

editorial

En este decimocuarto número de la serie de quince boletines extraordinarios que dedicamos a **la reforma de las pensiones y su incidencia en el sector público**, su autor, **Antonio Sánchez Sánchez**, profesor tutor de Fundamentos de Inversión y Financiación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, nos ofrece su punto de vista respecto a **LOS PLANES DE PENSIONES DE EMPLEO**.

LA NUEVA REGULACIÓN PREVISTA

Nuestra Constitución, en su art. 41, define el sistema de protección social basado en tres pilares:

- **Pilar público**, financiado con cotizaciones sociales: la pensión se calcula sobre la base del esfuerzo individual; el sistema público se caracteriza por ser contributivo, obligatorio y de reparto.
- **Pilar asistencial**: las pensiones no contributivas se financian con cargo a impuestos para todos aquellos que no han cotizado lo suficiente para tener derecho a la prestación contributiva.
- **Sistemas complementarios de pensiones**, que se basan en criterios de capitalización y son voluntarios.

La regulación legal de los sistemas complementarios colectivos en la Administración pública es relativamente reciente. Hasta la *Ley 8/1987, reguladora de los Planes y Fondos de Pensiones*, no era posible promover ni financiar sistemas complementarios con fondos públicos.

Con la promulgación 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*, las Administraciones públicas comenzaron a impulsar la promoción de planes de pensiones para el personal a su servicio.

Pero es a partir de la aprobación de la *Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004* cuando toma mayor auge la previsión social complementaria en la Administración. Su art. 19.3 establece que, además del incremento general de retribuciones previsto, las Administraciones públicas podrán destinar hasta un 0,5 % de la masa salarial a financiar las aportaciones a planes de pensiones de empleo.

La reforma del sistema de pensiones que el Gobierno ha acordado con los agentes sociales en febrero de 2011, tiene como objetivo prioritario **garantizar la sostenibilidad del sistema público de pensiones a medio y largo plazo**. Para ello, se pretende resolver un desequilibrio estructural del sistema, cuyas causas principales son: el descenso de la natalidad, el aumento de la esperanza de vida y la baja proporción entre cotizantes y jubilados.

Tras el pacto con los agentes sociales, el Gobierno aprobó el **Proyecto de ley sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social**. El texto **no aborda directamente la reforma de los sistemas complementarios de pensiones**, pero existe un amplio consenso en relación a la necesidad de desarrollar un sistema de previsión social complementario colectivo que llegue a la mayoría de empresas y empleados. Tal consenso se plasmó en el "Pacto de Toledo", y en los sucesivos acuerdos alcanzados en el marco del diálogo social entre el Gobierno, UGT, CCOO, CEOE y CEPYME.

En el ámbito del sector público, de un colectivo de 2.500.000 empleados que pueden ser partícipes de un plan de pensiones de empleo (583.447 en la Administración General del Estado, 1.345.557 en Comunidades autónomas, 627.092 en Administración local y 102.894 en Universidades), aproximadamente sólo un millón de empleados públicos cuentan con planes de pensiones que reciben aportaciones de la Administración.

Las modificaciones centrales de la reforma del sistema de pensiones, son el retraso de la edad legal de jubilación (que pasa de 65 a 67 años) y la ampliación del período de cómputo para calcular la base reguladora de la que resulta la pensión (que pasa de 15 a 25 años). La aplicación de estos cambios se realizará de manera gradual. En conjunto, ambas medidas se traducen en una disminución media del 12% del importe de la pensión. Con la reforma, la tasa de sustitución -definida como la relación entre cuantía de la pensión y último salario percibido por el trabajador- se sitúa alrededor del 73 %, por lo que existe un amplio margen de mejora para aumentar el nivel económico tras la jubilación. Sin embargo, la fuerte crisis financiera que afecta a las Administraciones, y de manera especial a las corporaciones locales, no ayuda a la constitución de instrumentos de ahorro para la jubilación como son los planes de pensiones de empleo.

Pese a este entorno de grave crisis, **la constitución de planes de pensiones de empleo en el sector público presenta aspectos positivos**. Cabría destacar entre otros los siguientes:

- **Las aportaciones del promotor al plan de pensiones tienen la consideración legal de retribución diferida.** Constituyen por tanto una vía de incremento salarial no inflacionista, a la vez que permiten generar ahorro que debe dirigirse a la inversión, y con ello financiar inversiones públicas y proyectos empresariales a largo plazo.
- **Permiten superar los topes de incremento salarial previstos en la Ley de Presupuestos, al habilitar un incremento adicional por esa vía.** Son una alternativa compensatoria a la política general de restricción a los aumentos de las retribuciones de los empleados públicos.
- **Pasan a formar parte del núcleo de relaciones laborales y a su vez constituyen un beneficio social para los empleados;** además, la titularidad de los derechos consolidados del plan de pensiones corresponde a los partícipes y beneficiarios. Las aportaciones empresariales al plan de pensiones forman parte del sistema de retribución de los trabajadores, y por tanto son un elemento a tratar en la negociación colectiva.

VALORACIÓN CRÍTICA Y PROPUESTAS

La reforma del sistema de pensiones públicas proyectada no contempla modificaciones en la previsión social complementaria. **Es incuestionable que el Sistema público de Seguridad Social, en su modalidad de reparto y basado en la solidaridad intergeneracional, sigue siendo la pieza básica del entramado de protección social.** Sin embargo, en el marco de la modificación del sistema público de pensiones, es necesario acometer reformas con el fin de **reforzar el papel de la previsión social complementaria de dicho Sistema público.** Los sistemas de empleo son adecuados para garantizar la generalización, ofreciendo un buen balance de utilidad social, suficiencia y eficiencia. Además, por su alcance social y tipo de cobertura tienen capacidad para alcanzar un alto nivel de integración en el sistema público de pensiones.

Se enuncian a continuación una serie de **propuestas para el fomento y mejora de la previsión social complementaria:**

- **Aprobar una Ley de previsión social complementaria.** El desarrollo normativo conjunto de los sistemas de previsión social complementaria a la Seguridad Social pública, reforzaría los pilares que sostienen la misma, adecuándose a la normativa, evitando la dispersión actual y dotando de estabilidad y coherencia a unas normas y leyes cambiantes.
- **Potenciar que, en el marco de la negociación colectiva, se destine una parte de los incrementos salariales a previsión social complementaria.** Corresponde a la Administración crear un marco adecuado para el desarrollo de los sistemas de empleo, teniendo en cuenta a sus destinatarios preferentes, que son quienes se integran en niveles de renta medios y medio-bajos. Corresponde a los agentes sociales implantar y desarrollar los sistemas de empleo sobre ese espacio. La contribución de las relaciones laborales al desarrollo de la previsión social complementaria pasaría por su consideración como una materia susceptible de incluirse en el diálogo social y la negociación colectiva, a través de los sistemas de empleo y bajo el principio del respeto a la voluntad de las partes. Se hace conveniente negociar acuerdos estratégicos con los agentes sociales.
- **Fomentar planes de pensiones de empleo para ayuntamientos de tamaño pequeño.** El establecimiento de un plan de pensiones de empleo supone unos elevados costes administrativos y operativos, tanto para su constitución como para su funcionamiento. La repercusión de estos costes queda diluida cuando los promotores son grandes ayuntamientos que disponen de medios y personal para atender tales requerimientos, mientras que cuando se trata de ayuntamientos pequeños tales costes operan como un claro desincentivo. Deberían potenciarse los planes de pensiones de empleo de promoción conjunta para corporaciones locales, pues los mismos son un instrumento previsto para que las entidades de menor dimensión puedan acceder a su formalización con una disminución de los gastos que conlleva su gestión. Permiten asimismo cierto grado de flexibilidad: contemplan cláusulas comunes, que hacen posible el funcionamiento conjunto del plan, compartiendo un mismo reglamento pero con un anexo por cada uno de los promotores donde se recogen expresamente los derechos y obligaciones de cada una de las entidades.
- **Posibilitar diferentes políticas de inversión dentro del mismo plan de pensiones.** Abrir la posibilidad a que existan varias políticas de inversión, de tal manera que se puedan recoger los diferentes perfiles de inversión del conjunto de empleados. Para ello se podría permitir la existencia de varios planes (uno para cada política de inversión) dentro de la

misma empresa o entidad pública, o bien un único fondo de pensiones con diferentes carteras (subplanes) para los distintos colectivos de trabajadores, con plena libertad de adscripción y movilidad entre ellos y con un sistema por el cual, a falta de elección activa por parte del trabajador, éste quede incluido, en función de su edad, en el perfil de riesgo que le corresponda.

- **Garantizar la transparencia en la información.** Para generar confianza en la previsión social complementaria es absolutamente necesario fomentar la transparencia en la información, de forma que los participantes conozcan con todo detalle cual es la evolución de sus ahorros y cómo repercute sobre ellos la gestión que se realiza, así como los gastos que se les imputan. Es preciso que la información sea más personalizada y simplificada, con un lenguaje más sencillo que permita a sus destinatarios tener en todo momento un conocimiento exacto y periódico del ahorro acumulado que van generando disponiendo del detalle de los gastos y comisiones que se les cargan.
- **Modificar los criterios de valoración de los activos financieros.** Consistiría en la valoración a vencimiento de los activos de renta fija de los fondos de pensiones de empleo. El objetivo es modificar el sistema de valoración de la cartera de renta fija atendiendo a que se trata de un activo que tiene carácter de permanencia, para poder valorar parte de la misma, tal como hoy hacen las entidades de crédito y aseguradoras, a coste más devengo; este criterio de valoración es más estable que el utilizado actualmente, basado en el precio de mercado, dotaría al sistema de mayor estabilidad y rentabilidad y supondría además una reducción de costes.
- **Planificar la política de inversión partiendo de un análisis del colectivo.** La comisión de control deberá hacerlo con el apoyo de la entidad gestora. Se estimará la "rentabilidad objetivo" y el "riesgo asumible". Para obtener esta rentabilidad se diseñará una cartera estratégica, siendo **imprescindible incorporar criterios de inversión socialmente responsable** en el análisis y selección de los valores que forman parte la cartera de inversión del plan de pensiones. Esta política de inversión no debe ser inamovible, sino que periódicamente debe revisarse en función del cumplimiento de las expectativas de rentabilidad respecto al objetivo y a la evolución del colectivo.

Un aspecto que con carácter general debe mejorar sustancialmente es la eficiencia en la gestión de la cartera del fondo por parte de la entidad gestora. Si analizamos el período que va de 1994 a 2010, en los últimos 3, 5 y 10 años la rentabilidad media de los planes de pensiones fue inferior a la inversión en bonos del Estado y a la rentabilidad de la bolsa española. Sería interesante que los fondos promocionaran el dato de la rentabilidad que habrían obtenido si no hubieran movido la cartera. **Con el fin de evaluar y comparar la gestión de la entidad gestora, deberían confeccionarse indicadores homogéneos de gestión y de control de riesgos para el conjunto de planes de pensiones de empleo del sector público.**

- **Reformar la fiscalidad en el momento de cobrar la prestación, en los planes de pensiones de empleo.** Actualmente, al cobrar la prestación se tributa en su totalidad al tipo marginal del IRPF. Debería existir una diferenciación fiscal. Al cobrar la prestación correspondiente a las aportaciones realizadas durante la vida laboral del participante, éstas deberían tributar al tipo marginal del IRPF, mientras que la parte de la prestación correspondiente al rendimiento generado por dichas aportaciones debería hacerlo al tipo fijo correspondiente a la base del ahorro (19 % o 21 %).
- **Establecer un plazo mínimo de permanencia** con posibilidad, transcurrido el mismo, de rescatar los derechos consolidados. Los planes de pensiones se caracterizan por ser productos ilíquidos; sólo se pueden rescatar cuando concurren las contingencias cubiertas por el plan y en los supuestos extraordinarios de liquidez. Dicho carácter ilíquido desincentiva la realización de aportaciones. Podría establecerse para los planes de pensiones de empleo un plazo de permanencia mínimo desde la primera aportación, por ejemplo de diez años, transcurrido el cual podrían cobrarse, total o parcialmente, los derechos consolidados.
- **Informar y formar periódicamente a los trabajadores** para que conozcan su contribución a la financiación del Sistema de la Seguridad Social y el importe estimado de su pensión. Convendría igualmente diseñar un plan de formación en materia financiera y actuarial que permita a la ciudadanía conocer los ejes básicos de los planes de pensiones de empleo.

La necesidad de potenciar los sistemas colectivos o "segundo pilar", está totalmente en línea no sólo con las directrices que emanan de la Comisión Europea, sino también con lo recogido expresamente en el "Pacto de Toledo". La alineación de las distintas esferas de decisión en favor del desarrollo de estos sistemas impide todo riesgo de contradicción con posibles futuros cambios en la esfera de la previsión social pública. Los fines de los sistemas de previsión social complementarios están contenidos en el propio modelo de Seguridad Social, de forma que permita alcanzar mayores niveles de cobertura social a un elevado número de ciudadanos.