

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

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

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

A traxectoria individual de cada un dos autores augura un traballo coral de gran calidade, á par que práctico e didáctico, de grande interese para estudantes ou profesionais do dereito.

Prologados polo profesor Monereo Pérez, ao longo de nove capítulos, os autores debullan os principais trazos dos sistemas de pensións do Países Baixos, Dinamarca, Suecia, Reino Unido, Italia, Francia e Alemaña vistos dende España. A pesar da dificultade de realizar un estudo comparado de tan heteroxéneas regulacións, a obra intenta manter unha estrutura similar de análise en cada capítulo, para rematar cun capítulo final onde se resaltan interesantes puntos de conexión entre os distintos sistemas.

Debe destacarse tamén que a obra vai moito máis alá da exposición e interpretación xurídica de cada un dos sistemas de pensións, xa que ofrece tamén un interesante marco de estudo socioeconómico, baseando as súas exposicións en datos socioeconómicos e progresións estatísticas que axudan a comprender mellor as decisións que os distintos países adoptaron para garantir a viabilidade e sostibilidade dos seus sistemas de pensións.

No primeiro capítulo, baixo o epígrafe de "O proceso de reformas dos sistemas de pensións na Unión Europea" analízanse, dende unha perspectiva máis socioeconómica

que xurídica, os parámetros que determinaron as necesarias reformas dos sistemas de pensións. A saber, o envellecemento demográfico (maior esperanza de vida *versus* menor natalidade), os cambios nas taxas de emprego, a incidencia das pensións no gasto público, etc. Como xa se adianta neste capítulo inicial, e se desenvolverá nos posteriores, as reformas dos sistemas de pensións centráronse, con carácter xeral, en introducir variables nas lexislacións nacionais que buscaban atrasar a idade de xubilación, introducir atractivos para a prolongación da vida laboral máis alá desta idade ou establecer fortes restricións, cando non a súa total eliminación, ás xubilacións anticipadas. Ademais destas medidas que poderían destacarse como comúns a todos os sistemas de pensións analizados, algúns países introduciron medidas particulares, como por exemplo, mecanismos de axuste nas súas lexislacións para vincular o importe das pensións coa evolución da esperanza de vida.

O bloque de capítulos comprendidos do II ao VIII constitúe o núcleo do traballo e está centrado na análise dos distintos sistemas de pensións baixo unha estrutura idéntica e que xira en torno aos seguintes epígrafes:

- 1) "Panorámica xeral: a articulación do modelo": destinado a definir os piares sobre os que se asenta cada sistema, a súa natureza e o seu alcance, sobre a base da clasificación establecida polo Banco Mundial.
- 2) "Trazos paramétricos principais": que afonda no contido de cada sistema e dos parámetros que o condicionan, especialmente, daqueles que sufriron as principais reformas.
- 3) "Sostibilidade do sistema": centrado na incidencia de cada sistema de pensións no gasto público do país.
- 4) "Adecuación das pensións": que analiza a adecuación de cada sistema á realidade de cada país en canto a, por exemplo, suficiencia e cobertura.
- 5) "Traxectorias das reformas: fortalezas e debilidades": que, como o seu propio nome indica, analiza os

resultados das reformas efectuadas en cada sistema, sinalando aquelas que foron acertadas e aqueles outros aspectos que deberían ser revisados.

Entrando no núcleo de libro, o capítulo II centra a súa análise no sistema de pensións en Países Baixos. Seguindo a estrutura definida, os autores esmiuzan a base de tres piares sobre a que se articula o sistema (universal, profesional colectivo e privado individual), destacando o segundo deles, de carácter profesional e con base na negociación colectiva. En relación coa adecuación das pensións neste sistema, os autores coinciden en sinalala como positiva, fundamentalmente polo carácter universal do primeiro piar e porque o piar profesional colectivo alcanza unha cobertura do 90%. As reformas acometidas nos últimos anos, conducentes a alongar a carreira profesional e a restrinxir o acceso á xubilación anticipada contribuíron a consolidar un sistema de pensións que, na actualidade, é o de menor gasto público da Eurozona.

No capítulo III os autores abordan o sistema de pensións en Dinamarca, asentado sobre un piar non contributivo e universal (pensión social condicionada unicamente aos anos de residencia en Dinamarca), dous piares contributivos (un deles obrigatorio, o outro non, aínda que conta cunha ampla cobertura pola vía dos convenios colectivos) e un último piar individual voluntario. As reformas adoptadas no sistema de pensións de Dinamarca nos últimos anos centráronse en alongar a vida laboral e introducir un mecanismo de axuste que vincula a pensión coa expectativa de vida. A sostibilidade do sistema de pensións danés, máis que pola repercusión das medidas adoptadas, se analiza neste capítulo en relación coa evolución do mercado de traballo danés en xeral. En relación coa adecuación do sistema de pensións, a valoración é positiva, facendo fincapé na consecución dos obxectivos que se perseguían ao establecer cada piar, especialmente, aquel que ampara a pensión social. Os autores non dubidan en cualificar ao sistema de pensións danés como o mellor do mundo, ao tempo que

avanzan determinados aspectos do mercado laboral a ter en conta para seguir garantindo a súa sostibilidade.

O sistema de pensións en Suecia centra a análise do capítulo IV; un sistema asentado sobre un pilar cero (de carácter asistencial, substitutivo ou adicional), un primeiro pilar obrigatorio que, á súa vez, engloba unha pensión de velez básica baseada en cotizacións e unha pensión complementaria por capitalización individual), un segundo pilar "cuasi" obrigatorio articulado a través dos convenios colectivos e un terceiro pilar individual de carácter voluntario. A sostibilidade do sistema de pensións analízase sobre os parámetros do desemprego (mellores expectativas) e o crecemento demográfico que, en conclusión, garante a súa sostibilidade. En relación coa adecuación do sistema, o feito de que Suecia ocupe o cuarto lugar no Índice Global de Pensións (a nivel mundial) merece unha valoración positiva, se ben os autores matizan esta valoración como "relativamente positiva" (obxectivo risco de pobreza parcialmente conseguido, incidencia da perspectiva de xénero nas pensións, etc.). Finalmente, os autores abordan a traxectoria de futuro das reformas aplicadas, aplaudindo aspectos que contribúen á súa estabilidade (maior incorporación dos traballadores de maior idade ao mercado de traballo, previsible aumento da poboación, a tardía saída dos traballadores do mercado de traballo, etc.) ao tempo que sinalan aspectos sobre os que se debería ter unha atención permanente (alta taxa de desemprego xuvenil, o traballo a tempo parcial entre as mulleres, etc.).

Pola súa banda, o capítulo V aborda o sistema de pensións do Reino Unido, incorporando á estrutura de análise que se seguiu capítulo a capítulo, unha nova variable, a saber, unha nova clasificación entre "esfera" pública ou privada. Baseado, igualmente, nunha estrutura multipilar (un primeiro pilar que se concreta a través dunha pensión de contía fixa para todos os traballadores ou condicionada á insuficiencia de ingresos, un segundo pilar de capitalización e carácter colectivo e un terceiro pilar individual e de

natureza privada). O capítulo analiza en profundidade as reformas acometidas nos últimos anos sobre a fixación da idade para acceder á pensión, a introdución de medidas que favorezan a ampliación da vida profesional, etc. En relación coa sostibilidade do sistema de pensións do Reino Unido, os autores fan unha valoración positiva, non supoñendo este un gasto excesivo nas contas públicas e valorado sobre os datos do menor peso que supoñen os grupos de maior idade, os bos datos das taxas de actividade e ocupación ou o atraso na saída do mercado de traballo. Con todo, o sistema multipliar británico e a súa positiva sostibilidade, non teñen reflexo positivo en canto á adecuación do sistema, sobre a que os autores afirman que "dista moito de ser satisfactoria" ao non ser capaz de resolver a alta taxa de risco de pobreza do país e manter amplas diferenzas de xénero. Como fortalezas do sistema, os autores sinalan a alta taxa de actividade dos traballadores de maior idade e o atraso na idade de saída do mercado de traballo. Como debilidades, os riscos e a insuficiencia dos piares de natureza privada do sistema.

O capítulo VI do libro estuda o sistema de pensións en Italia. Neste caso, o sistema articúlase sobre dous niveis básicos de carácter público e de repartición (un asistencial e outro contributivo), e un terceiro nivel de natureza individual e privada. Cabe destacar como particularidade no sistema de pensións italiano o *fondo casalingue*, pensión á que teñen dereito as persoas que non realizan ningún tipo de actividade retribuída e que se encargan das tarefas do fogar. Ao longo do capítulo analízanse profusamente as distintas variantes do sistema de pensións italiano, prestando especial atención ás reformas adoptadas en canto ao atraso na idade para a súa obtención e a súa vinculación á esperanza de vida. Atendendo á súa sostibilidade, o sistema de pensións de Italia presenta certa estabilidade para os próximos anos, grazas ás reformas efectuadas no parámetro da idade e unha positiva evolución na taxa de emprego. Aínda así, os autores destacan que o gasto en pensións de Italia é o segundo máis alto da Unión Europea.

En canto á adecuación do sistema, a pesar das grandes desigualdades que destacan os autores, este alcanza un nivel "razoablemente alto". Cabe destacar tamén a este respecto o pouco éxito que tiveron os instrumentos privados de pensión. Como fortalezas do sistema deben resaltarse as medidas adoptadas e encamiñadas á elevación da idade de acceso á xubilación e o reforzamento do nivel contributivo do sistema. Como debilidades, entre outras, o intento frustrado das medidas que procuraban un maior peso dos instrumentos de natureza privada.

O sistema de pensións francés, analizado no capítulo VII, aséntase sobre unha base de cinco piares; un piar cero non contributivo que ten como obxectivo garantir uns ingresos mínimos ás persoas de idade con insuficiencia de cotizacións, un primeiro piar obrigatorio financiado con cotizacións vinculadas aos ingresos, un segundo piar obrigatorio de contas individuais, un terceiro piar de carácter individual e voluntario e, finalmente, un cuarto piar "non financeiro" que se conforma de prestacións de dependencia, asistencia sanitaria, axudas á vivenda, etc. Talvez sexa a análise que se fai neste capítulo a máis profunda de cantas contén a obra, seguramente, e tal e como explican os autores, debido á existencia de ao redor de 21 réximes distintos de pensión no sistema francés. En canto ás medidas reformadoras que se levaron a cabo en Francia, dende os anos 70 ata a actualidade, os autores destacan os resultados obtidos por medidas como os incrementos dos períodos de carencia para xerar dereito a unha pensión completa, o incremento dos períodos de referencia para o cálculo destas, a creación dun fondo de reserva de pensións, a vinculación das pensións ao incremento da esperanza de vida, a introdución de coeficientes redutores para os casos de xubilación anticipada e o incremento da idade de xubilación. Todas estas medidas auguran, a xuízo dos autores, a sostibilidade do sistema. Se ben os datos actuais analizados neste capítulo non poden ser positivos de todo, as previsións de futuro (aumento da taxa de actividade, prolongación de vida

laboral, incremento de poboación e incremento de emprego entre as persoas de maior idade) permiten garantir a sostibilidade deste. Con todo, con vista de futuro, os autores inciden no aspecto negativo que pode supoñer o feito de que a saída efectiva do mercado de traballo francés se produce con rechamante présa se se compara coa doutros Estados. Por outro lado, a cada vez maior esperanza de vida da poboación en Francia, podería, nun futuro, poñer en apertos a sostibilidade do seu sistema de pensións. Finalmente, en termos de adecuación, os autores valoran como moi positivo o sistema francés, destacando o feito de que o nivel de vida dos pensionistas franceses é lixeiramente superior ao dos traballadores en activo, aspecto contrario ao de calquera sistema analizado na obra.

O capítulo VIII afonda no sistema de pensións alemán, o máis lonxevo dos analizados e, por herdanza, o máis *Bismarckiano* dos que se abordan no libro. Atendendo á estrutura mantida en toda a obra, a análise do sistema de pensións alemán que realizan os autores aséntase sobre a clasificación sobre a base de piares establecida polo Banco Mundial. Así, o sistema se asenta sobre un piar cero, aínda que por concepción non se poida denominar así con rotundidade, que garante unha escasa pensión social ás persoas de maior idade desfavorecidas ou con menos ingresos, un primeiro piar obrigatorio con base en cotizacións vinculadas a ingresos, un segundo piar obrigatorio de contas individuais, de carácter empresarial e que cobre a unha ampla franxa de forza laboral e un terceiro piar individual e voluntario. As principais reformas acometidas nos últimos anos, e que merecen a atención dos autores, céntranse na introdución de factores demográficos, a introdución dun factor que ten en conta a expectativa de vida dos pensionistas ou o progresivo incremento da idade de xubilación, entre outros. Pasando con detalle pola análise dos distintos parámetros que configuran cada piar, os autores conclúen, en canto a adecuación do sistema, que o sistema alemán de pensións non destaca especialmente pola súa adecuación, facendo especial mención ao feito do

crecente risco de pobreza dos pensionistas. A baixa adecuación do sistema de pensións alemán dende a perspectiva de xénero tamén merece a mención dos autores neste punto. Atendendo á súa sostibilidade, a pesar da solidez do seu mercado de traballo, a demografía pode supoñer distorsións en canto á solidez do sistema (en concreto, o descenso poboacional fronte ao incremento da franxa de idade de maiores de 65 anos). Como peche ao capítulo, se ofrecen unha serie de ideas como fortalezas do sistema (boa saúde do mercado laboral, alta taxa de emprego dos traballadores de maior idade, elevada idade de saída do mercado laboral, impulso estatal do segundo e terceiro pilar, etc.) e outras tantas que poden representar certas debilidades (demografía desfavorable, empeoramento da ratio cotizante *versus* pensionista, os famosos *minijobs* sen cotización, etc.).

Finalmente, como peche ao traballo, os autores compoñen un capítulo final IX cun formato a xeito de conclusións. A pesar da dificultade que entraña a análise comparada dos sistemas de pensións, *a priori* tan diferentes na súa configuración, os autores foron capaces de destacar os puntos de unión entre eles. Ademais, resulta interesante o feito de que, a pesar das súas diferenzas, todos eles puxeron en marcha medidas similares, actuando sobre os mesmos parámetros, para garantir a súa sostibilidade presente e futura. Así, neste capítulo final, os autores recollen os trazos comúns a todos os sistemas analizados introducindo unha concisa perspectiva española en cada unha das conclusións.

De xeito non exhaustivo, os autores coinciden en sinalar como trazos comúns aos sistemas de pensións analizados o impacto negativo da grave crise económica e o envellecemento progresivo da poboación, a simetría dos parámetros sobre os que se efectuaron as principais reformas, a configuración da idade de acceso como o principal parámetro de axuste, a introdución xeneralizada de mecanismos de sostibilidade, as limitacións á

revalorización das pensións, alteración dos períodos de cotización e, a pesar dos esforzos dos países, a escasa aceptación dos instrumentos privados de pensións.

Como síntese, podería concluírse que a obra se configura como un práctico estudo comparativo dos principais sistemas de pensións de Europa; ofrecendo non só unha fotografía da situación actual de cada un deles, senón a evolución prevista, sinalando fortalezas e debilidades, baseada en xenerosos datos estatísticos.

JOSÉ MANUEL PAZÓ ARGIBAY

Universidade de Santiago de Compostela

josemanuel.pazo@usc.es