
La situación y el debate sobre la previsión social complementaria en España

El artículo se realiza en el marco de la reflexión abierta en España sobre la situación y desarrollo de la previsión complementaria (PSC). Los autores justifican que la PSC debe llegar también a los niveles medios de renta a la vista de la evolución de la Seguridad Social. Esta extensión sólo se puede realizar a través de la PSC de empresa que, además, es la que es eficiente para generar aportaciones y prestaciones suficientes. El artículo también expone reflexiones internacionales similares. Finalmente se analizan los beneficios y los costes económicos y fiscales para las empresas y la Hacienda Pública de la generalización de la PSC.

Aurreikuspen osagarriaren egoerari eta garapenari buruz gogoetan aritzeko Spainian piztu den eztabaidaren haritik dator artikulu hau. Egileek justifikatu dute gizarte-aurreikuspen osagarriak errentaren maila ertainetara ere zabaldu behar litzatekeela, Gizarte Segurantzaren bilakaera ikusita. Baino zabaldu, empresako gizarte-aurreikuspen osagarriaren bitartez baino ez daiteke zabaldu, horixe baita ekarpen eta prestazio nahikoa emateko gaitasun bakarra daukana. Horren antzeko nazioarteko gogoetak ere azalduko ditu artikulu honek. Azkenik, gizarte-aurreikuspen osagarriak orokortzeak enpresei nahiz estatuari zer onura eta zer kostu ekonomiko zein fiskal ekarriko lizkiokeen aztertuko du.

Currently there is in Spain a process of debate about the situation and the future of the complementary pensions. This Paper intends to make proposals in this debate. The authors argue that the complementary pensions should cover the middle income earners too taking into account the prospect of the Social Security. This extension is only possible by the occupational pension systems that, in turn, are efficient enough to collect sufficient contributions and pay out adequate benefits. The Paper presents too similar international processes of pension assessment and reform. Finally, the Paper analyses the benefits, the financial costs and the tax expenditure for employers and the public purse of the complementary pensions.

Jon Aramburu
Montepío Loreto MPS. Madrid

Antoni Canals
Pensions Caixa 30 FP. Barcelona

67

Índice

1. Introducción
2. Diagnóstico preliminar
3. ¿Es posible construir sobre un modelo mayoritariamente individual como el actual?
4. Cómo han evolucionado otros sistemas
5. El nuevo escenario requiere nuevas reglas de juego: el desarrollo centrado en los sistemas de empleo
6. El proceso de generalización de la previsión social complementaria de empleo
7. Conclusiones

Anexo: Algunas reflexiones sobre los costes para las empresas, el ahorro nacional y el coste fiscal

Referencias bibliográficas

Palabras clave: previsión social complementaria, sistema previsional de empleo.

Keywords: complementary funded pensions, occupational pension system.

Nº de clasificación JEL: H55, J32, G23.

1. INTRODUCCIÓN

La Ley 27/2011 de Reforma de la Seguridad Social aprobó un mandato al Gobierno de España para que este remitiera al Congreso «*un informe sobre el grado de desarrollo de la previsión social complementaria y sobre las medidas que podrían adoptarse para promover su desarrollo en España*».

Desde hace algún tiempo se ha ido proponiendo por parte de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSyFP) a fin de concluir dicho informe para finales de junio de 2013, cosa que finalmente se ha retrasado. Inicialmente en el mes de febrero del pasado año se publicó un documento que recoge una serie de datos sobre la implantación actual de la previsión social complementaria (PSC) y,

también, un listado de propuestas que se han recogido por la DGSSyFP. En junio se publicó una segunda versión¹.

En todo caso, debemos resaltar que aquí intentamos condensar la experiencia de algunos decenios en el diseño y gestión de pensiones complementarias a la vez que recurrimos a las reflexiones que sobre este tema se han producido en el marco europeo.

En relación con la marcha del proceso, creemos que dichas propuestas, las recogidas hasta junio son, en la absoluta mayoría de los casos, parciales, muy técnicas y, en todo caso, poco relacionadas con el espíritu del mandato legislativo.

Entendemos, y creemos necesario, que con carácter previo se deben definir los objetivos de la PSC en España, cuestión esta que no se aborda en el documento de las DGSSyFP.

Sin unos objetivos claros no es posible, ni evaluar la situación actual de la PSC en España, ni establecer el carácter y profundidad de las medidas que hay que tomar. Así, es radicalmente diferente prever que la PSC ofrezca coberturas complementarias a aquellos que tienen un nivel salarial superior a la pensión máxima de la Seguridad Social que sostener que la PSC debería llegar a la mayoría de los asalariados, profesionales y autónomos.

Creemos que estamos ante el segundo objetivo y que, por tanto, es necesario establecer una PSC que llegue a la mayoría de la población con ingresos laborales.

La cuestión clave para valorar y definir tanto el estado de la PSC como las medidas a adoptar es que los poderes públicos y los agentes sociales deben decidir si la PSC es un activo que está «bien tener», una opción de ahorro social o de retribución en especie o, por el contrario, una necesidad para la protección social futura del trabajador español. Esta es la cuestión clave para valorar y definir tanto el estado de la PSC como la política integral a adoptar que trasciende el conjunto de medidas tomadas hasta ahora.

Tal como creemos, también es esta segunda opción la que está presente, de forma más o menos explícita, en el mandato parlamentario. Todo ello, de una forma resumida, porque:

- Se inscribe en una ley que retrasa la edad de jubilación y establece una «sostenibilidad» del sistema que, sin nuevos ingresos previstos, va a dar lugar a una reducción generalizada de la tasa de cobertura de la pensión pública.

¹ En el proceso de reflexión, cuyas ideas principales vertemos en este artículo, han influido colaboradores profesionales que trabajan para entidades, diversos amigos que tienen responsabilidades en otros fondos de pensiones, sindicalistas y diversas personas vinculadas al mutualismo, incluido Pedro Muñoz, Presidente de su Confederación.

- Esta reducción generalizada empieza a estar cuantificada. Las proyecciones presupuestarias y de cobertura de pensión del Informe *Ageing Report 2012* de la UE, elaborado con representación y datos del Gobierno, ya señalan que la pérdida de cobertura en España será de un 12% sobre el nivel salarial, en menos de veinte años y de más del 20% a mediados de siglo (respecto del nivel actual de cobertura).
- La estrategia nacional sobre pensiones de 2005, presentada por el Gobierno de España ante Bruselas, planteaba como objetivo la generalización de la previsión social de empleo para el final de la pasada década.
- La comisión del Pacto de Toledo, en su último Informe de 2010, constata el insuficiente grado de desarrollo de la previsión complementaria en España, así como la correlativa necesidad de seguir reforzándola. Por otro lado, es una constante de todos los agentes públicos y sociales destacar que el grave problema de la PSC en España es su falta de extensión a las pymes.
- El Libro Blanco de la Unión Europea, y las recomendaciones específicas sobre España, además de instar al retraso de la edad de jubilación, promueven el desarrollo (general) de la PSC.
- Todo ello es aún más evidente después de la aprobación del desarrollo legislativo sobre el factor de sostenibilidad que se recogía en la ley de reforma de las pensiones de 2011, a pesar de su ambigüedad, permite vislumbrar con mucha claridad una reducción de la cobertura de la pensión pública del 20% por el propio factor de sostenibilidad y otros recortes adicionales por el mecanismo de (no) actualización de las pensiones.

Si acudimos a los datos y fuentes fiscales mencionadas en el Informe de la DGS-^{yFP}², tenemos una primera aproximación al problema (ver cuadro nº 1).

En la columna «% Declarantes» apreciamos que a medida que aumenta la renta aumenta el porcentaje de aportaciones, de manera que en la población con rentas superiores a 60.000 euros, aporta una mayoría a la PSC, además de que son los colectivos que generan otros ahorros. Así, parece que el problema prioritario no está aquí.

Hay que resaltar que el régimen fiscal normalmente no produce un incremento del ahorro entre los niveles de renta altos sino una desviación hacia otros instrumentos de ahorro. La concentración de las aportaciones al sistema individual en la parte final del año es buena prueba de ello (primero se ahorra y luego se busca el instrumento que suponga más ventajas fiscales).

² Véase Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

Cuadro nº 1. APORTACIONES A LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA DE DECLARANTES DE IRPF EN ESPAÑA

TRAMOS REN. E IMPUTAC.	DECLARANTES DE IRPF		APORTANTES A PSC			APORTACIONES A PSC		
	Número	% Total	Número	% Total	% Declarantes	Importe	% Total	Media
Negativo-0	167.157	0,87	8.277	0,20	4,95	5.068.550	0,09	612
Hasta 1.500	1.017.503	5,28	63.533	1,51	6,24	43.174.635	0,76	680
1.500-6.000	2.618.366	13,60	172.899	4,10	6,60	119.176.359	2,09	689
6.000-12.000	3.728.504	19,36	387.643	9,20	10,40	285.736.501	5,02	737
12.000-21.000	5.179.940	26,90	955.507	22,67	18,45	712.105.377	12,50	745
21.000-30.000	2.988.519	15,52	924.315	21,93	30,93	746.278.127	13,10	807
30.000-60.000	2.864.563	14,88	1.286.671	30,53	44,92	1.987.632.972	34,89	1.545
60.000-150.000	619.635	3,22	371.143	8,81	59,90	1.473.096.085	25,86	3.969
150.000-601.000	67.744	0,35	41.114	0,98	60,69	297.529.389	5,22	7.237
> 601.000	5.189	0,03	3.058	0,07	58,93	26.918.541	0,47	8.803
TOTAL	19.257.120	100	4.214.160	100		5.696.716.536	100	1.352

Fuente: Agencia Tributaria. Estadísticas Tributarias. Declarantes del IRPF. 2010.

En los tramos de renta que van entre 12.000 y 60.000 euros nos encontramos con que aportan menos del 30% de los declarantes (si bien el número de aportantes supone el 75% del total), y se aporta poco más del 1%³ de la base imponible. Si además tenemos en cuenta que el 57,3% de los declarantes se encuentra en este tramo, parece que el problema está claramente definido, pues el otro 40% son rentas inferiores con muchas dificultades de ahorro, y sólo un 3,6% son de rentas superiores (de 60.000 en adelante).

Así, un 10% de ese colectivo intermedio (rentas entre 12.000 y 60.000 euros) supone más de un millón de declarantes, gran parte de ellos trabajadores. Estos son casi tantos como los que, hoy en día, reciben o realizan aportaciones significativas a la PSC de empleo. Por otro lado, esta situación, de falta de ahorro financiero de la clase media, es también la que explica la dependencia de España del ahorro exterior.

Quizás el cuándo y el cómo implantar de forma generalizada un plan de PSC en España, debería ser un tema a abordar en una fase posterior. Sin embargo, la actual situación de crisis en el mercado laboral (no sólo por el nivel de paro sino incluso de deflación salarial) y la mala salud financiera de las empresas lleva a abordar el tema de la oportunidad y posibilidad de generalizar las aportaciones a la PSC con carácter previo. Se trata de evitar que se utilice la pésima coyuntura para olvidarse de buscar soluciones o incluso de plantear directamente el problema. Cuando menos debatirlo en profundidad es esencial.

En nuestra opinión, la única opción para generalizar la PSC y para que el sistema sea eficiente, es que se haga a través de la empresa. Para llegar a acordar los planes necesarios en ese sentido, formalizar las medidas legales y fiscales, comunicar los objetivos y los medios e introducir la PSC, de una manera u otra, en el vehículo esencial que no es otro que las nóminas, se necesitan entre cinco y diez años⁴. Dicho de otra manera, aun cuando se alcanzara de inmediato un consenso político y social en torno a estas propuestas, no se empezarían a hacer aportaciones significativas hasta, al menos, 2018.

Además, la implantación es siempre gradual. Se suele empezar aportando poco a poco y comenzando por las empresas más grandes o sectores más sólidos. Así, la cuestión no es si se decide incrementar significativamente y generalizar la PSC, y las correspondientes aportaciones, sino si se decide hacerlo a partir de 2020 (insistimos, si todo iría rápido). Desde luego, este artículo no promueve un esfuerzo económico significativo, aunque sí político y social, antes de esas fechas.

³ Las aportaciones en ese tramo son 3.446 millones € (en el gráfico) y la base imponible de 259.831 millones, según la misma fuente que el gráfico. Datos disponibles en la web de la Agencia Tributaria: http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio_es_ES/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas_tributarias/Publicaciones/Estadistica_de_los_declarantes_del_IRPF/Publicaciones/2010/2010.shtml

⁴ Ver en este sentido el *National Employment Savings Trust* (NEST) británico, desde el primer informe Turner o el despegue de los contratos Riester en Alemania, introducidos en 2002 por el ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Walter Riester.

2. DIAGNÓSTICO PRELIMINAR

El Libro Verde de la Comisión Europea en pos de sistemas de pensiones adecuados, sostenibles y seguros, de julio de 2010, apuesta por los modelos multipilar que combinan la pensión pública con la previsión complementaria. Este aspecto es especialmente relevante dada la diversidad de modelos existentes en Europa.

En definitiva, el reto demográfico del siglo XXI, cuyo coste es varias veces superior a la fuerte crisis que estamos padeciendo, obliga a utilizar todos los mecanismos al alcance para hacer frente al aumento de la expectativa de vida y a hacerlo compatible con un buen nivel de vida. No vamos a insistir en ello porque es un tema muy debatido y, en todo caso, auspiciado por fuentes más autorizadas.

Respecto al enfoque, tanto la Unión Europea como la OCDE coinciden en que la PSC se tiene que generalizar. Según la UE hay que «reforzar la adecuación de las prestaciones de jubilación mediante pensiones complementarias con un mejor acceso, más seguras y más eficientes en costes y más compatibles con mercados laborales flexibles».

Por otro lado, «la Comisión cooperará con los Estados miembros siguiendo un enfoque de mejores prácticas para evaluar y optimizar la eficacia y la rentabilidad de los incentivos fiscales y de otro tipo para los planes de ahorro privados de jubilación, como puede ser mejorar la orientación de los incentivos hacia personas que, de otro modo, no constituirían planes de pensiones adecuados».

Por nuestra parte, entendemos que el principal objetivo es que la mayoría de aquellos que pueden ahorrar, lo hagan, y de manera suficiente, para su jubilación. Hasta ahora, menos del 30% del colectivo más numeroso, y que puede y debe ahorrar, lo hace. Y cuando lo hace, lo hace en cantidades claramente insuficientes. Es en este colectivo en el que se debe centrar la política de promoción e implantación de la PSC en esa «orientación» europea de los incentivos.

En el cuadro nº 1 se constata que los niveles altos de renta, que suponen menos del 4% de los declarantes, ya aprovechan mayoritariamente la PSC, (y por tanto, los incentivos fiscales), por lo que no parece prioritaria su mejora. Además, suponen un coste importante, ya que realizan más del 30% de las aportaciones y con un gasto fiscal probablemente superior al 50% del total del gasto fiscal por este concepto en el IRPF.

Si tenemos en cuenta que la PSC existe en España, con su formulación moderna, desde hace 26 años, hay que considerar que el modelo actual de PSC ha fracasado en todos los aspectos (en número de asociados y aportación) a la hora de llegar a la mayoría de la población que debe ahorrar y que se corresponde con la clase media y media-baja. En realidad, salvo en Euskadi, solo se han externalizado los compromisos preexistentes hacia instrumentos cualificados en las grandes empresas de España. Todo ello, sin entrar en el tema de su eficiencia, que se analiza más adelante.

Cuadro nº 2. LAS PREVISIONES DE GASTOS EN PENSIONES EN ESPAÑA

ESPAÑA												
	Proyecciones de gasto en pensiones (en % de PIB)											
Escenario base	Ch 10-60	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Pensiones públicas, brutas	3,6	10,1	10,4	10,6	10,5	10,6	11,3	12,3	13,3	14,0	14,0	13,7
Pensiones de vejez y anticipadas, brutas	4,0	6,8	7,3	7,5	7,6	7,8	8,5	9,5	10,5	11,1	11,1	10,9
De las cuales relacionadas con los ingresos, brutos	4,0	6,7	7,2	7,3	7,4	7,6	8,3	9,3	10,3	10,9	11,0	10,7
Pensiones de invalidez, brutas	-0,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0	1,1
Pensiones de viudedad, brutas	-0,3	2,1	2,0	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8
Pensiones de empleo, brutas	0,1	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Pensiones privadas, brutas	0,3	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Nuevas pensiones, brutAs	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Pensiones públicas, netas	3,4	9,5	9,8	10,0	9,9	10,0	10,7	11,6	12,6	13,1	13,2	12,9
Pensiones públicas, contribuciones	0,0	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9
Pensiones públicas, activos	:	6,1	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:

Fuente: Ageing Report 2012. Proyecciones realizadas en 2012.

Nota del gráfico: No está previsto que las pensiones complementarias jueguen un papel relevante en los cuarenta próximos años. Las de empleo (occupational) casi no crecen.

Dicho de otra manera, la PSC en España no tiene capacidad de complementar al conjunto de prestaciones sociales públicas de una forma mínimamente significativa⁵, que es lo que le pide el Pacto de Toledo y lo que justifica el apoyo y gasto fiscal que recibe.

En conclusión, la PSC no ha llegado a la mayoría de las empresas (y no sólo está fuera de las pequeñas y medianas) y los incentivos fiscales actuales, asociados a la oferta de previsión individual, no son suficientemente atractivos o adecuados.

Por todo ello, consideramos que no son suficientes ni útiles medidas parciales y ocasionales como las que se proponen (y menos dirigidas a las rentas altas o incluso susceptibles de hacerla atractiva por la ingeniería fiscal). Lo que hace falta es una reflexión general sobre el sistema, el acceso al mismo, su organización, eficiencia y sus incentivos.

Sin esta reflexión, debate y posterior adopción de estrategias y medidas concretas, puede surgir otro modelo social pero inevitablemente fallido si es consecuencia de la improvisación, la ausencia de objetivos, los recortes, los intereses particulares, la mentalidad cortoplacista y la elusión de responsabilidades sociales y públicas. En definitiva, este debate, que también se nos exige desde Bruselas, debe partir de nuestra capacidad y determinación, ya que es esencial para consolidar nuestro modelo de bienestar.

En todo caso, este diagnóstico y las medidas que se propongan se tienen que fundamentar en pruebas y constataciones empíricas. Existe una amplia experiencia internacional y propia que avalan estos análisis. Obviamente todo es mejorable y discutible pero insistimos en que toda propuesta alternativa planteada deba partir de una base objetiva y factual. Así mismo, se debe exigir que las propuestas no se vean contaminadas por intereses económicos, ajenos o contrarios al interés social, que provienen básicamente de los proveedores de servicios financieros.

En definitiva, tiene que haber un único plan para las pensiones en España y no muchos planes alternativos, que son medidas muy parciales, dirigidas por cada comercializador para sus colectivos objetivos, y que no aportan una solución global.

3. ¿ES POSIBLE CONSTRUIR SOBRE UN MODELO MAYORITARIAMENTE INDIVIDUAL COMO EL ACTUAL?

La previsión complementaria individual, que es la mayoritaria en España, es cara, poco adecuada para las rentas medias (y para los jóvenes) y no cumple ni puede cumplir con los objetivos sociales de generalización planteados anteriormente.

⁵ Los propios cuadros sobre España del *Ageing Report* testimonian que en el futuro no se espera casi nada de la PSC por parte del Gobierno de España y de la Unión Europea.

Cuando se trata de promover pensiones complementarias generales y suficientes, existen, básicamente, cinco cuestiones a abordar y resolver. Estas son:

1. Generalizar las pensiones complementarias a toda la población, o, al menos, a aquella parte que tenga alguna posibilidad de ahorrar. Este umbral se suele establecer en función de las pensiones públicas (proyectadas) o el mínimo fiscal y puede ser relativamente bajo, a partir de los 7.500 de ingresos anuales (NEST británico).
2. Iniciar las aportaciones a edades tempranas. Hay conciencia de que existe poca motivación a estas edades, por lo que se suelen establecer incentivos específicos (normalmente fiscales aunque no siempre) que animan a este colectivo joven. De todos modos, es fundamental disponer de un buen acceso a las pensiones complementarias desde el mercado laboral.
3. Aportaciones suficientes. Dependiendo del diferencial a cubrir, se establece una aportación objetivo mínima que, en los casos que conocemos, está en el rango del 3-8%. Las proyecciones presupuestarias y de cobertura de pensión del Informe *Ageing Report 2012* de la UE, ya señalan que la pérdida de cobertura en España será de un 12% sobre el nivel salarial, en menos de veinte años.
4. Perfiles de inversión adecuados para obtener una rentabilidad a largo plazo coherente con los objetivos. En este sentido, se han desarrollado importantes estudios para promover perfiles racionales que superen la fuerte aversión al riesgo que normalmente existe en el ciudadano medio.
5. Un sistema eficiente con unos gastos reducidos. Los gastos pueden erosionar hasta en un 50% la prestación final y, en ese sentido, aun cuando inicialmente se minusvaloran, a largo plazo pueden hacer inviable el sistema. Por otro lado, el sistema de gastos sobre patrimonio, penaliza enormemente a las personas jóvenes ya que incrementan exponencialmente su efecto (ver gráfico nº 1).

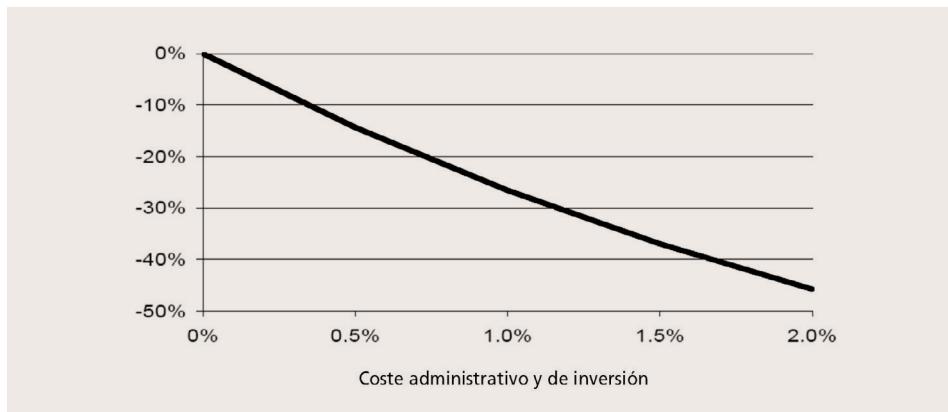
Para que se cumpla el objetivo propuesto de una renta significativa es necesario que se cumplan todos los requisitos, conjuntamente y, sin embargo, el análisis empírico nos dice que la previsión individual no cumple casi ninguno de esos requisitos, al menos en su totalidad.

El más evidente de los defectos (estructurales) es el de los gastos y comisiones de gestión. Los gastos y comisiones explícitas (que no son todas) de los planes de pensión individuales no están muy lejos del límite legal del 2,5%. La previsión social de empresa tiene unos costes del 0,3%, o menos. Los sistemas públicos tienen un coste, en términos comparables, que están por debajo del 0,1% de los activos teóricos⁶.

⁶ El coste de un sistema de empleo se divide aproximadamente en 0,12% para los gastos de administración y 0,17% para la gestión de inversiones. El sistema público de reparto sólo tiene gastos de administración. Estos pueden estar en el entorno de 0,05-0,10%, menores al 0,12% de los sistemas de empleo por su tamaño y colaboración empresarial en la gestión (estimación propia).

Este hecho tiene unos efectos demoledores sobre el rendimiento y la prestación final en el sistema individual y, para los jóvenes, son superiores al incentivo fiscal ya que van a estar muchos años en el sistema.

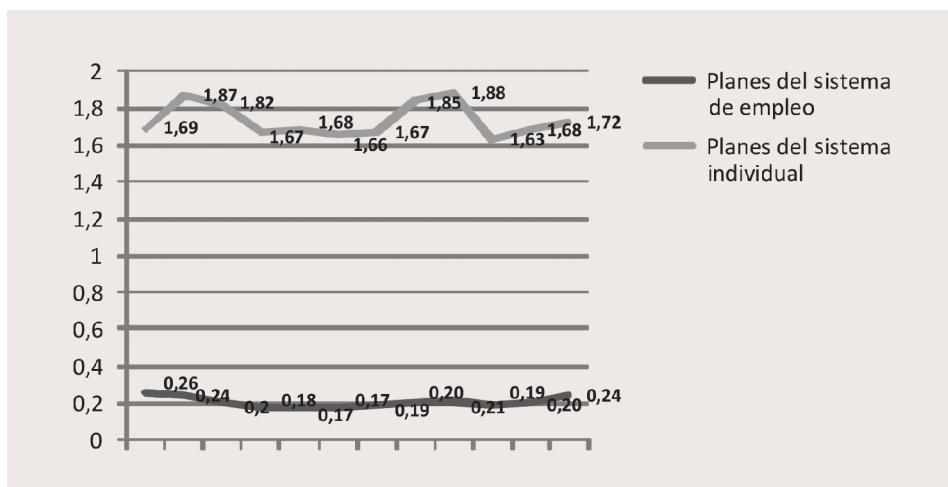
Gráfico nº 1. EROSIÓN DE LA RENTA DE JUBILACIÓN DEBIDO A LOS COSTES ANUALES



Nota: Para simular el impacto de los costes administrativos y de inversión, asumimos un crecimiento del salario anual del 3%, una inflación del 2%, un rendimiento nominal en la inversión del 7%, una historia ininterrumpida de contribución de 40 años, y 20 años de percepción de los beneficios de las pensiones.

Fuente: *Pension fund efficiency: the impact of scale, governance and plan design.*
DNB Working Papers N° 109. Pág. 2.

Gráfico nº 2. COMISIONES DE GESTIÓN Y DEPÓSITO (en %)



Fuente: *Informe Preliminar de la DGSSyFP.*

Dicho de otro modo, en periodos largos (y de eso se trata) y con aportaciones (y gasto fiscal) iguales, las comisiones de la previsión individual se «llevan» casi el 50% de la pensión final. Las de empleo aproximadamente el 10%.⁷ Esta detracción hace casi imposible que haya rendimiento real positivo a largo plazo. Es decir, es muy probable que no se devuelva en prestaciones ni siquiera los euros aportados en términos reales.⁸

Este efecto es superior a todo el apoyo fiscal que recibe la PSC individual. Es decir, una persona joven que vaya a permanecer muchos años en el sistema no se beneficia, en absolutamente nada, de la deducción fiscal. Hoy en día, el coste fiscal de las aportaciones a la previsión individual está en torno a los 1.000 millones de euros al año.

Cualquier análisis coste/beneficio, entendido el beneficio como expectativa de pensión y con estos costes proporciona unos resultados realmente malos. Es difícil justificar en términos económicos las aportaciones a este sistema salvo para los niveles de renta altos, con un tipo marginal de impuesto sobre la renta del 45-50%, cerca de la edad de jubilación y que recuperan rápidamente su capital (con una deducción del 40%) o perciben una renta con un tipo marginal claramente inferior tras jubilarse (por ejemplo algunos autónomos). En definitiva, sólo debido a determinadas motivaciones fiscales y en determinados casos.

Este tema de los costes y comisiones, que es fundamental, sin embargo, sólo se trata en la propuesta número 35 del Informe de la DGSyFP y, además, de forma tangencial. Creemos que ello es prueba de que este debate no está centrado en el objetivo de convertir la PSC en algo socialmente útil, tal como parecía anunciar el mandado parlamentario y que, insistentemente ha reclamado el Pacto de Toledo.

Por otro lado, en un sistema generalizado en el que se induce o se empuja, de una u otra manera, a que toda la población tenga una cobertura de PSC, esta no puede fracasar porque los gestores establezcan, con cobertura legal, unos gastos excesivos. Estaríamos ante una gravísima cuestión de política pública, además de que el mucho mayor volumen de aportaciones haría posible beneficiarse de las economías de escala o eliminar más gastos comerciales ficticios⁹.

La generalización obligará a una regulación más garantista para los derechos económicos del ciudadano. De todos modos, los sistemas de empleo están normal-

⁷ En Euskadi, en 2010, las entidades individuales reciben 174 millones de euros de aportaciones netas (deducidas prestaciones) más que las de empleo, sin embargo, su patrimonio no crece más, lo que se debe básicamente al «exceso» de comisiones. Téngase en cuenta que las aportaciones netas totales al sistema son de 500 millones de euros.

⁸ Ver Fernández, P. y Del Campo, J. (2010).

⁹ Que hoy suponen más del 50% de los gastos del sistema individual sin que sean extraños porcentajes del 80%.

mente protegidos por la negociación colectiva y la legislación laboral, que es mucho más eficiente que la legislación de defensa del consumidor financiero.

También hay que decir que los países que han reducido radicalmente los límites de gastos de la previsión individual han visto cómo esta previsión complementaria no se comercializaba (caso del *stakeholder* en Gran Bretaña con gastos máximos del 1%). De todos modos, a todo ello hay que añadir, en la previsión individual, la entrada tardía en el sistema, la implantación muy desigual (además de insolidaria), muchas aportaciones insuficientes (sin apoyo de la empresa), formas de cobro inadecuadas y poca coherencia en las políticas de inversión (también atribuible, en este caso, a la escasa formación financiera de los ciudadanos).

Así, como hemos visto rápidamente, el análisis de los rasgos de este modelo de previsión individual arroja otras importantes «luces de alarma estructurales» en cuanto a la insuficiente cobertura de las rentas medias y medias-bajas, sobre la suficiencia, eficiencia y continuidad en las aportaciones, sobre la adecuación de los patrones de inversión y, en definitiva, sobre la utilidad social de las cuantiosas ayudas fiscales que consume.

Alguno de los aspectos de la previsión individual, es mejorable por la actuación administrativa, como el perfil de inversión, pero en general, son problemas estructurales en el resto de los casos. Por ello tiene difícil encaje en el modelo de fácil acceso, alta eficiencia y, en definitiva, suficiencia que propugna Europa.

Por todo esto, tampoco es aplicable un supuesto principio de neutralidad entre sistemas de PSC y, concretamente, entre los sistemas individuales y los de empleo. Son sistemas con características y capacidades estructuralmente diferentes y, por ello, merecedores de políticas, marcos jurídicos e incentivos, diferentes. Por otro lado, no hay ninguna norma ni jurisprudencia que ampare ese principio de neutralidad. Desde luego, ni la Constitución ni el Pacto de Toledo, ni ninguna norma de rango menor, lo han hecho (todo lo contrario en este último caso).

Por otro lado, no hay ninguna constatación empírica que avale que la previsión individual sea substitutiva de la de empleo, ni al revés. Veamos algunos datos que pueden apoyar esta proposición. En Gipuzkoa la mayoría de los empleados del sector privado tienen previsión de empleo (sistemas de empresa, Lagun-Aro y Geroa) y la tienen también todos los empleados públicos. En definitiva es una provincia con la PSC de empleo casi generalizada. También había una entidad bancaria importante que sólo está implantada en esa provincia, a estos efectos previsionales (la antigua Caja de Ahorros de Gipuzkoa, Kutxa).

Según los datos de la EPSV promovida por la Kutxa para particulares (sistema individual), esta representa el 17,31% del patrimonio de la previsión individual del País Vasco a 31/12/2012, que se corresponde perfectamente con su peso demográfico.

co y financiero¹⁰. Además, ha crecido desde 2001 bastante más que el conjunto del sector de la previsión individual de la comunidad autónoma.

De la relevancia de estos datos, deberíamos concluir que las diferentes formas de previsión se complementan y no compiten, al menos en niveles bajos de ahorro, y nos lleva a considerar que la previsión individual ha aliviado la factura fiscal de las rentas altas en particular. Ha ayudado algo, pero sólo un poco por los altos gastos soportados, a cubrir el salario por encima de las bases de cotización y ha atendido las especiales necesidades, y percepciones, de las personas cercanas a la jubilación. En ese sentido, cumple su objetivo pero sólo si es este. Si el objetivo es prestar un apoyo significativo a la pensión pública, no lo ha hecho y estamos convencidos que no lo podrá hacer. De hecho, las rentas altas, y no sólo las muy altas, cuando han querido un complemento significativo, han confiado mucho más en las pensiones de empresa que en la previsión individual.

4. CÓMO HAN EVOLUCIONADO OTROS SISTEMAS

Los sistemas complementarios capitalizados necesitan, además de ser eficientes y con fuerte implantación, decenios para cubrir el hueco que dejan las pensiones públicas. Esta crisis está poniendo de manifiesto que el tiempo se nos ha acabado para actuar de forma decidida.

Todos los países de nuestro entorno están promoviendo la previsión complementaria a través del empleo. El mismo acuerdo del Pacto de Toledo resalta este aspecto referido especialmente a los sistemas de empleo tanto en la declaración original de 1995, como en el último acuerdo de recomendaciones de 2010. También, como se ha mencionado, la estrategia nacional sobre pensiones de 2005, presentada por el Gobierno de España ante Bruselas, planteaba como objetivo la generalización de la previsión de empleo para el final de la pasada década (páginas 18/19 de dicha Estrategia).

Todos los países que han conseguido su generalización lo han hecho a través de la previsión complementaria en la empresa. Los niveles y formas de introducción varían. Así:

- Dinamarca, Países Bajos y Suecia han generalizado la PSC mediante la negociación colectiva, con un papel de acompañamiento de la administración pública.
- Reino Unido, Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda y Alemania han desarrollado sistemas que mediante importantes incentivos muy focalizados, la llamada adhesión automática y la aportación del empresario (aunque sea relativa-

¹⁰ Gipuzkoa representa un tercio del País Vasco y la Kutxa el 50% de esa cifra.

mente baja, en algún caso), van encaminados a dicha generalización. Estados Unidos está avanzando por esta vía.

- Suiza y Australia han establecido una previsión complementaria capitalizada de carácter obligatorio.

Como se puede ver, no siempre se confía en la negociación colectiva (sobre todo cuando no ha funcionado) pero siempre se hace en el ámbito de la empresa (y de la nómina, como instrumento de canalización).

Hoy en día, los países más solventes en esta materia cuentan con pensiones laborales generalizadas, mientras que no hay ningún otro caso ni alternativa general y eficiente de apoyo y refuerzo general del sistema público. Tampoco a escala internacional, en los modelos de éxito, la previsión individual ha servido como una segunda opción.

A los trabajadores autónomos y profesionales se les facilita la creación de sistemas colectivos que deben cumplir la misma función. La forma de realizarlo depende mucho de la estructura social, los organismos profesionales y sindicatos, etc. De todos modos, hay casos, como Nueva Zelanda, en los que una agencia pública facilita el acceso colectivo a la PSC a cualquier grupo de personas con algún vínculo mínimo.

La Administración debería garantizar el acceso de los ciudadanos a los sistemas colectivos eficientes. Un ejemplo es la creación del NEST británico («nest» significa «nido») como «organismo nacional de ahorro laboral». Su principal mérito, además de disfrutar de las economías de escala generadas por la gestión a escala nacional con alto grado de desarrollo financiero, es no dejar a nadie ni a ninguna empresa, por pequeña y compleja que sea, al margen de estas pensiones suficientes.

En este escenario, y cuando se busca la eficiencia y suficiencia, la propuesta número 19 del primer Informe de la DGSyFP, de que las pymes aporten a los sistemas individuales, sólo puede entenderse como defensa de intereses corporativos y, a corto plazo, de las entidades aseguradoras y financieras. Si la PSC fracasa en su función social, tarde o temprano, perderá los apoyos fiscales que tiene. También la propuesta es prueba del nivel de banalización alcanzado por el instrumento y de la falta de un análisis realista de lo que ocurre y de unos objetivos concretos sobre lo que hay que conseguir.

Esta banalización se ve claramente en muchas de las propuestas presentadas que no tienen absolutamente nada que ver con crear una renta compensatoria para cuando se pasa a la situación pasiva (bonificar el cobro en capital, retrasar el cobro de la prestación, permitir la ingeniería fiscal, etc.). Son ardides para hacer más atractivo un producto o activo financiero pero olvidando sus objetivos previsionales de carácter social.

Así volviendo al tema de la supuesta discriminación, en relación con los que no tienen acceso a un sistema de empleo, para salvarla, lo que hay que hacer es de

facilitar, todo lo que haga falta, la creación de estos sistemas de empleo. En Alemania, por ejemplo, el cobro en especie, en forma de pensión, es un derecho de los trabajadores al que el empresario no se puede oponer. Obviamente si no se quiere promover o aportar a un sistema de empleo, no se tendrá un beneficio fiscal pero es que los incentivos fiscales son para promover algunas actuaciones prioritarias y, precisamente, desincentivar otras. Así es en vivienda y en todas las deducciones fiscales. No se trata de contentar a toda la población a base de incentivar indiscriminadamente.

Otra cosa son los ritmos y las coyunturas. Obviamente todos los cambios sistemáticos requieren una programación, una información minuciosa y un debate nacional. De todos modos, ello también encaja con la situación económica.

Así, además de rechazar la idea de la neutralidad entre sistemas, rechazamos la idea de que deba existir la previsión individual como plan alternativo por si no se tuviese acceso a la de empleo o fallase la constitución de sistemas de empleo o colectivos.

Si realmente se diera una falta de acceso o de no generalización de la previsión de empleo, lo que habría que hacer es revisar y mejorar ese plan inicial de generalización y no plantear alternativas (parches) que, como ahora ocurre, desvían objetivos y recursos, confunden los debates y reflexiones y crean poderosas redes de intereses creados (a la vez que nos separan más de Europa).

5. EL NUEVO ESCENARIO REQUIERE NUEVAS REGLAS DE JUEGO: EL DESARROLLO CENTRADO EN LOS SISTEMAS DE EMPLEO

En definitiva, estamos hablando de la necesidad de generalizar la PSC mediante los sistemas de empleo y otorgarle otra dimensión, y además hacerlo de forma eficiente.

Las pensiones complementarias de empleo tienen unas características similares a la Seguridad Social en la medida en que ofrecen seguridad económica ante la jubilación y son capaces de extender su cobertura, de una forma eficiente, a amplias capas de la población. Además, tienen una forma de financiación que las hacen menos vulnerables a los cambios demográficos, y así se diversifican riesgos. Por otra parte, han sido capaces de sortear los peores efectos de la crisis económica.

En Europa, y en su normativa, tienen un espacio propio, las *Institutions for Occupational Retirement Provision* (IORP), y en cada vez más países desarrollados son una fuente esencial de ingresos en la jubilación.

Las pensiones ocupacionales tienen todos los ingredientes necesarios para ofrecer coberturas suficientes con un coste razonable. Son sistemas con ventajas indudables:

- Pueden llegar a una amplia mayoría de la población.
- Promueven el inicio de la aportación a edades tempranas.
- Realizan aportaciones normalmente suficientes y significativas y, en todo caso, evaluadas profesional y colectivamente.
- Adecúan las políticas de inversiones del patrimonio acumulado a las necesidades de los colectivos persiguiendo un buen rendimiento a largo plazo.
- Todo ello con unos costes muy moderados que permiten obtener rentabilidades reales significativas, en un marco de ausencia de conflictos de interés y de ánimo de lucro.

En España, su cobertura está desarrollada de forma muy insuficiente y desigual; apenas tienen implantación en las pymes. De hecho, aunque cubren a 2,5 millones de personas (aunque muchas veces con baja aportación), el 85% de los trabajadores no tienen todavía previsión complementaria basada en la empresa.

Por si fuera poco la carencia absoluta de reflexión sobre el modelo de PSC y, en concreto, sobre la apremiante necesidad de extender las de empleo en la crítica etapa actual, a la hora de ahorrar costes se reducen o eliminan las aportaciones a los sistemas existentes, en las empresas y administraciones públicas, para pensiones futuras. Un enorme error de perspectiva y una forma de seguir posponiendo los problemas que es difícil de explicar.

Debemos reiterar, rotunda e incuestionablemente, que las pensiones suplementarias generadas en el marco laboral, son la única opción de complemento social, generalizado y eficiente a la Seguridad Social y que son esenciales para garantizar un nivel de vida adecuado en la jubilación.

Por ello, creemos que se debe profundizar en la propuesta número 8 del citado informe de la DGSyFP, de desarrollo prioritario, y singular, de los sistemas de empleo, como una medida estructural o sistémica básica, sin dejar que otros temas técnicos intrascendentes o muy específicos, oculten en el fondo la actual situación, que es de fracaso del modelo individual.

Y es que, individualmente, otros aspectos de los propuestos en el informe son de interés, pero no dejan de ser ahora irrelevantes. Lo prioritario debe ser exigir la formulación del nuevo modelo de PSC que, reiteramos, debe cambiar radicalmente. Este necesario debate actual tiene una naturaleza eminentemente política y social, pues lo que se debate es nada menos que el modelo general de pensiones.

Finalmente, el debate debe llevarse a cabo en sintonía con los códigos de diseño y buenas prácticas (para la aportación definida en la mayoría de los casos) que anuncian tanto el Libro Blanco de las Pensiones de la UE, como la OCDE y otros organismos, como el *Pension Quality Mark* del Reino Unido.

6. EL PROCESO DE GENERALIZACIÓN DE LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA DE EMPLEO

Existen diferentes etapas en la implantación general de la PSC de empleo.

Desde el punto de vista temporal, inicialmente se crean marcos legales, laborales y fiscales que facilitan la implantación de estos sistemas. Esto ha tenido éxito en los Países Bajos (históricamente), Dinamarca (desde los acuerdos nacionales de 1975), Suiza y en general, los demás países escandinavos, donde los consensos nacionales son posibles. También han tenido éxito en las grandes empresas norteamericanas (USA y Canadá) y el Reino Unido y, en menor medida, en Alemania.

Normalmente esta fase, salvo alguna excepción, no consigue llegar a toda la población ocupada, especialmente en las medianas y pequeñas empresas. Entonces, en una segunda fase, se establecen medidas que facilitan la adhesión, unas veces incentivando los acuerdos laborales supraempresariales (incluso nacionales) y otras creando modelos sencillos y entidades paraguas para que se adhieran las pymes. Esta segunda vía se ha llevado a la práctica en el Reino Unido, EE.UU. y Nueva Zelanda. En el Reino Unido fueron las «Stakeholder pensions»; el 401(K), y las pensiones «Simple» y «Smart» en EE. UU.; y en Nueva Zelanda el «KiwiSaver».

Si todo esto falla, se lanza una tercera fase de medidas de carácter más imperativo:

- Incentivos fiscales dirigidos a los niveles de renta medios y bajos, que la UE ha propuesto como prioridad en el Libro Blanco.
- Formas de cierta obligatoriedad, más o menos intensa o, al menos, forzando situaciones y procedimientos para superar la tendencia a posponer la implantación o adhesión.
- Obligación de aportar por parte del empleador, si el empleado aporta.

Dentro de las formas obligatorias, cabe destacar Australia, donde la aportación del 12% del salario por la empresa es casi obligatoria. Esta política gradual se inició a primeros de los años 90 y ahora está concluida. Es de resaltar el hecho de la bajísima cobertura pública. Sin embargo, Australia se presenta inequívocamente como modelo de país que aborda la creación radical de todo un nuevo pilar de pensiones, como contraposición a las perspectivas muy graduales, y sin objetivos demasiado precisos, de la mayoría de países europeos.

Así, un ejemplo de «obligación suave» y gradualismo es Francia donde es obligatorio tratar en la negociación colectiva la implantación de sistemas de empleo (Plan de Ahorro/Retiro Colectivo, PERCO), aunque, por ahora, no es necesario llegar a acuerdos. Sin embargo, el año pasado, incrementaron la presión de tal manera que las empresas que ofrecen pensiones complementarias a sus directivos, deben extender la cobertura a toda la plantilla.

En cuanto a la obligación de aportar por parte de la empresa, se ha puesto o se está poniendo en práctica en Reino Unido, Noruega, Nueva Zelanda (refuerzan el KiwiSaver), Israel, Irlanda, etc. Normalmente la obligación de aportar por la empresa no es alta. Se limita a un 2-3% del salario. En el Reino Unido se concluyó, en el marco del Informe Turner, que una extensión gradual de esta aportación no perjudicaba a la competitividad de la industria británica. Este tema plantea en España el obstáculo del artículo 41 de la Constitución que se interpreta como que las pensiones complementarias son voluntarias.¹¹

Por otra parte, los incentivos fiscales se están centrando en las rentas medias y bajas como proponen el Libro Blanco sobre Pensiones de la UE y la propia OCDE. Así, en Reino Unido, Irlanda y EE. UU., se está discutiendo sobre aplicar una deducción lineal (y no progresiva) o por aportaciones directas del Estado en proporción a la aportación del empleado (lo cual tiene más efecto percibido y es más importante cuanto menos renta se tenga).

Sobre esta cuestión fiscal, es donde creemos que se debe producir una reflexión profunda. El sistema actual prima especialmente a las rentas relativamente altas, al actuar sobre el tipo marginal. Esta política es coherente si lo que se pretende es cubrir la parte del salario que supera la base/prestación máxima de la Seguridad Social. Sin embargo, si como hemos considerado, la población objetivo y la parte del salario a cubrir cambia, hay que revisar el enfoque fiscal y no sólo sus cuantías y límites. En esa línea de reflexión entendemos que se posiciona el Libro Blanco al plantear la «evaluación» de la eficiencia y rentabilidad de los sistemas complementarios y los incentivos fiscales.

El debate que se produjo en Irlanda con ocasión de la revisión de su sistema fiscal en 2009 es un ejemplo de método y procedimiento de diseño de un plan con objetivos claros y plan para su implantación. El capítulo 10, «*Tax incentives for retirement savings*¹²» describe los objetivos, limitaciones y medidas posibles, que la Comisión encargada del estudio valora con un espíritu abierto y partiendo de cero.

Respecto a la forma de promoverla, tenemos también Alemania, y las pensiones «Riester», que son pensiones individuales, (aunque a través de la empresa y muy reguladas en cuanto a los parámetros de rescate, de gastos de administración, etc.). En primer lugar se estableció el derecho del trabajador a percibir el salario en especie, en forma de pensión. Ello ya obliga a las empresas a colaborar en la recaudación y gestión.

En este caso, la aportación del Estado es una cantidad lineal si el empleado aporta el 4% de su salario. Esta cantidad se incrementa, substancialmente, en función del

¹¹ La Constitución dice que las prestaciones complementarias son «libres».

¹² *Commission on Taxation. Report 2009.*

número de hijos. Así, en los salarios bajos, y más cuanto mayor número de hijos, esta aportación pública puede ser superior a la aportación del propio trabajador. El incentivo, en términos absolutos, es moderado y llegan a cerca de los 900 euros para un perceptor con dos hijos. El límite de aportación en un sistema muy subsidiado es de 2.100 euros. Como la adhesión es de un 4%, el objetivo del plan es proteger los salarios hasta los 52.500 euros que se aproxima a su base de cotización máxima a la Seguridad Social. Prima la intensidad del incentivo sobre la cantidad absoluta.

Hoy en día hay más de 15 millones de contratos Riester (recuérdese que incitan fuertemente a cotizar un 4% del salario), lo que debería ser suficiente para compensar las previsibles reducciones a largo plazo de las pensiones públicas (Alemania publica proyecciones a largo plazo de cotizaciones y prestaciones). Si aplicáramos este cálculo a España, donde la reducción de prestación puede ser del doble, el objetivo de aportación estaría también en ese doble, del 8%, sin olvidar que este es el complemento hasta la base de cotización de la Seguridad Social.

7. CONCLUSIONES

Es incuestionable que la forma y el desarrollo actual de la PSC en España no representan ni representarán un apoyo significativo a las pensiones públicas ni al retraso en la edad de jubilación. Son y serán un nicho parcial en extensión y cuantías.

Además, adolece de problemas de eficiencia (y no sólo de rentabilidad) en la parte mayoritaria de la PSC actual, que es la individual. De todos modos, la mejora de la eficiencia también debe perseguirse en los sistemas de empleo, precisamente porque se propone y pretende su implantación general.

Por ello consideramos que si se quiere que la PSC juegue un papel significativo de complemento al sistema de Seguridad Social, se debe cambiar totalmente su enfoque, sus objetivos y se deben revisar los incentivos, en línea con lo sugerido por instancias internacionales.

En cuanto a la oportunidad de las propuestas y la crisis, queremos dejar constancia que cualquier estrategia de generalización de la PSC de empleo sólo producirá aportaciones significativas adicionales a partir de 2018-2020, por lo que no se trata, en absoluto, de un esfuerzo económico inmediato.

En todo caso, de lo que no dudamos, a la vista de la experiencia internacional, es que las coberturas significativas complementarias, de forma generalizada, solo pueden venir de la extensión de los sistemas de empleo.

En este trabajo sólo hemos planteado la necesidad de reorientar los incentivos fiscales hacia los colectivos (muy amplios) que, aunque tengan renta disponible por encima de sus necesidades de consumo, no son proclives al ahorro. Sin embargo,

también pueden darse otro tipo de iniciativas, como medidas especiales de lanzamiento, apoyo a los marcos laborales, implicación mínima de la empresa, organismos públicos de apoyo, que, sin embargo, superan el objetivo de este artículo.

Por otra parte creemos que la gran cuestión no son los temas técnicos. Hay experiencias abundantes en el mundo y una gran variedad de instrumentos fiscales, normativos, administrativos, económicos y sociales, a disposición de los poderes públicos y los agentes sociales. La gran cuestión es que exista una voluntad política, plasmada en un plan nacional de previsión complementaria, con marcos políticos, sociales y técnicos para el desarrollo de las diferentes medidas a favor de la generalización de la PSC de empleo, con objetivos precisos en tiempo, colectivos y cuantías mínimas, con participación social y con medidas de seguimiento y mecanismos correctores.

Consideramos que este es el verdadero reto del Pacto de Toledo, que no es otro sino poner las bases para desarrollar un modelo integral de pensiones en España y no adoptar medidas parciales y menores, y a veces, contradictorias o banales, en cuanto a las necesidades estructurales en este ámbito capital para los ciudadanos españoles.

ANEXO

**ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE COSTES PARA LAS EMPRESAS,
EL AHORRO NACIONAL Y EL COSTE FISCAL**

87

Las posibilidades de aportación del trabajador no se tratan de forma específica en este artículo.

Cómo se delimita el acceso y cobertura de los subcolectivos por los niveles de renta también está fuera del alcance de este trabajo. De lo que no cabe duda es que este colectivo existe, es mayoritario y no tiene una correcta cobertura de PSC. En ese sentido, creemos que no es aceptable basarse en generalizaciones que no se justifiquen fehacientemente, y que dan lugar a manifestaciones del tono de ¡cómo se va a aportar para pensiones con los nuevos salarios que no son ni mileuristas!, etc.; como si toda la realidad sociolaboral española fuera simplificable en unas cuantas generalizaciones.

Entendemos, en consonancia con los objetivos de este trabajo, que nos referimos a los tramos de renta en los 12.000-60.000 euros que por la propia selección efectuada, no son salarios mínimos.

Los cálculos *gross modo* indican que hay que conseguir que los niveles salariales medios dediquen en torno a un 2% más de su salario a la PSC de lo que lo hacen ahora. En términos de salario neto, podríamos estimar una media anual de unos 500 euros al año más que ahora.

Eso sí, en un sistema generalizado las excepciones por niveles de renta, de existir, deben estar muy limitadas y no deben hacerse excepciones por el tamaño de empresa, incluida la microempresa. En este último caso, lo que existe es un problema de gestión y de marco de negociación que en cuanto tales, son solucionables técnicamente (como algunas realidades lo demuestran incluso en España).

En cuanto a las estimaciones del sobrecoste de la transición demográfica están en el rango del 5% al 8% del PIB, según se bajen más o menos las prestaciones, se posponga más o menos la edad de jubilación y el crecimiento sea más o menos alto. Es decir, nuestras estimaciones van de 50.000 a 80.000 millones de euros al año, a partir de 2035.

Ese es el déficit que idealmente debería cubrir la PSC y esta es la reducción de prestaciones que seguramente a todo el mundo le gustaría evitar. Por ello, estas cifras nos deben servir como referencia de las magnitudes a la hora de valorar el esfuerzo necesario de todas las partes.

El coste para la empresa

En un trabajo de este alcance no podemos analizar a fondo las posibilidades y consecuencias del coste de generalizar la PSC para las empresas, los trabajadores, el empleo y la competitividad de la economía española. Sin embargo, sí podemos hacer dos cosas: demostrar que en otros países no ha supuesto un coste inasumible y, por otro lado, presentar un modelo ya probado, y muy avanzado, para llevar a cabo un profundo análisis de la cuestión.

Como casos concretos de países que han generalizado la PSC en las empresas, sin repercusión aparente en su competitividad, tenemos:

- Australia: El Estado declaró obligatoria, hace veinticinco años, una aportación del 12% del salario por parte de la empresa. Mundialmente, es hoy el país con más ahorro gestionado por persona y el más avanzado en financiación de infraestructuras por sus sistemas de pensiones. Aparece en todos los índices como uno de los más sostenibles ante la transición demográfica¹³.
- Dinamarca: Pactó en 1975 extender la PSC a toda su población mediante la negociación colectiva y hoy en día es prácticamente una realidad.
- Gran Bretaña: Espera incorporar a la PSC a 11 millones de trabajadores, que son la mayoría de los que no la tienen.
- Noruega: Además de contar con el mayor fondo de reserva de la Seguridad Social del mundo, ha empezado a establecer una modesta aportación empresarial a favor del trabajador.

En otro nivel, además de los caso expuestos en el Informe (Alemania, etc.) Italia ha propiciado la conversión general de las indemnizaciones obligatorias de fin de carrera en sistemas de empleo y en Francia es obligatorio negociar el tema en la negociación colectiva (aunque sin que sea obligatorio, por ahora, llegar a un acuerdo).

En todo caso, podemos acudir a la práctica más cercana. En la provincia de Gipuzkoa, el 62% de los trabajadores tienen previsión complementaria de empleo. La mayoría se ha implantado en los últimos quince años, por lo que nos podemos preguntar:

- ¿Existen pruebas concluyentes de que los costes salariales totales se hayan incrementado más que en el resto de España? No nos consta.
- ¿Se ha creado menos empleo? Más bien nos consta lo contrario.

Indudablemente algún efecto, de uno u otro signo, se habrá producido (entre los positivos, jubilación más temprana, más flexibilidad ante situaciones de crisis, etc.) pero no cabe ser concluyente, y menos apocalíptico, cuando nos enfrentamos a un enorme reto demográfico. Así, creemos que los beneficios a medio plazo son mucho más claros que los efectos sobre los costes empresariales o sobre el empleo.

¹³ Center for Strategic and International Studies. 2003.

En cuanto al modelo, la Comisión Turner dio lugar al nacimiento del nuevo sistema general británico de pensiones complementarias, NEST. Dicha Comisión emitió tres informes y dos anexos con documentos técnicos. Tanto el segundo informe, sus anexos y el tercer informe tratan de forma muy amplia esta cuestión. El NEST ha asumido la propuesta de estos informes de aportación obligatoria por las empresas de un 3% de la base de cotización, siempre que el trabajador adherido por silencio positivo aporte personalmente el 4% y no solicite expresamente la baja del sistema.

Como puntos de este análisis, destacaríamos los siguientes:

- a) La teoría económica señala que un nuevo coste, también el salarial, es en alguna medida compensado por la reducción de otros, en el marco de la negociación colectiva y no es totalmente soportado por el pagador¹⁴.
En todo caso, es importante que exista una campaña de información y concienciación sobre la necesidad de la PSC. Si los trabajadores son conscientes de su necesidad y de su cuantía, la considerarán más valiosa en la negociación colectiva. Paradójicamente, negar su necesidad contribuye a su peor absorción en los gastos salariales generales.
- b) Incluso sin esa absorción y repercusión, el coste final general es inferior al nominal en función de muchas circunstancias, como son:
 - La existencia de sistemas de PSC en marcha y la igualación a la baja de sistemas preexistentes más caros.
 - La cotización posible sobre un cierto tramo de salario considerado «suficiente».

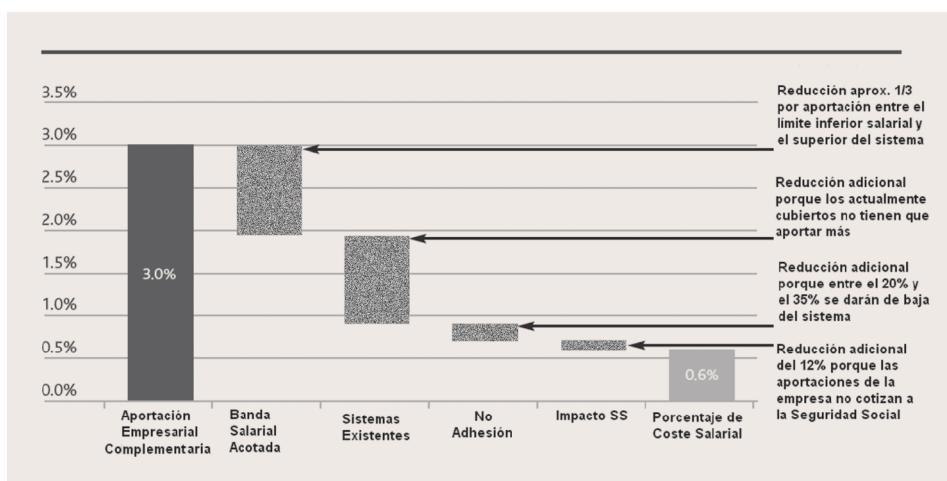
¹⁴ Así, es una cuestión totalmente aceptada en microeconomía, y especialmente en recursos humanos, de que quien paga nominalmente un coste, no es necesariamente el que lo soporta. Depende de su capacidad para repercutirlo. En el caso de las relaciones laborales, se repercuten en los otros conceptos salariales y también en el cliente vía precios. Esta repercusión depende de:

- El valor percibido por el trabajador de las aportaciones empresariales a sistemas de previsión. A mejor percepción, mayor posibilidad de que su coste sea absorbido por otros conceptos salariales.
- Capacidad negociadora de las partes, sobre todo, teniendo en cuenta el sector económico. En definitiva, a las curvas de oferta y demanda de empleo. A sector más competitivo, mayor posibilidad de que el coste se impute al trabajador. A menor competencia, mayor posibilidad de que los costes se imputen al cliente, mediante los precios. Se estima que las empresas consiguen repercutir el 80% de los costes laborales no salariales, sobre todo si son generalizados como éste.
- En el entorno actual estimamos que los efectos vía empleo deben ser mínimos, en el marco de la negociación colectiva. En todo caso se estima que la elasticidad del empleo no es superior al -0,3% por cada 1% de incremento de costes salariales.
- La reducción, o menor incremento de los salarios líquidos, produce un efecto renta, negativo, que induce a trabajar más, o al menos, a mitigar las demandas de reducción de la jornada de trabajo.
- Sin embargo, el sistema de previsión induce a jubilarse antes (por el efecto renta positivo) mejorando la competitividad de la fuerza laboral y reduciendo sus costes.

- 90
- La no cotización por Seguridad Social y otras contingencias, junto a otros gastos laborales no salariales.
 - La exclusión de determinados colectivos con salarios muy bajos o con empleos muy ocasionales.

Así, en Inglaterra se estimó que una aportación general nominal del 3%, incrementaba la factura sociolaboral total en sólo el 0,6% (gráfico adjunto). En todo caso hay que reconocer que existen efectos propios de su situación que pueden suponer un 1% de reducción como es la mayor penetración actual de la PSC allí, comparado con España.

Gráfico nº 3. UNA CONTRIBUCIÓN EQUIVALENTE DEL 3% DE LA EMPRESA SUPONE EL 0,6% DE LOS COSTES LABORALES



Fuente: Análisis de la Comisión de Pensiones (Reino Unido). Traducción de los autores.

- c) Tanto el NEST británico como algunos casos españoles, han recurrido a la gradualidad en la implantación, utilizando períodos de varios años.
- d) El mayor efecto económico se produce en las pymes que son, en gran medida, el objetivo final de esta política. Así, en el NEST se calcula que la introducción de este sistema en las empresas de menos de 50 trabajadores cuesta un 0,9% en lugar de 0,6%. Si suponemos que en España esa diferencia fuera de un 0,5% y el salario medio en las mismas de 20.000 euros, estaríamos ante una diferencia de 100 euros al año por trabajador.

Ante esta situación caben varias soluciones como pueden ser:

- Iniciar la implantación más tarde o con más gradualidad.

- Incluso subvencionar esta diferencia durante cierto tiempo, hasta que se absorba. Por ejemplo, si suponemos que hay 5 millones de trabajadores en esta situación, subvencionar este sobrecoste durante cinco años costaría 500 millones de euros cada año, y éstas son cantidades perfectamente asumibles ante el reto que se nos presenta.
- e) No solucionar el reto económico de la transición demográfica tendrá costes para las empresas. Sin ser exhaustivos, tenemos:
 - Incrementos de cotizaciones a la Seguridad Social (recargos ¿transitorios? como los que ya se empiezan a proponer, ampliación de bases de cotización y sus límites, etc.).
 - Incrementos de impuestos, en general.
 - Plantillas de más edad, con más coste y menos actualización de la formación.
 - Menos posibilidades de negociar planes de reestructuración y de jubilaciones anticipadas.
 - Menos demanda interna y una situación macroeconómica y financiera más débil, etc.

Diversas patronales en el mundo anglosajón y escandinavo han comprendido la transición demográfica y han llegado a apoyar, incluso, la obligatoriedad de la PSC y ninguna se ha arrepentido de tener solucionada esta cuestión. Incluso han presionando a favor de la generalización a fin de evitar lo que se consideraría como una competencia desleal por aquellos que no ofrecen estas coberturas.

En todo caso, los Informes Turner, que han dado lugar al NEST, en el que se proponía una aportación del 3% por parte del empleador, recogían las siguientes afirmaciones:

- «La aportación del empleador es (sin embargo) un elemento esencial dentro del paquete (de medidas) propuesto y es probable que sin ella las tasas de participación (en el NEST) se reducirían significativamente. Ello es porque....».¹⁵
- «Y si es a un nivel relativamente modesto, puede ser introducida (la aportación del empleador) sin implicaciones adversas serias para los costes laborales totales».¹⁶
- «Creemos que esto (la aportación del 3% del empleador) proporcionará un fuerte incentivo para permanecer adherido (al NEST), a la vez que si se mantienen las aportaciones de la empresa en un nivel modesto, sobre todo si se

¹⁵ Tercer Informe Turner («*Implementing an integrated package of pension reforms*»). Pág. 20.

¹⁶ Segundo Informe Turner («*A New Pension Settlement for the Twenty-First Century*»). Pág. 133.

introducen gradualmente, éstas pueden ser absorbidas sin perturbaciones significativas en los mercados laborales y de bienes y servicios».¹⁷

Por poner un ejemplo numérico, que por supuesto es estimativo y puede ser debatible, se estima que la implantación dentro de 8 años de un sistema general que alcance una cotización del 6% del salario, compartida por las partes, supone:

- Un efecto máximo del 1% al 2% sobre los costes salariales. Si distribuimos esta cifra en 8 años, y la comparamos con el crecimiento real de la economía en un periodo normal, debemos concluir que su efecto es mínimo sobre la competitividad. Incluso, el doble de esa cifra, no sería especialmente significativo.
- En el supuesto de que este ajuste de costes se produjera exclusivamente vía empleo, el efecto sería que, en esos 8 años, se generaría un 0,5% menos de empleo sobre la población activa. Desde luego, en la actual coyuntura demográfica, de paro y de crecimiento, creemos que es un coste menor si se tiene en cuenta que se pretende mejorar la situación, y en muchos casos evitar la pobreza, de varios millones de familias, cuando el perceptor de rentas se jubile.

Con todo esto no queremos concluir que este esfuerzo sea un tema menor para las empresas españolas y, menos hacerlo sin un análisis con mayor profundidad y con muchos más datos y evidencia. Lo que sí queremos concluir es que una aportación empresarial generalizada, pero modesta y diferida (no se empezaría hasta dentro de 2-3 años, al menos), gradual y que tenga en cuenta las dificultades específicas de las pequeñas empresas, es planteable técnicamente y debe ser estudiada porque es esencial para la generalización de la PSC que es la única alternativa viable a la transición demográfica y para hacer frente a uno de los grandes desequilibrios estructurales de España.

En este debate también parece razonable analizar la manifestación recurrente de que las empresas españolas soportan uno de los mayores costes del mundo por pensiones. En todo caso, consideramos que esa es una afirmación muy parcial y puede estar sesgada.

Esa afirmación es contradictoria con el hecho de que España tenga todavía un gasto en pensiones (% sobre el PIB) relativamente bajo. Evidentemente, y tal como hemos comentado, no hay que confundir al pagador con el que soporta el coste. Esta cotización empresarial a la Seguridad Social, hay que:

- Analizarla conjuntamente con los otros costes salariales (y, en su caso, impuestos).
- Analizarla no sólo en términos porcentuales teóricos sino en términos monetarios o globales ya que las bases de cotización están topadas en niveles bajos comparados con otros países como Alemania, por ejemplo. O cuando se com-

¹⁷ Segundo Informe Turner (“A New Pension Settlement for the Twenty-First Century”). Pág. 278.

para con Francia, hay que tener en cuenta el Arrco y el Agirc, que son regímenes formalmente privados pero de reparto y obligatorios, como la Seguridad Social. En definitiva tienen que ser comparaciones serias y homogéneas.

- Considerar estrictamente la parte assignable a las pensiones contributivas. Así, no tiene sentido que la patronal mencione las altas cargas sociales y ahí incluya los costes de formación, que muchas veces cobran ellos mismos o la cotización por prestación por desempleo.

El ahorro en España, el coste para la Hacienda Pública y la rentabilidad fiscal de los sistemas complementarios

Quizá en este caso sea especialmente relevante empezar por hacer referencia a las ventajas de una PSC generalizada. Estas son macroeconómicamente enormes, y nos limitamos a mencionarlas por encima:

- Se generarían ahorros a largo plazo, en gran medida adicionales (se trata de que ahorren los que ahora no lo hacen) equivalentes al 20-30% del PIB, es decir, el equivalente a muchos años de déficit del Estado.
- La amplia población en la tercera edad, muy demandantes de servicios públicos, tendría mucho mayor poder adquisitivo, disminuyendo su presión sobre los recursos públicos.
- En el momento preciso de la jubilación de cohortes importantes, se incrementarían las rentas sometidas a tributación en una cantidad nada despreciable¹⁸.

Respecto al ahorro financiero nacional, es evidente que la crisis financiera de la deuda pública (y la sequía del crédito) no está motivada sólo por el alto déficit, que no es exclusivo de España, (y mucho menos por la deuda pública viva), sino por la falta de ahorro interno.

De hecho, un ejemplo de esta necesidad de ahorro es la importancia que se le otorga al Fondo de Reserva de la Seguridad Social que sólo representa el 6% del PIB y respecto al cual el Gobierno subraya, como si fuera importante, que ha pasado de invertir el 55% de sus activos en España en 2008 a llegar a casi el 100% hoy en día.

La tasa de ahorro familiar en España oscila en el rango del 8% al 10% de la renta y se ha dedicado mayormente a la inversión inmobiliaria. En el área Euro esta tasa está en el entorno del 13% al 16%. Todo ello, comparado con la inversión, hace que la posición internacional financiera de España sea claramente negativa.

¹⁸ Holanda, que es un caso bastante extremo por su gran PSC, prevé que las pensiones de la PSC le aportarán un 6% del PIB en ingresos fiscales adicionales precisamente en los peores años del envejecimiento de su población. Con las hipótesis que manejamos, en España el efecto podría estar en el entorno del 2% en 2060.

La consecuencia final es una financiación más cara. Así, países con altas deudas públicas como Bélgica, tienen costes financieros claramente inferiores (de más de 2,5% en este caso). Incluso Italia, con una peor situación de deuda/PIB y otras circunstancias penalizadoras, tiene normalmente costes más bajos ya que cuenta con un ahorro interno superior. Así, si los planteamientos expuestos elevan el ahorro nacional anual en un 2% del PIB y generan un *stock* de ahorro cercano al 20%, los efectos sobre los ahorros en los gastos financieros del Estado deberían ser importantes y probablemente superiores, al menos en épocas de crisis, al 1%. Esto conseguiría un ahorro de más de 10.000 millones de euros anuales en coste fiscal de la deuda pública.

En todo caso, y volviendo a la cuestión demográfica, no cabe duda de que estamos ante un reto que cuesta de entre el 5% al 9% del PIB, de una manera u otra una magnitud importante.

En cuanto a los costes por menores ingresos fiscales debido a las aportaciones, en el IRPF (el llamado gasto fiscal) y el impuesto de sociedades¹⁹, estos, en el momento de máxima generalización de la PSC (no antes de 8 a 10 años), pueden ser de la siguiente magnitud²⁰:

- La base imponible del colectivo de población en el tramo de renta elegido es de 250.000 millones de euros. Si actualizamos estas bases con la inflación y la reducimos por otras rentas diferentes del trabajo en activo, podemos llegar a una estimación razonable de 200.000 millones de euros.
- Si suponemos una aportación teórica del 6%, se puede concluir que se aportaría, de forma efectiva y adicional, un 4% más que ahora (que se aporta cerca de un 1%). En consecuencia, estaríamos ante aportaciones adicionales de 8.000 millones de euros.
- Teniendo en cuenta el tipo marginal del IRPF ya mencionado y el tipo nominal del Impuesto de Sociedades, con cierto margen, podemos estimar un coste no mayor del 30%.

En definitiva, estaríamos ante un coste fiscal, por el efecto de las mayores aportaciones de ciudadanos y empresas, de aproximadamente 2.400 millones de euros al año, en el momento de máxima implantación del sistema generalizado.

Sin embargo, también hay que tener en cuenta los ingresos por prestaciones. Hoy en día, sólo 25 años después de la constitución de los primeros planes de pensiones, las prestaciones pagadas por los sistemas de empleo, son superiores a las

¹⁹ No se calculan los menores ingresos por la exención de las rentas de capital de este ahorro ni los mayores por prestaciones causadas.

²⁰ Es una aproximación gruesa, basada en muchas hipótesis, que si se varían conjuntamente, pueden dar lugar a cifras substancialmente diferentes.

aportaciones. Así, si tuvieran el mismo tipo impositivo (que no es el caso), hoy en día la PSC de empleo sería positiva para la Hacienda Pública²¹.

En el fondo, cuando se acumula ahorro-pensión, también la Hacienda Pública está constituyendo una reserva para el futuro, por los impuestos que cobrará por ese concepto. Esta reserva, dependiendo del sistema fiscal, está en el rango del 25-30% del patrimonio acumulado. De hecho, los Países Bajos contabilizan estos futuros ingresos, que, además, se producen cuando la población envejece más, en sus proyecciones presupuestarias a largo plazo (y llega a ingresos del 6% del PIB en algunos años).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA (2010): Informe de la DGSyFP http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio_es_ES/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas_tributarias/Publicaciones/Estatistica_de_los_declarantes_del_IRPF/Publicaciones/2010/2010.shtml

BANCO CENTRAL DE LOS PAÍSES BAJOS, DNB. (2006): «Pension Fund Efficiency: The impact of scale, governance and plan design. *Working Paper*.

CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (2003): «The 2003 Aging Vulnerability Index» http://csis.org/files/media/csis/pubs/aging_index.pdf

COMISION EUROPEA (2012): The 2012 Ageing Report http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf

COMMISION ON TAXATION (2009): «Tax incentives for retirement savings». Part 10.

<http://www.commissionontaxation.ie/downloads/Commission%20on%20Taxation%20Report%202009.pdf>

DIRECCIÓN GENERAL DE SEGUROS Y FONDOS DE PENSIONES, DGSyFP (): Informe Preliminar (pag. 16)

FERNÁNDEZ, P. y DEL CAMPO, J. (2010): Rentabilidad de los Fondos de Pensiones en España. 1994-2009.

GOBIERNO DE ESPAÑA: Estrategia Nacional sobre Pensiones de 2005. Presentada en Bruselas.

TURNER: Segundo Informe Turner: «A New Pension Settlement for the Twenty-First Century». Pág. 133.

— Segundo Informe Turner: «A New Pension Settlement for the Twenty-First Century». Pág. 278.

— Tercer Informe Turner: «Implementing an integrated package of pension reforms). Pág. 20.

²¹ Durante 2012 los fondos de pensiones de empleo han satisfecho 1.377 millones de euros en prestaciones y han recibido 1.203 millones de aportaciones. El sistema individual está cerca del equilibrio y si sumáramos las comisiones pagadas, el saldo sería claramente superior a las aportaciones.