



# **EVALUACIÓN DEL TERCER PILAR DEL SISTEMA DE PENSIONES: DETERMINANTES DE LAS APORTACIONES VOLUNTARIAS Y SUS EFECTOS SOBRE EL AHORRO DE LAS FAMILIAS**

## **RESUMEN EJECUTIVO**

**RESPONSABLE: Rafael Muñoz de Bustillo Llorente**

**Investigación financiada mediante subvención recibida de acuerdo con lo previsto en la Orden TIN/1902/2009, de 10 de julio (premios para el Fomento de la Investigación de la Protección Social –FIPROS-)**

**La Seguridad Social no se identifica con el contenido y/o conclusiones de esta investigación, cuya total responsabilidad corresponde a sus autores.**



## PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

# EVALUACIÓN DEL TERCER PILAR DEL SISTEMA DE PENSIONES: DETERMINANTES DE LAS APORTACIONES VOLUNTARIAS Y SUS EFECTOS SOBRE EL AHORRO DE LAS FAMILIAS

## RESUMEN EJECUTIVO

**Director:** Rafael Muñoz de Bustillo Llorente

**Investigadores:** José-Ignacio Antón Pérez, Francisco Azpitarte Raposeiras y Enrique Fernández-Macías



Los sistemas públicos de pensiones han estado en el centro del debate económico desde mediados de los años noventa, fundamentalmente a partir de la publicación del influyente informe del Banco Mundial *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth* (World Bank, 1994). Como es conocido, este trabajo enfatizaba los problemas de sostenibilidad financiera de los programas públicos de pensiones financiados a través del método de reparto, en el contexto del “envejecimiento demográfico” ligado al incremento de la esperanza de vida y la reducción de la tasa de fecundidad que se ha venido observando en las últimas décadas, principalmente, aunque no sólo, en los países más desarrollados.

En este marco, no resulta sorprendente que los sistemas de pensiones hayan estado sometidos a continuas reformas de diferente calado, guiados, fundamentalmente, por la intención de adecuar los mismo a los nuevos retos de una demografía cambiante. Como vía para hacer frente a estos desafíos, se postula, en la versión más radical, limitar el rol del Estado en la provisión a funciones asistenciales, reduciendo su peso en el caso de los sistemas contributivos, que deberían, en lo posible, ser reemplazados por esquemas de ahorro privado obligatorio y, por último, establecer incentivos fiscales para fomentar la suscripción de planes voluntarios de pensiones privadas.

La Seguridad Social de nuestro país no ha permanecido ajena a este debate, como prueban las diferentes reformas a las que el sistema de pensiones español ha sido sometido desde principios de los años 80. Ciertamente que, en este caso, se ha optado por reformas paramétricas (actuar sobre los parámetros que determinan la cuantía de los derechos de pensión), la más conocida de las cuáles quizás sea la contemplada en el llamado Pacto de Toledo, aprobado por el Congreso en 1995, en vez de por opciones más agresivas de sustitución radical del tipo de sistema de pensión (como en el caso chileno).

La sostenibilidad financiera del sistema contributivo de pensiones constituye sin duda el centro del debate acerca de la Seguridad Social y ha sido el objeto de análisis de la mayor parte de las investigaciones realizadas tanto desde la academia como desde los organismos públicos. En cambio, el sistema de pensiones complementario ha recibido

una atención mucho menor, habiéndose beneficiado de una especie de “moratoria” en lo que se refiere a la contrastación de sus alegadas virtudes por parte de investigadores ajenos a las entidades financieras que se benefician de su existencia, y ello a pesar de que la suscripción de planes privados de pensiones no es solamente una cuestión privada, como podrían sugerir su nombre, sino una cuestión pública desde el momento en que el sector público apoya de manera decidida su contratación mediante la existencia de toda una serie de incentivos fiscales dirigidos a hacerlos más atractivos para el consumidor .

El presente trabajo ha pretendido, sin entrar a valorar la fortaleza de los sistemas públicos de pensiones en general, y la del sistema español en particular, realizar una evaluación parcial de algunos aspectos de los planes privados de pensiones en España desde una triple perspectiva:

(1) Analizar la evolución de estos sistemas en España, incluyendo una estimación de su coste para el erario público,

(2) Investigar qué factores explican la contratación de planes de pensiones voluntarios y privados por parte de los ciudadanos en España desde una perspectiva comparativa con otros países de la UE,

(3) Evaluar hasta qué punto los sistemas de pensiones privados tienen un efecto positivo sobre el ahorro nacional. Los temas elegidos, son desde la perspectiva de los autores, algunas de las cuestiones centrales que hay que tener en cuenta a la hora de someter a este tipo de sistemas de pensiones a una evaluación desapasionada, y desinteresada, sobre sus ventajas e inconvenientes como alternativa o complemento a otras posibles formas de refuerzo de los sistemas de previsión en la vejez.

En todo caso, es importante señalar que este trabajo no pretende ofrecer un análisis global comparativo de la bondad de este sistema de previsión, entre otras razones porque su propia naturaleza les hace difícilmente comparables con los sistemas públicos tradicionales basados en el reparto y el principio de prestación definida. Por poner un ejemplo, abunda en la literatura numerosos trabajos, con distinto grado de ambición académica, sobre el peligro de quiebra de la Seguridad Social y la imposibilidad de que, dados los distintos mecanismos utilizados por los planes de

pensiones privados, algo similar ocurra con ellos. Un planteamiento que roza la categoría de verdad de Perogrullo ya que la naturaleza de los planes de pensiones de contribución definida, al no comprometerse en pensión alguna, hace recaer de forma automática los ajustes que se puedan producir en la cuantía de la pensión sobre el propio pensionista. En otras palabras, los planes privados de pensiones no pueden quebrar, los que “quiebran” en su caso son los pensionistas.

La justificación de los temas elegidos es directa. El primero de ellos responde a la necesidad de conocer cuál es el coste de dichos planes para el erario público. Desde 1988 las aportaciones a los planes de pensiones privados han sido objeto de un tratamiento fiscal favorable, lo cual ha derivado en una merma de ingresos fiscales para el Estado. Este coste es necesariamente un elemento a tener en cuenta a la hora de evaluar el papel de los mismos.

En segundo lugar, el efecto real, que no potencial, que los sistemas privados de pensiones tengan como mecanismo de complemento de las pensiones públicas dependerá del grado de cobertura de las mismas, de la universalidad de las aportaciones y de su suficiencia. Para que los planes privados cumplan realmente con su cometido, una mayoría de la población activa (incluso potencialmente activa) debería participar en ellos, haciéndolo con unas contribuciones suficientes para suponer una diferencia en el momento de su jubilación. De ahí la importancia de estudiar el grado de “universalización” de la participación en planes privados de pensiones.

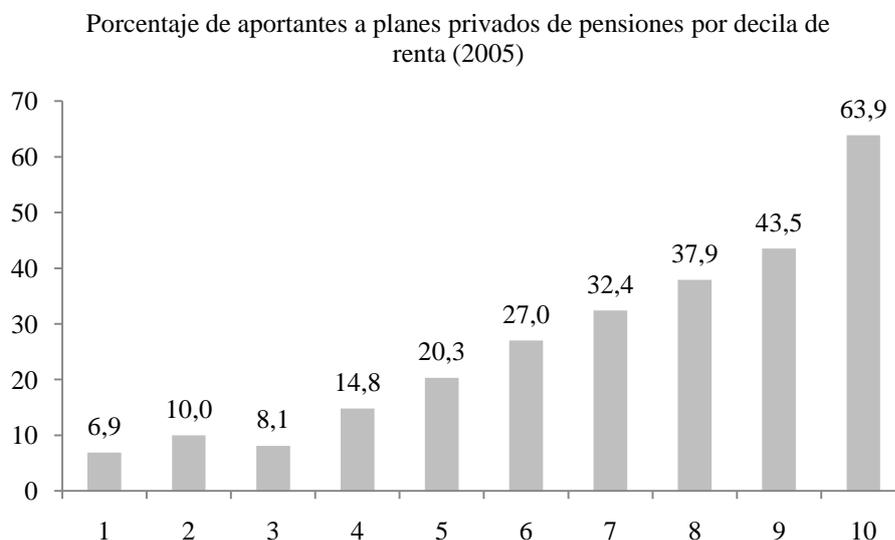
Por último, probablemente el factor más relevante y teóricamente más solvente en la defensa de este tipo de sistemas de previsión sea la hipótesis de que los planes privados de pensiones actúen como incentivo al ahorro. Si suponemos que el ahorro es una restricción al crecimiento económico, el aumento del mismo generaría un círculo virtuoso que situaría a la economía en una senda de crecimiento superior (o al menos un mayor nivel de PIB). De esta forma, cuando se alcanzara ese futuro que se pinta oscuro y poco favorable para la actividad económica caracterizado por una mayor tasa de dependencia demográfica, la renta sería mayor gracias a la acumulación de años con un crecimiento mayor del PIB del que habría habido en ausencia del ahorro complementario aportado por los planes privados de pensiones, lo que significará menores estrecheces económicas y mayor facilidad para compaginar renta creciente para los trabajadores activos y pensiones suficientes para los jubilados. Pero para que tal

escenario se cumpla es necesario que se de la primera condición, esto es, que los planes privados de pensiones generen un aumento del ahorro nacional.

Una vez repasado el interés de los temas tratados pasamos, ya para terminar, a resumir brevemente las conclusiones principales alcanzadas a lo largo del trabajo.

- (1) El volumen de gastos fiscales vinculados a la contratación de planes de pensiones privados alcanzó su máximo en 2009, con casi 3.000 millones de euros, alrededor de un 0,3% del PIB. La entidad del este volumen de recursos no debe subestimarse: por ejemplo, el gasto en pensiones no contributivas en 2009 ascendía a 2.170 millones de euros. Es decir, el gasto fiscal que suponían las reducciones de la base imponible del IRPF por aportaciones a planes de pensiones privados equivalía a los recursos presupuestarios dedicados a atender las necesidades de la población mayor de 65 años sin fuentes alternativas de renta. O si se prefiere, al ahorro generado por la polémica congelación de las pensiones en 2011 (poco más de 1.500 millones)
- (2) La explotación de la Encuesta Financiera de las Familias 2002 y 2005 nos ha permitido profundizar en las características de las personas que contribuyen a los planes de pensiones y los determinantes de dicho comportamiento. De acuerdo con esta fuente, durante los años 2002 y 2005 alrededor de una cuarta parte de los hogares españoles dedicó parte de su renta a un plan de pensiones complementario. En estos años, la aportación media de estos hogares se incrementó de 1.613 Euros en 2002 a 1.843 en 2005, representando en ambos periodos más del 4 por ciento de la renta total de los hogares aportantes. Tanto el género (menor aportación de los hogares encabezados por una mujer) como la edad (mayor aportación al aumentar la edad del cabeza de familia) son factores relevantes a la hora de explicar el comportamiento de las unidades domésticas en este campo. Los resultados también indican, y este es uno de los principales problemas de este tipo de sistemas, diferencias muy importantes por condición socio-económica. Si nos centramos en la posición de los hogares en la distribución de la renta, como se puede comprobar en el gráfico adjunto, mientras que en 2005 en la primera decila sólo el 6,9% de los hogares realizan aportaciones, y en la

segunda el 10%, en la última decila el porcentaje alcanzaba el 64%. Por el contrario, el esfuerzo relativo es mayor para las primeras decilas.



Fuente: EFF (2005) y elaboración propia

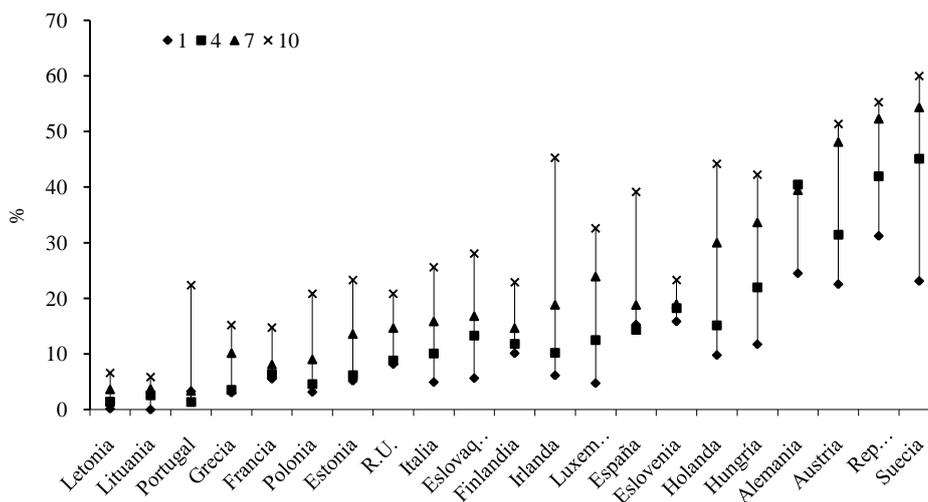
Estos resultados llaman la atención sobre la posible existencia de limitaciones en términos de capacidad de ahorro a la hora de centrar en este tipo de estrategias la resolución de los problemas de suficiencia de ingresos en la vejez. El análisis de regresión resalta el papel de la posición en la distribución de la renta a la hora de explicar la contratación de planes privados de pensiones. De hecho, el que únicamente los indicadores para las decilas 9 y 10 sean positivos y significativos como variables explicativas de participación en planes de pensiones indica que esta forma de ahorro resulta especialmente atractiva para los hogares más ricos en términos de renta. En consecuencia, a falta de un estudio más detallado del efecto que los incentivos fiscales tienen sobre los distintos grupos de renta, nuestros resultados apuntan a que las medidas incentivadoras introducidas en el IRPF no funcionan de forma homogénea a lo largo de la distribución de la renta, siendo efectivas aparentemente, solo a la hora de fomentar las aportaciones entre los hogares más ricos de la distribución. Todo ello deriva en una alta concentración de la aportación a planes de pensiones, tanto en el caso de la renta como en el de la riqueza, en un número muy reducido de familias. Así, el porcentaje del valor de las contribuciones y de los fondos que son

atribuibles al 10 por ciento de los hogares más ricos no baja en ningún caso del 42 por ciento, llegando en algunos casos a superar el 50 por ciento. Por el contrario, los hogares más pobres en términos de renta y de riqueza acumulan una mínima parte del valor total de aportaciones y fondos complementarios. Con estos resultados resulta cuanto menos paradójico que preguntados por la motivación de la contratación de planes de pensiones sean aquellos familias pertenecientes a los deciles que menos aportan (los primeros) los que señalan como motivación la seguridad futura, mientras que aquellos que más lo hacen indiquen razones de tipo fiscales. Estaríamos así ante un sistema que no alcanzaría los resultados planteados en cuanto que aquellos con mayor interés en ahorrar para la vejez no pueden hacerlo, mientras que los que si lo hacen, lo harían por motivaciones espurias, fundamentalmente motivos fiscales, probablemente (lo cual no deja de ser una mera especulación) por tener ya cubiertas mediante otro tipo de mecanismos, su necesidades futuras de renta.

- (3) Junto con el análisis de distribución y determinantes de la contratación de planes de pensiones privados en España se ha considerado interesante estudiar si las pautas descubiertas eran comunes a otros países de la UE. Para ello se ha explotado la encuesta *Statistics on Income and Living Conditions* 2005 (la encuesta europea de referencia para estas cuestiones). Aunque la información sobre pensiones de esta fuente adolece de problemas, ello no impide realizar una primera aproximación al tema que proporciona algunas claves interesantes sobre cómo pueden ser las pensiones en un futuro en el que con total seguridad la responsabilidad de provisión de recursos para la vejez dependerá en mucha mayor medida de las decisiones privadas de los individuos. La edad de los trabajadores tiene en toda Europa mucha influencia sobre los niveles de participación y contribución a pensiones privadas, lo que apunta a posibles problemas futuros de adecuación de estas pensiones, en la medida en que muchas personas pueden llegar a la vejez sin haber contribuido significativamente. Hay que tener en cuenta que en los sistemas públicos de pensiones los trabajadores contribuyen a su pensión desde el primer día de trabajo, por lo que los resultados de nuestro análisis implican necesariamente que la contribución a pensiones privadas será menor que el que hubiera existido de mantener un sistema público de

contribución obligatoria. La cobertura de pensiones privadas aumenta con la edad en todos los países, estabilizándose en torno a los 45-50 años, lo que supone que un porcentaje importante de jubilados sólo habrá contribuido entre 15 y 20 años a los planes de pensiones privados. Las importantes y generalizadas diferencias por niveles de ingresos en la contribución a pensiones privadas que hemos hallado en nuestro análisis (véase gráfico adjunto) aumentan esta preocupación por la cobertura de las necesidades de la vejez en un futuro probablemente caracterizado por un sistema de pensiones de carácter mucho más privado, en el sentido de que dependerá de forma más relevante de las aportaciones del individuo, que el actual. Estas diferencias actuales en las contribuciones en función del nivel de ingresos son por definición un mecanismo de transmisión y acentuación de las desigualdades presentes hacia un futuro cada vez más incierto.

Diferencias de cobertura por decilas de ingresos laborales (ocupados)  
según el EU-SILC 2005.



Fuente: Elaboración propia a partir del EU-SILC 2005.

(4) Por último, pero ciertamente no en último lugar dada la importancia del tema, del estudio del impacto de los planes de pensiones sobre el ahorro mediante dos estrategias empíricas distintas, se obtienen las siguientes conclusiones: (a) el análisis de datos de panel no permite concluir efecto alguno de la contratación de planes de pensiones sobre el consumo (negativo), lo que no es compatible con un efecto positivo sobre el ahorro nacional. (b) El segundo test se basa en la posibilidad de que los hogares reduzcan su riqueza en otros activos y la sustituyan por ahorro acumulado en planes de pensiones complementarios privados. De darse este comportamiento los planes privados de pensiones simplemente supondrían la sustitución de una forma de materialización de ahorro por otra, y por lo tanto no tendría efecto agregado sobre el ahorro total. El análisis realizado mediante distintas estrategias empíricas indica la existencia de cierto grado de sustitución, aunque nunca de intensidad suficiente como para ser estadísticamente relevante. Como conclusión, por lo tanto, podemos señalar que la evidencia empírica disponible no respalda que los planes de pensiones actúen como un elemento incentivador del ahorro en España. Estos resultados son coherentes con los resultados obtenidos para otros países por otros muchos autores resumidos en la Tabla 12.

En resumen, y con independencia de las virtudes que tengan los planes de pensiones privados como instrumento de apoyo a los sistemas públicos de pensiones en el objetivo de mantenimiento de rentas tras la jubilación, el análisis desarrollado apunta a tres deficiencias importantes: (1) La dificultad de su generalización a los grupos de renta menos favorecidos, probablemente aquéllos con mayores necesidades de complemento de rentas, que debido a su baja capacidad de ahorro tienen una participación muy por debajo de su peso poblacional en los planes de pensiones. (2) El coste presupuestario significativo de los mismos, especialmente en estos momentos de fuertes restricciones de gasto. (3) Su más que incierto efecto sobre el ahorro, que de existir sería suficientemente pequeño como para no haber sido detectado por las distintas estrategias empíricas utilizadas en este trabajo.