

## editorial

En aquest catorzè butlletí extraordinari de la sèrie monogràfica de quinze que dediquem a **la reforma de les pensions i la seva incidència en el sector públic**, el seu autor, **Antonio Sánchez Sánchez**, professor tutor de Fonaments d'Inversió i Finançament de la Universitat Nacional d'Educació a Distància, ens ofereix el seu punt de vista respecte als **PLANS DE PENSIONS D'Ocupació**.

### LA NOVA REGULACIÓ PREVISTA

La nostra Constitució, en el seu art. 41, defineix el sistema de protecció social basat en tres pilars:

- **Pilar públic**, finançat amb cotitzacions socials: la pensió es calcula sobre la base de l'esforç individual; el sistema públic es caracteritza per ser contributiu, obligatori i de repartiment.
- **Pilar assistencial**: les pensions no contributives es financen amb càrrec a impostos per a tots aquells que no han cotitzat prou per tenir dret a la prestació contributiva.
- **Sistemes complementaris de pensions**, que es basen en criteris de capitalització i són voluntaris.

La regulació legal dels sistemes complementaris col·lectius a l'Administració pública és relativament recent. Fins a la *Ley 8/1987, reguladora de los Planes y Fondos de Pensiones*, no era possible promoure ni finançar sistemes complementaris amb fons públics.

Amb la promulgació del Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, les Administracions públiques van començar a impulsar la promoció de plans de pensions per al personal al seu servei.

Però és a partir de l'aprovació de la *Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004* quan pren major empena la previsió social complementària a l'Administració. El seu art. 19.3 estableix que, a més de l'increment general de retribucions previst, les Administracions públiques podran destinar fins a un 0,5 % de la massa salarial a finançar les aportacions a plans de pensions d'ocupació.

La reforma del sistema de pensions que el Govern ha acordat amb els agents socials al febrer de 2011, té com a objectiu prioritari **garantir la sostenibilitat del sistema públic de pensions a mitjà i llarg termini**. A aquest efecte, es pretén resoldre un desequilibri estructural del sistema, les causes principals del qual són: el descens de la natalitat, l'augment de l'esperança de vida, així com la baixa proporció entre cotitzants i jubilats.

Després del pacte amb els agents socials, el Govern va aprovar el **Proyecto de ley sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social**. El text **no aborda directament la reforma dels sistemes complementaris de pensions**, però existeix un ampli consens en relació amb la necessitat de desenvolupar un sistema de previsió social complementari col·lectiu que arribi a la majoria d'empreses i empleats. Aquest consens es va plasmar en el "Pacto de Toledo" i en els successius acords aconseguits en el marc del diàleg social entre el Govern, UGT, CCOO, CEOE i CEPYME.

En l'àmbit del sector públic, d'un col·lectiu de 2.500.000 empleats que poden ser participants d'un pla de pensions d'ocupació (583.447 en l'Administració General de l'Estat, 1.345.557 en Comunitats autònomes, 627.092 en Administració local i 102.894 en Universitats), aproximadament només un milió d'empleats públics compten amb plans de pensions que reben aportacions de l'Administració.

Les modificacions centrals de la reforma del sistema de pensions, són el retard de l'edat legal de jubilació (que passa de 65 a 67 anys) i l'ampliació del període de còmput per calcular la base reguladora de la qual resulta la pensió (que passa de 15 a 25 anys). L'aplicació d'aquests canvis es realitzarà de manera gradual. En conjunt, ambdues mesures es tradueixen en una disminució mitjana del 12% de l'import de la pensió. Amb la reforma, la taxa de substitució -definida com la relació entre quantia de la pensió i últim salari percebut pel treballador- se situa al voltant del 73 %, per la qual cosa existeix un ampli marge de millora per a augmentar el nivell econòmic després de la jubilació. No obstant això, la forta crisi financera que afecta a les Administracions i de manera especial a les corporacions locals, no ajuda a la constitució d'instruments d'estalvi per a la jubilació com ho són els plans de pensions d'ocupació.

Malgrat aquest entorn de greu crisi, **la constitució de plans de pensions d'ocupació en el sector públic presenta aspectes positius**. Mereixen destacar-se entre d'altres els següents:

- **Les aportacions del promotor al pla de pensions tenen la consideració legal de retribució diferida.** Constitueixen per tant una via d'increment salarial no inflacionista, alhora que permeten generar estalvi que ha de dirigir-se a la inversió, i amb això finançar inversions públiques i projectes empresarials a llarg termini.
- **Permeten superar els topalls d'increment salarial prevists en la Llei de Pressupostos, en habilitar un increment adicional per aquesta via.** Són una alternativa compensatòria a la política general de restricció als augmentos de les retribucions dels empleats públics.
- **Passen a formar part del nucli de relacions laborals i al seu torn constitueixen un benefici social per als empleats;** a més, la titularitat dels drets consolidats del pla de pensions correspon als partícips i beneficiaris. Les aportacions empresarials al pla de pensions formen part del sistema de retribució dels treballadors, i per tant són un element a tractar en la negociació col·lectiva.

## **V**ALORACIÓ CRÍTICA I PROPOSTES

La reforma del sistema de pensions públiques projectada no contempla modificacions en la previsió social complementària. **És inqüestionable que el Sistema públic de Seguretat Social, en la seva modalitat de repartiment i basat en la solidaritat intergeneracional, segueix constituint la peça bàsica de l'entramat de protecció social.** No obstant això, en el marc de la modificació del sistema públic de pensions, cal escometre reformes amb la finalitat de **reforçar el paper de la previsió social complementària del dit Sistema públic.** Els sistemes d'ocupació són adequats per garantir la generalització, oferint un bon balanç d'utilitat social, suficiència i eficiència. A més, pel seu abast social i tipus de cobertura tenen capacitat per aconseguir un alt nivell d'integració amb el sistema públic de pensions.

S'enuncien tot seguit una sèrie de **propostes per al foment i millora de la previsió social complementària:**

- **Aprovar una Llei de previsió social complementària.** El desenvolupament normatiu conjunt dels sistemes de previsió social complementària a la Seguretat Social pública, reforçaria els pilars que la sostenen, adequant-se a la normativa, evitant-ne la dispersió actual i dotant d'estabilitat i coherència unes normes i lleis canviants.
- **Potenciar que, en el marc de la negociació col·lectiva, es destini una part dels increments salarials a previsió social complementària.** Correspon a l'Administració crear un marc adequat per al desenvolupament dels sistemes d'ocupació, tenint en compte als seus destinataris preferents, que són els integrats en nivells de renda mitjans i mig-baixos. Correspon als agents socials implantar i desenvolupar els sistemes d'ocupació sobre aquest espai. La contribució de les relacions laborals al desenvolupament de la previsió social complementària passaria per la seva consideració com una matèria susceptible d'incloure's en el diàleg social i la negociació col·lectiva, a través dels sistemes d'ocupació i sota el principi del respecte a la voluntat de les parts. Es fa convenient negociar acords estratègics amb els agents socials.
- **Fomentar plans de pensions d'ocupació per a ajuntaments de petita dimensió.** L'establiment d'un pla de pensions d'ocupació suposa uns elevats costos administratius i operatius, tant per a la seva constitució com per al seu funcionament. La repercussió d'aquests costos queda diluïda quan els promotors són grans ajuntaments que disposen de mitjans i personal per atendre tals requeriments, mentre que quan es tracta d'ajuntaments petits aquests costos operen com a factor desincentivador. Haurien de potenciar-se els plans de pensions d'ocupació de promoció conjunta per a corporacions locals, ja que aquests són instruments previstos perquè les entitats de menor dimensió puguin accedir a la seva formalització amb una disminució de les despeses que comporta la seva gestió. Permeten així mateix cert grau de flexibilitat: contemplen clàusules comunes, que fan possible el funcionament conjunt del pla, compartint un mateix reglament però amb un annex per a cadascun dels promotors on es recullen expressament els drets i obligacions de cadascuna de les entitats.
- **Possibilitar diferents polítiques d'inversió dins del mateix pla de pensions.** Obrir la possibilitat al fet que existeixin diverses polítiques d'inversió, de tal manera que es puguin recollir els diferents perfils d'inversió del conjunt d'empleats. A aquest efecte es podria permetre l'existència de diversos plans (un per a cada política d'inversió) dins de la mateixa empresa o entitat pública, o bé un únic fons de pensions amb diferents carteres (subplans) per als diferents col·lectius de treballadors, amb plena llibertat d'adscripció i mobilitat entre ells i amb un sistema pel qual a manca d'elecció activa per part del treballador, aquest quedi inclòs, en raó de la seva edat, en el perfil de risc que li correspongui.

- **Garantir la transparència en la informació.** Per generar confiança en la previsió social complementària és absolutament necessari fomentar la transparència en la informació, de manera que els participants coneguin com evolucionen els seus estalvis i com repercuteix sobre ells la gestió que es realitza, així com les despeses que se'ls imputen. Cal que la informació sigui més personalitzada i simplificada, amb un llenguatge més senzill que permeti als seus destinataris tenir en tot moment un coneixement exacte i periòdic de l'estalvi acumulat que van generant, disposant del detall de les despeses i les comissions que se'ls carreguen.
- **Modificar els criteris de valoració dels actius financers.** Consistiria en la valoració a venciment dels actius de renda fixa dels fons de pensions d'ocupació. L'objectiu és modificar el sistema de valoració de la cartera de renda fixa atenent al fet que es tracta d'un actiu que té caràcter de permanència, per poder valorar part de la mateixa, tal com avui fan les entitats de crèdit i asseguradores, a cost més meritament; aquest criteri de valoració és més estable que l'utilitzat actualment, basat en el preu de mercat, dotaria al sistema de major estabilitat i rendibilitat i suposaria a més una reducció de costos.
- **Planificar la política d'inversió partint d'una anàlisi del col·lectiu.** La comissió de control haurà de fer-ho amb el suport de l'entitat gestora. S'estimarà la "rendibilitat objectiu" i el "risc assumible". Per obtenir aquesta rendibilitat es dissenyarà una cartera estratègica, sent **imprescindible incorporar criteris d'inversió socialment responsable** en l'anàlisi i selecció dels valors que formen part de la cartera d'inversió del pla de pensions. Aquesta política d'inversió no ha de ser inamovible, sinó que periòdicament ha de revisar-se en funció del compliment de les expectatives de rendibilitat respecte a l'objectiu i a l'evolució del col·lectiu.

Un aspecte que amb caràcter general ha de millorar substancialment és l'eficiència en la gestió de la cartera del fons per part de l'entitat gestora. Si analitzem el període que va de 1994 a 2010, en els últims 3, 5 i 10 anys la rendibilitat mitjana dels plans de pensions va ser inferior a la inversió en bons de l'Estat i a la rendibilitat de la borsa espanyola. Seria interessant que els fons promocionessin la dada de la rendibilitat que haurien obtingut si no haguessin mogut la cartera.

**Amb la finalitat d'avaluar i comparar la gestió de l'entitat gestora, haurien de confeccionar-se indicadors homogenis de gestió i de control de riscos per al conjunt de plans de pensions d'ocupació del sector públic.**

- **Reformar la fiscalitat en el moment de cobrar la prestació, en els plans de pensions d'ocupació.** Actualment, quan es cobra la prestació es tributa íntegrament al tipus marginal de l'IRPF. Hauria d'existir una diferenciació fiscal. En cobrar-se la prestació corresponent a les aportacions realitzades durant la vida laboral del participant, aquestes haurien de tributar al tipus marginal de l'IRPF, mentre que la part de la prestació corresponent al rendiment generat per aquestes aportacions hauria de fer-ho al tipus fix corresponent a la base de l'estalvi (19 % o 21 %).
- **Establir un termini mínim de permanència** amb possibilitat, transcorregut el mateix, de rescatar els drets consolidats. Els plans de pensions es caracteritzen per ser productes ilíquids; només es poden rescatar quan concorren les contingències cobertes pel pla i en els supòsits extraordinaris de liquiditat. Aquest caràcter ilíquid desincentiva la realització d'aportacions. Podria establir-se per als plans de pensions d'ocupació un termini de permanència mínim des de la primera aportació, per exemple de deu anys, transcorregut el qual podrien cobrar-se, total o parcialment, els drets consolidats.
- **Informar i formar periòdicament als treballadors** perquè coneguin la seva contribució al finançament del Sistema de la Seguretat Social i l'import aproximat de la seva pensió. Convindria igualment dissenyar un pla de formació en matèria financera i actuarial que permeti a la ciutadania conèixer els eixos bàsics dels plans de pensions d'ocupació.

La necessitat de potenciar els sistemes col·lectius o "segon pilar", està totalment en línia no només amb les directrius de la Comissió Europea, sinó també amb allò recollit expressament al "Pacto de Toledo". L'alineació de les diferents esferes de decisió en favor del desenvolupament d'aquests sistemes impedeix tot risc de contradicció amb possibles futurs canvis en l'esfera de la previsió social pública. Les finalitats dels sistemes de previsió social complementaris estan contingudes en el propi model de Seguretat Social, de manera que permeti aconseguir majors nivells de cobertura social a un nombre elevat de ciutadans.