



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 11.10.2000
COM(2000) 622 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL**

**Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo:
Pensiones seguras y viables**

1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas de pensiones comprenden tanto regímenes públicos como privados y habitualmente se organizan en tres niveles: regímenes públicos básicos, regímenes profesionales y planes individuales de pensiones. Cada uno de estos niveles tiene sus ventajas y sus inconvenientes. No obstante, la mayor parte de la renta de las personas de edad de todos los Estados miembros procede de regímenes públicos de pensiones. La combinación de los tres niveles que constituyen los regímenes de pensiones ofrece a las personas de edad un grado de prosperidad e independencia económica sin precedentes. El envejecimiento de la población y la jubilación de la generación del «boom» demográfico representan un reto de envergadura para este logro histórico. El envejecimiento de la población será de tal escala que, de no efectuarse las reformas oportunas, podría comprometer el modelo social europeo, así como el crecimiento económico y la estabilidad en la Unión Europea. Por ello, se invita a los Estados miembros a que definan claras estrategias para disponer de regímenes de pensiones adecuados sin desestabilizar las finanzas públicas ni sobrecargar la economía.

Si bien los Estados miembros siguen siendo responsables de sus respectivos regímenes de pensiones, es evidente que también tienen mucho que aprender los unos de los otros. Además, la viabilidad de los regímenes de pensiones determinará en gran medida la capacidad de la Unión Europea de lograr la mayoría de sus objetivos fundamentales, enunciados en el artículo 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, entre los que se cuentan un alto nivel de protección social, un crecimiento sostenible y no inflacionista y la cohesión social. Esta es la razón por la que el Consejo ha decidido promover una cooperación en forma de intercambio sobre la viabilidad futura de los regímenes de pensiones. La presente Comunicación propone un marco para llevar adelante esa tarea.

En su reunión de Lisboa los días 23 y 24 de marzo de 2000, el Consejo Europeo otorgó *«mandato al Grupo de Alto Nivel para la Modernización de la Protección Social, teniendo en cuenta la labor realizada por el Comité de Política Económica, con objeto de que (...), como su primera prioridad, prepare, 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»*¹. Las conclusiones de Lisboa sobre la necesidad de modernizar la protección social expresan que *«la tarea puede afrontarse mejor mediante la cooperación»*.

El Consejo Europeo volvió a tratar el tema de las pensiones en Santa Maria da Feira los días 19 y 20 de junio, haciendo hincapié en que *«debería prestarse especial atención a la sostenibilidad de los regímenes de pensiones mediante la definición de dos líneas de acción, con objeto de pronosticar mejor las tendencias futuras y lograr un conocimiento profundo de las estrategias nacionales recientes, aplicadas o previstas, de reforma de las pensiones»*.

La presente Comunicación responde a esas expectativas al afrontar el tema de las pensiones viables. La viabilidad de las pensiones depende de su capacidad para cubrir los objetivos sociales de forma continua manteniendo al mismo tiempo otros importantes objetivos políticos, como son unas finanzas públicas saneadas y la justicia entre las generaciones. La viabilidad no puede venir de uno o varios elementos aislados. Unos altos índices de

¹ La Decisión 2000/436/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, crea un Comité de protección social, destinado a sustituir al Grupo de Alto Nivel.

crecimiento económico y de aumento del empleo son esenciales y contribuirán mucho a la viabilidad. Simultáneamente, las reformas de los propios regímenes de pensiones ayudarán a hacerlos viables, sobre todo de cara a las incertidumbres que plantea la cuestión a largo plazo. Esas reformas pueden abarcar tanto los parámetros de los regímenes de pensiones públicos como la propia estructura del sistema de pensiones, es decir, las cotizaciones de los tres niveles.

La presente Comunicación pretende documentar al Grupo de Alto Nivel para la Modernización de la Protección Social sobre la evolución a largo plazo de las pensiones. Además, recuerda los principales retos a que deberán hacer frente los regímenes de pensiones y propone un marco para el análisis de los desafíos y las respuestas políticas.

Los temas relacionados con la reforma de las pensiones ya tienen un lugar preferente en las agendas de muchos Estados miembros (véase en anexo un panorama de los regímenes de pensiones y sus reformas). Varios Estados miembros han emprendido ya reformas que pueden incluir los tres niveles del sistema. Las reformas de los regímenes públicos de pensiones se centran principalmente en controlar el crecimiento del gasto, mientras que en muchos casos es preciso mejorar los regímenes de pensiones profesionales e individuales para que puedan tener un papel más importante en los ingresos de las personas de edad avanzada. Dado que los sistemas son diferentes en cada Estado miembro, no es aconsejable ni adecuado dar una respuesta para toda la Unión Europea. Sólo será posible garantizar unos regímenes viables y unas pensiones seguras cuando cada uno de los Estados miembros haya definido los cambios que requiere su política actual y establecido el consenso necesario para su aplicación.

A pesar de los enfoques sustancialmente diferentes, los Estados miembros tienen en común problemas cruciales. Como resultado del envejecimiento de la población, el gasto público podría subir vertiginosamente. Si no se efectúan reformas, en 2030 el gasto de los sistemas públicos de pensiones alcanzará en algunos Estados miembros entre el 15 % y el 20 % del PIB. Los compromisos en concepto de pensiones sin un capital de respaldo podrían equivaler en algunos casos al 200 % del PIB². Un importante crecimiento en el número de pensionistas requerirá forzosamente que se incrementen los recursos aportados por la población activa. Las tasas de empleo y los niveles de productividad de la población activa serán, por tanto, importantes factores determinantes de las condiciones de vida de los pensionistas. Todos los Estados miembros tienen la necesidad de modernizar o ajustar los regímenes de pensiones y las prácticas del mercado de trabajo para que se apoyen mutuamente y contribuyan mejor a fomentar el crecimiento económico y la cohesión social.

Como ha mostrado la estrategia de empleo, una reflexión colectiva a escala de la Unión Europea puede contribuir a que los Estados miembros incluyan decididamente estos temas en sus agendas de política interior. Un intercambio abierto de experiencias e ideas que abarque la diversidad de prácticas en toda la Unión Europea ampliará el catálogo de opciones políticas. Por último, esa cooperación de todos los protagonistas, al mostrar cómo puede hacerse viable la concesión de pensiones adecuadas, ayudará a reforzar la confianza de todos en los regímenes de pensiones.

La modernización y reforma de los regímenes de pensiones es un proceso complejo que integra una amplia gama de intereses y protagonistas. De él dependen las condiciones de vida

² Comunicación de la Comisión «Hacia un mercado único de sistemas complementarios de pensiones» (COM(1999) 134 final). El Comité de política económica presentará en breve cifras más actualizadas sobre las consecuencias del envejecimiento para el gasto público.

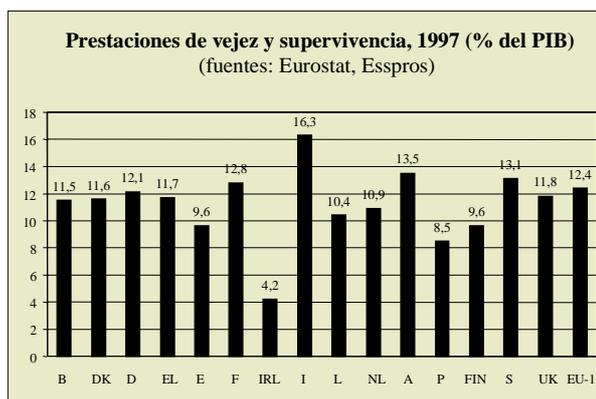
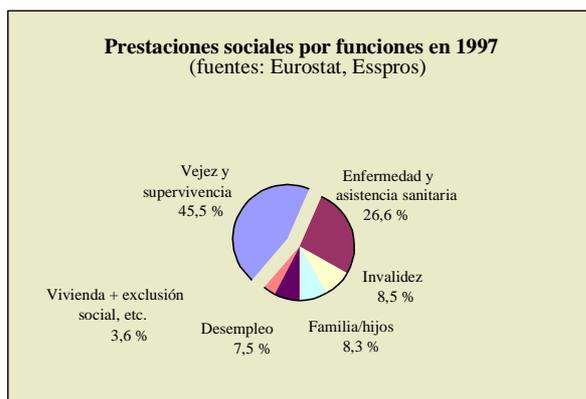
de un sector de la población numeroso y potencialmente vulnerable. Es preciso respetar expectativas legítimas y mantener un equilibrio justo y viable entre derechos y obligaciones. Las reformas deben poder afrontar los retos que se avecinan, ser creíbles, transparentes y claras en su impacto y conceder suficiente tiempo a la población para adaptarse. El proceso de reforma exigirá que todos los protagonistas participen y estén dispuestos a cambiar. Por eso es urgente diseñar amplias estrategias de reforma mucho antes de que se planteen graves problemas de financiación.

Por lo tanto, el objetivo es estimular un esfuerzo conjunto para hallar modos prácticos de hacer viable la prestación de pensiones adecuadas, manteniendo al mismo tiempo unas economías públicas saneadas y una justicia entre las generaciones. Es de gran importancia para el logro del objetivo estratégico global enunciado en Lisboa que la Comisión y los Estados miembros tengan éxito en este objetivo. A la inversa, la presente Comunicación, al tratar todos los factores, como empleo y eficacia económica, que influyen en los regímenes de pensiones, y no limitarse a los parámetros de diseño de las pensiones, reafirma que la estrategia de Lisboa de refuerzo mutuo de las políticas sociales y económicas es clave para que Europa pueda aspirar a ofrecer en el futuro pensiones seguras y regímenes de pensiones viables.

2. RETOS PARA LOS REGÍMENES DE PENSIONES

Los regímenes de pensiones aportan la mayoría de los recursos de que disponen las personas de edad avanzada. Entre todas las ayudas que se ofrecen a los jubilados, las pensiones ocupan el mayor segmento, y la principal fuente de ingresos en concepto de pensiones son los regímenes públicos. Las prestaciones de vejez y de supervivencia representan, en conjunto, casi el 45 % del gasto total de protección social en la UE y alrededor del 12 % del PIB (véanse los siguientes gráficos)³. La mayor parte del gasto en concepto de vejez y de supervivencia procede de regímenes de pensiones obligatorios, y se financia con las cotizaciones a la seguridad social y los impuestos. Las personas de edad avanzada, al ser también los principales beneficiarios de la asistencia sanitaria y de larga duración, constituyen el segmento de la sociedad más dependiente de los regímenes de protección social. El segundo gasto más importante en protección social es la asistencia sanitaria, que representa más del 7 % del PIB.

³ Estas cifras no tienen en cuenta los impuestos ni las cotizaciones que se deducen de las prestaciones sociales. Esas estadísticas sobre gasto social neto son difíciles de calcular y su difusión aún no es muy amplia.



Durante las últimas décadas, los regímenes europeos de pensiones han logrado con notable éxito sus objetivos sociales. Las pensiones públicas han supuesto un cambio para la seguridad de los ingresos y la situación económica de los pensionistas de edad avanzada y les ha permitido ser independientes y disfrutar de un largo período de ocio después de sus carreras laborales.

El riesgo de pobreza en la vejez, que antiguamente estaba muy extendido, se ha reducido enormemente, al igual que el número de personas que tienen que depender de sus descendientes o de subsidios sociales sujetos a la prueba de recursos. Esto se ha logrado gracias a los regímenes de pensiones, a pesar de un notable crecimiento de la esperanza de vida y del número de pensionistas en las últimas décadas.

El mayor y más claro de los retos a largo plazo a que se enfrentan los actuales regímenes de pensiones es el envejecimiento demográfico. No obstante, la necesidad de reformar los regímenes de pensiones no sólo viene del cambio en el equilibrio demográfico. Hay una delicada interacción, que no se debería olvidar, entre la viabilidad financiera de las pensiones, el desarrollo económico y el empleo. Por un lado, el crecimiento económico y del empleo puede abrir nuevas oportunidades; es fundamental aumentar el número de personas que trabajan para estabilizar o incluso reducir los coeficientes de dependencia económica. Por otra parte, los regímenes de pensiones tienen que ser más eficaces, tanto en el logro de sus objetivos sociales como en el apoyo a los objetivos europeos de empleo y crecimiento.

2.1. Consecuencias de la evolución demográfica

En las próximas décadas, el número de personas de la tercera edad va a aumentar mucho en relación con la población en edad laboral. No hay políticas razonables capaces de contrarrestar este cambio en la estructura demográfica de la Unión Europea. Sin embargo, lo que afecta a la viabilidad de las pensiones no es el coeficiente de dependencia de la tercera edad, sino el coeficiente de dependencia económica.

El aumento de la esperanza de vida gracias a la mejora del bienestar, los avances de la medicina y el descenso de las tasas de fertilidad son los vectores de una tendencia secular al envejecimiento de la población. Esta tendencia no es nueva y va a continuar. Los avances de la medicina no dan señales de hacerse más lentos, y las previsiones pasadas han tendido a subestimar el incremento de la esperanza de vida. Las tasas de fertilidad actuales están bastante por debajo del nivel que se precisa para la renovación completa de toda la población. Podrían subir si se eliminaran algunos de los obstáculos (principalmente en lo que respecta al mercado de trabajo, la vivienda y el cuidado de los niños) que disuaden de formar una familia y tener hijos. Las tasas de fertilidad tienden a ser más altas en los Estados miembros que

aplican una política decidida para conciliar la familia y la vida laboral. Sin embargo, siguen siendo demasiado bajas como para evitar el envejecimiento de la población.

El principal cambio de las próximas décadas será la llegada a la edad de jubilación de la numerosa generación del «boom», nacida después de la Segunda Guerra Mundial. Este aumento de la población se verá reflejado inicialmente en una población activa de más edad, posteriormente, a partir de 2010, en un fuerte incremento del número de beneficiarios de pensiones y más tarde en un aumento de las necesidades de asistencia sanitaria y cuidados de larga duración.

El coeficiente de dependencia de la tercera edad aumentará considerablemente en los próximos 30 a 40 años. Según las proyecciones demográficas a largo plazo de Eurostat, el número de personas en edad laboral por pensionista se reducirá a la mitad de aquí a 2050, pasando de 3,5 a 1,8 en la UE (véase el Cuadro 1). El efecto demográfico del «boom» de la natalidad de la postguerra empezará a decrecer hacia 2030 y no se espera que desaparezca hasta mediado el siglo⁴.

El número de personas de edad crecerá de tal modo que ni un rápido aumento de la fertilidad ni ningún nivel realista de inmigración pueden detener el incremento del coeficiente de dependencia de la tercera edad. Los cambios en la tasa de fertilidad sólo empiezan a influir en el mercado laboral veinte años después de producirse. No obstante, la inmigración puede ayudar a aumentar el nivel de empleo, pero su impacto positivo depende de la medida en que los inmigrantes puedan estar suficientemente integrados en el mercado de trabajo.

Cuadro 1: Proyecciones básicas de los coeficientes de dependencia de la tercera edad en los Estados miembros de la Unión Europea (mayores de 65 en comparación con la población de 20-64 años)

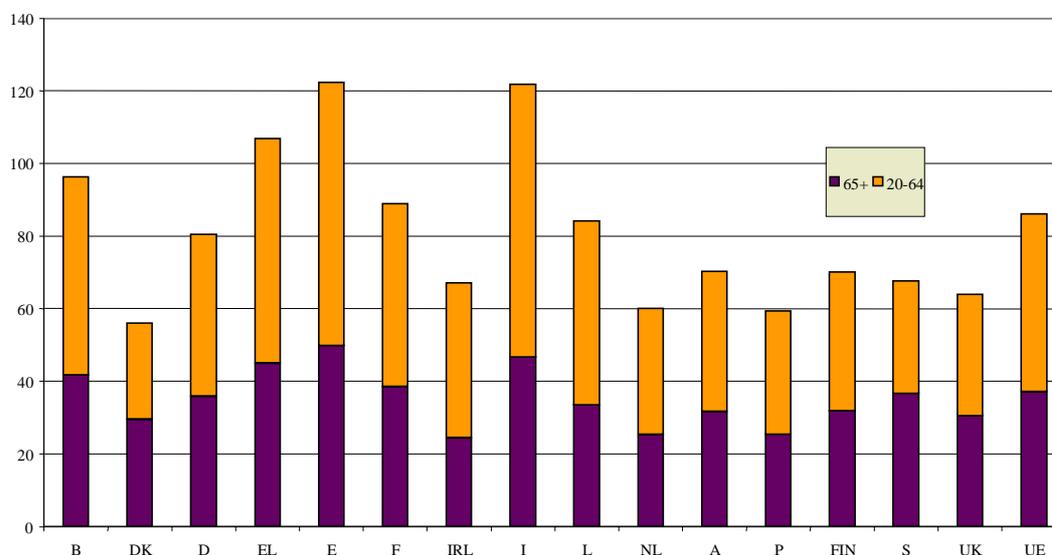
%	2000	2010	2020	2030	2040	2050
B	29,5	31,1	38,0	48,8	53,5	52,0
DK	25,5	29,6	35,7	42,0	47,0	43,7
D	28,0	34,1	38,6	50,3	57,0	56,1
EL	30,2	33,6	38,0	44,4	54,7	61,6
E	28,7	30,7	35,2	44,7	59,8	68,7
F	28,5	29,5	38,1	46,4	52,1	53,2
IRL	20,3	20,5	26,2	32,1	38,4	46,6
I	30,7	35,5	42,1	52,9	67,8	69,7
L	24,8	27,6	33,0	42,5	47,2	43,5
NL	23,1	26,2	34,7	44,2	50,1	46,9
A	26,3	30,1	34,5	47,0	57,0	57,7
P	26,7	28,5	32,2	37,2	46,3	50,9
FIN	25,9	29,7	41,4	49,5	49,7	50,6
S	30,9	33,8	39,8	45,4	48,9	48,5
UK	27,8	28,5	33,9	43,1	49,1	48,5
EU-15	28,3	31,4	37,3	46,8	55,0	55,9

Sin embargo, la viabilidad de las pensiones no depende del coeficiente demográfico de dependencia, sino de sus efectos para el coeficiente de dependencia económica (que es significativamente mayor) y las transferencias. Por ello, es mucho más procedente para

⁴ Dentro del Comité de política económica, el grupo de trabajo sobre consecuencias para el gasto público del envejecimiento está desarrollando proyecciones del gasto en concepto de pensiones públicas nacionales en relación con el PIB hasta 2050. Una vez que estén concluidas, dichas proyecciones servirán como indicadores de la magnitud del desafío demográfico, ya que éste afecta a los regímenes públicos de pensiones.

evaluar la viabilidad futura de los regímenes de pensiones tomar en consideración el número real de personas empleadas en relación con las que no trabajan. Actualmente, el coeficiente de dependencia económica (el número de personas de 20 años o más que no trabajan en relación con el total de la población empleada) es de 0,86 en la Unión Europea, lo que significa que hay casi tantas personas en edad activa desempleadas como empleadas. Cerca de un 60 % de los adultos que no trabajan están por debajo de los 65 años, y de éstos son muchos los que se benefician de prestaciones de diversos tipos. Es de temer que el coeficiente de dependencia económica se vea negativamente afectado por el aumento del coeficiente de dependencia de la tercera edad pero, si se reduce el número de las personas inactivas entre la población en edad laboral, será posible aliviar la carga financiera que para los activos supondrá el envejecimiento. Por lo tanto, una pregunta crucial es: ¿en qué medida será posible contrarrestar el impacto del envejecimiento en los coeficientes de dependencia económica subiendo los índices generales de empleo?

Coeficientes de dependencia económica en 1999
Población desempleada de 20 años o más en porcentaje de la población empleada



2.2. Dimensiones políticas y económicas de la reforma de las pensiones

Las reformas para lograr regímenes de pensiones viables pueden encontrar dificultades políticas. Deberán alcanzar el más amplio consenso posible y tendrán que ser amplias y no limitarse exclusivamente a las pensiones. Para ello será fundamental aplicar una estrategia acertada de crecimiento económico. El mantenimiento de pensiones viables en un contexto de rápido envejecimiento implica un equilibrio entre las cotizaciones y las prestaciones, y entre la población activa y la jubilada. Esto representa un reto político de primera magnitud.

Sólo será posible definir y aplicar una estrategia global para garantizar pensiones adecuadas frente a la evolución demográfica si se toma como base un consenso entre generaciones y dentro de las mismas. Es importante que todos los responsables participen y se comprometan. Su acuerdo hará que los regímenes de pensiones sean más estables y predecibles.

La confianza en los regímenes de pensiones y su amplia aceptación son fundamentales para su viabilidad. Los regímenes de pensiones públicos, financiados por reparto («pay as you go») han suscitado una amplia preocupación, ya que el impacto del envejecimiento en ellos es muy directo y visible, mientras que, en el caso de los regímenes de capitalización, el impacto será

mucho más difícil de predecir. Los gobiernos pueden paliar esa preocupación estableciendo una estrategia clara y creíble para garantizar la viabilidad de los regímenes de pensiones.

Unas políticas macroeconómicas sólidas y reformas estructurales que fomenten el crecimiento creando un entorno económico y empresarial favorable serán cruciales para la futura viabilidad de los regímenes de pensiones. La estrategia integrada articulada en la cumbre de Lisboa ofrece a los Estados miembros un excelente contexto para afrontar este reto.

El crecimiento económico es un factor determinante esencial para las finanzas públicas. Aunque muchos regímenes públicos de pensiones posean fuentes específicas de ingresos en forma de cotizaciones de seguridad social, las subvenciones generales de los gobiernos a todos los regímenes de protección social⁵ representan casi el 10 % del PIB del conjunto de la UE. Esta conexión entre los presupuestos gubernamentales generales y los sistemas específicos de financiación de los regímenes de pensiones significa que un incremento incontrolado del gasto de las pensiones puede desestabilizar las finanzas públicas. A la inversa, la capacidad de los gobiernos para sustentar los regímenes de pensiones depende de otros factores determinantes para la solidez de las finanzas públicas.

Por lo que atañe a los recursos, es fundamental que los gobiernos tengan una capacidad constante para recaudar impuestos y cotizaciones. Esta capacidad puede verse afectada por el fraude fiscal, por las diferencias transfronterizas o por una mayor movilidad de las bases impositivas y, naturalmente, por la posibilidad de que las actividades económicas se trasladen a países donde se dé el mejor equilibrio entre impuestos o cotizaciones y servicios públicos. También ha de tenerse en cuenta la reducción de la carga impositiva general, en particular, sobre el trabajo, para incentivar el crecimiento y el empleo. En cuanto a los gastos, será relevante la evolución de las demás demandas de financiación pública. Contando con la solidez de las políticas macroeconómicas y de la disciplina presupuestaria, el reto será lograr que los posibles aumentos del gasto en pensiones no comprometan otras demandas legítimas de financiación por los presupuestos públicos. Una importante partida de gastos son los intereses de la deuda gubernamental, que deben ser reducidos en previsión de los costes derivados del envejecimiento. Por ello, es preciso realizar los preparativos necesarios para un aumento de los costes derivados del envejecimiento.

El recurso a las pensiones privadas, basadas en la capitalización, a través de regímenes profesionales o individuales también puede ser un instrumento válido para aliviar la presión sobre las finanzas públicas. Así, el rendimiento de los activos financieros se convierte en un factor más importante para determinar el nivel de vida de las personas de edad avanzada. La dinámica del mercado financiero se verá afectada por la evolución demográfica con un aumento en la demanda de activos financieros cuando un amplio colectivo ahorre para su jubilación.

En muchos Estados miembros, el proceso de reforma ya está muy avanzado. Se está buscando un equilibrio entre el objetivo de ofrecer a las personas de edad avanzada una renta segura y suficiente y el de lograr que los regímenes sean viables. Aunque las medidas propuestas difieren en los aspectos de detalle, todas hacen hincapié, en la práctica, en limitar las transferencias que serán necesarias en el futuro, particularmente, aquellas que competen a los gobiernos, o en aumentar los medios financieros disponibles. Las medidas incluyen retrasar la edad oficial de jubilación o incrementar el número de años de cotización requeridos para

⁵ No hay datos disponibles sobre las subvenciones generales de los gobiernos destinadas específicamente a los regímenes de pensiones.

causar derecho a una pensión completa, reducir la pensión pagada en función de ingresos pasados o vincularla más estrechamente con las cotizaciones, crear fondos especiales para financiar transferencias futuras o incentivar el desarrollo de regímenes privados de fondos de pensiones⁶. A menudo, estas reformas podrían resultar más eficaces si se integraran en una estrategia más amplia que abarcara la reforma de la protección social, el fomento del empleo y las políticas macroeconómicas. La actual bonanza económica debería aprovecharse para introducir amplias reformas.

2.3. Relación entre la viabilidad de las pensiones, la estrategia de Lisboa y el fomento del empleo

Los actuales regímenes de pensiones tienden a favorecer una salida anticipada del mercado laboral y se utilizan frecuentemente para reducir las plantillas sin tener que recurrir a los despidos. En muchos casos, no tienen en cuenta las diferentes necesidades de los individuos. Algunos regímenes de pensiones ofrecen una cobertura insuficiente a los trabajadores más móviles y flexibles. En general, es preciso revisar la estructura de incentivos de los regímenes de pensiones para hacer que sea favorable al empleo.

El Consejo Europeo de Lisboa formuló una estrategia global de crecimiento económico duradero con más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social. La evolución demográfica significa que debe lograrse una mano de obra numerosa en un contexto de envejecimiento y retroceso de la población activa. Esto planteará nuevos retos a todas las políticas económicas, laborales y sociales tratadas en Lisboa. Los regímenes de pensiones tienen que ser compatibles con la realización de todos los elementos de la estrategia y contribuir positivamente a su logro. A este respecto, los principales retos para ellos están vinculados a su interacción con los mercados de trabajo. La viabilidad de las pensiones y, también, la perspectiva de mercados laborales más reducidos y de escasez de trabajadores cualificados en el futuro harán que sea urgente desarrollar una estrategia para movilizar plenamente el potencial de empleo de la sociedad.

Según las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, tomando como base un crecimiento económico duradero del 3 % del PIB, los Estados miembros se acercarían en 2010 a una tasa media de empleo total del 70 %, y femenino, de más del 60 %. Un crecimiento del empleo de la magnitud que se precisa para alcanzar estos objetivos será crucial para garantizar la viabilidad de los regímenes de pensiones. Evidentemente, tal vez haya que ajustar otros parámetros al mismo tiempo (por ejemplo, la edad de jubilación, el nivel de las cotizaciones o los niveles relativos de pensiones). Será esencial aumentar los niveles actuales de actividad de las mujeres y los trabajadores de más edad. La reforma de los regímenes de pensiones tiene un importantísimo papel al respecto a través de la aportación de mayores incentivos al empleo.

Claramente, la participación de la mujer es un punto clave. Las mujeres siguen teniendo problemas para que se les reconozcan condiciones de igualdad en el acceso al mercado de empleo, los ascensos, los salarios y la posibilidad de conciliar la carrera profesional con la vida familiar. Aunque la creación neta de puestos de trabajo durante la última década haya beneficiado principalmente a las mujeres, ese desarrollo del empleo no ha sido proporcional al creciente número de mujeres que desean trabajar, y las tasas de empleo femenino siguen

⁶ La Comisión publica informes periódicos sobre las políticas de los Estados miembros en materia de protección social. El más reciente es el «Informe sobre la protección social en Europa 1999» (COM(2000) 163 final).

siendo inferiores a las de empleo masculino. Una de las razones son las interrupciones de la carrera laboral para cuidar a otras personas. Esos períodos podrían tener mayor reconocimiento en los regímenes de pensiones. También deberían realizarse ajustes para reforzar los incentivos a que la mujer entre, regrese o permanezca en el mercado de trabajo. Por último, deberá tomarse en consideración en este contexto el aspecto de la individualización de los derechos a pensión.

Otro punto clave es la salida prematura del mercado de trabajo de los trabajadores de más edad. Actualmente, la edad real de jubilación es, en muchos Estados miembros, muy inferior a la edad normal establecida en los regímenes obligatorios de pensión. Una de las principales razones de esta tendencia es que los regímenes de pensiones siguen ofreciendo importantes incentivos a la jubilación anticipada. En la mayoría de los regímenes de pensiones, el hecho de seguir trabajando después de la primera oportunidad para jubilarse conlleva la obligación de pagar cotizaciones sociales sin obtener por ello derechos a pensión suplementarios. Además, la renta laboral puede estar sujeta a mayores impuestos que las pensiones. Los regímenes de prestaciones y fiscalidad que subvencionan la salida anticipada del mercado de trabajo al tiempo que penalizan a aquellos que trabajan más tiempo atacan el principio de la gratificación del esfuerzo. Tales estructuras no sólo conducen a un desaprovechamiento de los recursos humanos y perjudican los objetivos de empleo de la Unión Europea, sino que aumentan sustancialmente el coste de los regímenes de jubilación.

Cuadro 2: Tasas de empleo por grupos de edad en 1999

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EU 15
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.

El problema del abandono anticipado del mercado de trabajo se ve agravado no sólo por las dificultades objetivas (como las cualificaciones desfasadas) a que se enfrentan los trabajadores de más edad a la hora de reintegrarse al trabajo tras un despido, sino también por prácticas de gestión que los discriminan en el lugar de trabajo y en los mercados laborales. En esas condiciones, los regímenes de jubilación anticipada suelen ser una opción viable para los empresarios, sindicatos y trabajadores cuando es preciso reducir las plantillas. Esta discriminación basada en la edad suele reflejarse en prácticas de las políticas de empleo: los trabajadores mayores observan cómo se les excluye de las ofertas de colocación, inserción y formación que son accesibles para trabajadores más jóvenes.

Con el envejecimiento, los regímenes de pensión no podrán seguir sufragando el coste de desechar a trabajadores de edad porque sus competencias hayan quedado desfasadas o porque las prácticas laborales injustas los obliguen a jubilarse anticipadamente. Además, esos trabajadores cada vez se mantienen más fuertes para trabajar hasta la edad oficial de jubilación o incluso después de ésta, si así lo desean.

Para invertir la tendencia a un abandono prematuro del mercado de trabajo habrá que ofrecer más oportunidades de empleo a los trabajadores de edad, reduciendo las medidas que disuaden de seguir trabajando en forma de opciones de jubilación anticipada y otros regímenes de prestaciones y fiscalidad, y haciendo hincapié en el mantenimiento de su empleabilidad. Los regímenes de pensiones deberán ajustarse de distintos modos para contribuir a que el trabajador se mantenga en activo.

A este respecto, las edades de jubilación legales actuales resultan cada vez menos adecuadas. No tienen en cuenta el aumento de la esperanza de vida ni la mejora del estado de salud de la mayoría de las personas de edad. Ya en 1982⁷ recomendaba el Consejo sistemas de jubilación flexibles o progresivos. Tales sistemas podrían ser utilizados para fomentar una mayor participación en la vida activa y, por lo tanto, incrementar el empleo, contribuyendo así a la viabilidad a largo plazo de los regímenes de pensiones.

Además, la promoción de la participación activa debe tener en cuenta a las diversas categorías de grupos desfavorecidos. De hecho, una estrategia de integración no sólo reduce el desaprovechamiento de recursos humanos, sino que también ayuda a contener algunos de los costes económicos y sociales derivados de la exclusión social, liberando recursos financieros y contribuyendo a la viabilidad global.

Los regímenes de pensiones también deben ser adaptados para cubrir mejor las necesidades de una mano de obra más móvil y diversificada. Concretamente, procederá eliminar cualquier penalización para modelos de carrera irregulares o para la movilidad, ya sea geográfica o profesional. Muchos regímenes profesionales de pensiones tienden, en especial, a imponer costes sustanciales a las personas que cambian de trabajo o interrumpen sus carreras.

A largo plazo, el potencial europeo de creación de empleo no tiene por qué verse limitado por la población actual. Sería posible atraer inmigrantes, incluyendo personal muy cualificado, de terceros países. El empleo podría aumentar más aún si las tasas de natalidad volvieran a subir. Si bien los factores que determinan las tasas de fertilidad son francamente complejos, sería posible lograr un efecto benéfico con puestos de trabajo y políticas públicas más favorables, que permitan a los padres simultanear la carrera profesional y las responsabilidades familiares.

La movilización general del potencial económico y social de la sociedad es la principal exigencia política para afrontar el envejecimiento. El marco necesario para esa movilización será una política integrada de crecimiento de la productividad mediante la tecnología, más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social, según los principios de Lisboa.

2.4. Garantizar pensiones adecuadas y justas

Las pensiones han logrado que las personas de edad avanzada gocen actualmente de un nivel de vida razonable. No obstante, aún hay ciertas carencias en las rentas de esas personas. Las tasas de pobreza, especialmente entre las mujeres mayores, superan la media. Por lo tanto, la concesión de derechos a pensiones por educación de los hijos o por aportar cuidados es un importante elemento de solidaridad en los regímenes de pensiones, al igual que el descenso de las cotizaciones para los trabajadores peor pagados. Las actuales deficiencias y la falta de justicia de las pensiones cuestionan el objetivo de Lisboa de alcanzar una mayor cohesión social. Será necesario atacar esas carencias que, de otro modo, podrían agravarse en el contexto del envejecimiento.

La renta media neta ajustada⁸ de las personas que viven en hogares que se benefician de al menos una pensión (de jubilación o de supervivencia) se aproxima mucho a la renta media de

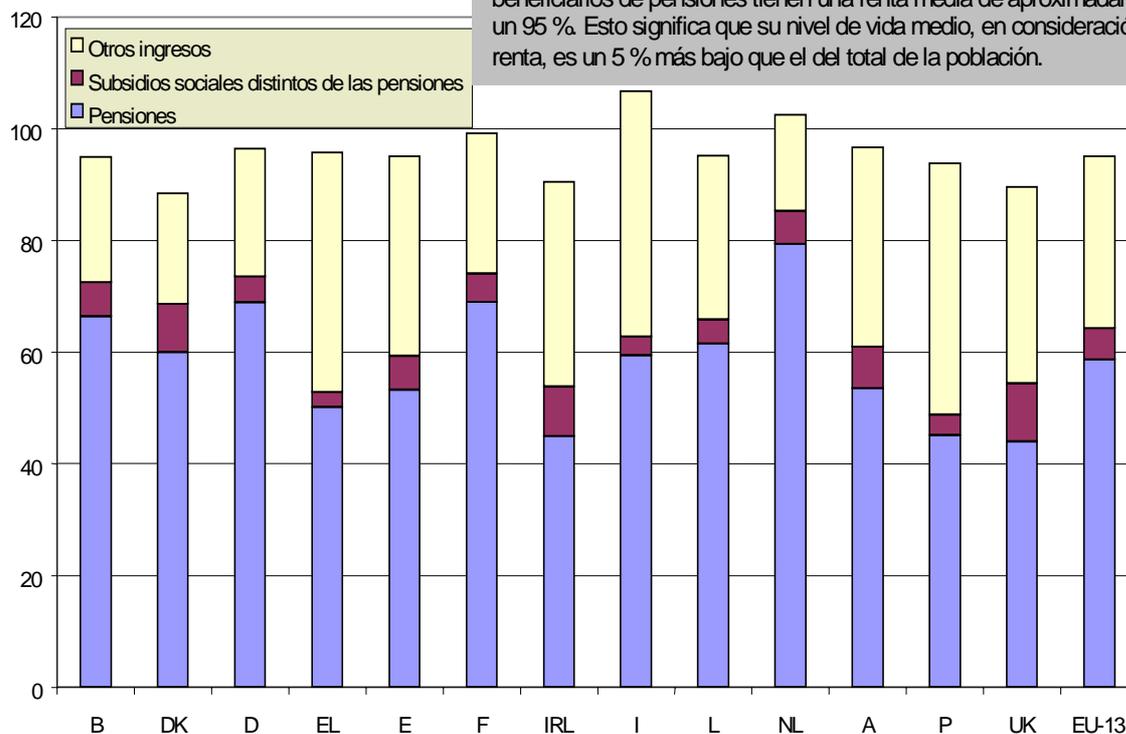
⁷ Recomendación del Consejo, de 10 de diciembre de 1982, relativa a los principios de una política comunitaria sobre la edad de jubilación (82/857/CEE) DO L 357 de 18.12.1982, p. 27.

⁸ La renta neta se ajusta por «equivalente adulto» para tener en cuenta las diferencias en tamaño y composición de los hogares; la renta de un hogar se divide por su «tamaño equivalente» calculado usando la

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).

Renta equivalente relativa de las personas que viven en hogares beneficiarios de pensiones

(100 = población total de un país dado)



Fuentes: European Community Household Panel, 3rd wave, 1996 (Eurostat, Statistics in Focus, Theme 3-9/2000, Social benefits and their redistributive effect in the EU).

A pesar de estos logros, sigue habiendo casos en los que los regímenes de pensiones no proporcionan ingresos mínimos adecuados a las personas de edad avanzada. Las mujeres de edad, 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 que para el total de la población, aunque la diferencia se ha reducido. A falta de pensiones mínimas, los breves períodos de pausa 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 arriesgar sus carreras por motivos familiares y, por ello, a acumular menos derechos a pensión que sus compañeros. Mientras las familias sean estables, los regímenes de pensiones pueden dar cobertura adecuada. Ante una situación de creciente inestabilidad familiar, el reparto de derechos a pensión entre los cónyuges es un tema cada vez más importante.

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.

Las reformas de las pensiones deben llevarse a cabo teniendo en cuenta tales inadecuaciones. Es posible, en particular, que las reducciones de gastos no resulten tan ventajosas desde el punto de vista financiero como se espera, si tienden a incrementar la confianza en las prestaciones sociales sujetas a la prueba de recursos, con lo que el gasto se transferirá de los regímenes de pensiones a otros sistemas de protección social. Indudablemente, una mayor dependencia de la asistencia social sujeta a la prueba de recursos podría contribuir a recortar los gastos. No obstante, la dependencia de este tipo de asistencia social o de la ayuda de familiares también puede 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).

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. Debido a la longitud de los períodos de cotización, aquellos que no forman parte de la plantilla estable de una empresa difícilmente pueden obtener suficientes derechos a pensión. Los elevados gastos de gestión de los planes de pensiones personales pueden hacerlos poco atractivos para trabajadores con salarios bajos, y la práctica de deducir gastos de las cotizaciones iniciales (imposición de condiciones previas) grava con costes importantes a las personas que abandonan el régimen. La falta de coordinación entre 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.

Reforzar el vínculo actuarial entre cotizaciones y prestaciones (una medida que apoyaría los incentivos al empleo en los regímenes de pensiones) no debilitaría necesariamente la solidaridad. Muchos regímenes de pensiones tienen elementos redistributivos 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 o cuando se recaudan cotizaciones sobre todos los ingresos, pero las prestaciones tienen un límite. Por otra parte, los regímenes de pensiones pueden penalizar a los obreros manuales (desde un punto de vista actuarial) 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 una menor esperanza de vida.

2.5. Gestión de financiación y gastos

Una estrategia dirigida a hacer viables las pensiones debería centrarse en la movilización de todo el potencial de la sociedad⁹, así como en la reforma de los propios regímenes de pensiones. Elevar el índice de empleo de la población activa permite neutralizar en gran medida el efecto del envejecimiento demográfico en los coeficientes de dependencia económica. Así se puede aliviar la presión financiera del envejecimiento sobre los sistemas públicos de pensiones y reducir la necesidad de dolorosos cortes en las prestaciones o incrementos de las cotizaciones o los impuestos. No obstante, es necesario realizar una reforma de los regímenes de pensiones para lograr que favorezcan la creación de empleo y, en particular, inciten a los trabajadores de edad a permanecer en activo. La aplicación de la estrategia de Lisboa reforzará la capacidad de los regímenes de pensiones para responder al reto de la adecuación.

⁹ Los posibles contenidos de esa estrategia con relación al envejecimiento en general se trataron en el documento COM(1999) 221 final «Comunicación de la Comisión - Hacia una Europa para todas las edades - Fomentar la prosperidad y la solidaridad entre las generaciones», que se centró en las políticas activas frente al envejecimiento.

En el informe provisional que presentó al Consejo Europeo de Feira, el Grupo de Alto Nivel para la Modernización de la Protección Social sugirió que un análisis de las estrategias de reforma de las pensiones tomara también en consideración la manera de gestionar la financiación y los gastos.

Como antes se señaló, esta cuestión está interrelacionada con el empleo. Por una parte, una forma eficaz de recaudar más fondos para los regímenes de pensiones es aumentar el número de contribuyentes incrementando los niveles de empleo. Por otra, la reforma de los regímenes de pensiones con objeto de mejorar los incentivos del mercado de trabajo ayudará a subir los niveles de empleo. El retraso de la edad de jubilación real puede facilitar un ahorro considerable, siempre que pueda evitarse un aumento de los gastos en otras áreas.

El estudio de la viabilidad de las pensiones deberá también analizar los diversos procedimientos para garantizar una base de recursos más amplia y reforzada para los regímenes de pensiones mediante la diversificación hacia fuentes alternativas de financiación, la acumulación de activos financieros y la reducción de la deuda pública. Asimismo deberá estudiar el modo de contener el aumento de los costes de las pensiones mejorando la eficacia y ajustando las prestaciones, aunque manteniendo al mismo tiempo los objetivos sociales.

Para afrontar el reto del envejecimiento se precisa una política global. Además de políticas macroeconómicas sólidas y reformas estructurales completas que produzcan crecimiento, más empleo y unas finanzas públicas equilibradas, la estructura del gasto público debe ser replanteada para garantizar un crecimiento futuro y un equilibrio generacional en la distribución del gasto público. En este contexto, será necesario reformar las disposiciones actuales sobre pensiones para lograr su adecuación y su equilibrio financiero, al tiempo que los regímenes se hacen más favorables al empleo. Las reformas deberían aportar soluciones duraderas a los problemas a largo plazo, y no sólo poner parches en casos urgentes.

2.6. Principios y objetivos directores de la reforma de las pensiones

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 que acabamos de analizar. También comparten objetivos en relación con los regímenes de pensiones y compromisos con una serie de principios, entre los que se cuentan la justicia y la cohesión social que caracterizan el modelo social europeo. Por lo tanto, la Comisión invita a los Estados miembros a coordinar sus esfuerzos e intercambiar 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.

Esta cooperación entre Estados miembros puede ser más fácil si se explicitan objetivos y principios comunes. Es evidente que surgirán tensiones entre algunos de esos objetivos y principios, y los Estados miembros deberán lograr un equilibrio. Dentro del proceso definido por el Consejo Europeo de Lisboa, la Comisión somete a debate los siguientes principios y objetivos:

1. *Mantener la adecuación de las pensiones:* Los tres niveles de los sistemas de pensiones, funcionando 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 justicia 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 en los regímenes 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 ir paralelas a las cotizaciones del trabajador al régimen de pensiones. En particular, el hecho de posponer la jubilación debería proporcionar mayores prestaciones.
5. *Cuidar de que los regímenes de pensiones apoyen la igualdad entre hombres y mujeres:* Se requieren, en particular, ajustes para reforzar los incentivos a que las mujeres se incorporen al mercado de trabajo, regresen a él o mejoren su situación en el mismo.
6. *Garantizar transparencia y previsibilidad:* Los miembros de los regímenes de pensiones deberían poder apreciar claramente las prestaciones a las que pueden aspirar en diferentes circunstancias.
7. *Flexibilizar los regímenes de pensiones atendiendo a la evolución de la sociedad:* Los regímenes de pensiones deben ser capaces de adaptarse a los cambios previsibles en su entorno económico y demográfico.
8. *Facilitar la adaptación al mercado de trabajo:* Los regímenes de pensiones deben acomodarse a la movilidad profesional y geográfica y permitir un grado de libertad individual, por ejemplo, en lo que respecta a la edad de jubilación o a la organización de etapas de aprendizaje, trabajo y ocio.
9. *Garantizar la coherencia de los regímenes de pensiones dentro del sistema general de pensiones:* Los tres niveles de las pensiones deben apoyarse mutuamente y estar coordinados.
10. *Asegurar la solidez y sostenibilidad 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.

3. PRÓXIMOS PASOS

3.1. Iniciativas de la Comisión

Además del marco presentado en la presente Comunicación, la Comisión quiere emprender las siguientes iniciativas para reforzar esta cooperación en forma de intercambio sobre la viabilidad de las pensiones:

- para medir la concienciación y las expectativas de la población en torno a la modernización de los regímenes de protección social, realización en 2001 de una encuesta Eurobarómetro sobre pensiones y reforma de las mismas;
- examen de las encuestas estadísticas comunitarias pertinentes para garantizar que quedan convenientemente incluidos los temas de protección social en general y de pensiones en particular;
- propuesta de un intercambio de información sobre los temas tratados en la presente Comunicación con los países candidatos a la adhesión y, en el contexto de la cooperación bilateral, con los Estados Unidos y Japón.

La Comisión también proseguirá sus esfuerzos para contribuir a mejorar el funcionamiento de los regímenes de pensiones complementarias:

- La Directiva propuesta sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas a los organismos de previsión para la jubilación¹⁰ permitirá a los fondos de pensiones privados aprovechar al máximo las oportunidades de inversión, establecerá elevados niveles de protección de los beneficiarios y sentará las bases de una gestión transfronteriza de los regímenes de pensiones profesionales. Reforzar la seguridad y la eficacia de esas instituciones y hacer que se beneficien plenamente del mercado único contribuirá a la seguridad y la viabilidad de los regímenes de pensiones.
- Como complemento de su Comunicación «Hacia un mercado único de sistemas complementarios de pensiones» de 11 de mayo de 1999 (COM(1999) 134 final), la Comisión presentará a principios del próximo año una iniciativa sobre la fiscalidad de las pensiones complementarias transfronterizas.
- El Foro de las pensiones, creado a propuesta del Grupo de alto nivel sobre la libre circulación de las personas, estudiará cómo se pueden afrontar los obstáculos a la movilidad laboral transfronteriza en relación con las pensiones complementarias.

Por último, la Comisión adoptará otras iniciativas sobre la evolución futura de la protección social, con vistas a intensificar la cooperación en pro de todos los objetivos aprobados por el Consejo el 17 de diciembre de 1999 para modernizar y mejorar la protección social (DO C 2000, pág. 7).

3.2. Establecimiento del marco del estudio: el mandato de Lisboa

Como se señaló en la introducción, el Consejo Europeo de Lisboa otorgó mandato al Grupo de Alto Nivel para la Modernización de la Protección Social con objeto de que *«prepare,*

¹⁰ La referencia al documento COM se incluirá posteriormente (adopción prevista para la misma fecha que la presente Comunicación).

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». El Grupo de Alto Nivel presentará un informe intermedio a la Cumbre de Niza de diciembre de 2000.

La Comisión propone que el Grupo de Alto Nivel para la Modernización de la Protección Social utilice la exposición de los retos y las respuestas políticas que se realiza en la presente Comunicación como marco para su trabajo de análisis e intercambio sobre las cuestiones relacionadas con los regímenes de pensiones.

El análisis que se efectúe en este marco debe basarse, dentro de lo posible, en fuentes de información e hipótesis armonizadas. En ese contexto, el trabajo realizado por el Comité de política económica será especialmente importante¹¹.

Cuando sea posible, el planteamiento deberá utilizar datos longitudinales que tengan en cuenta todos los aspectos inherentes (demografía, economía, empleo, protección social) y las interacciones entre las mismas. Al analizar tendencias futuras, el estudio también deberá considerar todos los objetivos políticos pertinentes establecidos a escala de la UE, incluidos los objetivos de empleo fijados en Lisboa y las conclusiones que se adopten en Niza.

Además, el análisis se beneficiará previsiblemente de la experiencia acumulada en el actual proceso de múltiples reformas que se produce en los Estados miembros. La Comisión sugiere que el estudio se tome como base para una actualización periódica de la información sobre la reforma de las pensiones en los Estados miembros.

Por último, el análisis incluirá progresivamente a los países candidatos a la adhesión. La eficacia y viabilidad de los regímenes de los nuevos Estados miembros de la Unión serán cuestión de interés común en términos económicos y sociales. Las reformas en proceso de realización en los países candidatos son de interés. Hay que concederles mayor atención con vistas a la próxima ampliación, haciendo hincapié al mismo tiempo en que los regímenes de pensiones siguen siendo competencia de las autoridades nacionales.

¹¹ El Comité de política económica está investigando las consecuencias del envejecimiento para las finanzas públicas. Su objetivo es realizar una evaluación cuantitativa de las consecuencias económicas. Para ello, ha revisado las proyecciones existentes sobre gastos nacionales y está desarrollando nuevas proyecciones usando indicadores e hipótesis macroeconómicas y demográficas comunes en cooperación con la OCDE. Los resultados serán presentados al Consejo Ecofin de noviembre y comunicados al Grupo de Alto Nivel para la Modernización de la Protección Social.

Anexo: Panorama de los regímenes de pensiones nacionales y reformas recientes¹²

Estado miembro	Principales características de los regímenes de pensiones (niveles 1, 2 y 3)	Reformas recientes
Bélgica	<ol style="list-style-type: none"> 1. Régimen vinculado a los ingresos 2. Regímenes voluntarios, principalmente corporativos, que cubren alrededor del 31 % de la población activa 3. Pensiones individuales a través de compañías de seguros de vida o de bancos con condiciones fiscales favorables 	<p>Sobre la base de las importantes reformas de 1997 dirigidas a los trabajadores del sector privado, el nuevo Gobierno, junto con los interlocutores sociales, está estudiando la aplicación de nuevas reformas encaminadas a los empleados del sector público y a los trabajadores autónomos. También se está considerando la promoción de los fondos privados de pensiones.</p>
Dinamarca	<ol style="list-style-type: none"> 1. Régimen público a tanto alzado basado en la residencia o el empleo y régimen complementario financiado por cotización con prestaciones vinculadas a la duración del empleo (ATP) 2. Principalmente, regímenes sectoriales basados en convenios colectivos, que cubren a cerca del 80 % de la población activa 3. Pensiones individuales a través de compañías de seguros de vida o fondos de pensiones en las mismas condiciones fiscales aplicables a los regímenes del segundo nivel 	<p>Durante varios años ha tenido lugar la transformación de un sistema ampliamente basado en el reparto en otro basado en un nivel de capitalización mucho mayor. En 1999 se convirtió en permanente la contribución temporal a la pensión adicional del mercado de trabajo (ATP) equivalente al 1,0 % del salario medio, y tuvo lugar un endurecimiento de la normativa sobre jubilación anticipada.</p>

¹² Fuentes: para la columna «Principales características de los regímenes de pensiones»: DG Mercado Interior, *Study on pension schemes of the Member States of the European Union*, mayo de 2000. Para la columna «Reformas recientes»: Informe de la Comisión sobre la aplicación de las Orientaciones Generales de Política Económica para 1999 (COM(2000) 143 final). Para más información, consultar el Informe sobre la protección social en Europa 1999 (COM(2000) 163 final) y Missoc (Sistema de información mutua sobre protección social, publicación anual de la DG Empleo y Asuntos Sociales).

Estado miembro	Principales características de los regímenes de pensiones (niveles 1, 2 y 3)	Reformas recientes
Alemania	<ol style="list-style-type: none"> 1. Régimen de pensiones vinculado a los ingresos 2. Regímenes voluntarios, principalmente corporativos 3. Pensiones individuales a través de compañías de seguros de vida 	<p>La reforma de las pensiones constituía una de las principales preferencias políticas. Se aprobó un conjunto de medidas de reforma fiscal que permitieron que los mayores ingresos procedentes de los impuestos sobre la energía compensaran parcialmente la reducción de los tipos de cotización para pensiones de los trabajadores y de las empresas. También se acordaron cambios para 2000-2001 en virtud de los cuales se vinculaban los aumentos de las pensiones públicas a la inflación en lugar de a la evolución de los salarios netos. Sin embargo, las importantes reformas acordadas en 1998, que debían entrar en vigor en 1999, fueron suspendidas por el nuevo Gobierno durante dos años, a la espera de importantes reformas cuyo anuncio está previsto para el año 2000.</p>
Grecia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Regímenes de pensiones vinculados a los ingresos 2. Regímenes voluntarios, principalmente en grandes empresas, que cubren alrededor del 5 % de la población activa 3. Pensiones individuales a través de compañías de seguros de vida 	<p>En 1998 se anunció una estrategia de reforma en dos fases. La primera fase era en gran parte de carácter organizativo, implicando, por ejemplo, la introducción de un número único de seguridad social. La segunda fase requiere una revisión a fondo de las pensiones públicas y podría suponer la armonización de las edades de jubilación en diferentes regímenes de pensiones, el ajuste de las cotizaciones y de los criterios de concesión de pensiones a niveles sostenibles y la introducción de un régimen obligatorio de pensión profesional. Aún están pendientes de publicación los detalles de la segunda fase.</p>
España	<ol style="list-style-type: none"> 1. Régimen vinculado a los ingresos 2. Regímenes voluntarios, principalmente corporativos, que cubren alrededor del 15 % de la población activa 3. Pensiones individuales a través de compañías de seguros de vida o fondos de pensiones 	<p>En 1997 se introdujeron importantes reformas (basadas en el Pacto de Toledo, de 1995) que aumentaron la sostenibilidad de las pensiones públicas. Se prevén nuevas reformas para el año 2000, que habrán de incluir tanto medidas encaminadas a aumentar la edad efectiva de jubilación y desalentar la jubilación anticipada como a los regímenes especiales de pensiones (por ejemplo, a los trabajadores autónomos o a los trabajadores agrarios). En 2000, las pensiones mínimas se incrementarán entre un 5,4 % y un 16,0 %, en función del tipo de pensión, aunque el aumento medio será sólo ligeramente superior al 5,4 %. En el año 2000, se ha creado un fondo de reserva de la Seguridad Social para hacer frente al problema del envejecimiento de la población. El importe inicial del fondo asciende al 0,1 % del PIB y en el Programa de estabilidad actualizado de España existe el compromiso de aumentar este fondo de reserva.</p>

Estado miembro	Principales características de los regímenes de pensiones (niveles 1, 2 y 3)	Reformas recientes
Francia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Regímenes vinculados a los ingresos 2. Régimen obligatorio financiado por reparto basado en convenios colectivos intersectoriales; algunos regímenes voluntarios suplementarios, principalmente corporativos 3. Pensiones individuales a través de compañías de seguros de vida con condiciones fiscales favorables 	<p>Tras aplazar las reformas adoptadas en 1997, en 1999 se presentó un informe que sirve de base al diálogo entre las autoridades y los interlocutores sociales, que tiene lugar actualmente. Las reformas están previstas para el año 2000 y podrían incluir medidas encaminadas a aumentar la edad efectiva de jubilación, el posible ajuste de los regímenes especiales de pensiones al «régimen general», y el reforzamiento eventual del fondo de reserva de la Seguridad Social que se estableció en el presupuesto de 1998.</p>
Irlanda	<ol style="list-style-type: none"> 1. Régimen a tanto alzado basado en las cotizaciones 2. Regímenes voluntarios, principalmente corporativos, que cubren alrededor del 50 % de la población activa 3. Pensiones individuales a través de compañías de seguros de vida en las mismas condiciones fiscales aplicables a los regímenes del segundo nivel 	<p>En mayo de 1998, el Gobierno presentó sus planes para la creación de un sistema de pensiones totalmente desarrollado. Dentro del presupuesto para 1999, se pondrá a disposición una provisión anual del 1,0 % del PIB para prefinanciar los costes futuros de las pensiones públicas. Este fondo fue completado con una parte de los ingresos procedentes de la privatización de la empresa estatal de telecomunicaciones. Una parte de estos ingresos también se empleó para cancelar las futuras obligaciones estatales en materia de pensión respecto del personal anterior a la privatización.</p>
Italia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Régimen vinculado a los ingresos 2. Regímenes basados en convenios colectivos de una empresa, un grupo de empresas o un sector industrial 3. Pensiones individuales a través de fondos públicos de pensiones y compañías de seguros de vida con condiciones fiscales favorables 	<p>Una serie de reformas llevadas a cabo en los años noventa, la última de ellas, en 1997, han contribuido a estabilizar la proporción del gasto de pensiones en el PIB a medio plazo, aunque ésta sigue siendo elevada. Las principales deficiencias de las reformas ya realizadas han sido los excesivamente largos períodos de transición, la «excesiva» generosidad, y la incertidumbre acerca de las reformas futuras. En 1999 no se emprendieron reformas.</p>
Luxemburgo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Régimen vinculado a los ingresos 2. Regímenes voluntarios, principalmente corporativos, que cubren alrededor del 17 % de la población activa 3. Pensiones individuales a través de compañías de seguros de vida 	<p>En 1998 se introdujeron reformas tendentes a alinear el régimen de pensiones de los nuevos funcionarios con el aplicable al sector privado.</p>

Estado miembro	Principales características de los regímenes de pensiones (niveles 1, 2 y 3)	Reformas recientes
Países Bajos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Régimen a tanto alzado basado en la residencia o el empleo 2. Regímenes principalmente sectoriales basados en convenios colectivos, que cubren alrededor del 90 % de la población activa 3. Pensiones individuales a través de compañías de seguros de vida con condiciones fiscales favorables 	<p>Con una gran proporción de pensiones basadas ya en el sistema de capitalización, el impacto del envejecimiento de la población se está abordando mediante la reducción de la deuda pública y mediante medidas encaminadas a aumentar las tasas de empleo.</p>
Austria	<ol style="list-style-type: none"> 1. Régimen vinculado a los ingresos 2. Regímenes voluntarios, principalmente corporativos, que cubren alrededor del 11 % de la población activa 3. Pensiones individuales a través de compañías de seguros de vida 	<p>Importantes medidas de reforma se adoptaron en 1993 y, más recientemente, en 1998. La última reforma abordó los incentivos a la jubilación anticipada, endureció los criterios de concesión de pensiones de invalidez y alineó los sistemas de pensiones de los funcionarios con el régimen general. Asimismo, se introdujo una fórmula de ajuste anual encaminada a incorporar las repercusiones financieras del aumento de la esperanza de vida. Sin embargo, esta medida se suspendió en 1998 y 1999 y deberá abordarse en 2000.</p>
Portugal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Régimen vinculado a los ingresos 2. Regímenes voluntarios, principalmente corporativos, que cubren alrededor del 7 % de la población activa asegurada en el régimen general de la seguridad social 3. Pensiones individuales a través de compañías de seguros de vida y fondos de pensiones 	<p>A finales de 1999, el nuevo Gobierno presentó una nueva Ley marco en respuesta al Libro Blanco de 1999, de ahí que se espere la adopción de reformas en el año 2000. Entre otras cosas, habrá que abordar la creación de un régimen obligatorio de cotización (segundo pilar) así como el problema de la jubilación anticipada.</p>
Finlandia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Régimen público a tanto alzado basado en la residencia 2. Regímenes profesionales obligatorios (por reparto o capitalización) y regímenes voluntarios suplementarios 3. Pensiones individuales a través de compañías de seguros de vida 	<p>Durante 1999 se llegó a un acuerdo entre las organizaciones del mercado de trabajo acerca de medidas para aplazar la jubilación anticipada y ampliar la participación activa, lo que unido a un elevado superávit primario, facilitará el afrontar los mayores gastos ligados al envejecimiento de la población en los próximos años. No obstante, quedan cuestiones pendientes relativas a la sostenibilidad a largo plazo de los regímenes públicos de pensiones existentes y probablemente serán necesarias nuevas reformas para corregir los desequilibrios en su origen.</p>

Estado miembro	Principales características de los regímenes de pensiones (niveles 1, 2 y 3)	Reformas recientes
Suecia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Régimen vinculado a los ingresos 2. Regímenes principalmente sectoriales basados en convenios colectivos, que cubren alrededor del 90 % de la población activa 3. Pensiones individuales a través de compañías de seguros de vida o de bancos o mediante la inversión directa en el mercado de capitales 	<p>Las reformas aprobadas en 1998 se están aplicando actualmente de forma gradual, incrementando el grado de capitalización de las pensiones y estableciendo una relación más estrecha entre la cuota pagada y las prestaciones recibidas. Asimismo se han ajustado las cláusulas de indexación.</p>
Reino Unido	<ol style="list-style-type: none"> 1. Régimen a tanto alzado basado en las cotizaciones y régimen estatal de pensión relacionada con los ingresos (SERPS) 2. Regímenes voluntarios, principalmente corporativos, que pueden utilizarse en sustitución del SERPS y cubren alrededor del 46 % de la población activa 3. Pensiones individuales a través de compañías de seguros de vida, que pueden utilizarse en sustitución del SERPS 	<p>Las previsiones publicadas en 1999 muestran una situación ampliamente sostenible a largo plazo para las finanzas públicas. A finales de 1998 se propusieron amplias reformas, que fueron adoptadas en 1999. Dichas reformas establecen una «renta mínima garantizada» y una sustitución del SERPS (régimen estatal de pensión relacionada con los ingresos) por una segunda pensión de un importe global.</p>