

## BÉLGICA

### **INFORME DE LA COMISIÓN PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES DE JUBILACIÓN<sup>2</sup>**

---

En el mes de abril de 2013 se constituyó, a instancias del Gobierno belga, la Comisión de Reforma de las Pensiones 2020-2014. Integrada por 12 expertos, el objetivo de la comisión consistía en elaborar propuestas de reforma del actual sistema de pensiones de jubilación con el fin de garantizar la sostenibilidad social y financiera de los regímenes que en él se integran (trabajadores por cuenta ajena, autónomos y funcionarios).

#### **Puntos de partida**

##### **1. El sistema de pensiones como contrato social**

El sistema de pensiones debe ser entendido, según el criterio de los expertos, como un contrato social basado en tres valores: la solidaridad, la responsabilidad individual y el equilibrio intergeneracional. La solidaridad significa tener en cuenta que no todas las personas tienen las mismas capacidades contributivas como consecuencia de sus circunstancias personales. La responsabilidad individual de cada persona supone la existencia de una relación directa entre el esfuerzo desarrollado en su vida laboral y el importe de la pensión que reciba al final de la misma. Por último, el equilibrio intergeneracional implica que todo sistema de pensiones debe ser sostenible siempre desde un punto de vista financiero, de tal manera que el coste actual de las pensiones no sea trasladado a las generaciones futuras. El equilibrio intergeneracional también significa que el sistema debe ser sostenible socialmente, es decir, que pueda garantizar el cobro de una pensión a las generaciones futuras.

##### **2. Evaluación del sistema de pensiones actual**

La Comisión ha evaluado el sistema actual en función de cuatro criterios: su significado social, su sostenibilidad financiera, su coherencia/transparencia y su legitimidad.

Para evaluar el significado social del sistema se han utilizado dos parámetros: la tasa de sustitución de la pensión y el denominado "benefit ratio". Por tasa de sustitución se entiende la relación entre el importe de la pensión en el momento de su concesión y el importe de los ingresos que se recibían por el beneficiario justo antes de convertirse en pensionista. Por "benefit ratio" se entiende la relación existente entre el importe de la pensión media de todos los jubilados y el importe de los ingresos profesionales medios de todos los activos. Actualmente, la tasa de sustitución es mejor en el caso de los trabajadores con salarios más bajos que en el de los que tienen salarios más elevados. En cuanto a los autónomos, en comparación con los ingresos que declaran a Hacienda, su tasa de sustitución individual es elevada. Por lo que afecta a los funcionarios, su tasa de sustitución es más alta que la de los asalariados del sector privado y la del personal contratado del sector público. Por lo que se refiere al "benefit ratio", en el colectivo de los asalariados por cuenta ajena y autónomos aumenta hasta el año 2020 y empieza a reducirse a partir de ese momento. No ocurre lo mismo con los funcionarios, cuyo "benefit ratio" continúa mejorando a partir del citado año, lo que supone que la diferencia entre las pensiones del sector público y del sector privado tenderá a incrementarse.

---

<sup>2</sup> Fuente: Servicio Público Federal de Seguridad Social

Por lo que se refiere a la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, la comisión entiende que la misma debe ir de la mano de la sostenibilidad social. En este sentido, sostenibilidad financiera significa el mantenimiento duradero de una relación socialmente adecuada entre los ingresos de los jubilados y los de los activos en escenarios parcialmente imprevisibles, tales como el crecimiento económico y la evolución demográfica. El mantenimiento duradero de la anterior relación debe ser posible sin un aumento sistemático de las cotizaciones basadas en los ingresos del trabajo de los activos o, dicho de otra manera, debe darse prioridad a una estrategia de financiación diferente.

Desde el punto de vista de la coherencia, la comisión estima que el actual sistema de pensiones no se ha adaptado suficientemente a los cambios que ha experimentado la sociedad, tales como la generalización de los modelos de dobles ingresos, la movilidad profesional o la diversidad creciente de los lazos familiares. En términos de transparencia, resulta especialmente criticable la complejidad de la normativa aplicable a los sistemas de jubilación vigentes, lo que les hace imprevisibles para los ciudadanos en cuanto al importe de su pensión futura y difíciles de gestionar para las propias administraciones.

Por último, la legitimidad del actual sistema está directamente relacionada con su aceptación social. Desde este punto de vista, es difícil aceptar socialmente la existencia de múltiples diferencias, tanto entre los diversos regímenes como dentro de cada uno de ellos, lo cual no se justifica de manera objetiva. Todo ello unido al hecho de que no siempre está claramente definida la correlación entre el esfuerzo realizado a lo largo de la vida profesional (contribución individual al sistema) y el retorno recibido en forma de pensión de jubilación.

### 3. ¿Por qué una reforma del sistema de pensiones de jubilación?

El Gobierno del primer ministro Di Rupo ha introducido numerosas modificaciones en el sistema belga de pensiones: condiciones más estrictas de edad y de duración de la carrera profesional para el acceso a la pensión, reforma del bono de pensión, adaptaciones en el cálculo de la pensión de los funcionarios, reforma de las pensiones de supervivencia, medidas aplicables al desempleo con complemento de empresa, armonización de las pensiones complementarias de obreros y empleados, etc. Sin embargo, a pesar de estas reformas, subsisten muchas interrogantes sobre el futuro del sistema belga de pensiones. Los expertos manifiestan que si no se introducen cambios estructurales, el sistema de pensiones no es sostenible financieramente. La comisión enumera en su informe diez ejes sobre los que debe basarse la reforma de los tres regímenes legales de pensiones:

- El sistema debe ser transparente, es decir, toda persona debe poder seguir el estado de su futura pensión de jubilación año tras año.
- La significación social y la sostenibilidad financiera del sistema, en los términos antes señalados, debe ser objeto de un seguimiento permanente, de manera que si los objetivos previstos no son alcanzados deben adoptarse de forma automática las correcciones oportunas.
- Los equilibrios necesarios para garantizar la viabilidad del sistema deben responder a reglas de juego fijadas previamente.
- El nivel de las pensiones debe mantenerse gracias a la prolongación de las carreras profesionales (periodos de carencia). Asimismo, debe priorizarse la prestación de trabajo efectivo frente a otros periodos asimilados al trabajo cuando se definan las condiciones de acceso a pensiones anticipadas.
- Las condiciones de duración de la carrera profesional y de edad para acceder a la jubilación deben equipararse lo más posible en los tres regímenes (asalariados, autónomos y funcionarios), de manera que cualquiera diferencia de trato pueda justificarse de manera objetiva.

- El cálculo de la pensión debe basarse en los ingresos obtenidos a lo largo de toda la carrera profesional (introduciendo un principio de actualización) y no sólo únicamente durante los últimos años.
- Por lo que se refiere a la edad de la jubilación, debe dejarse una cierta libertad de elección. En caso de pensión anticipada, se deben combinar mecanismos que tengan en cuenta no sólo la edad, sino también la duración de la carrera profesional. También debe ser posible disfrutar de una pensión parcial.
- La protección mínima de los pensionistas debe ser mejorada y debe guardar una proporción directa con la duración y la intensidad del trabajo prestado a lo largo de su carrera profesional.
- Los aspectos relativos a las circunstancias familiares (casado, soltero, divorciado, pareja de hecho) que se aplican en los regímenes de pensiones deben ser modernizados y uniformados.
- Debe introducirse un vínculo más intenso entre prestación de trabajo efectivo e importe de la pensión de jubilación, lo que no significa rechazar de plano la existencia de periodos asimilados al trabajo (desempleo involuntario, enfermedad o invalidez, permiso de maternidad, etc.).

### **Principios para un nuevo sistema legal de pensiones basado en el reparto**

La comisión de expertos ha enumerado 10 principios que debería cumplir el nuevo sistema de pensiones:

#### **1. Seguridad, mecanismos de adaptación y objetivos: un tríptico**

El sistema de pensiones debe ofrecer a las personas una seguridad suficiente, tanto a los trabajadores actuales y futuros como a los pensionistas actuales y futuros. Para que el sistema pueda ofrecer seguridad debe ser sostenible financieramente, lo que supone la necesidad de introducir adaptaciones en función de la evolución económica y demográfica de la sociedad. El mayor nivel de seguridad se obtiene cuando está legalmente previsto que los mecanismos de adaptación funcionen de manera automática. Sin embargo, en la medida en que los mecanismos de adaptación no pueden ser totalmente automáticos, deben fijarse reglas que permitan tomar decisiones y orientar el contenido de las mismas. Pero es absolutamente imprescindible que los mecanismos de adaptación estén integrados en el sistema de pensiones para permitir obtener el mayor nivel de seguridad posible en el futuro.

La existencia de mecanismos de adaptación integrados en el sistema no impide ofrecer a las personas determinadas garantías relacionadas con los importes de las pensiones y las contribuciones de los trabajadores en activo. Estas garantías se encuentran vinculadas a una serie de objetivos que deben orientar el contenido de la política de las pensiones: a) la relación global entre el importe medio de las pensiones individuales y los ingresos medios de los activos: esta relación debe situarse de forma duradera dentro de una determinada horquilla; b) el sistema debe ofrecer una protección mínima sólida; c) el nivel de las contribuciones de los activos debe mantenerse dentro de una determinada horquilla; d) etc.

#### **2. Seguimiento y control de los objetivos e implicación de los agentes sociales**

La credibilidad del sistema de pensiones exige un seguimiento permanente del cumplimiento de los objetivos previstos. El mecanismo de seguimiento debe cumplir tres requisitos: a) medir a través de indicadores los resultados obtenidos; b) tomar medidas de corrección cuando se observen incumplimientos de los objetivos; y c) prever mecanismos de adaptación automáticos para mantener el equilibrio financiero del sistema. La puesta en práctica de todo lo anterior exige la implicación y el consenso de los agentes sociales, que

deberán estar representados en las instancias oportunas (comité nacional de pensiones, etc.).

### 3. Reparto basado en un sistema de puntos

El nuevo sistema propuesto por la comisión de expertos para el cálculo de la pensión es sencillo: durante su carrera profesional las personas acumulan puntos para su pensión en una cuenta individual. El total de los puntos se convierte en euros en el momento del reconocimiento de la pensión. Si un trabajador ha recibido en un año determinado unos ingresos equivalentes a los ingresos medios de los trabajadores asalariados, recibirá un punto en su cuenta personal. Si los ingresos obtenidos son menores o mayores que los ingresos medios, recibirá menos o más puntos al año. Existe, por lo tanto, una relación directa entre el número de puntos adquiridos y el nivel de ingresos a lo largo de la carrera profesional. Por lo tanto, el número de puntos y el futuro importe de la pensión se desvincula totalmente de las cotizaciones realizadas o de los impuestos pagados. Los puntos pueden obtenerse también durante periodos de inactividad asimilados a periodos trabajados.

La relación entre el número de puntos obtenidos y el importe de la pensión se determina por tres factores: a) el valor de un punto en el momento de reconocimiento de la pensión; b) la aplicación de correcciones en función de la edad a la que se solicita la pensión; y c) la aplicación de adaptaciones posteriores del importe de la pensión en función de la evolución del IPC.

### 4. Flexibilidad, pensión a tiempo parcial y trabajos penosos

Un régimen flexible de jubilación debe permitir a los trabajadores optar por una jubilación anticipada, lo que tendrá efectos en el importe de la pensión reconocida. El acceso a una jubilación anticipada debe estar sujeto al cumplimiento de determinadas condiciones. La duración de la carrera profesional es el criterio más equitativo para determinar el acceso a la jubilación anticipada, aunque debe establecerse una edad mínima de acceso.

Asimismo, debe preverse la posibilidad de acceder a una pensión de jubilación a tiempo parcial a partir de la edad a la que se puede tener derecho a una jubilación anticipada. Esto significa la posibilidad de cobrar una pensión y continuar trabajando y generando derechos de pensión complementarios. La pensión a tiempo parcial no sólo mejora la flexibilidad del sistema de pensiones, sino que puede contribuir a mejorar la tasa de empleo.

Además, determinados trabajos prestados en condiciones objetivamente penosas deben ser objeto de un tratamiento diferenciado, que podrá realizarse a través de una mejora de los puntos atribuidos.

### 5. Pensiones mínimas

Es necesario modificar y simplificar las reglas que se refieren a las pensiones mínimas del sistema actual (existen seis regímenes de pensiones mínimas para los trabajadores por cuenta ajena y autónomos). Las reglas vigentes deben sustituirse por la garantía de un número mínimo de puntos para el reconocimiento de la pensión. Este número mínimo de puntos se calcula en función del número de días a tiempo completo (de trabajo o asimilados) a lo largo de la carrera profesional

#### Pensiones máximas en función de la evolución general de los ingresos

La comisión estima que debe mantenerse, para el cálculo de la pensión de los trabajadores asalariados y autónomos, una cuantía máxima por año, que debe ser proporcional al

número de días trabajados a tiempo completo. Al mismo tiempo, las pensiones máximas deben seguir la evolución de los ingresos profesionales medios que sirven de base para el cálculo del valor de cada punto, de tal manera que se evite una devaluación de los máximos aplicables.

## 6. Modernización de la dimensión familiar del sistema de pensiones

En la actualidad, la dimensión familiar del sistema reposa sobre un modelo de matrimonios duraderos en los que solo trabajaba el marido, lo que da lugar a situaciones injustas. Además, discrimina a los hogares en los que trabajan los dos cónyuges y desincentiva la participación de la mujer en el mercado de trabajo. Tampoco ofrece ninguna protección en los casos de cohabitación legal y el tratamiento de la viudedad es inequitativa entre los diferentes regímenes.

Esta situación debe cambiar, aunque hay que mantener la dimensión familiar en la regulación de las pensiones de jubilación. Esta dimensión tiene que ser modernizada, creándose un equilibrio entre la responsabilidad individual, la solidaridad en el seno de los hogares (intrafamiliar) y la solidaridad en el seno de la sociedad (interfamiliar). En este contexto, la cohabitación legal debe recibir el mismo tratamiento que el matrimonio sobre la base de constituir una relación afectiva duradera con reparto de gastos.

## 7. Periodos asimilados

La asimilación es una característica esencial de un sistema solidario de pensiones. Significa que los puntos pueden adquirirse durante periodos en los que no se ha realizado trabajo efectivo: situaciones de desempleo, situaciones de incapacidad laboral involuntaria, permisos de maternidad, etc. En la actualidad, los periodos asimilados de inactividad tienen como efecto que las carreras profesionales se prolongan sin prestación efectiva de trabajo, pero con consecuencias positivas en el cálculo de la pensión. La comisión de expertos es partidaria de introducir determinadas limitaciones a las asimilaciones actuales (por ejemplo, en el caso de la interrupción voluntaria de la carrera profesional), pero sin comprometer en absoluto los principios en los que se fundamentan.

## 8. Actualización de los salarios anteriores para el cálculo de la pensión y el vínculo de la pensión con el bienestar de vida

El sistema de pensiones debe incorporar dos principios. El primero, la actualización de los salarios percibidos durante la vida laboral, se refiere al cálculo de la pensión en el momento de su reconocimiento. El segundo, la relación de la pensión con el bienestar, se refiere a la evolución de la cuantía de la pensión a partir de su concesión. Por lo que se refiere al vínculo con el bienestar, este constituye un estabilizador automático en caso de envejecimiento de la población jubilada. A este respecto, la comisión estima que es deseable implantar un sistema claro, simple y automático de relación entre bienestar y pensiones de jubilación en curso. Lo mejor es utilizar un criterio que sea determinado de forma estructural y que garantice a los jubilados el nivel de su pensión para el resto de su vida.

## 9. Convergencia de los regímenes de pensiones

Las reformas que deben introducirse en cada uno de los regímenes de pensiones (asalariados, autónomos y funcionarios) no significa su integración en uno solo, sino su convergencia. Esta convergencia se refiere a diversos aspectos: un contenido uniforme de las condiciones de carrera para el acceso a la pensión, un tratamiento idéntico de los

periodos asimilados al trabajo, la actualización de los salarios anteriores para el cálculo de la pensión, la dimensión familiar de las pensiones, etc.

### **Condiciones relativas a la financiación y al empleo**

El baby-boom hará sentir sus efectos a corto plazo. Por lo tanto, es preciso acometer las reformas necesarias cuanto antes. Al mismo tiempo, la necesidad de disponer de una financiación complementaria es inevitable tanto a corto como a medio plazo. Es necesario que esto se haga de la manera más equitativa y más eficaz posible desde el punto de vista económico. La comisión estima que, a estos efectos, deben buscarse fuentes de financiación que no se basen exclusivamente en las rentas del trabajo. Junto con la adopción de medidas que reduzcan los gastos en materia de pensiones y obtengan fuentes de financiación complementarias, el aumento de la tasa de empleo constituye la clave del éxito. Las políticas de pensiones y de empleo son complementarias e interdependientes, de manera que el éxito de una de ellas determina el de la otra.

### **Transición hacia un nuevo sistema de pensiones**

El reto que se afronta es el de adoptar cuanto antes las medidas necesarias a fin de poner en marcha la reforma del sistema actual. Para afrontar este desafío deben cumplirse tres condiciones: la primera, decidir sobre el conjunto de la reforma y concluirla en una sola legislatura; la segunda, constituir de forma inmediata un Comité Nacional de Pensiones y un Centro de Expertos de Pensiones como órganos de decisión y de apoyo técnico; y la tercera, las administraciones públicas afectadas por las reformas deberían poner en marcha lo antes posible los sistemas y aplicaciones informáticos necesarios para poner en funcionamiento un sistema de puntos transparente.