

El marco fiscal de los planes de pensiones

La necesidad de fomentar el ahorro para la jubilación

INFORME DE OPINIÓN

Agosto 2020



EL MARCO FISCAL DE LOS PLANES DE PENSIONES

La necesidad de fomentar
el ahorro para la jubilación



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

© 2020 INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS
Tel.: 917 820 580
iee@ieemadrid.com
www.ieemadrid.es

Maquetación: D. G. Gallego y Asociados, S. L.
gallego@dg-gallego.com

Agosto 2020

Documento digital PDF

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	5
-------------------------	---

EL MARCO FISCAL DE LOS PLANES DE PENSIONES

La necesidad de fomentar el ahorro para la jubilación

1. Los planes de pensiones en España en el entorno comparado	11
1.1. <i>Características básicas, funciones y comparativa a nivel internacional</i>	11
1.2. <i>El tratamiento fiscal de los planes de pensiones en España y su comparativa con los países de nuestro entorno</i>	21
1.3. <i>La necesidad de favorecer el ahorro-previsión a largo plazo en España</i>	25
1.4. <i>La sostenibilidad del sistema público de pensiones</i>	27
1.5. <i>El marco sociolaboral español</i>	31
2. El debate actual sobre los incentivos fiscales a los planes de pensiones: la aportación de la AIREF.....	33
2.1. <i>La seguridad jurídica y la estabilidad normativa son esenciales para fomentar el ahorro a largo plazo, algo de lo que ha carecido el tratamiento financiero-fiscal de los planes de pensiones</i>	33
2.2. <i>El sistema de incentivos fiscales es similar, aunque menos desarrollado, que el de nuestro entorno comparado</i>	34
2.3. <i>La necesidad de analizar conjuntamente las aportaciones y las prestaciones en los cálculos de impacto presupuestario</i>	35
2.4. <i>Los incentivos fiscales de los planes de pensiones desde la perspectiva de la equidad</i>	35
2.5. <i>Los planes de pensiones desde la perspectiva del ahorrador</i>	38
3. Recomendaciones y propuestas.....	38

RESUMEN EJECUTIVO

España se enfrenta, al igual que el conjunto de economías avanzadas de la UE, a los retos derivados del envejecimiento de la población. Entre las implicaciones socioeconómicas se encuentra el previsible aumento necesario de la tasa de ahorro para la jubilación. Este impulso adquiriría mayor fuerza a través de un marco fiscal de incentivos con vocación de permanencia a lo largo del tiempo, con mayor flexibilidad en la utilización de los instrumentos de previsión y siguiendo las principales pautas de los países de nuestro entorno. Esta es una de las principales conclusiones a las que llega el Instituto de Estudios Económicos (IEE) analizando, de forma comparada, en este Informe de Opinión, la realidad actual de los planes de pensiones, así como las implicaciones del vigente marco fiscal que les afecta.

La extensión de los beneficios que producen los instrumentos de previsión sobre los que se materializaría este ahorro sería generalizada, esto es, afecta al conjunto de la población independientemente de su nivel de renta o riqueza. Es más, al analizar los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística de 2019, publicada este julio, se infiere que más del 80 % de los aportantes se sitúan por debajo del umbral de los 35.000 euros de renta, la mitad de los aportantes no supera los 20.000 euros de renta y casi un 30 % de los aportantes a planes de pensiones tienen rentas inferiores a los 10.000 euros anuales. Por su parte, los aportantes con rentas superiores a 60.000 euros apenas representan el 2,2 % del total.

La relevancia de las aportaciones en todos los tramos de renta evidencia que la concienciación hacia el ahorro a largo plazo es compartida por gran parte de la sociedad con independencia de sus niveles de renta.

Esto es especialmente relevante cuando se constata que los hogares españoles presentan unos niveles de ahorro reducidos en relación con nuestro entorno comparado y su cristalización en vehículos con vocación de planificación a largo plazo, como son los instrumentos de previsión social complementaria, es claramente mejorable desde un punto de vista de una planificación financiero-fiscal eficiente. Junto con lo anterior, se destaca que el factor demográfico es el principal exponente que compromete la actual configuración de nuestro sistema público de pensiones, como ponen de manifiesto los principales organismos internacionales, entre ellos la Comisión Europea, que estima que la tasa de sustitución de dicho sistema caerá en más de 30 puntos en los próximos 50 años.

En este contexto, es necesaria y bienvenida cualquier iniciativa que pueda contribuir a incentivar el ahorro de los españoles y, en particular, en este tipo de instrumentos de planificación para la jubilación que pueda complementar la prestación pública. En este sentido,



se ha de destacar la conveniencia de contemplar, entre otros aspectos, las características socio-laborales que definen a los ahorradores. Por ello, **es una excelente noticia toda medida destinada a fomentar e incentivar los planes de pensiones, una herramienta muy útil que en nuestro país cuenta con un nivel de expansión muy reducido en comparación con el resto de las principales economías avanzadas.**

Como se destaca en el informe, **los beneficios del ahorro instrumentado a través de planes de pensiones son múltiples** y no terminan en la mejora del bienestar del individuo a largo plazo, al complementar su pensión pública y permitirle acercarse su nivel de vida en la etapa de retiro al que disfruta en su vida laboral, sino que los beneficios **se extienden al conjunto de la economía**. Así, si se consigue incrementar el nivel de ahorro nacional, se estará **incrementando el nivel de fondos disponibles para acometer inversiones**, uno de los principales motores del incremento de la productividad a largo plazo, lo que, a su vez, deriva en una mejora de las condiciones de vida de la sociedad.

De igual forma, los instrumentos de previsión social materializados en planes de pensiones, tienen una clara vocación de largo plazo no solo por el objetivo de estos vehículos sino también por su diseño regulatorio. Además, el mayor ahorro canalizado a través de **los mercados financieros permite un mayor desarrollo** de estos, mejorando su liquidez y su funcionamiento, y, en definitiva, dando lugar a una **asignación de capital más eficiente**.

En el informe se observa también que, a diferencia de la economía española, los **sistemas complementarios de la Seguridad Social están muy desarrollados en países de nuestro entorno**, tal y como muestra el volumen del patrimonio de los fondos de pensiones privados y los seguros de vida. El tamaño de los fondos de pensiones con respecto al PIB presenta un rango de variación importante. En aquellos países con sistemas privados de pensiones fuertes, como Holanda, Suiza o el Reino Unido, los fondos de pensiones, con un valor superior al 100 % del PIB, canalizan el ahorro privado y constituyen el principal proveedor de capital a la industria, a la vez que constituyen la parte fundamental de la tasa de sustitución del sistema; sin embargo, **en España no alcanzan el 10 % del valor del PIB**.

Junto con lo anterior, España es uno de los seis países que peor trata los incentivos fiscales a los planes de pensiones dentro del colectivo de los 37 países de la OCDE, ya que nuestros incentivos no llegan al 60 % del promedio de los existentes en este grupo. **En lo que refiere a la UE, cuyo promedio es algo peor que el de la OCDE, el sistema de incentivos fiscales en España se sitúa en el 65 % de la media europea**. En cualquier caso, la distancia se amplía en relación con los países con mejores prácticas de incentivos fiscales de la OCDE y de la UE, ya que Irlanda u Holanda están por encima del 170 % de la media de la OCDE, que es equivalente a un incentivo fiscal tres veces superior al de España.

Los países con peor tratamiento fiscal del rescate, como es el caso español, han de cuidar los incentivos en las aportaciones, especialmente, ya que, en otro supuesto, desaparecería el estímulo fiscal derivado del diferimiento. De hecho, bajo un hipotético supuesto que afortunadamente no parece haberse planteado, de desaparición de los incentivos a la apor-



tación, manteniéndose el actual contexto de tributación de la prestación, estaríamos en un claro caso de doble imposición sobre el ahorro materializado en los planes de pensiones.

Esto es así porque **en ausencia del mecanismo de exención** de las aportaciones, que es, como hemos visto, un diferimiento, **las cantidades aportadas tributarían dos veces**, cuando se generaran (y aportaran al sistema de ahorro-previsión) y cuando se rescataran, **esto es, se produciría una doble imposición**. Por lo tanto, si se eliminara la reducción de la base imponible (exención) de la aportación, habría que modificar la tributación de la parte percibida como prestación en el futuro, de otro modo, para aquellos contribuyentes con tipos marginales altos, cercanos o superiores al 50 %, **nos encontraríamos ante un supuesto de imposición confiscatoria, con tributación real** que se podría situar en el entorno o por encima del 100 %.

El motivo del favorable tratamiento fiscal del ahorro-previsión en tantos países viene motivado por la incuestionable **utilidad del sistema fiscal para impulsar a unos contribuyentes que pueden ser escasamente proclives a tomar una decisión racional en favor del diferimiento de renta**, para que lo hagan. A este respecto el Banco de España, en un trabajo reciente, ha estimado que la respuesta, lo que se denomina elasticidad, de los contribuyentes con relación al marco tributario de las aportaciones a los planes de pensiones oscila entre un 0,75 y un 1,5, o lo que es lo mismo, los ciudadanos son muy sensibles en cuanto a aportar, esto es, a ahorrar, en estos instrumentos en función del marco fiscal.

En esta línea, muchos países optan por focalizar especialmente el incentivo en el momento en que dicho ahorro se efectúa mediante la contribución, lo que hace recomendable ampliar las cantidades que pueden ser objeto de reducción de la base imponible.

Recientemente, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal ha analizado la reducción fiscal en las aportaciones a los planes de pensiones privados en un estudio muy interesante y detallado del que se pueden extraer muchas lecciones, si se analiza en profundidad y se interpreta adecuadamente. Lejos de interpretaciones excesivamente apresuradas, entendemos que las aportaciones realizadas contribuyen a valorar adecuadamente los sistemas de previsión desde un punto de vista fiscal y, es más, a sostener la idea de que el tratamiento fiscal de los mismos ha de ser mantenido, si no mejorado.

En dicho estudio no se ha propuesto la eliminación de este incentivo fiscal, sino que ha señalado que debe replantearse o rediseñarse para ser un mecanismo más eficaz, lo que **da una idea de la importancia que este incentivo tiene en el marco de incentivar el ahorro a largo plazo**.

Se apunta la gran importancia de la seguridad jurídica y la estabilidad en el marco normativo de los productos de ahorro a largo plazo, justo lo que ha faltado en los últimos años. Las reducciones en los límites y el endurecimiento de la tributación de las prestaciones han podido ser factores de desconfianza e incertidumbre acerca del compromiso de los poderes públicos con el ahorro previsional a largo plazo.



La progresiva pérdida de incentivos se ha traducido en una disminución de las aportaciones. Así, en 2007 se eliminó el coeficiente reductor para las prestaciones percibidas en forma de capital, mientras que, en 2016, se minoró la cuantía de la aportación de 10.000 euros a 8.000 euros y se eliminó la ampliación del límite para personas mayores de 50 años.

El sistema de incentivos fiscales de deducción en la base imponible de las aportaciones es el que prevalece en la mayoría de los países de nuestro entorno. Si España se alejara del mismo, sería una excepción dentro de los países de la OCDE.

Asimismo, se reconoce que el incentivo fiscal vigente para los planes de pensiones en España, medido como el valor presente descontado del ahorro fiscal como porcentaje del valor presente de las contribuciones realizadas, es uno de los más reducidos de toda la OCDE, por lo que existe margen de mejora para equipararnos con las mejores prácticas.

De igual forma, se pone de relieve que en aquellos países donde los sistemas de pensiones públicos tienen una elevada tasa de reemplazo el ahorro privado complementario es reducido. Tal es el caso de España, que presenta una de las tasas de reemplazo más elevadas de toda la OCDE.

Como reconoce el propio informe, el coste real para la Administración derivado de este incentivo fiscal, cuando se calcula correctamente, es exiguo. No son los 1.600 millones de euros que se dejan de ingresar por las aportaciones a planes de pensiones, sino **solo 450 millones**, cuando se incorporan en el cálculo los ingresos tributarios relativos a las prestaciones, **por lo que el argumento de que el fomento de la previsión «es costoso para el Estado» no se sustenta cuando se analiza integral y conjuntamente esta cuestión.**

En suma, se llega a la conclusión de que este incentivo fiscal es un mero diferimiento tributario, por lo que es preciso matizar cualquier conclusión que se haga sobre la supuesta regresividad del sistema. Ciertamente, desde la eliminación del coeficiente reductor para rescates en forma de capital, **se trata de un mero diferimiento fiscal** (salvo algunos supuestos de rentas medias o bajas que consiguen descender en la escala de gravamen en la etapa de recepción de las prestaciones). Un diferimiento fiscal **que permite evitar lo que, de otro modo, sería un supuesto de doble imposición**, al gravar las rentas en origen y también en el momento de ser rescatadas.

Quizás el problema radica en presentar este hecho como una prueba del mal funcionamiento del incentivo, cuando, en realidad, el mero diferimiento fiscal es, en sí mismo, atractivo y un incentivo para ahorrar. No cabe duda de que, en general, por el **fenómeno de la preferencia temporal, a igualdad de circunstancias, es preferible pagar los impuestos en un tiempo futuro que abonarlos en el presente.** De hecho, el diferimiento de la tributación **permite generar un efecto financiero «amplificador»**, en la medida en que estos ahorros fiscales presentes (que no totales) sean reinvertidos a lo largo del tiempo.



La supuesta regresividad desaparece cuando se tiene en cuenta toda la vida fiscal del instrumento y el ciclo vital de los individuos. La posible regresividad de las reducciones por aportaciones se compensa por la tributación progresiva de las prestaciones. Precisamente, según el informe, la mayor ventaja fiscal se concentra en las rentas bajas, ya que estos son los que tienen una mayor probabilidad de que la tributación de la prestación se realice a un tipo marginal inferior del que se benefició la reducción de la aportación, lo que hace que **los individuos con menores rentas en la etapa de jubilación sean, precisamente, los que más amplifican su rentabilidad financiero-fiscal por haber ahorrado a través de planes de pensiones.**

Por último, en este Informe de Opinión del IEE se realizan una serie de **recomendaciones** sobre los planes de pensiones que se exponen a continuación.

En lo referente al marco institucional de la previsión social:

- Con carácter general, **ha de abogarse por la seguridad jurídica, con un marco regulatorio estable, predecible y favorable de los instrumentos de previsión a largo plazo.**
- Es fundamental la generalización de metodologías activas de información sobre la pensión esperada, que aporten al conjunto total de los ciudadanos **herramientas suficientes para poder responsabilizarse y tomar, así, mejores decisiones al objeto de garantizarse sus necesidades de ahorro a largo plazo.**
- **Los planes individuales y los planes de empleo son complementarios, por ello el sistema debe simultanear los incentivos a ambos instrumentos.** La construcción de un segundo y tercer pilar mediante algún esquema organizativo capaz de universalizar el ahorro y apoyar al sistema público de pensiones en el cumplimiento de sus objetivos.

En lo referente a la fiscalidad:

- **No se deben reducir, sino mantener, los incentivos fiscales actualmente existentes a los planes de pensiones en España.**
- **De hecho, el IEE considera necesario revisar el sistema para aquellos colectivos cuyas rentas se distribuyen irregularmente, como por ejemplo los autónomos, desarrollando un sistema específico que tenga en cuenta dichas variaciones de renta y, por tanto, considere un periodo plurianual a la hora de establecer los límites en la aportación con derecho a reducción.**
- En cualquier caso, **deben elevarse significativamente los límites de las aportaciones realizadas a favor de los cónyuges sin rentas,** tal y como fija la recomendación 16 del Pacto de Toledo.
- **La tributación de las prestaciones de los planes de pensiones, correspondiente al rendimiento financiero derivado de la gestión del plan, debería tributar como parte de los ren-**



dimientos del ahorro generados a más de un año. Este tratamiento debería aplicarse obligatoriamente también a la parte de esos rendimientos incluidos en las percepciones en forma de renta vitalicia.

- En lo relativo al fomento a los planes de empleo, habría que excluir del cómputo de las bases de cotización a la Seguridad Social las aportaciones a sistemas de previsión social.
- Por último, se debe reinstaurar la deducción fiscal en el Impuesto sobre Sociedades para las aportaciones a sistemas de previsión social.

Palabras clave: planes de pensiones, tributación, ahorro, incentivos fiscales.



EL MARCO FISCAL DE LOS PLANES DE PENSIONES

La necesidad de fomentar el ahorro para la jubilación

1. Los planes de pensiones en España en el entorno comparado

1.1. Características básicas, funciones y comparativa a nivel internacional

Ante el adverso **escenario demográfico** previsto para España, existe un cierto consenso entre instituciones nacionales e internacionales sobre que la **sostenibilidad financiera del sistema público de las pensiones** va a implicar una mayor proporcionalidad entre lo recibido y lo aportado por sus beneficiarios. Como consecuencia, la relación entre la prestación y el último sueldo, que en España es de las más altas de nuestro entorno, inevitablemente va a tenerse que ver afectada.

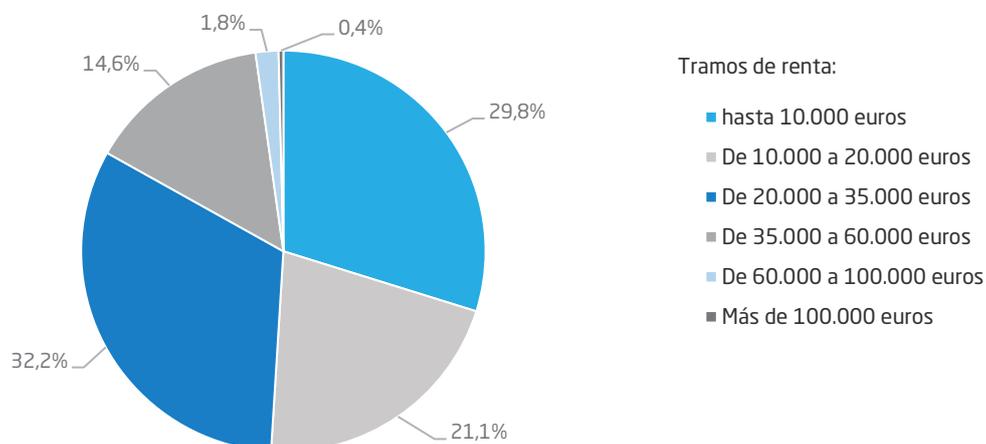
En este contexto nadie negará que resulta **necesario incentivar e impulsar la previsión social complementaria en España**. Este impulso en su carácter individual debe basarse en su naturaleza voluntaria y valorarse, a su vez, desde la perspectiva de la complementariedad de las prestaciones de la Seguridad Social. El impulso adquiriría mayor fuerza a través de un marco fiscal de incentivos con vocación de permanencia a lo largo del tiempo, con mayor flexibilidad en la utilización de los productos y siguiendo las principales pautas de los países de nuestro entorno.

La previsión social complementaria **se extiende por un amplio conjunto de la sociedad, en cuanto a sus niveles de renta se refiere**. En contra de lo extendido, los planes de pensiones no son un producto dirigido exclusivamente a los colectivos de mayor renta. Tal y como se comprueba a continuación, **los individuos** posicionados en los deciles con **menor renta** también **suscriben planes de pensiones y realizan aportaciones a los mismos**.

Así resulta al analizar los microdatos de la **Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística de 2019, publicada este julio**, de la que se infiere que **más del 80 % de los aportantes se sitúan por debajo del umbral de los 35.000 euros de renta, la mitad de los aportantes no supera los 20.000 euros de renta y casi un 30 % de los aportantes a planes de pensiones tienen rentas inferiores a los 10.000 euros anuales. Por su parte, los aportantes con rentas superiores a 60.000 euros apenas representan el 2,2 % del total**.



GRÁFICO 1

Distribución por tramos de renta de los aportantes a los planes de pensiones en 2019

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2019 (INE).

La relevancia de los colectivos con menores rentas en el sistema de planes de pensiones también se pone de manifiesto al analizar el esfuerzo relativo de estos aportantes, medido como el volumen de aportaciones realizadas en proporción a la renta. De este modo, se observa que las aportaciones del tramo de menos de 10.000 euros de renta suponen, en media, cerca del 30 % de dicha renta (127 euros al mes). El siguiente tramo de renta (de 10.000 a 20.000 euros) también muestra un notable esfuerzo, aunque menor, de casi el 8 %. Por otro lado, el tramo de rentas más altas (más de 100.000 euros) es el que tiene un menor esfuerzo relativo, del 2,8 %. Es verdad que en las rentas bajas el peso del mínimo exento puede estar distorsionando las ratios relativas, pero **la relevancia de las aportaciones en todos los tramos de renta evidencia que la concienciación hacia el ahorro a largo plazo es compartida por gran parte de la sociedad con independencia de sus niveles de renta.**

Tramo de renta	Aportación mensual media	% Aportación/renta
hasta 10.000 euros	126,8	30 %
De 10.000 a 20.000 euros	98,9	7,8 %
De 20.000 a 35.000 euros	127,6	5,7 %
De 35.000 a 60.000 euros	199,1	5,5 %
De 60.000 a 100.000 euros	370,4	6,1 %
Más de 100.000 euros	376,8	2,8 %

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2019 (INE).

De la **Encuesta Financiera de las Familias**, que elabora el Banco de España, se **obtienen conclusiones similares del interés de estos instrumentos para todos los colectivos con independencia de sus recursos**. Sobre el total de activos financieros, los planes de pensiones son uno de los activos que menos varía su peso en función del percentil de renta o riqueza¹. Así, en relación con su riqueza en activos financieros, para **los hogares por debajo del percentil 40 de renta, los planes de pensiones suponían, en el año 2017, un 13,2 %, frente al 16,2 % que representaban en los hogares situados por encima del percentil 90**. Además, mientras que los hogares por debajo del percentil 40 de renta vieron aumentar el peso de los planes de pensiones en sus activos financieros con respecto al año 2014, en el caso de los hogares por encima del percentil 90 este peso disminuyó.

Los beneficios del ahorro instrumentado a través de planes de pensiones no terminan en la mejora del bienestar del individuo a largo plazo, al complementar su pensión pública y permitirle acercarse su nivel de vida en la etapa de retiro al que disfruta en su vida laboral, sino que los beneficios **se extienden al conjunto de la economía**. Así, si se consigue incrementar el nivel de ahorro nacional, se estará **incrementando el nivel de fondos disponibles para acometer inversiones**, uno de los principales motores del incremento de la productividad a largo plazo, lo que, a su vez, deriva en una mejora de las condiciones de vida de la sociedad².

Los instrumentos de previsión social materializados en planes de pensiones tienen una clara vocación de largo plazo no solo por el objetivo de estos vehículos sino también por su diseño regulatorio (restricciones a la retirada de fondos con carácter anticipado a la jubilación). Además, el mayor ahorro canalizado a través de **los mercados financieros permite un mayor desarrollo** de estos, mejorando su liquidez y su funcionamiento, y, en definitiva, dando lugar a una **asignación de capital más eficiente**.

Por otro lado, como desarrollaremos más adelante, **el tratamiento fiscal de los planes de pensiones no es, en puridad, un beneficio fiscal, sino un mero diferimiento tributario**, por lo que **no se produce pérdida neta de recaudación de ingresos tributarios, más bien al contrario**. La imposición de la renta aplicada a las aportaciones no se produce en el momento presente, sino en el momento futuro. Más aún, la recaudación puede ser, incluso, superior a la que se hubiera obtenido sin el diferimiento, ya que todos los rendimientos generados (los beneficios obtenidos por la revalorización del plan de pensiones hasta el momento de su retirada) tributan dentro de la escala general de gravamen, a pesar de que su naturaleza es la de rendimientos del ahorro (que, en condiciones normales, tributan según una escala reducida con tipos muy inferiores a la general).

Además, debe tenerse en cuenta que, **como inversor institucional, los fondos de pensiones suponen un comprador sólido y con vocación de largo plazo, de deuda pública española**, lo que facilita la financiación del Tesoro. Se ha estimado que los seguros de vida y los

¹ BANCO DE ESPAÑA (2019), «Encuesta financiera de las familias (EFF) 2017: métodos, resultados y cambios desde 2014». *Artículos analíticos. Boletín Económico* 4/2019.

² OCDE (2018), «Financial Incentives and Retirement Savings».



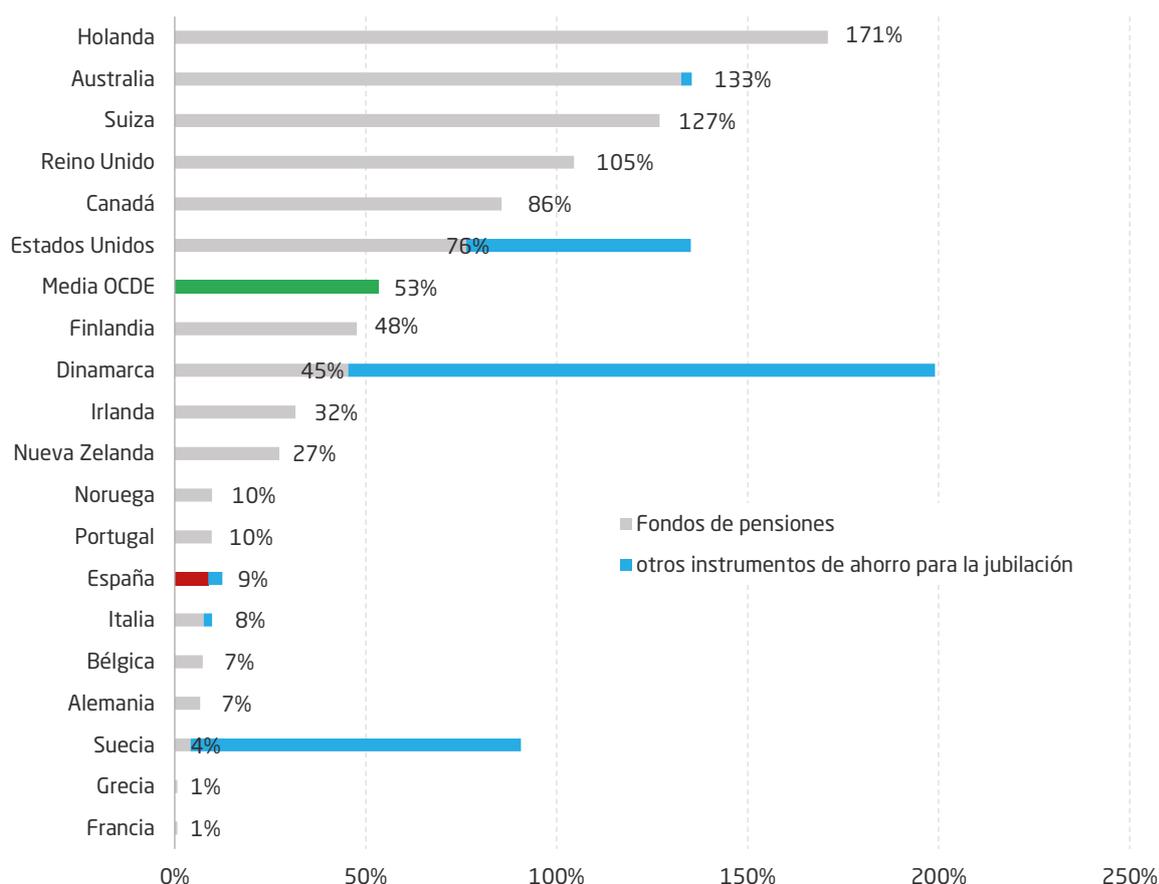
fondos de pensiones tienen invertidos de un orden de cerca de ciento setenta mil millones de euros en la deuda pública española, inversión que no es de carácter especulativo y que ayudó significativamente en los años de la crisis financiera cuando la mayor parte del capital extranjero dejó de comprar deuda pública española.

Los **sistemas complementarios de la Seguridad Social** están **muy desarrollados en países de nuestro entorno**, tal y como muestra el volumen del patrimonio de los fondos de pensiones privados y los seguros de vida. El tamaño de los fondos de pensiones con respecto al PIB presenta un rango de variación importante. En aquellos países con sistemas privados de pensiones fuertes, como Holanda, Suiza o el Reino Unido, los fondos de pensiones, con un valor superior al 100 % del PIB, canalizan el ahorro privado y constituyen el principal proveedor de capital a la industria, a la vez que constituyen la parte fundamental de la tasa de sustitución del sistema; sin embargo, **en España no alcanzan el 10 % del valor del PIB.**

GRÁFICO 2

Patrimonio en instrumentos de ahorro para la jubilación 2018

(% s. PIB)



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de datos de la OCDE.

Como se ha mencionado con anterioridad, las **elevadas tasas actuales de sustitución y reemplazo del sistema público pueden incidir** como un factor explicativo de esta menor provisión de recursos destinado al ahorro en este tipo de instrumento de previsión por parte de los hogares en la economía española. Ahora bien, las **bajas tasas de ahorro de las familias**, así como su **mayor materialización en otro tipo de activos financieros**, las particulares **condiciones laborales de los ocupados** y, muy especialmente, la **escasez de incentivos fiscales** que actúen eficazmente sobre la acumulación de este tipo de activos financieros, determinan el **peso reducido sobre el PIB de estos en España**.

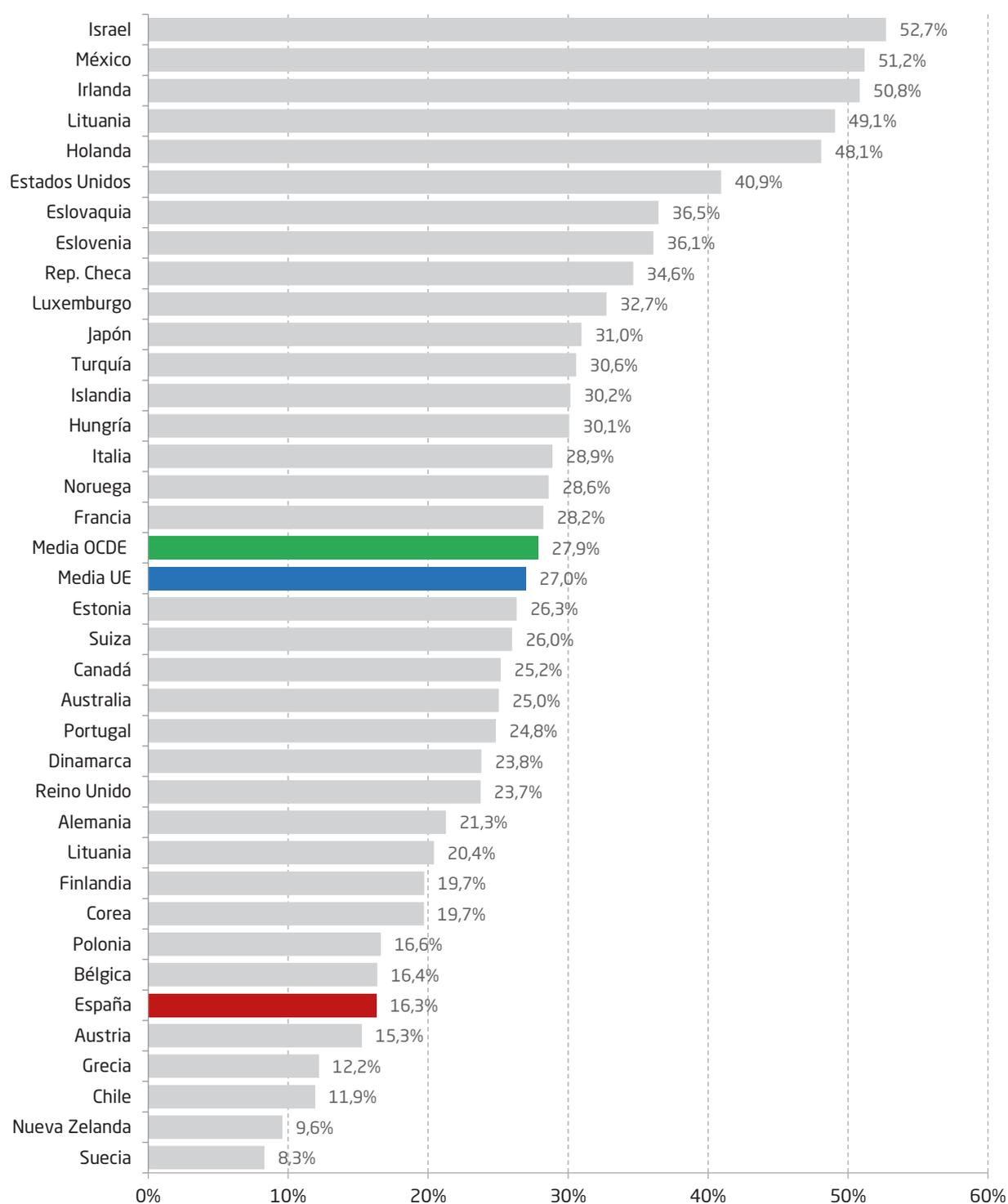
El **esquema del tratamiento de las aportaciones en España** es similar al de la mayoría de los países de la OCDE, que consideran las aportaciones a planes de pensiones como un salario diferido y, por ello, las **eximen de gravamen mediante la reducción de la base imponible** y consideran **también exentos los rendimientos del fondo** cuando son generados, **trasladando la tributación al momento en que dichas aportaciones y rendimientos son recibidas** por el partícipe como prestación del sistema, pero además, y a diferencia con España, muchos de ellos eximen parcialmente de tributación o tienen un tratamiento ventajoso fiscalmente para las prestaciones futuras, por lo que cualquier análisis del incentivo fiscal debe hacerse teniendo en cuenta conjuntamente las aportaciones y las prestaciones. En este sentido, la OCDE ha estimado este monto conjunto de incentivos fiscales como porcentaje del valor de dichas aportaciones y resulta que España **queda muy por debajo de los promedios de la UE y de la OCDE**, que se sitúan cerca del 28 % de ventaja fiscal sobre el importe aportado, mientras que en España es solo del 16 %.



GRÁFICO 3

Incentivo fiscal de aportaciones a planes de pensiones para contribuyentes en la media de ingresos en 2018

(% del valor de las aportaciones)



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de datos de la OCDE, «Financial Incentives and Retirements Savings 2018».

Con este indicador de ventajas fiscales estimado por la OCDE en el IEE hemos construido un indicador propio para cuantificar la posición relativa de los distintos países con relación a la media de la OCDE. Los resultados se presentan en el Gráfico 4. **España es uno de los seis países que peor trata los incentivos fiscales a los planes de pensiones dentro del colectivo de los 37 países de la OCDE, ya que nuestros incentivos no llegan al 60 % del promedio de los existentes en este grupo. En lo que refiere a la UE, cuyo promedio es algo peor que el de la OCDE, el sistema de incentivos fiscales en España se sitúa en el 65 % de la media europea. En cualquier caso, la distancia en relación con los países con mejores prácticas de incentivos fiscales de la OCDE y de la UE es muy superior, ya que Irlanda u Holanda están por encima del 170 % de la media de la OCDE, que es equivalente a un incentivo fiscal tres veces superior al de España.**

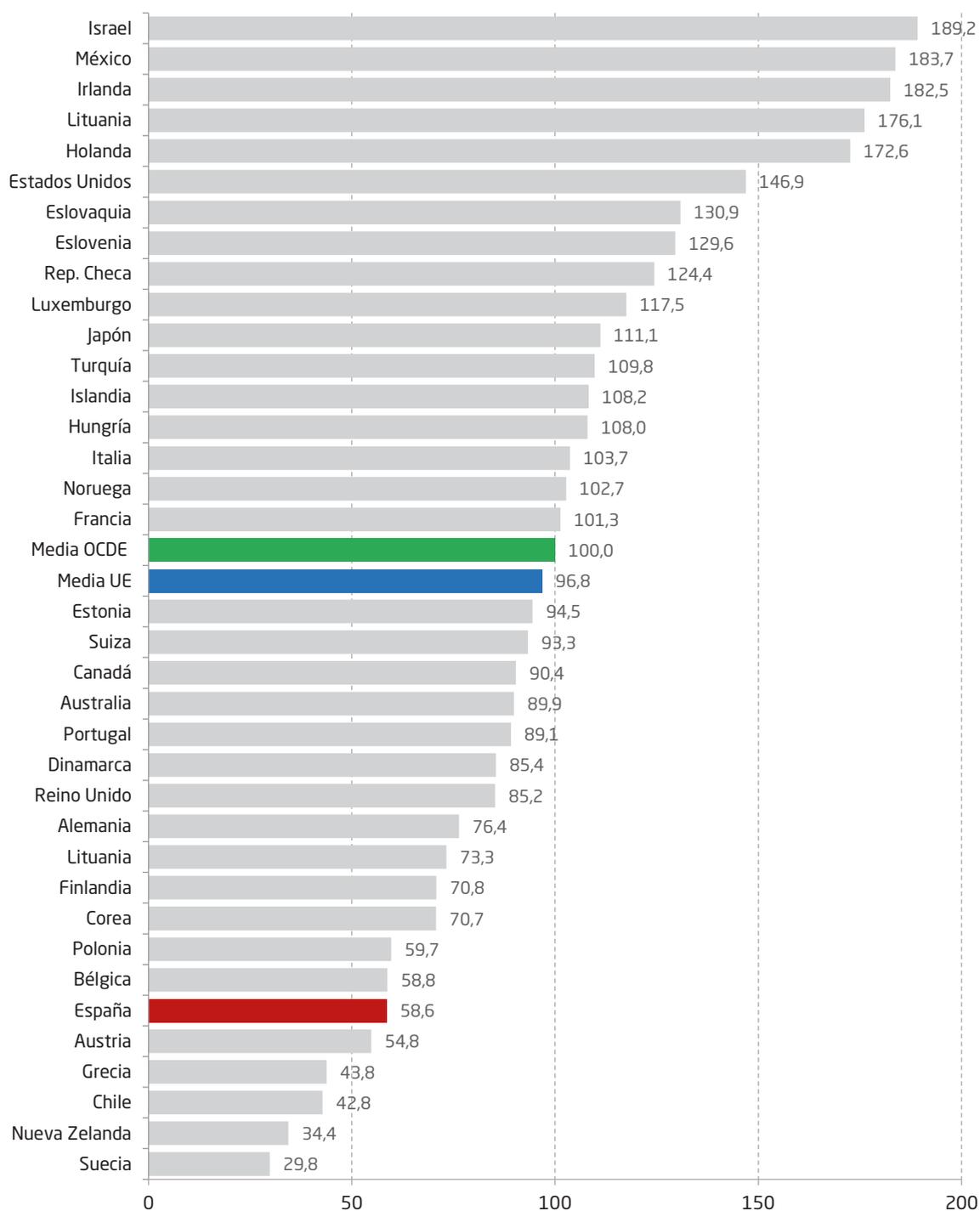
Más adelante se realiza un análisis más detallado de los sistemas de incentivos por países; no obstante, se ha de destacar que **el tratamiento fiscal de los planes de pensiones difiere**, en gran medida, entre estos, ya que en algunos la **ventaja está en la aportación, otros en el rescate y otros en ambos supuestos**, y por ello no se debe valorar de forma descontextualizada una parte del sistema sin tener en cuenta el resto vigente en cada país. Así, por ejemplo, **en España el rescate no tiene ningún tipo de ventaja fiscal** entendida como un tipo de tributación inferior a los rendimientos del trabajo. Por ello, sería conveniente, a la hora de realizar cualquier tipo de conclusión, desenfocar la atención exclusiva a las aportaciones, lo que normal, y erróneamente, se hace cuando se analiza esta cuestión. De esta forma, **los países con peor tratamiento fiscal del rescate, como es el caso español, han de cuidar especialmente los incentivos en las aportaciones, ya que, de otra forma, desaparecería el estímulo fiscal derivado del diferimiento. De hecho, bajo un hipotético supuesto que afortunadamente no parece haberse planteado de desaparición de los incentivos a la aportación, manteniéndose el actual contexto de tributación de la prestación, estaríamos en un claro caso de doble imposición sobre el ahorro materializado en los planes de pensiones.**



GRÁFICO 4

Incentivo fiscal de aportaciones a planes de pensiones para contribuyentes en la media de ingresos en 2018

(Promedio OCDE=100)



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de datos de la OCDE, «Financial Incentives and Retirement Savings 2018».

El análisis de los planes individuales de pensiones no puede aislarse de la regulación existente en cada país para los sistemas de previsión de empleo instrumentados en el marco de las empresas. El supuesto es que ambos sistemas son complementarios y no sustitutivos, como erróneamente se plantea en ocasiones, pero, en cualquier caso, en los países en los que los planes de empleo no se han desarrollado adecuadamente, como es el caso de España, resulta más necesario tener un marco regulatorio adecuado para los planes individuales de pensiones. De todas maneras, cualquier planteamiento dirigido a **incentivar la previsión social complementaria individual y empresarial no puede separarse del análisis del sistema público de pensiones**, tanto desde la perspectiva de la complementariedad de las prestaciones, como de la condición de las empresas como agentes financiadores mayoritarios de este sistema y su repercusión sobre los costes empresariales.

La coexistencia de planes de previsión individuales y de empresa en muchos **países desarrollados** no es casualidad, sino el resultado de haber entendido la importancia del ahorro y la **necesidad de fomentar la previsión social en las diferentes opciones disponibles**, ampliando lo máximo posible el abanico de oportunidades para el ahorrador.

Los planes individuales **aportan una flexibilidad a sus partícipes que no pueden ofrecer los planes de empleo**, ya que el partícipe de un plan individual puede movilizar los derechos consolidados a otro plan cuando lo desee, mientras que, en los planes de empleo, esa posibilidad suele estar vinculada a la extinción del contrato laboral del partícipe. Los planes individuales **permiten una mayor adecuación a las necesidades y perfil de riesgo del partícipe** frente a los planes de empleo, ya que estos últimos están formados por un grupo de partícipes cuyo perfil de riesgo y horizonte temporal puede ser heterogéneo y que, sin embargo, han de compartir política de inversión.

Por otra parte, **hay perfiles de ahorradores que tienen un acceso más difícil**, cuando no imposible, a **los planes de empleo**, por no estar objetivamente encuadrados en un colectivo fácilmente perimetral y reconocible, como es la plantilla de una empresa. Tanto autónomos como trabajadores independientes, microempresarios, servicio doméstico, amas de casa, etc., no pueden fiar sus proyectos de ahorro a esquemas colectivos de muy difícil instrumentación, control y seguimiento. **En España**, de hecho, esta realidad se ha extendido incluso al **mundo de la pequeña y mediana empresa**, para la que se diseñó la solución de la creación de planes de empleo de promoción conjunta que, sin embargo, han tenido muy corto recorrido.

Por su parte, los **planes de pensiones de empleo** también complementan a los planes individuales. Así, la **información acerca de los flujos de entradas y salidas** que maneja el gestor del fondo en el caso de la modalidad de empleo, precisamente por esa menor flexibilidad previamente mencionada, reviste, en principio, **menos incertidumbre** que en el caso de los planes individuales. De este modo, el gestor debería poder prever mejor las necesidades de tesorería para afrontar las salidas de fondos o las entradas de capital con las que realizar nuevas inversiones, lo que **mejora la eficiencia en la asignación de recursos**. A su vez, los planes de pensiones de empleo cuentan con una Comisión de Control del Fondo, integrada por representantes de los partícipes, beneficiarios y promotor, lo que da lugar a una **mayor supervisión**

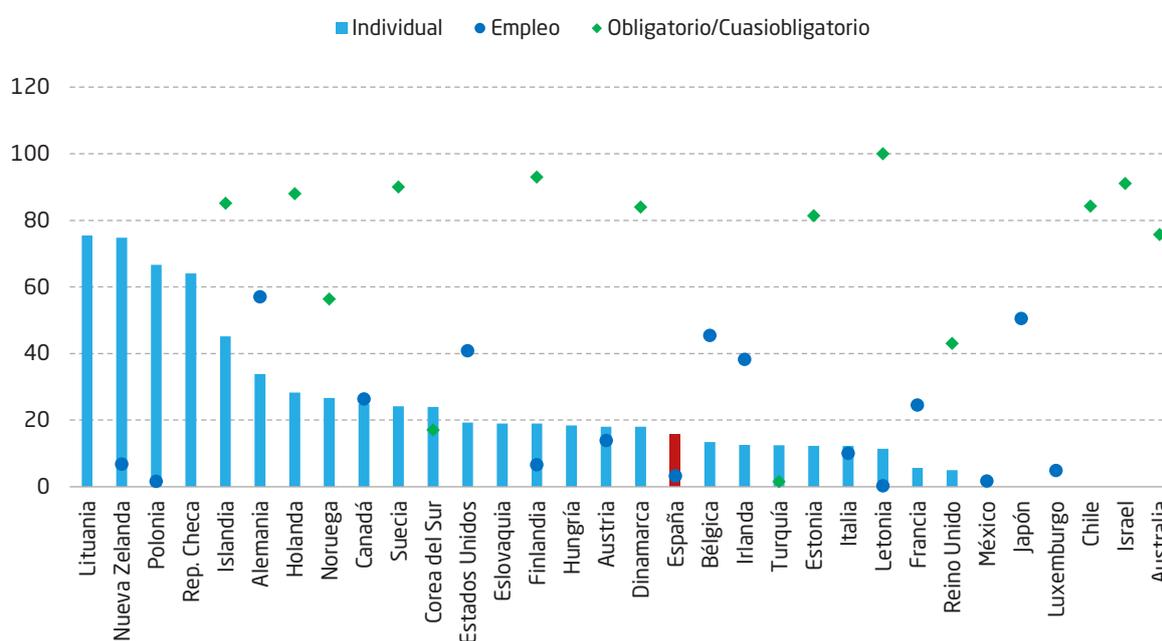


del funcionamiento y la actividad del fondo, que puede redundar en que esta se lleve a cabo de un modo más eficaz. Por último, no hay que olvidar que el aseguramiento colectivo es **más eficiente en materia de costes**, por cuanto puede aprovechar evidentes economías de escala.

En definitiva, **tanto los planes individuales como los planes de empleo, aunque comparten características, tienen sus propias especificidades, por lo que no debe plantearse el debate en términos de productos sustitutivos sino complementarios**. No en vano, la mayoría de los sistemas de pensiones de nuestro entorno comparado funcionan con la convivencia de incentivos para ambos tipos de instrumentos. En ocasiones, incluso aunque el plan de pensiones de empleo tiene un carácter obligatorio o cuasi-obligatorio, y una cobertura virtualmente total, el plan de pensiones individual voluntario muestra también unos niveles de cobertura de la población trabajadora nada desdeñables, y, en todo caso, más elevados que en el sistema español. Los planes de empresa son un instrumento con un fuerte potencial de crecimiento en España y es deseable que así suceda, pero ello requiere del mantenimiento del apoyo actual a los planes individuales, ya que los complementan³ otorgándoles mayor flexibilidad, mejor adecuación a los perfiles de riesgo y cobertura a un mayor número de colectivos.

GRÁFICO 5

Cobertura de los sistemas privados de pensiones (% población en edad de trabajar)



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de datos de la OCDE.

Notas: Los datos proceden del Informe «Pensions at a Glance» de 2017. Existe una versión posterior de 2019 pero no permite la desagregación para España, por lo que, a efectos comparativos, se usa la versión anterior. El sistema del Reino Unido, representado como obligatorio, es, en realidad, un sistema de auto-enrolment.

³ AHUMADA CARAZO, R. M. (2003), *Los planes de pensiones de empleo e individuales. Aspectos clave de la toma de decisiones*. Harvard Deusto Finanzas y Contabilidad, ISSN 1134-0827, N.º 51, pp. 62-69.

1.2. *El tratamiento fiscal de los planes de pensiones en España y su comparativa con los países de nuestro entorno*

El **tratamiento fiscal de los planes y fondos de pensiones es crítico** para realizar, o potenciar, el cambio desde un sistema de pensiones basado en el primer pilar, o pensiones públicas del sistema de la Seguridad Social, a otro en el que el segundo y tercer pilar (pensiones privadas de planes de empresa o individuales) tengan un peso superior. Frente a la extendida opinión de que las aportaciones a planes y fondos de pensiones tienen beneficios o incentivos fiscales en nuestro país, es necesario aclarar que, **más que incentivos, lo que se obtiene al realizar las aportaciones es un diferimiento de pago de impuestos**, puesto que a la exención en el momento de realizar las aportaciones (mediante la reducción en la base imponible) sucederá la tributación en el futuro, cuando se cobren las prestaciones, concepto que tributará como renta del trabajo (incluyendo dentro de estas rentas, también, los rendimientos generados que no tributarán a los tipos reducidos de la renta del ahorro).

Por lo tanto, **ha de considerarse el tratamiento fiscal conjunto a la hora de analizar la fiscalidad de este tipo de instrumentos de inversión, es decir, incluir en el análisis no solo el régimen fiscal de las aportaciones al plan sino también el de las cantidades percibidas cuando se hacen efectivos los derechos consolidados en el mismo.**

Actualmente, **en España**, las **aportaciones** realizadas por el partícipe en un plan de pensiones, incluyendo las contribuciones del promotor que le hubiesen sido imputadas en concepto de rendimiento del trabajo, podrán **reducirse** en la base imponible general del IRPF de dicho partícipe, con un **límite de 8.000 euros anuales**. En cuanto a **las cantidades percibidas por los partícipes, se consideran rendimientos del trabajo** a todos los efectos y se integran en la base imponible general del IRPF por el importe total percibido (incluyendo tanto el retorno del capital invertido como los rendimientos obtenidos por el plan).

Es de señalar que **la recuperación de la inversión a través del cobro de las prestaciones no solo no goza de ningún beneficio fiscal en España, sino que está discriminada con respecto a otras fuentes de renta, ya que:**

- En el caso de que **la prestación percibida** lo sea en forma de capital (es decir, de una vez), también **se integrará en la base imponible general como rendimiento del trabajo, sin que tenga la consideración de renta irregular**, como se reconocía en el pasado, por lo que, para las nuevas aportaciones posteriores a 2006, no puede deducirse en un 30 %, a los efectos de su integración en la base imponible, lo que es posible para el resto de las rentas irregulares (generadas en un plazo superior a 2 años).

Los rendimientos obtenidos por el plan (es decir, la parte de la prestación recibida que no se corresponde con las aportaciones realizadas) también tributa como **renta del trabajo** (a la escala normal de gravamen) y **no como lo que realmente es, renta del ahorro (que tributaría a un tipo de gravamen menor).**



Como coinciden en la prestación tanto rentas irregulares del trabajo como rentas del ahorro, en la práctica se podrían gravar ambas partes bien como renta irregular del trabajo, o bien como renta del ahorro, lo que **no resulta razonable es que se graven como rendimiento regular del trabajo unos rendimientos que son irregulares y que, además, en parte corresponden a rendimientos del ahorro**. Por ello, **en un marco para reforzar el incentivo fiscal a los planes de pensiones en España se debería recuperar, al menos, un tratamiento diferenciado ventajoso a las prestaciones como, de hecho, hacen muchos países de la OCDE**.

El tratamiento fiscal de los planes de pensiones no se ha entendido debidamente y ha sido objeto de varias reformas que han ido en la línea contraria de fomentar el ahorro a largo plazo. Así, aparte de la eliminación del coeficiente reductor como renta irregular de las nuevas aportaciones posteriores a 2006, en la última reforma de 2015 se limitaron las aportaciones con derecho a deducción a 8.000 euros; hasta entonces el límite estaba en los 10.000 euros anuales que subían a 12.500 euros para mayores de 50 años. Simplemente actualizando estas cuantías con la inflación acontecida desde entonces los actuales topes de cantidades aportadas con derecho a reducción se situarían en torno a los 12.000 euros, con carácter general, y los 15.000 euros para mayores de 50 años.

Dentro del colectivo de los **países más desarrollados**, las combinaciones de tributación se explican por una gran mayoría de países (entre ellos España) que optan por **esquemas EET** (Exención en el momento de la aportación, Exención en el momento del rendimiento financiero, Tributación de la Prestación).

Esto es así porque, **en ausencia del mecanismo de exención**, que es, como hemos visto, un diferimiento, **las cantidades aportadas tributarían dos veces**, cuando se generaran (y aportarían al sistema de ahorro-previsión) y cuando se rescataran; **esto es, se produciría una doble imposición**. Por lo tanto, si se eliminara la reducción de la base imponible (exención) de la aportación, habría que modificar la tributación de la parte percibida como prestación en el futuro, de otro modo, para aquellos contribuyentes con tipos marginales altos, cercanos o superiores al 50 %, **nos encontraríamos ante un supuesto de imposición confiscatoria, con tributación real** que se podría situar en el entorno o por encima del 100 %.



FISCALIDAD DE PLANES Y FONDOS DE PENSIONES A NIVEL INTERNACIONAL (año 2019)

PAÍSES UE	APORTACIONES	RENDIMIENTOS DEL FONDO	PRESTACIONES
Alemania	Exento	Exento	Sujeto a Tributación - Exención o Deducción Fiscal
Austria	Sujeto a tributación - Exención o Deducción Parcial	Exento	Sujeto a Tributación - Exención o Deducción Fiscal
Bélgica	Exento Crédito Fiscal	Exento	Sujeto a Tributación - Exención o Deducción Fiscal
Dinamarca	Exento	Sujeto a Tributación - Tributación Parcial (15 %)	Sujeto a Tributación
España	Exento	Exento	Sujeto a Tributación
Finlandia	Exento	Exento	Sujeto a Tributación
Francia	Exento	Exento	Sujeto a Tributación - Exención o Deducción Fiscal
Grecia	Exento	Exento	Sujeto a Tributación
Holanda	Exento	Exento	Sujeto a Tributación
Irlanda	Exento	Exento	Sujeto a Tributación - Exención o Deducción Fiscal
Italia	Exento	Sujeto a Tributación - Tributación Parcial (12,5 %)	Exención o Deducción Fiscal
Luxemburgo	Exento	Exento	Sujeto a Tributación
Polonia	Exento	Exento	Sujeto a Tributación
Portugal	Exento Crédito Fiscal	Exento	Sujeto a Tributación - Exención o Deducción Fiscal
Reino Unido	Exento	Exento	Sujeto a Tributación
Rep. Checa	Sujeto a tributación-Subsidio Estatal	Exento	Sujeto a Tributación- Exención o Deducción Fiscal
Eslovaquia	Exento	Exento	Sujeto a Tributación (15 %)
OTROS PAÍSES	APORTACIONES	RENDIMIENTOS DEL FONDO	PRESTACIONES
Canadá	Exento	Exento	Sujeto a Tributación
Corea	Exento	Exento	Sujeto a Tributación - Exención o Deducción Parcial
Estados Unidos	Exento	Exento	Sujeto a Tributación
Japón	Exento	Exento	Sujeto a Tributación - Exención o Deducción Parcial
México	Exento	Exento	Sujeto a Deducción - Exención o Deducción Parcial
Noruega	Exento	Exento	Sujeto a Tributación
Suiza	Exento	Exento	Sujeto a Tributación
Turquía	Exento	Exento	Exento

Fuente: OCDE (2019), «Financial incentives for funded private pensions plans», *Country profiles*.



En la mayor parte de los países desarrollados se establecen importantes estímulos fiscales adicionales para impulsar las aportaciones, tanto en el sistema de empleo como en el individual, de los que **España carece**. En concreto, medidas de este tipo están vigentes en Alemania, Austria, Australia, República Checa, Hungría, Islandia, Italia, Polonia, Nueva Zelanda y Estados Unidos en diversos porcentajes, mientras que en España carecemos de dichos incentivos⁴.

El motivo de este tratamiento fiscal del ahorro-previsión en tantos países viene motivado por la incuestionable **utilidad del sistema fiscal para impulsar a unos contribuyentes que pueden ser escasamente proclives a tomar una decisión racional en favor del diferimiento de renta, para que lo hagan. A este respecto, el Banco de España, en un reciente trabajo⁵, ha estimado que la respuesta, lo que se denomina elasticidad, de los contribuyentes con relación al marco tributario de las aportaciones a los planes de pensiones oscila entre un 0,75 y un 1,5, o, lo que es lo mismo, los ciudadanos son muy sensibles en cuanto a aportar, esto es a ahorrar, en estos instrumentos en función del marco fiscal.**

En esta línea, muchos países optan por focalizar especialmente el incentivo en el momento en que dicho ahorro se efectúa mediante la contribución, lo que hace recomendable ampliar las cantidades que pueden ser objeto de reducción de la base imponible para colectivos con mayor presencia de rentas irregulares, tales como los autónomos desarrollando un sistema específico que tuviera en cuenta dichas variaciones de renta y, por tanto, considerara un periodo plurianual a la hora de establecer los límites en la aportación con derecho a reducción.

Si es deseable la aportación de los contribuyentes a sistemas de ahorro-previsión e incluso más necesaria ahora que nunca, debido a la previsible evolución de la tasa de reemplazo del sistema público de pensiones, solo cabe como respuesta la ampliación o, en el peor de los casos, el mantenimiento de los incentivos fiscales y nunca su reducción o limitación. Un ejemplo al respecto es el caso de Alemania, país que, en el marco de la denominada Reforma Schröder de las pensiones, concluyó que las rentas bajas y las personas de determinado perfil social difícilmente se verían atraídas por una ventaja fiscal EET, por lo que procedieron a crear unos productos, las «Riester-Rente», y decidieron subsidiar el ahorro a través de los mismos, con la sola condición de que el ciudadano hiciese una aportación previa. Este movimiento se produjo más o menos en el mismo momento en el que, en un entorno muy parecido, se planteaba en el Reino Unido a través de un programa piloto denominado «Savings Gateway». Ambas experiencias nos demuestran lo equivocado de plantear que, como el tratamiento fiscal no tiene la eficiencia esperada, debe ser modificado sustancialmente a peor.

⁴ OECD (2017), «Pensions at a Glance 2017», *OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, París.

⁵ ALMUNIA, M. y LÓPEZ-RODRÍGUEZ, D. (2019), «The elasticity of taxable income in Spain: 1999-2014», *Documento de Trabajo* N.º 1924. Banco de España.



1.3. La necesidad de favorecer el ahorro-previsión a largo plazo en España

Los hogares españoles presentan unos niveles de ahorro reducidos en relación con nuestro entorno comparado y su cristalización en vehículos con vocación de planificación a largo plazo, como son los instrumentos de previsión social complementaria, es claramente mejorable desde un punto de vista de una planificación financiero-fiscal eficiente.

En este contexto, es necesaria y bienvenida cualquier iniciativa que pueda contribuir a incentivar el ahorro de los españoles y, en particular, en este tipo de instrumentos de planificación para la jubilación que pueda complementar la prestación pública. En este sentido, se ha de destacar la conveniencia de contemplar estos aspectos, junto con las características socio-laborales que definen a los ahorradores. Por ello, es una excelente noticia toda medida destinada a fomentar e incentivar los planes de pensiones, una herramienta muy útil que, en nuestro país, cuenta con un nivel de expansión muy reducido en comparación con el resto de las principales economías avanzadas.

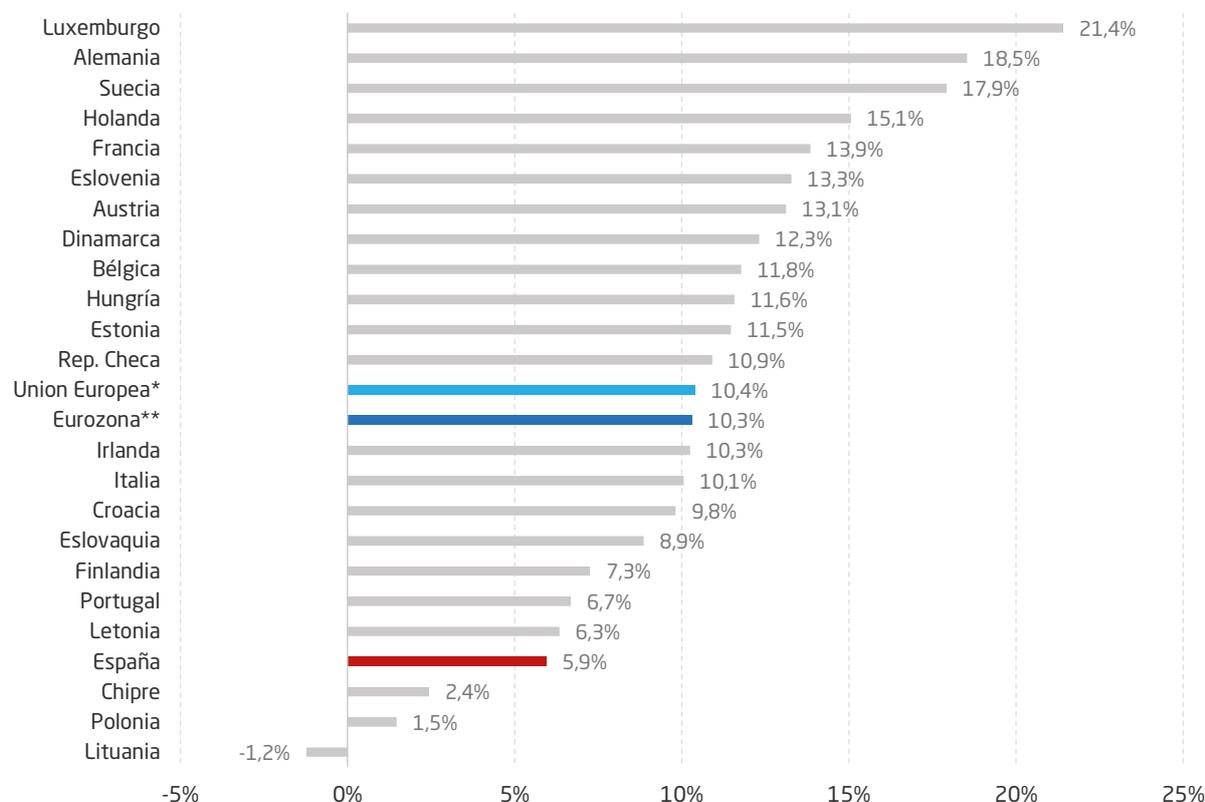
La función del ahorro en la economía es determinante para el progreso y el bienestar, dada la relación que existe entre este agregado con la inversión y, por lo tanto, con el crecimiento de la productividad y la posibilidad de mantener y aumentar los niveles de la actividad económica y el empleo a lo largo del tiempo. A su vez, en el corto plazo, el ahorro nacional, como suma de los saldos de las familias, empresas, instituciones financieras y sector público, determina el saldo por cuenta corriente, así como las necesidades de financiación de la economía. Entre las múltiples funciones que cumple el ahorro en una sociedad, se encuentra la de facilitar un consumo estable a lo largo del ciclo de vida del individuo, ahorrando en las etapas intermedias de generación de rentas para la posterior jubilación.

En general, España presenta unas tasas de ahorro reducidas con relación a nuestro entorno comparado, una situación que es especialmente alarmante en el caso del ahorro de los hogares. La tasa de ahorro de los hogares españoles se ha mantenido en las últimas décadas sistemáticamente por debajo de la del conjunto de la Unión Europea y de las principales economías que la conforman, situándose a la cola de la UE, en una tendencia que se ha agravado desde la pasada crisis financiera. De hecho, aunque en 2018 y 2019 la situación ha mejorado algo, el registro de 2017 (5,54 %), es el más bajo de toda la serie histórica desde 1995. Este menor ahorro tiene su reflejo, en gran medida, en un reducido nivel de ahorro financiero. Con datos para la eurozona, los hogares españoles aparecen en el puesto 13 en activos financieros per cápita, y en el puesto 10 en activos financieros con relación a la renta disponible.



GRÁFICO 6

Tasa de ahorro de los hogares en 2018
(% sobre la renta disponible)



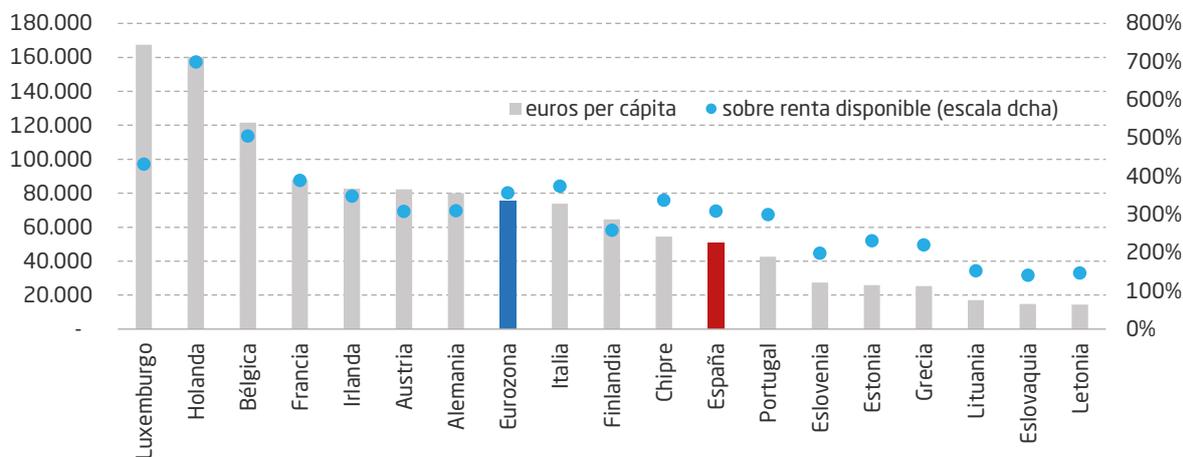
Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de datos de Eurostat.

* Promedio sin Malta, Grecia, Bulgaria y Rumanía, para los que no hay datos disponibles.

** Promedio sin Malta y Grecia, para los que no hay datos disponibles.

GRÁFICO 7

Activos financieros de los hogares en 2018



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de datos del Banco Central Europeo.

Nota: No hay datos para Malta.

En España existe una **notable proporción** de estos activos financieros materializados en **efectivo y depósitos**, muy superior a otros países europeos. El ahorro a través de estos instrumentos es muy legítimo y cumple importantes funciones de coordinación en la estructura económica, al tiempo que otorga seguridad a corto plazo al tenedor, proporcionándole la utilidad de mantenerse líquido. Sin embargo, en no pocas ocasiones, de esta **situación subyace una ausencia de planificación financiera**, que es el resultado de la combinación de una falta de educación financiera, con la falta de incentivos, ya sea por las elevadas tasas de sustitución que promete el sistema público (y la ausencia de información sobre si estas se podrán mantener el tiempo) o por la **falta de fomento, mediante un correcto tratamiento fiscal, de otros instrumentos de ahorro a largo plazo**, como pueden ser los de Previsión Social Complementaria, esto es, planes de pensiones individuales y de empleo.

1.4. La sostenibilidad del sistema público de pensiones

El Sistema Público de Pensiones de la Seguridad Social es actualmente deficitario y su evolución, desde el superávit observado antes de la crisis económica, del 2,2 % del PIB en 2007, es **ciertamente preocupante**. Este deterioro se debe, sobre todo, a un incremento del gasto en pensiones contributivas (en % del PIB), **como resultado del incremento de la tasa de dependencia, el aumento de la tasa de sustitución de las pensiones y la caída de la tasa de empleo**.

Sin embargo, el problema **no es solo coyuntural** motivado por la crisis, ya que el sistema público de pensiones español se enfrenta, como los del resto de los países desarrollados, a un aumento significativo de la longevidad, lo que está teniendo un impacto directo en el sistema de pensiones, impacto que **se incrementará en el futuro**.

En este sentido, las previsiones de distintas instituciones internacionales concluyen que **el sistema público no será capaz de mantener la actual tasa de sustitución** sin recurrir a otras medidas de reforma que no supongan, a medio y largo plazo, una disminución del crecimiento económico y de la creación de empleo, o el desincentivo de inversiones tanto nacionales como, sobre todo, extranjeras. **La reforma del sistema de pensiones planteadas por estos organismos debe aportar cambios significativos dirigidos a obtener un sistema equilibrado, sostenible e incentivador del empleo**. En este sentido, las reformas planteadas van encaminadas a la sostenibilidad del sistema público de pensiones, resultando fundamental el principio de contribución. Es decir, se refuerza la relación entre la contribución realizada y la prestación recibida. De igual forma, señalan, como factores importantes, la racionalización de los procesos de gestión, control y seguimiento de prestaciones de la seguridad social y el aumento de la colaboración público-privada, así como el desarrollo e **incentivación de los planes privados de pensiones como complementarios a sistema público**.

Actualmente, **el sistema público de pensiones español tiene una de las tasas de sustitución más elevadas de toda la OCDE**. Incluso aunque se incorporen en el cálculo el resto de los pilares de previsión social en aquellos países donde están plenamente desarrollados, España,



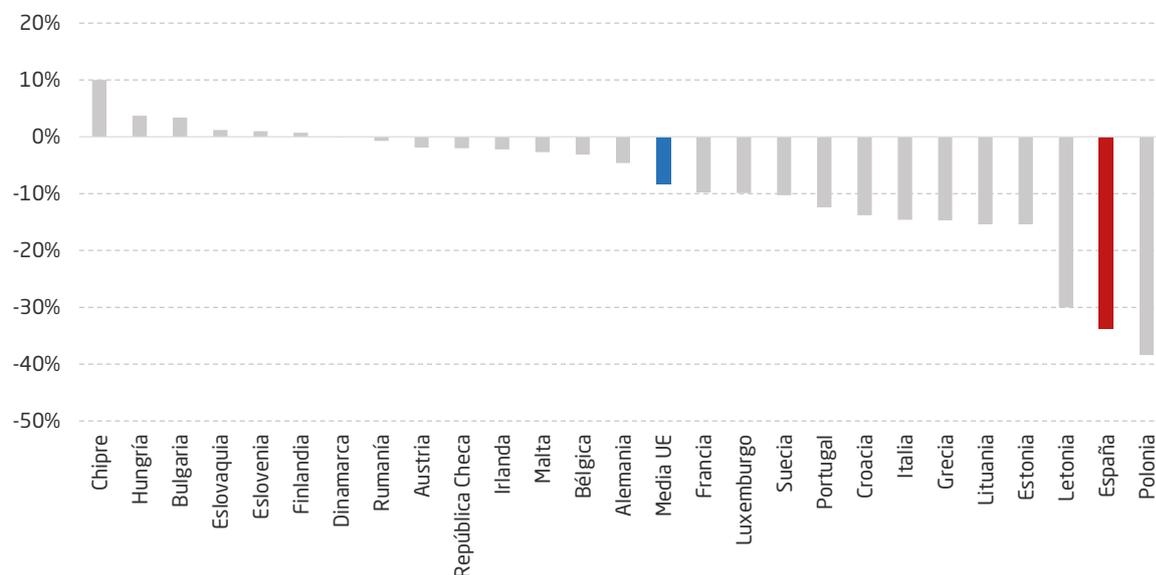
donde, a diferencia de otros países, estos pilares tienen un alcance limitado, sigue apareciendo como uno de los sistemas más generosos en términos relativos.

Estas tasas de reemplazo han podido favorecer a los actuales beneficiarios del sistema, pero las mismas están condicionadas a futuro ante **la tendencia demográfica prevista**, con una mayor longevidad y unas tasas de natalidad reducidas, lo que nos conduce a un notorio proceso de envejecimiento de la población y a un incremento de la tasa de dependencia. El fenómeno de la longevidad es una gran noticia, cada vez vivimos más años, sin embargo, **supone un problema para un sistema público de pensiones**, como el español, con una tasa de sustitución tan elevada y con una necesidad de recursos creciente.

La propia **Comisión Europea** estima que **la tasa de sustitución del sistema público de pensiones español**, medida como la primera pensión recibida entre el último salario cobrado en la vida laboral, será una de las que más se reduzca de aquí al **2070**, año en el que esta se situaría en torno al **45 %** (desde el 78 % de 2016). Por tanto, **para poder mantener el nivel de vida previo a la jubilación, se debería favorecer un mayor desarrollo**, tal y como sucede en la mayoría de los países de nuestro entorno, del **segundo y tercer pilar de la previsión social complementaria**.

GRÁFICO 8

Tasa de reemplazo de los sistemas públicos de pensiones (Tasa de variación %, 2016-2070)



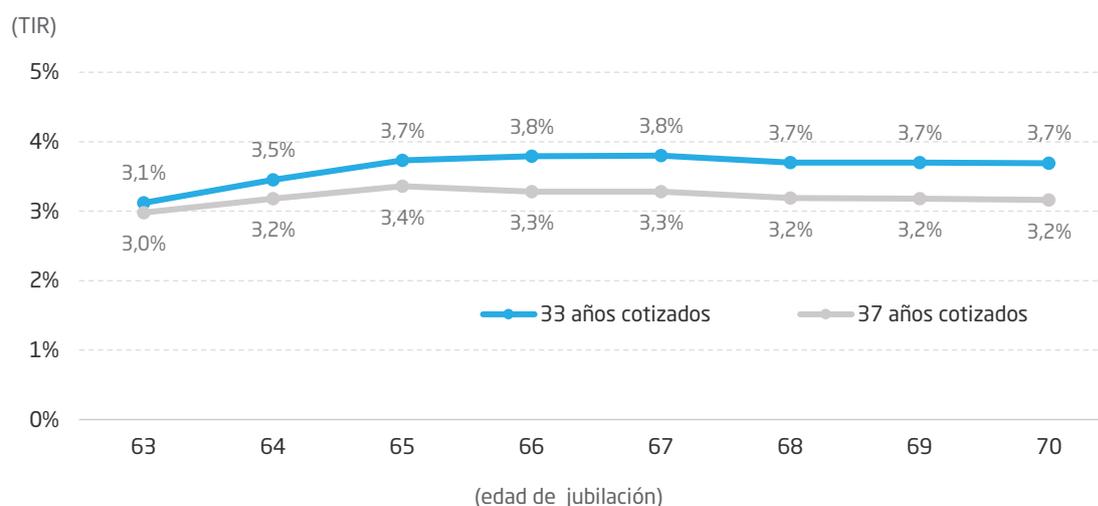
Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de datos de la Comisión Europea (Ageing Report 2018).

El **sistema español de pensiones tiene una singularidad, que es su elevada tasa interna de retorno (TIR)**. Esto quiere decir que, contemplada la carrera del trabajador y jubilado en su totalidad, el sistema tiende, por el efecto combinado de su falta de proporción actuarial y el desplazamiento de la esperanza de vida, a dar prestaciones cuyo valor actual superan a las



aportaciones. Una de las características del sistema español, además, es que esta circunstancia se presenta en la práctica totalidad de los perfiles de beneficiarios. Así, la TIR obtenida por un beneficiario se sitúa entre el 3 % y el 3,7 % en función de los años cotizados y la edad de jubilación, niveles muy superiores a los de nuestro crecimiento potencial (que podría estar en torno al 1,5 %-2 %) y a los de la TIR de los bonos soberanos (por ejemplo, el bono español a 30 años ofrece una rentabilidad del 1,1 %).

GRÁFICO 9

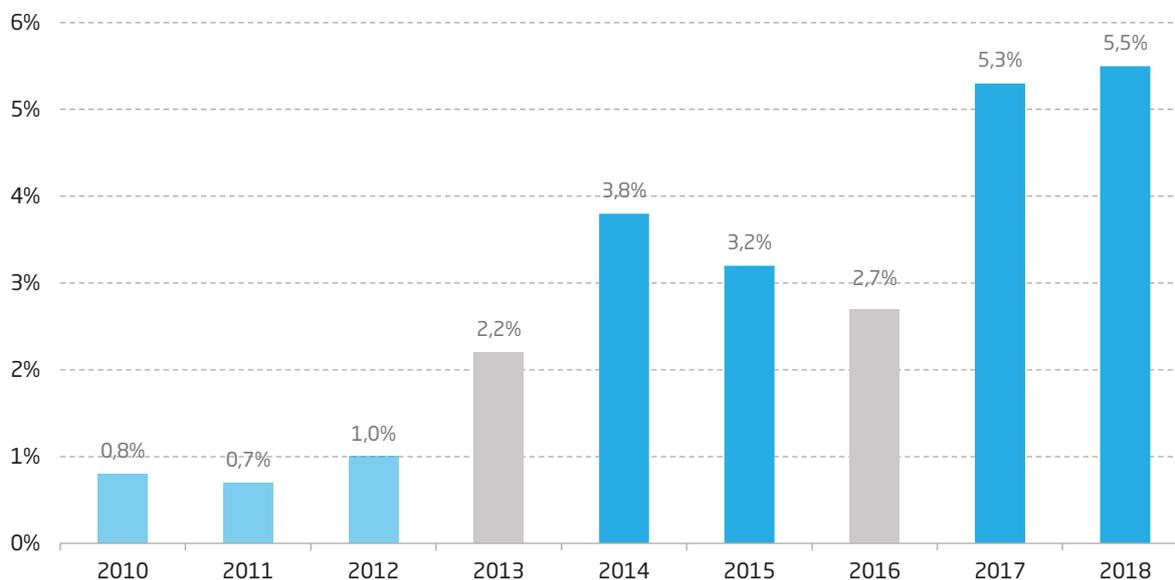
Tasa Interna de Retorno del sistema público de pensiones

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de datos del Informe del Instituto de Actuarios Españoles sobre la situación de la Seguridad Social Española (2019).

Como consecuencia de este fenómeno surgen las **tensiones en el sistema de pensiones en materia de sostenibilidad**. El denominado indicador E10, que delimita el crecimiento promedio del PIB necesario para que el sistema termine un periodo medio (diez años) con equilibrio en su fondo de reserva, ha ido creciendo progresivamente, y muy deprisa, en los últimos años. Tan es así que, en 2018, se situaba en el 5,5 %, esto es, que **la economía debería crecer en términos reales un 5,5 % de forma sostenida durante diez años para conseguir el equilibrio del sistema**, un supuesto del todo punto irrealizable e incompatible con la verdadera capacidad de crecimiento real de la economía española, que podría situarse, como ya se ha mencionado previamente, en torno al 1,5 %-2 %.

GRÁFICO 10

Tasa de crecimiento del PIB de equilibrio del sistema de reparto en diez años (% anual en términos reales)



Fuente: Devesa, E., Devesa, M., Domínguez, I., Encinas, B., García, M. A. y Meneu, R., 2018, «Índice de Revalorización de las Pensiones, Factor de Sostenibilidad y poder adquisitivo de las pensiones de jubilación»⁶.

En este sentido, parece razonable buscar otras fuentes de financiación, incentivando el ahorro privado, para lo que el tratamiento fiscal de los planes y fondos de pensiones es crítico, de cara a realizar o potenciar el cambio desde un sistema de pensiones basado en el primer pilar, o pensiones públicas del sistema de la Seguridad Social, a otro en el que el segundo y tercer pilar (pensiones privadas de planes de empresa o individuales) tengan también protagonismo.

No se trata de realizar una crítica al sistema público de pensiones, que cumple una función esencial en nuestra sociedad de bienestar, sino de poner de relieve la importancia de configurar soluciones que puedan complementar, precisamente para favorecer su sostenibilidad, suficiencia y resiliencia ante el nuevo escenario. Un ejercicio que, de un modo u otro, han venido haciendo distintos organismos tanto nacionales como internacionales.

El Banco de España llama a explorar, en un contexto como el descrito, la posibilidad de extender el papel del ahorro privado para la jubilación, que complemente las prestaciones del actual sistema público de pensiones⁷, al tiempo que señala el reducido peso que tienen en la actualidad el pilar voluntario que complementa al sistema público de pensiones en España⁸.

⁶ Véase https://www.uv.es/pensiones/docs/sistema-publico-pensiones/E10_2018.pdf

⁷ HERNÁNDEZ DE COS, P., JIMENO, J. F. y RAMOS, R. (2017), «El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma». *Documentos Ocasionales*, N.º 1701. Banco de España.

⁸ BANCO DE ESPAÑA (2018), *Informe Anual*. Capítulo 4: «Consecuencias Económicas de los Cambios Demográficos».

De igual modo, la OCDE⁹ insiste en **la importancia de los planes privados de pensiones**, tanto de empleo como individuales, como parte de la configuración de un sistema de pensiones que asegure el bienestar de todos en la etapa de jubilación.

A su vez, **la Comisión Europea** en el Libro Blanco titulado «Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles» pone de manifiesto el **importante papel de complementariedad que puede ejercer el tercer pilar de planes individuales en el sistema de pensiones**. Tan es así, que ya se ha aprobado el Reglamento (UE) 2019/1238 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativo a un producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP), que pretende avanzar en la reducción de la fragmentación del mercado de planes de pensiones individuales a nivel europeo. La Comisión Europea insta a los Estados miembros a extender los incentivos fiscales que conceden a los productos individuales nacionales a este producto paneuropeo, una muestra más del reconocimiento de la importancia que tienen los incentivos fiscales, y el tercer pilar en sí mismo, como complemento del sistema de pensiones.

1.5. El marco sociolaboral español

El **marco sociolaboral español** presenta dos características que se han de **tener en cuenta** a la hora de diseñar cualquier estrategia de **extensión de la previsión social complementaria**. Por una parte, se ha de considerar el importante papel que en la ocupación representan **los autónomos y trabajadores independientes**, así como el fuerte componente de **trabajadores por cuenta ajena** encuadrados en **unidades empresariales de tamaño reducido**.

La consideración de estos dos factores es muy relevante porque estos colectivos tienen más dificultades de acceso a soluciones de esquemas de ahorro conjuntas, como pueden ser los planes de empleo, y, por tanto, dependen, en buena medida, de los sistemas de planes individuales para instrumentar su previsión social complementaria.

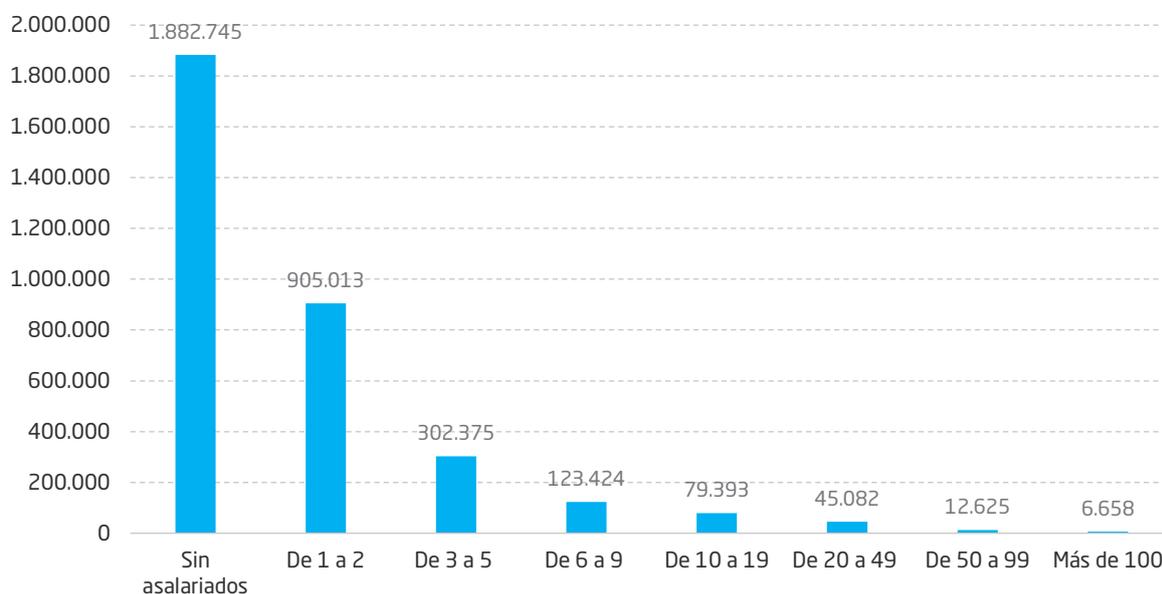
Composición de los ocupados 2019	Miles
Trabajador por cuenta propia	3.101,0
Empleador	954,7
Empresario sin asalariados o trabajador independiente	2.045,5
Miembro de una cooperativa	25,5
Ayuda en la empresa o negocio familiar	75,3
Asalariados: Total	16.670,5

Fuente: EPA.

⁹ OCDE (2019), «Pensions at a Glance 2019», *OECD and G20 indicators*.



GRÁFICO 11

Empresas por estrato de asalariados

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de datos del DIRCE (INE).

De igual forma, otras fuentes estadísticas, tales como la Encuesta de Condiciones de Vida, muestran que, aunque el peso de los trabajadores por cuenta ajena es el más importante en las aportaciones a planes de pensiones, hay otros **colectivos de partícipes de planes individuales con un protagonismo relevante**. Este tipo de ahorradores, por sus condiciones sociolaborales, no pertenecen a grupos fácilmente perimetrales, como puedan ser los asalariados, y **no tienen posibilidad de acceder a otro tipo de instrumentos de previsión complementaria**, como aquellos basados en esquemas de previsión conjunta. Este es el caso de aquellas personas que prestan servicios del hogar y los autónomos que, como se observa en el siguiente Cuadro, entre los partícipes de planes de pensiones, su aportación es muy relevante. Por este motivo, es importante contar con un sistema específico que tenga en cuenta las variaciones de renta de los autónomos y, por tanto, considerar un periodo plurianual a la hora de establecer los límites en la aportación con derecho a reducción. De forma complementaria, el impulso de los planes de empleo requeriría la exclusión del cómputo de las bases de cotización a la Seguridad Social, las aportaciones a los sistemas de previsión social y reinstaurar la deducción fiscal en el Impuesto sobre Sociedades para las aportaciones a los mismos.



Distribución de las personas que aportan a planes de pensiones individuales

Tramo de renta	Menos de 10.000 euros	De 10.000 a 20.000 euros	De 20.000 a 35.000 euros	De 35.000 a 60.000 euros	De 60.000 a 100.000 euros	Más de 100.000 euros
Asalariados	5,3 %	16,5 %	28,3 %	13,3 %	1,3 %	0,4 %
Trabajadores por cuenta propia	12,2 %	2,7 %	1,4 %	0,5 %	0,1 %	0,0 %
Resto (labores del hogar, jubilados, parados...)	12,4 %	2,0 %	2,5 %	0,8 %	0,4 %	0,0 %

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de vida 2019 (INE).

2. El debate actual sobre los incentivos fiscales a los planes de pensiones: la aportación de la AIREF

Recientemente, la **Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF)** ha publicado la **segunda fase de su Spending Review** para la evaluación del gasto público, en el que ha analizado, entre otras cuestiones, la reducción fiscal en las aportaciones a los planes de pensiones privados¹⁰. Se trata de un estudio muy interesante y detallado sobre esta cuestión y del que se pueden extraer muchas lecciones, si se analiza en profundidad y se interpreta en su conjunto y no de forma aislada o sesgada.

Cabe destacar que **esta institución no ha propuesto la eliminación de este incentivo fiscal**, sino que ha señalado que debe replantearse o rediseñarse para ser un mecanismo más eficaz. Por tanto, que la máxima autoridad independiente en evaluación del gasto público no abogue por su eliminación, da una idea de la **importancia que este incentivo tiene en el marco de fomento del ahorro a largo plazo**.

2.1. La seguridad jurídica y la estabilidad normativa son esenciales para fomentar el ahorro a largo plazo, algo de lo que ha carecido el tratamiento financiero-fiscal de los planes de pensiones

De igual modo, el informe también **apunta a la gran importancia de la seguridad jurídica y la estabilidad en el marco normativo** de los productos de ahorro a largo plazo, ya que estos requieren de un comportamiento prolongado y estable por parte de los ahorradores. Sin embargo, en los últimos años hemos asistido a lo contrario, a cambios continuos en los límites o en los criterios de rescate, que generan desconfianza sobre el producto y pueden mermar el grado de cumplimiento final del objetivo que persigue el incentivo. Es decir, que **se reconoce como un primer factor que puede explicar por qué los incentivos fiscales no tienen una me-**

¹⁰ AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIREF, 2020), «Evaluación del Gasto Público 2019». *Estudio Beneficios Fiscales*.



jor eficacia o alcance, la incertidumbre y desconfianza generada por los constantes cambios normativos que han acaecido en el tratamiento financiero-fiscal de este tipo de productos.

Del informe también se desprende que **la progresiva pérdida de incentivos se ha traducido en una disminución de las aportaciones**. Así, en 2007 se eliminó el coeficiente reductor por irregularidad para las prestaciones percibidas en forma de capital, de forma que, por las aportaciones realizadas a partir de esa fecha, se tributa por el 100 % de la cantidad rescatada; mientras que, en 2016, se minoró la cuantía de la aportación de 10.000 euros a 8.000 euros y se eliminó la ampliación del límite para personas mayores de 50 años. Es cierto que el descenso de las aportaciones a planes de pensiones acaecido a partir de 2008 pudo estar asociado, en parte, a los cambios normativos mencionados, pero también a la fuerte crisis económica que tuvo lugar en esos años; sin embargo, la disminución que se produce a partir del año 2016, en plena recuperación económica, ha de estar necesariamente vinculada con esa reducción normativa de los incentivos fiscales.

Pero el estudio va más allá y pone el foco en **la reducción por rescate** en forma de capital, eliminada en el año 2007, para conocer si ha tenido un efecto negativo en las aportaciones. Las conclusiones a las que llega son que, efectivamente, **la pérdida de este incentivo fiscal supone una caída de las aportaciones de entre el 14 % y el 21 %**, en función de la muestra utilizada, con respecto a la aportación media. Además, el impacto habría sido mayor en las rentas medias y medias-altas, pero no en las rentas muy altas.

2.2. El sistema de incentivos fiscales es similar, aunque menos desarrollado, que el de nuestro entorno comparado

El informe de la autoridad fiscal, con base en la OCDE, pone de manifiesto, como ya se hizo con anterioridad en este informe, que **el sistema de incentivos fiscales usado en España es el que prevalece en la mayoría de los países de nuestro entorno**. Se trata, como ya se ha expuesto en un epígrafe previo, del sistema EET, es decir, con aportaciones exentas (Exempt), con rendimientos exentos (Exempt) y con prestaciones gravadas (Taxed). Así pues, la evidencia comparada pondría de manifiesto que se trata de uno de los sistemas de incentivos más eficaces. **La diferencia radica**, como señala acertadamente la AIREF, **en que en la mayoría de estos países que aplican el sistema EET, se contempla también una reducción en el momento del rescate** (es decir, en la propia T), pero no en España, donde este mecanismo fue derogado, como se ha indicado anteriormente.

Además, esta institución, utilizando cálculos de la OCDE, reconoce, al igual que el IEE, que **la ventaja fiscal de los planes de pensiones en España**, medida como el valor presente descontado del ahorro fiscal como porcentaje del valor presente de las contribuciones realizadas, es **una de las más reducidas de toda la OCDE**, por lo que existe margen de mejora para equipararnos con las mejores prácticas.



El estudio **pone de relieve**, como ya se ha hecho a lo largo de este informe, que en aquellos países donde los **sistemas de pensiones públicos** tienen una **elevada tasa de reemplazo el ahorro privado complementario es reducido**. Tal es el caso de España, que presenta una de las tasas de reemplazo más elevadas de toda la OCDE. No obstante, y como ya se ha expuesto con anterioridad, los principales organismos internacionales estiman que la tasa de reemplazo del sistema público español será una de las que más se contraiga en las próximas décadas, por lo que sí será necesario haber estimulado ese ahorro complementario.

En este contexto, la población debe concienciarse sobre la necesidad de incentivar el ahorro a largo plazo, para lo que es importante fomentar la educación financiera de esta.

2.3. La necesidad de analizar conjuntamente las aportaciones y las prestaciones en los cálculos de impacto presupuestario

Como reconoce el propio informe, **el coste real para la Administración derivado de este incentivo fiscal** no son los 1.600 millones de euros que se dejan de ingresar por las aportaciones a planes de pensiones. Ese dato, que a veces sí se ha usado como si fuera plenamente válido, se corresponde con una visión miope del instrumento, pues no tiene en cuenta que la Administración, por un lado, deja de ingresar entre los aportantes, pero, por el otro, percibe los ingresos tributarios relativos a las prestaciones, ya sean en forma de renta o de capital. Por tanto, una vez que se tiene en cuenta conjuntamente las dos dimensiones tributarias del sistema, la aportación y la prestación, el coste fiscal se situaría, **según el estudio de la AIREF, en 450 millones de euros, esto es, el 0,036 % del PIB**. Además, **de esos 450 millones, 300 millones corresponden a la reducción del 40 % por rescate en forma de capital que ya no está vigente** con las aportaciones posteriores a 2006. De hecho, de no existir este régimen transitorio para los planes anteriores a 2006, resulta que el coste fiscal neto del incentivo son solo 150 millones de euros.

Y todavía, para precisar más el cálculo, **habría que realizar el ajuste** debido a todos aquellos contribuyentes que, llegado el momento de percibir la prestación, soportan tipos impositivos por encima del 23 %; ya que, para la parte de las plusvalías generadas por el plan de pensiones, están tributando a un **tipo superior al máximo para rendimientos del ahorro**, que es el citado 23 %, el gravamen por el que tributan otros productos de ahorro. Como **consecuencia** de todo ello, cabe concluir que el argumento de que el fomento de **la previsión** «es costoso para el Estado» no se sustenta cuando se analiza integral y conjuntamente esta cuestión.

El estudio, pues, tiene elementos muy importantes que, lejos de interpretaciones excesivamente apresuradas, entendemos que contribuyen a valorar adecuadamente los sistemas de previsión desde un punto de vista fiscal y, es más, a sostener la idea de que los beneficios fiscales a los mismos han de ser mantenidos, si no intensificados.



2.4. Los incentivos fiscales de los planes de pensiones desde la perspectiva de la equidad

Para el IEE, al igual que para muchos expertos fiscalistas, actuariales y financieros, el uso del término «regresivo» en el contexto de los incentivos fiscales de los planes de pensiones no es adecuado y confunde el debate. La AIREF también opta por utilizar este término en algunos tramos del informe, justificando que, en la medida en que cuando crece la renta lo hace también el tipo marginal que soporta, ello supone que **rentas altas se beneficien de una reducción por la aportación al plan mayor**. Ahora bien, esto no es sino el resultado de que el sistema impositivo sea progresivo, y una situación que se corrige en el momento de la prestación, ya que aquellos con rentas altas tendrán que tributar a unos tipos mayores. Esto último es algo que, aunque no explicita el estudio, queda implícito a lo largo de todo el argumentario, como a continuación se expone.

a) La presunta regresividad desaparece cuando se tiene en cuenta toda la vida fiscal del instrumento

Aunque el estudio de la autoridad fiscal destaca que la mayoría de las reducciones por aportaciones, y por tanto de pérdida de recaudación, se concentran en las rentas más altas, reconoce más adelante que, precisamente, esas rentas más altas son incapaces de reducir su tipo marginal en el periodo de jubilación con respecto a su etapa laboral. Es decir, que terminan tributando por el mismo tipo que soportaban cuando difirieron la renta, por lo que **no cabe el concepto de regresividad, ni existe pérdida de recaudación fiscal**. Es más, recordemos que tributan no solo por esa renta diferida sino también por las plusvalías (que tenderán a ser mayores que en las rentas medias y bajas, pues, como se ha dicho, las aportaciones son mayores).

b) El efecto amortiguador o contracíclico de los planes de pensiones

Se reconoce en el informe la posibilidad de que rentas medias o bajas sí consigan trasladar tipos marginales más altos durante la vida laboral a tipos marginales algo más bajos a la etapa de rescate, por lo que aquí sí que **habría una cierta ventaja fiscal**, precisamente en los colectivos que más lo necesitan y que suponen una menor pérdida de recaudación, pues, como el informe señalaba previamente, el volumen de aportaciones en estos tramos es menor. El fenómeno antes descrito está probablemente ligado en algunos casos, a una pérdida de nivel de rentas durante la vida laboral que se traslada a la etapa de jubilación. Como consecuencia, **el plan de pensiones actúa como un mecanismo amortiguador de esa caída de rentas, y permite beneficiarse de un ahorro fiscal derivado de unos menores tipos impositivos en el rescate**. En este sentido, no cabe hablar de regresividad sino de todo lo contrario: en la medida en que el individuo progresa en su vida laboral, es probable que no consiga descender en la escala impositiva, pero si este progreso se trunca, es probable que sí lo haga, justo cuando más lo necesita.



c) La reducción de la base imponible por las aportaciones es un mero diferimiento fiscal que evita la doble imposición y la confiscatoriedad

Precisamente de la anterior argumentación, el estudio **llega a la conclusión de que este incentivo fiscal es un mero diferimiento tributario**, y especialmente entre las rentas más altas (por esa incapacidad de trasladar tipos altos en la vida laboral a tipos bajos en la etapa de rescate). De nuevo, si estamos ante un mero diferimiento fiscal, no cabe reflexión alguna sobre la supuesta regresividad del sistema.

De hecho, **la reducción evita la doble imposición sobre la misma renta**, en el momento de la aportación y en el momento de la prestación, del que se podría derivar, además, un supuesto de confiscatoriedad de renta. Por ejemplo, una persona que soportara un tipo impositivo mayor del 50 %, de tributar tanto en la aportación como en la prestación, vería sujeta su renta a una imposición total superior al 100 %.

d) La incidencia de los topes

En todo caso, para **explicar las mayores aportaciones** realizadas por las **rentas más altas**, se suele acudir a la justificación de la mayor capacidad de ahorro, que siendo uno de los factores explicativos no representa el principal. El factor clave son los topes existentes del sistema de pensiones de reparto. En el mercado laboral español **hay un porcentaje apreciable de trabajadores cuyo salario supera la pensión máxima**. En consecuencia, se genera una razón objetiva para que **el contribuyente de rentas altas adquiera productos de previsión**; simplemente, es casi lo único que puede hacer si quiere reproducir su nivel de vida cuando abandone la vida activa. Esto explica, también, la pasividad de quien está por debajo en nivel de renta. Los contribuyentes con una expectativa de pensión muy similar a su salario no tienen incentivo para diferir renta, y por ello no acceden a los beneficios fiscales inherentes a dicha actitud.

Este hecho resulta agravado por la consideración de las aportaciones realizadas por planes de empresas como parte de la base de cotización a la Seguridad Social, lo que es contradictorio con la consideración de las aportaciones como exentas en el IRPF (y, por lo tanto, fuera del concepto de salario), además de resultar particularmente perjudicial para los contribuyentes con rentas más bajas (es decir, para aquellos que no alcanzan el tope de base de cotización a la Seguridad Social). Por lo tanto, la inclusión de las aportaciones dentro de la base de cotización supone un claro desincentivo para los contribuyentes de rentas bajas, mientras que no afecta a los contribuyentes con rentas más altas (por encima de la base máxima de cotización).

Esto queda implícito en el informe cuando se trata la cuestión, ya previamente abordada en el presente documento, del desincentivo para ahorrar que supone una tasa de reemplazo muy elevada. Esta tasa de reemplazo es para la pensión media, pero es inferior en el caso de las **rentas altas, de ahí que tenga sentido que traten de mantener**



su poder adquisitivo mediante aportaciones adicionales a planes de pensiones privados. Ahora bien, y como ya se ha expuesto, de cara al futuro, la tasa de sustitución va a ir declinando para todos los tramos de renta, por lo que es necesario, desde el momento presente, fomentar el ahorro también del resto de tramos de renta. Lo cual no solo depende del diseño del incentivo fiscal en sí mismo, sino de otros factores, como el desconocimiento acerca de la evolución esperada de esa tasa de reemplazo.

2.5. Los planes de pensiones desde la perspectiva del ahorrador

Ciertamente, desde la eliminación del coeficiente reductor para rescates en forma de capital (que precisamente ha reducido la propensión a realizar aportaciones, es especial en las rentas medias), el tratamiento fiscal de las aportaciones supone un mero diferimiento (salvo, como se expresa en el informe, algunos supuestos de rentas medias o bajas que consiguen descender en la escala de gravamen en su etapa de rescate). Un diferimiento fiscal que permite evitar lo que, de otro modo, sería un supuesto de doble imposición, al gravar las rentas en origen y también en el momento de ser rescatadas.

Quizás el problema radica en presentar este hecho como una prueba del mal funcionamiento del incentivo, cuando, en realidad, el mero diferimiento fiscal es, en sí mismo, atractivo y un incentivo para ahorrar (desde luego, sería tanto mejor que existieran también otros mecanismos similares al extinto coeficiente reductor, que mejoraba la participación de las rentas medias). No cabe duda de que, en general, por el fenómeno de la preferencia temporal, a igualdad de circunstancias, es preferible pagar los impuestos en un tiempo futuro que abonarlos en el presente. De hecho, el diferimiento de la tributación permite generar un efecto financiero «amplificador», en la medida en que estos ahorros fiscales presentes (que no totales) sean reinvertidos a lo largo del tiempo.

En el estudio se afirma que, al ser el ahorro fiscal (entendido como la caída de tipos marginales en el momento de la jubilación) obtenido por el aportante inferior a las comisiones pagadas en el plan de pensiones, el incentivo fiscal no tiene atractivo. Este planteamiento no tiene en cuenta que las comisiones son necesarias para generar rentabilidades mediante la gestión y compensar, en su caso, los gastos incluidos en las mismas. No tiene sentido plantear que ninguna otra fuente de recursos, sea el ahorro fiscal o cualquier otra, tiene como destino netear las comisiones que deben abonarse prescindiendo de las rentabilidades obtenidas. No hay mejor prueba de lo dicho que los instrumentos de inversión colectiva, como son los fondos de inversión, que no tienen incentivos fiscales específicos, necesitan cobrar comisiones para su funcionamiento y, por lo tanto, resulta incuestionable la independencia de estas respecto a los incentivos fiscales.



3. Recomendaciones y propuestas

En lo referente al marco institucional de la previsión social:

- Con carácter general, **ha de abogarse por la seguridad jurídica, con un marco regulatorio estable, predecible y favorable de los instrumentos de previsión a largo plazo.**
- Es fundamental la generalización de metodologías activas de información sobre la pensión esperada, que aporten al conjunto total de los ciudadanos **herramientas suficientes para poder responsabilizarse y tomar, así, mejores decisiones al objeto de garantizarse sus necesidades de ahorro a largo plazo.**
- **Los planes individuales y los planes de empleo son complementarios, por ello el sistema debe simultanear los incentivos a ambos instrumentos.** La construcción de un segundo y tercer pilar mediante algún esquema organizativo capaz de universalizar el ahorro y apoyar al sistema público de pensiones al cumplimiento de sus objetivos.

En lo referente a la fiscalidad:

- **No se deben reducir, sino mantener, los incentivos fiscales actualmente existentes a los planes de pensiones en España.**
- **De hecho, el IEE considera necesario revisar el sistema para aquellos colectivos cuyas rentas se distribuyen irregularmente, como por ejemplo los autónomos, desarrollando un sistema específico que tenga en cuenta dichas variaciones de renta y, por tanto, considere un periodo plurianual a la hora de establecer los límites en la aportación con derecho a reducción.**
- En cualquier caso, **deben elevarse significativamente los límites de las aportaciones realizadas a favor de los cónyuges sin rentas**, tal y como fija la recomendación 16 del Pacto de Toledo.
- **La tributación de las prestaciones de los planes de pensiones, correspondiente al rendimiento financiero derivado de la gestión del plan, debería tributar como parte de los rendimientos del ahorro generados a más de un año. Este tratamiento debería aplicarse obligatoriamente también a la parte de esos rendimientos incluidos en las percepciones en forma de renta vitalicia.**
- En lo relativo al fomento a los planes de empleo, **habría que excluir del cómputo de las bases de cotización a la Seguridad Social las aportaciones a sistemas de previsión social.**
- Por último, **se debe reinstaurar la deducción fiscal en el Impuesto sobre Sociedades para las aportaciones a sistemas de previsión social.**



INSTITUTO
DE ESTUDIOS
ECONÓMICOS

41

años

*por la economía
de mercado*

Los beneficios del ahorro instrumentado a través de planes de pensiones son múltiples y no terminan en la mejora del bienestar del individuo a largo plazo, sino que los beneficios se extienden al conjunto de la economía. Así, si se consigue incrementar el nivel de ahorro nacional, se estará incrementando el nivel de fondos disponibles para acometer inversiones, uno de los principales motores del incremento de la productividad a largo plazo, lo que, a su vez, deriva en una mejora de las condiciones de vida de la sociedad. Además, la extensión de los beneficios que producen estos instrumentos de previsión es generalizada, esto es, afecta al conjunto de la población independientemente de su nivel de renta o riqueza. A diferencia de la economía española, los sistemas complementarios de la Seguridad Social están muy desarrollados en países de nuestro entorno, presentando, de igual forma, mejores incentivos fiscales. España es uno de los seis países que peor trata los incentivos fiscales a los planes de pensiones dentro del colectivo de los 37 países de la OCDE, ya que nuestros incentivos no llegan al 60 % del promedio de los existentes en este grupo.

En el contexto actual, de cara a la creciente necesidad de fomentar el ahorro para la jubilación, es preciso que, con carácter general, se abogue por la seguridad jurídica, con un marco regulatorio estable, predecible y favorable de los instrumentos de previsión a largo plazo y se mantengan una serie de incentivos fiscales para los planes de pensiones que refuercen el segundo y el tercer pilar como complemento al sistema público de pensiones en España.



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

Tel.: 917 820 580
iee@ieemadrid.com
www.ieemadrid.es