



23.6.2016

DOCUMENTO DE TRABAJO

sobre la necesidad de una estrategia de la Unión Europea para poner fin a la diferencia entre las pensiones de los hombres y las mujeres y prevenirla

Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género

Ponente: Constance Le Grip

Retos de las políticas de pensiones para la Unión Europea y sus ciudadanos

Un ciudadano de la Unión de cada cuatro percibe una pensión como fuente principal de ingresos¹. Además, en 2012, más de 90 millones de personas cobraban una pensión, lo que corresponde a una ratio de cuatro personas en edad de trabajar por pensionista². Como esta categoría de población se duplicará de aquí a 2060³, el impacto de las políticas de pensiones en la Unión tendrá una importancia creciente en los próximos decenios. Habida cuenta de que los sistemas de pensiones representan ya una de las partidas de gasto más importantes de los Estados miembros (EM), se plantea la cuestión de su viabilidad.

Es conveniente recordar que la organización de los sistemas de pensiones es competencia exclusiva de los EM.

Tradicionalmente, el funcionamiento de los sistemas de pensiones en los EM descansa en una estructura en tres pilares, con: 1) un sistema distributivo que en ocasiones comprende una renta mínima universal, 2) un sistema contributivo individualizado vinculado a la carrera profesional y 3) el recurso a una capitalización individual a través de servicios financieros privados. La presencia y la combinación de estos tres pilares varía dependiendo de los países y la situación personal del jubilado.

No obstante, la Unión Europea dispone de una competencia de apoyo en la materia en virtud, en particular, del artículo 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

En tal concepto, la Comisión Europea (CE) ha examinado la cuestión de las pensiones tanto en su Libro Verde de 2010 como en un Libro Blanco titulado «Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles»⁴, en el que presentaba pistas de reflexión sobre el equilibrio entre período de actividad y pensiones, y en términos de financiación privada complementaria de los sistemas de pensiones públicos. Además, la cuestión de la reforma de las pensiones se aborda a menudo cuando se trata la coordinación económica, ya sea en el marco de la Estrategia Europa 2020 o del Semestre Europeo. El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento⁵ incluye esta cuestión de forma casi sistemática, y la viabilidad de los sistemas de pensiones es uno de los temas recurrentes de preocupación en las recomendaciones por países que la Comisión Europea dirige a los EM.

Esta cuestión reviste tanta más importancia cuanto que las pensiones constituyen una baza crucial para la lucha contra la pobreza y por la independencia económica⁶. Los debates en torno a cuestiones como el envejecimiento activo, la viabilidad de los sistemas de pensiones o las dificultades registradas para determinar los derechos de pensión en el marco de trayectorias profesionales con regímenes transitorios no deberían desviarnos del objetivo principal, que es garantizar a cada ciudadano europeo a través de los sistemas de pensiones de los Estados miembros un nivel de remuneración digno que le permita soslayar el riesgo de exclusión social.

¹ EPRS, 2015. *European Union pension systems. Adequate and sustainable?* Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/571327/EPRS_BRI\(2015\)571327_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/571327/EPRS_BRI(2015)571327_EN.pdf)

² Comisión Europea, 2015. *The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14529&langId=en>

³ EPRS, 2014. *European Union pension policy*. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140786/LDM_BRI\(2014\)140786_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140786/LDM_BRI(2014)140786_REV1_EN.pdf)

⁴ Comisión Europea, 2012. *Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles* Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0055:FIN:ES:PDF>

⁵ Comisión Europea, 2015. *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016 — Refuerzo de la recuperación y fomento de la convergencia*. Disponible en: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_annual_growth_survey_es.pdf

⁶ Comisión Europea, 2015. *Men, women and pensions*. Disponible en: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/150618_men_women_pensions_en.pdf

Partiendo de este contexto, la ponente desea recordar que el objeto de este documento de trabajo es circunscribir el ámbito de estudio del proyecto de informe. Este no considerará los sistemas de pensiones en su conjunto, sino que intentará aportar elementos de reflexión sobre la cuestión de las desigualdades en materia de jubilación entre hombres y mujeres y, en particular, las diferencias de remuneración de la jubilación («Gender gap in pensions» (GGP)), que tienden a agravar el riesgo de las mujeres en términos de vulnerabilidad y dependencia económica.

Las desigualdades en materia de pensiones: un fenómeno complejo y multifactorial

La constatación de una desigualdad

Definiremos el GGP como la diferencia entre la remuneración media percibida (antes de impuestos) por las mujeres en concepto de pensión y la percibida por los hombres. En 2012, dicha diferencia se estimaba, para la clase de edad de sesenta y cinco años o más en los países de la UE 28, en un 38 % de la remuneración media de pensión percibida por los hombres. Se observan variaciones significativas entre los EM (del 4 % al 46 % en 2012), pues los EM más grandes influyen mucho en el nivel medio de la UE 28, sin que ello ponga en entredicho, en todos los EM, la superioridad de la pensión media de los hombres con respecto a la de las mujeres.¹

Cabe señalar, asimismo, que en la mayoría de los EM, son menos las mujeres que perciben una remuneración de jubilación que los hombres, aunque estas diferencias sean por lo general relativamente modestas. Además, se observa una tendencia más acusada de las mujeres a formar parte de las categorías más desfavorecidas de jubilados, con una ratio de 1,9 mujeres por hombre en esta situación, mientras que solo se cuentan 0,3 mujeres por hombre en la categoría de los jubilados más ricos.²

Esta constatación no está exenta de ambivalencia ya que, a pesar de que muchas de las diferencias observadas son tangibles e importantes, no se puede establecer ningún vínculo estadístico con ninguno de los factores previstos o supuestos que explican el GGP. El ejemplo más sorprendente de esta situación se registra en los Estados Unidos, donde un descenso importante de las diferencias salariales entre hombres y mujeres por un mismo trabajo («Gender Pay Gap» (GPG)) en los últimos decenios no ha conducido a los efectos esperados en términos de reducción del GGP.³ Debemos concluir que las desigualdades de género en materia de pensiones resultan de un complejo conjunto de factores, de los que en la actualidad solo sabemos medir mal sus efectos. Esto es así debido a la falta de datos comparables y la inadecuación de los instrumentos de medida utilizados para evaluar el fenómeno.

Influencia de la trayectoria laboral de las mujeres

A pesar de la experiencia norteamericana, es innegable que existe un vínculo directo entre la trayectoria profesional de una persona y el nivel de prestaciones de su pensión. A este respecto, parece razonable pensar que una evolución positiva de la situación de las mujeres en el mercado de trabajo contribuirá al esfuerzo tendente a reducir el GGP en la Unión.

En primer lugar, el GPG influye en la capacidad contributiva al sistema de pensiones de unos y otras. Estas diferencias salariales obedecen, por una parte, a diferencias en los niveles de educación y experiencia profesional⁴ y por otra, pueden estar causadas por fenómenos residuales de discriminación directa o indirecta. En efecto, la drástica reducción de las

¹ Comisión Europea, 2013. *The gender gap in pensions in the EU*. Disponible en: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130530_pensions_en.pdf

² Ídem.

³ Ídem.

⁴ Lobby Europeo de Mujeres (2016). *Gender Pension Gap - Frequently Asked Questions*. Disponible en: <http://www.womenlobby.org/Gender-Pension-Gap-Frequently-Asked-Questions>

diferencias en el nivel de educación en los últimos decenios no ha eliminado por completo el GPG. Se observan asimismo fenómenos persistentes de segregación que provocan una sobrerrepresentación de las mujeres en sectores (como la educación o la venta minorista) en los que el nivel salarial es más bajo que en otros, esencialmente dominados por los hombres. Así, en la Unión en 2014, para un horario de trabajo equivalente, la remuneración media bruta de las mujeres era siempre un 16 % inferior a la de los hombres.¹

Además, la duración efectiva del trabajo a lo largo de la carrera puede repercutir en la capacidad contributiva al sistema de pensiones de una persona. Mientras que la duración media de la carrera de los hombres se sitúa en torno a cuarenta años en la mayoría de los EM, la de las mujeres oscila entre veinte y treinta años. Cabe señalar que, aún hoy, la parte inactiva de la población está integrada de un modo desproporcionado por mujeres. Así, en casi todos los EM, las mujeres con una duración de carrera inferior a catorce años sufren un GGP dos veces mayor (64 %) que las mujeres con una carrera más larga (32 %).²

Esta situación es tanto más preocupante si se consideran las dificultades que encuentran las mujeres debido a las interrupciones de carrera, ya sean por maternidad o por la tendencia a realizar una parte desproporcionada de las tareas domésticas y de cuidado de las personas mayores de la familia. En efecto, en casi todos los EM, la maternidad induce un descenso del nivel de pensiones.

Por último, cuando trabajan, las mujeres tienden a trabajar más a tiempo parcial que los hombres. Así, este fenómeno reduce los efectos positivos de un aumento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. En efecto, en 2015, solo un 9 % de los hombres trabajaban a tiempo parcial frente a un 32 % de mujeres.³ La precariedad y una dinámica de carrera menor debida al trabajo a tiempo parcial no hacen sino aumentar el GGP.

Influencia de los sistemas de pensiones en los EM

Todos estos elementos de carrera influyen en la capacidad contributiva de los trabajadores. Así, parece lógico pensar que las diferencias entre los sistemas de pensiones de los EM influyen en el futuro nivel de remuneración en el momento de la jubilación, y aumentar o limitar el GGP. Conviene resaltar, por tanto, la importancia de un análisis por parte de los EM del efecto potencial de sus sistemas de pensiones sobre el GGP, para que puedan aportar una respuesta adecuada.

Además de los efectos sobre el GPG anteriormente descritos, señalaremos en particular los casos de discriminación en términos de acceso a los servicios de financiación y condiciones de los mismos, que, en el marco de un sistema de pensiones muy basado en el segundo y el tercer pilares, pueden dar lugar a una importante desigualdad de pensiones en el futuro. La lucha contra estas discriminaciones se contempla ya en el Derecho de la Unión, en concreto en las Directivas 79/7/CEE y 2004/113/CE, respectivamente sobre la igualdad de trato en materia de seguridad social, y sobre la igualdad de trato al acceso a bienes y servicios y su suministro.

El análisis debería abordar también la eficacia de los sistemas de distribución y de lucha contra la exclusión social en conexión con las pensiones, así como la existencia o no de derechos a pensión derivados, en beneficio de parientes próximos u otros terceros, en especial en caso de divorcio.

¹ Eurostat (2016). *Gender pay gap statistics*. Disponible en: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics

² Departamento Temático C del Parlamento Europeo (2014). *Economic Independence and the Position of Women on the Labour Market of the European Union*. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/509990/IPOL_IDA\(2014\)509990_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/509990/IPOL_IDA(2014)509990_EN.pdf)

³ Comisión Europea (2016). *Part-time work: A divided Europe*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=89&newsId=2535&furtherNews=yes>

Influencia de la composición del hogar en las necesidades en materia de pensión

La combinación de los distintos factores de GGP anteriormente expuestos conduce a situaciones muy dispares de las mujeres en función de la composición del hogar, así como de la edad y la esperanza de vida de sus miembros. Parece asimismo que, si la cuestión del GGP representa un reto capital en todos los casos, esos parámetros desempeñan un papel importante en la determinación de las necesidades a las que deben responder los poderes públicos a fin de corregir sus efectos.

En efecto, estadísticamente se observa una disminución del GGP a partir de cierta edad. Por encima de los ochenta años, el GGP es considerablemente más bajo (33 %) que en el tramo de edad de sesenta y cinco a ochenta años (41 %). Esta observación demuestra que los mecanismos de compensación asociados a la viudedad y la asignación de derechos derivados generan un útil efecto de equilibrio.¹

De ello se desprende que la situación marital influye de forma considerable en las necesidades de las mujeres jubiladas en relación con su nivel de remuneración. Así, en el caso de las mujeres con pareja, la cuestión de la independencia económica interna en el hogar será decisiva, tanto más cuanto que tendrán que sufrir los efectos de reiteradas interrupciones de carrera (en particular en función del número de hijos), mientras que la temática de la exclusión social será más decisiva para las mujeres solas, en especial las divorciadas o las que han criado solas a sus hijos.

Una estrategia de la Unión para luchar contra el GGP

Basándonos en estas constataciones, parece que una estrategia europea de lucha contra el GGP requiere un enfoque global para influir en el mayor número posible de factores que pueden provocar desigualdades de pensión para las mujeres,

Así, la ponente desea esbozar ya algunas pistas para una estrategia de lucha contra el GGP, que, dentro de un respeto riguroso del reparto de competencias entre la Unión y los EM y en la debida cooperación con los interlocutores sociales, comprendería los elementos siguientes:

Medición, a través de indicadores fiables a escala europea

- recopilación de estadísticas diferenciadas y comparables, que permitan determinar de forma más afinada y precisa los factores de desigualdad;
- desarrollo de indicadores fiables en el marco de las políticas sociales a escala europea;

Información y sensibilización

- aplicación de herramientas de sensibilización tanto de los responsables políticos nacionales como de la población en general a fin de aumentar la vigilancia (incluida de las propias mujeres) sobre los retos y modalidades de lucha contra los factores agravantes del GGP, en particular en el marco de la vida profesional;

Lucha contra la discriminación

- estrecha vigilancia de la aplicación de las legislaciones de la Unión contra la discriminación entre hombres y mujeres, para garantizar su máxima efectividad y, en su caso, prever su revisión;

Conciliación de la vida familiar y profesional

- aplicación de la Hoja de ruta de la Comisión Europea para la conciliación de la vida familiar y la vida profesional, a fin de luchar de un modo más eficaz contra las desigualdades de carrera entre hombres y mujeres;

¹ Comisión Europea, 2013. *The gender gap in pensions in the EU*. Disponible en: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130530_pensions_en.pdf

Intercambio de buenas prácticas en materia de efectos de los sistemas de pensiones sobre el GGP

- análisis de los efectos de los sistemas de pensiones sobre las desigualdades de pensión;
- intercambios de buenas prácticas y recomendaciones sobre la base de dicho análisis.

A la luz de estos pocos elementos, la ponente considera que los resultados del estudio encargado en el marco de este informe y los debates con los distintos grupos políticos de las Comisiones FEMM y EMPL, así como con la sociedad civil y los interlocutores sociales, podrán enriquecer su reflexión.