

LA REFORMA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN EUROPA. LOS SISTEMAS DE PENSIONES DE PAÍSES BAJOS, DINAMARCA, SUECIA, REINO UNIDO, ITALIA, FRANCIA Y ALEMANIA VISTOS DESDE ESPAÑA

Autores: Ignacio Camós Victoria, Carlos García de Cortázar, Borja Suárez Corujo.

Editorial: Ediciones Laborum, Murcia, 2017, 203 páginas.

La trayectoria individual de cada uno de los autores augura un trabajo coral de gran calidad, a la par que práctico y didáctico, de gran interés para estudiantes o profesionales del derecho.

Prologados por el profesor Monereo Pérez, a lo largo de nueve capítulos, los autores desgranar los principales rasgos de los sistemas de pensiones de los Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Reino Unido, Italia, Francia y Alemania vistos desde España. A pesar de la dificultad de realizar un estudio comparado de tan heterogéneas regulaciones, la obra intenta mantener una estructura similar de análisis en cada capítulo, para terminar con un capítulo final donde se resaltan interesantes puntos de conexión entre los distintos sistemas.

Debe destacarse también que la obra va mucho más allá de la exposición e interpretación jurídica de cada uno de los sistemas de pensiones, ya que ofrece también un interesante marco de estudio socioeconómico, basando sus exposiciones en datos socioeconómicos y progresiones estadísticas que ayudan a comprender mejor las decisiones que los distintos países han adoptado para garantizar la viabilidad y sostenibilidad de sus sistemas de pensiones.

En el primer capítulo, bajo el epígrafe de “El proceso de reformas de los sistemas de pensiones en la Unión Europea” se analizan, desde una perspectiva más socioeconómica que jurídica, los parámetros que han determinado las necesarias reformas de los sistemas de pensiones. A saber, el envejecimiento demográfico (mayor esperanza de vida *versus* menor natalidad), los cambios en las tasas de empleo, la incidencia de las pensiones en el gasto público, etc. Como ya se adelanta en este capítulo inicial, y se desarrollará en los posteriores, las reformas de los sistemas de pensiones se centraron, con carácter general, en introducir variables en las legislaciones nacionales que buscaban retrasar la edad de jubilación, introducir atractivos para la prolongación de la vida laboral más allá de esta edad o establecer fuertes restricciones, cuando no su total eliminación, a las jubilaciones anticipadas. Además de estas medidas que podrían destacarse como comunes a todos los sistemas de pensiones analizados, algunos países han introducido medidas particulares, como por ejemplo, mecanismos de ajuste en sus legislaciones para vincular el importe de las pensiones con la evolución de la esperanza de vida.

El bloque de capítulos comprendidos del II al VIII constituye el núcleo del trabajo y está centrado en el análisis de los distintos sistemas de pensiones bajo una estructura idéntica y que gira en torno a los siguientes epígrafes:

- 1) “Panorámica general: la articulación del modelo”: destinado a definir los pilares sobre los que se asienta cada sistema, su naturaleza y su alcance, en base a la clasificación establecida por el Banco Mundial.
- 2) “Rasgos paramétricos principales”: que profundiza en el contenido de cada sistema y de los parámetros que lo condicionan, especialmente, de aquellos que sufrieron las principales reformas.
- 3) “Sostenibilidad del sistema”: centrado en la incidencia de cada sistema de pensiones en el gasto público del país.

- 4) "Adecuación de las pensiones": que analiza la adecuación de cada sistema a la realidad de cada país en cuanto a, por ejemplo, suficiencia y cobertura.
- 5) "Trayectorias de las reformas: fortalezas y debilidades": que, como su propio nombre indica, analiza los resultados de las reformas efectuadas en cada sistema, señalando aquellas que fueron acertadas y aquellos otros aspectos que deberían ser revisados.

Entrando en el núcleo de libro, el capítulo II centra su análisis en el sistema de pensiones en Países Bajos. Siguiendo la estructura definida, los autores desmenuzan la base de tres pilares sobre la que se articula el sistema (universal, profesional colectivo y privado individual), destacando el segundo de ellos, de carácter profesional y con base en la negociación colectiva. En relación con la adecuación de las pensiones en este sistema, los autores coinciden en señalarla como positiva, fundamentalmente por el carácter universal del primer pilar y porque el pilar profesional colectivo alcanza una cobertura del 90%. Las reformas acometidas en los últimos años, conducentes a alargar la carrera profesional y a restringir el acceso a la jubilación anticipada han contribuido a consolidar un sistema de pensiones que, en la actualidad, es el de menor gasto público de la Eurozona.

En el capítulo III los autores abordan el sistema de pensiones en Dinamarca, asentado sobre un pilar no contributivo y universal (pensión social condicionada únicamente a los años de residencia en Dinamarca), dos pilares contributivos (uno de ellos obligatorio, el otro no, aunque cuenta con una amplia cobertura por la vía de los convenios colectivos) y un último pilar individual voluntario. Las reformas adoptadas en el sistema de pensiones de Dinamarca en los últimos años se centraron en alargar la vida laboral e introducir un mecanismo de ajuste que vincula la pensión con la expectativa de vida. La sostenibilidad del sistema de pensiones danés, más que por la repercusión de las medidas adoptadas, se analiza en este

capítulo en relación con la evolución del mercado de trabajo danés en general. En relación con la adecuación del sistema de pensiones, la valoración es positiva, haciendo hincapié en la consecución de los objetivos que se perseguían al establecer cada pilar, especialmente, aquel que ampara la pensión social. Los autores no dudan en calificar al sistema de pensiones danés como el mejor del mundo, al tiempo que avanzan determinados aspectos del mercado laboral a tener en cuenta para seguir garantizando su sostenibilidad.

El sistema de pensiones en Suecia centra el análisis del capítulo IV; un sistema asentado sobre un pilar cero (de carácter asistencial, sustitutivo o adicional), un primer pilar obligatorio que, a su vez, engloba una pensión de vejez básica basada en cotizaciones y una pensión complementaria por capitalización individual), un segundo pilar "cuasi" obligatorio articulado a través de los convenios colectivos y un tercer pilar individual de carácter voluntario. La sostenibilidad del sistema de pensiones se analiza sobre los parámetros del desempleo (mejores expectativas) y el crecimiento demográfico que, en conclusión, garantiza su sostenibilidad. En relación con la adecuación del sistema, el hecho de que Suecia ocupe el cuarto lugar en el Índice Global de Pensiones (a nivel mundial) merece una valoración positiva, si bien los autores matizan esta valoración como "relativamente positiva" (objetivo riesgo de pobreza parcialmente conseguido, incidencia de la perspectiva de género en las pensiones, etc.). Finalmente, los autores abordan la trayectoria de futuro de las reformas aplicadas, aplaudiendo aspectos que contribuyen a su estabilidad (mayor incorporación de los trabajadores de mayor edad al mercado de trabajo, previsible aumento de la población, la tardía salida de los trabajadores del mercado de trabajo, etc.) al tiempo que señalan aspectos sobre los que se debería tener una atención permanente (alta tasa de desempleo juvenil, el trabajo a tiempo parcial entre las mujeres, etc.).

Por su parte, el capítulo V aborda el sistema de pensiones del Reino Unido, incorporando a la estructura de análisis que se ha seguido capítulo a capítulo, una nueva variable, a

saber, una nueva clasificación entre “esfera” pública o privada. Basado, igualmente, en una estructura multipilar (un primer pilar que se concreta a través de una pensión de cuantía fija para todos los trabajadores o condicionada a la insuficiencia de ingresos, un segundo pilar de capitalización y carácter colectivo y un tercer pilar individual y de naturaleza privada). El capítulo analiza en profundidad las reformas acometidas en los últimos años sobre la fijación de la edad para acceder a la pensión, la introducción de medidas que favorezcan la ampliación de la vida profesional, etc. En relación con la sostenibilidad del sistema de pensiones del Reino Unido, los autores hacen una valoración positiva, no suponiendo éste un gasto excesivo en las cuentas públicas y valorado sobre los datos del menor peso que suponen los grupos de mayor edad, los buenos datos de las tasas de actividad y ocupación o el retraso en la salida del mercado de trabajo. Con todo, el sistema multipilar británico y su positiva sostenibilidad, no tienen reflejo positivo en cuanto a la adecuación del sistema, sobre la que los autores afirman que “dista mucho de ser satisfactoria” al no ser capaz de resolver la alta tasa de riesgo de pobreza del país y mantener amplias diferencias de género. Como fortalezas del sistema, los autores señalan la alta tasa de actividad de los trabajadores de mayor edad y el retraso en la edad de salida del mercado de trabajo. Como debilidades, los riesgos y la insuficiencia de los pilares de naturaleza privada del sistema.

El capítulo VI del libro estudia el sistema de pensiones en Italia. En este caso, el sistema se articula sobre dos niveles básicos de carácter público y de reparto (uno asistencial y otro contributivo), y un tercer nivel de naturaleza individual y privada. Cabe destacar como particularidad en el sistema de pensiones italiano el *fondo casalingue*, pensión a la que tienen derecho las personas que no realizan ningún tipo de actividad retribuida y que se encargan de las tareas del hogar. A lo largo del capítulo se analizan profusamente las distintas variantes del sistema de pensiones italiano, prestando especial atención a las reformas adoptadas en cuanto al retraso en la edad para su obtención y su vinculación a la esperanza de vida. Atendiendo a su

sostenibilidad, el sistema de pensiones de Italia presenta cierta estabilidad para los próximos años, gracias a las reformas efectuadas en el parámetro de la edad y una positiva evolución en la tasa de empleo. Aún así, los autores destacan que el gasto en pensiones de Italia es el segundo más alto de la Unión Europea. En cuanto a la adecuación del sistema, a pesar de las grandes desigualdades que destacan los autores, éste alcanza un nivel "razonablemente alto". Cabe destacar también a este respecto el poco éxito que han tenido los instrumentos privados de pensión. Como fortalezas del sistema deben resaltarse las medidas adoptadas y encaminadas a la elevación de la edad de acceso a la jubilación y el reforzamiento del nivel contributivo del sistema. Como debilidades, entre otras, el intento fallido de las medidas que procuraban un mayor peso de los instrumentos de naturaleza privada.

El sistema de pensiones francés, analizado en el capítulo VII, se asienta sobre una base de cinco pilares; un pilar cero no contributivo que tiene como objetivo garantizar unos ingresos mínimos a las personas de edad con insuficiencia de cotizaciones, un primer pilar obligatorio financiado con cotizaciones vinculadas a los ingresos, un segundo pilar obligatorio de cuentas individuales, un tercer pilar de carácter individual y voluntario y, finalmente, un cuarto pilar "no financiero" que se conforma de prestaciones de dependencia, asistencia sanitaria, ayudas a la vivienda, etc. Tal vez sea el análisis que se hace en este capítulo el más profundo de cuantos contiene la obra, seguramente, y tal y como explican los autores, debido a la existencia de alrededor de 21 regímenes distintos de pensión en el sistema francés. En cuanto a las medidas reformadoras que se han llevado a cabo en Francia, desde los años 70 hasta la actualidad, los autores destacan los resultados obtenidos por medidas como los incrementos de los períodos de carencia para generar derecho a una pensión completa, el incremento de los períodos de referencia para el cálculo de las mismas, la creación de un fondo de reserva de pensiones, la vinculación de las pensiones al incremento de la esperanza de vida, la introducción de coeficientes reductores para los casos de jubilación anticipada y el

incremento de la edad de jubilación. Todas estas medidas auguran, a juicio de los autores, la sostenibilidad del sistema. Si bien los datos actuales analizados en este capítulo no pueden ser positivos del todo, las previsiones de futuro (aumento de la tasa de actividad, prolongación de vida laboral, incremento de población e incremento de empleo entre las personas de mayor edad) permiten garantizar la sostenibilidad del mismo. Con todo, con vista de futuro, los autores inciden en el aspecto negativo que puede suponer el hecho de que la salida efectiva del mercado de trabajo francés se produce con llamativa premura si se compara con la de otros Estados. Por otro lado, la cada vez mayor esperanza de vida de la población en Francia, podría, en un futuro, poner en aprietos la sostenibilidad de su sistema de pensiones. Finalmente, en términos de adecuación, los autores valoran como muy positivo el sistema francés, destacando el hecho de que el nivel de vida de los pensionistas franceses es ligeramente superior al de los trabajadores en activo, aspecto contrario al de cualquier sistema analizado en la obra.

El capítulo VIII profundiza en el sistema de pensiones alemán, el más longevo de los analizados y, por herencia, el más *Bismarckiano* de los que se abordan en el libro. Atendiendo a la estructura mantenida en toda la obra, el análisis del sistema de pensiones alemán que realizan los autores se asienta sobre la clasificación en base a pilares establecida por el Banco Mundial. Así, el sistema asienta sobre un pilar cero, aunque por concepción no se pueda denominar así con rotundidad, que garantiza una escasa pensión social a las personas de mayor edad desfavorecidas o con menos ingresos, un primer pilar obligatorio con base en cotizaciones vinculadas a ingresos, un segundo pilar obligatorio de cuentas individuales, de carácter empresarial y que cubre a una amplia franja de fuerza laboral y un tercer pilar individual y voluntario. Las principales reformas acometidas en los últimos años, y que merecen la atención de los autores, se centran en la introducción de factores demográficos, la introducción de un factor que tiene en cuenta la expectativa de vida de los pensionistas o el progresivo incremento de la edad de jubilación, entre otros.

Pasando con detalle por el análisis de los distintos parámetros que configuran cada pilar, los autores concluyen, en cuanto a adecuación del sistema, que el sistema alemán de pensiones no destaca especialmente por su adecuación, haciendo especial mención al hecho del creciente riesgo de pobreza de los pensionistas. La baja adecuación del sistema de pensiones alemán desde la perspectiva de género también merece la mención de los autores en este punto. Atendiendo a su sostenibilidad, a pesar de la solidez de su mercado de trabajo, la demografía puede suponer distorsiones en cuanto a la solidez del sistema (en concreto, el descenso poblacional frente al incremento de la franja de edad de mayores de 65 años). Como cierre al capítulo, se ofrecen una serie de ideas como fortalezas del sistema (buena salud del mercado laboral, alta tasa de empleo de los trabajadores de mayor edad, elevada edad de salida del mercado laboral, impulso estatal del segundo y tercer pilar, etc.) y otras tantas que pueden representar ciertas debilidades (demografía desfavorable, empeoramiento de la ratio cotizante versus pensionista, los famosos *minijobs* sin cotización, etc.).

Finalmente, como cierre al trabajo, los autores componen un capítulo final IX con un formato a modo de conclusiones. A pesar de la dificultad que entraña el análisis comparado de los sistemas de pensiones, a priori, tan diferentes en su configuración, los autores han sido capaces de destacar los puntos de unión entre ellos. Además, resulta interesante el hecho de que, a pesar de sus diferencias, todos ellos han puesto en marcha medidas similares, actuando sobre los mismos parámetros, para garantizar su sostenibilidad presente y futura. Así, en este capítulo final, los autores recogen los rasgos comunes a todos los sistemas analizados introduciendo una escueta perspectiva española en cada una de las conclusiones.

De manera no exhaustiva, los autores coinciden en señalar como rasgos comunes a los sistemas de pensiones analizados el impacto negativo de la grave crisis económica y el envejecimiento progresivo de la población, la simetría de los parámetros sobre los que se han efectuado las

principales reformas, la configuración de la edad de acceso como el principal parámetro de ajuste, la introducción generalizada de mecanismos de sostenibilidad, las limitaciones a la revalorización de las pensiones, alteración de los períodos de cotización y, a pesar de los esfuerzos de los países, la escasa aceptación de los instrumentos privados de pensiones.

Como síntesis, podría concluirse que la obra se configura como un práctico estudio comparativo de los principales sistemas de pensiones de Europa; ofreciendo no sólo una fotografía de la situación actual de cada uno de ellos, sino la evolución prevista, señalando fortalezas y debilidades, basada en generosos datos estadísticos.

JOSÉ MANUEL PAZÓ ARGIBAY

Universidad de Santiago de Compostela

josemanuel.pazo@usc.es