



Recibido: 26.03.2019. Aceptado: 22.04.2019

## **SOBRE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO**

## **ABOUT THE RETIREMENT PENSION OF SELF-EMPLOYED WORKERS IN EUROPEAN COMPARATIVE LAW**

**THAIS GUERRERO PADRÓN**

Prof. Contratada Dra de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad de Cádiz

[thais.guerrero@uca.es](mailto:thais.guerrero@uca.es)

ORCID: <http://www.orcid.org/0000-0002-4814-6266>

## RESUMEN

¿Resulta adecuada la pensión de jubilación de los trabajadores autónomos como renta de sustitución, evitando el riesgo de pobreza y permitiendo llevar un nivel de vida digno en la vejez? Los países miembros se formulan este interrogante, al constatar que los autónomos perciben por término medio una pensión de jubilación inferior a la de los trabajadores por cuenta ajena, e igualmente que es significativa la proporción en la UE de autónomos que no generan el derecho a la pensión de jubilación. Esta situación afecta en particular a los nuevos autónomos, con trayectorias profesionales irregulares e ingresos bajos y/o fluctuantes sobre los que cotizar. Las reglas de seguridad social de cada país y la forma de organizar su sistema de pensiones, influirán en la cuantía que finalmente obtenga el pensionista autónomo, debiendo destacarse los esfuerzos que en este ámbito realizan los Estados miembros para implementar la protección social de los autónomos.

**PALABRAS CLAVE:** Trabajador autónomo, seguridad social, pensión de jubilación, pensión adecuada

## ABSTRACT

Is the old-age pension for the self-employed adequate as a replacement income, avoiding the risk of poverty and allowing a decent standard of living in old age? The Member States ask themselves this question, noting that self-employed workers receive on average a lower retirement pension than employed workers, and also that there is a significant proportion of self-employed workers in the EU who do not generate the right to a old-age pension. In particular, this situation affects the new self-employed with irregular career paths, and low and/or fluctuating incomes, which are used for contributing. The social security rules of each country and the way in which its pension system is organised, will have an influence on the amount finally obtained by the self-employed pensioner. The efforts made in this area by the Member States to improve social protection for self-employed workers should be highlighted.

**KEYWORDS:** Self-employed worker, social security, old-age pensión, adequate pensión

## **SUMARIO**

### **I. INTRODUCCIÓN**

### **II. IDENTIFICACIÓN DEL TRABAJADOR AUTÓNOMO HOY EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **III. EL REFLEJO DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS EN LA ESFERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

### **IV. ASPECTOS COTIZATORIOS**

### **V. LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN**

#### **A. LA DIMENSIÓN PÚBLICA DEL SISTEMA DE PENSIONES**

##### **1. PENSIÓN DE JUBILACIÓN PÚBLICA UNIVERSAL**

##### **2. PENSIÓN DE JUBILACIÓN PÚBLICA CONTRIBUTIVA**

#### **B. LA PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA**

### **VI. CUESTIÓN FINAL: LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN DEL AUTÓNOMO, ¿RESULTA ADECUADA?**

### **VII. CONCLUSIÓN**

## **I. INTRODUCCIÓN**

Las pensiones constituyen una parte esencial en la seguridad social como renta de sustitución salarial o de ingresos profesionales, llegado el caso, de forma transitoria o permanente. En el análisis de las pensiones de los trabajadores autónomos no sólo resultan determinantes las características del esquema prestacional que cada país miembro diseñe para proteger los riesgos de vejez, invalidez y muerte del trabajador autónomo, sino más aún la financiación de las respectivas prestaciones, particularmente a través de las cotizaciones efectuadas por el individuo conforme a las pautas legales en cada caso establecidas para los trabajadores en régimen de autonomía, coincidentes o no con las reglas operativas para los trabajadores por cuenta ajena.

Es posible que en sistemas públicos con una protección indiferenciada en el ámbito de las pensiones contributivas para trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena (por ejemplo, Finlandia), el autónomo perciba una pensión de jubilación de cuantía inferior a la que tendrá derecho el trabajador por cuenta ajena que se jubila a la misma edad que aquel y habiendo cumplido el mismo período de carencia. La explicación de la diferencia cuantitativa debe atribuirse en gran medida a las reglas de cotización. En países como Bélgica, donde los autónomos cotizan menos que los asalariados y sus empleadores conjuntamente, se debate acerca de la conveniencia de llevar a cabo un incremento de las cotizaciones sociales de los autónomos (actualmente la cotización de este colectivo es regresiva y decrece a medida que los ingresos aumentan) como medida para implementar su acción protectora.

En el análisis del tema relativo a las pensiones de los trabajadores autónomos en el derecho comparado europeo, más concretamente en el ámbito de la UE, resultará necesario detenerse en los siguientes aspectos: identificación del trabajador autónomo actualmente en la UE, sus ingresos, la seguridad social de los autónomos y especialmente su financiación, y las pensiones de jubilación de los trabajadores autónomos.

La seguridad social es una parcela propia y distintiva de cada Estado miembro en cuya configuración intervienen elementos políticos, económicos, sociales y culturales que responden en su conjunto a una tradición, valores y devenir histórico singular. Pretender llevar a cabo un tratamiento unívoco de los autónomos en el plano de la seguridad social a nivel comunitario puede resultar artificioso si antes no se advierte esa evidente diversidad, así como la heterogeneidad del propio colectivo que tomamos en consideración.

No obstante, estas observaciones, es posible advertir algunos rasgos en cierta medida comunes a determinados Estados miembros con respecto a la seguridad social de los trabajadores autónomos que pueden servirnos al objeto de realizar ciertas reflexiones sobre la protección de este colectivo en el plano de la seguridad social.

## **II. IDENTIFICACIÓN DEL TRABAJADOR AUTÓNOMO HOY EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA**

Un rasgo distintivo del trabajo autónomo de nuestros días, al menos en los países miembros de la Unión Europea, consiste en la diversificación de la figura del trabajador autónomo hacia fórmulas novedosas, acordes con ciertos comportamientos y estrategias actuales del mercado de trabajo.

En muy poco tiempo el mundo del trabajo ha ido experimentando cambios sustanciales como consecuencia de la existencia de un mercado laboral globalizado y altamente competitivo en el que se da impulso a la innovación, generalizándose el uso de las nuevas

tecnologías en todas las fases del proceso productivo<sup>1</sup>. La crisis económica y financiera de 2008 ha influido en este panorama provocando una destrucción de empleo -con diferente intensidad y efectos según el país- al tiempo que dinamizando estrategias de reestructuración empresarial y de externalización de determinadas fases del proceso productivo, con directa repercusión restrictiva sobre una parte considerable de la mano de obra asalariada.

En este contexto no es de extrañar que aparezcan nuevos profesionales que por su forma de participar en el mercado laboral serán catalogados como trabajadores autónomos. Se trata de trabajadores ocupados en actividades cualificadas no reguladas y diferentes de las liberales pero con similitud funcional, como los trabajadores independientes o *freelancers* de los medios de comunicación, la prensa y la industria cinematográfica, o los *crowdworkers* que utilizan plataformas *online* para proveer a un grupo indeterminado de particulares y empresas de productos y servicios específicos<sup>2</sup>. Asimismo, los asalariados que han perdido su puesto de trabajo a consecuencia de la grave recesión y los nuevos demandantes de empleo que no han logrado acceder al mercado laboral a causa de una insuficiente oferta laboral, encuentran en el trabajo autónomo una solución a la inactividad impuesta por tan precarias circunstancias. No es de extrañar que desde los poderes públicos se fomente, especialmente entre los jóvenes, el emprendimiento y el autoempleo como alternativas al desempleo frecuentemente asociadas a la innovación, al tiempo que se va generalizando en la mayor parte de los países de la UE el perfil de trabajador que realiza una actividad profesional en régimen de dependencia económica respecto de un cliente. En suma, podría deducirse que, excluidos los trabajadores autónomos clásicos (de la agricultura y pesca, del comercio, los profesionales liberales...), hoy se llega a esta situación rechazados del mercado laboral ordinario.

En un enfoque global, consideramos que los trabajadores autónomos están profundamente influidos por el desarrollo económico del país de asentamiento y el nivel de protección social que el mismo les presta. Ambos factores pueden dimensionar la figura del trabajador autónomo en la esfera fiscal y de seguridad social. De hecho, la proporción de autónomos en el mercado laboral guarda relación con el ciclo económico, descendiendo en épocas de bonanza y aumentando en etapas de crisis.

Desde principios del siglo actual, la proporción de trabajadores autónomos en relación con el total de la población ocupada en la Unión Europea permanece invariable en torno al 14-15%, lo que equivale a 32 millones de personas, variando en su composición según el tipo de autónomo, sector productivo y país. En su diversificada variedad, los autónomos están presentes en mayor o menor medida en todos los Estados miembros.

---

<sup>1</sup> En palabras de Gómez-Cano Alfaro, M., Bestatén Belloví, M. y Gavilanes Pérez, C., “El internet de las cosas, la impresión 3D, el Big Data, la Inteligencia Artificial, la Robótica colaborativa y la Realidad virtual y aumentada son las tecnologías fundamentales sobre las que pivotará el desarrollo del nuevo modelo industrial. Este nuevo escenario al que se enfrentan las empresas para su proceso de “digitalización” provocará cambios constantes en las condiciones de trabajo a las que se verán expuestos los trabajadores”. En “Revolución 4.0: el futuro está presente”, Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Seguridad y Salud en el Trabajo, núm. 94, marzo 2018, p. 6.

<sup>2</sup> El objetivo del crowd work o trabajo en plataformas consiste en organizar la externalización de tareas a un gran número de trabajadores online, resultando crucial el uso de la tecnología para contactar al cliente con el trabajador. Vid al respecto Mandl, I., Curtarelli, M., Riso, S., Vargas Llave, O., Gerogiannis, E., *New forms of employment*, EUROFOUND, Luxembourg, 2015, pp. 107 y ss.

En un intento de ofrecer una somera panorámica real de la distribución de los mismos en la Unión Europea<sup>3</sup> podríamos diferenciar tres grandes grupos. El primero, compuesto de un lado por los autónomos-empleadores, grupo financieramente seguro, incluso en caso de enfermedad, sobrerrepresentado en países como Dinamarca y habitual en el sector de los servicios financieros, salud, construcción, industria y los sectores comerciales. De otro lado, los trabajadores por cuenta propia clásicos, contando con la posible ayuda de familiares colaboradores, tienen fuerte presencia en Holanda y en los países nórdicos, al contrario que en los países bálticos, Croacia, Grecia, Rumanía y Polonia, abundando en el sector servicios y el sector público. Ambos grupos representan la mitad del colectivo de autónomos de la UE (16 millones). En el análisis que realizamos, este grupo no ofrece en principio especiales problemas desde el punto de vista de su protección social por cuanto, en términos generales, los miembros que lo componen tienen solvencia económica e independencia.

El segundo grupo lo constituyen los trabajadores autónomos que llegan a esta condición como salida al desempleo, caracterizados a priori por la precariedad (más de la mitad sin cobertura social en caso de enfermedad), carecer de sede física o centro de trabajo o establecimiento propio, la obtención de bajos ingresos y/o irregulares, alta dependencia económica, inseguridad laboral y condiciones de trabajo desfavorables. Los trabajadores económicamente dependientes constituyen el grueso de este grupo, ocupado mayoritariamente en negocios o actividades con baja sostenibilidad económica. Aunque existen en todos los Estados miembros, en una apreciación pormenorizada se advierte que son muy comunes en los países bálticos, Rumanía y otros Estados miembros del este, en tanto que relativamente infrecuentes en Bélgica, Holanda, Irlanda, Reino Unido y los países nórdicos. En una posición más vulnerable aún quedan aquellos autónomos que trabajan bajo las mismas condiciones que un asalariado, pero sin serlo, en sectores como la industria, la construcción, el transporte y la educación. Se trata en general de varones menores de 35 años, encontrándose la tasa más elevada en el Reino Unido, seguido de los países bálticos, Alemania, Polonia y Eslovaquia. Este tipo apenas se da en Holanda y en los países nórdicos.

En una posición intermedia quedaría el tercer grupo, integrado por pequeños comerciantes, restauradores y autónomos agrarios entre otros, económicamente independientes en general, aunque con inseguridad financiera o irregular en caso de enfermedad, siendo frecuentes en países como España, Francia, Grecia, Irlanda y Eslovenia.

Sin descartar absolutamente de este análisis a los autónomos genuinos, debe destacarse la preocupante situación de aquellos otros de nueva aparición presentes mayormente en el segundo grupo según la clasificación propuesta, básicamente por dos razones: De un lado, por ser mayor el riesgo de pobreza y de exclusión social que amenaza a estos trabajadores, considerando su estabilidad y sostenibilidad económicas, los medios y recursos de que disponen para desplegar su actividad, su escasa o dudosa formación para realizar múltiples actividades, situación que deriva hacia lo que podríamos denominar el autónomo “multiservicios”, sus ingresos, control y registros públicos. De otro lado, por su inferior protección social en comparación con los trabajadores asalariados, grave si se repara en sus aportaciones contributivas, lo que nos lleva a analizar la situación de los trabajadores autónomos ante la seguridad social, distinguiendo según los países y su nivel económico o índice de protección social, su ubicación en una seguridad social pública

---

<sup>3</sup> Sirva de referencia a estos efectos la clasificación llevada a cabo por Vermeylen, G. y otros, *Exploring self-employment in Europe*, EUROFOUND, Luxembourg, 2017, pp. 18 y ss.



sujeta a unos ingresos mínimos o bien, desde el propio Estado, manteniendo una seguridad social igualmente pública pero voluntaria en su adscripción cuando no se alcanzase un nivel de ingresos mínimo.

### **III. EL REFLEJO DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS EN LA ESFERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

La posición que ocupa el trabajador autónomo en la seguridad social va a estar influida por variables generales y objetivas como el grado de desarrollo económico del país, la situación de su mercado laboral y el nivel de protección social alcanzado, a la vez que por elementos de carácter subjetivo como su formación profesional, la forma de participar del propio autónomo en ese mercado de trabajo y, especialmente, el nivel de ingresos profesionales obtenido y la forma en que computan a efectos de seguridad social y se gravan fiscalmente. En términos generales, la mayor parte de los sistemas nacionales de seguridad social de los Estados miembros protege a los trabajadores autónomos, aunque no de la misma manera ni con la misma intensidad.

Salvando las peculiaridades de cada sistema nacional, originariamente la seguridad social se cimentó sobre el perfil de un trabajador asalariado, a tiempo completo, con contrato indefinido, varón y “cabeza de familia”, ampliándose progresivamente a otros tipos de trabajadores y modos de trabajar a medida que evolucionaban las formas de producir, el mercado laboral y la propia sociedad. La generalizada presencia femenina en el mercado laboral, la flexibilidad interna y externa en el sistema productivo, las nuevas formas atípicas o irregulares de trabajo por cuenta ajena, el trabajo en régimen de autonomía en sus variadas manifestaciones y las nuevas estructuras familiares, diferentes de la familia clásica o tradicional, poco a poco irán encontrando oportuno acomodo y reflejo en la seguridad social a través de sucesivas normas modificadoras y adaptadoras del campo de aplicación y del ámbito material a estas realidades novedosas que van imponiéndose y que no son más que manifestación de la propia evolución social.

En el análisis que realizamos nos centraremos predominantemente en el estudio de los sistemas de seguridad social “contributivos” que por ofrecer una protección vinculada a la condición profesional del sujeto, pueden establecer reglas o regímenes distintos para trabajadores autónomos y trabajadores por cuenta ajena. Esta situación es impensable en modelos de protección social universales que, bajo el criterio de la residencia y de acuerdo con las posibilidades financieras del Estado, brindan a los ciudadanos variadas coberturas, sujetas o no a pruebas de ingresos. En éstos, la condición laboral o profesional del individuo resulta, por regla general, irrelevante.

La situación de los trabajadores autónomos en la seguridad social se tiende a evaluar o medir en comparación o por contraste con la protección de los trabajadores por cuenta ajena. Es posible advertir cómo, en general y en un intento homogeneizador, la dinámica de las reglas diseñadas para los trabajadores asalariados se aplica igualmente al trabajo autónomo sin tener absolutamente en cuenta las peculiaridades del trabajo en régimen de autonomía para implementar una protección social ad hoc. Esto genera perjuicios para algunas categorías de trabajadores autónomos, provocando en ocasiones situaciones alarmantes por el evidente riesgo de pobreza y exclusión social que comportan.

De este modo, autónomos con una trayectoria profesional irregular y/o percibiendo ingresos bajos o fluctuantes sobre los que cotizar, están expuestos en el peor de los casos a quedar excluidos del ámbito protector de ciertos sistemas nacionales de seguridad social. Así sucede cuando no alcanzan determinado umbral de ingresos, permitiendo no

obstante al trabajador autónomo en algunos casos optar por la inclusión voluntaria en el sistema (Rumanía).

En ocasiones, los autónomos disfrutan de menor número de coberturas que los trabajadores por cuenta ajena. Normalmente las prestaciones excluidas o que más tardíamente se han incorporado a la acción protectora de los autónomos son la protección por contingencias profesionales y el desempleo (cese de actividad).

Otras veces, ciertas prestaciones son de carácter voluntario. En Alemania, con una seguridad social basada en cinco ramas –salud, pensiones, dependencia, accidentes y desempleo– que cubre obligatoriamente a los trabajadores asalariados a excepción de puntuales excepciones (como los trabajadores marginales), el sistema excluye a los autónomos de la prestación por desempleo y de la protección frente a las contingencias profesionales; otras coberturas del sistema público, como la salud, tienen carácter voluntario para ciertas categorías de autónomos, en un sistema en el que haber suscrito un seguro de salud, público o privado, resulta obligatorio para todos los residentes en este país<sup>4</sup>.

Incluso en los casos que se reconoce a ambos nominalmente la misma prestación, los requisitos de acceso o de disfrute de la misma pueden variar, habitualmente en detrimento del autónomo, advirtiéndose diferencias significativas en las prestaciones incluidas en el cuadro prestacional de los autónomos con respecto a la cobertura de los trabajadores asalariados. Un caso típico es la prestación económica por enfermedad. En Eslovaquia el seguro de enfermedad engloba prestaciones económicas por enfermedad, embarazo, maternidad y paternidad. La afiliación a este seguro es obligatoria para los asalariados que trabajan en territorio nacional, en tanto que se exige a los autónomos haber superado determinado umbral de ingresos procedentes de su actividad profesional y cubrir un período previo de carencia (270 días en los dos años anteriores a la incapacidad temporal), devengándolo desde el primer día de la incapacidad temporal laboral; para los trabajadores por cuenta ajena, el derecho nace a partir del undécimo día de baja, si bien los diez primeros días tienen derecho a percibir unas “primas de mantenimiento de los ingresos” a cargo del empresario<sup>5</sup>. En la República Checa, el seguro de enfermedad es una cobertura voluntaria para los autónomos; en caso de suscribirlo, deben cumplir un período de carencia de tres meses previos al inicio de la incapacidad para acceder a la cobertura económica, en cuyo caso comienza la protección a los catorce días. Contrariamente, no rige carencia para los asalariados, que perciben la prestación económica a partir del tercer día<sup>6</sup>.

Finalmente, en algunos países miembros la protección de seguridad social de los trabajadores autónomos y asalariados es formalmente idéntica, pero aquellos perciben prestaciones de inferior cuantía. Un ejemplo es Finlandia, que destacando por tener uno de los sistemas de seguridad social más universales e inclusivos, sin embargo es reconocido que los autónomos devengan, en general, prestaciones más bajas en

---

<sup>4</sup> Bäcker, G., *ESPN Thematic report on Access to social protection of people working as self-employed or non-standard contracts, Germany 2017*, European Social Policy Network, p. 4 y ss.

<sup>5</sup> European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, *Your Social Security Rights in Slovakia*, 2018, pág. 14.

<sup>6</sup> Sirovátka, T., Jahoda, R. and I. Malý, I., *ESPN Thematic report on Access to social protection of people working as self-employed or non-standard contracts, Czech Republic 2017*, European Social Policy Network, p. 10.



comparación con las que generan los asalariados<sup>7</sup>. En sentido parecido España, donde la diferencia de la pensión de jubilación entre trabajadores por cuenta ajena y trabajadores por cuenta propia fue cuantificada en 498 euros al mes por el Ministerio de Empleo en mayo de 2017, como consecuencia de una cotización por la base mínima.

#### IV. ASPECTOS COTIZATORIOS

El nivel de ingresos, los costes de seguridad social y la fiscalidad que soporta el trabajador autónomo influyen o condicionan su forma de cotizar, repercutiendo a su vez ésta en la cuantía de las prestaciones. Sentado que no existe en la UE un modelo cotizatorio común o único de referencia para todos los países miembros, los sistemas nacionales de seguridad social suelen ofrecer a los trabajadores autónomos la facultad de elegir la base y/o el tipo de cotización entre varias opciones, o acogerse a determinadas coberturas, discrecionalidad que por regla general conduce a optar por el nivel más bajo de protección, aun en detrimento de una pensión de jubilación segura<sup>8</sup>.

En el análisis que llevamos a cabo quedan al margen aquellos autónomos que ostentan una sólida posición económica, en la presunción o convicción de que eligen unas bases de cotización que les garantizarán una cobertura adecuada, dentro de los márgenes legales dispuestos para los trabajadores autónomos. Objeto de nuestro análisis son, en cambio, aquellos otros autónomos que por su forma de trabajar perciben bajos ingresos y/o irregulares, o los que registran fluctuaciones en sus ganancias viéndose perjudicados durante los períodos en que sus ingresos caen por debajo de la cuantía estimada, si la forma de cotizar requiere satisfacer la cuota con regularidad, siendo probable que elijan la base mínima de cotización o el nivel más bajo permitido, con lo que en caso de cumplir la carencia requerida, percibirán correlativamente prestaciones de baja cuantía.

En estos casos, no es de extrañar que la normativa prevea la exención del pago de cuotas para aquellos autónomos con alta inseguridad en el percibo de ingresos (Bélgica), o que queden eximidos de cotizar al régimen de pensiones cuando su nivel de ingresos no alcanza determinado umbral o se permita la cotización voluntaria en estos casos, lo que augura una grave desprotección social.

Tal vez Rumanía constituya un ejemplo extremo. Alcanzando los trabajadores autónomos el 17% de la población ocupada, sin embargo, sólo el 10% llega a disfrutar de la pensión de jubilación contributiva, derivando en consecuencia mayoritariamente este colectivo hacia una protección de carácter asistencial. El seguro de pensiones en este país es obligatorio para los que superan el umbral mínimo asegurable (equivalente aproximadamente al 35% del salario medio bruto mensual a nivel nacional), en cuyo caso cotizan el 10,5%, con opción de asumir el tipo completo (15,8%). Para los autónomos con ingresos inferiores a aquel tope mínimo asegurable que, sin embargo, han optado por acogerse a la protección, deben cotizar sobre esa cuantía, lo que sitúa a quienes obtienen bajos ingresos en una posición de desventaja en comparación con los asalariados a tiempo parcial, que únicamente cotizan en función de sus ingresos reales. En realidad, muy pocos autónomos, aun alcanzando el límite mínimo fijado, cotizan a la seguridad social debido a los elevados tipos de cotización y a las reglas de cálculo de la base de evaluación de

---

<sup>7</sup> Kallomaa-Pua, L. y Kangas, O., *ESPN Thematic report on Access to social protection of people working as self-employed or non-standard contracts, Finland 2017*, European Social Policy Network, p. 4 y ss.

<sup>8</sup> En este sentido, European Commission and Social Protection Committee, *The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*, Vol. I, 2018, Luxembourg, pag. 61.

ingresos. De hecho, la cuota que pagaría el autónomo por el seguro de pensiones (70 €/mes) supone un importante esfuerzo considerando el contexto de la economía del país<sup>9</sup>.

En otros países como Finlandia<sup>10</sup>, los autónomos que inician su actividad laboral deben suscribir un seguro de pensiones obligatorio, con primas deducibles fiscalmente, para quedar cubiertos por el sistema de seguridad social. Este seguro, no reemplazable por uno voluntario, está condicionado a que el ingreso anual estimado que va a obtener por su actividad autónoma (“ingreso confirmado”) sea superior a determinado umbral<sup>11</sup>. Si el autónomo declarase unos ingresos inferiores aún más elevados que esa cuantía de referencia, es evidente que redundará en la cuantía de sus prestaciones, dado que el “ingreso confirmado” actúa como base de cotización de la pensión, sirviendo igualmente para calcular la cuantía de las prestaciones en caso de incapacidad, desempleo, muerte y supervivencia, así como los subsidios abonados por el Instituto de la Seguridad Social (*Kela*) en caso de enfermedad, maternidad y paternidad, entre otros.

En una posición muy diferente, situamos a Eslovaquia, donde se debate si la cotización que abonan los autónomos al seguro de pensiones es adecuada o, por el contrario, muy elevada en comparación con la que satisfacen los trabajadores por cuenta ajena.

La cuantía que sirve de base para el cálculo de la cuota puede guardar conexión directa o indirecta con los ingresos que percibe el autónomo como resultado de su actividad profesional, fiscalizados o no vía impositiva, o consistir en una cuantía a tanto alzado determinada reglamentariamente, incluso cabe la posibilidad de elegir una base de cotización entre unos topes mínimo y/o máximo.

Sea como fuere, la utilización de la base correcta para el cálculo de la cuota, ajustada en la medida de lo posible a los ingresos netos obtenidos por el autónomo, tendrá influencia directa en el grado de protección: si la base es muy baja, asimismo lo será el nivel de las prestaciones a que acceda el autónomo; en tanto que si la base de referencia es muy elevada, la cuota resultante será muy costosa para el autónomo aunque contribuirá a mejorar el importe de las prestaciones.

En este sentido, el sistema belga resulta ejemplar, tomando como referencia la declaración de la renta efectuada por el autónomo y calculando las cotizaciones sobre sus ingresos netos anuales. A estos efectos, el cálculo se escinde en dos fases: en una primera *provisional*, la Caja de seguros sociales determina la cuota a partir de la declaración de la renta del autónomo de hace tres años y le propone un importe de cuota a satisfacer en el trimestre correspondiente. Esta cantidad se regularizará en la segunda fase (*definitiva*), una vez que la Caja proponga al autónomo regularizar las cuotas ingresadas a cuenta tras haber sido informada debidamente por la Administración fiscal de la liquidación definitiva de renta del autónomo<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Spasova, S. et altri, *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies 2017*, ESPN, European Commission, 2017, p. 57. Pop, L. y Urse, D., *ESPN Thematic report on Access to social protection of people working as self-employed or non-standard contracts, Finland 2017*, cit., p. 11.

<sup>10</sup> Ley 468/1969 de Pensiones para los trabajadores por cuenta propia (YEL).

<sup>11</sup> Para 2018 el umbral se ha fijado en 7.656,26 euros; si obtiene ingresos inferiores, el autónomo puede concertar un seguro voluntario. Requisitos adicionales para suscribir el seguro obligatorio de pensiones consisten en tener una edad comprendida entre los 18 y 67 años, trabajar en el propio negocio y haber trabajado como autónomo al menos durante cuatro meses ininterrumpidos desde que cumplió 18 años.

<sup>12</sup> Guerrero Padrón, T. “Régimen comparativo del sistema cotizador de los trabajadores autónomos españoles y belgas”, *Las fronteras del Derecho del Trabajo en el marco comparado europeo: autónomos*

En la determinación de la cuota y en el subsiguiente importe de las prestaciones puede ejercer alguna influencia la deducción de los gastos profesionales del autónomo, según sea el tipo de gastos a considerar y el modo que opera la deducción. En la República Checa la cuantía de la pensión del autónomo es inferior en un 38% a la de los trabajadores por cuenta ajena, lo que se atribuye a la baja prima que paga al seguro de pensiones. El cálculo de la prima deriva de su base de cotización, que constituye el 50% de los ingresos medios mensuales que percibe por la actividad que realiza, una vez que se han deducido los gastos. Los gastos pueden ser los que efectivamente ha soportado el autónomo, o bien tratarse de un porcentaje fijo sobre sus ingresos que varía entre el 30 y 80% según el tipo de actividad que realiza. Esta segunda fórmula es la mayormente utilizada entre los autónomos y conlleva pagar cuotas más bajas que en el caso de la primera, incidiendo negativamente en los fondos de la seguridad social. La mayoría de los autónomos elige pagar la prima reglamentaria más baja posible, lo que evidentemente repercute en el nivel de protección que alcanzará, no obstante la garantía de una pensión mínima incluso para los que han contribuido al sistema a lo largo de su carrera profesional al mínimo nivel permitido<sup>13</sup>.

En la mayoría de los países de la UE, el porcentaje aplicable a la base de cotización se aproxima o coincide con el previsto conjuntamente para los trabajadores por cuenta ajena y los empleadores. En Alemania, por ejemplo, los autónomos efectivamente incluidos en el seguro de pensiones público<sup>14</sup> soportan el tipo de cotización completo, aplicándose sobre una cuantía mensual ordinaria (cuyo importe es más elevado en la parte occidental del país que en la oriental) fijada al margen de sus ingresos profesionales. Como peculiaridad, durante los tres primeros años trabajando por cuenta propia, la cotización experimenta una reducción del 50%; asimismo, los autónomos que demuestren fluctuación de ingresos, pueden abonar una cuota de cuantía inferior o superior a la ordinaria. Para determinados colectivos como los artistas y publicistas independientes sujetos al seguro obligatorio de pensiones bajo su normativa específica<sup>15</sup>, la obligación de cotizar se condiciona a la obtención de un límite mínimo de ingresos anual (3.900€) que sin embargo no es exigible a los nuevos miembros, pudiendo la Caja que gestiona este seguro decidir quién cotiza y en qué porcentaje<sup>16</sup>.

Otros países establecen un porcentaje de cotización más reducido para los trabajadores autónomos. Así ocurre en Bélgica, donde no existe un límite máximo de cotización para los trabajadores asalariados, en tanto que para los autónomos la renta profesional evaluada está topada en una cuantía máxima a partir de la cual el tipo de cotización es cero; por debajo de esa cantidad, el porcentaje aplicable es decreciente<sup>17</sup>.

---

y becarios, XXVI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Córdoba, junio 2016, AEDTSS, Cinca, 2016 (Comunicación en CD adjunto).

<sup>13</sup> Spasova, S. et alrri, *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe*, cit., p. 58. Sirovátka, T., Jahoda, R. and I. Malý, I., *ESPN Thematic report on Access to social protection of people working as self-employed or non-standard contracts, Czech Republic 2017*, cit., p. 17.

<sup>14</sup> Es característico del sistema público de pensiones alemán proteger obligatoriamente a todos los trabajadores asalariados (excepto aquellos con un empleo u ocupación marginal) y a algunas categorías de trabajadores autónomos, pudiendo el resto optar de forma voluntaria a esta cobertura.

<sup>15</sup> Ley de seguridad social de artistas y publicistas independientes (KSVG) de 20 de diciembre de 1988.

<sup>16</sup> Bäcker, G., *ESPN Thematic report on Access to social protection of people working as self-employed or non-standard contracts, Germany 2017*, cit., pp.12-13.

<sup>17</sup> De Wispeleare F. and Pacolet, J., *ESPN Thematic report on Access to social protection of people working as self-employed or non-standard contracts, Belgium 2017*, European Social Policy Network, pp. 7 y ss.

Como peculiaridad en este ámbito, en Rumanía el trabajador autónomo económicamente dependiente que supera determinado nivel de ingresos queda obligatoriamente incluido en el seguro de pensiones, en cuyo caso, el *único cliente* para el que trabaja comparte con él la obligación de cotizar, asumiendo la parte correspondiente al empleador.

Con todo, la incertidumbre de reunir la totalidad del período de carencia establecido para percibir una pensión de jubilación llegado el caso, es una preocupación adicional que pesa sobre los trabajadores autónomos con vidas laborales inciertas e ingresos bajos, irregulares o fluctuantes; no ayuda, en este sentido, la regla aplicable a los trabajadores autónomos en España por la que para fijar la cuantía de la pensión se computarán exclusivamente los años de efectiva cotización del beneficiario sin permitir –a diferencia de lo regulado para los trabajadores por cuenta ajena del régimen general- la integración de las lagunas cotizatorias existentes en el cálculo de su base reguladora<sup>18</sup>. No es de extrañar que en estos casos pueda haber cierta desmotivación en el cumplimiento de la obligación de cotización a la seguridad social, incluso comportamientos tendentes a cotizar por debajo de lo debido o a evitar el pago de las cuotas, o lo que es igualmente grave, prácticas de evasión de impuestos, lo que en suma no hace más que subrayar el bajo nivel de rentas de tales trabajadores autónomos. Para combatir, o al menos amortiguar, el mencionado efecto desincentivador, una vía a explorar sería la compensación de unas cotizaciones a la seguridad social más elevadas con una imposición sobre la renta más reducida.

## V. LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN

La pensión de jubilación forma parte de la protección social de los autónomos en todos los países de la Unión Europea, existiendo variadas fórmulas para articular la cobertura por esta contingencia. Resulta evidente, en general, la influencia de los dos modelos clásicos –inspirados por Bismarck y Beveridge, respectivamente- en los sistemas de pensiones de los países miembros, de modo que ninguno se presenta enteramente como universal o contributivo, sino que todos combinan elementos de uno y otro modelos en mayor o menor medida, permitiendo a la postre hablar de sistemas típicamente universales (los países nórdicos son un referente) y otros esencialmente contributivos (por todos, el sistema alemán), en función del grado de influencia que uno u otro hayan ejercido, existiendo asimismo una franja híbrida de sistemas de seguridad social mixtos.

De la diversidad de sistemas de pensiones existentes en la Unión Europea y sin perjuicio del mayor o menor desarrollo estructural que hayan podido experimentar, es posible extraer ciertos elementos o rasgos comunes para ofrecer una panorámica general acerca de la protección por jubilación de los trabajadores autónomos, apreciándose en general la existencia de dos grandes niveles de protección: uno básico público, y otro complementario y voluntario, de origen profesional o privado, cuyo arraigo y perfeccionamiento no es igual en todos los Estados miembros, como tampoco lo es su afectación sobre los trabajadores autónomos.

### A. LA DIMENSIÓN PÚBLICA DEL SISTEMA DE PENSIONES

El nivel público o primer pilar de protección que todos los sistemas de pensiones nacionales contemplan, se organiza principalmente de dos maneras: una, a partir de criterios de carácter universal, y otra, en función de requisitos profesionalizantes.

---

<sup>18</sup> Artículos 318 d) y 209 1 b) del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

## 1. PENSIÓN DE JUBILACIÓN PÚBLICA UNIVERSAL

Puede haber pensiones de jubilación públicas no contributivas, dirigidas a todos los ciudadanos del país y normalmente financiadas por el Estado vía impuestos, cuya finalidad consiste esencialmente en actuar como garante de ingresos mínimos para combatir o evitar el riesgo de pobreza, articulándose su cobertura sobre pensiones básicas, sean de cuantía fija (*flat rate*) o en función del nivel de rentas o ingresos (*means-tested*).

En esta línea, Holanda reconoce una pensión pública a los que han trabajado (autónomos incluidos) y residido en el país, sujeta al cumplimiento de la edad de jubilación y financiada con cargo a una contribución específica en el impuesto de la renta (sistema de reparto), más la aportación directa del Estado a través de los presupuestos. Es una pensión universal que cubre a toda la población cualquiera que sea su nivel de rentas, por tanto, no sujeta a prueba de ingresos o *means-tested*, y complementada con medidas de ayuda asistencial suplementarias, cuando no se alcanza la pensión completa y se carece de otro tipo de ingresos<sup>19</sup>.

En Dinamarca, el nivel público del sistema de pensiones resulta esencial en la protección de los autónomos. Comprende dos pensiones, de un lado, una básica, de carácter universal y financiada vía impuestos generales, cuya cuantía depende del número de años de residencia en el país, estando formada en parte por una cuantía fija y otra sujeta a prueba de ingresos. De otro lado y con carácter complementario, una pensión contributiva financiada con las aportaciones de trabajadores y empleados, que tiene carácter voluntario para los autónomos, cuya cuantía depende de las cotizaciones satisfechas, determinadas a su vez en función de las horas trabajadas.

En una posición próxima pero diferente se sitúa Suecia, donde la pensión no contributiva tiene un papel secundario al actuar de complemento de otra pensión principal de carácter contributivo. En efecto, el sistema público de pensiones se centra en esta última, compuesta a su vez por una parte básica financiada con cotizaciones vinculadas a ingresos siguiendo el sistema financiero de reparto, y otra complementaria basada en un sistema de capitalización individual. La pensión no contributiva complementaria es financiada vía impuestos y actúa como garantía mínima cuando se carece de recursos.

En los sistemas destacados, el nivel público articulado a través de pensiones básicas se compensa con un amplio desarrollo de los regímenes complementarios de pensiones, al menos tratándose de trabajadores por cuenta ajena. Sin esta mejora necesaria, la pensión global del jubilado quedaría incompleta y con una cuantía más reducida. Así ocurre en particular para los trabajadores autónomos que quedan excluidos en muchos sistemas nacionales del segundo pilar (planes de pensiones profesionales), siendo dudosa –o casi imposible– su participación en el tercer pilar (planes de ahorro individuales), aspectos que se comentan con mayor profundidad más adelante.

---

<sup>19</sup> El derecho a la pensión pública básica de jubilación holandesa no exige período de carencia mínimo. Se obtiene la pensión completa con cincuenta años de residencia/trabajo, reduciéndose un 2% por cada año que falte, y calculándose su cuantía a partir del salario mínimo, lo que determina pensiones bajas que necesariamente precisan complementarse con la protección de los pilares segundo y tercero. Camós Victoria, I., García de Cortázar, C. y Suárez Corujo, B., *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa, Los sistemas de pensiones de Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Reino Unido, Italia, Francia y Alemania vistos desde España*, Laborum, Murcia, 2017, p. 45.



## 2. PENSIÓN DE JUBILACIÓN PÚBLICA CONTRIBUTIVA

Es común a muchos países miembros la existencia de una protección contributiva vinculada a la carrera profesional y cotizatoria del trabajador autónomo o asalariado, generalmente basada en un sistema financiero de reparto, que actúa como renta de sustitución permitiendo al trabajador mantener cierto nivel de ingresos cuando acontece la contingencia. Por término medio, la pensión contributiva es inferior para los autónomos en la mayoría de los Estados miembros en comparación con la que perciben los trabajadores por cuenta ajena, en lo que indudablemente influye su modo y cuantía de cotizar en los términos analizados.

Algunos sistemas de pensiones estructuran la protección predominantemente sobre una única pensión pública contributiva, sin perjuicio de prever una protección no contributiva de menor entidad que entra en juego cuando no se alcanza el cumplimiento de los requisitos de la primera, otorgando un papel muy secundario o residual a los planes de pensiones profesionales y a los seguros de ahorro individual. Así ocurre en Italia y en España, donde existen los dos niveles básicos de protección de naturaleza pública (contributivo y no contributivo), procurando mejorarse mediante fórmulas de naturaleza privada de escasa implantación, pese a los intentos de fomentarlas con tratamientos fiscales especiales.

De otro modo en Francia, lo peculiar estriba en la existencia dentro del régimen público obligatorio de una prestación básica de jubilación y otra complementaria de mayor entidad prevista en los regímenes de pensión complementarios obligatorios para diferentes categorías de autónomos (comerciantes, artesanos, trabajadores agrícolas, profesionales liberales), tratándose en ambos casos de mecanismos de protección financiados mediante cotizaciones vinculadas a ingresos, sujetos a un sistema de reparto<sup>20</sup>.

Siendo la protección contributiva obligatoria para los trabajadores autónomos en la mayoría de los Estados miembros, ello no impide la existencia de ciertas particularidades en torno a la misma, resultando inevitable además la comparativa a nivel interno con el grado de protección dispensado a los trabajadores por cuenta ajena, e incluso diferencias de tratamiento entre los propios autónomos según la categoría en que se incardinan. Con todo, se detectan “brechas” en el acceso a la pensión pública de jubilación para los autónomos en determinados casos.

En primer lugar, algunos países miembros excluyen del sistema público de pensiones a los autónomos cuyos ingresos no alcanzan determinado umbral, admitiéndose en ciertos casos la protección voluntaria con la finalidad de evitar lagunas de cotización (Bulgaria, Finlandia, Rumania). De otra forma en Rumanía, la mayoría de los autónomos no está protegida por la pensión de jubilación a causa de que su base reguladora de facto es más baja que el umbral mínimo de ingresos señalado para el seguro público.

En segundo lugar, la protección de los autónomos en el seguro de pensiones no es siempre obligatoria. El ejemplo es Alemania, donde no existe la pensión universal en el sentido visto en los países nórdicos, descansando el sistema público obligatorio sobre la pensión contributiva, financiada con cotizaciones y bajo el sistema de reparto, que protege a todos los trabajadores por cuenta ajena con contadas excepciones (trabajadores marginales) y, sin embargo, no alcanza a todas las categorías de autónomos, sino únicamente a ciertos

---

<sup>20</sup> Camós Victoria, I., García de Cortázar, C. y Suárez Corujo, B., *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa*, cit. p. 128.



grupos (artistas, editores, entre otros), pudiendo el resto acogerse voluntariamente a esta cobertura. Queda la protección complementaria privada (ahorro individual), mas no la de carácter profesional, vedada en este país a los autónomos.

En tercer lugar, algunos países no reconocen a los trabajadores autónomos ciertas modalidades de jubilación a las que sí pueden acceder los trabajadores por cuenta ajena. Ocurre así en España con respecto a la jubilación parcial -en tanto el precepto que lo regula no tenga desarrollo reglamentario- y la jubilación anticipada<sup>21</sup>.

En cuarto lugar, la previsión en el nivel público de pensiones básicas muy limitadas restringe la protección de quienes como los autónomos, no pueden acceder al nivel complementario profesional. En el Reino Unido, y de manera similar en Irlanda, la pensión pública se caracteriza por ser de muy baja cuantía, persiguiendo evitar situaciones de máxima pobreza. Se diferencia, de un lado, una pensión “estatal” obligatoria, de carácter contributivo, con requisitos de acceso más gravosos para los autónomos, como el período de carencia o la base reguladora (*assessment base*), que sigue el régimen financiero de reparto, matizándose que si lo recaudado es insuficiente, interviene el Estado en la financiación. De otro lado, una pensión “asistencial” no contributiva, financiada por el Estado y basada en requisitos no contributivos (edad, carencia de ingresos en determinada cuantía).

Por último, puede haber diferencias entre los propios autónomos de un mismo país en lo que se refiere al acceso a la pensión de jubilación. Así ocurre en Italia, donde la pensión de los profesionales liberales es gestionada por un fondo especial (las *Casse Professionali*, según la profesión, existiendo 18 distintas) y la de los restantes autónomos, que corre a cargo del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INPS)<sup>22</sup>.

## B. LA PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA

La pensión pública de jubilación no siempre resulta adecuada y suficiente para lograr mantener el nivel de ingresos que el pensionista percibía mientras estaba en activo, lo que ha justificado el recurso a técnicas de previsión complementarias en el ámbito empresarial, promovidas normalmente a través de la negociación colectiva, y asimismo a nivel individual, basadas en el ahorro personal y con un tratamiento fiscal más favorable para fomentar, desde los poderes públicos, su utilización.

La protección complementaria tiene generalmente carácter voluntario, naturaleza privada y sigue el sistema financiero de capitalización, pudiendo ser de tipo profesional o individual. En la primera categoría, los planes de pensiones de empresa negociados a nivel de sector, grupo profesional, grupos de empresas o empresas individuales constituyen su principal expresión. Precisamente el origen empresarial de este tipo de medidas explica una afectación generalizada sobre los trabajadores asalariados y, por contraste, la nula participación de los trabajadores autónomos en tales planes de pensiones desprotegidos de una tutela empresarial o estatal. Por su parte, la segunda categoría incluye los productos financieros suscritos individualmente con compañías aseguradoras enfocados a particulares que deseen ahorrar para su vejez. Habría que analizar si la implementación de este tipo de regímenes complementarios supone una solución válida

---

<sup>21</sup> Artículos 318, 207 y 215 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

<sup>22</sup> Jessoula, M., Pavolini, E. and Strati, F., *ESPN Thematic report on Access to social protection of people working as self-employed or non-standard contracts, Italy 2017*, European Social Policy Network, pp. 10-11.

para incrementar o, al menos, mantener el nivel de ingresos de los trabajadores autónomos en la etapa de la jubilación.

Como cabe esperar, la relevancia de los sistemas de pensiones complementarios profesionales e individuales no tiene la misma incidencia en todos los Estados miembros. Este tipo de previsión encuentra especial relevancia en los países miembros cuyos sistemas de pensiones son concebidos como un conjunto integrado de seguros en el que la pensión pública básica debe ser mejorada necesariamente con pensiones complementarias de carácter profesional o individual. Este esquema resulta perfectamente válido cuando se aborda la protección de los trabajadores por cuenta ajena, al tratarse de un colectivo mayoritariamente protegido por los planes de pensiones de carácter profesional y con origen en la negociación colectiva. Pero no ocurre de igual manera para los trabajadores autónomos, habitualmente excluidos de la protección del segundo pilar, como ocurre en Dinamarca, Alemania y Suecia, entre otros. La excepción a esta generalizada exclusión se encuentra en Bélgica y Holanda. En el primero, se constata que casi la mitad de los autónomos ha suscrito un régimen de pensiones complementario y voluntario<sup>23</sup>. En Holanda, el segundo pilar tiene un protagonismo muy destacado en el conjunto del sistema de pensiones, siendo cuasi obligatorio para los trabajadores asalariados y pudiendo los trabajadores autónomos, esencialmente profesionales liberales, promover sus propios fondos de pensiones<sup>24</sup>. No obstante, la ausencia de restricciones legales, el elevado coste de este tipo de cobertura supone en la práctica una importante barrera para los autónomos holandeses, ejerciendo una influencia muy limitada en la protección de aquellos cuyas rentas no sean medio-altas.

La implantación de los planes de pensiones profesionales o individuales es, por contraste, inferior o prácticamente insignificante en los países del sur y del este de Europa (Bulgaria, Croacia, Polonia, Portugal, España), salvo excepciones como Grecia, donde el seguro complementario de pensiones es obligatorio para determinados autónomos como los profesionales liberales, excluyendo a los médicos, y voluntario para los trabajadores independientes y los agricultores. En particular, para los países del sur basados en un modelo público más desarrollado que acusa problemas graves de financiación de las pensiones por motivos ligados a la falta de cotizantes y el envejecimiento de la población, supone un auténtico reto perfeccionar este tipo de medidas de protección complementaria y popularizarlas entre sus ciudadanos como instrumento de ahorro que contribuye a mejorar los recursos financieros del pensionista.

Una situación intermedia se aprecia en países como, Irlanda, Reino Unido y Eslovenia. Por ejemplo, en Reino Unido, con una pensión estatal muy básica y de cuantía relativamente baja, un mayor desarrollo de la protección privada complementaria estaría plenamente justificado, con el inconveniente que los planes de pensiones gestados a través de la negociación colectiva o concertados con la empresa no cubren a los autónomos, quedando para este colectivo la protección complementaria a través de planes de previsión individuales, siempre y cuando lo permita su capacidad de ahorro. En el Reino Unido muchos autónomos se ven compelidos a complementar esta protección suscribiendo planes y fondos de pensiones (segundo pilar). En otros casos, la protección de los autónomos a través de planes de pensiones profesionales se lleva a cabo bajo condiciones más desfavorables que para los trabajadores asalariados.

---

<sup>23</sup> De Wispelare F. and Pacolet, J., *ESPN Thematic report on Access to social protection of people working as self-employed or non-standard contracts, Belgium 2017*, cit., p. 18.

<sup>24</sup> Camós Victoria, I., García de Cortázar, C. y Suárez Corujo, B., *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa*, cit., pp.43 y siguientes.

Por tanto, excluidos los autónomos por regla general del régimen de pensiones ocupacional o profesional y salvo que se articulasen instrumentos de protección *ad hoc* parangonables a los del segundo pilar para los trabajadores por cuenta ajena, la falta de protección en este nivel sólo podrá ser compensada con medidas de ahorro individual (tercer pilar). En efecto, los planes de pensiones individuales basados en el ahorro personal del interesado, representan una alternativa para mejorar la futura pensión pública del autónomo. El tratamiento de este mecanismo varía entre los Estados miembros con muy distintos resultados, pudiéndose afirmar, en general, que la probabilidad de concertar este tipo de seguro depende de la capacidad económica del individuo, representando una alternativa difícil o improbable, o cuando menos un importante esfuerzo para una gran parte de los autónomos que eligen cotizar sobre la base mínima permitida y quedan al margen de la protección de ciertas coberturas voluntarias, posiblemente a causa de limitaciones en su nivel de ingresos y por los gastos varios que, como profesionales autónomos, deben soportar.

Pese a todo, algunos Estados miembros tratan de adoptar medidas de promoción del ahorro privado a través de deducciones fiscales, con la finalidad de favorecer, en suma, el concierto por el autónomo de seguros de pensiones con compañías privadas. En Suecia, por ejemplo, deducciones de este tipo implican una reducción de la aportación del autónomo al sistema público de pensiones, puesto que la cotización del mismo en este país se efectúa sobre sus ingresos, lo que puede ser arriesgado ya que sus aportaciones al seguro público se utilizan a su vez para valorar el cumplimiento de los requisitos de acceso a otras prestaciones, como las de enfermedad o las relativas al permiso parental<sup>25</sup>.

Resulta meridiano que la capacidad de ahorro del trabajador autónomo encauzada en un plan de pensiones apropiado supondría una mejora de la pensión pública, lo que no se consigue en todos los casos. En Alemania o la República Checa, por ejemplo, las medidas incardinadas en el tercer pilar tienen dudoso éxito con respecto a aquellos trabajadores autónomos medios que carecen de las condiciones necesarias para acumular capital, deviniendo finalmente la pensión pública contributiva en una protección inadecuada o insuficiente, en cualquier caso incapaz de reemplazar los ingresos dejados de percibir con motivo de la jubilación.

El resultado es similar en los países del sur de Europa, donde estas fórmulas de protección complementarias no han tenido el desarrollo, implantación y éxito que hubiera sido deseable, focalizándose la protección por jubilación del autónomo casi enteramente en la pensión pública contributiva, con la diferencia que el sistema parte de la utilidad o conveniencia de este mecanismo de protección sobre los otros complementarios. A tal efecto, la trayectoria laboral del trabajador autónomo y el nivel y frecuencia de sus ingresos profesionales van a tener influencia decisiva en el acceso a la pensión y en el nivel de cobertura que alcance.

## **VI. CUESTIÓN FINAL: LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN DEL AUTÓNOMO, ¿RESULTA ADECUADA?**

Plantear esta cuestión supone valorar si la pensión de jubilación que percibirá el autónomo bajo las características descritas previamente, resultará capaz de reemplazar razonablemente los ingresos dejados de percibir durante todo el tiempo que se prolongue la situación de retiro de la vida activa, evitando el riesgo de pobreza y permitiendo, en

---

<sup>25</sup> Spasova, S. et altri, *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe*, cit., p. 37.

suma, llevar un nivel de vida digno. En términos generales, la pensión media de jubilación del autónomo es más baja que la del trabajador asalariado estándar (con contrato indefinido y a tiempo completo)<sup>26</sup>, como menor es el número de autónomos pensionistas por jubilación en comparación con aquéllos, siendo significativa la proporción de autónomos a nivel de la UE que no genera el derecho a la pensión de jubilación<sup>27</sup>.

Posiblemente en esta situación ejerce influencia la manera de organizar el sistema de pensiones estratificado en varios pilares, concibiendo la pensión de jubilación como la resultante de sumar una pensión pública básica (de tipo universal o contributivo, según los casos), más otra complementaria de origen profesional y, en su caso, una tercera derivada del plan de pensiones individual. En otros sistemas, con predominio de una pensión pública contributiva y escaso o incipiente desarrollo de los mecanismos de previsión complementarios, resulta evidente el refuerzo de la primera, lo que no impide que su cuantía total alcance niveles mínimos como consecuencia del devenir profesional y el esfuerzo contributivo del trabajador. Este diseño resulta de aplicación a los trabajadores por cuenta ajena, pero no absolutamente a los trabajadores autónomos que tienen vedada la protección complementaria derivada de planes de pensiones profesionales diseñados en el marco de la negociación colectiva. Por tanto, descartada la pensión profesional complementaria e improbable una mejora a través de planes de previsión individual a causa de su escasa capacidad de ahorro, la pensión estatal puede suponer para el autónomo el núcleo de su protección en la vejez. Aparte de la forma de organizar el sistema de pensiones, influyen asimismo en la situación denunciada las reglas de acceso a la pensión de jubilación y de cálculo de su cuantía, concebidas por lo general para trabajadores por cuenta ajena estándar, sin tener en cuenta la especificidad y las particularidades o necesidades del trabajo en régimen de autonomía, sustancialmente diferentes.

Un tratamiento más completo del tema requiere reparar en las medidas que a nivel comunitario se están adoptando, principalmente el Pilar Europeo de Derechos Sociales (2017)<sup>28</sup> y, en su desarrollo, la Propuesta de Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia (2018)<sup>29</sup>, que guiada por el interés de abordar esta problemática en la realidad de nuestros mercados laborales, identifica los obstáculos a una protección social efectiva y adecuada de los trabajadores autónomos que derivan de la propia regulación de la seguridad social, aconsejando a los Estados miembros garantizar unos estándares mínimos y adecuados de protección.

Estos documentos son el reflejo de los términos en que se está sustanciando el debate en el seno de los Estados miembros, enfocado a extender la protección de seguridad social a todos los trabajadores autónomos y específicamente a mejorar la cobertura por jubilación. Las medidas que se barajan varían en función del régimen jurídico de seguridad social existente y los problemas particulares detectados en relación con la pensión de jubilación.

---

<sup>26</sup> European Commission, *Current and future income adequacy in old age in the EU, Pension adequacy report 2018*, vol. 1, p. 67.

<sup>27</sup> Spasova, S. et alrri, *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe*, cit., p.65.

<sup>28</sup> Proclamación conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, noviembre de 2017. Interesa destacar el principio nº 12: “los trabajadores por cuenta ajena y, en condiciones comparables los trabajadores por cuenta propia, tienen derecho a una protección social adecuada”, y el principio nº 15 estableciendo el “derecho a recibir una pensión de jubilación acorde a sus contribuciones que garantice una renta adecuada”.

<sup>29</sup> Estrasburgo, 13.3.2018 COM (2018) 132 final.

Una de las características clave del período de reforma que nos ocupa ha sido la mejora del acceso legal y efectivo a la jubilación, de categorías previamente excluidas o estableciendo la obligatoriedad de la protección para los trabajadores autónomos, por ejemplo, en Lituania y Rumania<sup>30</sup>.

En Dinamarca, el gobierno propuso en 2015 una medida consistente en establecer una pensión de ahorro obligatoria para las personas carentes de recursos suficientes –entre ellos, los autónomos–, aplicando un porcentaje progresivo sobre sus ingresos profesionales<sup>31</sup>. De esta manera se quería abordar el problema de la insuficiente cuantía de la pensión de jubilación de quienes quedan excluidos del segundo pilar de protección y apenas suscriben planes de ahorro individuales, quedando la pensión reconducida a la pensión pública, lo que para este tipo de sistemas, con protagonismo claro de la pensión profesional, significa obtener finalmente una cuantía mermada. Pese a todo, esta novedosa medida fracasó al no obtener el apoyo esperado para su implantación.

De forma similar en Suecia, los trabajadores autónomos excluidos razonablemente de los convenios colectivos, en consecuencia no tienen derecho a una pensión profesional, resultando escasa la pensión pública y teniendo que compensar la misma con medidas de ahorro o concertando un seguro privado. Este tipo de ahorro puede ser deducido en parte de las actividades comerciales del autónomo, afectando a su renta imponible, que igualmente se utiliza para determinar el acceso a otras prestaciones de la seguridad social, como las de enfermedad y por permisos parentales<sup>32</sup>.

La adecuación de las pensiones es actualmente un tema candente en Eslovaquia. Esto se refleja en los debates en curso sobre su ordenación y sobre el aumento de la edad de jubilación. Las condiciones de acceso a la pensión y los mecanismos para su cálculo son los mismos para todos los trabajadores, asalariados y por cuenta propia. Las diferencias surgen en relación con los niveles esperados de las pensiones de vejez y, por lo tanto, con la suficiencia de las pensiones. Como la mayoría de los trabajadores por cuenta propia (más del 70%) pagan cotizaciones de vejez a partir de la denominada base de cotización mínima, existe un riesgo significativo de que el nivel de sus futuras pensiones sea bastante bajo. A este respecto, la introducción de una pensión mínima de vejez es de gran importancia. Recientemente, la solidaridad dentro del primer pilar se ha visto reforzada; desde julio de 2015, la base de cotización para los trabajadores autónomos se ha incrementado del 50% al 67% del promedio mensual de los ingresos imponibles (en el año anterior). Además, el importe máximo de la base de cotización ha aumentado: entre 2013 y 2016 había un límite máximo de cinco veces el salario mensual medio, pero desde enero de 2017 asciende a siete veces el salario mensual medio. Las cotizaciones pagadas por los trabajadores autónomos en este país representan el 18%<sup>33</sup>.

En Grecia se ha implementado el sistema cotizatorio. A partir de 2017 se unifican las cajas de pensiones en una sola, aplicándose en lo sucesivo reglas de cotización y de acceso a prestaciones uniformes para todos los autónomos y trabajadores por cuenta ajena. Se abandona el cálculo de la base de cotización del trabajador autónomo a partir de unos

---

<sup>30</sup> European Commission, *Current and future income adequacy in old age in the EU, Pension adequacy report 2018*, vol. 1, p. 105.

<sup>31</sup> Kvist, J., *ESPN Thematic report on Access to social protection of people working as self-employed or non-standard contracts, Denmark 2017*, European Social Policy Network, p.15.

<sup>32</sup> Nelson, K. et altri, *ESPN Thematic report on Access to social protection of people working as self-employed or non-standard contracts, Sweden 2017*, European Social Policy Network, p.14.

<sup>33</sup> European Commission, *Current and future income adequacy in old age in the EU, Pension adequacy report 2018*, vol. 2 - Country Profiles, p.239 y ss.



ingresos ficticios constituidos por los beneficios medios que se atribuían al mismo según la categoría de seguridad social en que estuviera encuadrado (había diferentes categorías en función del número de años ejerciendo su profesión), tomando el nuevo sistema como referencia los ingresos netos declarados fiscalmente por el autónomo en el ejercicio anterior.

Desde 2016 se ha logrado en Bélgica equiparar la cuantía de la pensión mínima de los trabajadores asalariados y de los autónomos, cuyos regímenes de pensiones son diferentes. Esta importante medida se encuadra en una política enfocada a armonizar los niveles de protección de ambos colectivos y a mejorar el poder adquisitivo de los trabajadores autónomos. Un reto en fase de revisión es la cuestión cotizatoria; corregir el desequilibrio existente en esta materia entre asalariados y autónomos probablemente pasa por elevar la contribución de los autónomos y mejorar el nivel de sus prestaciones, abandonando el sistema regresivo comentado con anterioridad. Cuestión diferente, también en el debate político, es abordar la forma de incentivar para los autónomos los pilares segundo (en expansión desde 2003, alcanzando a cerca del 45 % de ese colectivo) y tercero, este último con medidas fiscales que premian el ahorro.

En la seguridad social de Alemania uno de los problemas es el seguro público de pensiones de los autónomos, que no cubre de forma obligatoria a ese colectivo en su totalidad. Resulta ingenuo confiar que el autónomo medio excluido del seguro obligatorio de pensiones vaya a concertar su protección voluntaria en este nivel público o a través de la suscripción de un plan privado de pensiones, salvo que su capacidad de ingresos a medio-largo plazo experimente una mejora sustantiva. Es muy probable que razones económicas impidan al autónomo proveer esta protección de futuro, planeando sobre la propia sociedad alemana como inevitable el riesgo de pobreza que amenaza a los autónomos en la vejez a causa de esta falta de cobertura. En cualquier caso, el debate se centra en la posible incorporación obligatoria de los autónomos que carecen de otro tipo de protección en este nivel público, la revisión de su régimen cotizatorio, los efectos económicos inmediatos de las nuevas cuotas en la caja del seguro de pensiones e, inevitablemente, el coste de la acción protectora a largo plazo<sup>34</sup>.

En Italia los problemas giran en torno al primer pilar del régimen de pensiones, tanto en lo relativo a los fondos públicos gestionados por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INPS) para los autónomos tradicionales y otros, como en lo que respecta a los fondos especiales independientes de los profesionales liberales gestionados por las *Casse Professionali*. Aunque la cobertura universal de la población activa está garantizada, se hace de manera muy fragmentada dando lugar a niveles de protección muy diferentes entre los regímenes gestionados por el INPS, inferiores en todo caso para los trabajadores autónomos en comparación con los trabajadores por cuenta ajena. Las reformas emprendidas tratan de armonizar gradualmente las normas de los regímenes gestionados por el INPS en lo relativo al acceso a la pensión de jubilación y la forma de cálculo de la misma, no obstante, las diferencias persisten en las tasas de cotización, repercutiendo lógicamente en el nivel de la pensión<sup>35</sup>.

Todos estos ejemplos ponen de manifiesto una preocupación generalizada en el Derecho comparado europeo por mejorar la situación de los autónomos en la seguridad social,

---

<sup>34</sup> Bäcker, G., *ESPN Thematic report on Access to social protection of people working as self-employed or non-standard contracts, Germany 2017*, cit., pp. 17 y ss.

<sup>35</sup> Jessoula, M., Pavolini, E. and Strati, F., *ESPN Thematic report on Access to social protection of people working as self-employed or non-standard contracts, Italy 2017*, cit., p. 10 y ss.



especialmente aquellos aspectos que dificultan el acceso a una pensión de jubilación adecuada.

## VII. CONCLUSIÓN

Los trabajadores autónomos están profundamente influidos por el grado de desarrollo económico alcanzado por el país de asentamiento y el nivel de protección social que el mismo les presta, pudiendo dimensionar ambos factores la figura del trabajador autónomo en la esfera fiscal y de seguridad social. Sin descartar absolutamente de este análisis a los autónomos clásicos (comerciantes, agricultura, pesca, profesionales liberales), debe destacarse la preocupante situación de aquellos otros de nueva aparición que hemos calificado como “vulnerables” por ser mayor el riesgo de pobreza y de exclusión social que amenaza a estos trabajadores, y por su inferior protección social en comparación con los trabajadores asalariados, especialmente en lo relativo a la protección por jubilación.

Rechazada la protección complementaria a través de planes de pensiones profesionales y dudosa la posibilidad de concertar seguros de ahorro privados, la atención se centra necesariamente en el ámbito de los sistemas públicos contributivos, donde la previa actividad profesional y carrera cotizatoria del trabajador autónomo ejercen una influencia directa en el nivel de la prestación de jubilación, de forma que una vida profesional incompleta y precaria probablemente determinará el acceso a la pensión futura y su nivel de cobertura. En esta tesitura, es difícil lograr una pensión de jubilación que reúna los estándares necesarios para considerarse *adecuada* como renta de sustitución de los ingresos profesionales dejados de percibir, capaz de prevenir y paliar el riesgo de pobreza.

Las reformas emprendidas en muchos sistemas de seguridad social nacionales se han dirigido a extender la protección a todos los trabajadores autónomos, integrándolos en el sistema o en un régimen de protección específico, según los casos, o modificando la forma de cálculo de la base de cotización, armonizando los tipos aplicables o revisando las condiciones de acceso a las prestaciones, en suma, mejorando el nivel de cobertura. El tema es delicado por cuanto si no se practican los estudios previos necesarios, en el futuro aparecerán unos pensionistas que, salvo que fuesen compensados debidamente por una protección social general universal, accederían a prestaciones mínimas prácticamente ridículas, con lo que daríamos lugar a una generación de menesterosos pensionistas.

En este debate generalizado, tal vez los poderes públicos deberían resolver qué tipología de autónomos hay que fomentar y apoyar su estabilidad y contribución al crecimiento, y cuáles desalentar o derivar con audacia al trabajo por cuenta ajena, pero con garantías de estabilidad. Tampoco serían desdeñables otras actuaciones en el plano formativo durante su vida activa para implementar su estabilidad y progresión económica, o favoreciendo instrumentos de representación sindicalizada para propiciar una autotutela.