

**Las pensiones en la Unión Europea. Análisis de los principales retos
para la convergencia en una economía post COVID**

*EU pension model. Analysis of the main economic challenges to reach a
real convergence through COVID economics*

Juan Carlos HIGUERAS REDECILLAS

EAE Business School (España)

jchigueras@eae.es

Recepción: Junio 2020

Aceptación: Octubre 2020

RESUMEN

La crisis económica generada por la pandemia del COVID-19 en Europa está poniendo a prueba los mecanismos europeos de cohesión social y convergencia, en especial aquellos relacionados con las prestaciones sociales que reciben los jubilados y que son uno de los pilares del Estado de Bienestar. En este artículo se analizan los principales factores macroeconómicos que influyen en las pensiones de los países de la UE para determinar si existen diferencias significativas entre ellos que dificulten la convergencia hacia un sistema homogéneo. Las conclusiones muestran una desigual situación macroeconómica entre países que dificulta la convergencia de los modelos de pensiones.

Palabras clave: Pensiones; Europa; Demografía; Productividad; Desempleo.

Clasificación JEL: H55, H50, H62, H63, J11, J26, J24.

ABSTRACT

The economic downturn driven by COVID-19 pandemic in Europe is testing the European mechanisms of social cohesion and convergence, especially those regarding the social benefits that retirees receive which are one of the pillars of the Welfare State. This article analyzes the main macroeconomic factors that influence pensions in the EU countries to determine whether there are significant differences between them, making it difficult the convergence towards a homogeneous system. The conclusions show an unequal macroeconomic situation between countries that hinders the convergence of pension models.

Keywords: Pensions; Europe; Demography; Productivity; Unemployment.

JEL Classification: H55, H50, H62, H63, J11, J26, J24.



1. INTRODUCCIÓN

El rápido aumento del envejecimiento en los países desarrollados ha marcado, en los últimos años, el debate acerca de la sostenibilidad y suficiencia de los sistemas de pensiones en las principales economías mundiales, en general y en los países de Europa en particular, dado que el viejo continente es el máximo referente del Estado del Bienestar. En esta línea, las políticas sociales se han reforzado desde la crisis del 2008 y existen mecanismos que permiten ofrecer beneficios sociales y prestaciones por desempleo muy generosos lo que constituye un conjunto muy robusto de estabilizadores automáticos junto con servicios sociales de alta calidad (Hemerijck, 2013).

La sostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones en Europa se encuentra, desde hace tiempo, amenazada por cambios socioeconómicos y demográficos como son la mayor longevidad de la población (por la mejora en la esperanza de vida), la productividad laboral, el desempleo y la precariedad laboral (que afecta a las contribuciones de los trabajadores), los flujos migratorios, la caída de la natalidad, la relación entre el volumen de población activa e inactiva, los ciclos económicos, el déficit y la deuda pública, entre otros. Todo ello supone un gran reto para los sistemas de pensiones europeos, un hecho que deben afrontar dentro de una UE que tiene diferentes sistemas y tradiciones.

Diversas investigaciones han puesto de manifiesto la insostenibilidad a medio y largo plazo de los sistemas públicos de pensiones basados en sistemas de reparto y prestaciones definida, ya que existen compromisos de pago (pasivos contingentes) de los Estados como consecuencia de las pensiones que se pagarán en el futuro como consecuencia de las contribuciones realizadas en el presente. Cualquier cambio en el entorno, que afecte a los parámetros con los que está diseñado el modelo, pone en grave riesgo la sostenibilidad financiera del mismo, a menos que se realicen reformas paramétricas.

Por otro lado, son numerosas las instituciones internacionales que aconsejan reformas en los sistemas de pensiones del mundo, en general y de los países de Europa en particular, en especial, aquellos que son más vulnerables a cambios.

2. LOS FUNDAMENTOS DEL ESTADO DE BIENESTAR EN EUROPA

El Estado de Bienestar es un concepto acuñado en Europa¹ por el que los estados desarrollan sistemas de protección social que permiten garantizar unos servicios y prestaciones mínimas a los ciudadanos que, bajo el principio de contributividad, son los que deben financiarlo. En esta línea, el bienestar europeo se apoya en cuatro grandes

pilares, la sanidad, educación, servicios sociales asistenciales y prestaciones sociales contributivas como es el caso de las pensiones.

Dentro del ansiado proceso de convergencia socioeconómica entre los países europeos, destaca el gran interés por conseguir un Estado del Bienestar que permita a los ciudadanos gozar de un amplio abanico de derechos apoyados sobre las políticas sociales y laborales cuyos principales ejes son la mejora de las condiciones laborales (para alcanzar un mejor equilibrio entre las obligaciones y derechos de empleadores y empleados, la igualdad de oportunidades y la movilidad de los trabajadores), facilitar el acceso de todos al mercado de trabajo y proporcionar una serie de prestaciones sociales que posibiliten la protección de las personas frente a posibles contingencias, articuladas mediante el acceso a la sanidad, la educación y las prestaciones públicas (entre las que se encuentran las pensiones).

Uno de los principios fundamentales de la UE articulado a través del Tratado de Roma² es la eliminación de cualquier barrera para el libre movimiento de las personas dentro de los países miembros de modo que se ha legislado en esta línea diferentes reglamentos en materia de seguridad social para que los trabajadores (por cuenta ajena y propia) de un país que trabajen en otro Estado miembro, no pierdan los derechos acumulados en la seguridad social. Y para tal fin, existe un reglamento de coordinación³ que determina qué país debe dar cobertura en las prestaciones de la seguridad social cuando un trabajador tiene derechos adquiridos en varios, siendo el país donde trabaja o donde reside, si no hay empleo, el responsable, sin menoscabo de que cada país tiene un modelo diferente de seguridad social.

De acuerdo con el artículo 3 del Reglamento nº 883/2004 de la Unión Europea la seguridad social en todos los países debe cubrir prestaciones por enfermedad, maternidad, paternidad, vejez, invalidez, supervivencia, accidentes de trabajo, enfermedad profesional, viudedad, prejubilación, desempleo y ayuda a familiares.

Y dicha reglamentación se apoya en cuatro principios básicos: 1) Igualdad de trato, por la que todos los trabajadores de otros países miembro tienen iguales derechos y obligaciones que los del país de acogida; 2) Totalización, por la que el trabajador tiene derecho a que se le computen todos los periodos de trabajo, residencia o seguros generados en otros países; 3) Portabilidad, por la que las prestaciones de la seguridad social pueden recibirse en todo el territorio de la U.E⁴.; y 4) Única legislación, por la que cualquier ciudadano se encuentra cubierto por la legislación de un solo país en el que paga sus cotizaciones sociales, así se evitan abusos y prácticas desleales. Así pues, cualquier litigio que pueda existir entre los países por estos principios, serán coordinados y gestionados por la Autoridad Laboral Europea, que fue creada en 2019 mediante el Reglamento (UE) 2019/1149 con el objetivo de reforzar la movilidad laboral y garantizar que las normas asociadas se apliquen en los países miembro de forma eficaz y equitativa.



En cuanto a las prestaciones sanitarias, desde el año 2006 existe la Tarjeta Sanitaria Europea que facilita la asistencia en otro país en el caso de emergencias o imprevistos durante un periodo de estancia corto, siendo los costes derivados de dicha asistencia cubiertos por el país de origen del ciudadano.

De acuerdo con Hemerijck (2013), el modelo de bienestar europeo no es único, sino que se puede dividir en 4 submodelos de agrupados geográficamente.

- 1) Por un lado, el modelo nórdico, que se caracteriza por una elevada protección social financiada con altos impuestos que permite el acceso universal a las prestaciones públicas y se caracteriza por fomentar el gasto en políticas activas de empleo para la rápida inserción de los parados en el mercado laboral. Bajo este modelo, el Estado ofrece una elevada y amplia gama de protección a todos sin establecer apenas requisitos de acceso a las mismas. Se da en países como Noruega, Finlandia, Suecia y Dinamarca.
- 2) A continuación, se encuentra el modelo continental, característico del centro de Europa (Alemania, Austria, Bélgica, Polonia, República Checa, entre otros) que tiene elevado grado de protección social con escasos requisitos de acceso y que se financia con las contribuciones de las empresas y los trabajadores.
- 3) El modelo mediterráneo que se da en España, Italia, Portugal y Grecia, se basa en una estricta regulación del mercado laboral, bajos niveles de asistencia social (ya que la familia suele proporcionar estos servicios), donde la mayor parte de las pensiones son pagadas por el Estado.
- 4) El modelo anglosajón, típico del Reino Unido e Irlanda, se caracteriza por ofrecer unas prestaciones básicas y hacer que los individuos sean responsables de complementar las prestaciones tales como la pensión. La mayoría de los subsidios que reciben los ciudadanos se encuentran condicionados a la justificación de haber cubierto una serie de requisitos. El gasto público en este concepto es el más bajo en relación con el resto de modelos.

3. PRINCIPALES EJES DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Los sistemas de pensiones en Europa se apoyan en una serie de pilares que, de forma individual o conjunta, permiten que los ciudadanos que se jubilan puedan disponer de una pensión suficiente, es decir, con una cuantía que permita gozar de un nivel de vida adecuado incluso si el individuo no ha contribuido suficientemente y además que dicha pensión pueda ser percibida hasta el final de sus días.

La pensión es un elemento sustitutivo del salario que una persona recibe por su trabajo, aunque en este caso, la contraprestación tiene su origen en una serie de derechos generados por los individuos a través de cotizaciones sociales durante toda su vida

laboral. Sin embargo, no todas las personas pueden generar los derechos necesarios para recibir una pensión contributiva por lo que el Estado debería proporcionar un esquema asistencial que suministre un conjunto de prestaciones básicas para los mayores.

De acuerdo con Posen y Zettelmeyer (2019) los sistemas de pensiones se pueden dividir en dos grandes modelos, por un lado, los basados en sistemas de reparto en los que existe un acuerdo tácito mediante el cual las pensiones se financian mediante las contribuciones de los trabajadores actuales⁵, de modo que existe un mecanismo de solidaridad intergeneracional. Por otro lado, los sistemas de capitalización⁶, donde cada generación va acumulando fondos mediante contribuciones que son invertidos en el mercado y de los que se obtiene una rentabilidad. En este sistema, existe un proceso de acumulación de capital que permitirá pagar en el futuro las pensiones de aquellos que lo han generado.

De este modo, la sostenibilidad de los sistemas de reparto depende del crecimiento demográfico y la productividad mientras que la de los sistemas de capitalización lo hace en base a la rentabilidad financiera de los mercados en los que se invierten los fondos. Así pues, en el sistema de reparto existe un lazo generacional entre los trabajadores en activo y los jubilados ya que aquéllos pagan las pensiones mediante impuestos y contribuciones, mientras que en el de capitalización, ambas generaciones son independientes pues todo depende de la evolución de la economía y los tipos de interés (Börsch-Supan, 2019).

En esta línea, los sistemas de reparto se pueden clasificar en dos tipos, el modelo de Bismarck que instituyó el sistema de pensiones en Alemania en 1883 basado en la relación directa entre las contribuciones realizadas por el trabajador y la cuantía de la pensión que recibe y el modelo instituido por William Beveridge en 1942 (por encargo del gobierno inglés), donde las prestaciones sociales⁷ no están ligadas a los ingresos ni cotizaciones del trabajador, sino que tienden a ser de cuantía única para todos.

Estos dos modelos son sobre los que se apoyan los países de la UE, donde el Estado es un mero gestor de las prestaciones que reciben los ciudadanos en el caso del sistema de Bismarck, es decir, los regula y gestiona pero no los suministra, por lo que los ingresos que recauda por las contribuciones sociales, se destinan a empresas o instituciones privadas que son los prestadores finales. De este modo, el papel del Estado queda relegado a la provisión de unas rentas mínimas de carácter asistencial para aquellos que sean más vulnerables (Naczyk, 2016).

Por otra parte, bajo modelo de Beveridge⁸, cuyo origen se encuentra en el Reino Unido, es el Estado quien debe proporcionar todos los servicios de asistencia sanitaria y social, un hecho que contrasta con los principios del liberalismo económico, de carácter marcadamente individualista, bajo el cual cada persona debe responsabilizarse de la



financiación de sus necesidades de protección social mediante el trabajo y el ahorro a lo largo de su vida laboral.

A su vez, los sistemas de pensiones pueden ser de prestación definida o de contribución definida. El primer tipo es aquel en el que existe una correspondencia paramétrica entre la pensión que se recibirá en el futuro y las contribuciones realizadas por cada trabajador, mediante una serie de variables del modelo. Es decir, la cuantía final de la pensión es conocida de antemano y dependerá, entre otros, del salario y de los años de vida laboral computables (mediante una tasa de sustitución conocida) o una cuantía fija⁹. Sin embargo, los sistemas de contribución definida se basan en una serie de cotizaciones fijas que realizan tanto el empleado como el empleador donde se desconoce la cuantía final de la pensión que se recibirá.

Por tanto, la gran diferencia entre ambos tipos se apoya en quién asume el riesgo de la prestación a recibir, en el caso de la prestación definida, el riesgo cae sobre quien gestione la pensión¹⁰ mientras que, si es de contribución definida, el riesgo lo tomará el trabajador.

No obstante, la mayoría de los modelos de pensiones del mundo están articulados como una combinación adaptada de estos esquemas de pensiones (Börsch-Supan, 2019) con diferentes grados de modulación según las características socioeconómicas de cada país, como es el caso de Europa, donde se dan diferentes modelos que son una combinación de los anteriores, si bien todos se soportan sobre tres pilares. El primer pilar (asistencial o no contributivo) tiene como objetivo proporcionar una pensión mínima para aquellos que no han contribuido suficientemente al sistema de modo que puedan cubrir sus necesidades básicas, suele ser de carácter universal. El segundo pilar (obligatorio y contributivo) en el que las contribuciones están referenciadas al salario y determinarán la cuantía de la pensión en el futuro bajo una serie de normas. El tercer pilar (obligatorio o voluntario basado en la capitalización individual) que se fomenta como complemento a la pensión pública.

167

4. FACTORES SOCIODEMOGRÁFICOS EN EUROPA

4.1 El envejecimiento en Europa

El envejecimiento de la población es un fenómeno global que afecta a todos los países del mundo, sin embargo, no lo hace por igual, sino que depende de factores como la tasa de fertilidad, mortalidad y el grado de desarrollo de cada país, lo que genera un gran reto para las economías más avanzadas de cara al bienestar de los mayores, pues hay que adaptar los diferentes sistemas de los estados a las necesidades de una población cada vez más envejecida (Conde-Ruiz y González, 2013)¹¹. De todos los retos que tienen que hacer frente los sistemas de pensiones, el más complejo es el proceso de envejecimiento de la

población como consecuencia de las mejoras en las condiciones de vida, tanto las relativas a la salud como las de tipo socioeconómico, en especial en las regiones más avanzadas.

En la Unión Europea (UE-28) viven un total de 514.731.751 habitantes en 2020¹² de acuerdo con las estimaciones de Eurostat, de los que el 20,0% tienen 65 años o más frente al 17,3% que representaban en el año 2009. Es decir, que uno de cada cinco ciudadanos de la UE tiene 65+ años, lo que representa un total de 102,95 millones de habitantes. Se trata de una población que envejece junto a una mayor esperanza de vida a los 65 años que actualmente se sitúa en los 20 años para la UE-28 (18,2 años para los hombres y 21,5 años para las mujeres) mientras que hace 10 años este valor era de 18,9 años (16,9 años para hombres y 20,5 años para las mujeres), en línea con los datos que muestran los estudios de la OCDE, donde la esperanza de vida a los 65 años era de 13,66 años en 1960 y 19,84 años en 2020, lo que representa un aumento medio de 1,03 años por década.

De igual forma, el envejecimiento en Europa viene acompañado por una baja natalidad que está modificando estructuralmente la pirámide demográfica. La tasa de fertilidad en la UE-28 se sitúa en 1,56 hijos por mujer en 2018 según Eurostat y 1,66 en los países de la OCDE mientras que en 1960 era de 3,19 hijos por mujer. En esta línea, las mujeres europeas están retrasando su maternidad, mientras que actualmente tienen una edad media de 30,8 años cuando tienen su primer hijo, hace 10 años era de 29,7 años, lo que de nuevo muestra un retraso en la edad media de 1,1 años por década.

168

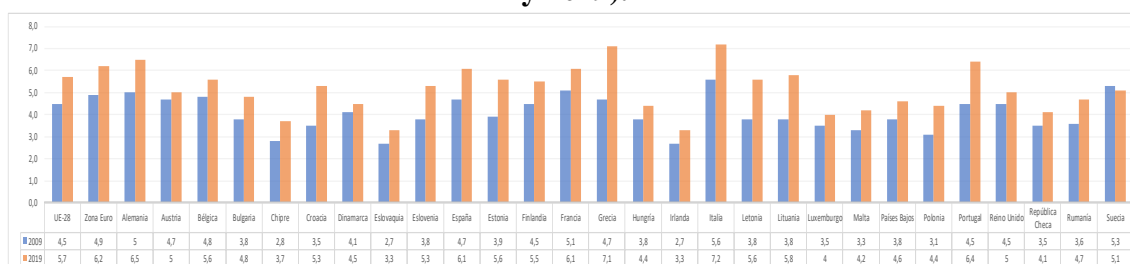
En la figura 1 se observa, para los países de la UE-28 la proporción de la población total que representaban los ciudadanos de 80+ años en el año 2009 y 2019 donde se observa que en una década ha habido un aumento significativo de dicho segmento de la población. En el caso de la UE-28 en el año 2009 había 4,5 mayores por cada 100 habitantes, mientras que en 2019 la proporción había aumentado a 5,7%, es decir, un incremento de 1,2pp., algo similar a la zona euro que con una población de 334,47 millones de habitantes en 2009 presentaba una proporción de 4,9 mayores de 80+ por cada 100 (16,39 millones) y en 2019, sobre una población de 342,8 millones de habitantes, el 6,2% que equivale a 21,25 millones de personas. Es decir, no sólo está aumentando el porcentaje de la población que tiene 80 años o más, sino que igualmente está creciendo el total de la población, por lo que el aumento en términos absolutos, en el periodo 2009 – 2019 ha sido de 4,864 millones de personas, lo que, a su vez, representa un incremento medio anual superior a las 486 mil personas.

En cuanto a los diferentes países, aquellos que tienen una mayor proporción de mayores en 2019 son Italia (7,2%), Grecia (7,1%), Alemania (6,5%), Portugal (6,4%), Francia (6,1%) y España (6,1%). En el lado opuesto se encuentran países como Irlanda (3,3%), Eslovaquia (3,3%) y Chipre (3,7%).



Las pensiones en la Unión Europea. Análisis de los principales retos para la convergencia en una economía post COVID

Figura 1: Porcentaje de la población de los países de la UE-28 con edad 80+ (2009 y 2019).

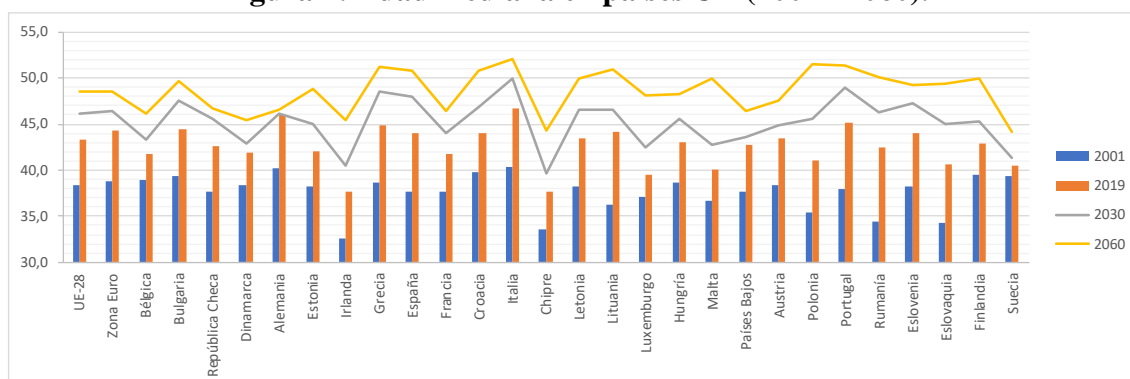


Fuente: Eurostat.

En esta línea, otro de los principales indicadores del envejecimiento de la población europea es la edad mediana, que como se puede observar (figura 2) muestra una tendencia creciente, siendo 38,3 y 38,8 años en la UE-28 y eurozona respectivamente en el año 2001, situándose para la UE-28 en 43,3 años (2019) y con valores de 46,1 años en 2030 y 48,6 años en 2060, es decir, un incremento de 10,3 años en el periodo 2001 – 2060, de acuerdo con las proyecciones realizadas por Eurostat. De igual forma, la zona euro también verá aumentada la edad mediana de la población, siendo de 44,3 años en 2019 y alcanzando los 46,4 años en 2030 y los 48,5 años en 2060.

169

Figura 2: Edad mediana en países UE (2001 - 2060).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Eurostat

En cuanto a los países que componen la UE, los que actualmente tienen una población más envejecida respecto de la media son Italia (46,7 años), Alemania (46,0 años), Portugal (45,2 años), Grecia (44,9 años), Bulgaria (44,5 años), Lituania (44,1 años), España (44,0 años), Croacia (44,0), Eslovenia (44,0), Letonia (43,5 años) y Austria (43,4). En el lado opuesto se encuentran países como Luxemburgo (39,5 años), Irlanda (37,7 años) y Chipre (37,7 años) con una población menos envejecida.

Asimismo, si se observan las proyecciones para los años 2030 y 2060, en el caso de la UE-28 la población alcanzará una edad mediana de 46,1 años en 2030 y 48,6 años en 2060 al igual que la zona euro que tendrá valores de 46,4 años y 48,5 años

respectivamente. Sin embargo, poniendo el foco sobre los diferentes países, se observa que el ritmo de envejecimiento será muy desigual entre ellos, destacando aquellos que aumentarán a mayor velocidad, como es el caso de Polonia que alcanzará una edad mediana de 51,5 años (2060) frente a los 41,0 años actuales, lo que representa un aumento, en términos absolutos, de 10,5 años. Igualmente destacan países como Malta (49,9 años en 2060), Eslovaquia (49,4 años), Luxemburgo (48,1 años), Irlanda (45,4 años), Rumanía (50,1 años) o Finlandia (49,9 años).

En cuanto a los países más envejecidos, conforme a la edad mediana, en 2060 cabe destacar Italia con 52,1 años, seguida de Polonia (51,5 años) seguido de Portugal (51,4 años), Grecia (51,2 años), Lituania (50,9 años), España (50,8 años), Croacia (50,8 años) y Rumanía (50,1 años). En cualquier caso, el envejecimiento de la población europea es un fenómeno generalizado pues, aunque países como Suecia (44,2), Chipre (44,3 años), Irlanda (45,4 años) y Dinamarca (45,4 años) sean los que menor edad mediana tengan en 2060 de todo el conjunto, también aumentan dicho valor incluso superando los 40 años.

4.2 Tasa de dependencia en Europa

170

Mientras que aumenta la esperanza de vida en Europa y disminuye la tasa de natalidad, se incrementa el envejecimiento de la población. Uno de los métodos para mostrar el paulatino envejecimiento en la UE es a través de un indicador demográfico llamado la tasa de dependencia, que muestra la proporción entre la población que tiene 65+ años y la población en edad de trabajar (entre 15 y 64 años). Conforme envejece una región, este indicador aumenta.

Conde-Ruiz y Alonso (2004) afirman que una sociedad envejecida no puede hacer frente a los compromisos adquiridos con los pensionistas futuros si cada vez hay menos gente que contribuye al sistema y más gente recibiendo recursos del mismo, a menos que aumente la carga impositiva o sea reformado el sistema.

La tasa de dependencia en la Unión Europea¹³ ha ido aumentando en los últimos años y de acuerdo con las proyecciones de Eurostat lo seguirá haciendo en los próximos. En la Tabla 1 se puede observar que dicha tasa se situaba en 2019 en un valor del 31,0% para el conjunto de la Unión Europea mientras que es de 32,2% para el caso de la zona euro. Sin embargo, la evolución prevista, considerando el escenario más probable de flujos de inmigración hacia Europa, muestra que la tasa de dependencia aumentará significativamente en los próximos 80 años situándose en el año 2100 en valores que duplican la situación actual, mostrando que habrá 57 personas jubiladas por cada 100 en edad de trabajar, es decir, se habrá pasado de algo más de 3 trabajadores por jubilado en 2019 a 1,75 trabajadores por jubilado, lo que pone de manifiesto la necesidad de llevar a cabo nuevas reformas en los sistemas de pensiones europeos por la sobrecarga de la población activa a la hora de mantener a los jubilados.



Las pensiones en la Unión Europea. Análisis de los principales retos para la convergencia en una economía post COVID

Dentro del análisis por países, cabe destacar que aquellos con una tasa de dependencia superior a la media de la UE-28 en 2019 son Alemania (33,2), Bulgaria (33,2), Croacia (31,6), Dinamarca (30,6), Eslovenia (30,5), Estonia (31,0), Finlandia (35,1), Francia (32,5), Grecia (34,6), Italia (35,7), Letonia (31,7), Portugal (33,9) y Suecia (31,9). Sin embargo, el incremento en la esperanza de vida y los cambios en la estructura demográfica de cada país, hacen que en 2050 algunos de ellos vean incrementar significativamente dicha tasa, como es el caso de Bulgaria (55,0), Croacia (52,5), Eslovaquia (51,4), Eslovenia (54,9), España (59,5), Grecia (62,6), Italia (61,5), Letonia (56,7), Lituania (56,5), Polonia (52,5), Portugal (62,8) y Rumanía (54,5).

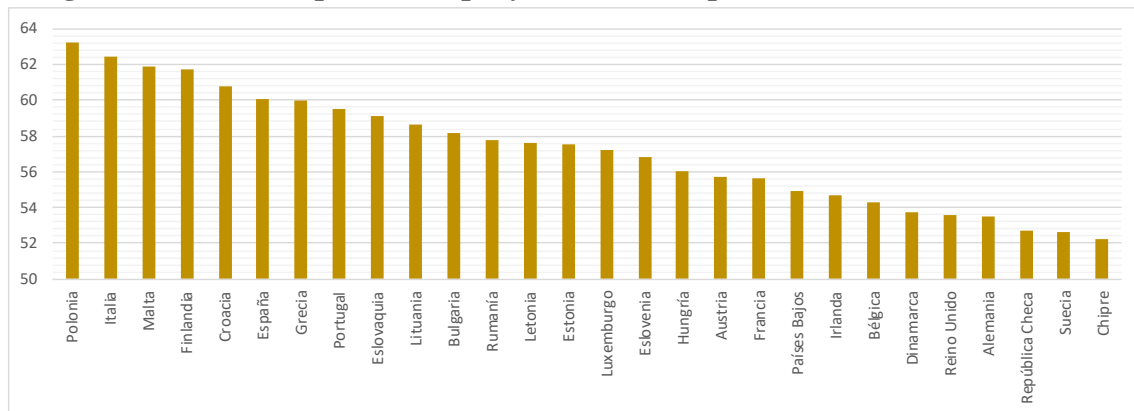
Tabla 1: Evolución y proyección de la tasa de dependencia en la UE-28 (2008 - 2100).

PAÍS	2008	2019	2050	2100
UE-28	25,5	31,0	49,9	57,3
Eurozona	26,9	32,2	52,6	57,0
Alemania	30,4	33,2	48,3	53,5
Austria	25,4	28,2	47,2	55,7
Bélgica	25,8	29,5	44,8	54,3
Bulgaria	25,8	33,2	55,0	58,2
Chipre	17,9	23,8	35,3	52,2
Croacia	26,7	31,6	52,5	60,8
Dinamarca	23,6	30,6	43,4	53,7
Eslovaquia	16,8	23,5	51,4	59,1
Eslovenia	23,3	30,5	54,9	56,8
España	23,8	29,5	59,5	60,1
Estonia	25,8	31,0	49,1	57,5
Finlandia	24,8	35,1	48,0	61,7
Francia	25,2	32,5	49,3	55,6
Grecia	28,0	34,6	62,6	60,0
Hungría	23,5	29,3	47,5	56,0
Irlanda	15,6	21,6	41,9	54,7
Italia	30,7	35,7	61,5	62,4
Letonia	25,7	31,7	56,7	57,6
Lituania	25,2	30,4	56,5	58,6
Luxemburgo	20,6	20,7	41,7	57,2
Malta	19,9	27,6	40,2	61,9
Países Bajos	21,8	29,5	44,8	54,9
Polonia	18,9	26,4	52,2	63,2
Portugal	26,6	33,9	62,8	59,5
Reino Unido	24,0	28,6	39,4	53,6
República Checa	20,6	30,4	49,8	52,7
Rumanía	22,6	28,1	54,5	57,8
Suecia	26,7	31,9	39,0	52,6

Fuente: Eurostat.

Por tanto, los países que mayor incremento tendrán en los próximos 30 años en la tasa de dependencia son Eslovaquia, España, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal y Rumanía, mientras que en el año 2100 (figura 1) los que alcanzarán mayores valores para este indicador demográfico son Polonia, Italia, Malta, Finlandia, Croacia, España, Grecia y Portugal, muchos de ellos del sur de Europa. De ellos, Italia es quien muestra mayor vulnerabilidad por tratarse de una economía grande y un elevado número de habitantes.

Figura 3: Tasa de dependencia proyectada en los países de la UE-28 (año 2100).



Fuente: Eurostat.

172

Por último, se debe indicar que dado que la población joven, en general no comienza su vida laboral a edades tempranas, debido a la prolongación de sus estudios y la dificultad en el acceso al mercado de trabajo, sería más correcto medir la tasa de dependencia de los mayores, considerando la población en edad de trabajar como aquellos que tienen una edad comprendida entre los 20 y 64 años, lo que daría una visión más realista del problema al que se enfrenta los sistemas de pensiones europeos, pues la tasa de dependencia resultante de este nuevo cálculo es algo mayor, siendo en el año 2019 de 33,8% y 35,0% para la UE-28 y la zona euro respectivamente. No obstante, dada la tendencia actual a que la vida laboral se extienda hasta los 67-70 años, según los países y desempeños, se debería ampliar la medida de dicha tasa de dependencia hasta esas edades.

4.3 El riesgo de pobreza entre los mayores

Se considera el riesgo de pobreza como aquella situación de un individuo cuya renta disponible equivalente, es decir, tras restar impuestos y deducciones, es inferior al 60% de la renta mediana disponible tras considerar las transferencias recibidas a nivel nacional. Se hace de esta manera para poder obtener indicadores relativos al nivel de renta de cada país.

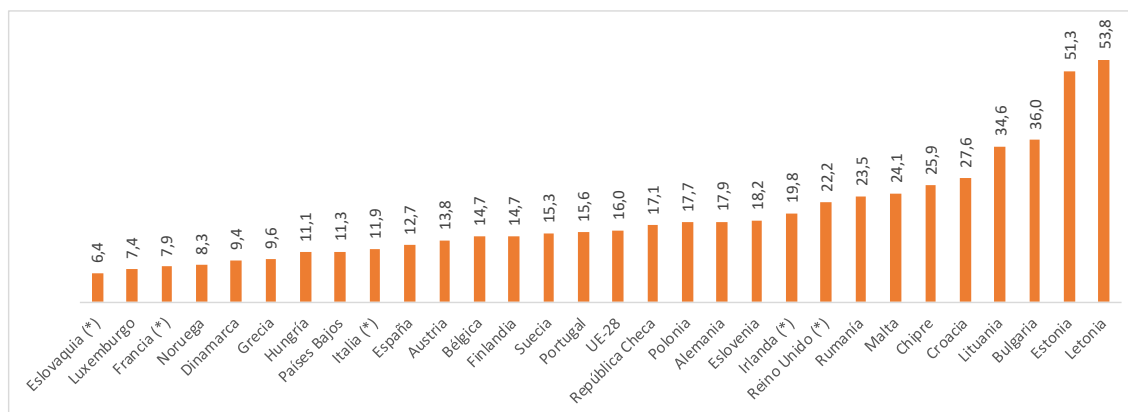
En los países miembro de la UE, la tasa de pobreza para los ciudadanos jubilados y mayores de 65 años se sitúa en un rango del 6,4% al 53,8% (figura 3). Según los datos proporcionados por EUROSTAT para el año 2019, el 21,4% de la población de la UE-28



se encuentra en riesgo de pobreza, siendo Bulgaria (32,5%), Estonia (24,3%), España (25,3%), Letonia (27,3%), Lituania (26,3%), Rumanía (31,2%), Croacia (23,3%), Chipre (22,3%), Portugal (21,6%) los países que se encuentran por encima de la media. Sin embargo, economías tales como las de los países nórdicos (Finlandia, Noruega, Dinamarca y Suecia) se encuentran en niveles más bajos, al igual que otros como Países Bajos (16,5%), Austria (16,9%), Alemania (17,4%) o Francia (17,9%), entre otros, se encuentran en las posiciones más favorables.

Ahora bien, los sistemas de pensiones de la UE deberían perseguir el objetivo de que los pensionistas reciban una pensión suficiente para mantener un nivel de vida adecuado al nivel de vida medio del resto de la población. Así pues, el riesgo de pobreza entre los jubilados mayores de 65 años en la UE28 (figura 3) se situó en 2019 en el 16%, donde contrastan países como Estonia (51,3%), Letonia (53,8%), Bulgaria (36,0%) y Lituania (34,6%) frente a otros como Luxemburgo (7,4%), Noruega (8,3%), Dinamarca (9,4%), Grecia (9,6%), Hungría (11,1%), Países Bajos (11,3%) y España (12,7%) entre otros. De igual forma, se observa la existencia de una brecha de género en este aspecto, ya que, en el caso de los hombres, la tasa de pobreza se sitúa en el 13,8% mientras que en las mujeres alcanza el 18,0%.

Figura 4: Tasa de pobreza de jubilados +65 años en países de la UE-28 (2019) (*)
Datos de 2018.



Fuente: Eurostat.

En cuanto a la evolución en los últimos 10 años, se observa un incremento de 1,3pp en la población de la UE28 en riesgo de pobreza¹⁴ mientras que las principales economías de la zona euro (Alemania, Italia, Francia, España) así como la mayoría de los países nórdicos (Noruega, Finlandia, Dinamarca)¹⁵ han mejorado sustancialmente dicha tasa, al igual que otros países tales como Chipre (-16,4pp), Grecia (-11,8pp) o Portugal (-4,8pp). Estos datos contrastan con los de otros países europeos que han evolucionado negativamente en cuanto al riesgo de pobreza entre los que destacan Estonia, Letonia y Lituania con incrementos de 34,6pp, 34,9pp y 24,7pp, respectivamente.

5. LA ECONOMÍA EUROPEA POST-COVID

5.1 El impacto de las crisis en una Europa heterogénea

Las crisis económicas y financieras impactan de forma muy profunda en la economía y en la sociedad y, por tanto, las pensiones no son ajenas a ello, por lo que ningún país ni ningún esquema de pensiones es inmune a los efectos de una crisis (Whitehouse, 2009). En general, hasta el momento se ha prestado poca atención a las implicaciones de las crisis para las pensiones en Europa (Casey, 2012) y quizás sea el momento de reflexionar acerca del futuro de las mismas tras la crisis que estamos viviendo en 2020 con consecuencias inciertas sobre la economía y la sociedad.

Una crisis tiene efectos diversos sobre la pensión de los ciudadanos, por un lado, aquellos que ya son pensionistas no verán afectados sus ingresos en la medida que dispongan de esquemas de prestación definidos públicos o bien privados en los que los gestores de los planes hayan garantizado el valor de los activos para poder hacer los pagos comprometidos. Sin embargo, aquellos que tengan esquemas de contribución definida o quienes vean ajustadas sus pensiones en base a la evolución de determinados índices de sostenibilidad podrían sufrir efectos negativos en la cuantía de su pensión ante una situación de crisis (Whitehouse et al., 2011). En esta línea, la OCDE (2020) afirma que la pandemia por COVID-19 está impactando negativamente en los esquemas de ahorro para la jubilación, lo que podría reducir la cuantía de las pensiones en el futuro.

De igual forma, existen numerosos estudios que muestran como las crisis económicas y financieras condicionan menores niveles de consumo de los hogares en los que viven personas que se encuentran cercanas a la jubilación de igual forma que hay una mayor tendencia a prolongar la edad de retiro (Hurd y Rohwedder, 2010; Shapiro, 2010; Chai et al. 2011).

Numerosas investigaciones han puesto de manifiesto el impacto de las crisis económicas en Europa sobre los sistemas de pensiones. La crisis del año 2008 que comenzó como un problema de crédito se transformó en una crisis financiera (con el rescate de algunos bancos en Europa) que a su vez se tradujo en una fuerte caída del empleo que conllevó a una crisis de deuda pública con el rescate de algunas de las economías europeas tales como Grecia e Irlanda en el año 2010, Portugal en 2011 y posteriormente Chipre en 2012 como efecto colateral de la situación de la economía helena. España, también en el año 2012 solicitó un rescate parcial de su sistema financiero que podía alcanzar los 100.000 millones de euros¹⁶. En aquel momento, las costuras de la UE fueron puestas a prueba, en términos de cohesión política y social, así como la fortaleza de la Unión Monetaria en la zona euro, donde se barajaba la posibilidad de que algunos de los países con necesidades financieras pudiesen salirse del euro para hacer frente a sus problemas pues podrían suponer un gran lastre en el proceso de recuperación europeo.



Así pues, en aquellos tiempos, la crisis financiera tuvo como consecuencia una crisis económica de la que a día de hoy no todos los países europeos se han recuperado plenamente y de nuevo, en 2020, nos encontramos con una situación de crisis económica derivada de la crisis sanitaria por la pandemia por COVID-19 que ha alcanzado a todos los rincones del planeta de forma desigual y con diferentes consecuencias económicas y sociales y que está golpeando con fuerza la economía europea, también de forma muy desigual, en la medida que los efectos sobre la caída en el PIB, déficit y deuda pública son muy diferentes, ya que cada país partía de una salud económica distinta y además ha desarrollado paquetes de estímulos fiscales muy diversos mientras que el BCE sigue impulsando su política monetaria para evitar una profunda destrucción del tejido empresarial y del empleo.

De acuerdo con las previsiones del FMI (2020), la economía mundial creció en 2019 un 2,8% del que el 1,7% corresponde a los países más avanzados y el 3,7% a los que se encuentran en desarrollo y países emergentes. El volumen del comercio mundial creció un 1,0% en ese periodo.

Como consecuencia de la crisis sanitaria y su transformación en crisis económica, las perspectivas han cambiado significativamente, en especial en Europa, lo que conlleva un aumento del gasto público, una caída abrupta de los ingresos públicos, aumentando el déficit y la deuda pública hasta niveles que se escapan de los objetivos del PEC¹⁷.

En la tabla 2 se observan las previsiones realizadas por el FMI (2020) en las que la economía mundial caerá un -4,4% en 2020 y repuntará un 5,2% en 2021. En el caso de la zona euro habrá una contracción del -8,3% en 2020 y una recuperación del 5,2% en 2021.

A nivel país, cabe destacar la importante caída de España en el año 2020 (-12,8%) seguida de Italia (-10,6%), Portugal (-10,0%), Francia (-9,8%), Reino Unido (-9,8%)¹⁸, Grecia (-9,5%) y Bélgica (-8,3%). Sin embargo, destacan algunos países en los que el impacto económico de la pandemia ha sido más reducido tales como Noruega (-2,8%), Irlanda (-3,0%), Polonia (-3,6%), Finlandia (-4,0%), Bulgaria (-4,0%), Dinamarca (-4,5%), Suecia (-4,7%) y Rumanía (-4,8%).

En cuanto a las previsiones de crecimiento para el año 2021, ninguna de las economías europeas consigue corregir la caída del año anterior por lo que será necesario esperar hasta finales del año 2022 para poder alcanzar los niveles de crecimiento económico pre-COVID y, aun así, es posible que no todos los países puedan lograrlo.

5.2 El desempleo y las pensiones.

Junto al debate central sobre la reforma de las pensiones en Europa, es clave tener en cuenta que cada país tiene diferentes tasas de desempleo, lo que a la larga condicionará los niveles de prestaciones recibidas en concepto de pensión, ya que las contribuciones

sociales serán diferentes en función de los niveles de paro y de la precariedad laboral, incluida la temporalidad. Aquellos trabajadores que se encuentran próximos a la jubilación son los que se ven más afectados por una situación de crisis económica o financiera ya que suelen ser los primeros en perder su empleo durante una recesión y los más vulnerables frente al desempleo de larga duración (Whitehouse, 2009; Chai et al., 2011).

Algunos autores como Sapir (2005) sugieren que una buena medida de un modelo social es aquella relacionada con la eficiencia del mismo en la medida que proporciona suficientes incentivos para conseguir una elevada tasa de empleo. Existen numerosas investigaciones que muestran evidencia empírica en cuanto a la relación negativa entre la tasa de desempleo y los salarios en términos reales y como la cuantía de la pensión se calcula sobre la base de las cotizaciones realizadas sobre el salario durante la vida laboral, la tasa de desempleo puede conllevar menores prestaciones en la jubilación (Peinado y Serrano, 2017).

Así pues, una situación de desempleo en aquellos trabajadores que tienen más de 55 años conlleva una disminución de sus contribuciones sociales que inicialmente pueden ser amortiguadas mediante la prestación pública por desempleo, pero que se agudiza en aquellos países con mayor tasa de paro y dificultad de acceso al mercado de trabajo. De esta forma, en el momento de la jubilación, el cálculo de la cuantía de la pensión se verá reducida al no haber cotizado durante los últimos años de su vida laboral, algo que es más preocupante en aquellos países de Europa donde se utiliza un menor número de años anteriores a la jubilación para el cálculo de la cuantía de la pensión.

De igual forma, uno de los efectos de cualquier crisis económica es el que tiene sobre el aumento de las tasas de desempleo y la disminución de las rentas derivadas del trabajo, lo que a su vez conlleva menores contribuciones de los trabajadores a la Seguridad Social y a los planes privados de pensiones (Chai et al., 2011) a lo que se suma el efecto sobre el menor valor de los activos gestionados por los fondos de pensiones como ocurrió en la crisis de 2008. En esta línea, Washington (2009) afirma que en Estados Unidos cuyos fondos de pensiones gestionaba la mitad de los activos de la OCDE y cuya rentabilidad cayó un 26% como consecuencia del efecto de la crisis sobre los mercados de valores. Y de igual forma ocurrió en las economías europeas, donde países como Irlanda tuvo una caída en el valor de los activos del 38%, Bélgica más de un 20% y otros países tales como Alemania, España, Noruega y Eslovaquia tuvieron pérdidas del 10%.

En línea con lo que sugiere la OCDE (2019) los países deberían diseñar un conjunto de incentivos fiscales estables y consistentes que fomenten el ahorro previsional de los trabajadores para cualquier nivel de renta que tengan. Asimismo, es necesario diseñar sistemas de pensiones equilibrados y diversificados que funcionen como red de seguridad para los pensionistas de modo que se puedan mitigar algunos de los riesgos del sistema.



Por otra parte, tal y como afirma Casey (2011), la política monetaria expansiva del Banco Central Europeo con tipos de interés negativos¹⁹, si bien está ayudando a la recuperación de los países tras la crisis, tiene consecuencias perversas sobre los planes de pensiones europeos, en concreto, la caída en los tipos de interés y, por tanto, en la rentabilidad de la renta fija.

En esta línea, asociado a la evolución de la economía, se puede observar las proyecciones de la tasa de desempleo para el año 2020 y 2021 (tabla 2) donde todos los países alcanzarán niveles de paro en 2021 superiores a los del año 2019. Algunos autores han mostrado el efecto negativo de las tasas de paro sobre el empeoramiento de las condiciones de las futuras cohortes de jubilados. Peinado y Serrano (2017) realizaron una investigación empírica en el mercado laboral de España y determinaron que existe una elasticidad negativa de -0,135 entre la tasa de paro y la cuantía de la pensión²⁰. Por ello, es importante destacar, que el mantenimiento de elevadas tasas de paro durante largos periodos de tiempo tendrá un fuerte impacto en la pensión a recibir en el futuro, un impacto que será mayor para aquellos que se encuentren en una edad cercana a la edad legal de jubilación. De igual forma, una elevada tasa de paro representa un coste de oportunidad para los ingresos públicos por cotizaciones.

177

Los países de Europa que mayores tasas de desempleo proyectado tienen en 2021 son Grecia (18,3%), España (16,8%), Italia (11,8%) y Francia (10,2%) mientras que otros países como Alemania (4,2%), Noruega (4,3%), Países Bajos (4,5%), Bulgaria (4,5%) y Hungría (4,7%) son los que muestran menores tasas.

De igual forma, la estructura del mercado de trabajo condiciona la capacidad de crecimiento de la economía a través de los salarios y la productividad. Numerosos estudios establecen la relación entre la temporalidad del mercado laboral, la productividad, los salarios o la tasa de desempleo (Doménech y García, 2010; Parisi, 2018; Ojala y Piöria, 2019). En la figura 5, se observa el porcentaje de empleos temporales en la UE-28 frente al total de empleos en el año 2019 según Eurostat donde la media de la región es del 13,6% de empleos temporales mientras que hay varios países con una tasa de temporalidad más acusada como es el caso de España (26,3%), Polonia (21,7%), Portugal (20,8%), Países Bajos (20,2%), Croacia (18,1%), Italia (17,1%), Francia (16,3%) con valores superiores a los de la Eurozona (15,8%).

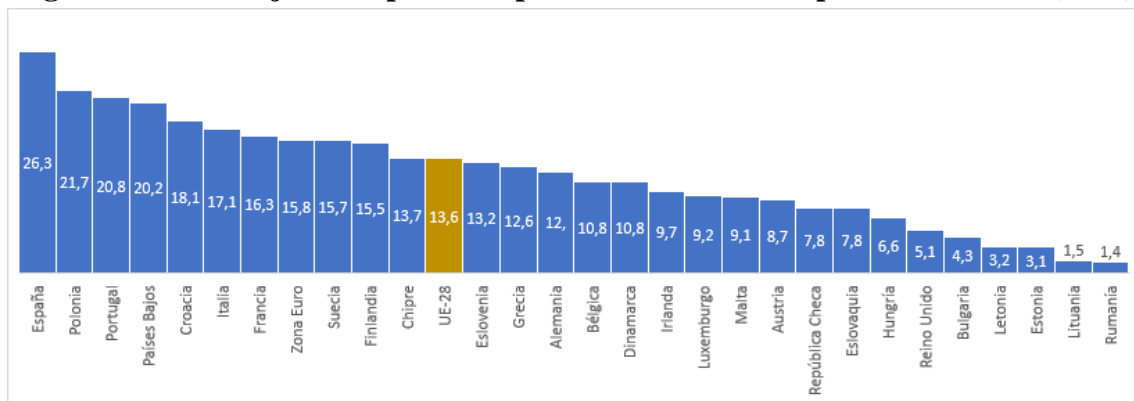
Tabla 2: Previsión de crecimiento del PIB y tasa de paro en países europeos 2019 - 2021 (%)

País/Area	PIB			Tasa de Paro		
	Real	Proyectada		Real	Proyectada	
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Mundial	2,8	-4,4	5,2	n.d.	n.d.	n.d.
Economías avanzadas	1,7	-5,8	3,9	n.d.	n.d.	n.d.
Zona euro	1,3	-8,3	5,2	7,6	8,9	9,1
Alemania	0,6	-6,0	4,2	3,1	4,3	4,2
Austria	1,6	-6,7	4,6	4,5	5,8	5,5
Bélgica	1,4	-8,3	5,4	5,4	6,1	7,6
Bulgaria	3,4	-4,0	4,1	4,2	5,6	4,5
Dinamarca	2,3	-4,5	3,5	5,0	6,2	6,0
España	2,0	-12,8	7,2	14,1	16,8	16,8
Finlandia	1,1	-4,0	3,6	6,8	8,4	8,6
Francia	1,5	-9,8	6,0	8,5	8,9	10,2
Grecia	1,9	-9,5	4,1	17,3	19,9	18,3
Hungría	4,9	-6,1	3,9	3,4	6,1	4,7
Irlanda	5,9	-3,0	4,9	5,0	5,6	6,2
Italia	0,3	-10,6	5,2	9,9	11,0	11,8
Noruega	1,2	-2,8	3,6	3,7	4,5	4,3
Países Bajos	1,7	-5,4	4,0	3,4	5,5	4,5
Polonia	4,1	-3,6	4,6	3,3	3,8	5,1
Portugal	2,2	-10,0	6,5	6,5	8,1	7,7
Reino Unido	1,5	-9,8	5,9	3,8	5,4	7,4
Rumanía	4,1	-4,8	4,6	3,9	7,9	6,0
Suecia	1,3	-4,7	3,5	6,8	8,7	9,3

Fuente: FMI (2020).

178

Figura 5: Porcentaje de empleos temporales sobre total empleo en la UE-28 (2019)



Fuente: Eurostat



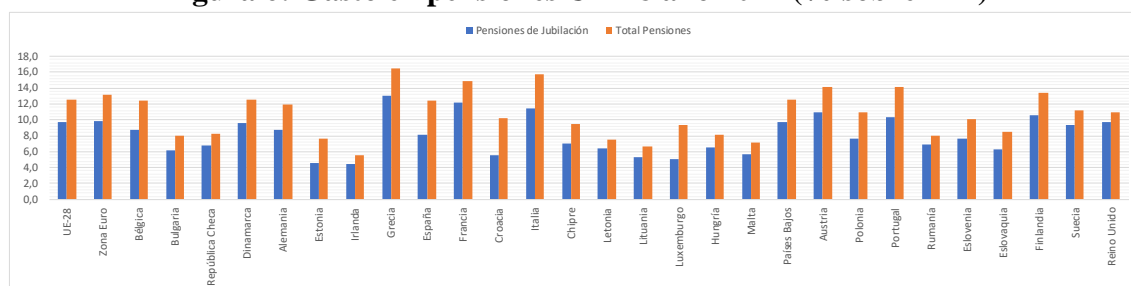
5.3 El gasto en pensiones en Europa

Uno de los principales factores que afectan al aumento del gasto público es la disminución de la productividad pues conlleva un mayor gasto en prestaciones sociales, entre las que se encuentran las pensiones (Posen y Zettelmayer, 2019).

De acuerdo con los datos de Eurostat el gasto total en pensiones en la Unión Europea en 2017 ascendió a un montante de 1,481 billones de euros²¹, de los que 1,102 billones corresponden al equivalente de la zona euro. En términos de proporción sobre el PIB, los anteriores datos equivalen al 12,5% y 13,2% respectivamente, lo que a su vez constituye una partida relevante en los presupuestos de los países.

En la figura 6 se puede observar, en relación al PIB, el gasto en el total de las pensiones y en las correspondientes a la jubilación para los países de la UE, donde destacan Grecia, Italia, Francia, Austria y Portugal entre las que más desembolsan por este concepto, mientras que en el lado opuesto se encuentran países como Irlanda, Estonia y Lituania.

Figura 6: Gasto en pensiones UE-28 año 2017 (% sobre PIB)



Fuente: Eurostat.

De acuerdo con Jimeno (2002) y Ruiz-Conde y Alonso (2004), el gasto en pensiones contributivas de jubilación en relación con el PIB se puede descomponer en tres factores. El primero es el factor institucional que está formado por la multiplicación de dos subfactores, el grado de cobertura de las pensiones, como el cociente entre el número de pensiones contributivas y el número de personas que tienen 65+ años y el índice de generosidad del sistema, que se mide por el cociente entre la cuantía media de la pensión contributiva entre la productividad media²². El segundo factor es el demográfico que viene determinado por la tasa de dependencia y el tercer factor está relacionado con las características del mercado de trabajo, medido a través de la inversa de la tasa de empleo.

$$\frac{\text{Gasto en Pensiones}}{\text{PIB}} = \frac{N^{\circ} \text{ de pensiones}}{\text{Población } 65+} \times \frac{\text{Pensión media}}{\text{Productividad media}} \times \frac{\text{Población } 65+}{\text{Población en edad de trabajar}} \times \frac{1}{\text{Tasa de empleo}}$$

De acuerdo con la citada expresión, la relación entre el gasto en pensiones respecto del PIB depende del comportamiento de dichos factores, si bien algunos de ellos no son

controlables, como es el caso de la tasa de dependencia. Por tanto, si se desea mantener estable el gasto en pensiones respecto del PIB en un entorno donde la tasa de dependencia está aumentando y lo hará mucho más en los próximos años, habrá que actuar sobre el resto de factores para compensar el efecto de aquélla. Para ello, o bien aumenta la tasa de empleo de la economía o bien se dificulta o retrasa el acceso a la pensión de jubilación para reducir la cobertura o bien se reduce la generosidad del sistema, es decir, la tasa de sustitución ya sea mediante el aumento de la productividad media o bien la reducción de la cuantía de la pensión media.

Hemerijck (2013) sugiere que el creciente aumento del gasto social en pensiones junto con la cada vez mayor presión fiscal que se vive en Europa está dando como resultado una nueva era de austeridad relativa. Si además incorporamos el efecto de la pandemia por COVID-19 en las cuentas públicas, el déficit de los países europeos se espera que aumente significativamente durante los años 2020 y 2021 conforme a las previsiones del FMI (2020).

Por otra parte, de acuerdo con Eurostat, las proyecciones de gasto en pensiones para la Unión Europea muestran un crecimiento sostenido, alcanzando el 11,3% del PIB europeo en el año 2020, el 11,9% en el año 2030, el 12,6% en 2040, el 12,8% en 2050 y el 12,9% en 2060, lo que representa un incremento de 1,6pp en los próximos 40 años, si bien algunos países tendrán aumentos superiores a la media, tales como Luxemburgo (+7,8pp), Chipre (+6,9pp), Bélgica (+3,5pp), Noruega (+3,3pp), Hungría (+3,2pp), España (+3,1pp), Países Bajos (+3,0pp), Alemania (+2,5pp) entre otros. No obstante, países como Dinamarca (-1,3pp), Portugal (-0,8pp) o Italia (-0,1pp) muestran tasas decrecientes.

5.4 La productividad del mercado de trabajo

La evolución del mercado de trabajo y la mejora en la productividad son elementos clave para la suficiencia y sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Algunos autores sugieren que la tasa de ocupación de una economía permite medir la bondad de un modelo social (Boeri, 2002; Sapir 2005). De igual forma, para mantener los niveles actuales de pensiones, dado el cambio sociodemográfico europeo, sería necesario aumentar significativamente la tasa de ocupación. Otros argumentan que la disminución de la productividad supone un riesgo importante en cuanto a la sostenibilidad y adecuación de los sistemas de pensiones (Holzmann 1999; Holzmann et al., 2003; Barr y Diamond, 2006; Davis y Hu, 2008; Börsch-Supan, 2019). Este efecto es mucho más directo en el caso de los sistemas de pensiones basados en el reparto, pues dicho modelo se apoya en la evolución demográfica y en la productividad del mercado de trabajo ya que, si las siguientes generaciones son más productivas, los pensionistas disponen de más fondos para repartir (Posen y Zettelmeyer, 2019).



Por otra parte, para compensar cualquier posible recorte en las prestaciones contributivas, en especial las basadas en sistemas de reparto, será necesario incrementar el volumen de las contribuciones sociales, algo que sólo puede llevarse a cabo mediante aumento en la tasa de empleo de la economía, aumento de la cuota de contribución o bien aumento de los salarios. Ahora bien, la tasa de contribución obligatoria ya es muy elevada alcanzando una media en la UE-28 del 22,5% de acuerdo con los datos de la OCDE (2019), si bien algunos países tienen valores superiores²³, tales como Países Bajos (40,5%), Italia (33,0%), España (28,3%), República Checa (28,0%), Francia (27,5%) y Polonia (27,5%), entre otros.

Tal y como afirman Posen y Zettelmeyer (2019) una disminución de la productividad conlleva un menor crecimiento de los salarios reales, demostrando la evidencia empírica que un aumento del 1% de la productividad ha conllevado incrementos entre el 0,65% y hasta el 1% en los salarios reales, por lo que existe una fuerte relación entre productividad y salarios. En esta línea, el aumento de los salarios está ligado al crecimiento económico y ambos factores están enlazados con el incremento de la productividad del mercado de trabajo, de modo que, una mejora en la productividad conllevará mayores salarios lo que a su vez determinará mayores contribuciones sociales y mejoras en la cuantía de la pensión a percibir. De esta forma, el grado en que una caída en la productividad influye en la distribución de los ingresos entre los jóvenes y los mayores dependerá en gran medida de la relación entre las contribuciones y las prestaciones (Börsch-Supan, 2019).

181

Los datos de EUROSTAT muestran que la media de la productividad en la UE-28 ha ido aumentando en los últimos años se situaba en 2018 en 33,46 euros por hora trabajada frente a los 30,52 euros del año 2008. En la zona euro, la productividad era de 38,46 euros y 35,22 euros respectivamente. Ahora bien, existen gran dispersión en esta variable entre los países, destacando los que tienen los valores superiores a la media tales como Noruega (81,47 €), Irlanda (63,16 €), Dinamarca (57,3 €), Bélgica (48,55 €), Países Bajos (48,23 €), Francia (47,36 €), Suecia (47,25 €), Alemania (43,75 €), Austria (41,37 €) o Finlandia (40,81 €) entre otros. En el lado opuesto destacan Bulgaria (6,78 €), Rumanía (9,57 €), República Checa (17,56 €), Portugal (17,62 €) o Grecia (19,69 €).

6. LOS RETOS DE LA SOCIEDAD EUROPEA

El impacto de la crisis del COVID-19 está siendo desigual en cada uno de los países de la UE-28 así como sus consecuencias a medio y largo plazo, lo que ha puesto en marcha un debate supranacional en relación a la solidaridad entre los europeos para analizar la posibilidad de llevar a cabo políticas fiscales de redistribución de la riqueza entre los países ricos y pobres de Europa, lo que iría en la línea de mayor cohesión social que buscan los principios de la UE. La puesta en marcha de diferentes mecanismos de ayuda a los países necesitados (como el Fondo de Recuperación, SURE, MEDE, entre otros) es

un primer paso en ese camino donde algunos autores reflexionan acerca de la viabilidad económica de dichas medidas, así como la política.

Durante muchos años, numerosos expertos han debatido acerca de la frontera cambiante entre lo público y lo privado, en especial en lo que se refiere a las políticas sociales. A día de hoy, el debate sigue abierto si bien muchos consideran que la provisión del Estado del Bienestar a los ciudadanos conlleva el diseño de una serie de políticas sociales públicas que fomenten la cohesión social y la reducción de la pobreza (Pavolini y Seeleib-Kaiser, 2018). Sin embargo, en los últimos años ha aparecido numerosa literatura acerca de la importancia que tienen los planes privados ocupacionales en el desarrollo del Estado de Bienestar europeo (Seeleib-Kaiser y Fleckenstein, 2008; Ebbinghaus, 2011).

Otro de los debates que se encuentran abiertos es el relativo a los elevados flujos de inmigrantes que llegan a Europa y el establecimiento de posibles requisitos de acceso a las prestaciones y servicios del Estado de Bienestar que son financiados mediante los impuestos y las contribuciones de los residentes. En esta línea, Mau (2005) realizó una investigación para determinar el grado en que los ciudadanos europeos estaban a favor de construir un sistema de bienestar europeo basado en la redistribución de la riqueza entre países, considerando las diferencias socio-estructurales de cada país y su posicionamiento acerca del proceso de integración social y política. El resultado de la investigación dio como resultado que los ciudadanos no estaban de acuerdo con la idea de integración en esta línea, poniendo de relieve diferentes problemas sociales y políticos. Sin embargo, los flujos de inmigrantes pueden ser muy necesarios, en especial en aquellos países con baja tasa de desempleo y de natalidad, donde la mano de obra joven contribuya a sostener la financiación de las pensiones.

En el caso de Europa, los sistemas de pensiones no son homogéneos, pero se agrupan en tres grandes bloques, los de los países del sur de Europa que se apoyan en sistemas contributivos y pensiones públicas (España, Francia, Italia, Portugal) y los del norte de Europa que apuestan más por pensiones mínimas de carácter asistencial complementadas con sistemas privados (Países Bajos, Suecia, Reino Unido) que parecen ser las que van ganando terreno en el debate europeo. Por último, los países del centro de Europa están realizando diversas adaptaciones hacia un esquema mixto entre los anteriores introduciendo lentamente los sistemas de capitalización tras décadas donde los sistemas públicos con contribución obligatoria y de reparto han sido la tónica generalizada.

Por otra parte, en varios países europeos está aumentando la influencia de los planes ocupacionales en la financiación de los sistemas de pensiones. Tal y como sugiere Natali (2018), dichos planes ocupacionales posibilitan una mayor influencia de los mercados financieros en la provisión de las pensiones mediante la participación de las instituciones y agentes financieros en los sistemas de pensiones, lo que conlleva a complejas relaciones entre el Estado, los empleadores y los sindicatos. En algunos países como Países Bajos,



los planes ocupacionales colectivos son una parte central del sistema de pensiones y se encuentran cada vez más influenciados por los mercados financieros (Natali, 2018).

7. CONCLUSIONES

La UE debería caminar hacia un modelo único común buscando la convergencia hacia un sistema común de protección de la Seguridad Social para todos los países pensando en lo que nos une y no lo que nos separa, de modo que se podría regular y parametrizar considerando los retos demográficos que todos sufren y se facilitaría la mayor movilidad de los trabajadores entre los países. Sin embargo, los países de la UE-28 no parten de la misma posición en cuanto al futuro de los sistemas de pensiones, pues difieren en factores clave tales como los niveles de envejecimiento, natalidad, tasa de dependencia, déficit y deuda públicos, presión fiscal, productividad y temporalidad laboral, entre otros.

Aquellos países que sólo tienen pensiones públicas deberán reformar su estructura para adecuarla a los cambios sociodemográficos que ocurrirán en los próximos años y para ello los pensionistas deberán disponer de sistemas que complementen las pensiones actuales para poder tener un nivel de vida similar al que tenían al final de su vida laboral. Por tanto, será necesario que todos los países, en especial aquellos que sólo ofrecen sistemas de pensiones públicos, diseñen esquemas de varios pilares entre los que se encuentran aquellos que incentivan el ahorro privado previsional desde el inicio de la vida laboral.

La crisis económica en Europa causada por la pandemia por COVID-19 está poniendo a prueba las costuras de la UE y de la verdadera integración económica y fiscal. El debate sobre los mecanismos de recuperación se centra en el consenso de todos los países y en la idea de que hay que caminar juntos hacia un mismo destino. La crisis ha acelerado el proceso de reforma de los sistemas de pensiones forzando a los gobiernos europeos a revisar sus esquemas con medidas que hasta el momento no se habían atrevido a tomar (Casey, 2012). Si bien, desde la anterior crisis, ya se estaban reformulando los sistemas de pensiones, a través de cambios paramétricos y no paramétricos, más por los cambios demográficos que por los económicos, ahora se vuelve a dar una vuelta de tuerca, en especial, en los países más afectados económicamente por la pandemia que ven cómo el gasto en pensiones públicas representa una proporción del gasto público cada vez más elevada.

De la misma forma que tras la revolución industrial o tras la 2ª Guerra Mundial, nacieron los sistemas de protección social de Bismarck y Beveridge como consecuencia de experiencias que sacudieron a Europa y que han articulado los grandes cambios y reformas de los sistemas de pensiones durante el siglo XX, ahora que nos encontramos ante cambios políticos, económicos, sociales y tecnológicos disruptivos, en parte por la

llegada de la pandemia por COVID-19 que es un nuevo golpe para la sociedad europea y la digitalización de la economía, además de las corrientes sociales globalistas o la agenda 2030, el envejecimiento de la población y el aumento exponencial en el número de jubilados de los próximos 30 años, junto con las tecnologías que favorecen la automatización y robotización de los procesos de negocio en el siglo XXI, será necesario que la UE desarrolle un nuevo modelo de protección social supranacional en el que se encuentren inmersos todos los trabajadores, fomentando así la convergencia de todos los sistemas actuales y acelerando el proceso de unión completa.

BIBLIOGRAFÍA

BARR, N., y DIAMOND, P. (2006): “The economics of pensions”. *Oxford review of economic policy*, 22(1), 15-39.

BÖRSCH-SUPAN, A. (2019): *The Impact of a Productivity Slowdown on Pension Systems in Europe*. En POSEN, A. S., y ZETTELMEYER, J. (EDS.). (2019): *Facing Up to Low Productivity Growth*. Peterson Institute for International Economics.

CASEY, B.H. (2012): “The implications of the economic crisis for pensions and pension policy in Europe”. *Global Social Policy* 12(3), 246–265.

CHAI, J., MAURER, R., MITCHELL, O. S., y ROGALLA, R. (2011): *Lifecycle impacts of the financial and economic crisis on household optimal consumption, portfolio choice, and labor supply* (No. w17134). National Bureau of Economic Research.

CONDE-RUIZ, J. I., y ALONSO, J.: *El futuro de las pensiones en España: Perspectivas y lecciones* (No. 2004-03). FEDEA.

CONDE-RUIZ., J.I.; GONZALEZ, C. (2013): “Reforma de pensiones 2011 en España”. *Hacienda Pública Española*, 204, 9-44.

DAVIS, E. P., y HU, Y. W. (2008): “Does funding of pensions stimulate economic growth?” *Journal of Pension Economics & Finance*, 7(2), 221-249.

DOMÉNECH, R., y GARCÍA, J. R. (2010): *¿Cómo conseguir que crezcan la productividad y el empleo, y disminuya el desequilibrio exterior?.* WP Economic Research Department.

EBBINGHAUS, B. (2011): “The role of trade unions in European pension reforms: From ‘old’ to ‘new’ politics?”. *European Journal of Industrial Relations*, 17(4), 315-331.



- EUROSTAT. *European Commission Statistics Database*. Obtenido de <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main>. [Consulta: 05-10-2020].
- HEMERIJCK, A. (2013): *Changing welfare states*. Oxford University Press.
- HOLZMANN, R. (1999): "On the economic benefits and fiscal requirements of moving from unfunded to funded pensions". *The Welfare State in Europe*, 139-96.
- HOLZMANN, R., ORENSTEIN, M., & RUTKOWSKI, M. (EDS.). (2003): *Pension reform in Europe: process and progress*. The World Bank.
- HURD, M. AND S. ROHWEDDER (2010): *The Effects of the Economic Crisis on the Older Population*. MRRC Working Paper 2010-231.
- JIMENO, J. F. (2002): *Incentivos y desigualdad en el sistema español de pensiones contributivas de jubilación* (No. 2002-13). FEDEA.
- MAU, S. (2005): "Democratic demand for a social Europe? Preferences of the European citizenry". *International Journal of Social Welfare*, 14(2), 76-85.
- NACZYK, M. (2016): Unemployment and Pensions Protection in Europe: the Changing Role of Social Partners—UNITED KINGDOM. *OSE Paper Series, Research Paper*, (22).
- NATALI, D. (2018): "Occupational pensions in Europe: Trojan horse of financialization?". *Social Policy & Administration*, 52(2), 449-462.
- OCDE (2019): *Pensions at a Glance 2019, OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.
- OCDE (2020): *Retirement Savings in Time of COVID-19*. OECD Publishing, Paris.
- OJALA, S., y PYÖRIÄ, P. (2019): "Precarious work and the risk of receiving a disability pension". *Scandinavian journal of public health*, 47(3), 293-300.
- PARISI, M. L. (2018): *Labour Productivity, Temporary Work, and Youth Unemployment: The Experience of Southern Europe*. In *European Youth Labour Markets* (pp. 175-187). Springer, Cham.
- PEINADO, P., y SERRANO, F. (2017): "Unemployment, wages and pensions". *International Review of Applied Economics*, 31 (5), 670-680.

PAVOLINI, E., y SEELEIB-KAISER, M. (2018): “Comparing occupational welfare in Europe: the case of occupational pensions”. *Social Policy & Administration*, 52(2), 477-490.

POSEN, A. S., y ZETTELMEYER, J. (EDS.). (2019): *Facing Up to Low Productivity Growth*. Peterson Institute for International Economics.

SHAPIRO, M. D. (2010): *The Effects of the Financial Crisis on the Well-Being of Older Americans: Evidence from the Cognitive Economics Study*. MRRC Working paper 2010- 228.

SEELEIB-KAISER, M., y FLECKENSTEIN, T. (2008): *The Political Economy of Occupational Family Policies: Comparing Workplaces in Britain and Germany* (Barnett Papers in Social Research 4).

WHITEHOUSE, E. (2009): “Pensions during the crisis: Impact on retirement income systems and policy responses”. *The Geneva Papers on Risk and Insurance-Issues and Practice*, 34(4), 536-547.

WHITEHOUSE, E., D’ADDIO, A. C., y REILLY, A. (2011): *Evaluating Adequacy and Sustainability of Pension Systems*. Working Party on Social Policy, ELSA/ELSA/WP1/RD (2011), 3.

186

REFERENCIAS

¹ El origen del concepto se encuentra en el siglo XIX (1883) en Alemania bajo el modelo de Bismarck que se basa en la equidad, solidaridad y universalidad de las prestaciones de la Seguridad Social.

² Sobre la base del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea.

³ Reglamento (CE) nº 883/2004 y sus reformas a través de los Reglamentos (CE) nº 987/2009 y 988/2009.

⁴ Existen algunas prestaciones en las que no se cumple este principio como las prestaciones por cuidados de larga duración, por cuidado de hijos o por desempleo.

⁵ También conocidos como sistemas PAYG (Pay As You Go).

⁶ Conocidos como sistemas “Fully Funded”.

⁷ En general, las prestaciones sociales dentro del Estado de Bienestar en Europa incluyen, al menos, la asistencia sanitaria, desempleo, enfermedad y jubilación.

⁸ William Beveridge (1879-1963). Su informe “*Social Insurance and Allied Services*” apoyaba la idea del Estado como responsable de construir y organizar las instituciones necesarias para acabar con la



pobreza y desigualdad social dentro del modelo capitalista y en el entorno británico de una economía liberal.

- ⁹ En el caso de seguir el sistema de Bismarck, la cuantía estará relacionada con los ingresos del trabajador y sus aportaciones al sistema y en el caso de Beveridge será una cuantía fija.
- ¹⁰ En los sistemas públicos de pensiones bajo este modelo, el gestor suele ser el Estado.
- ¹¹ Conde-Ruiz, J.I.; Gonzalez, C. (2013): “Reforma de pensiones 2011 en España”. *Hacienda Pública Española*, 204, 9-44.
- ¹² Dato correspondiente a 1 de enero de 2020 en el que se incluye la población del Reino Unido para poder realizar comparaciones temporales.
- ¹³ La tasa de dependencia es un indicador demográfico que mide la proporción entre población inactiva y activa. En los datos de Eurostat muestra la relación entre el número de personas con una edad de 65 o más años y las que tienen una edad comprendida entre los 15 – 64 años.
- ¹⁴ Por género, el incremento ha sido de 1,0pp en hombres y 1,5pp en mujeres.
- ¹⁵ En el caso de Suecia, el riesgo de pobreza ha empeorado, pasando del 14,8% de la población en 2010 hasta el 15,3% en el año 2019. Noruega ha mejorado en el periodo 4,9pp, Dinamarca un total de 8,4 pp y Finlandia 3,8pp.
- ¹⁶ Según el Banco de España, hasta el año 2019, las ayudas financieras comprometidas para el rescate de algunas entidades financieras fue de 65.725 millones de euros, de los que se habían recuperado 5.225 millones de euros y se estimaba que se podrían recuperar otros 9.560 adicionales.
- ¹⁷ Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- ¹⁸ Aunque el Reino Unido está negociando el proceso del Brexit y, por tanto, fuera de la UE28, se considera dentro de los análisis a efectos comparativos.
- ¹⁹ La rentabilidad del bono alemán a 10 años era del -0,657%, para el bono a 5 años del -0,802% y para el bono a 9 meses del -0,702% (datos de fecha 18/10/2020 y fuente: <https://es.investing.com/rates-bonds/european-government-bonds>) y la Facilidad de Depósito del BCE era del -0,50%.
- ²⁰ Esta elasticidad implica que un aumento del 1% en la tasa de desempleo conlleva una reducción del -0,135% en la pensión a recibir, tal y como indican los autores.
- ²¹ De acuerdo con Eurostat, en 2017, el gasto total en pensiones (incluye pensiones de jubilación, incapacidad permanente y restantes) fue de 1.481.378 millones de euros.
- ²² Los autores utilizan como medida de la productividad media el PIB por ocupado.
- ²³ En términos nominales, antes de deducciones fiscales. La tasa efectiva puede ser igual o menor dependiendo de la legislación de cada país, aunque en la mayoría coinciden tasa nominal y efectiva.

