

Efectos distributivos de los incentivos fiscales a planes de pensiones complementarios en España

Distributional effects of tax incentives for supplementary pension plans in Spain

José-Ignacio Antón

Universidad de Salamanca

Resumen. El objetivo de este trabajo es determinar la regresividad y efectos redistributivos de los incentivos fiscales para la suscripción de planes de pensiones voluntarios en España. El análisis de la muestra de declarantes del IRPF del año 2002 revela que dichos subsidios, que representan alrededor del 0,15% del PIB, son altamente regresivos (fundamentalmente por la distribución de los mismos entre sus beneficiarios) y hacen la distribución de la renta ligeramente más desigual.

Palabras clave. Incentivos fiscales, pensiones complementarias, regresividad, España.

Clasificación JEL. D33, H55.

Abstract. This work aims to determine the regressivity and redistributive effects of tax relief on voluntary private pensions in Spain. Using a sample of income tax payers from 2002, we show that such subsidies, which amount to 0.15% of the GDP, are highly regressive (mainly because of their internal distribution among recipients) and make income distribution slightly more unequal.

Key words. Tax relief, supplementary pensions, regressivity, Spain.

JEL classification. D33, H55.

Fecha de recepción del artículo. 30-06-2008

Fecha de aceptación del artículo. 21-07-2008

1. Introducción¹

Los sistemas de Seguridad Social representan, muy posiblemente, la intervención estatal de mayor calado en el terreno económico en los países más industrializados. No

¹ El presente trabajo constituye una versión modificada y actualizada del tercer capítulo de mi Tesis Doctoral. Asimismo, versiones anteriores de este trabajo fueron presentadas en el *ESPAnet Young Researchers Workshop 2006* en el Instituto de Estudios de Futuros de Estocolmo, la *Summer School in Social Protection and Management 2006* de la Universidad de Maastricht, la Universidad de las Américas de Puebla en México y el *Simpósio de Análisis Económico 2006* en la Universidad de Oviedo. Agradezco los comentarios de Francisco Javier Braña, Miguel Carrera, Rafael Muñoz de Bustillo, Lina Salanauskaitė y de los asistentes a los eventos anteriores, así como las sugerencias de los evaluadores anónimos y las facilidades para acceder a la base de datos proporcionadas por el Instituto de Estudios Fiscales.

obstante, la acción pública en materia de pensiones no se limita a la provisión directa de prestaciones contributivas o asistenciales, sino que, asimismo, comprende el establecimiento de subsidios fiscales para incentivar la contratación de planes de previsión complementarios privados por parte de los individuos.

Contrariamente a los sistemas de carácter contributivo y, en menor medida, a las prestaciones asistenciales destinadas a la población mayor, las bonificaciones para la contratación de planes de pensiones complementarios han recibido escasa atención y, en la mayor parte de los casos, los estudios existentes sobre este tema se circunscriben al coste fiscal de los subsidios o a sus posibles efectos sobre el ahorro nacional². Pese a que una de las principales razones que justifica la existencia de sistemas de Seguridad Social es la redistribución del ingreso (Barr, 2004), el análisis de los beneficios fiscales a planes de pensiones voluntarios desde esta perspectiva ha representado un objeto de análisis mucho menos frecuente. Las aportaciones sobre este tema se limitan, fundamentalmente, a trabajos centrados en países de habla inglesa, como los de Agulnik y Le Grand (1998) para Reino Unido, Hughes (2001 y 2002) para Irlanda y Burman *et al.* (2004) para Estados Unidos; estudios que ponen de manifiesto que los incentivos fiscales a planes voluntarios en estos países, donde esta intervención en materia de previsión goza de mayor importancia que, en nuestro país, resultan regresivos.

El objetivo de este trabajo es analizar las implicaciones distributivas de los beneficios fiscales a planes de pensiones privados a través del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) en España, donde los sistemas de previsión complementarios han experimentado un desarrollo importante desde mediados de los años noventa.

La relevancia de este análisis se pone de manifiesto por varios motivos:

En primer lugar, un importante número de países, con desiguales niveles de desarrollo, ha potenciado extraordinariamente este tipo de bonificaciones fiscales, prestando escasa atención a las consecuencias fiscales y distributivas de esta política. España, donde se ha promovido de manera importante este tipo de incentivos desde 1995, no constituye una excepción.

En segundo término, el tratamiento de este tema en la literatura sobre las pensiones en España ha sido marginal. Por un lado, la mayor parte de los trabajos en este campo se limitan al análisis de la sostenibilidad presupuestaria y distintos efectos económicos del sistema contributivo de Seguridad Social³. Por otra parte, las referencias a los planes de pensiones complementarios en los estudios existentes son escasas y se circunscriben, fundamentalmente, al análisis de la evolución del volumen de las aportaciones y sus determinantes y a cuestiones relativas a la estructura de mercado del sector de fondos de pensiones privados⁴. Sólo los trabajos de Calero (2002) y Serrano *et al.* (2004) abordan, de forma limitada y dentro de análisis más generales, los posibles efectos distributivos

² Véanse, a modo de ejemplo, los trabajos de Dilnot y Johnson (1993) y Yoo y De Serres (2004) sobre el coste de los incentivos fiscales y los estudios de Engen *et al.* (1996), Poterba *et al.* (1996) y López Murphy y Musalem (2004) sobre los efectos de este tipo de política sobre el ahorro nacional.

³ El número de trabajos sobre esta cuestión es considerable. Pueden consultarse, entre otros muchos, el monográfico de *Hacienda Pública Española* de 2000, Boldrin *et al.* (2001), Jimeno (2002), Zubiri (2003), Herce (2004), Esteve y Muñoz de Bustillo (2006) y Devesa y Devesa (2008).

⁴ Véanse, por ejemplo, Carpio y Peinado (2000) y López-Laborda y Domínguez-Barrero (2007).

de los incentivos fiscales a planes de pensiones suplementarios. Mientras Calero (2002) utiliza datos agregados de la Memoria de la Administración Tributaria de 1995, cuando la expansión de estos planes se encontraba en sus primeras etapas, que imputa a las familias del Panel de Hogares de la Unión Europea correspondiente a ese mismo año, Serano *et al.* (2004) utilizan el mismo tipo de información para sugerir que los subsidios fiscales a planes voluntarios sean, posiblemente, regresivos.

En tercer lugar, como es sabido, los gastos fiscales implican un coste para el erario público. De acuerdo con Hughes y Sinfield (2004), en los países anglosajones el importe de esta política en términos presupuestarios se situaba entre el 1,1 y el 2% del PIB alrededor de 2000. En España, donde este tipo de subsidios se encuentra menos extendido, el coste ascendía a 0,22% del PIB en 2002 (Yoo y De Serres, 2004). Como en cualquier tipo de intervención pública, determinar el alcance distributivo de las desgravaciones fiscales a planes de pensiones resulta de una importancia indudable.

Por último, y como se muestra con detalle en el siguiente epígrafe, los argumentos para incentivar fiscalmente la suscripción de planes de previsión suplementarios, en especial en lo que se refiere a la miopía de los individuos, al riesgo moral y a los efectos de esta política sobre el ahorro.

La principal hipótesis que se debe contrastar en este trabajo es que las bonificaciones fiscales a planes de pensiones complementarios son regresivas debido, en primer lugar, a la escasa participación de contribuyentes de bajos ingresos en estos planes de previsión y, en segundo término, al diseño específico de estos subsidios fiscales en España. Para contrastar esta hipótesis, el trabajo se basa en ejercicios de micro-simulación estática realizados a partir de micro-datos fiscales del año 2002, la aplicación de índices utilizados habitualmente para medición de la regresividad y de los efectos redistributivos y, finalmente, la descomposición de la regresividad de estos gastos fiscales en un componente explicado por la focalización de esta política (quiénes se benefician de ella) y otro vinculado a la distribución interna de los subsidios entre los beneficiarios.

Para abordar estos objetivos, este artículo se organiza en cinco epígrafes que siguen a esta introducción. El segundo epígrafe presenta una discusión crítica de los argumentos esgrimidos habitualmente para potenciar los planes de pensiones voluntarios, así como una descripción de la estructura de estos incentivos fiscales en España en el año 2002 y las razones por las cuales éstos pueden ser regresivos. Seguidamente, se describe la base de datos utilizada en el trabajo, mientras que los principales aspectos metodológicos y los resultados del análisis se presentan en los epígrafes cuarto y quinto, respectivamente. El sexto y último epígrafe recoge las principales conclusiones del artículo.

2. Incentivos a planes de pensiones complementarios en España

2.1 Razones teóricas para los beneficios fiscales a planes de pensiones

Aunque el objetivo central del trabajo es determinar los efectos redistributivos de los beneficios fiscales a planes de pensiones privados, resulta conveniente ofrecer un breve repaso de los principales argumentos, no exentos de críticas, presentados en la li-

teratura para justificar este tipo de intervención. Particularmente, cabe destacar las siguientes razones:

- *Efectos positivos sobre el ahorro nacional.* El principal argumento para la promoción de planes de pensiones complementarios reside en su posible contribución al elevar la tasa de ahorro del país, como se ha defendido en trabajos como World Bank (1994) o López García (2000). Por el contrario, otros autores han señalado que los efectos de esta política sobre el ahorro serían, en el mejor de los casos, tenues, dado que, en gran medida, el ahorro voluntario en pensiones fiscalmente bonificado es utilizado por los individuos para sustituir otros tipos de ahorro voluntario (Engen y Gale, 1997; Bosworth y Burtless, 2004). Los trabajos empíricos sobre esta cuestión, centrados fundamentalmente en Estados Unidos, arrojan resultados muy diversos, e incluso contradictorios, y no aportan resultados concluyentes (Engen *et al.*, 1996; Poterba *et al.*, 1996; López Murphy y Musalem, 2004). De hecho, el Banco Mundial, en uno de los últimos informes sobre la reforma de los sistemas de Seguridad Social, fijaba su posición señalando que no deberían esperarse efectos positivos del volumen de fondos de pensiones voluntarias sobre el ahorro agregado (World Bank, 2005). Pese a que la participación en este debate no forma parte de este artículo, la existencia de posiciones tan distintas deja dudas sobre la solidez del argumento.
- *Capitalización de las pensiones como remedio para afrontar el envejecimiento de la población.* Muchos autores consideran la capitalización de los sistemas de pensiones como una solución apropiada a los problemas que los esquemas de previsión basados en el reparto afrontan a causa del incremento de los ratios de dependencia demográfica, asumiendo que sólo dentro de este tipo de sistemas se llevarían a cabo transferencias entre generaciones, que estarían ausentes en los esquemas basados en la capitalización (World Bank, 1994; Börsch-Supan y Lührmann, 2003; Holzmann, 2000). Desde este punto de vista, apoyar fiscalmente la contratación de planes de previsión complementaria (en España y en la mayor parte de países basados en la capitalización) contribuiría a la sostenibilidad financiera futura de las pensiones. Sin embargo, este tema no está exento de debate, dado que un gran número de trabajos defienden que los sistemas privados de capitalización no ponen fin al «problema» demográfico, principalmente debido a que el elemento central en relación con la sostenibilidad de las pensiones es el producto total, ya que, desde un punto de vista macroeconómico, los sistemas de Seguridad Social actúan simplemente como un mecanismo para dividir la renta nacional entre trabajadores y jubilados (Barr, 1979, 2000 y 2004; Hemming, 1998; MacKellar y Reisen, 1998; Thompson, 1998; Eatwell, 1999; Cesaratto, 2005). Éste ha sido el argumento esgrimido con mayor frecuencia por la Organización Internacional del Trabajo en materia de reforma de la Seguridad Social e incluso el Banco Mundial lo ha reconocido como un argumento válido en el debate (World Bank, 2005).
- *«Miopía» de los trabajadores.* Algunos autores, como Börsch-Supan y Lührmann (2003), sugieren que los individuos centran sus expectativas en el corto plazo y, en

consecuencia, actúan con falta de previsión, lo que conlleva a que su ahorro se sitúe por debajo del óptimo, problema que los incentivos fiscales pueden contribuir a corregir si logran elevar el ahorro de los individuos. Sin embargo, si la principal motivación para este tipo de intervención reside en el comportamiento «miope» de los individuos, una política más efectiva pasaría por establecer la obligatoriedad de los planes de pensiones suplementarios en vez de estimularlos fiscalmente (World Bank, 1999).

- *Riesgo moral.* De acuerdo con este argumento, los beneficios fiscales a planes de pensiones complementarios pueden contribuir a asegurar pensiones adecuadas a los jubilados y evitar que los individuos confíen su sostenimiento durante la vejez a los sistemas de asistencia social (Börsch-Supan y Lührmann, 2003). No obstante, la obligatoriedad de las aportaciones a esquemas de previsión suplementarios eliminaría este problema y, asimismo, puede que el sistema tributario, en la medida que esta política supone una merma de ingresos fiscales, no sea el mejor instrumento para afrontar el problema de riesgo moral de los trabajadores (World Bank, 1999). Por otro lado, la cuantía de las bonificaciones recibidas por los individuos no se encuentra sujeta a los mecanismos de control que rigen el gasto social «directo» (en contraposición a los gastos fiscales), sino que depende de los parámetros del sistema fiscal (Agulnik y Le Grand, 1998). Por último, en el caso español, la Seguridad Social tiene como pilar fundamental desde los años setenta un sistema de reparto obligatorio y con una alta tasa de reemplazo, lo cual reduce la pertinencia del argumento del riesgo moral para fomentar las pensiones voluntarias en nuestro país.
- *Economía política.* Braña (1982), en un estudio pionero para España, señalaba que los gastos fiscales tenían como principal objetivo beneficiar a los agentes con mejor posición económica, de forma que la existencia de estos beneficios vendría a ser una suerte de «peaje» que una sociedad pagaría en aras de garantizar el apoyo necesario para mantener un Estado de Bienestar. En otras palabras, se podría tolerar la presencia de regresividad en una parte del sistema tributario a condición de garantizar una estructura fiscal o un gasto social con carácter progresivo.

En resumen, y sin ánimo de zanjar de ningún modo el debate existente, los argumentos para subvencionar fiscalmente los planes de pensiones suplementarios distan de ser concluyentes, tanto en términos teóricos como empíricos. Aunque sin duda relevante, la economía política de este tipo de subsidios (quizá la razón más convincente para su existencia), no forma parte del análisis de este trabajo y debe postularse como objeto de estudio en futuras investigaciones.

2.2. IRPF e incentivos fiscales a planes de pensiones voluntarios en España

Como es sabido, el sistema de pensiones en España abarca tres tipos de intervenciones; a saber, pensiones no contributivas, prestaciones contributivas e incentivos fiscales a pensiones voluntarias. En la Seguridad Social española, la función redistributiva se en-

cuenta confinada, esencialmente, a la mencionada existencia de pensiones asistenciales y al establecimiento de pensiones mínimas y máximas dentro del sistema contributivo⁵. Este trabajo, en cambio, se centra en el tercero de los componentes: los beneficios fiscales para incentivar la cobertura de la previsión complementaria. En el año 2002, fecha de referencia de análisis, existían tres tipos de instrumentos para promover los planes suplementarios de previsión (Serrano *et al.*, 2004):

- *Deducciones fiscales en el Impuesto de Sociedades*. Los empleadores tenían la posibilidad de deducir hasta un 10% de las aportaciones a planes de pensiones realizadas a favor de sus empleados.
- *Exención de cotizaciones sociales*. Estas contribuciones no se aplicaban sobre las aportaciones de empleados o empleadores a esquemas de previsión.
- *Beneficios fiscales en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)*. Este incentivo incluía tres tipos de intervenciones. En primer lugar, las aportaciones realizadas a planes de pensiones voluntarios no se encontraban gravadas hasta un cierto límite. Dicho máximo ascendía a 7.212 euros, tanto para las aportaciones de empleados como para las de empleadores, y podía incrementarse según la edad de los participantes en estos planes hasta 23.000 euros al año. Asimismo, los individuos que presentaban alguna discapacidad o que hacían aportaciones a favor de cónyuges que las sufrieran, así como los deportistas profesionales, disfrutaban mayores límites. En segundo término, los rendimientos de las aportaciones realizadas se encontraban exentas de pago del IRPF. Por último, la imposición sobre los fondos acumulados en el momento de su retiro era parcial, debido a que, en el caso de que las prestaciones se percibieran enteramente en forma de capital, el 40% de las mismas no se encontraba sujeto a impuestos. En resumen, la imposición sobre las pensiones suplementarias sigue un sistema «exento, exento, parcialmente gravado» (*exempt, exempt, partially taxed, EEt*)⁶.

Desafortunadamente, el gobierno español ofrece muy escasa información acerca de los beneficios fiscales a pensiones complementarias. En particular, no existe ninguna fuente estadística que recoja de forma regular la reducción de ingresos fiscales resultado de las deducciones en el impuesto de sociedades o la exención de cotizaciones sociales⁷.

⁵ De acuerdo con el análisis de Gimeno (2000), las pensiones no contributivas exhiben altos niveles de progresividad, mientras que las pensiones contributivas son ligeramente progresivas, resultado explicado por la existencia de los topes mínimos y máximos.

⁶ La mayor parte de países del mundo siguen un sistema «exento, exento, gravado» (*exempt, exempt, taxed, EET*), en el que, mientras que las aportaciones y sus rendimientos se encuentran libres de tributación, el retiro de los fondos sí se encuentra sujeto al pago del impuesto sobre la renta. En algunos casos, el sistema EET deviene en un esquema EEt, en el que las pensiones se encuentran menos gravadas que otros tipos de rentas del trabajo. Para más detalles, véase el estudio comparativo Whitehouse (1999) acerca de los distintos regímenes de imposición sobre las pensiones privadas en países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

⁷ No existen datos relativos al coste de las bonificaciones fiscales a través del impuesto de sociedades anteriores a 2001, por lo que no ha sido posible construir una serie temporal comparable en el tiempo y, por ello, no se presenta información sobre este punto en este epígrafe.

En consecuencia, el resto del trabajo se centra en los incentivos fiscales vía IRPF. Conviene recordar los principales elementos del impuesto en el año 2002 que resultan de interés en este trabajo. Primero, la imposición de las rentas del trabajo y la procedente de pensiones se basaba en una escala progresiva de seis tipos impositivos marginales del 18 al 48%. Segundo, las rentas del capital se gravaban, en términos generales, a un tipo único del 18%. Una inversión financiera estándar no bonificada fiscalmente estaría sujeta a un régimen tributario «exento, exento, gravado» (*Taxed, Taxed, Exempt*), esto es, la renta invertida se encontraría gravada a los tipos marginales correspondientes y sus rendimientos tributarían como renta del capital⁸. Concretamente, el gobierno español únicamente presenta datos sobre el coste fiscal de la exención de las contribuciones en el IRPF. A pesar de las carencias de esta información, resulta útil hacer referencia a ella para caracterizar cuáles han sido las principales tendencias en gasto en pensiones. De acuerdo con esta información, el coste de los incentivos fiscales ha crecido de forma importante desde mediados de la década pasada, tanto en términos absolutos como relativos (como proporción del PIB o del gasto en otros tipos de intervenciones en materia de pensiones) (Tabla 1).

2.3. Razones teóricas de la regresividad de los incentivos fiscales a planes de pensiones voluntarios en España

De acuerdo con la literatura relevante sobre el tema (Burman *et al.*, 2004; Yoo y De Serres, 2004), el coste de los incentivos fiscales a pensiones voluntarias privadas, es decir, el gasto fiscal en pensiones privadas, se calcula como la diferencia entre los ingresos fiscales que se obtendrían en el caso de una inversión financiera estándar y aquéllos bajo el régimen actual de bonificaciones fiscales. Por tanto, el coste fiscal neto de los incentivos fiscales puede computarse como la suma de los ingresos perdidos como consecuencia de la exención de contribuciones y rendimientos menos los ingresos fiscales

Tabla 1. Evolución del coste del gasto fiscal en esquemas de previsión suplementaria en España (1992-2002)

	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Millones de euros a precios de 2002	101	192	545	746	1.026	1.169
% del PIB	0,02	0,04	0,09	0,12	0,15	0,17
% del gasto público en pensiones no contributivas	20,9	17,4	41,3	49,6	61,7	72,2
% del gasto público en pensiones contributivas	0,3	0,4	1,1	1,5	1,9	2,1

Notas: No se recogen los datos del País Vasco y Navarra. No se presenta información posterior al año 2002 debido a que se introdujeron cambios metodológicos que no hacen comparable la información.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BADESPE (<http://www.estadief.minhac.es>) y las memorias fiscales de los Presupuestos Generales del Estado 1992-2002.

⁸ Pueden encontrarse descripciones en detalle del IRPF y de las bonificaciones a planes de pensiones voluntarios en el año 2002 a través de este impuesto en Ministerio de Economía y Hacienda (2002) y Picos *et al.* (2005).

obtenidos en el retiro de los fondos de pensiones. Aunque estos aspectos se examinan con más detalle y formalmente en el cuarto epígrafe del trabajo, es evidente que esta política no es fiscalmente neutra, dado que, en primer lugar, los rendimientos de las aportaciones a planes de pensiones no tributan y, en segundo término, porque las prestaciones en forma de capital sólo se gravan parcialmente.

Pueden destacarse dos razones por las cuales el sistema de subsidios fiscales a planes de pensiones complementarios vigente en 2002 era regresivo:

- Un efecto focalización (*targeting effect*). Como señala Ruiz-Huerta (2004), sólo aquellos que pagan efectivamente el impuesto sobre la renta, superando los mínimos personales y familiares, pueden beneficiarse de los incentivos fiscales. Asimismo, dado que la propensión media al ahorro se incrementa con el nivel de renta, es razonable pensar que la participación en planes de pensiones voluntarios se incrementa con el nivel de ingresos. Por tanto, este tipo de gasto fiscal, en principio, tendería a beneficiar en mayor medida a los individuos con mejor posición económica.
- Un efecto asignación (*allocating effect*). Una segunda fuente de regresividad surge del diseño específico de los subsidios fiscales: las aportaciones fiscales de los individuos tienden a incrementarse con el nivel de ingresos, al hacerlo la propensión al ahorro. Por tanto, el gasto fiscal en pensiones no se distribuye igualmente entre todos los partícipes en planes complementarios, sino que otorga beneficios crecientes con las aportaciones realizadas.

3. Base de datos

La principal fuente de información utilizada en este trabajo son los micro-datos correspondientes a la Muestra de Declarantes del IRPF 2002 proporcionada por el Instituto de Estudios Fiscales. Esta base de datos incluye más de 900.000 observaciones de unidades fiscales, que, a través de los pesos probabilísticos adecuados, representan a más de 15 millones de declaraciones del IRPF. Asimismo, debe señalarse que la información contenida en estos micro-datos se refiere a todo el territorio español a excepción de Navarra y el País Vasco. Una descripción detallada de la Muestra de Declarantes 2002 puede encontrarse en Picos *et al.* (2005).

La base de datos utilizada contiene información sobre renta antes y después de impuestos, las aportaciones a sistemas complementarios de previsión exentas de tributación y suficiente información sobre las unidades fiscales para determinar los tipos marginales pagados por cada una de ellas y para calcular el coste fiscal de las bonificaciones según la metodología esbozada anteriormente y que se desarrolla en el siguiente epígrafe del trabajo. Desafortunadamente, no contiene información acerca de los individuos o unidades familiares que no presentaron declaración de este impuesto en el año 2002, aunque, este tipo de datos, al poseer un carácter administrativo, presenta otras ventajas, como un elevado tamaño muestral y la reducción del sesgo de no respuesta debido a que los individuos deben proporcionar la información de forma obligatoria (Cowell, 2000).

4. Metodología para la medición del coste y los efectos distributivos de los incentivos fiscales a la previsión complementaria

4.1. Metodología para medir el gasto recibido por cada unidad fiscal

Existen dos métodos alternativos para aproximarse a la medición de los gastos fiscales en pensiones voluntarias. El primero de ellos es el criterio de flujo de caja, que consiste en determinar el coste de las exenciones sobre las aportaciones y las exenciones de los rendimientos y los ingresos tributarios procedentes de la imposición sobre las pensiones (el retiro de fondos) en un mismo año. Nótese que, en este caso, las exenciones sobre rendimientos e ingresos por impuestos sobre pensiones corresponden a aportaciones a esquemas de previsión voluntarios realizadas en el pasado. La segunda de las metodologías posibles es el criterio de valor presente, que computa el gasto fiscal recibido por cada individuo (o unidad tributaria) como la diferencia entre los ingresos tributarios en el caso de una inversión en planes de pensiones voluntarios y los impuestos recaudados si la misma cantidad hubiese sido invertida en un instrumento financiero no sujeto a beneficios fiscales.

La mayor parte de la literatura centrada en el estudio de los patrones distributivos del gasto fiscal en pensiones voluntarias se limita al análisis del gasto fiscal producto de la exención de tributación de las aportaciones, dejando a un margen el resto de elementos que intervienen en la determinación del gasto fiscal total, es decir, los rendimientos y los impuestos pagados por los fondos en el momento del retiro. Éste es el caso de, entre otros, Agulnik y Le Grand (1998), Orszag y Orszag (2000), Hughes (2001 y 2002) y Pensions Policy Institute (2004). El trabajo colectivo de Burman *et al.* (2004) es el único que se vale del criterio de valor presente para estudiar las implicaciones distributivas de estos subsidios.

El criterio de flujo de caja, pese a ser el más utilizado por las autoridades fiscales en los países de la OCDE (Yoo y De Serres, 2004), no resulta apropiado si la importancia de los planes de pensiones voluntarios crece a lo largo del tiempo, como es el caso de España: si en el presente el volumen de pensiones suplementarias pagadas es reducido y el volumen de contribuciones es elevado, los gastos fiscales usando un criterio de caja serán de una gran cuantía en el momento y no tomarán en consideración que esas aportaciones también significarán una mayor recaudación tributaria en el futuro. Asimismo, limitar el análisis al estudio del coste fiscal de las exenciones sobre las aportaciones no sería apropiado, puesto que el gasto fiscal total depende también de la exención tributaria de los rendimientos y de los impuestos pagados por las prestaciones. En este trabajo, por tanto, se adopta la metodología del valor presente de los subsidios fiscales, esto es, el gasto fiscal se computa como la suma descontada de las pérdidas de ingresos tributarios derivadas de las bonificaciones sobre aportaciones y rendimientos menos los ingresos descontados procedentes de la imposición sobre el retiro de los fondos de pensiones. El procedimiento de cálculo del coste fiscal se explica con detalle a continuación:

– Gasto fiscal derivado de la exención de las aportaciones

Las unidades fiscales pueden reducir su base imponible en la cuantía de las aportaciones realizadas (hasta los límites comentados anteriormente). Por lo tanto, los indivi-

duos se benefician de un ahorro de impuestos igual al producto de las aportaciones exentas por el tipo impositivo marginal que pagan. En consecuencia, el gasto fiscal que cada individuo recibe como consecuencia de la exención tributaria de las aportaciones a planes de pensiones suplementarios puede expresarse como:

$$\tau_i A_i \tag{1}$$

donde τ_i es el tipo impositivo marginal que paga la unidad fiscal i y A_i representa las aportaciones realizadas a planes de pensiones suplementarias que se encuentran exentas. Asimismo, en la práctica se observa que alrededor de un 2% de las unidades fiscales de la muestra pagan un tipo marginal inferior al que hubieran pagado en caso de no existir los beneficios fiscales. En estos casos, es necesario valorar parte de las contribuciones al tipo marginal observado y el resto usando el «hipotético» tipo marginal que hubieran pagado en un escenario sin la exención tributaria.

– *Gasto fiscal derivado de la exención de los rendimientos de las aportaciones*

El siguiente paso consiste en valorar cuáles son los impuestos que la administración tributaria hubiera recaudado si las aportaciones a planes de previsión suplementarios hubiesen sido canalizadas en una inversión financiera no sujeta a beneficios fiscales. Se asume que la inversión entrega rendimientos a una tasa de interés r , que son gravados a la tasa impositiva del 18%. En el escenario base que considerado en este trabajo se asume que el tipo de interés es el 5% y que los individuos retiran sus fondos de pensiones a los 65 años (en el caso de individuos con 65 o más años, se considera que deciden liquidar sus fondos de pensiones al año siguiente)⁹. Asimismo, se realiza un supuesto adicional consistente en que las aportaciones a favor de cónyuges o discapacitados se gravan siempre en la misma unidad fiscal hasta que la persona que la encabeza alcanza los 65 años.

En consecuencia, la suma descontada de la merma de ingresos tributaria asociada a la exención de los rendimientos de las aportaciones puede expresarse de la siguiente forma:

$$\frac{A_i(1-\tau_i)rt}{1+\delta} + \frac{A_i(1-\tau_i)[1+r(1-t)]rt}{(1+\delta)^2} + \dots + \frac{A_i(1-\tau_i)[1+r(1-t)]^{64-j}rt}{(1+\delta)^{65-j}} \tag{2}$$

donde j , t y δ denotan el período base, la tasa impositiva sobre los rendimientos y el factor de descuento temporal, respectivamente. Reorganizando esta expresión y asumiendo que el factor de descuento es igual a la tasa de interés, es posible escribir:

⁹ Alternativamente, se consideraron escenarios del 3 y 7%, respectivamente, que arrojaron resultados muy similares a los obtenidos en el escenario base. Otros autores, como Burman *et al.* (2004) y Yoo y De Serres (2004), asumen mayores tasas de interés del 6 y 6,5%, respectivamente, que parecen muy elevadas para un escenario base.

$$\frac{A_i(1-\tau_i)rt}{1+r} \left\{ 1 + \sum_{k=1}^{64-j} \left[\frac{1+r(1-t)}{1+r} \right]^k \right\} \quad (3)$$

Usando las propiedades de las progresiones geométricas, es posible transformar la ecuación anterior de la siguiente forma:

$$\frac{A_i(1-\tau_i)rt}{1+r} \left\{ \frac{\left[\frac{1+r(1-t)}{1+r} \right]^{65-j} - 1}{\frac{1+r(1-t)}{1+r} - 1} \right\} \quad (4)$$

– *Impuestos sobre las prestaciones*

Como se mencionó en el segundo epígrafe, las prestaciones en forma de capital gozan de una exención del 40% y el resto se encuentra gravado al correspondiente tipo marginal. Otra posibilidad de retiro de los fondos, que no goza de tratamiento fiscal especial alguno, es la compra de anualidades vitalicias¹⁰. En este trabajo, se asume que los individuos optan siempre por percibir prestaciones en forma de capital, la opción privilegiada por la legislación tributaria. Por un lado, es necesario tener en cuenta que los individuos, normalmente, en el momento de su retiro perciben rentas más bajas que durante su vida activa, y por lo tanto, se enfrentarían a menores tipos marginales. Sin embargo, por otra parte, si los individuos retiran todos los fondos acumulados durante su vida laboral al mismo tiempo, es muy probable que, en algunos casos, esto signifique que su renta se incremente de forma importante en ese momento del tiempo concreto y eso eleve el tipo impositivo marginal a pagar. Asimismo, dado que, como se mostrará después, son los individuos con rentas más elevadas (y mayor tipo marginal) los que realizan mayores aportaciones a planes de pensiones, es muy posible que, dado que estos individuos pagan tipos marginales muy altos, la elevación del tipo marginal que afronten sea nula o mínima, por lo que este supuesto es menos crucial de lo que en principio cabría esperar. En principio y con ánimo de simplificación, se asume que las unidades fiscales pagan el mismo tipo marginal sobre las rentas del trabajo y pensiones en el momento de realizar las aportaciones y

¹⁰ En España, dos tercios de los pagos por pensiones privadas fueron en forma de capital en el año 2005 (Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, 2005). Es posible que la razón por la cual una parte del colectivo con planes de pensiones se encuentre percibiendo prestaciones en forma de anualidad (aparte de por una extrema aversión al riesgo) sea que cuando comenzaron a percibir estas prestaciones las pensiones privadas estaban sujetas a un régimen fiscal distinto donde las prestaciones en forma de capital no gozaban de exenciones (véase Domínguez-Barrero y López-Laborda, 2007, para una revisión sobre el tratamiento fiscal de los fondos de pensiones en España desde los años ochenta). Otra posibilidad podría ser que la renta de los individuos que eligen anualidades fuese tan baja que no pagarían impuestos sobre su pensión.

en el momento de retiro de los fondos¹¹. Por último, es necesario un supuesto adicional: se considera, como en el caso de Yoo y De Serres (2004), que todas las aportaciones corresponden a planes de pensiones de aportación definida (dado que en el caso de que los esquemas de previsión fuesen de prestación definida sería complejo individualizar el rendimiento de las aportaciones que corresponde a cada contribuyente). Bajo todas estas premisas, y asumiendo de nuevo que el factor de descuento es igual a la tasa de interés, el valor presente de los impuestos pagados por las prestaciones responde a la expresión siguiente:

$$\frac{A_i (1+r)^{65-j} (1-\theta) \tau_i^R}{(1+r)^{65-j}} = A_i (1-\theta) \tau_i^R \quad (5)$$

donde θ representa la proporción del fondo de pensiones, 40% en este caso, exenta de impuestos y τ_i^R es el tipo marginal en el momento del retiro de los fondos.

– *Gasto fiscal neto en pensiones voluntarias*

De acuerdo con la expresión presentada arriba, el gasto fiscal neto recibido por cada individuo, GF_i , es:

$$GF_i = \tau_i A_i + \frac{A_i (1-\tau_i) r t}{1+r} \left\{ \frac{\left[\frac{1+r(1-t)}{1+r} \right]^{65-j} - 1}{\frac{1+r(1-t)}{1+r} - 1} \right\} - A_i (1-\theta) \tau_i^R \quad (6)$$

De esta ecuación es posible derivar varias implicaciones:

- El gasto fiscal se incrementa con la cuantía de las aportaciones ($\partial GF_i / \partial A_i > 0$).
- El subsidio recibido se incrementa con la edad, dado que el gasto fiscal derivado de la exención de los rendimientos de las aportaciones se reduce ($\partial GF_i / \partial j < 0$).
- El gasto fiscal es creciente con la tasa de interés, debido al efecto que éste tiene sobre los rendimientos ($\partial GF_i / \partial r > 0$).
- El subsidio fiscal recibido puede incrementarse o reducirse con el tipo impositivo marginal que el individuo paga en el momento de realizar la aportación, dependiendo de la edad en el momento de contribuir, el tipo de interés y la diferencia entre el tipo marginal en el momento de la aportación y en el momento de la

¹¹ Otros autores se apoyan en supuestos *ad hoc* muy similares. Por ejemplo, Burman *et al.* (2004) asumen que los individuos pagan el mismo tipo marginal durante toda su vida. Como se mencionó anteriormente, en el quinto apartado se muestra que la mayor parte de las unidades fiscales que contribuyen a planes de previsión suplementarios se encuentran entre el 20% de mayor renta, de forma que, aunque su renta se incremente al retirar las prestaciones, el aumento del tipo marginal que pagan será muy pequeño o nulo. Se realizaron otras simulaciones con otros supuestos (un menor tipo marginal en el retiro y un tipo marginal mayor para todos los individuos excepto los que pagan el tipo marginal más alto) y los resultados obtenidos fueron muy similares.

percepción de la prestación. En otras palabras, *a priori* no resulta claro si el gasto recibido por cada euro aportado se incrementa o disminuye con el tipo marginal en el momento de la aportación.

4.2. Metodología para medir el gasto fiscal recibido por cada unidad

– Definición de renta antes y después del gasto fiscal

La aplicación de medidas de progresividad y redistribución requiere que previamente definamos la renta antes (y_i) y después del gasto fiscal (y'_i). De acuerdo con la metodología del valor presente descrita en el subepígrafe anterior, la renta antes del gasto fiscal (en ausencia de subsidios a las aportaciones a planes de pensiones) sería la renta disponible del individuo en el caso de que invirtiese estas aportaciones en un instrumento de ahorro que no gozase de un tratamiento fiscal especial, mientras que la renta después del gasto fiscal es la correspondiente a la situación donde los individuos colocan sus aportaciones en fondos de pensiones privados voluntarios.

Como se ha señalado anteriormente, en este trabajo se utilizan micro-datos fiscales. Dado que la renta después de impuestos que se recoge en esta base de datos incluye ya el efecto de la exención fiscal de las aportaciones, en coherencia con la metodología expuesta, para estimar la renta antes del gasto fiscal (y_i) debemos sustraer de esa magnitud el valor de los impuestos que habrían gravado las aportaciones si se hubiesen dirigido a una inversión estándar no bonificada fiscalmente y el valor descontado de los impuestos no recaudados como consecuencia de la exención de los rendimientos de las aportaciones. La renta después del gasto fiscal (y'_i) se calcula como restando del valor descontado de los impuestos en el momento del cobro de la prestación de la renta después de impuestos recogida en la base de datos. La diferencia entre y_i y y'_i es exactamente el subsidio fiscal calculado de acuerdo con la ecuación [6].

– Herramientas para el análisis distributivo

En este trabajo se utilizan varios instrumentos para aproximarnos a los efectos distributivos del gasto fiscal en planes de pensiones voluntarios que se describen a continuación:

1. *Índices de concentración* (o pseudo-Ginis) de las unidades fiscales que realizan aportaciones a planes de pensiones complementarios, $C(Aport, Y)$, de cantidades aportadas, $C(Aport, Y)$, y de gasto fiscal en pensiones privadas, $C(GF, Y)$. Estos indicadores muestran la relación existente entre el porcentaje acumulado de una variable y el porcentaje acumulado de población, en este caso, unidades fiscales, ordenadas de acuerdo con la renta antes del gasto fiscal. En el caso en el que la variable en cuestión es la renta antes de gasto fiscal, el índice de concentración es el índice de Gini. Formalmente, el índice de concentración de, por ejemplo, las unidades que contribuyen a esquemas de previsión suplementarios puede expresarse como sigue:

$$G(Aport, Y) = 1 - \int_0^1 L_{Aport}(p) dp \quad (7)$$

donde A_{port} denota las unidades que realizan aportaciones a planes de pensiones complementarios, $L_{A_{port}}(p)$, la curva de concentración de A_{port} , Y , la renta antes del gasto fiscal y p , el p% de las unidades fiscales de menor renta¹². Los índices de concentración para las aportaciones y el gasto fiscal se computan de forma análoga.

1. *El índice de Kakwani* del gasto fiscal en pensiones suplementarias, calculado de acuerdo con la siguiente expresión:

$$K(GF) = G(Y) - C(GF, Y) = 2 \int_0^1 [L_Y(p) - L_{GF}(p)] dp \quad (8)$$

donde K denota el índice de Kakwani y $G(Y)$, el índice de Gini de la renta antes de gasto fiscal, que puede calcularse como:

$$G(Y) = 1 - 2 \int_0^1 L_Y(p) dp \quad (9)$$

donde $L_Y(p)$ representa simplemente la curva de concentración de la renta antes de gasto fiscal. El índice de Kakwani permite determinar cuál es la distribución de una variable con respecto a la renta antes del gasto fiscal. Si K es mayor (menor) que 0, la transferencia analizada es progresiva (regresiva). Asimismo, es posible generalizar el índice de Gini de la siguiente forma (Yitzhaki, 1983; Duclos, 2000; Lambert, 2001):

$$G(Y, v) = 1 - v(v-1) \int_0^1 (1-p)^{v-2} L_Y(p) dp \quad (10)$$

donde $v > 1$ es un parámetro que recoge la importancia que se concede a la parte baja de la distribución del ingreso. El índice de Gini estándar se corresponde con el valor $v = 2$. Análogamente, pueden definirse un índice de concentración y un índice de Kakwani basados en esta generalización (Duclos, 2000; Lambert, 2001):

$$\begin{aligned} K(GF, v) &= v(v-1) \int_0^1 (1-p)^{v-2} [L_Y(p) - L_{GF}(p)] dp \\ &= G(Y, v) - C(GF, Y, v) \end{aligned} \quad (11)$$

3. *Descomposición del índice de Kakwani*. Con el objetivo de determinar qué parte de la regresividad o progresividad de este gasto fiscal se debe a la focalización de

¹² Las curvas de concentración son instrumentos útiles para aproximarse a la distribución de una variable según la renta de los individuos. Gráficamente, esta curva puede obtenerse representando el porcentaje acumulado de la variable objeto del análisis frente al porcentaje acumulado de la población a estudiar ordenada según su renta. Para más detalles véase, por ejemplo, Lambert (2001).

los subsidios y a la distribución de los mismos entre sus beneficiarios, se propone una descomposición basada en la descomposición de la elasticidad del índice de Gini con respecto a diversas fuentes de renta de Wodon y Yitzhaki (2002). Con este propósito, definimos una nueva variable GF^* , tal que:

$$GF^* = \begin{cases} GF_m & \text{if } GF_i > 0; \\ 0 & \text{if } GF_i = 0. \end{cases} \quad (12)$$

En palabras, esta nueva variable es igual al gasto fiscal medio recibido por los beneficiarios del subsidio, GF_m , para las unidades que realizan aportaciones e igual a 0 para aquellas que no participan en esquemas de previsión complementarios. Computando el índice de concentración de esta nueva variable, GF^* , y sumando y restando esta expresión en el índice de Kakwani, se obtiene:

$$K(GF) = \underbrace{[G(Y) - C(GF^*, Y)]}_{\text{Efecto focalización}} + \underbrace{[C(GF^*, Y) - C(GF, Y)]}_{\text{Efecto asignación}}. \quad (13)$$

Esta expresión permite descomponer la progresividad o regresividad del gasto fiscal en un efecto focalización (*targeting effect*) y un efecto asignación (*allocating effect*). El efecto focalización es simplemente el índice de Kakwani de GF^* , es decir, la eventual progresividad que se observaría si el gasto fiscal se distribuyese equitativamente entre todos los individuos. El resto de la progresividad o regresividad del subsidio puede atribuirse a la distribución de los subsidios entre los beneficiarios (en este caso, aquellos que realizan aportaciones a planes de pensiones), a saber, un efecto asignación, que hace referencia a la distribución «interna» del gasto fiscal entre aquellos que lo perciben. Si el efecto focalización es positivo (negativo) podemos afirmar que la política está «bien» («mal») focalizada, mientras que si el efecto asignación es positivo (negativo), el gasto fiscal es progresivo (regresivo) entre sus beneficiarios. Como en los casos anteriores, es posible generalizar la expresión anterior de la siguiente forma:

$$K(GF, v) = [G(Y, v) - C(GF^*, Y, v)] + [C(GF^*, Y, v) - C(GF, Y, v)] \quad (14)$$

4. *Descomposición del índice de Reynolds-Smolensky modificado.* Por último, para la medición de los efectos redistributivos de la transferencia, se utiliza el índice de Reynolds-Smolensky modificado y su descomposición más habitual. Para ello considérese la siguiente expresión:

$$RS(GF) = G(Y) - G(Y') = \frac{t}{1-t} K(GF) - R \quad (15)$$

donde $R = G(Y') - C(Y', Y)$ es el efecto reordenación¹³ y $t/(1-t)$ es el tamaño de la transferencia analizada (t es el valor de la transferencia como proporción de la renta antes de la prestación o subsidio analizado, esto es, el tipo medio de la transferencia). Si este índice es positivo, la transferencia tiene efectos distributivos positivos. Asimismo, siguiendo a Duclos (2000), esta medida puede ser generalizada de la forma siguiente:

$$RS(GF, v) = G(Y, v) - G(Y', v) = \frac{t}{1-t} K(GF, v) - R(v) \quad (16)$$

Los instrumentos presentados en esta sección permiten medir el grado de progresividad (o regresividad) y redistribución del gasto fiscal en pensiones suplementarias en España.

5. Resultados

5.1. El coste fiscal de los incentivos a planes de pensiones suplementarios

La aplicación de los procedimientos y supuestos descritos en el cuatro epígrafe de este trabajo a la Muestra de Declarantes del IRPF indica que el coste presupuestario de las exenciones fiscales de las contribuciones ascendió a alrededor de 1.660 millones de euros en el año 2002 (Tabla 2). Nuestra estimación es sensiblemente superior al pronóstico del gobierno en la Memoria de los Presupuestos Generales del Estado para ese mismo año. Esta discrepancia puede explicarse teniendo en cuenta que el coste estimado por el gobierno se basa en una predicción realizada el año anterior (no en datos de 2002) en un contexto de creciente importancia de las aportaciones a esquemas de previsión complementarios. El valor de los ingresos no recaudados como consecuencia de esta política de incentivos fiscales, es decir, el coste fiscal neto de los subsidios ascendió, de acuerdo con la metodología del valor presente, a alrededor de 1.060 millones de euros, aproximadamente un 0,16% del PIB nacional¹⁴.

Tabla 2. Coste de los incentivos fiscales a planes de pensiones suplementarios (2002)

	Coste (millones de euros)
Coste fiscal de la exención de las aportaciones	1.659,7
Coste fiscal de la exención de los rendimientos	369,1
Impuestos pagados por las prestaciones	968,9
Coste neto de los incentivos fiscales	1.059,9

Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra de Declarantes del IRPF 2002.

¹³ El efecto reordenación es la diferencia entre el índice de concentración de la renta después de la transferencia menos el índice de Gini de la misma variable. Estos índices no son equivalentes si la transferencia (en este caso, el gasto fiscal) modifica la posición relativa de las unidades fiscales en la distribución de la renta.

¹⁴ En la cifra del PIB no se han incluido el País Vasco y Navarra, dado que, como se señaló antes, carecemos de información comparable para estas comunidades. Para poner esta cifra en perspectiva, considérese, por ejemplo, que el gasto social en pensiones no contributivas ese mismo año supuso 1.619 millones de euros de acuerdo con la base de datos BADESPE del Instituto de Estudios Fiscales.

Tabla 3. Contribuyentes, aportaciones y gasto fiscal anual recibido por edad, sexo y estado civil de los individuos que encabezan las unidades fiscales (2002).

<i>Edad</i>	% del total de unidades con aportaciones	% de unidades con aportaciones en cada grupo	Aportación media (€)	Aportación como % de la renta antes de gasto fiscal	Proporción de las aportaciones realizadas (%)	Gasto fiscal medio (€)	Gasto fiscal medio como % de la renta antes de gasto fiscal	Proporción del gasto fiscal recibido (%)
Menos de 25	5,2	2,9	15	0,2	0,3	5	0,1	0,4
25-34	23,9	11,6	91	0,7	7,1	28	0,2	9,7
35-44	23,7	21,8	276	1,6	21,3	74	0,4	25,6
45-54	18,2	30,7	565	2,9	33,4	127	0,7	33,6
55-64	12,6	27,1	805	4,5	33,1	147	0,8	27,1
65 y más	16,4	2,3	90	0,6	4,8	15	0,1	3,6
<i>Sexo</i>								
Hombre	62,3	19,4	367	2,1	74,3	82	0,5	74,2
Mujer	33,1	15,7	229	1,7	24,7	51	0,4	24,8
Desconocido	4,6	4,8	62	0,6	0,9	14	0,1	1
<i>Estado civil</i>								
Soltero	26,6	12,5	153	1,2	13,2	37	0,3	14,5
Casado	63,5	20,1	381	2,2	78,9	84	0,5	77,9
Otros	9,8	14	247	1,6	7,9	53	0,3	7,6
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>17,5</i>	<i>307</i>	<i>1,9</i>	<i>100</i>	<i>68</i>	<i>0,4</i>	<i>100</i>

Notas: En algunas observaciones no se registró ningún sexo. La aportación media y el gasto fiscal medio se han computado incluyendo aquellas unidades con aportaciones y gasto fiscal nulos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra de Declarantes del IRPF 2002.

Tabla 4. Renta, unidades que realizan aportaciones, aportaciones y gasto fiscal anual por nivel de renta antes de gasto fiscal (2002)

	Proporción de la renta (%)	% de unidades con aportaciones en cada grupo	Aportación media (€)	Aportación como % de la renta antes de gasto fiscal	Proporción de las aportaciones realizadas (%)	Gasto fiscal medio (€)	Gasto fiscal medio como % de la renta antes de gasto fiscal	Proporción del gasto fiscal recibido (%)
Quintil I	5,8	2,6	23	0,5	1,5	5	0,1	1,4
Quintil II	12,2	9,1	67	0,7	4,3	13	0,1	3,9
Quintil III	16,6	14,9	131	1	8,5	26	0,2	7,5
Quintil IV	22,8	20,8	229	1,3	14,9	48	0,3	13,9
Quintil V	42,6	40,0	1,085	3,2	70,7	251	0,7	73,3
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>17,5</i>	<i>307</i>	<i>1,9</i>	<i>100</i>	<i>68</i>	<i>0,4</i>	<i>100</i>
10% de mayor renta	27,4	49,7	1,714	3,9	55,8	407	0,9	59,4
5% de mayor renta	17,8	55,4	2,485	4,4	40,5	601	1,1	43,9
1% de mayor renta	7	61,3	4,4	4	14,3	1,059	1	15,5

Notas: La aportación media y el gasto fiscal medio se han computado incluyendo aquellas unidades con aportaciones y gasto fiscal nulos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra de Declarantes del IRPF 2002.

5.2. Estadística descriptiva de aportaciones y gasto fiscal

La **Tabla 3** recoge las principales características de las unidades fiscales que realizan aportaciones a planes de pensiones suplementarios. Como puede constatarse, alrededor de un 17% de las unidades de tributación contribuyen a este tipo de esquemas de previsión. Asimismo, aquellas unidades encabezadas por personas de mediana edad, hombres e individuos casados concentran la mayor parte de las contribuciones efectuadas y gasto fiscal recibido.

En relación con los aspectos distributivos, pueden destacarse varios aspectos de relevancia (**Tabla 4**). Primero, la probabilidad de realizar aportaciones se incrementa con el nivel de renta. Segundo, la distribución de contribuyentes a planes de pensiones es muy similar a la de la renta antes de gasto fiscal. Tercero, las aportaciones realizadas se concentran en el 20% de unidades de mayor renta, cuyas contribuciones representan dos tercios del total. Por último, el gasto fiscal en incentivos a pensiones suplementarias se distribuye de forma muy parecida a las aportaciones, con el quintil más alto recibiendo el 70% de los subsidios. Esta situación no resulta muy diferente de la que se observa en otros países con más «tradición» en materia de previsión complementaria. Así, por ejemplo, en Irlanda y Reino Unido el quintil más rico recibía el 62 y el 70% del gasto fiscal, respectivamente (Hughes y Sinfield, 2004).

5.3. Regresividad y efectos redistributivos

En la **Tabla 5** se presenta un análisis más técnico basado en el cálculo de los índices de concentración descritos en la cuarta sección del trabajo. Estos resultados van en la línea del análisis anterior: para todos los valores de v considerados (el parámetro que mide el grado de importancia que damos a la parte baja de la distribución de la renta), la concentración de los beneficiarios, las aportaciones y el gasto fiscal son superiores a la concentración de la renta. Mientras que las aportaciones se encuentran distribuidas de forma más desigual que la renta y las unidades que realizan aportaciones, las aportaciones realizadas y el gasto fiscal recibido presentan un grado similar de concentración, dado que las diferencias entre los índices para ambas magnitudes son despreciables y dependen del valor exacto del parámetro v ¹⁵.

Tabla 5. Índices de concentración de la renta, unidades con aportaciones, aportaciones realizadas y gasto fiscal (2002)

	$v = 1,5$	$v = 2$	$v = 4$	$v = 6$
Renta antes de gasto fiscal	0,2502	0,3659	0,5706	0,6656
Unidades con aportaciones	0,2724	0,4202	0,6682	0,7668
Aportaciones	0,4927	0,6623	0,8366	0,8797
Gasto fiscal	0,5176	0,6880	0,8507	0,8870

Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra de Declarantes del IRPF 2002.

¹⁵ Los valores que se han considerado para el parámetro v son los que se presentan con mayor frecuencia en la literatura, aunque es posible seleccionar cualquier valor por encima de la unidad. A modo de ejemplo, pueden consultarse Lerman y Yitzhaki (1985), Wodon y Yitzhaki (2002) y Angel-Urdinola y Wodon (2004).

La **Tabla 6**, que muestra los valores del índice Kakwani y sus generalizaciones, señala que los gastos fiscales en planes de pensiones voluntarios son regresivos¹⁶.

Por su parte, el índice de Reynolds-Smolensky y sus generalizaciones (**Tabla 7**), los incentivos fiscales a planes de pensiones incrementan la desigualdad en la distribución del ingreso. Sin embargo, estos efectos redistributivos son de una entidad muy limitada para todos los valores del parámetro v considerados, debido a que, aunque la regresividad de los gastos fiscales, el valor del subsidio como proporción de la renta antes del gasto fiscal (es decir, t) es muy bajo. El efecto reordenación es despreciable. En otras palabras, los incentivos fiscales son regresivos pero el relativamente pequeño tamaño de las transferencias implica que los cambios en la distribución sean mínimos.

La **Tabla 8** muestra los resultados de la descomposición de la progresividad o regresividad de una transferencia propuesta en el subepígrafe 4.2. Los resultados obtenidos sugieren, en primer lugar, que este gasto no se concentra en las rentas más bajas (es absorbido mayoritariamente por el quintil más alto) y que es internamente regresivo. Así-

Tabla 6. Análisis de la regresividad de los incentivos fiscales a planes de pensiones (2002)

	$v = 1.5$	$v = 2$	$v = 4$	$v = 6$
$G(Y, v)$	0,2502	0,3659	0,5706	0,6656
$C(GF, Y, v)$	0,5176	0,6880	0,8507	0,8870
$K(GF, v)$	-0,2674	-0,3222	-0,2801	-0,2214
$C(GF^*, Y, v)$	0,2724	0,4202	0,6682	0,7668

Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra de Declarantes del IRPF 2002.

Tabla 7. Análisis de los efectos redistributivos de los incentivos fiscales a planes de pensiones (2002).

	$v = 1.5$	$v = 2$	$v = 4$	$v = 6$
$G(Y, v)$	0,2502	0,3659	0,5706	0,6656
$G(Y', v)$	0,2514	0,3673	0,5718	0,6666
$RS(GF, v)$	-0,0012	-0,0014	-0,0012	-0,0010
t	0,0043	0,0043	0,0043	0,0043
$K(GF, v)$	-0,2674	-0,3222	-0,2801	-0,2214
$R(v)$	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra de Declarantes del IRPF 2002.

¹⁶ Para contextualizar esta información, puede mencionarse que la partida de gasto público directo menos progresiva a mediados de los años noventa, la correspondiente a educación universitaria mostraba un índice de Kakwani de 0,009 (Calonge y Manresa, 2001), aunque debe tenerse presente que la base de datos en la que se basa esta información es diferente a la utilizada en este trabajo.

mismo. El efecto asignación es el principal responsable de la regresividad, aunque su relevancia decrece con la importancia que se conceda a la parte baja de la distribución (es decir, con el valor de v).

A la hora de interpretar los resultados del análisis, debe tomarse en consideración que no se incluye a las unidades familiares o individuos que no presentan declaración de la renta.

6. Conclusiones

El objetivo de este trabajo ha sido analizar los efectos distributivos de los incentivos fiscales a planes de pensiones complementarios en España. La evidencia empírica presentada en este trabajo sugiere que este gasto, que representa alrededor del 0,16% del PIB, es regresivo, con el 20% de unidades fiscales de mayor renta concentrando el 70% de los subsidios. Dicha regresividad tiene dos causas: la distribución de las unidades que realizan aportaciones, más concentrada que la distribución de la renta antes del gasto fiscal, y el diseño concreto de los incentivos fiscales, cuya cuantía crece proporcionalmente con las aportaciones, mucho más desigualmente repartidas que la renta. Los efectos redistributivos de estos subsidios son negativos, aunque pequeños. Por estos motivos, sería importante tener en cuenta esta situación a la hora de fomentar la previsión complementaria en el actual formato. Por ejemplo, podrían estudiarse una aportación fija del erario público por cada euro aportado o subsidios cuya cuantía decreciera con la cantidad aportada o la renta del individuo.

Varias líneas de investigación se abren de cara al futuro próximo, entre las que cabría destacar el estudio de los efectos de los planes de pensiones complementarios sobre el ahorro o la economía política de los incentivos fiscales para promover este tipo de esquemas de previsión.

7. Bibliografía

AGULNIK, Philip y LE GRAND, Julian (1998): «Tax relief and partnership pensions», *Fiscal Studies*, vol. 19 (4), págs. 403-428.

Tabla 8. Descomposición de la regresividad de los incentivos fiscales a planes de pensiones (2002).

	$v = 1.5$	$v = 2$	$v = 4$	$v = 6$
Total	-0,2674	-0,3222	-0,2801	-0,2214
%	100	100	100	100
Targeting	-0,0222	-0,0543	-0,0976	-0,1012
%	8	17	35	46
Allocation	-0,2452	-0,2679	-0,1825	-0,1202
%	92	83	65	54

Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra de Declarantes del IRPF 2002.

- ANGEL-URDINOLA, Diego F. y WODON, Quentin (2004): «The impact on inequality of raising the minimum wage», *Labour*, vol. 18 (2), págs. 317-327.
- BARR, Nicholas (1979): «Myths my grandpa taught me», *Three Banks Review*, vol. 124, págs. 27-55.
- BARR, Nicholas (2000): «Reforming pensions: myths, truths, and policy choices», International Monetary Fund, Working Paper n.º 139.
- BARR, Nicholas (2004): *The Economics of the Welfare State*, 4.ª edición, Oxford University Press, Oxford.
- BOLDRIN, Michele, JIMÉNEZ-MARTÍN, Sergi y PERACCHI, Franco (2001): *Sistema de pensiones y mercado de trabajo en España*, Fundación BBVA, Madrid.
- BÖRSCH-SUPAN, Axel y LÜHRMANN, Melanie (2003): «Retirement benefit and pension taxation principles», en Onoratto Castellino y Elsa Fornero (eds.), *Pension Policy in an Integrating Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido, y Lyme, US, págs. 152-172.
- BOSWORTH, Barry y BURTLESS, Gary (2004): «Pension reform and saving», *National Tax Journal*, vol. 57 (3), págs. 703-726.
- BRAÑA, Francisco Javier (1982): «Las políticas de beneficios tributarios: cuestiones técnicas», *Hacienda Pública Española*, vol. 74, págs. 87-114.
- BURMAN, Leonard E., GALE, William L., HALL, Matthew y ORSZAG, Peter (2004): «Distributional effects of defined contribution plans and individual retirement arrangements», *National Tax Journal*, vol. 57 (3), págs. 671-701.
- CALERO, Jorge (2002): «The distribution of public social expenditure in Spain: a general analysis with special reference to age and social class», *Social Policy and Administration*, vol. 45 (5), págs. 443-464.
- CALONGE, Samuel y MANRESA, Antonio (2001): *Incidencia Fiscal y del Gasto Público Social sobre la Distribución de la Renta en España y sus CCAA*, Fundación BBVA, Bilbao.
- CARPIO, Maximino (dir.) y PEINADO, José Luis (coord.) (2000): *El sistema de pensiones, una reforma sin fin*, Pricewaterhouse Cooper, Madrid.
- CESARATTO, Sergio (2005): *Pension Reform and Economic Theory: A Non-Orthodox Approach*, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido, y Lyme, Estados Unidos.
- COWELL, Frank A. (2000): *Measuring Inequality*, 3.ª edición, Oxford University Press, Oxford.
- DEVESA, José-Enrique y DEVESA, Mar (2008): «Desequilibrio actuarial en el sistema de pensiones de jubilación del régimen general», *Revista de Economía Aplicada*, aceptado para su publicación. Disponible en http://www.reve-cap.com/revista/aceptados/devesa_devesa.pdf.
- DILNOT, Andrew y JOHNSON, Paul (1993): «Tax expenditures: the case of occupational pensions», *Fiscal Studies*, vol. 14 (1), págs. 42-56.
- DIRECCIÓN GENERAL DE SEGUROS Y FONDOS DE PENSIONES (2005): «Planes y fondos de pensiones: informe estadístico 2005». Disponible en http://www.dgsfp.mineco.es/docs/internet/Memoria_2005_Fondos/Memoria_2005.pdf.
- DOMÍNGUEZ-BARRERO, Félix y LÓPEZ-LABORDA, Julio (2007): «Why do people invest in personal pension plans?», *Applied Economics*, vol. 39 (9), págs. 1115-1126.
- DUCLOS, Jean-Yves (2000): «Gini indices and the redistribution of income», *International Tax and Public Finance*, vol. 7 (2), págs. 141-162.
- EATWELL, John (1999): «The anatomy of pension crisis», *Economic Survey of Europe*, vol. 3, págs. 57-62.
- ENGEN, Eric M. y GALE, William M. (1997): «Effects of social security reform on private and national saving», en Steven A. Sass y Robert K. Triest (eds.), *Social Security Reform Conference Proceedings: Links to Saving, Investment, and Growth*, Federal Reserve of Boston, Boston, págs. 103-148.
- ENGEN, Eric M., GALE, William M. y SCHOLZ, John K. (1996): «The illusory effects of saving incentives on saving», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10 (4), págs. 113-138.
- ESTEVE, Fernando y MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael (2004): «Mitos y falacias populares en el debate acerca de los sistemas de pensiones», vol. 22 (2), págs. 289-316.
- GIMENO, Juan Antonio (2000): «La incidencia distributiva del gasto público en España», en Rafael Muñoz de Bustillo (coord.), *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo: una perspectiva comparada*, Alianza Editorial, Madrid, págs. 279-322.
- HEMMING, Richard (1998): «Should public pensions be funded?», International Monetary Fund, Working Paper n.º 35.
- HERCE, José Antonio (2004): «Papeles y el debate sobre las pensiones en España 1979-2004», *Papeles de Economía Española*, vol. 100 (2), págs. 52-63.
- HOLZMANN, Robert (2000): «The World Bank approach to pension reform», *International Social Security Review*, vol. 53 (1), 11-34.
- HUGHES, Gerard (2001): «The cost and distribution of tax expenditure on occupational pensions in Ireland», Economic and Social Research Institute, Working Paper n.º 139.

- HUGHES, Gerard (2002): «Private pensions and equity in Ireland and the U.K.», Economic and Social Research Institute, Working Paper n.º 142.
- HUGHES, Gerard y SINFIELD, Adrian (2004): «Financing pensions by stealth: the Anglo-American model and the cost and distribution of tax benefits for private pensions», en Gerard Hughes and Jim Stewart (eds.), *Reforming Pensions in Europe: Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido, y Lyme, Estados Unidos, págs. 163-192.
- JIMENO, Juan Francisco (2002): «Demografía, empleo, salarios y pensiones», en Joaquín Aureoles y Elena Manzanera (coords.), *Cuestiones clave de la economía española: perspectivas actuales: 2001*, Ediciones Pirámide, Sevilla, págs. 193-224.
- LAMBERT, Peter J. (2001): *The Distribution and Redistribution of income*, 3.ª edición, Manchester University Press, Manchester.
- LERMAN, Robert I. y YITZHAKI, Shlomo (1985): «Income inequality effects by income source: a new approach and applications to the United States», *Review of Economics and Statistics*, vol. 67 (1), págs. 151-156.
- LÓPEZ GARCÍA, Miguel Ángel (2000): «Pensiones privadas y ahorro agregado», *Hacienda Pública Española*, Número Especial 2000, págs. 279-290.
- LÓPEZ MURPHY, Pablo y MUSALEM, Alberto R. (2004): «Pension funds and national saving», World Bank, Working Paper n.º 3410.
- MACKELLAR, Landis y REISEN, Helmut (1998): «International Diversification of Pension Assets Is No Panacea for Population Aging», IIASA Interim Report IR-98-034, International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg, Austria.
- ORSZAG, Peter R. y ORSZAG, Jonathan (2000): «Would raising IRA contribution limits bolster retirement security for lower- and middle-income families or is there a better way?», Center on Budget and Policy Priorities Working Paper. Disponible en <http://www.cbpp.org/4-12-00tax2.pdf>.
- PENSIONS POLICY INSTITUTE (2004): «Tax relief and incentives for pension saving», Research Paper for Age Concern England. Disponible en <http://www.pensionspolicyinstitute.org.uk>.
- PICOS, Fidel, ANTIQUEIRA, María, PÉREZ, César, MORENO, Alfredo, MARCOS, Carmen y DÍAZ DE SARRALDE, Santiago (2005): «La muestra de declarantes del IRPF de 2002: descripción general y principales magnitudes», Instituto de Estudios Fiscales, Documento de Trabajo n.º 20/05.
- POTERBA, James M., VENTI, Steven F. y WISE, David A. (1996): «How retirement saving programs increase saving», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10 (4), págs. 91-112.
- RUIZ-HUERTA, Jesús (2004): «El déficit de servicios sociales. ¿Qué pasó con el gasto social en España?», *Circunstancia*, vol. 4. Disponible en <http://www.ortegaygasset.edu/circunstancia/numero4/art4.htm>.
- SERRANO, Felipe, GARCÍA, Miguel Ángel y BRAVO, Carlos (2004): *El sistema español de pensiones. Un proyecto viable desde un enfoque económico*, Ariel, Barcelona.
- THOMPSON, Lawrence (1998): *Older and Wiser: The Economics of Public Pensions*, Ashgate, Aldershot.
- WHITEHOUSE, Edward (1999): «The tax treatment of funded pensions», World Bank, Social Protection Discussion Paper n.º 9910.
- WODON, Quentin y YITZHAKI, Shlomo (2002): «Evaluating the impact of government programs on social welfare: the role of targeting and the allocation rules among program beneficiaries», *Public Finance Review*, vol. 30 (2), págs. 102-123.
- WORLD BANK (1994): *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, Nueva York.
- WORLD BANK (1999): «Taxation: The Tax Treatment of Funded Pensions», World Bank Pension Reform Primer n.º 06/99.
- WORLD BANK (2005): *Old-Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reform*, World Bank, Washington, DC.
- YITZHAKI, Shlomo (1983): «On an extension of the Gini index», *International Economic Review*, vol. 24 (3), págs. 617-628.
- YOO, Kwang-Yeol y DE SERRES, Alain (2004): «Tax treatment of pension contribution savings in OECD countries and the net tax cost per unit of contribution to tax-favoured schemes», OECD Economics Department, Working Paper n.º 406.
- ZUBIRI, Ignacio (2003): *El futuro del sistema de pensiones en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.