a las pensiones han tenido un coste de 400 millones EUR. Su eliminación progresiva representará un ahorro significativo en el futuro.

Estos cambios estructurales también se reflejan en la evolución del sueldo base medio en el momento de la entrada en funciones (-15 %) y del cese de funciones (-11 %). Esto confirma los efectos de gran alcance de las dos reformas del Estatuto sobre el nivel de las retribuciones, que afectan directamente al nivel de las consiguientes pensiones.

Además de estos cambios estructurales, la reforma del Estatuto de 2014 ya generó unos ahorros de gastos en pensiones de aproximadamente 1 500 millones EUR en comparación con las estimaciones presupuestarias anteriores a la reforma del Estatuto de 2014 (anexo 22).

Por último, más allá de la lógica actuarial en la que se basa el régimen de pensiones de los funcionarios europeos, desde el punto de vista presupuestario es interesante señalar que el nivel actual del coste del servicio (1 700 millones EUR, cifra que representa la suma de los valores actuariales de los derechos adquiridos por los miembros del personal que cotizan en un año determinado) es inferior al nivel actual del gasto en pensiones (2 400 millones EUR). Con otras palabras, si la totalidad de los derechos a pensión adquiridos por los miembros del personal en 2022 se incluyera en un fondo de pensiones de capitalización, resultaría un importe inferior al del gasto en pensiones a precios corrientes. Este es otro ejemplo de la eficacia de las dos reformas sucesivas del Estatuto. Como consecuencia de ello, aunque un mayor número de miembros del personal están adquiriendo derechos de pensión, adquieren derechos de pensión significativamente más bajos.

6. Conclusiones

El sistema establecido por el anexo XII del Estatuto de los funcionarios ha garantizado la correcta aplicación de las normas al mantener el RPFEE en equilibrio actuarial, proporcionar estabilidad al personal y garantizar un flujo continuo y progresivo de contribución de las pensiones al presupuesto de la UE.

Aunque el régimen de pensiones de los funcionarios europeos aún no ha alcanzado su madurez, las reformas del Estatuto de 2004 y 2014 ya están generando ahorros significativos en los gastos de pensiones corrientes. Indicadores clave como el nivel medio de los derechos de pensión adquiridos y los sueldos bases medios confirman que los cambios estructurales introducidos por las reformas de 2004 y 2014 del Estatuto de los funcionarios generarán progresivamente ahorros crecientes y, por tanto, ralentizarán considerablemente la evolución del impacto del régimen de pensiones de los funcionarios europeos en el presupuesto de la UE.

En comparación con los sistemas de pensiones aplicables a los funcionarios de los Estados miembros, el régimen de pensiones de los funcionarios se mantiene en cabeza de la mayoría de los indicadores clave, como la edad de jubilación, el nivel de las cotizaciones al régimen de pensiones y el ajuste a la evolución de los parámetros actuariales. Al mismo tiempo, los efectos de las reformas del Estatuto de los funcionarios de 2004 y 2014 sobre el régimen de pensiones de los funcionarios afectan al atractivo de la función pública de la UE.

A la vista de la evaluación del equilibrio actuarial y de las implicaciones presupuestarias del régimen de pensiones de los funcionarios europeos que figura en el presente informe, la Comisión, de conformidad con el artículo 14, apartado 1, del anexo XII del Estatuto de los funcionarios, no considera oportuno en esta fase proponer la modificación del anexo XII del Estatuto de los funcionarios.

ANEXOS

Anexo 1: Principales parámetros del Estatuto utilizados en la evaluación actuarial de 2022

Parámetro	Valor
Fuente legal	Estatuto de los funcionarios vigente desde el 1.1.2014
Fecha de referencia para la población (anexo XII, artículo 1)	31.12.2021
Edad de jubilación máxima (artículo 52 del Estatuto)	65 años (los funcionarios en servicio con anterioridad al 1.1.2014 automáticamente), 66 años (los funcionarios nuevos automáticamente) o 67 años (a petición del funcionario) o hasta los 70 años (excepcionalmente)
Edad de jubilación normal (artículo 52 y anexo XIII, artículo 22, del Estatuto)	60 a 66 años dependiendo de los años de servicio, edad y fecha de entrada en servicio
Edad de jubilación mínima [artículo 52, letra b), anexo VIII, artículo 9, y anexo XIII, artículo 23, del Estatuto]	58 años
Categoría y grado de la renta mínima de subsistencia (anexo VIII, artículo 6)	++Grado AST 1, escalón 1
Pensión de jubilación máxima (artículo 77 del Estatuto)	70 % del sueldo base en la fecha de jubilación
Tasa de acumulación anual (artículo 77 del Estatuto y artículo 21 del anexo XIII)	1,8 % (funcionarios en servicio a partir del 1.1.2014) 1,9 % (funcionarios en servicio a partir del 1.5.2004) o 2 % (funcionarios en servicio con anterioridad al 1.5.2004) del sueldo base
Bonificación para los funcionarios en activo después de la edad de jubilación normal (anexo VIII, artículo 5, y anexo XIII, artículo 22)	1,5 % (nuevos funcionarios) o 2,5 % del sueldo base, o 5 % del importe de los derechos de pensión adquiridos a los 60 años, dependiendo de la fecha de entrada en servicio, los años de servicio a 1.5.2004 y la edad del funcionario el 1.5.2004
Penalización por jubilación anticipada (anexo VIII, artículo 9, y anexo XIII, artículo 22, punto 3)	3,5 % de la pensión (nuevos funcionarios) o 1,75 % de la pensión (antiguos funcionarios), por cada año de anticipación respecto de la edad normal de jubilación
Pensión de jubilación mínima (artículo 77 del Estatuto)	4 % de la renta mínima de subsistencia por año de servicio
Asignación por invalidez (artículo 78 del Estatuto)	70 % del sueldo base
Asignación por invalidez mínima (artículo 78 del Estatuto)	100 % de la renta mínima de subsistencia
Pensión de reversión (artículo 79 y anexo VIII, artículo 18, del Estatuto)	60 % de la pensión de jubilación

Pensión de reversión mínima (artículo 79 y anexo VIII, artículo 18, del Estatuto)	35% del último sueldo base
Pensión de supervivencia (artículo 79 y anexo VIII, artículo 17, del Estatuto)	60 % de la pensión de jubilación que habría recibido el funcionario
Pensión de supervivencia mínima (artículo 79 del Estatuto)	35 % del último sueldo base o de la renta mínima de subsistencia

Anexo 2: Extracto de las tablas de mortalidad de la UE

Edad	Hombres		Mujeres	
	Probabilidad de morir a la edad x	Esperanza de vida	Probabilidad de morir a la edad x	Esperanza de vida
40	0,00048544	44	0,00037417	46
45	0,00083219	39	0,00064198	42
50	0,00140284	34	0,00110248	37
55	0,00236193	30	0,00189106	32
60	0,00398328	25	0,00324918	27
65	0,00643074	21	0,00558535	23
70	0,01187197	16	0,00864211	19
75	0,02186383	13	0,01470951	14
80	0,04016587	9	0,02826935	11
85	0,07362888	6	0,05429701	8
90	0,12980921	4	0,10494797	5

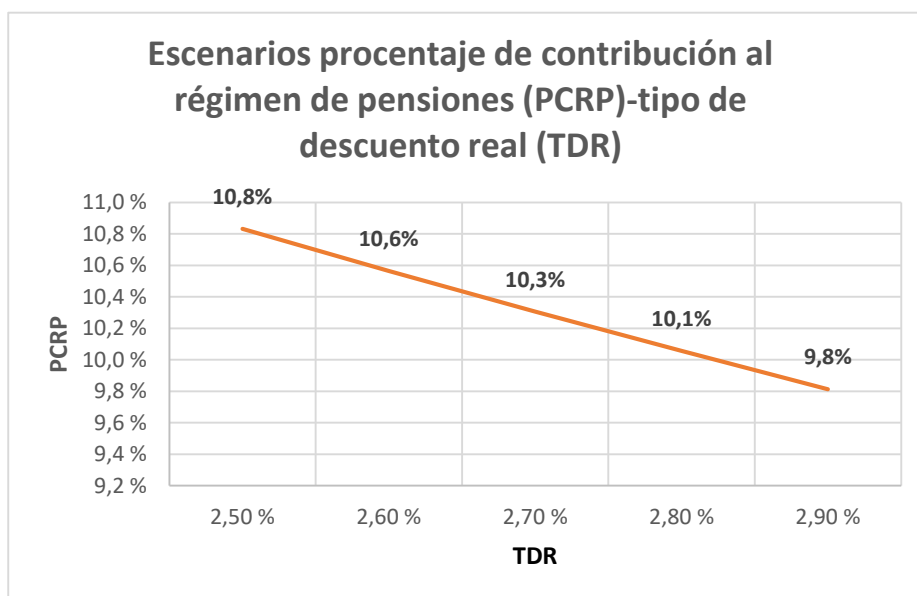
Anexo 3: Hipótesis demográficas utilizadas en la evaluación actuarial de 2022

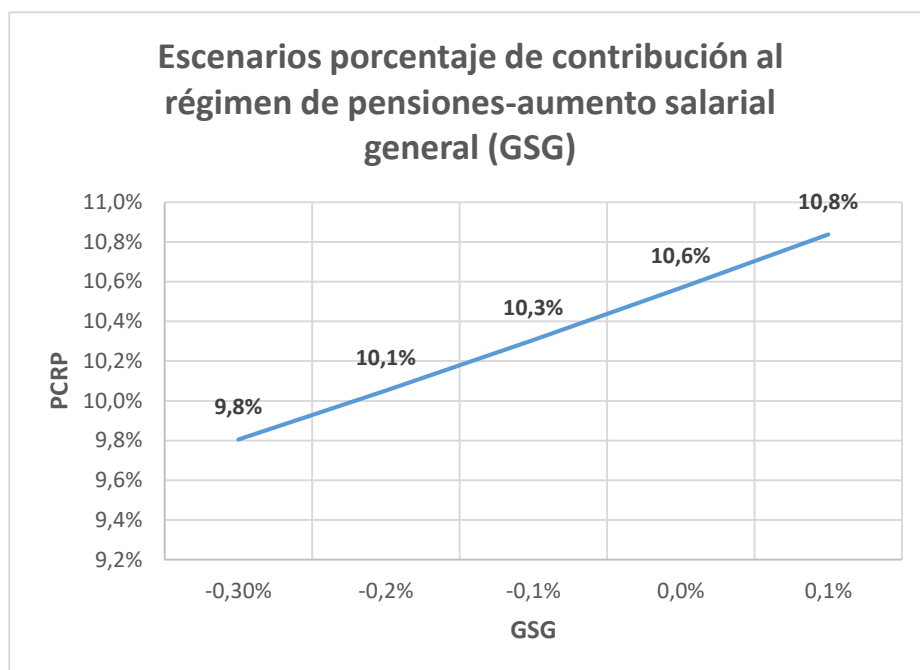
Hipótesis demográficas	Evaluación de 2022
Tabla de mortalidad (miembros del personal sanos)	EULT 2018
Tabla de mortalidad (miembros del personal con discapacidad)	EULT 2018 + 3 años
Tabla de invalidez	Tabla de invalidez de los funcionarios de la UE (2018)
Estado civil actual	Estado civil en la fecha de evaluación
Probabilidad de estar casado en la fecha de jubilación (hombres)	82,0 %
Probabilidad de estar casada en la fecha de jubilación (mujeres)	52,0 %
Media de la diferencia de edad entre un funcionario y su pareja	1 año

Edad de jubilación supuesta	De 63 a 66 años
Rotación del personal	Rotación del personal 2018
Coficiente para pensiones de orfandad y cónyuge divorciado	9,6 %

Anexo 4: Hipótesis financieras utilizadas en la evaluación actuarial de 2022

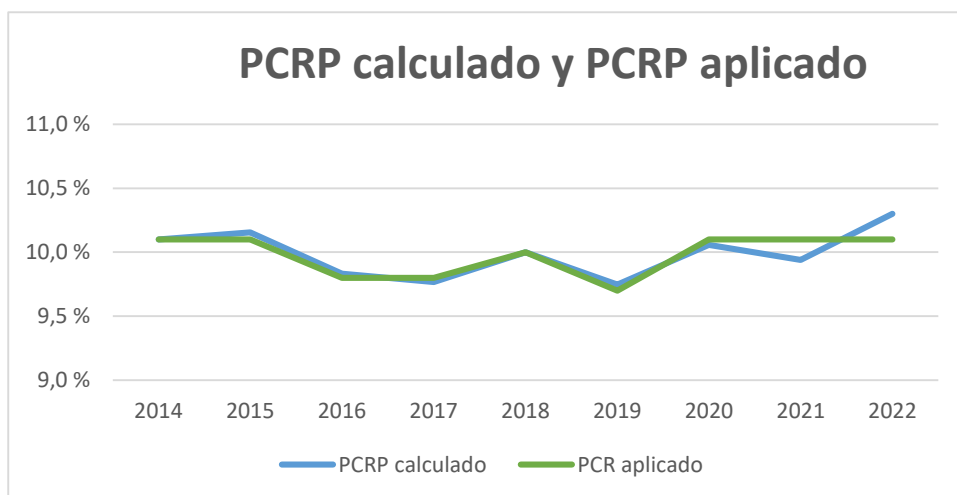
Hipótesis financieras	Evaluación de 2022
Tabla salarial	En vigor desde el 1.7.2021
Duración	23 años
Tipo de descuento nominal (NDR)	4,6 %
Tasa de inflación (IR)	1,8 %
Tipo de descuento real (RDR)	2,7 %
Aumento salarial general (GSG)	-0,1 %
Revalorización general de las pensiones (GPR)	-0,1 %
Evolución del salario individual (ISP)	Tabla de ISP 2018
Coficientes correctores (anexo XI, artículo 3, apartado 5, y anexo XIII, artículo 20)	0,0 %





Anexo 5: Contribución al régimen de pensiones por año entre 2014 y 2022

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Coste del servicio por jubilación/ sueldos base	28,3 %	28,2 %	27,2 %	27,1 %	27,4 %	26,9 %	27,8 %	27,5 %	28,6 %
Coste del servicio por invalidez / sueldos base	1,2 %	1,3 %	1,3 %	1,3%	1,6 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %
Coste del servicio por fallecimiento / sueldos base	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %
Coste del servicio / sueldos base	30,4 %	30,5 %	29,5 %	29,3 %	30,0 %	29,2 %	30,2 %	29,8 %	30,9 %
Porcentaje de contribución al régimen de pensiones calculado (cuota del personal)	10,1 %	10,2 %	9,8 %	9,8 %	10,0 %	9,7 %	10,1 %	9,9 %	10,3 %
Porcentaje de contribución al régimen de pensiones aplicado (cuota del personal)	10,1 %	10,1 %	9,8 %	9,8 %	10,0 %	9,7 %	10,1 %	10,1 %	10,1 %

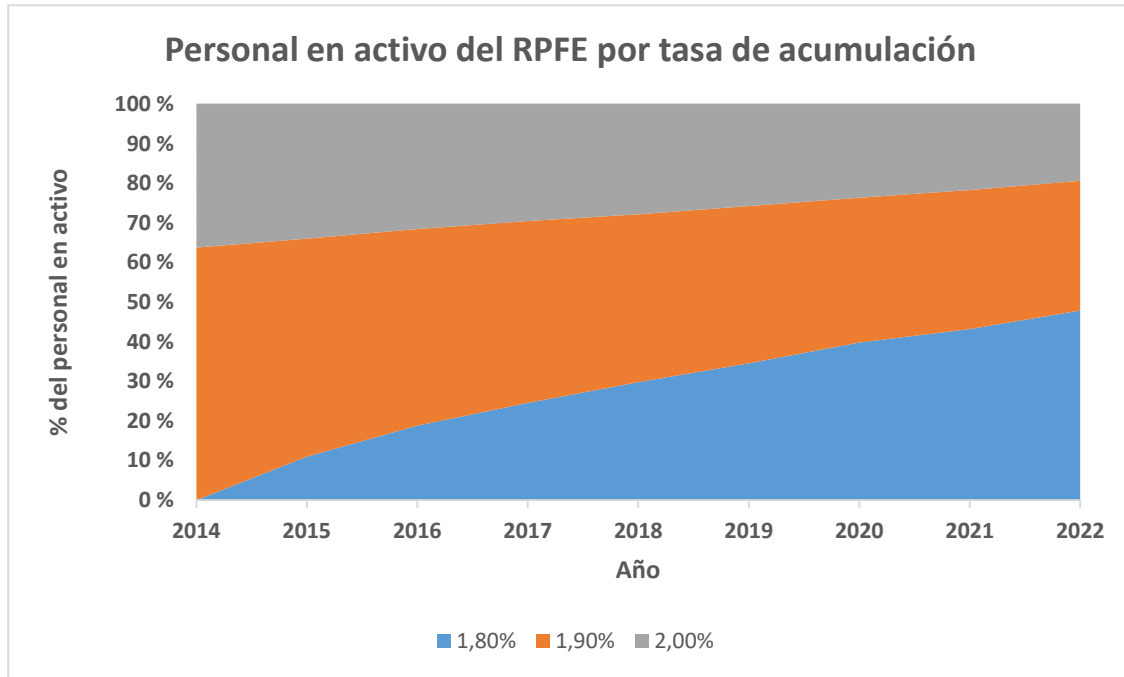


Anexo 6: Evolución del personal en activo en las instituciones de la UE

Personal en activo	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variación
Parlamento	9,074	9,464	9,872	9,959	10,305	9,895	9,987	10,357	14,1 %
Consejo	2,985	3,026	3,162	3,162	3,111	3,160	3,206	3,246	8,7 %
Comisión	31,015	31,359	30,889	30,448	30,765	31,248	31,115	31,005	0,0 %
TJUE	2,101	2,244	2,273	2,311	2,293	2,327	2,303	2,309	9,9 %
TCE	902	931	934	938	943	943	945	950	5,3 %
CESE	741	739	739	738	737	737	730	727	-1,9 %
CdR	542	558	548	552	560	569	560	574	5,9 %
Defensor del Pueblo	73	73	76	82	78	75	73	74	1,4 %
SEPD	58	62	63	72	96	96	114	128	120,7 %
SEAE	1,988	1,983	2,035	2,016	2,095	2,149	2,234	2,326	17,0 %
Otras instituciones y agencias descentralizadas	9,088	9,595	10,337	11,007	11,646	12,272	13,093	14,424	58,7 %
Total	58,567	60,034	60,928	61,285	62,629	63,471	64,360	66,120	12,9 %

Anexo 7: Personal en activo del RPFE por grupos de acumulación

Tasa de acumulación	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1,8 %	0	6,438	11,280	14,972	18,250	21,618	25,280	27,815	31,671
1,9 %	36,985	32,226	29,827	27,978	25,998	24,896	23,217	22,576	21,653
2,0 %	20,989	19,903	18,928	17,978	17,037	16,115	14,974	13,969	12,796
Totales	57,974	58,567	60,034	60,928	61,285	62,629	63,471	64,360	66,120

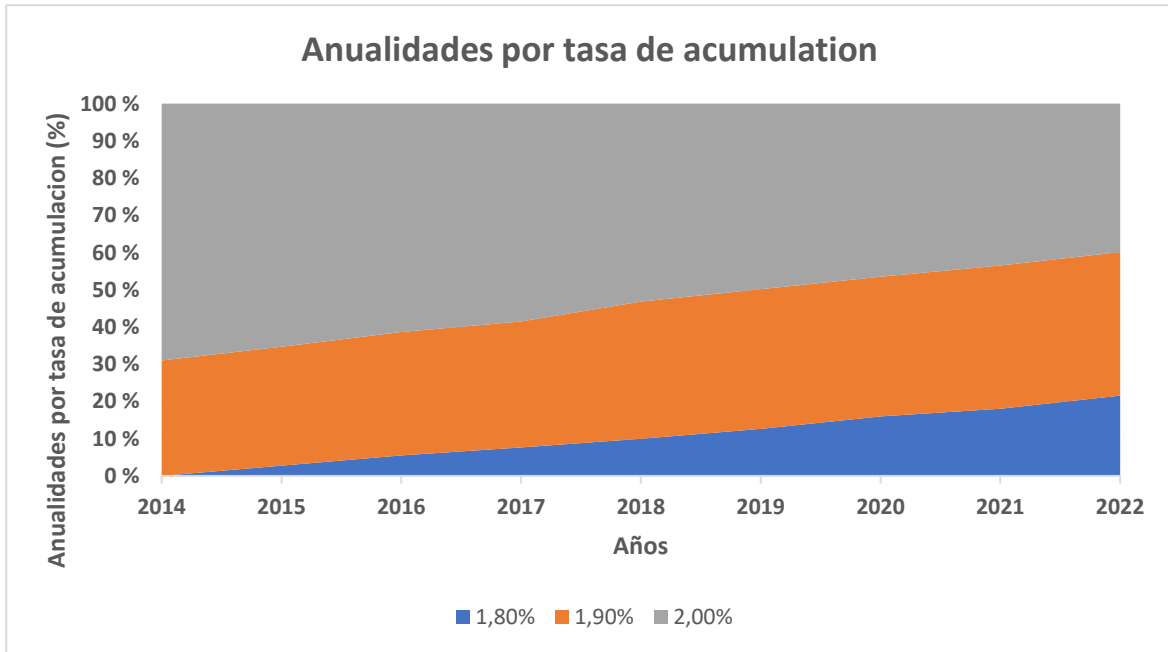


Anexo 8: Número de anualidades obtenidas por distintos grupos de personal en activo

Tasa de acumulación	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1,8 %	0	19,476	39,805	57,077	81,336	107,914	139,360	161,680	198,108
1,9 %	209,337	221,645	238,790	253,246	300,615	320,554	326,371	343,688	354,837
2,0 %	464,097	453,572	440,828	436,240	433,162	424,344	403,373	387,626	365,418
Total	673,435	694,693	719,423	746,564	815,113	852,812	869,105	892,995	918,363

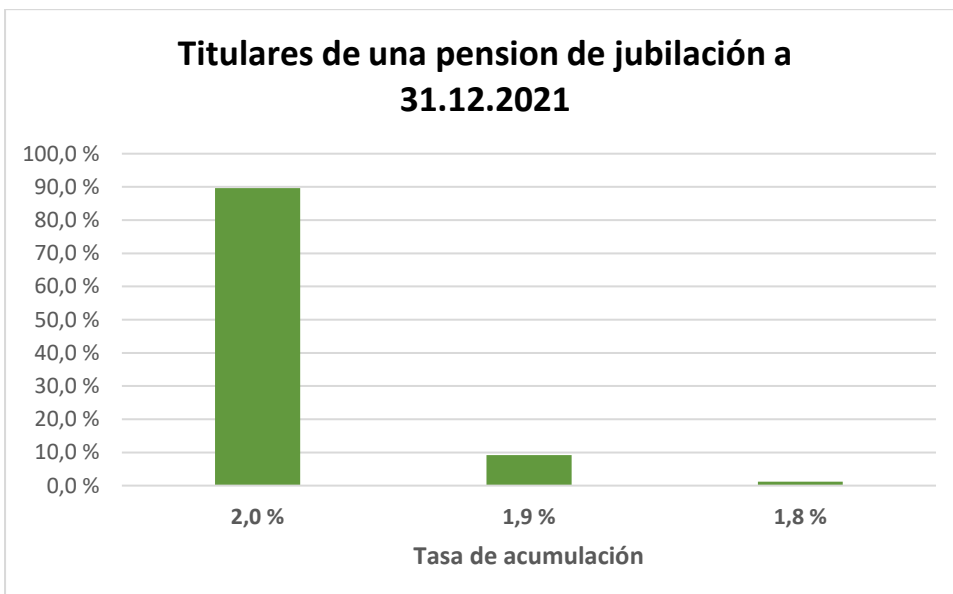
Anexo 9: Proporción de anualidades obtenidas por distintos grupos de personal en activo

Tasa de acumulación	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1,8 %	0,00 %	2,8 %	5,5 %	7,7 %	10,0 %	12,7 %	16,0 %	18,1 %	21,6 %
1,9 %	31,1 %	31,9 %	33,2 %	34,0 %	36,9 %	37,6 %	37,6 %	38,5 %	38,6 %
2,0 %	68,9 %	65,3 %	61,3 %	58,4 %	53,1 %	49,8 %	46,4 %	43,4 %	39,8 %



Anexo 10: Número de pensionistas por grupo de contratación (antes de 2004, después de 2004 y después de 2014)

Fecha de contratación	Número de pensionistas	Proporción de pensionistas
Hasta el 30.4.2004	18 291	89,6 %
A partir del 1.5.2004	1,883	9,2 %
A partir del 1.1.2014	236	1,2 %



Anexo 11: Ingresos procedentes de las cotizaciones al régimen de pensiones de los miembros del personal

Año	Cotizaciones al régimen de pensiones de los miembros del personal (en millones EUR)
2014	348,7
2015	425,6
2016	441,8
2017	449,2
2018	473,6
2019	485,7
2020	504,4
2021	535,2
2022	553,4
Total	4 217,6

Anexo 12: Contribución de las transferencias de derechos de pensión recibidas

Año	Contribución de las transferencias de derechos de pensión recibidas (en millones EUR)
2014	109,4
2015	108,6
2016	139,5
2017	127,6
2018	107,3
2019	89,1
2020	82,3
2021	89,8
2022	95,5
Total	949,1

Anexo 13: Cotizaciones de las agencias descentralizadas y las organizaciones internacionales

Año	Cotizaciones de las agencias descentralizadas y las organizaciones internacionales (en millones EUR)
2014	17,6
2015	22,5
2016	40,3
2017	42,4
2018	52,6
2019	50,6
2020	52,1

2021	56,4
2022	58,2
Total	392,7

Anexo 14: Gasto en pensiones total

Año	Gasto en pensiones (en millones EUR)
2014	1 485,1
2015	1 541,2
2016	1 660,5
2017	1 774,5
2018	1 854,6
2019	1 964,5
2020	2 064,4
2021	2 173,2
2022	2 398,1
Aumento medio	+6,2 %

Anexo 15: Gasto en pensiones resultante de los coeficientes correctores de las pensiones

Año	Parte de los gastos en pensiones correspondiente a la aplicación de los coeficientes correctores (en millones EUR)
2014	39,3
2015	37,8
2016	42,5
2017	45,4
2018	47,2
2019	48,4
2020	50,7
2021	56,6
2022	57,6
Total	425,7

Anexo 16: Pasivo por pensiones con las hipótesis actuariales de la evaluación de las pensiones a 31 de diciembre de 2021

Hipótesis sobre el porcentaje de contribución al régimen de pensiones	Pasivo del RPFE (en millones EUR)	Impacto (en millones EUR)	Impacto
Hipótesis	126 068		

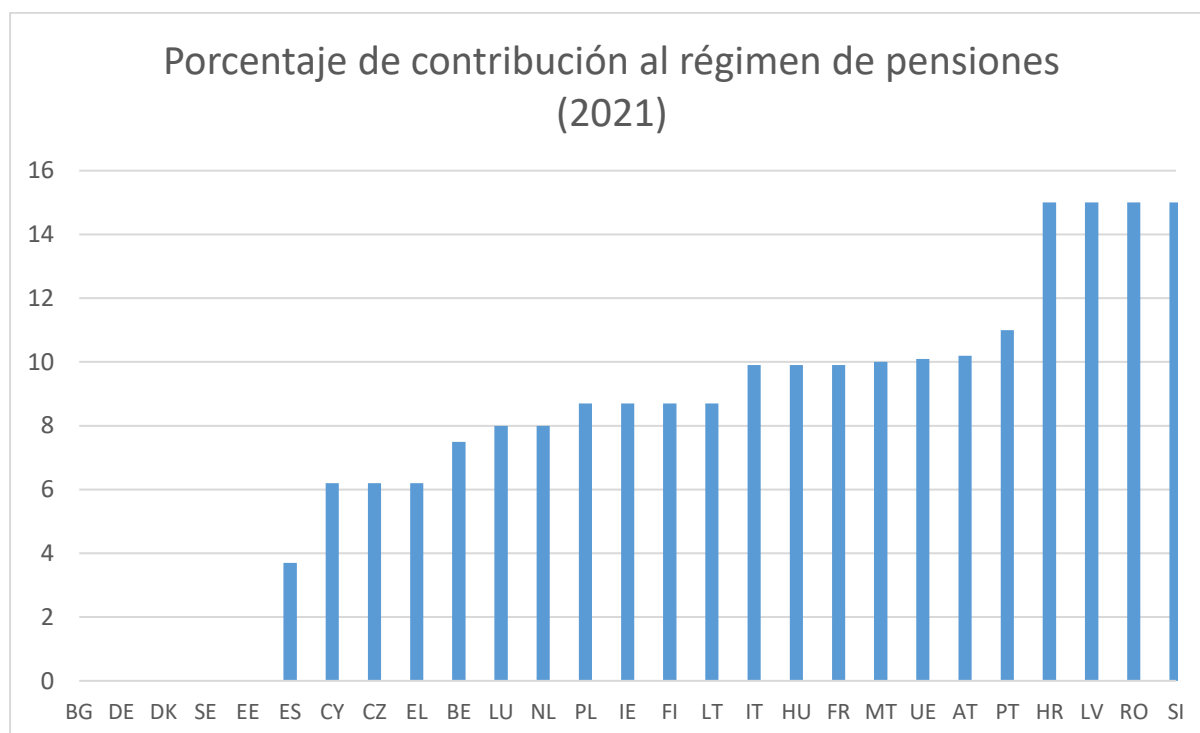
actuariales sobre el pasivo			
Hipótesis actuariales de la evaluación	62 613	-63 455	-50,3 %

Anexo 17: Actualización del porcentaje de contribución al régimen de pensiones en los Estados miembros de la UE³⁷

Condiciones en las que se actualizan los porcentajes de contribución al régimen de pensiones	Estados miembros
Actualizaciones periódicas basadas en cálculos actuariales	NL, UE
Actualizaciones ocasionales basadas en cálculos actuariales	AT, BE, HU, LU, PT, SI
Actualizaciones periódicas basadas en decisiones políticas	FI, PL
Actualizaciones ocasionales basadas en decisiones políticas	BG, FR, HR, IE, LT, LV, MT, RO, SE
Ninguna actualización	CY, CZ, DE, ES, EE, DK, IT, SK

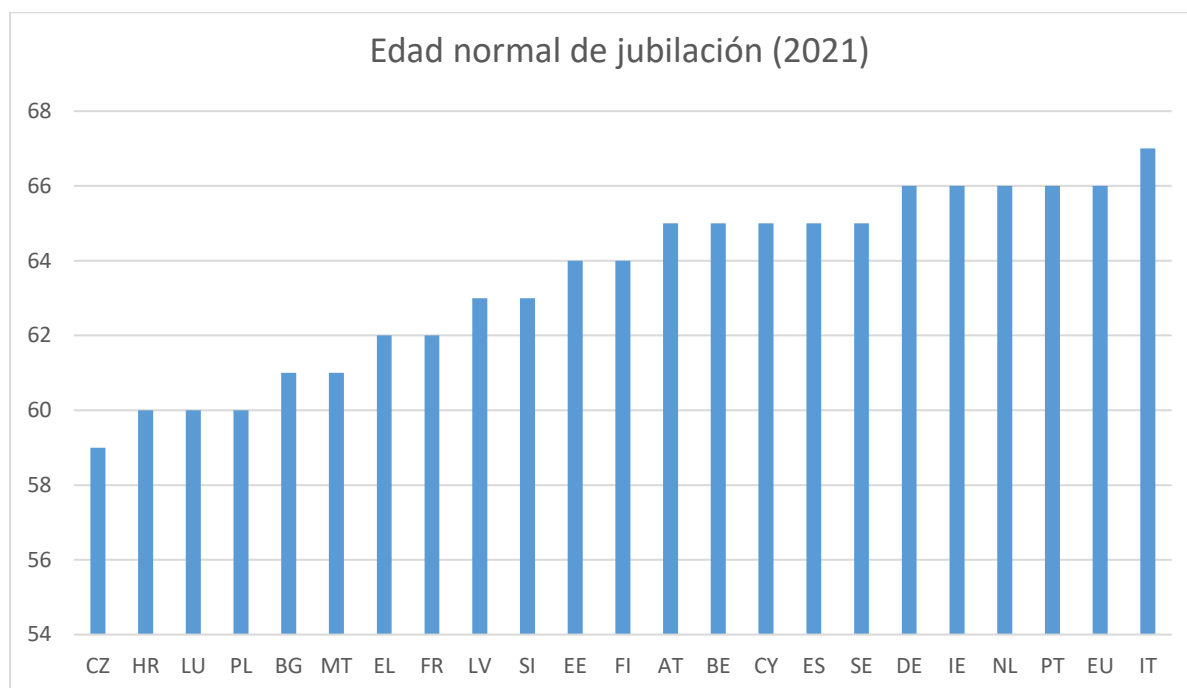
³⁷ Los datos de este cuadro los proporcionan los representantes de los Estados miembros en el Grupo de trabajo del artículo 83.

Anexo 18: Porcentajes de contribución al régimen de pensiones aplicables en los Estados miembros en 2021³⁸



³⁸ Los cuadros del anexo 18 se refieren a los datos presentados por los Estados miembros en forma de fichas por países para el informe de la Comisión de 2021 sobre el envejecimiento de la población [Informe de 2021 sobre el envejecimiento demográfico: Previsiones económicas y presupuestarias para los Estados miembros de la UE (2019-2070) elaboradas por la DG ECFIN]. Además, cada año, los Estados miembros de la UE facilitan a Eurostat datos sobre sus respectivos porcentajes de contribución a las pensiones: dado que estos datos se recogen en intervalos de valores, el cuadro indica el valor mediano del intervalo en caso necesario.

Anexo 19: Edad normal de jubilación aplicable a los funcionarios en 2021³⁹



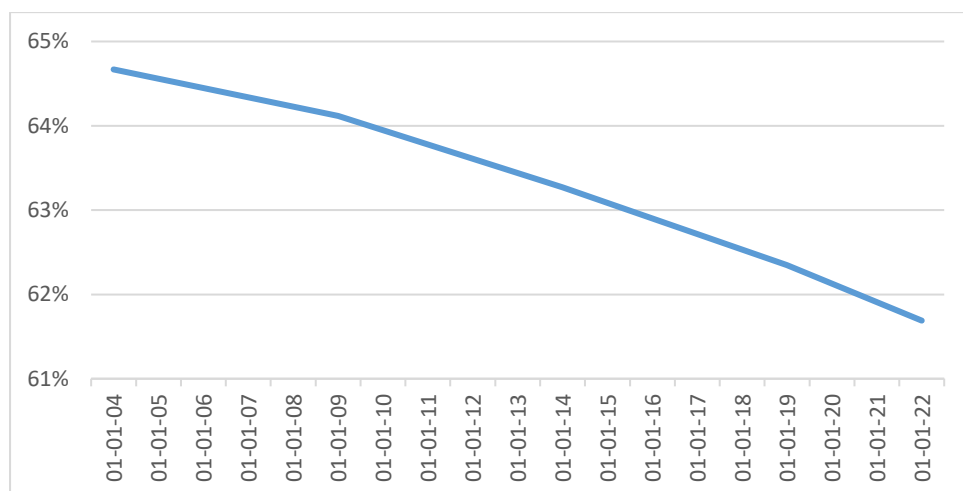
Anexo 20: Actualización de la edad de jubilación en función de la esperanza de vida⁴⁰

Relación entre la edad de jubilación y la esperanza de vida	Estados miembros
Sin relación	AT, BG, DE, EE, ES, HU, LU, RO, SE
Relación débil: actualizaciones ocasionales	BE, CZ, FR, HR, IE, LT, LV, MT, PL, SI
Fuerte relación: actualizaciones periódicas	CY, DK, EL, FI, IT, NL, PT, SK, EU

³⁹ Los datos de este cuadro los proporcionan los representantes de los Estados miembros en el Grupo de trabajo del artículo 83.

⁴⁰ Los datos de este cuadro los proporcionan los representantes de los Estados miembros en el Grupo de Trabajo del artículo 83.

Anexo 21: Evolución de la media de los derechos de pensión acumulados por los pensionistas



Anexo 22: Ahorro en el gasto en pensiones resultante de las medidas de 2014 que afectan a la tabla salarial

Año	Ahorros derivados de las medidas de la reforma del Estatuto de los funcionarios de 2014 que afectan a la tabla salarial (millones EUR)
2011	24,9
2012	34,2
2013	59,6
2014	95,1
2015	116,6
2016	129,2
2017	141,4
2018	150,1
2019	162,0
2020	172,5
2021	184,0
2022	214,7
Total	1 484,4