

# LA FALTA DE ESTABILIDAD DE LOS INCENTIVOS FISCALES A LOS PLANES DE PENSIONES



## JOSÉ MANUEL IGLESIAS CASAIS

Profesor Doctor en Derecho Financiero y Tributario | Universidad de Santiago de Compostela

### I. Extrafiscalidad y sistemas de previsión social de carácter privado

Como bien es sabido, en nuestro ordenamiento jurídico se reconoce a los tributos una doble finalidad pues, como expresamente establece el segundo párrafo del apartado primero del artículo 2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria[1], esta clase de ingresos públicos, «además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución». Ello hace, no solo posible, sino altamente aconsejable, el recurso por parte del legislador al instrumento fiscal para garantizar la realización de determinados mandatos constitucionales recogidos en el Capítulo III del Título I de la Carta Magna (“De los principios rectores de la política social y económica”), entre los que se encuentran los contenidos en los artículos 41 y

50 de la Constitución Española[2] y que consagran el sistema público de pensiones como uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta nuestro Estado del bienestar; al tiempo que se reserva a los restantes sistemas de previsión social un carácter complementario y alternativo al de la Seguridad Social. Así se desprende del artículo 41 CE *in fine* que declara que «*la asistencia y prestaciones complementarias serán libres*».

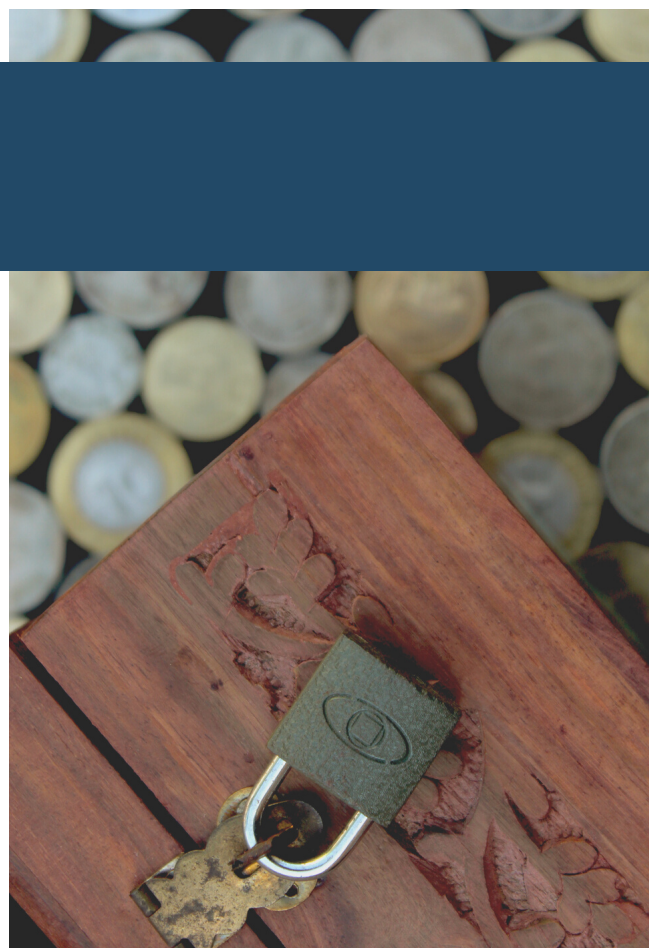
Al igual que les sucede a otras economías de nuestro entorno, nuestro país no es ajeno a los riesgos que amenazan desde finales del siglo XX la sostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones basados en el sistema de reparto. Así, el aumento de la esperanza de vida[3], por un lado, y el descenso de la natalidad[4], por otro, constituyen dos factores cuya conjunción podría dinamitar el necesario equilibrio que debe existir entre el número de aportantes y el número de pensionistas o perceptores (*tasa de dependencia*[5]) en este tipo de sistemas piramidales basados en la solidaridad intergeneracional[6]; de ahí que desde distintos organismos e instituciones como la OCDE o la UE se venga insistiendo desde hace años en la necesidad de incentivar los sistemas de previsión social de carácter privado para garantizar su viabilidad y corregir desajustes.

Esta ha sido la tendencia seguida, con mayor o menor acierto en nuestro país, donde el propio legislador ha reconocido que «*fomentar el ahorro mediante el desarrollo de esquemas de previsión social para la vejez constituye un pilar relevante para mejorar el bienestar de los ciudadanos al llegar a la jubilación*» al tiempo que «*permitirá contar, en el conjunto de la economía nacional, con un mayor volumen de recursos disponibles para invertir y aumentar la capacidad productiva y, con ello, poder elevar los ingresos y el nivel de vida de la sociedad española*»[7]. Y es que, más allá de las dudas que afectan a la sostenibilidad de las pensiones públicas, existe un factor económico de suma relevancia que juega a favor del impulso público de estos sistemas de previsión social[8]: el déficit de consumo[9] que caracteriza a este segmento poblacional (déficit que se irá agravando en la medida que la inversión de la pirámide poblacional lo hace más representativo en nuestro país[10]); de ahí la importancia que para la economía nacional cobran los planes privados de

pensiones como instrumento de ahorro que permita a las personas que acceden a la jubilación disponer cuando sobreviene esta contingencia de ciertas cantidades adicionales que les permitan mejorar sus condiciones de vida y mantener su patrón de consumo[11].

## II. Los incentivos fiscales a las aportaciones a sistemas de previsión social

Como indicábamos líneas atrás, nada obsta a que se introduzcan incentivos fiscales que persigan la consecución de determinados fines u objetivos constitucionales como el de garantizar la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad consagrado en el artículo 50 CE. Sin embargo, a la vista del insuficiente desarrollo de los sistemas de previsión social complementarios en España[12], las bonificaciones ligadas a los mismos en la imposición sobre la renta (que tradicionalmente se ha materializado en un sistema de *Exención/Exención/Gravamen* -EEG-) merecen un análisis en profundidad para verificar si cumplen o no su objetivo; que no es otro que hacerlos en la práctica más atractivos frente a otras fórmulas de ahorro a largo plazo.



Debe tenerse en cuenta que su regulación actual, fruto de las reformas a las que el Gobierno se ha comprometido con Bruselas en el marco del Plan de Recuperación para Europa (recogidas en el Plan de recuperación, transformación y resiliencia -C30.R5[13]-) y que viene, además, avalada por el consenso alcanzado por los grupos parlamentarios en el seno del Pacto de Toledo[14], representa un verdadero cambio de paradigma en el tradicional tratamiento fiscal de las aportaciones y contribuciones a los sistemas de previsión social complementarios, pues supone una drástica reducción de las ventajas fiscales a los planes individuales de pensiones en favor de un mayor impulso a los planes de pensiones de empleo o «segundo pilar».

Según los argumentos expuestos por el ejecutivo en favor del cambio apuntado, la regulación anterior incentivaba en exceso los planes de pensiones individuales, demostrándose «ineficaz e ineficiente, además de regresivo». Por ello, esta enésima reforma fiscal en la materia tiene como objetivo potenciar el desarrollo los planes complementarios vinculados al empleo, «de manera que la población cubierta aumente desde los dos millones de trabajadores actuales a trece millones en 2030 y hasta alcanzar el 80% de la población activa ocupada cubierta en el largo plazo; y que los activos bajo gestión, en términos de PIB, pasen de menos del 3% al 9% al final de esta década y un 18% en 2040 y un 31% en 2050, convirtiéndose en una fuente fundamental de financiación privada de las inversiones para la transición energética y digital»[15].

### 1. Los incentivos fiscales en el IRPF

En líneas generales, en el IRPF los contribuyentes que tengan la condición partícipes de este tipo de instrumentos de ahorro reducen hasta ciertos límites su base imponible en el importe tanto de sus propias aportaciones como de las contribuciones que realice a su favor su empresa; ventaja a la que se une que tampoco tendrán que tributar anualmente por las rentabilidades que pudieran generar las cantidades depositadas en dichos planes de pensiones. Será en un momento posterior, por lo tanto, cuando las cantidades acumuladas se rescaten, ya sea en forma de capital, ya sea en forma de renta (o de forma mixta), cuando deban integrarse en la base imponible general del sujeto y someterse a tributación como rendimientos del trabajo[16].

De esta manera, el incentivo fiscal a los planes de pensiones, ya sean individuales o de empresa, se reduce a un mero diferimiento de la tributación de tales rentas[17], que atenúa durante la vida laboral la progresividad del IRPF[18], pero que no goza a día de hoy de otros incentivos adicionales en el momento de la jubilación más allá de que «presumiblemente se beneficiará de un tipo marginal en el IRPF inferior al que le corresponde mientras permanece en activo»[19]. Y es que, cuando el contribuyente puede disponer efectivamente de tales cantidades para destinarlas (o no) a gasto, tanto la eliminación de su tratamiento como renta irregular cuando se opta por su rescate en forma de capital, como su tratamiento en todo caso como rendimientos del trabajo (aun cuando provengan de aportaciones realizadas por el propio contribuyente), no cabe duda de que restan atractivo a tales instrumentos frente a otras fórmulas de ahorro o inversión.

#### 1.1. La reducción por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 LIRPF, a los efectos del cálculo de la base liquidable del impuesto, se permite reducir hasta unos límites máximos la base imponible general del contribuyente en el importe de las aportaciones y contribuciones realizadas durante el año natural a «planes de pensiones, las mutualidades de previsión social, planes de previsión asegurados, planes de prevención social empresarial y seguros privados que cubran exclusivamente el riesgo de dependencia severa o gran dependencia», así como a los «productos paneuropeos de pensiones individuales» en los términos previstos en la disposición adicional quincuagésima segunda de la LIRPF; sin que, como consecuencia de la aplicación de dicha reducción, la base liquidable general pueda resultar negativa.

#### a) Evolución histórica

Al analizar el alcance de esta exención, lo primero que debemos puntualizar es que la aprobación en su día de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre (LIRPF) redujo ya considerablemente con respecto a la regulación anterior el importe de la reducción con la intención declarada por el legislador en su Exposición de Motivos de ajustarlo a la realidad (esto es, a la aportación media) y dar cierta equidad y justicia al

sistema, que tal y como venía siendo configurado beneficiaba a «*determinados contribuyentes con elevada capacidad económica*»[20].

Y es que, pese a tratarse de un instrumento de ahorro a largo plazo que juega un importantísimo papel como complemento del sistema público de pensiones, el régimen fiscal aplicable a las aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social se ha visto sometido a numerosas reformas contribuyendo así a crear cierta inseguridad jurídica para los partícipes.

Originalmente, con la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias, las aportaciones a planes de pensiones se beneficiaban de una reducción en la base imponible cuyo límite máximo anual se fijó en 6.611,13 euros (siempre que dicha cantidad no resultase superior al 20% de la suma de los rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas percibidos individualmente en el ejercicio).

Más adelante, con la Ley 6/2000, de 13 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales urgentes de estímulo al ahorro familiar y a la pequeña y mediana empresa, se reforzó este incentivo fiscal elevándose el límite general de la reducción por aportaciones a planes de pensiones a 7.212,15 euros (siempre que esta cantidad no superase el 25% de los rendimientos netos

del trabajo y de actividades económicas). Además, se dio entrada por primera vez al factor edad para modular el importe de este beneficio fiscal, de manera que se elevó el límite de 7.212,15 euros para los contribuyentes mayores de 58 años en 601 euros adicionales por cada año que el partícipe excediera tal edad (con un máximo a los 65 años de 15.025,30 euros o el 40% de la suma de los rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas).

Tan solo dos años después de esta importante reforma, la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la que se modifican las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes, incrementó hasta los 8.000 euros anuales la reducción, manteniendo y mejorando la discriminación por edad, de modo que para los mayores de 52 años el límite anterior se incrementaba en 1.250 euros por año que se excediese dicha edad, fijándose el límite máximo a los 65 años en 24.250 euros.

Finalmente, la vigente Ley 35/2006 del IRPF situó en su redacción original el máximo de la reducción en 10.000 euros anuales, que se incrementaban a 12.500 euros para los contribuyentes mayores de cincuenta años. Sin embargo, desde su entrada en vigor, el artículo 52 de la LIRPF ha ido sufriendo diversos



recortes, que van desde la eliminación de la discriminación positiva por edad hasta la drástica reducción de las cuantías deducibles en el caso de aportaciones a planes individuales de pensiones.

Así, el primero de estos retrocesos tuvo lugar con la Ley 26/2014[21], que eliminó el límite incrementado de 12.500 euros para mayores de cincuenta años y redujo el límite máximo conjunto de la reducción por aportaciones a sistemas de previsión social a 8.000 euros. Con esta reforma, se buscaba, en palabras del legislador «*unificar y aproximar los límites de la reducción*» a las aportaciones reales efectuadas por la mayoría de los contribuyentes[22].

Pero no será hasta la pandemia cuando se produzca la drástica minoración del límite general aplicable a la reducción por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social y la reserva de la posibilidad de incrementar dicha reducción a los planes de pensiones de empresa. Así, en un primer momento, la Ley 11/2020, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 redujo en un 75% el límite genérico de la reducción (de 8.000 a 2.000 euros anuales), estableciendo, en un claro intento de favorecer el desarrollo del segundo pilar, la posibilidad de que ese límite pudiera incrementarse en 8.000 euros adicionales, siempre que tal incremento proviniera de contribuciones empresariales.

Tan sólo un año después, la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, volvió a reducir el límite general otro 25% (de 2.000 a 1.500 euros anuales), permitiendo que este límite pudiera incrementarse en 8.500 euros, ya no solo mediante la realización de contribuciones empresariales, sino también mediante aportaciones del trabajador al mismo instrumento de previsión social empresarial siempre que sus aportaciones fueran de igual o inferior importe a la respectiva contribución empresarial. Entiende el legislador que con esta nueva reducción «*además de mejorarse la progresividad del impuesto, se promueve el esfuerzo compartido entre trabajadores y empresas, con la finalidad de impulsar el denominado «segundo pilar» del modelo de pensiones*».

#### **b) Situación actual**

A día de hoy, con la redacción dada al artículo 52 por la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos

Generales del Estado para el año 2023, el límite general de la reducción en la base imponible del IRPF por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social se mantiene en los 1.500 euros anuales. No obstante, el citado límite puede incrementarse adicionalmente en 8.500 euros anuales siempre que tal incremento provenga de contribuciones empresariales, o de aportaciones del propio trabajador al mismo instrumento de previsión social en un importe que no supere los nuevos límites fijados en el 52.1.1º LIRPF.

Importe anual de la contribución	Aportación máxima del trabajador
Igual o inferior a 500 euros.	El resultado de multiplicar la contribución empresarial por 2,5.
Entre 500,01 y 1.500 euros.	1.250 euros, más el resultado de multiplicar por 0,25 la diferencia entre la contribución empresarial y 500 euros.
Más de 1.500 euros.	El resultado de multiplicar la contribución empresarial por 1.

Esto es, se limita el importe deducible de las aportaciones realizadas por el trabajador conforme a una tabla de coeficientes que varían en función de la contribución empresarial previa y en la que no se incluirán las cantidades aportadas por la empresa que deriven de una decisión del trabajador, que tendrán la consideración de aportaciones del trabajador.

Asimismo, este límite inicial de 1.500 euros también puede incrementarse en 4.250 euros anuales, siempre que tal incremento provenga de aportaciones a los planes de pensiones sectoriales realizadas por trabajadores por cuenta propia o autónomos que se adhieran a dichos planes por razón de su actividad; aportaciones a los planes de pensiones de empleo simplificados de trabajadores por cuenta propia o autónomos; o de aportaciones propias que el empresario individual o el profesional realice a planes de pensiones de empleo, de los que sea promotor y, además, participe o a Mutualidades de Previsión Social de las que sea mutualista, así como las que realice a planes de previsión social empresarial o seguros colectivos de dependencia de los que, a su vez, sea tomador y asegurado (52.1.2º LIRPF).

Debe señalarse que estos incrementos del límite

inicial previstos en los ordinales 1º y 2º no son compatibles, pues se dispone expresamente que «la cuantía máxima de reducción por aplicación de los incrementos previstos en los números 1.º y 2.º anteriores será de 8.500 euros anuales» (52.1.2º, párrafo segundo LIRPF).

Adicionalmente, a estas posibles ampliaciones sobre el límite inicial se añaden el incremento previsto en el último párrafo del 52.1.2º LIRPF de 5.000 euros anuales para las primas a «seguros colectivos de dependencia satisfechas por la empresa»; así como el recogido en el propio artículo 51.7 LIRPF que prevé que los contribuyentes cuyo cónyuge no obtenga rendimientos netos del trabajo ni de actividades económicas, o lo obtenga en cuantía inferior a 8.000 euros anuales, puedan reducir su base imponible en el importe de las aportaciones realizadas a los sistemas de previsión social de los que sea partícipe, mutualista o titular su cónyuge, con el límite máximo de 1.000 euros anuales[23].

Así las cosas, cuando los partícipes, mutualistas o asegurados no hubieran podido aplicarse la reducción en toda su extensión por insuficiencia de su base imponible (dado que, como hemos advertido previamente la base liquidable general no puede resultar negativa como consecuencia de la aplicación de esta reducción) el artículo 52.2 LIRPF establece la posibilidad de arrastrar a ejercicios posteriores este beneficio fiscal no disfrutado o no disfrutado en su totalidad, al prever para tales casos la posibilidad de que el contribuyente pueda reducir dicho exceso no aplicado en los cinco ejercicios siguientes. Esta regla, sin embargo, no resultará de aplicación a las aportaciones y contribuciones que excedan de los límites máximos previstos en el artículo 5.3 del Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, que actualmente coinciden con los límites financieros recogidos en la DA16ª de la LIRPF y con el propio límite fiscal recogido en el artículo 52 de la LIRPF.

Ello implica, como señala DELGADO GARCÍA, que las aportaciones que se realicen en el período por encima de dicho límite financiero no podrán reducir la base imponible del período en el que se efectuaron ni la de

los siguientes, en el caso de que no hayan podido aplicarse por insuficiencia de la base; mientras que las que superen el límite fiscal, por ejemplo por superarse el 30% de la suma de los rendimientos del trabajo y de las actividades económicas desarrolladas por el contribuyente, sí podrán aplicarse para reducir la base imponible general de los ejercicios siguientes cuando el contribuyente tenga una base que así lo permita. Así, «estos excesos de aportación respecto del límite financiero se encuentran penalizados por la normativa fiscal en la medida en que se produce una doble tributación al no permitirse su reducción de la base imponible y, con posterioridad, al incluirse de forma íntegra las prestaciones en la renta del perceptor»[24].

Como puede observarse, el régimen actual del beneficio contenido en los artículos 51 y 52 de la LIRPF ha experimentado con el devenir de los años una rebaja sustancial en su cuantía máxima (fijada en su redacción original en 10.000 euros anuales -12.500 para contribuyentes mayores de 50 años), acomodándose así a la senda marcada por la recomendación 16ª del Pacto de Toledo 2020 de «impulsar, de forma preferente, los sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva, de empleo, que integran el denominado segundo pilar del modelo de pensiones». Y es que, aunque matemáticamente resulte aún posible minorar la base imponible en 10.000 euros al año, alcanzar dicho límite se convierte en poco menos que una misión imposible atendidos los requisitos establecidos en el artículo 52 de la LIRPF, que hacen recaer tal posibilidad sobre los hombros de las empresas, que tendrían que incrementar sustancialmente[25] las rentas en especie que abonan a sus trabajadores en forma de contribuciones a planes de empresa llevándonos a escenarios poco realistas en los que además de la aportación de 1.500 euros a su plan individual por el trabajador, empresa y empleado realicen aportaciones al mismo sistema de previsión social

empresarial por importe de 4.250 €, o más descabellados como que la empresa realizase una contribución anual por 8.500 euros (acumulable a la aportación del trabajador de 1.500€) o la máxima prevista legalmente de 10.000€ y que el trabajador no realizase aportaciones a su plan individual o de empresa.

*«Al igual que les sucede a otras economías de nuestro entorno, nuestro país no es ajeno a los riesgos que amenazan desde finales del siglo XX la sostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones basados en el sistema de reparto.*

*De ahí que desde distintos organismos e instituciones como la OCDE o la UE se venga insistiendo desde hace años en la necesidad de incentivar los sistemas de previsión social de carácter privado para garantizar su viabilidad y corregir desajustes»*

Sin entrar en lo cuestionable que pueda resultar primar los planes de pensiones del sistema de empleo frente (o más bien a costa de los planes de pensiones individuales), a la crítica relativa a la reducción de la cuantía del beneficio fiscal, se añade la de que nos encontramos ante la enésima reforma del tratamiento fiscal de estas aportaciones a sistemas de previsión social, lo que redundará en una enorme inseguridad jurídica para el contribuyente absolutamente incompatible con su naturaleza de instrumento de ahorro a largo plazo. Asimismo, más allá de que se consigan los objetivos defendidos por el legislador, lo que no puede negarse es que esta rebaja de la bonificación fiscal aplicable a las aportaciones a planes individuales de pensiones ha tenido reflejo en los ingresos generados a las arcas públicas por el IRPF, que aumentaron en 2022 un 15,8% (frente al 7,5% de 2021), entre otros factores reconocidos por el ejecutivo «por el efecto de los cambios normativos (subida de tipos en la base del ahorro y modificación de los límites en las

aportaciones a planes de pensiones) aprobados en los PGE de 2021»[26].

## **2. Los incentivos fiscales en el Impuesto sobre Sociedades**

Los incentivos fiscales en sede del impuesto sobre sociedades se han concretado en la admisión de la deducibilidad como gasto de las contribuciones realizadas por las empresas[27], el establecimiento de una deducción en la cuota íntegra del impuesto - que no ha gozado de continuidad en el tiempo- y la exclusión de la base de cotización de las contribuciones empresariales a los planes de pensiones de sus trabajadores, en su modalidad de sistema de empleo[28].

Por lo que se refiere a la deducción en cuota del impuesto sobre sociedades, el derogado Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, por el que se aprobaba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, contenía en su redacción originaria un artículo 43 que reconocía en favor de las entidades que realizasen aportaciones a planes de pensiones de empresa la posibilidad de aplicarse una deducción en su cuota íntegra «del 10 por ciento de las contribuciones empresariales imputadas a favor de los trabajadores con retribuciones brutas anuales inferiores a 27.000 euros, siempre que tales contribuciones se realicen a planes de pensiones de empleo o a mutualidades de previsión social que actúen como instrumento de previsión social de los que sea promotor el sujeto pasivo».

Desafortunadamente, el referido beneficio fiscal fue eliminado en el año 2011 por la Disposición derogatoria segunda de la LIRPF, lo que contribuye a explicar (junto con la inclusión desde el 2013 hasta el 2023 de las contribuciones empresariales a estos instrumentos en la base de cotización), el insuficiente desarrollo de los planes de pensiones de empresa. Y ello a pesar de que en desde la Comisión de seguimiento del Pacto de Toledo se abogaba por una posición bien distinta al recomendarse la mejora de «los beneficios fiscales de las aportaciones realizadas a fondos y planes de pensiones, en su modalidad de empleo; en particular, estableciendo estímulos fiscales adicionales en la regulación del impuesto de sociedades»[29].

Sin embargo, hemos tenido que esperar al año 2022, con el cambio de paradigma en el impulso público de los sistemas de previsión complementarios, para que el legislador rescate dicho incentivo fiscal con la introducción, a través de la disposición final 5 de la Ley 12/2022, de 30 de junio, de un nuevo artículo 38 *ter* en la ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, donde se reconoce al sujeto pasivo la posibilidad de practicar *«una deducción en la cuota íntegra del 10 por ciento de las contribuciones empresariales imputadas a favor de los trabajadores con retribuciones brutas anuales inferiores a 27.000 euros, siempre que tales contribuciones se realicen a planes de pensiones de empleo, a planes de previsión social empresarial, a planes de pensiones regulados en la Directiva (UE) 2016/2341 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo y a mutualidades de previsión social que actúen como instrumento de previsión social de los que sea promotor el sujeto pasivo. Cuando se trate de trabajadores con retribuciones brutas anuales iguales o superiores a 27.000 euros, la deducción prevista en el párrafo anterior se aplicará sobre la parte proporcional de las contribuciones empresariales que correspondan al importe de la retribución bruta anual reseñado en dicho párrafo»*.

Se trata, en definitiva, de una muestra más de la falta de

estabilidad de estos incentivos fiscales, manifestada en la recuperación (en su práctica literalidad) de una deducción eliminada en el 2011 y enmarcada en la línea iniciada por el legislador en 2021 de primar este tipo de sistemas de previsión social comprendidos en el denominado segundo pilar frente a los planes de pensiones individuales.

### III. A modo de conclusión

Los estímulos fiscales a los sistemas privados de previsión social, tal y como se han venido configurando en el Derecho tributario español, se han revelado en la práctica insuficientes, como pone de manifiesto el hecho de que *«solo el 15,6% del total de activos financieros se destina a sistemas de previsión complementaria (fondos de pensiones y seguros), frente a la media del 33% en la UE»*[30].

Las numerosas reformas a la que se han visto sometidos estos incentivos, tanto en sede del IRPF como en el ámbito del IS, no han contribuido tampoco a dotarlos de la estabilidad necesaria para lograr su objetivo de estimular el ahorro a largo plazo como complemento al sistema público de pensiones. A esta misma conclusión ha llegado también la AIReF, quien cifra el alto coste recaudatorio de la medida para el Estado en unos 1.643 millones de euros en 2020 y pone de manifiesto, además, la falta de equidad de la misma, que beneficia principalmente a las rentas más altas[31]. En este sentido, como ha declarado dicha autoridad independiente, *«de la evaluación se desprende que el incentivo fiscal puede resultar negativo para un conjunto amplio de ahorradores, una que vez se tienen en cuenta la fiscalidad de las prestaciones en el momento de la jubilación, las comisiones de los planes de pensiones y la tasa de preferencia intertemporal»*[32].





Y es que, tanto la supresión de su tratamiento como renta irregular en el momento de su rescate en forma de capital, como la eliminación de la discriminación por edad o la drástica minoración del límite de la reducción para las aportaciones a los planes individuales de pensiones en los últimos años no auguran, a pesar de la recuperación de la deducción en la cuota del IS para las empresas que realicen contribuciones a planes de previsión empresarial o la exclusión de tales aportaciones de las bases de cotización, un reforzamiento de la importancia de este tipo de instrumentos en la economía española a corto y medio plazo.

### Referencias:

- [1] En adelante, LGT.
- [2] En adelante CE. Con carácter general, nuestra Carta Magna impone a los poderes públicos la obligación de mantener «*un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo*» (artículo 41 CE). Además, dentro del mencionado régimen y ocupando un lugar destacadísimo en el mismo se incardinaría también el mandato dirigido al legislador de garantizar «*mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad*» (artículo 50 CE).
- [3] De acuerdo con los datos publicados por el Banco Mundial sobre la esperanza de vida, en España en comparación con la media mundial, los españoles superan en 9,7 años la media mundial. Así, mientras en el resto del mundo la mediana se sitúa en los 72,7 años de vida, en España asciende hasta los 83,4 años. Datos disponibles en «*Esperanza de vida al nacer, total (años) - Spain | Data*» ([www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)).
- [4] Según las proyecciones del INE entre 2022 y 2036 nacerán en torno a 5,5 millones de niños, lo que representa un 14,2% menos que en los 15 años anteriores. «*No obstante, a partir de 2058 los nacimientos podrían comenzar a aumentar de nuevo, debido a la llegada a las edades de mayor fecundidad de generaciones cada vez más numerosas. Pese a ello, los nacimientos siempre estarían por debajo de las defunciones*». INE, Notas de prensa, «*Proyecciones de Población 2022-2072*», p. 3, disponible en Notas de prensa INE.
- [5] Este indicador demográfico (que expresa el cociente, en tanto por ciento, entre la población menor de 16 años o mayor de 64 y la población de 16 a 64 años) se sitúa actualmente según datos del Instituto Nacional de Estadística (en adelante INE) en el 25%, y, de mantenerse las tendencias actuales, alcanzaría un máximo en torno a 2050 (del 76,8%), para ir bajando paulatinamente a partir de entonces, hasta el 72,2% en 2072. INE, Proyecciones de población 2022-2072, disponible en [https://www.ine.es/prensa/pp\\_2022\\_2072.pdf](https://www.ine.es/prensa/pp_2022_2072.pdf). Por su parte, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) ha declarado que estima que «*la tasa de dependencia podría duplicarse desde el 25% actual hasta un rango de entre el 45-60% en 2050. Este envejecimiento progresivo de la población (...) va a ejercer una presión creciente sobre el gasto público asociado al envejecimiento*». AIReF. Documento Especial 2018/1, p. 15. Disponible en [https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/10/NOTICIAS/PREVISIONES\\_DEMOGRAFICAS/2018-10-04-DOC-ESPECIAL-DEMOGRAFIA-FINAL.pdf](https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/10/NOTICIAS/PREVISIONES_DEMOGRAFICAS/2018-10-04-DOC-ESPECIAL-DEMOGRAFIA-FINAL.pdf).
- [6] Según las previsiones de la AIReF, el gasto en pensiones, que se situaba en el 11,1% del PIB en 2019, aumentará hasta el 14,2% del PIB en 2050. AIReF, «*Actualización de previsiones demográficas y de gasto en pensiones*», Documento Técnico, 1/20. Disponible en [www.airef.es](http://www.airef.es).
- [7] Preámbulo I, de la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre.
- [8] Como señala ROVIRA FERRER, los planes de pensiones se caracterizan por una «*marcada función social (...) que no es otra que la de procurar asegurar el bienestar de las personas retiradas o, en algunos casos, de las personas directamente relacionadas con las mismas actuando como complemento de las pensiones del sistema público*». ROVIRA FERRER, I., «*Fiscalidad de las aportaciones a planes de pensiones*», en DELGADO GARCIA, A. M. / OLIVER CUELLO, R. (Coords.), *Fiscalidad de los planes de pensiones y otros sistemas de previsión social*, BOSCH, Barcelona, 2014, p. 142.
- [9] GONZALEZ DE FRUTOS, P., «*La necesaria reforma*

de la previsión social complementaria en España», *Economistas*, núm. 178, 2022, p. 51.

[10] Según las últimas proyecciones realizadas por el INE, la población española de 65 o más años, que actualmente representa el 20,1% del total, alcanzará el 26% y llegará a un máximo del 30,4% en torno a 2050. INE, Notas de prensa, «Proyecciones de Población 2022-2072», disponible en Notas de prensa INE.

[11] Cumplen, pues, una doble finalidad, como «herramienta complementaria de previsión social» e instrumento de ahorro que proporcione recursos adicionales «a quienes se han retirado del mercado laboral». DELGADO GARCÍA, A. M., «Aspectos generales del régimen tributario de previsión social», en DELGADO GARCIA, A. M. / OLIVER CUELLO, R. (Coords.), *Fiscalidad de los planes de pensiones y otros sistemas de previsión social*, BOSCH, Barcelona, 2014, pp. 128-129.

[12] Más de treinta años después de la aprobación de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, el ahorro en instrumentos de previsión social ascendía a 31 de diciembre de 2020 a 191.846 millones de euros, lo que representa un 17,10% del PIB español. Con tales cifras no puede compartirse en nuestra opinión el optimismo del legislador manifestado en el Preámbulo de Ley 12/2022, de 30 de junio, para quien, a pesar de todo, «cabe hacer un balance relativamente positivo de la trayectoria de este tipo de instrumentos» a pesar del desigual desarrollo de estos productos (pues la previsión social individual - tercer pilar- representa el 60% del total frente al 40% correspondiente a la previsión social empresarial o segundo pilar).

[13] Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Componente 30. Sostenibilidad del sistema público de pensiones, 16 de junio de 2021. Disponible en 16062021-Componente30.pdf (www.lamoncloa.gob.es).

[14] Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, aprobado por la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, en su sesión del día 27 de octubre de 2020. BOE de 10 de noviembre de 2020. En su recomendación 16, la Comisión subraya «la necesidad de impulsar, de forma preferente, los sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva, de empleo, que integran el denominado segundo pilar del modelo de pensiones, y que prioritariamente habrán de ser sin ánimo de lucro. Estas entidades deben permitir desarrollar un sistema de aportaciones suficiente, eficaz y duradero, en un

porcentaje de la base de contingencias comunes u otros criterios objetivos, y con fórmulas específicas de apoyo a los salarios más bajos o a las carreras profesionales más vulnerables, incorporando la solidaridad en determinadas contingencias. En dicho sentido, el esfuerzo de trabajadores y de empresas debe ser adecuado, proporcional y sostenido en el tiempo; debe cubrir al menos las contingencias de jubilación, invalidez y fallecimiento; y debería materializarse en entidades que preferentemente abonen complementos en forma de renta». Disponible en informe-comision-pacto-toledo-2020.pdf (www.documentacion.eu).

[15] Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Componente 30. Sostenibilidad del sistema público de pensiones, 16 de junio de 2021. Disponible en 16062021-Componente30.pdf (www.lamoncloa.gob.es).

[16] Aunque la calificación como rendimientos del trabajo no merece ningún tipo de objeción en el caso de que las percepciones se deriven de planes de pensiones del sistema de empleo, pues es evidente que ha mediado una relación laboral previa, mayores problemas de encaje en la referida categoría plantean en atención a su naturaleza las prestaciones derivadas de planes asociados o los planes individuales de pensiones, más próximas a las derivadas de otros instrumentos financieros y, por ende, a la categoría de rendimientos del capital mobiliario. Sin embargo, como señala NIETO MONTERO, a pesar de que el párrafo segundo del artículo 17 de la LIRPF establezca que tales prestaciones derivadas de planes de pensiones tendrán en todo caso la consideración de rendimientos del trabajo «esta calificación no es tan amplia en sus efectos como pudiera parecer, ya que -a juicio de la doctrina-excluye tanto a las prestaciones recibidas de planes de pensiones europeos que no sean del sistema empleo como (...) a las prestaciones percibidas por no residentes de planes españoles, que sólo recibirán la calificación de rendimientos del trabajo en el supuesto de que los planes sean del sistema de empleo». NIETO MONTERO, J. J., «Régimen Tributario de las prestaciones de los planes de pensiones» en DELGADO GARCIA, A. M. / OLIVER CUELLO, R. (Coords.), *Fiscalidad de los planes de pensiones y otros sistemas de previsión social*, op. cit., pp. 173-174.

[17] En suma, como señalan GÓMEZ-GARCÍA y VILLANUEVA «este modo de tributación diferido al momento de la jubilación implica gravar la renta en el momento en que esta puede dedicarse al consumo». GÓMEZ-GARCÍA, M. / VILLANUEVA, E., «El efecto de los planes de pensiones de empresa sobre el ahorro privado de los hogares», Boletín económico - Banco de España, núm. 2, 2022, p. 3.

[18] «Esto se traduce en la práctica en que el contribuyente cuando va realizando aportaciones disfruta de una rebaja fiscal que se materializa en el propio ejercicio a través de la reducción de su Base Imponible General del impuesto y esto sin duda es una gran tentación para un español, que ante el dilema de ahorrar o gastar –y yo me incluyo- normalmente opta por el ahorro, aunque sea cautivo (lo cual explica el enorme éxito que han tenido los planes de pensiones)». ADAME MARTÍNEZ, F., «El régimen fiscal de los Planes de Pensiones, ¿una ilusión financiera?», Taxlandia, Blog Fiscal y de Opinión Tributaria, 24 de agosto de 2020, disponible en <https://www.politicafiscal.es/equipo/francisco-adame-martinez/el-regimen-fiscal-de-los-planes-de-pensiones-una-ilusion-financiera>.

[19] BOKOBO MOICHE, S., «La tributación de los sistemas de previsión social en el impuesto sobre la renta de las personas físicas», Documentos del IEF, núm. 24/2005, IEF, Madrid, p.11. En el mismo sentido señala ROVIRA FERRER que, «teniendo en cuenta las contingencias que dan lugar al nacimiento del derecho a su obtención, (jubilación, discapacidad, etc.), todo hace pensar que las condiciones a efectos del IRPF en las que éstos se encuentren les serán más beneficiosas». ROVIRA FERRER, I., «Fiscalidad de las aportaciones a planes de pensiones», op. cit., p. 143. A ello vendría a añadirse el propio efecto financiero del diferimiento en la tributación «de que pagar más tarde equivale a pagar menos». GÓMEZ DE LA TORRE DEL ARCO, M., «Ventajas fiscales de las aportaciones y las prestaciones de los Planes de Pensiones y sistemas alternativos de previsión social», Anuario Jurídico y Económico Escurialense, núm. 48, 2015, p. 263.

[20] Tales son los objetivos declarados por el legislador en el apartado II.5) de la LIRPF. El diferimiento de la tributación en que se concreta el régimen fiscal de las aportaciones a sistemas de previsión social puede llevar a un «manifiesto agravio comparativo y a una más que probable falla del principio de igualdad». LAMOCA

PÉREZ, C., «Los sistemas de previsión social en el IRPF: comentarios a las previsiones normativas de la nueva Ley y Reglamento», Carta Tributaria, núm. 14, 2007, p. 6.

[21] Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias (BOE de 28 de noviembre de 2014).

[22] Tal y como reza su Preámbulo, «por razones de equidad y suficiencia resulta necesario replantearse el tratamiento fiscal de determinadas operaciones o incentivos fiscales que reducían de forma significativa la tributación del Impuesto sin que las razones aducidas para su existencia justifiquen la ruptura del principio de generalidad e igualdad que debe inspirar a cualquier tributo», lo que se tradujo en una reducción del límite máximo conjunto de la reducción por aportaciones a sistemas de previsión social prevista en el artículo 52 LIRPF que buscaba unificar y aproximar «los límites de reducción a las aportaciones reales efectuadas por la mayoría de los contribuyentes». Y es que, en el período comprendido entre 2005 y 2017, señalan GÓMEZ-GARCÍA y VILLANUEVA en base a los datos de la Encuesta Financiera de las Familias, los empleadores aportaron en torno a 1.200 euros de media a planes de pensiones de empresa, frente a los 670 euros que aportaron los partícipes. Así, en el último de los años examinados «la aportación total media por plan en 2017 se situó en torno a 876 euros». GÓMEZ-GARCÍA, M. / VILLANUEVA, E., «El efecto de los planes de pensiones de empresa sobre el ahorro privado de los hogares», Boletín económico - Banco de España, núm. 2, 2022, p. 6.

[23] En opinión de ROVIRA FERRER, «convendría eliminar la limitación que impide que éste obtenga rentas del trabajo o procedentes de actividades económicas o que las obtenga en cuantía inferior a los 8.000€, y es que tan importante es fomentar la suscripción de los mencionados sistemas de previsión social alternativos como acabar con las medidas que puedan suponer una traba a la misma». ROVIRA FERRER, I., «Fiscalidad de las aportaciones a planes de pensiones», op. cit., p. 164.

[24] DELGADO GARCÍA, A. M., «Aspectos generales del

régimen tributario de la previsión social», op. cit. p. 133.

[25] En España había en 2008 alrededor de 2 millones de partícipes en planes de pensiones de empresa. Entre 2008 y 2011 este número aumentó en un 10%, para estabilizarse después nuevamente en cerca de los 2 millones. Los derechos acumulados medios estarían en torno a 15.000 euros (corrientes) a lo largo del período. La aportación media fue de en torno a 913 euros anuales en 2008 y de 605 en 2017 (combinando la de partícipes y la de empleadores). El valor actualizado de todos los planes de pensiones de empresa ha aumentado alrededor de un 10% cada tres años, y se ha producido un incremento del 24% entre 2008 y 2017. Gómez-García, M. / VILLANUEVA, E., «El efecto de los planes de pensiones de empresa sobre el ahorro privado de los hogares», Boletín económico - Banco de España, núm. 2, 2022, p. 3.

[26] AEAT. Informe anual de recaudación tributaria. Disponible online en Agencia Tributaria: 2. El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

[27] En este sentido, el artículo 14.2 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades establece que *«serán deducibles las contribuciones de los promotores de planes de pensiones regulados en el Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, así como las realizadas a planes de previsión social empresarial. Dichas contribuciones se imputarán a cada partícipe o asegurado, en la parte correspondiente, salvo las realizadas a planes de pensiones de manera extraordinaria por aplicación del artículo 5.3.c) del citado Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones. Serán igualmente deducibles las contribuciones para la cobertura de contingencias análogas a las de los planes de pensiones, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: 1.º Que sean imputadas fiscalmente a las personas a quienes se vinculen las prestaciones. 2.º Que se transmita de forma irrevocable el derecho a la percepción de las prestaciones futuras. 3.º Que se transmita la titularidad y la gestión de los recursos en que consistan dichas contribuciones. Asimismo, serán deducibles las contribuciones efectuadas por las empresas promotoras previstas en la Directiva 2003/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de junio de 2003, relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo, siempre que se cumplan los requisitos anteriores, y las contingencias cubiertas sean las previstas en el artículo*

*8.6 del Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones».*

[28] Entre 1994 y 2013 las contribuciones empresariales a los sistemas de empleo de sus trabajadores no se computaban en la base de cotización. Sin embargo, con la modificación efectuada en el artículo 109 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, dichas aportaciones realizadas por las empresas a sistemas de empleo a favor de sus trabajadores comenzaron a computarse a efectos de cotización, «lo que supuso un impacto económico muy significativo para las empresas, que afectó a su competitividad». GONZALEZ DE FRUTOS, P., «La necesaria reforma de la previsión social complementaria en España», op. cit., p. 51. Sin embargo este incentivo se ha recuperado en 2023, toda vez que la Disposición Final 4ª de Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, ha añadido una nueva disposición adicional cuadragésima séptima al Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en virtud de la cual *«por las contribuciones empresariales satisfechas mensualmente a los planes de pensiones, en su modalidad de sistema de empleo, (...), las empresas tendrán derecho a una reducción de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, exclusivamente por el incremento en la cuota que derive directamente de la aportación empresarial al plan de pensiones en los términos dispuestos en el párrafo siguiente. El importe máximo de estas contribuciones a las que se aplicará una reducción del cien por ciento es el que resulte de multiplicar por trece la cuota resultante de aplicar a la base mínima diaria de cotización del grupo 8 del Régimen General de la Seguridad Social para contingencias comunes, el tipo general de cotización a cargo de la empresa para la cobertura de dichas contingencias».*

[29] MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN, «Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo», Colección Seguridad Social, núm. 35, 2011, pp. 92-93.

[30] GONZÁLEZ DE FRUTOS, P., La necesaria reforma de la previsión social complementaria en España, op.

cit., p. 54.

[31] Spending Review 2019/2020. Beneficios Fiscales. AIReF, Julio 2020. Disponible en Presentación Spending Review\_Beneficios Fiscales ([www.airef.es](http://www.airef.es)).

[32] Disponible en: La reducción por aportaciones a sistemas de previsión social no consigue incentivar el ahorro a largo plazo ([www.airef.es](http://www.airef.es)).

*«En relación a los estímulos fiscales a los sistemas privados de previsión social, tanto la supresión de su tratamiento como renta irregular en el momento de su rescate en forma de capital, como la eliminación de la discriminación por edad o la drástica minoración del límite de la reducción para las aportaciones a los planes individuales de pensiones en los últimos años no auguran, a pesar de la recuperación de la deducción en la cuota del Impuesto sobre Sociedades para las empresas que realicen contribuciones a planes de previsión empresarial o la exclusión de tales aportaciones de las bases de cotización, un reforzamiento de la importancia de este tipo de instrumentos en la economía española a corto y medio plazo»*

