

LES REFORMES I CONTRAREFORMES DEL SISTEMA DE PENSIONS ESPANYOL

Inmaculada Domínguez Fabián

Universitat d'Extremadura

Borja Encinas Goenechea

Universitat d'Extremadura

Robert Meneu Gaya

Universitat de València

A Espanya s'han dut a terme dues reformes del sistema públic de pensions sense precedents. La reforma del 2011 va suposar una modificació de gairebé la totalitat dels paràmetres del sistema; mentre que la de 2013 va implicar l'aplicació de la revalorització de les pensions amb l'índex de revalorització de les pensions i el disseny i la regulació del factor de sostenibilitat. El 2018 aquesta última reforma ha estat modificada, ja que les pensions, el 2018 i 2019, s'han incrementat d'acord amb l'índex de preus de consum i l'aplicació del factor de sostenibilitat s'ha ajornat. Els efectes d'aquestes modificacions en el sistema són analitzats en aquest treball des de l'òptica de la sostenibilitat i l'adequació. Aquesta última es pot veure afectada considerablement quan les reformes centren el seu objectiu en la sostenibilitat. En l'anàlisi de les pensions no es pot deixar de banda la part complementària, i es duu a terme en el treball l'anàlisi dels incentius fiscals a l'estalvi per a la jubilació.

Introducció

La preocupació per la sostenibilitat del sistema públic de pensions és un debat obert des de fa dècades, però que s'ha revifat en els últims anys. Els comptes de la Seguretat Social, a Espanya, romanen en números vermells des de fa vuit anys i, en l'actualitat, ningú no qüestiona que les pensions són un problema de gran envergadura, la solució del qual requerirà grans esforços si no es vol generar un altre problema en termes d'adequació i conflicte social.

Com és ben sabut, el nostre sistema de pensions es basa en un gran pacte intergeneracional implícit en virtut del qual les generacions que ara treballen paguen amb les seves cotitzacions les pensions dels actuals jubilats, mentre acumulen el dret a cobrar una pensió futura que serà pagada pels que estiguin actius en aquell moment. Aquest pacte ha de ser perpetu, no es pot trencar, i per això és imprescindible garantir la sostenibilitat del sistema, per no posar en risc el dret de les generacions futures a cobrar una pensió digna. Com assenyalen Argandoña *et al.* (2013), la característica més important —que s'ha d'exigir a un sistema de repartiment— és que sigui indefinidament sostenible. Per aquest motiu, la majoria de països europeus, entre ells, Espanya, s'han vist obligats a introduir profundes reformes que han posat el focus de les seves mesures a millorar la sostenibilitat dels seus sistemes de pensions.

Tanmateix, en aquest procés reformista convé no oblidar que les pensions són el principal instrument per generar el benestar de les persones grans, ja que aquestes representen la seva principal i, de vegades, única font d'ingressos. Per això, la sostenibilitat, essent important, no ha d'excloure del debat sobre les pensions un altre assumpte clau, com és el de la seva adequació. De res no val disposar d'un sistema de pensions que sigui incapaç de complir amb el seu objectiu principal: protegir les persones grans de la pobresa i assegurar-los uns ingressos adequats que els permetin mantenir el seu estàndard de vida després d'abandonar el mercat laboral. A més, l'adequació de les pensions no és només desitjable, sinó que es tracta d'un mandat constitucional (art. 50 CE). Per tant, en matèria de pensions el repte és doble: adoptar les reformes que demandi el sistema perquè sigui sostenible financerament en el futur però sense traspasar els límits constitucionals, és a dir, sense imposar uns sacrificis que impliquin pagar un "preu" massa elevat en termes d'adequació i suficiència.

Una altra aresta del problema, i també de la solució, és millorar els recursos que els individus obtinguin després de la jubilació a través de l'estalvi complementari que efectuin durant la seva vida activa. Ajudar que aquest estalvi es produeixi, estimulant-lo amb mesures fiscals, ha estat l'instrument que s'ha utilitzat en la majoria de països, Espanya inclòs.

Per tot això, el que presentem en aquest treball és, en primer lloc, una breu exposició de les reformes i contrareformes que s'han realitzat en els últims anys en el sistema de pensions espanyol. Posteriorment, en els epígrafs III i IV es valora el sistema en termes de sostenibilitat actuarial i d'adequació, i en l'epígraf V s'analitza quins són els incentius fiscals a l'estalvi previsió. El treball finalitza amb les conclusions i les referències utilitzades.

Reformes i contrareformes del sistema de pensions

Els problemes del sistema de pensions es troben en el punt de mira dels debats polítics i socials de l'última dècada. Això és motivat tant pel problema financer del sistema de pensions, que tenia un dèficit de caixa de 18.000 milions d'euros el 2018, com pel fet que des del 2011 s'han produït diverses reformes del sistema de pensions, com mai abans no s'havien fet. Aquestes han anat des de reformes paramètriques fins a reformes estructurals, que inclouen mecanismes d'ajust automàtics, culminant amb el que hem denominat *la contrareforma del 2018*. Aquesta

“L'adequació del sistema de pensions es pot veure afectada considerablement quan les reformes centren el seu objectiu en la sostenibilitat”

última s'articula tant en els Pressupostos Generals de l'Estat de 2018 com en els reials decrets 20/2018 i 28/2018. A tot això s'hi suma la falta d'acord en el Pacte de Toledo, que, després de més de dos anys, finalitza els treballs, el febrer de 2019, sense emetre cap document de recomanacions consensuades per les forces polítiques.

De manera resumida exposem, a continuació, les diferents modificacions que s'han dut a terme en el sistema públic de pensions des de l'any 2011.

1. Reformes del sistema de pensions espanyol realitzades el 2011 i el 2013

El Govern espanyol va aprovar la Llei 27/2011, sobre actualització, adequació i modernització de la Seguretat Social, que descriu un conjunt de mesures paramètriques l'objectiu de les quals és garantir la sostenibilitat futura del sistema de pensions espanyol en la línia marcada per les recomanacions del Pacte de Toledo, assentada sobre els principis de sostenibilitat, adequació, flexibilitat i gradualitat.

D'aquesta manera, la Llei 27/2011 va introduir modificacions¹ quant a l'edat legal de jubilació i a l'enfortiment de la contributivitat, atès que tindran dret al 100% de la pensió contributiva les persones que, l'any 2027², hagin complert 67 anys i 37 anys de cotització³. Així mateix, la reforma incrementa a 25 els anys de cotització efectiva a tenir en compte en el càlcul de la base reguladora de la pensió.

1 Per a una anàlisi detallada de la reforma de pensions de 2011, consulteu els treballs de: Devesa *et al.* (2011), Devesa *et al.* (2012), Domínguez *et al.* (2011), Meneu *et al.* (2013) i Meneu i Encinas (2011).

2 L'increment d'edat legal de jubilació s'aplicarà progressivament en el període entre 2013 i 2027, amb un ritme d'un mes per any fins al 2018 i de dos mesos per any en el període de 2019 a 2027.

3 Tanmateix, es podrà accedir a la jubilació ordinària des dels 65 anys quan s'acreditin 38 anys i 6 mesos de cotització.

Una de les principals novetats de la Llei 27/2011 va ser la introducció d'un *factor de sostenibilitat*, que estableix que, a partir de l'any 2027, es revisarien els paràmetres fonamentals del sistema per les diferències entre l'evolució de l'esperança de vida als 67 anys de la població l'any en què es realitzi la revisió i l'esperança de vida als 67 anys el 2027.

A causa de l'increment de la taxa d'atur que es va produir durant el període 2008-2014, que va generar un descens brusc en els ingressos de la Seguretat Social i el consegüent problema de liquiditat en el sistema, va caldre avançar la regulació i aplicació del dit factor de sostenibilitat. Per això, el juny de 2013 el Govern va sol·licitar a un comitè d'experts un informe sobre la regulació i l'obtenció del factor de sostenibilitat de les pensions. Després de les propostes del Comitè d'Experts (2013), el Ple del Congrés va aprovar una nova reforma de les pensions a través de la Llei 23/2013, de 23 de desembre, reguladora del factor de sostenibilitat i de l'índex de revalorització del sistema de pensions de la Seguretat Social, amb dos nous elements:

- El factor de sostenibilitat (FS) es defineix com un instrument que, amb caràcter automàtic, permet vincular l'import de les noves pensions de jubilació del sistema de la Seguretat Social a l'evolució de l'esperança de vida dels pensionistes, ajustant les quanties que percebran aquells que es jubilin en similars condicions en moments temporals diferents, tenint en compte la variació de l'esperança de vida en un període quinquennal.
- L'índex de revalorització de les pensions (IRP) implica revisar totes les pensions d'acord amb una taxa (g) en funció de la variació dels ingressos, del nombre de pensions, de l'efecte substitució, i de la diferència entre els ingressos i les despeses al llarg del cicle econòmic. L'IRP estarà sotmès a un límit mínim del 0,25% i màxim d'un 0,50% per sobre de l'IPC.

La reforma de 2013 va establir que el FS entraria en vigor l'any 2019 mentre que l'IRP va començar a aplicar-se el 2014, per a les pensions noves i per a les ja causades.

2. Contrareforma del sistema de pensions després dels Pressupostos Generals de l'Estat de 2018 i el Reial decret 28/2018

L'any 2018, després de quatre anys en què les pensions s'havien revaloritzat al 0,25% anual, amb un fort rebuig social d'aquesta pujada i amb una difícil i inestable situació política, s'acorda incloure en els Pressupostos Generals de l'Estat d'aquell any que la revalorització de les pensions s'efectuï segons l'IPC, estimat en

un 1,6%, de manera general, i en un 3% per a les pensions mínimes, és a dir, suspendre temporalment l'aplicació de l'IRP. Posteriorment, a finals del 2018, a través del Reial decret 28/2018, no només es torna a suspendre l'aplicació de l'IRP per a l'any 2019 sinó que, a més, l'esmentada norma reflecteix la voluntat clara del Govern de derogar-lo en el termini de sis mesos. A més, al mateix reial decret⁴ s'aprova endarrerir l'aplicació del FS, que estava prevista per al 2019, fins a l'any 2023.

També, a finals de l'any 2018, es va aprovar el Reial decret llei 20/2018 que, si bé no modifica les condicions d'accés a la jubilació parcial anticipada que va introduir la reforma de 2013, amplia el període excepcional en què seran d'aplicació els requisits exigits en la legislació anterior, que eren menys restrictius, per la qual cosa aquesta modalitat de jubilació continuarà sent un problema financer per als comptes de la Seguretat Social⁵.

Per finalitzar aquest apartat es pot destacar que, malgrat les dificultats financeres per les quals travessa el nostre sistema de pensions i la necessitat d'un gran acord polític que en garanteixi la sostenibilitat i adequació, el febrer del 2019 la Comissió per al Seguiment dels Acords del Pacte de Toledo va culminar la seva tasca sense arribar a cap acord. Aspectes com els principis generals de la Seguretat Social, la separació de fonts, la garantia del poder adquisitiu, la convergència de règims, la contributivitat del sistema, la informació a la ciutadania, la lluita contra el frau i la bretxa de gènere han constituït els temes de debat en el Pacte de Toledo sense que finalment s'hagin consensuat posicions en relació amb aquests.

Després d'aquest epígraf, en el qual hem pretès exposar els canvis més importants que han afectat el sistema públic de pensions de jubilació espanyol en els últims vuit anys, a continuació analitzarem la seva sostenibilitat actuarial i adequació.

4 El Reial decret 28/2018 regula també que la base mínima de cotització s'incrementa en un 22% i un 7% la base màxima. El Reial decret 28/2018 estableix també la possibilitat que, sempre que s'estableixi per conveni col·lectiu, s'acordi la jubilació forçosa dels treballadors. El Reial decret 28/2018 dedica també una part important de la regulació al règim especial d'autònoms, fent que els treballadors d'aquest règim cotitzin per les mateixes contingències que ho fa un treballador en el règim general, si bé els tipus de cotització per contingències professionals i per atur són considerablement inferiors als del règim general.

5 Una anàlisi detallada sobre l'impacte econòmic de la jubilació parcial anticipada sobre els comptes de la Seguretat Social es pot veure a García (2018) i Devesa et al. (2019).

Taula III.1. Individus teòrics considerats en els càlculs

Cas	Anys cotitzats	Edat de jubilació	Guanys
Cas base	40	65	100% de la mitjana
Baixos guanys	40	65	66% de la mitjana
Alts guanys	40	65	Comença 100% de la mitjana i creix linealment fins a 200%
Jubilació anticipada	38	63	100% de la mitjana
Jubilació demorada	42	67	100% de la mitjana
Carrera curta	30	67	100% de la mitjana

Font: elaboració pròpia

Sostenibilitat actuarial del sistema de pensions

En aquest epígraf analitzarem la sostenibilitat actuarial del sistema de pensions a través de la taxa interna de rendiment (TIR) del sistema de pensions de jubilació per a un individu teòric. La TIR es defineix com el tipus d'interès que iguala el valor financer de les cotitzacions realitzades al llarg de tota la vida laboral (VC) amb el valor financer actuarial de les pensions esperades al llarg de tota la vida de pensionista (VP), valorat tot això en el moment d'accedir a la jubilació:

$$VC = VP \quad (1)$$

Les reformes del sistema de pensions, realitzades des del 2011, afecten de manera evident el valor actual actuarial de les pensions (VP), tant per la fórmula de càlcul de la pensió com per l'aplicació o no del FS i de l'IRP.

Taula III.2. Paràmetres de cada escenari legal

Paràmetres	Legislació prèvia a 2011	Legislació després de les reformes 2011-2016	Hipòtesi de legislació futura
Anys de càlcul de la base reguladora	15	25	35
Percentatge per anys cotitzats	Primers 15 anys: 50% Següents 10: 3%/any Següents 10: 2%/any (100% amb 35 anys)	Primers 15 anys: 50% Següents 248 mesos: 0,19%/mes Següents 16 mesos: 0,18%/mes (100% amb 37 anys)	
Edat legal de jubilació	65 anys	Edat a què s'assoleixin els 38,5 anys cotitzats en el rang 65-67 anys d'edat	
Factor de sostenibilitat	No (2059 = 1)	Des de 2019 (2059 = 0,8436)	Des de 2023 (2059 = 0,8689)
Penalització per jubilació anticipada	1,875%/trimestre si anys cotitzats < 35 1,75%/trimestre si 35 <= anys cotitzats < 38 1,625%/trimestre si 38 <= anys cotitzats < 40 1,5%/trimestre si anys cotitzats >= 40	2%/trimestre si anys cotitzats < 38,5 1,875%/trimestre si 38,5 <= anys cotitzats < 41,5 1,75%/trimestre si 41,5 <= anys cotitzats < 44,5 1,625%/trimestre si anys cotitzats >= 44,5	
Bonificació per jubilació demorada	2%/any si anys cotitzats <= 40 3%/any si anys cotitzats > 40	2%/any si anys cotitzats <= 25 2,75%/any si 25 < anys cotitzats <= 37 4%/any si anys cotitzats > 37	
Complement per maternitat (dones)	NO	15% si núm. fills >= 4 10% si núm. fills = 3 5% si núm. fills = 2	
Revalorització de les pensions	IPC	IRP = 0,25%	IPC

Font: elaboració pròpia.

Taula III.3. Hipòtesi per als paràmetres macroeconòmics i laborals comuns a tots els casos

IPC	Salari mitjà o base mitjana de cotització	Creixement salarial anual	Tipus de cotització per a la contingència de jubilació*
1,8%	1.830 €/mes el 2019	2,5%	16,2%

* Del tipus total de cotització, 28,3%, s'ha considerat per a la contingència de jubilació la mateixa proporció (57,24%) que les despeses de jubilació (sense incloure les procedents d'incapacitat) suposen sobre el total de despeses contributives.

Font: elaboració pròpia.

1. Escenaris legals i individus teòrics

A continuació, es comparen els valors de la TIR sota tres regulacions legals, la prèvia al 2011, la resultant després de les reformes dutes a terme entre el 2011 i el 2016, i una tercera hipotètica que es pot extreure de l'esborrany de les recomanacions no aprovades del Pacte de Toledo després del tancament dels treballs el febrer de 2019.

Cada normativa s'aplica sobre individus teòrics, assumint una determinada carrera laboral, edat de jubilació, sexe (home i dona amb dos fills) i nivell de guanys⁶. Les característiques d'aquests individus (vegeu la **taula III.1**) estan basades en el cas base i les variants que planteja el *Pension Adequacy Report* (Comissió Europea, 2018a) quan calcula la taxa teòrica de reemplaçament sota diferents escenaris⁷. Així mateix, les tres regulacions legals s'apliquen amb els paràmetres definits després de finalitzar el període transitori, si n'hi hagués (vegeu la **taula III.2**). Finalment, els valors dels paràmetres macroeconòmics i laborals es mostren a la **taula III.3** i són hipòtesis pròpies partint de l'experiència històrica i d'estimacions de la Comissió Europea a *The 2018 Ageing Report* (Comissió Europea 2018b).

6 Un exercici metodològicament similar a aquest es pot veure a Meneu *et al.* (2018).

7 Altres consideracions per tenir en compte en realitzar els càlculs són que l'any de jubilació és el 2059 en tots els casos i que les carreres laborals es consideren ininterrompudes, per la qual cosa l'any d'entrada al mercat laboral s'adapta a cada cas, i es considera un tipus de cotització constant durant tota la vida laboral, salaris creixents a una taxa anual constant i pagaments de cotitzacions i pensions al final de cada mes. Les probabilitats de supervivència utilitzades en el càlcul de l'*annuity factor* i l'esperança de vida als 67 anys per al càlcul del factor de sostenibilitat són les de l'INE (paràmetres de mortalitat de la projecció de població 2018-2068).

2. Resultats per a la TIR

La TIR real que s'obté per a cada individu teòric, a partir de l'equació (1), després d'aplicar els paràmetres corresponents a cada un dels tres escenaris legals, es resumeix a la **taula III.4**.

Els resultats mostren com han influït les successives reformes del sistema de pensions sobre la TIR prevista el 2059 dels individus teòrics. Com era d'esperar, el sistema que hauria quedat després de les reformes que hi va haver entre el 2011 i el 2016 hauria estat el més sostenible, amb una TIR per sota del 3% en general, a causa del factor de sostenibilitat i a l'aplicació d'una revalorització suposada del 0,25%, per sota de l'IPC de l'1,8%. En cas d'haver seguit la legislació prèvia al 2011, sense factor de sostenibilitat i amb l'IPC com a índex de revalorització, el TIR se situaria en nivells propers al 4% a llarg termini. En una situació intermèdia quedaria la TIR si es fes realitat la legislació futura suposada, amb factor de sostenibilitat i amb una revalorització lligada a l'IPC, encara que si també se suprimeix el factor de sostenibilitat la TIR s'aproparà a la de la legislació prèvia al 2011. Destaca l'efecte del complement per maternitat als dos escenaris legals després del 2011, que se suma a l'efecte de l'esperança de vida més gran de les dones, i engrandeix les diferències en la TIR entre homes i dones.

El principal resultat, quant a la sostenibilitat actuarial del sistema, és el pas enrere que suposa derogar gran part de les reformes que hi va haver en el període 2011-2016. La teoria indica que la TIR hauria de ser menor o igual al creixement del PIB real a

Taula III.4. Resultats per a la TIR prospectiva el 2059

Individus teòrics	Legislació prèvia a 2011		Legislació després de les reformes 2011-2016		Hipòtesi de legislació futura	
	Home	Dona	Home	Dona	Home	Dona
Cas base	3,942%	4,229%	2,674%	3,043%	3,311%	3,761%
Baixos guanys	3,942%	4,229%	2,857%	3,289%	3,311%	3,761%
Alts guanys	4,002%	4,307%	1,447%	1,948%	3,677%	4,146%
Jubilació anticipada	3,940%	4,213%	2,690%	3,115%	3,186%	3,629%
Jubilació demorada	3,695%	4,006%	2,531%	2,921%	3,165%	3,633%
Carrera curta	5,323%	5,672%	3,582%	4,130%	3,571%	4,156%

Font: elaboració pròpia.

llarg termini (2,15% en el període 1977-2017 a Espanya) perquè el sistema fos sostenible actuarialment. Per tant, la derogació n'allunyarà encara més al sistema del seu nivell sostenible. Lògicament, la contrapartida serà un sistema més generós o adequat.

Adequació del sistema de pensions

Parlar d'adequació en pensions suposa entrar en un debat subjectiu i relliscós, ja que el que per a uns pot ser un "nivell raonable d'ingressos", per a d'altres pot no ser-ho, encara que el cert és que la immensa majoria dels jubilats espanyols opinen això últim. Segons BBVA (2018), només un terç dels pensionistes espanyols consideren adequada la pensió que cobren, davant el 64%, que opina que és regular, dolenta o molt dolenta.

És important destacar que aquesta opinió es produeix en un moment en què els efectes de les últimes reformes sobre la quantia de la pensió i, per tant, sobre la seva adequació, han estat molt limitats⁸. Una prova d'això és que en l'última dècada la quantia mitjana de les altes de jubilació ha crescut un 32,6% (2,9% de mitjana anual) i la quantia mitjana de totes les pensions de jubilació, un 39,9% (3,4% de mitjana anual). Aquests creixements són encara més cridaners si es comparen amb l'evolució dels salaris i la inflació. Com es pot observar a la **taula IV.1**, el creixement del salari mitjà en el període 2007-2017 ha estat del 14,9% (1,4% en mitjana anual). Quant a la inflació, el creixement acumulat ha estat del 16,6% (1,5% de mitjana anual).

Encara que les xifres anteriors posen de manifest que, en general, els pensionistes han superat la crisi econòmica en millors condicions que els treballadors, i en aquesta qüestió hi han tingut un paper fonamental les pensions, el cert és que la sensació dins del col·lectiu de gent gran és que aquestes no s'ajusten a l'esforç de cotització que han realitzat prèviament. Així, segons BBVA (2018), malgrat que cada pensionista percep, de

8 Encara que la Llei 27/2011 va introduir reformes importants, en l'actualitat aquestes no estan totalment implantades a causa de l'ampli període transitori que hi està previst. A més, la llei també va introduir la denominada clàusula de salvaguarda, per la qual en l'actualitat molts treballadors continuen accedint a la jubilació amb la legislació anterior. Referent a la reforma de 2013, el seu impacte sobre els pensionistes ha estat encara menor, per no dir nul. L'IRP perquè durant els anys de la seva aplicació (2014-2017) les pensions només s'han revaloritzat un 0,25% anual, però la baixa inflació registrada ha permès que els pensionistes mantinguin el seu poder adquisitiu. Quant al FS, com ja s'ha indicat, la seva entrada en vigor s'ha ajornat fins a l'any 2023.

Taula IV.1. Evolució dels salaris i la pensió de jubilació en el període 2007-2017

	2007	2017	Variació 2007-2017
Pensió de jubilació mensual mitjana (altes)	994,34	1.318,47	32,6%
Pensió de jubilació mensual mitjana (total)	760,0	1.063,50	39,9%
Salari mensual mitjà	1.643,46	1.888,95	14,9%

Font: Seguretat Social (eSTADISS) i INE (Enquesta de Població Activa).

mitjana, un 44% més del que ha cotitzat en la seva vida laboral, el 43% creu que tots els diners que rebrà com a pensionista són inferiors a tot el que ha cotitzat mentre treballava. Per tant, són o no són adequades les pensions a Espanya?

En els diferents informes sobre les pensions que publica la Comissió Europea se solen utilitzar diversos indicadors per avaluar l'adequació de les pensions. Un d'aquests indicadors és la taxa de reemplaçament teòrica (*theoretical replacement rate*). Es tracta d'un indicador teòric, no està basat en dades estadístiques, que, aplicant la normativa vigent, determina la primera pensió anual de jubilació que li correspondria a una persona en diferents casos tipus i la relació d'aquesta amb el seu salari anual teòric l'últim any de la seva vida laboral. El cas base és una persona que es jubila a l'edat legal de cada país després d'haver treballat ininterrompudament durant 40 anys, cobrant sempre el salari mitjà.

Segons l'últim informe sobre adequació de les pensions (Comissió Europea, 2018a), la taxa de reemplaçament teòrica bruta⁹ per a l'individu base es va situar a Espanya en el 88,9% el 2016. Aquesta és una dada significativa perquè, no només és la segona taxa més alta de la UE (als països Baixos va assolir el 89,9%), sinó que a més és molt superior a la de les grans potències europees: Alemanya (40,3%), França (61,3%), el Regne Unit i Itàlia, encara que hi ha diferències entre homes i dones, en ambdós casos ronden el 70%. La Comissió Europea preveu

9 Aquest indicador es pot calcular de dues maneres: en termes bruts, si no es consideren per calcular-lo els impostos i les cotitzacions pagades pels treballadors i pensionistes, o en termes nets, si es consideren les càrregues esmentades. La taxa de reemplaçament teòrica neta sol ser més elevada a causa del fet que les pensions solen tenir un tractament fiscal més favorable que els salaris.

que a llarg termini (2056) aquesta taxa disminuirà en la major part dels països a causa de les reformes que han posat en marxa en els últims anys. Els casos extrems són Polònia i Romania, on disminuirà més de 30 punts percentuals. A Espanya, el descens serà de 10,8 punts percentuals, però continuarà estant entre les més altes de la UE.

Un altre dels indicadors que se sol utilitzar per mesurar l'adequació de les pensions és la taxa de substitució (*gross average replacement rate*). Aquesta taxa se centra en les pensions públiques de jubilació, en la seva part contributiva, i compara la primera pensió de jubilació amb l'últim salari rebut. Com es recull a l'últim informe sobre envelliment (Comissió Europea, 2018b), les pensions públiques espanyoles no només assoleixen el valor més alt (78,7%) sinó que, a més, tenen una àmplia diferència respecte a la mitjana de la UE (46,3%). La comparació amb alguns dels països centrals amb economies més pròsperes és encara més favorable per a les pensions espanyoles, en mostrar una taxa de substitució superior en 33 punts percentuals a la de França i en 41 a la d'Alemanya. No obstant això, la previsió és que la majoria de les reformes donin lloc en el futur a unes taxes de substitució més baixes. La reducció serà especialment important a Espanya (-33,7), Letònia (-30) i Polònia (-38,4). Malgrat tot, el nostre país continuarà tenint una de les taxes de substitució més altes i amb una diferència de +7 punts percentuals sobre la mitjana de la UE.

En definitiva, els indicadors anteriors posen de manifest que les pensions a Espanya gaudeixen en l'actualitat d'una bona salut des del punt de vista de la seva adequació. El problema és la seva evolució futura, ja que les reformes aprovades entre 2011 i 2016 tindran un impacte positiu en la sostenibilitat del nostre sistema de pensions però a costa de pagar un alt "preu" en termes d'adequació, com mostren els informes citats de la Comissió Europea. Tanmateix, ambdós efectes es veuran limitats després de les mesures adoptades el 2018, amb la tornada a l'IPC per revaloritzar les pensions i el retard en l'aplicació del factor de sostenibilitat.

Incentius fiscals a l'estalvi per a la jubilació

Una vegada analitzats els efectes de les reformes del sistema de pensions espanyol no és estrany que, segons l'Eurobaròmetre (2019), les pensions siguin una de les tres principals preocupacions dels espanyols després de l'economia i l'atur. En aquest context, resulta rellevant explorar els productes d'estalvi per complementar la jubilació que s'ofereixen al mercat espanyol.

“El repte de la política del futur és aprovar mecanismes per guardar un equilibri socialment acceptable entre sostenibilitat i adequació”

Un aspecte fonamental en el desenvolupament dels productes d'estalvi per a la jubilació és l'existència d'un marc legal i fiscal adequat i estable. En la majoria de països, la previsió social complementària compta amb règims fiscals especialment favorables.

Els productes d'estalvi-previsió poden ser descrits, des de la perspectiva impositiva, partint de dos moments: el de tributar per l'aportació i tributar per la prestació. En general, la fiscalitat total d'aquests productes està diferida al moment de ser rescatada, i es tracta d'un sistema EET¹⁰ per a, d'una banda, fer atractiva l'aportació constant de fons i, d'una altra, justificar tant la seva il·liquiditat durant la vida del producte com el seu caràcter finalista. Hi ha altres productes que no tenen aquest avantatge fiscal en el moment de l'aportació i en gaudeixen en el moment de percebre la prestació, a més de tenir dret de rescate sense cap límit temporal, seguint el model TTE¹¹. A continuació exposem la fiscalitat dels productes a Espanya, que aplica els dos sistemes indicats.

Referent a les **aportacions**, actualment només tenen incentius fiscals com a reducció en la base imposable de l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF) els plans de pensions, els plans de previsió assegurats i els plans de previsió social empresarial. El límit de la desgravació anual està fixat en 8.000 euros o el 30% de la suma dels rendiments nets del treball i d'activitats econòmiques (la menor de les dues¹²). Les prestacions rebudes per aquests productes s'han d'incloure en la base imposable com a renda del treball. Això suposa que tributaran el tipus marginal que tingui l'individu en aquell moment.

10 EET: Exempt contributions, Exempt investment income and capital gains of the pension institution, Taxed benefits.

11 TTE: Taxed contributions, Taxed investment income and capital gains of the pension institution, Exempt benefits.

12 Aquests límits s'incrementen en el cas que les aportacions es facin per al cònjuge o per a un minusvàlid.

Els PIAS són assegurances de vida estalvi que constitueixen un capital que es pot recuperar en forma de renda vitalícia assegurada

Per al cas de les **prestacions**, cal diferenciar entre els diferents productes existents, encara que, en tots els casos, aquests tributen en l'IRPF.

Les prestacions de les assegurances d'estalvi de renda, temporal o vitalícia, tributen com a rendiment de capital mobiliari, amb reduccions de l'import a integrar a la base imposable segons l'edat al moment de començar a cobrar-la o el termini de percepció d'aquesta. A més d'aquestes reduccions no hem d'oblidar que el rendiment del capital mobiliari tributa per un tipus fix, generalment menor al tipus marginal de l'individu.

El pla d'estalvi a llarg termini (PALP) o "Pla d'Estalvi 5"¹³ és un producte recent creat en la reforma fiscal aprovada el 2014 que es pot instrumentar bé a través d'una assegurança individual de vida, denominada *assegurança individual de vida a llarg termini* (SIALP), o bé a través d'un dipòsit bancari, denominat *compte individual d'estalvi a llarg termini* (CIALP). Els rendiments generats estan exempts de tributació sempre que la inversió es mantingui durant un termini mínim de cinc anys.

Quant als plans individuals d'estalvi sistemàtic (PIAS)¹⁴, són assegurances de vida estalvi la finalitat de les quals és constituir un capital que posteriorment sigui recuperat en forma de renda vitalícia assegurada. Des del punt de vista fiscal, el seu atractiu rau en el fet que els rendiments generats des de la contractació fins al cobrament de la renda vitalícia es declaren exempts de tributació com a rendiments del capital mobiliari. A més, la renda vitalícia que es cobra tributa com a rendiment del capital mobiliari¹⁵, i no per la totalitat, sinó per un determinat percentat-

13 En qualsevol cas, l'aportació anual màxima no pot superar els 5.000 euros.

14 Les quanties aportades a aquests productes no poden superar els 8.000 euros anuals i el total acumulat en el pla no pot superar els 240.000 euros.

15 En la fiscalitat actual, per tant, la tributació de la renda vitalícia serà del 19% per a la majoria. Més barat que pagar com a renda del treball, llevat que es percebin menys de 12.450 euros a l'any per aquest últim concepte.

ge d'aquesta que depèn de l'edat en el moment de constituir-se la renda. Per exemple, per als menors de 40 anys el percentatge de la renda vitalícia subjecta a tributació és el 40% i per als majors de 70 anys tan sols el 8%. No obstant això, cal tenir en compte que per beneficiar-se d'aquest tractament fiscal és necessari que el capital acumulat en el PIAS es recuperi en forma de renda vitalícia i que el temps transcorregut entre la primera aportació i la constitució de la renda vitalícia sigui superior a cinc anys.

D'altra banda, i dins dels productes d'estalvi per a la jubilació, ens trobem amb la hipoteca inversa¹⁶. Aquest producte compta amb l'avantatge fiscal d'aplicar reducció en el rendiment del capital mobiliari, en funció de l'edat, sobre la quantia que es percep com a prestació, sempre que sigui una renda vitalícia. No obstant això, l'última tendència fiscal als productes d'estalvi per a la jubilació és eliminar els requisits d'il·liquiditat, i fer que aquesta només sigui temporal (deu anys), prova d'això és que s'han establert les denominades *finestres de liquiditat* dels plans de pensions que permetran que, des de l'any 2025, es puguin fer líquides les aportacions realitzades anteriorment a 2015. Això sens dubte alleugereix els condicionants dels plans de pensions, ja que fins ara la seva liquiditat, abans de l'edat de jubilació, era limitada a supòsits molt concrets, com l'atur de llarga durada o la incapacitat.

A més d'aquesta tendència a la liquiditat es referma la d'incentivar el cobrament de l'estalvi en forma de renda vitalícia. Per això, i amb la intenció que s'incrementi la contractació de productes vitalicis durant la jubilació, ens trobem que la venda d'una casa, sigui habitatge habitual o no, d'un fons d'inversió o d'un paquet d'accions queda exempt si l'obtingut es reinverteix en una renda vitalícia, en el termini no superior de sis mesos. La condició és que el venedor tingui els 65 anys complerts i l'exempció s'aplica per als guanys que no superin els 240.000 euros.

Podem concloure que les últimes mesures fiscals intenten incentivar la contractació de productes de previsió i el que els rendiments dels estalvis, siguin aquests del producte que siguin, es percebin en forma de renda vitalícia, per constituir un acompanyament per a la pensió pública.

16 Per a una anàlisi de la hipoteca inversa, consulteu Domínguez et al. (2011).

Conclusions

L'índex de revalorització de les pensions i el factor de sostenibilitat són mesures automàtiques d'adaptació del sistema de pensions a la realitat econòmica i demogràfica del país. Es tracta d'instruments, també existents en altres països del nostre entorn, que milloren la sostenibilitat i equitat del sistema, encara que també poden derivar en problemes d'adequació. La derogació d'aquests instruments sense prendre mesures alternatives tornarà els problemes de sostenibilitat al sistema generant una càrrega financera per a les generacions futures en forma d'endeutament que resulta irresponsable.

El repte futur de la política de pensions és aprovar mecanismes similars a aquests, potser limitant alguns dels seus efectes més polèmics, per guardar un equilibri socialment acceptable entre sostenibilitat i adequació. Per a això, sembla raonable involucrar més col·lectius (cotitzadors, contribuents, i pensionistes actuals i futurs) amb l'objectiu de repartir la càrrega en forma de més pressió fiscal, pensions inicials adaptades a l'esperança de vida i certa pèrdua de poder adquisitiu per a les pensions que ultrapassin un nivell considerat digne.

Alhora, ja que és previsible una disminució en la taxa de substitució futura, cal fer un esforç de transparència informant els individus de la pensió pública futura prevista en la normativa en cada moment perquè aquests prenguin les decisions d'estalvi i el moment de jubilació que millor s'adapti a les seves preferències. En aquesta decisió d'estalvi serà important triar el millor instrument financer d'entre els analitzats i la part del salari que resulta òptima aportar per complementar la pensió pública. ■

Referències

- Argandoña, A.; Díaz-Giménez, J.; Díaz-Saavedra, J.; Álvarez, B.** (2013). *El reparto y la capitalización en las pensiones españolas*. Barcelona: Fundación Edad& Vida. Disponible a: <https://www.ugr.es/~julianalbertodiaz/research/EyV.pdf>.
- BBVA** (2018). *VI Encuesta Instituto BBVA de pensiones. La longevidad en España*. Disponible a: https://gestionydependencia.com/adjuntos/2320/Informe_VI_Encuesta_del_Instituto_BBVA_de_Pensiones_La_Longevidad_en_Espana.pdf.
- Comissió Europea** (2018a). Pension Adequacy Report 2018. Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU. Volume II-Country Profiles. Disponible a: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/62f83ed2-7821-11e8-ac6a-01aa75ed71a1/language-en>.
- Comissió Europea** (2018b). The 2018 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070). European Economy Institutional Paper 079. Disponible a: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip079_en.pdf.
- Devesa, J. E.; Devesa, M.; Domínguez, I.; Encinas, B.; Meneu, R.; Nagore, A.** (2011). "¿Cuánto mejorará la sostenibilidad del sistema de pensiones de jubilación de la Seguridad Social tras la reforma de 2011?". A: *La reforma de las pensiones*, capítol V (69-81). Ediciones Laborum. ISBN 978-84-92602-37-7.
- Devesa, J. E.; Devesa, M.; Domínguez, I.; Encinas, B.; Meneu, R.; Nagore, A.** (2012). "Equidad y Sostenibilidad como objetivos ante la Reforma del Sistema Contributivo de Pensiones de Jubilación". *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 201(2/2012):9-38.
- Devesa, E.; Devesa, M.; Domínguez, I.; Encinas, B.; García, M.A.; Meneu, R.** (2019). "La jubilación parcial en España: aproximación al coste de la Seguridad Social". Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social. Disponible a: https://www.uv.es/pensiones/docs/sistema-publico-pensiones/Parciales_2017.pdf.
- Domínguez, I.; Devesa, E.; Devesa, E.; Encinas, B.; Meneu, R.; Nagore, A.** (2011). "¿Necesitan los futuros jubilados complementar la pensión de jubilación?". Premio Fundación Edad y Vida.
- Eurobarómetro** (2019). Sondeos de opinión del Parlamento Europeo. Disponible a: <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/heard/eurobarometer>.
- García, M. A.** (2018). "Efectos de la jubilación parcial con contrato de relevo sobre la equidad y el coste financiero del sistema público de pensiones en España". FEDEA, Apuntes 1/2018. Disponible a: <http://documentos.fedea.net/pubs/ap/2018/ap-2018-01.pdf>.
- Meneu, R.; Encinas, B.** (2012). "Valoración de la reforma del sistema de pensiones español de 2011 desde la óptica de la viabilidad financiero-actuarial. Un análisis a través de la MCVL". Ministerio de Treball i Afers Socials. Fons de Recerca de la Protecció Social (FIPROS).
- Meneu, R.; Devesa, J. E.; Devesa, M.; Nagore, A.; Domínguez, I.; Encinas, B.** (2013). "El factor de sostenibilidad: diseños alternativos y valoración financiero-actuarial de sus efectos sobre los parámetros del sistema". *Economía Española y Protección Social*, V: 63-96.
- Meneu, R.; Devesa, J. E.; Domínguez, I.; Encinas, B.; Alonso, J. J.** (2018). "The Effects of recent spanish pension reforms on sustainability and pension adequacy". *Applied Economics*, 50, 22, pàg. 2459-2468.