

Las pensiones en la Unión Europea

Con este artículo pretendemos dar a conocer cómo ha evolucionado en la última década y qué características tienen los sistemas comunitarios en el momento actual, en aspectos tan destacados como la financiación, qué criterios se utilizan en la revalorización, cómo se calcula la cuantía de la pensión inicial, qué reflexiones se han realizado sobre la edad de jubilación y, en general, sobre las pensiones de jubilación, invalidez y viudedad.

La referencia se hace exclusivamente a los países de la Unión Europea y, aunque sea obvio recordarlo, se debe a que nuestro desarrollo social y económico en el presente y, aún más en el futuro, está estrechamente vinculado a este espacio europeo, en donde es una realidad la libre circulación de bienes, personas servicios y capital. Esta realidad ha de tener, sin duda, una gran incidencia económica, social y demográfica en el futuro de nuestro país y, evidentemente, en el de la propia Seguridad Social.

Características de los sistemas

Los modelos de Seguridad Social existentes en los países comunitarios o bien se han inspirado en el *Bismarckiano* o en el de *Beveridge*. Sin embargo, aún cuando en el momento de su implantación se ajustaban con mayor o menor fidelidad a los principios de uno u otro modelo, su posterior desarrollo, aunque sigan respetándose sus orígenes, han discurrido por caminos distintos. Lo que se puede afirmar desde el primer momento es que no existe actualmente en el ámbito comunitario ningún país con un sistema de Seguridad Social puramente bismarckiano ni tampoco puramente de Beveridge. Los países que optaron por el sistema de Bismarck han tendido hacia el modelo de Beveridge, y los que se inspiraron en éste, han evolucionado hacia el de Bismarck.

El modelo de Bismarck, al menos en su origen, era financiado por las cotizaciones de los trabajadores/as y de los empresarios. Sin embargo, la característica más destacada no es la que se refiere a su campo de aplicación personal -sólo están comprendidos los trabajadores/as-, sino, sobre todo, a las prestaciones, que pretenden ser sustitutivas del salario (proporcionales). Es el modelo que se le ha denominado por la doctrina como *modelo contributivo*, aunque últimamente ese término va perdiendo expresividad por la alta participación del Estado en su financiación, y porque algunas de sus prestaciones son financiadas exclusivamente vía impuestos, habiendo sido generalizadas a toda la población.

El modelo de Beveridge, financiado mediante cuotas uniformes (prestación contributiva), y que protege a toda la población (*modelo universal*), no pretende ser sustitutivo del salario previo, sino que la prestación es uniforme para toda la población.

Es necesario anticipar antes de proseguir que ni uno ni otro sistema se pueden encontrar en su pureza primitiva, ya que actualmente ni el sistema contributivo originario ha limitado su campo de aplicación a los trabajadores/as asalariados, ni es financiado exclusivamente a través de cuotas; incluso determinadas prestaciones tienen las características del sistema universal (se han ampliado a toda la población y financiadas a través de impuestos). A su vez, el sistema universal no ha podido resistir a las demandas de la población activa, y combina sus características propias con la de los sistemas contributivos. Por ello hay que advertir que, cuando se hace mención a que en un determinado país europeo el modelo de

Seguridad Social se corresponde con uno u otro, dicho encuadramiento hay que entenderlo con todo tipo de reservas.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, entre los países en los que el modelo se define como contributivo se encuentran Francia, Italia, Bélgica, Alemania, Portugal, Grecia, Luxemburgo y España, y entre los que se definen como universales, se encuentran Dinamarca, Reino Unido, Países Bajos e Irlanda.

El contexto económico

El comportamiento del nivel de protección alcanzado se ha manifestado de una forma más o menos estable durante los años 80 en todos los países de la UE. En una situación económica difícil se adoptaron decisiones sobre salarios y Seguridad Social que, en la mayoría de los casos, fueron favorables para la evolución de la protección social. Incluso se puede hablar

de una mejora de la protección social. Incluso se puede hablar de una mejora de la protección social, especialmente de *eficiencia social* en favor de las personas más desfavorecidas. Con la adopción de determinadas medidas y de una administración más rigurosa, *el modelo europeo* ha podido ser mantenido en su integridad.

El crecimiento del gasto en protección social en relación con el PIB evolucionó de forma continua hasta la primera mitad de los años 80. Al final de la década de los años 80, se alcanzó un nivel de protección del 25% del PIB de promedio en la UE.

La situación económica también había cambiado respecto de los años 70. Al principio de los años 80 se manifiesta una crisis económica espectacular, que tiene su reflejo, y durante algún tiempo, por el bajo crecimiento económico, así como por el aumento del número de desempleados, marcando un porcentaje histórico. La situación mejora después del año 85: el crecimiento económico aumenta rápidamente, se crearon muchos nuevos puestos de trabajo, sin embargo no los suficiente como para

hacer desaparecer el desempleo.

Derivado de la situación económica, se intensificó el control sobre los gastos de protección social en la mayoría de los países de la UE, así mismo se pretendió la eficacia del gasto en protección social. Se prestó especial importancia a los factores exógenos que presionan sobre el crecimiento del gasto en Seguridad Social, tales como los factores demográficos la evolución tecnológica en los tratamientos médicos o el comportamiento de los beneficiarios que demandan la atención social.

Igualmente, durante los años 80 se tomó conciencia de que los problemas relacionados con el empleo deben ser considerados por la Seguridad Social. En relación con la financiación se intentó que se redujera la participación de las empresas en la financiación de la Seguridad Social y se implantaron medidas para la creación de empleo. Así, en algunos países se incrementó la participación del Estado en la financiación de la Seguridad Social (Bélgica, Grecia y España, entre otros); en otros, se redujo la cotización empresarial para favorecer la contratación de jóvenes (Francia, Bélgica, España) y, en otros, se produjo una reducción en determinados sectores de la producción (tal es el caso de Italia). En el Reino Unido se llevó a cabo una reestructuración de los tipos de cotización, de tal forma que se redujo la progresividad de la cotización de los trabajadores con menores ingresos, incentivando así la contratación de este tipo de trabajadores. En Francia se implantó una cotización generalizada sobre la totalidad de los ingresos.

El futuro de las pensiones en los años 80 cobró especial relevancia en la discusión pública. Aún cuando el envejecimiento de la población en los años 80 aumenta con distinta intensidad en los países comunitarios, a largo plazo resulta evidente que se producirá un aumento del porcentaje de las personas mayores de 65 años de edad en relación con la población.

La financiación de las prestaciones

Los modelos de financiación de los sistemas de la Seguridad Social responden a la concepción originaria del sistema: el modelo proporcional a los ingresos se financia, proporcionalmente, mediante cotizaciones y, en el modelo universal, la financiación se lleva a cabo mediante impuestos. Los impuestos tienen mayor importancia en los modelos con sistemas universales que en los proporcionales. Una excepción la constituyen los Países Bajos, ya que, siendo las pensiones derivadas de un sistema universal, su financiación es a través de cotizaciones y con cargo exclusivamente de los trabajadores. La financiación a través de impuestos más alta corresponde a Dinamarca con el 80% aproximadamente; en Irlanda es del 66%, en el Reino Unido y Grecia, el 50%; en España, Bélgica y Luxemburgo, en torno al 30%; en Alemania y Francia, algo más del 25%; y en los Países Bajos, poco menos del 20%. Conviene reseñar la diferencia existente entre Dinamarca y los Países Bajos, es decir, entre dos países con sistemas universales de protección. En Dinamarca los gastos en protección social del sistema universal se financian mediante impuestos. Los ciudadanos participan con el 3'5% de los ingresos sujetos al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En los Países Bajos, las prestaciones del sistema universal se financian fundamentalmente mediante cotizaciones.

En cuanto a las cotizaciones, todos los países de la UE han aumentado sus tipos, excepto Francia (0'25 de reducción de tipo) y Bélgica (0'22). Para valorar en su justa medida la totalidad de este incremento hay que tener en cuenta, además, el aumento de las cotizaciones que se haya podido producir como consecuencia del crecimiento salarial durante esos 8 años.

No obstante, respecto a Francia, es necesario resaltar que a partir del año

1991 se introdujo la denominada Cotización Social Generalizada, cuyo tipo de cotización es del 1'15 y, a partir del 1 de julio de 1993, se eleva al 2'4%; y en Bélgica se está estudiando la posibilidad de introducir una cotización social generalizada similar a la existente en Francia, equivalente al 4'5% de los ingresos sujetos a imposición fiscal.

Como conclusión, se puede decir que, a pesar de las dificultades de la financiación de los niveles de protección alcanzados, ningún país de la UE ha variado de forma relevante o significativa las fórmulas de financiación hasta ahora vigentes (los que lo hacían mediante cotizaciones, siguen en ese mismo camino; y los que venían haciéndolo mediante impuestos, la situación no la han variado).

Las pensiones

Las diferencias entre los sistemas nacionales respecto de la acción protectora, no se plantean por la extensión, sino por su intensidad. A pesar de que existen datos fiables sobre las personas que pueden beneficiarse, sobre los requisitos para tener derecho a las prestaciones, las fórmulas de cálculo de las pensiones, sobre los métodos de revalorización de las pensiones causadas, sin embargo en la literatura especializada se constata que, a pesar de esta información, aún no es posible determinar con exactitud la cuantía de las

pensiones que cada uno de los países reconoce y su relación con los ingresos del pensionista antes de pasar a esta situación.

Las fórmulas de cálculo de las pensiones en los sistemas contributivos sólo permiten extraer conclusiones parciales entre la cuantía de la pensión y los ingresos previos del pensionista. Los sistemas universales presentan dificultades añadidas, ya que la cuantía de la pensión no guarda relación con los ingresos previos, todo ello sin considerar el distinto tratamiento fiscal.

La pensión de jubilación

Una de las primeras cuestiones sobre la que se quiere llamar la atención es la que se refiere a la edad a partir de la cual se reconoce la pensión de jubilación, y una primera afirmación es que no existe la misma edad en toda la UE. Es más, incluso en un mismo país dentro de su mismo sistema nacional, existen diversas edades según se trate de hombre o mujer, aunque los países donde se produce esta situación hay previsiones para su igualación.

En el cuadro 1 se puede observar la evolución de la edad de jubilación desde el año 1984 hasta el 1994, si bien es cierto que las edades que en el mismo se reflejan tienen excepciones.

De dicho cuadro se pueden extraer varias conclusiones: en ningún país se ha producido una reducción de la edad de jubilación; en algunos países, cuya edad de jubilación era inferior a 65 años, han previsto un aumento progresivo de la edad; aquellos países en los que la mujer podía jubilarse a una edad más temprana que el hombre, tienen prevista su modificación tendente a la igualación; los países con sistemas universales de jubilación, se observa que tienen una edad más tardía de jubilación que los países con sistemas proporcionales o contributivos; y, por último, que a pesar de existir una edad legal de jubilación, la realidad es distinta, como lo demuestra el hecho de que la edad de jubilación media está siendo más baja, como consecuencia de las diversas medidas adoptadas en los últimos 15 años.

Así, por ejemplo, en Dinamarca se permite la anticipación de la edad de jubilación entre 60 y 67 años, siempre que el asegurado reduzca su jornada laboral habitual al menos en una cuarta parte; Alemania, a su vez, permite entre otros supuestos el acceso a la pensión de jubilación con 63 años de edad y 35 años de cotización; Luxemburgo y Francia, bajo la denominación de jubilación anticipada de solidaridad, permite la jubilación antes de la edad legal con la finalidad de que las empresas reequilibren su pirámide de edad, obligándose a contratar a un joven demandante de empleo; por último, en España se permite la jubilación a partir de los 60 años para aquellos que habían cotizado antes del 1-1-1967 en algunas de las Mutualidades previstas para trabajadores por cuenta ajena; y la jubilación parcial a partir de los 62 años, entre otras excepciones a la edad legal de los 65 años. No obstante, la anticipación de la edad legal de jubilación suele ser sinónimo de reducciones en la cuantía de la pensión. Todas estas figuras han ido introduciéndose a lo largo de los últimos 15 años en las respectivas legislaciones nacionales.

Una segunda cuestión a tener en cuenta en relación con la pensión de jubilación se refiere al período que las respectivas legislaciones nacionales exigen para tener derecho. En el cuadro 2 se puede apreciar cuál ha sido la evolución entre los años 1984 y 1994. Hay que advertir previamente que la no exigencia en algunos países de períodos precisos de cotización para tener derecho, no significa en modo alguno que sea indiferente para determinar la cuantía. Es general en todos los países que la cuantía de la prestación

dependa, entre otros factores, del número de años cotizados, incluso en los que tienen implantado el modelo universal.

La no exigencia del período previo de cotización significa también una reducción de la cuantía si no se alcanza un determinado período. Así, por ejemplo, en Bélgica, a los 45 años de cotización, se alcanza la pensión completa (40 años para las mujeres); Dinamarca exige 40 años de tributación, en caso contrario se reduce la cuantía proporcionalmente; en Alemania, el importe de la prestación está en relación directa con el número de los años cotizados; en Francia, a partir del 1 de enero de 1994, para alcanzar la pensión plena es necesario haber cotizado 40 años, en vez de los 37'5 que se exigían anteriormente; por último, en España, con 35 años de cotización se alcanza el 100% de la base reguladora.

La reducción de la cuantía de la prestación por menores períodos de cotización de los exigidos para alcanzar la cuantía plena afecta por igual a todos los años en todos los países, excepto en España, ya que se parte del 60% por 15 años de cotización.

Otro factor importante para determinar la cuantía de la pensión de jubilación, además de la edad y de los años de cotización, es el que se refiere al período que se tiene en cuenta para determinar lo que comúnmente entendemos por Base Reguladora, sobre todo en lo que respecta a los denominados sistemas contributivos.

Para los modelos universales este aspecto carece de relevancia, debido a que la prestación es de cuantía uniforme, aunque haciéndola depender de los años cotizados.

Para los modelos contributivos, las Bases de cotización que se tienen en cuenta para calcular la Base Reguladora cobran especial relevancia, ya que la cuantía de la pensión se vincula a los ingresos por los que se ha cotizado.

Si se observa este tipo de países en el cuadro 3, resulta que ninguno ha retrocedido en el período que tiene en cuenta para calcular la Base Reguladora, sino todo lo contrario.

La pensión de invalidez

La primera cuestión a tener en cuenta en relación con la protección de la situación de invalidez es la que se refiere al concepto o definición que cada legislación hace de lo que ha de entenderse por situación protegida. Una segunda cuestión, relacionada directamente con la anterior, es a partir de qué grado de invalidez se otorga la protección.

Todos los sistemas tienen en cuenta el estado de salud desde el punto de vista médico para considerar si existe o no una situación protegida. Igualmente, en todos los países, y es una constante a lo largo de los años 80 y actualmente, la incapacidad desde el punto de vista médico se asocia a la actividad que puede desarrollar el inválido, teniendo en cuenta su capacidad residual.

Existen algunos países que vinculan la declaración de invalidez protegida, además, a la formación profesional del inválido y, si por el desarrollo de una actividad ajustada a su capacidad residual, puede obtener un determinado nivel de ingresos (con independencia de que efectivamente ejerza la actividad. En este supuesto se encuentran Bélgica, Grecia, Francia, Alemania y los Países Bajos. Estos dos últimos países, además, vinculaban la declaración de invalidez protegida, a la situación, del mercado de trabajo y a las posibilidades reales de encontrar trabajo adecuado. Estas dos consideraciones han sido actualmente suprimidas, debido a la conflictividad que originaban y a la situación del mercado de trabajo.

El segundo punto a tener en cuenta con la situación protegida es el que hace referencia al grado de invalidez a partir del cual se reconoce la prestación. En casi todos los países de la UE, si se exceptúa Francia, los Países Bajos y España, sólo existen dos grados de invalidez que generen derecho a una prestación: uno, que se aproxima a la definición española de la invalidez permanente total para la profesión habitual; y otro, de absoluta (con las consideraciones y matizaciones hechas anteriormente referidas al mercado de trabajo, formación profesional del inválido, etc). Si se exceptúa Francia y España, la gran invalidez no existe como tal, sino que se trata de una prestación generalmente ajena de la Seguridad Social cuando el inválido necesita ayuda de tercera persona para realizar los actos más elementales de la vida.

En la mayoría de los países con modelo contributivo, la cuantía de la prestación está íntimamente ligada al grado de invalidez y a la totalidad de los períodos previos de cotización, reforzando así el carácter contributivo del sistema (Alemania, Grecia, Italia, Luxemburgo y, en cierta medida, Portugal). En estos países la fórmula de cálculo es muy similar a la pensión de jubilación ya descrita y en alguno, como Alemania e Italia, es prácticamente idéntica. Sin embargo, en otros países, entre ellos España y Francia, no tienen en cuenta la totalidad de los períodos de cotización sino solamente los que conforman la base reguladora. Respecto de los modelos universales (Dinamarca, Irlanda, Reino Unido y Países Bajos) la cuantía guarda estrecha relación con la capacidad residual para trabajar, el grado de invalidez y la situación familiar.

Por último, indicar que (excepto Grecia, Irlanda y España) todos los países, al cumplir la edad de jubilación, convierten la pensión de invalidez en pensión de jubilación.

La pensión de viudedad y orfandad

Las tendencias experimentadas desde mediados de los años 70 y durante los años 80 en relación con la igualdad de trato entre hombres y mujeres, y las nuevas teorías sobre los derechos derivados en materia de protección social, han tenido repercusiones en la evolución de los sistemas nacionales de Seguridad Social. Actualmente no se acepta en la UE que en la articulación de los derechos de la Seguridad Social se puedan producir discriminaciones por razón de sexo, algo que no era extraño comprobar a mediados de los años 70 e, incluso, al inicio de los años 80. Sin embargo, las tendencias que preconizaban la desaparición, o una nueva configuración, de los derechos derivados han tenido poca o nula repercusión.

Así, el hombre y la mujer en los países de la UE acceden a la pensión de viudedad en iguales condiciones. Sin embargo, paralelamente a este tratamiento de igualdad, quizás como consecuencia del mismo, en algunos países se han introducido ciertas modificaciones que anteriormente no existía; Alemania, por ejemplo, reduce la cuantía de la pensión de viudedad cuando el cónyuge superviviente supera un determinado límite de ingresos, la reducción puede llegar a la suspensión total de la pensión.

Por lo que se refiere a la repercusión de las nuevas tendencias sobre los derechos derivados, Dinamarca ha llegado a suprimir la pensión de viudedad y en su lugar reconoce una indemnización que oscila entre el 30% y el 50% de la pensión de jubilación que le hubiera correspondido al fallecido.

Respecto a la cuantía de la pensión de viudedad, generalmente los países toman como referencia la que le hubiera correspondido o estuviera percibiendo por jubilación el cónyuge fallecido.

La pensión de orfandad en varios países comunitarios no existe como tal, si no que se trata (en equivalencia española) a prestaciones familiares, que experimentan un incremento cuando los hijos son huérfanos o se reconoce un suplemento de la pensión de viudedad. Así sucede en Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Reino Unido, entre otros.

En otros países, generalmente cuando se trata de modelos contributivos, es una pensión en el sentido más estricto del término, como sucede en Alemania, Grecia, Italia, Luxemburgo, Portugal y España.

La cuantía de la pensión en estos últimos países oscila entre el 10% en Alemania y el 33% en Luxemburgo y, por lo general, se toma como referencia para el cálculo la pensión de jubilación que le hubiera correspondido al progenitor fallecido. Asimismo, la pensión es compatible con las prestaciones familiares.

Tanto la pensión de orfandad en su sentido estricto, como los complementos de las prestaciones familiares por tener la condición de huérfano, se reconocen hasta una determinada edad, tanto en los sistemas contributivos como en los universales. Si se exceptúan Irlanda (hasta los 16 años), Holanda (17), Portugal (15) y Reino Unido (16), el resto de los países tiene el límite fijado en 18 años de edad. Ahora bien, en la mayoría tienen excepciones a ese límite de edad cuando el huérfano se encuentra realizando estudios, que puede alcanzar los 27 años (Luxemburgo, el supuesto más extremo). Esa prolongación en el percibo de prestaciones (pensión o incremento de las prestaciones familiares), sin embargo, suele ser incompatible, o compatibilidad relativa, con las becas de estudio que el huérfano perciba (Alemania, Países Bajos, entre otros).

La revalorización de las pensiones

Uno de los principales factores que influyen en el gasto de pensiones es el que se refiere a su adaptación con el fin de que por el transcurso del tiempo no pierdan el poder adquisitivo que tenían en el momento en que se generaron. La situación cobra especial relieve por cuanto al alargarse la esperanza de vida a partir de lo que se entiende como edad común o legal de jubilación, son más los años durante los cuales la pensión, originariamente reconocida, experimenta incrementos para no perder el poder adquisitivo inicialmente alcanzado.

Desde una perspectiva comparativa, como puede apreciarse en el cuadro 4, la revalorización se lleva a cabo a través de fórmulas o métodos diversos que, en general, se determinan en función de las variaciones experimentadas en el índice de precios, si bien existen otros que toman como variables la evolución de los salarios y algunos combinan ambos índices.

Consideraciones finales

Respecto de la financiación, ésta no ha variado sustancialmente a lo largo de los últimos 15 años, aunque también es cierto que se ha producido en la mayoría de los países algún tipo de incremento en las cotizaciones e, incluso, se han establecido cotizaciones finalistas que afectan a toda la población. Ningún país de la UE durante estos años ha introducido el sistema de capitalización para financiar la Seguridad Social, sino que todos se han mantenido en el sistema de reparto. Los países comunitarios apenas han variado las fórmulas para determinar la cuantía de las pensiones, si bien han introducido modificaciones tendentes a reforzar la proporcionalidad en los sistemas contributivos, siguiendo una línea de convergencia de las políticas sociales en el ámbito comunitario. Esa línea de convergencia

se observa igualmente respecto de la edad de jubilación: ningún país la ha reducido y alguno la ha aumentado; asimismo, la tendencia es hacia la igualdad entre sexos.

Por lo que se refiere a la revalorización de las pensiones, la mayoría de los países comunitarios optan por aplicarla, teniendo en cuenta las variaciones que experimenta el índice de precios al consumo, lo que evidencia un supuesto más de convergencia social en el ámbito comunitario.

Por último, en los países comunitarios también se ha producido un alto grado de convergencia respecto del gasto en pensiones de jubilación en relación con el PIB.

Este artículo es un amplio extracto del último capítulo del libro **La Seguridad Social en España**, editado por lo Confederación Sindical de CC.OO..