

Por una mejora de los incentivos fiscales a los planes de pensiones

Análisis comparado de la tributación actual del segundo y tercer pilar en Europa

OPINIÓN DEL IEE

Octubre 2022



Por una mejora de los incentivos fiscales a los planes de pensiones

**Análisis comparado de la tributación actual
del segundo y tercer pilar en Europa**



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

El presente Informe ha sido elaborado por el Instituto de Estudios Económicos (IEE), reflejando su opinión institucional, con la colaboración, como autores principales, de los investigadores asociados Bernardo Soto Siles, Aurora Mateos Capel y Nicolás Vicente Regidor, junto con el Servicio Técnico del IEE.

© 2022 INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS
C/ Príncipe de Vergara, 74, 6.ª planta • 28006 Madrid
Tel.: 917 820 580
iee@ieemadrid.com
www.ieemadrid.es

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

Octubre 2022

Documento digital PDF

Se autoriza la difusión por terceros de esta publicación, de forma total o parcial, siempre y cuando quede reflejado inequívocamente que la autoría de la misma es del Instituto de Estudios Económicos. En este caso, rogamos que nos envíen una copia de la referencia al IEE.

Índice

RESUMEN EJECUTIVO	5
POR UNA MEJORA DE LOS INCENTIVOS FISCALES A LOS PLANES DE PENSIONES	11
1. El tratamiento fiscal de los planes y fondos de pensiones, justificación y situación en España y países de nuestro entorno	11
1.1. Introducción	11
1.2. El tratamiento fiscal de los planes y fondos de pensiones en España y su comparación con los países de nuestro entorno	12
2. Análisis comparado del tratamiento de las aportaciones empresariales a planes de pensiones de empleo en términos de cotizaciones a la Seguridad Social	21
3. Análisis económico-financiero de la fiscalidad de los planes de pensiones. Comparativa UE 27	23
3.1. Introducción. Hipótesis del modelo	23
3.2. Efecto fiscal de los planes de pensiones. Más allá del diferimiento fiscal	25
3.3. Análisis económico-financiero de la fiscalidad de los planes de pensiones individuales	29
3.3.1. Potencial de acumulación de ahorro de los planes de pensiones individuales	29
3.3.2. Potencial como complemento de renta durante la jubilación de los planes de pensiones individuales	32
3.4. La complementariedad de los planes de pensiones individuales y de empleo	35
4. Principales conclusiones y propuestas para el futuro	39



Resumen Ejecutivo

El tratamiento fiscal de los planes de pensiones privados individuales ha empeorado significativamente en los últimos años, después de que las sucesivas reformas hayan ido recortando el límite de aportaciones desde los 10.000 euros anuales vigentes en 2014 hasta los 1.500 euros anuales en la actualidad. Ello ha supuesto una progresiva caída del volumen total anual de aportaciones efectivamente realizadas, desde un flujo de aportaciones superior a 6.000 millones de euros en el año 2006 hasta los 2.594 millones del pasado año 2021, una caída superior al 58%. **Solo con el penúltimo cambio regulatorio que reducía el límite de 8.000 euros a 2.000 euros (para la última reducción a 1.500 euros todavía no hay datos completos del año) se produjo una caída en este flujo de aportaciones del 40%.**

Para **comparar el marco fiscal español de los planes de pensiones con el de otros países de la Unión Europea**, el Instituto de Estudios Económicos ha elaborado un modelo de acumulación (35 años) y desacumulación (20 años) de ahorro en este instrumento para un partícipe tipo que cobra una renta de 30.000 euros y realiza anualmente la aportación máxima permitida, asumiendo una rentabilidad financiera homogénea del 4% para todos los países. **Dado que se asume un mismo comportamiento financiero para todos los instrumentos y países, cualquier diferencia en los indicadores analizados tiene lugar por el diferente tratamiento fiscal y regulatorio de los planes de pensiones en los distintos países.**

Bajo los supuestos descritos, **se estima que la capacidad de acumulación de ahorro previsional que ofrece el marco fiscal de los planes de pensiones individuales en España es más de un 50% inferior al promedio de la UE**, estando aún más alejada de las primeras plazas que ocupan Irlanda, Francia o Dinamarca con derechos consolidados que superan entre 4 y 6 veces a los del caso español. Un partícipe que aportara cada ejercicio el máximo permitido en España durante 35 años obtendría unos derechos brutos consolidados al final del plan de 110.478 euros frente a los 238.749 euros de la media de la UE. **Ello sitúa a nuestro país a la cola de Europa, en la posición 21 dentro de los 27 países de la UE, como uno de los 7 sistemas con un menor potencial de acumulación de ahorro en sus planes de pensiones privados individuales.**

De este mismo modo, España aparece como uno de los países en los que el partícipe, utilizando la máxima capacidad de ahorro permitida por el marco regulatorio y fiscal de los planes de pensiones individuales, percibiría una de las menores rentas mensuales como complemento de la pensión pública durante su etapa de jubilación. Un partícipe que aprovechara al máximo la potencia del marco regulatorio español para planes de pensiones individuales percibiría una renta mensual neta para complementar su jubilación que se estima en apenas



464 euros durante 2 décadas. Esto es un **60% inferior al promedio de la UE**, que se sitúa en **1.166 euros**. Por tanto, **un español recibiría, gracias a los ahorros máximos permitidos en planes de pensiones individuales y a su tratamiento fiscal, una renta en su jubilación más de 2,5 veces inferior a la del ciudadano promedio de la UE con idénticas características y con la misma rentabilidad financiera.** A su vez, esta cantidad se encuentra aún más alejada de los países con un marco legal más favorable a la acumulación de ahorro y su percepción en forma de renta, como Francia (2.722 euros), Irlanda (2.546 euros) o Chipre (1.989 euros) (Gráfico 1).

El menor potencial de ahorro de los planes de pensiones individuales en España, en términos comparados, se explica tanto por los menores límites fiscales y legales a las aportaciones (que se han ido reduciendo, progresivamente, en nuestro país hasta los 1.500 euros al año en la actualidad) **como por el tratamiento fiscal que tiene lugar a lo largo de la vida del plan** (que, en España, es un mero diferimiento fiscal, frente a otros países que ofrecen algún verdadero incentivo fiscal).

Con respecto a las **aportaciones, el límite de 1.500 euros vigente en España es uno de los más reducidos de toda la Unión Europea.** Cabe mencionar, además, que **existen hasta diez países en los que se establecen límites de aportaciones proporcionales** (con techos absolutos relativamente elevados), lo que permite aumentar la potencia efectiva de estos instrumentos como acumuladores de ahorro conforme se incrementa la renta, hasta alcanzar un cierto umbral. **Aunque en España, teóricamente, también existe este límite proporcional (el 30% de los rendimientos del trabajo), el límite absoluto, que prevalece sobre el primero, es tan reducido que enseguida anula el potencial y la efectividad del mecanismo proporcional.** Ello supone, que, si en lugar de haber tomado como referencia en la simulación un salario de 30.000 euros se hubiera fijado otro superior, la situación de España en la comparativa sería aún peor con respecto a una buena parte de los países de la UE. Además, **a diferencia de España, donde los límites a las aportaciones son límites legales** (es decir, no está permitido sobrepasarlos ni siquiera renunciando a la deducción), **otros países permiten un exceso de aportaciones, a la vez que articulan mecanismos para evitar que este exceso esté sometido a una doble imposición**, de manera que, en la práctica, se incrementa el potencial de acumulación de ahorro del instrumento sin perjudicar significativamente su rentabilidad financiero-fiscal.

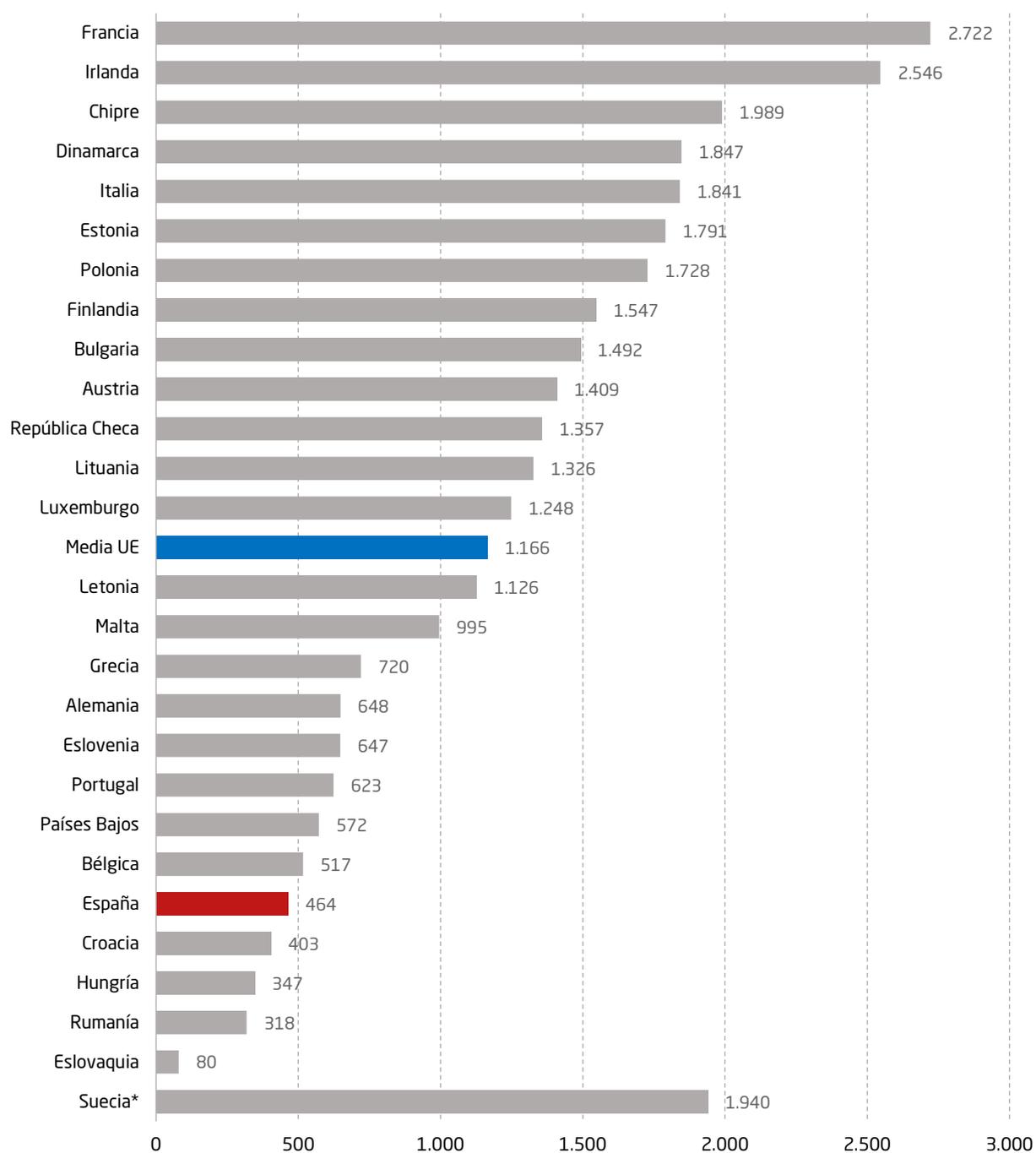
En lo referente al tratamiento fiscal a lo largo del plan de pensiones, en España se aplica un régimen EET (Exención, Exención, Tributación), el más extendido en los países desarrollados. Es decir, se exime de gravamen a las aportaciones mediante reducción en base imponible, y también están exentos los rendimientos, trasladando la tributación al momento en el que el capital es recibido como prestación por el partícipe. Sin embargo, **en España, a diferencia de otros países de nuestro entorno, no opera ninguna exención parcial o ningún tipo reducido en el momento de percepción de las prestaciones, por lo que estamos ante un sistema que proporciona un mero diferimiento fiscal.**



GRÁFICO 1

Estimación de la renta mensual neta (€) a percibir en la jubilación por un partícipe que aporta el máximo fiscal deducible a un plan de pensiones individual¹

UE 27, legislación de 2021



¹ Valor neto de impuestos estimado en el momento del rescate de la renta mensual a percibir derivada de los derechos consolidados para un partícipe que realiza aportaciones durante los últimos 35 años previos a la jubilación, en la cantidad máxima deducible permitida por cada jurisdicción. El partícipe recibe las prestaciones en forma de renta mensual durante 20 años. Se asume una rentabilidad financiera anualizada del 4%, homogénea para todos los países, por lo que las diferencias existentes se deben, exclusivamente, al distinto tratamiento fiscal.

* Desde 2016, los incentivos en Suecia bajo este tipo de planes solo están disponibles para los autónomos.

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos.



Estimando el efecto fiscal como la ratio entre la rentabilidad financiero-fiscal y la rentabilidad financiera, se observa que, efectivamente, España es uno de los países, junto con Finlandia, los Países Bajos, Polonia y Malta, que presenta neutralidad fiscal en el tratamiento de los planes de pensiones privados (individual y empleo), con valores para la citada ratio iguales a la unidad. Frente a este efecto fiscal neutral existente en España, **hay hasta 18 países que configuran un verdadero incentivo fiscal para los planes de pensiones** (valores por encima de 1 para dicha ratio) **más allá del diferimiento fiscal o de evitar la doble imposición, lo que supone un impacto positivo sobre el rendimiento de dichos planes y una mayor percepción de derechos en la fase de prestaciones.** Por tanto, a diferencia de España, la mayoría de los países de nuestro entorno establecen importantes estímulos fiscales a los planes de pensiones.

Esta mejora financiero-fiscal que ofrecen los países de nuestro entorno se puede dar por: (i) la **aplicación de un tipo impositivo menor sobre las prestaciones** (en el rescate) que sobre la deducción de la que se beneficiaron las aportaciones (Bélgica, Estonia o Italia); (ii) la **exención total o parcial de las prestaciones**, que se suma a la deducción fiscal de las aportaciones (Bulgaria, Hungría, Letonia, la República Checa, Lituania, Rumanía, Luxemburgo, Eslovenia y Francia); (iii) el **distinto tratamiento, en el momento del rescate, entre las aportaciones realizadas y los rendimientos generados** (Portugal); (iv) la **existencia de una ventaja fiscal en el caso del rescate en forma de capital**, que reduce el tipo efectivo sobre las prestaciones (Irlanda, Portugal y Francia); o (v) la **complementación de las aportaciones realizadas por el participante con un subsidio gubernamental** (Alemania y Croacia).

A diferencia de lo que sucede en España, donde se pretende fomentar los planes de empleo a costa de cercenar los incentivos a planes individuales, se observa que, en general, **aquellos países que establecen marcos fiscales favorables** (tanto en términos de límites de aportaciones como de tratamiento fiscal a lo largo de la vida del instrumento) **para los planes de pensiones de empleo, lo hacen también para los planes individuales.** Es decir, que **la disyuntiva no es entre planes de pensiones individuales y planes de empleo como se pretende en España, sino entre favorecer el ahorro previsional mediante el mayor número de instrumentos posible o no favorecerlo.**

Aunque en algunos países los límites fiscales a las aportaciones son superiores en el caso de los planes de empleo (Polonia, Irlanda, Alemania, Finlandia, Portugal o Luxemburgo), **ello no significa que no se conserven, también, unos límites relativamente elevados para los planes individuales.** Además, **en otros tantos países el marco fiscal de planes de empleo e individuales, tanto en términos de límites a las aportaciones como de tratamiento fiscal a lo largo de la vida del plan, es idéntico, muy similar o, en todo caso, equivalente** (Italia, Francia, los Países Bajos, Finlandia, Dinamarca o Letonia). De hecho, cuando nos ceñimos puramente al tratamiento fiscal (sin tener en cuenta los límites de las aportaciones), **existen algunos supuestos en los que el marco fiscal del plan individual puede ser más favorable en determinados países**, como en Alemania, Irlanda, Grecia o Hungría. Por último, **hay un elenco de países que todavía no han desarrollado los planes de pensiones de empleo,**



como Eslovaquia, la República Checa, Estonia, Lituania o Rumanía (que recientemente ha aprobado una Ley para su desarrollo).

En España, los límites de las aportaciones a los planes de empleo recogidos en la Ley 12/2022 son, a priori, bastante elevados. Sin embargo, en la práctica, este potencial se ve mermado por el límite mucho más reducido que se establece para las reducciones de las cotizaciones a la Seguridad Social sobre las aportaciones que realiza la empresa (y que son imprescindibles para alcanzar los máximos permitidos). Con los datos correspondientes a 2022, **la aportación máxima no sujeta a cotizaciones a la Seguridad Social para la empresa se sitúa en unos 120 euros al mes, es decir, unos 1.400 euros al año.** Esta contribución está muy por debajo de los, al menos, 4.250 euros que tendría que aportar la empresa para, en el supuesto de que el trabajador aportara otros 4.250 euros adicionales (además de los 1.500 euros del límite general), alcanzar los 10.000 euros, **por lo que será muy difícil que se pueda agotar el potencial teórico del instrumento.** Por tanto, **cuando se tiene en cuenta el límite de la reducción para cotizaciones a la Seguridad Social en lugar del límite teórico, el potencial de estos planes se reduce notablemente.**

De entre los países que permiten reducciones o exenciones en las cotizaciones a la Seguridad Social por las aportaciones realizadas por la empresa a planes de empleo, España aparece entre las peores posiciones debido a su reducido límite (1.400 euros). Es una práctica habitual, en muchos países, que el límite para la reducción de las cotizaciones sea el mismo que el límite general de aportaciones, lo que permite aprovechar el potencial máximo del instrumento sin generar costes adicionales para la empresa. Otros países sí que obligan a cotizar a la Seguridad Social por las aportaciones realizadas, pero a un tipo significativamente inferior al habitual, por lo que, en la mayoría de los supuestos (y tanto más cuanto más nos acerquemos a las aportaciones máximas), suponen un mayor incentivo, en forma de menos costes adicionales a las empresas que en el caso español.

Suponiendo que la empresa realiza la aportación máxima permitida en cada país (para España se asume de manera conservadora que es 4.250 euros, aunque técnicamente podría ser más), el incentivo tributario en España por cotizaciones a la Seguridad Social de las aportaciones es uno de los más reducidos (solo por delante de Suecia), representando tan solo un tercio del coste por cotizaciones a la Seguridad Social habitual, mientras que en otros países este incentivo alcanza el 100% de dicho coste (es decir, permiten una reducción o exención total de las cotizaciones a la Seguridad Social por las aportaciones empresariales a planes de empleo).

Ello supondría un tipo efectivo de cotización a la Seguridad Social para España, en el caso de aportación máxima, del 15,8%, esto es, dos tercios del coste habitual, y una cifra muy similar a la que establece Francia (16%), con la diferencia de que en el país vecino el tipo habitual es significativamente superior al español, por lo que el incentivo también lo es. De nuevo, Suecia es el único de los países analizados que presenta un tipo efectivo de cotización para las aportaciones realizadas por la empresa (24,26% frente al habitual 31,42%) mayor que en el caso de España.



Dada la perentoria necesidad de incentivar el ahorro privado, tal y como hacen los países de nuestro entorno, y una vez constatadas las deficiencias de nuestro marco fiscal de planes de pensiones privados y la brecha existente con las mejores prácticas que tienen lugar en la Unión Europea, **es necesario abordar medidas destinadas a mejorar el marco regulatorio y tributario de los planes de pensiones en España, para conseguir unos verdaderos incentivos fiscales para estos instrumentos de ahorro previsional.**

Estas medidas deberían ir orientadas, fundamentalmente, a incrementar los límites a las aportaciones que generan reducción en la base imponible, también en el caso de las aportaciones a favor del cónyuge. De igual modo, **es necesario mejorar el tratamiento de las prestaciones, recuperando el tratamiento como rendimientos irregulares**, con aplicación del actual porcentaje de reducción del 30%, eliminado en la reforma de 2006. Esta reducción se debería aplicar no solo a las prestaciones recibidas en forma de capital sino también a las prestaciones recibidas en forma de renta. **En lo relativo a los planes de pensiones de empleo, se debería elevar la reducción en cotizaciones a la Seguridad Social para las aportaciones realizadas por la empresa, igualándola con el límite fiscal deducible general**, tal y como sucede en otros países europeos, con el objetivo de permitir un verdadero aprovechamiento del potencial de acumulación de estos planes. Por último, **debería modificarse la tributación de la parte de las prestaciones correspondiente al rendimiento generado que, por su naturaleza, debería gravarse al tipo correspondiente a la base del ahorro en lugar de al tipo marginal del IRPF**, tipo este último que aplicaría solo para la parte de las prestaciones relativa a las aportaciones realizadas.

Palabras clave: **ahorro previsional, previsión social complementaria, planes de pensiones individuales, planes de pensiones de empleo, segundo pilar, tercer pilar, incentivo fiscal.**



Por una mejora de los incentivos fiscales a los planes de pensiones

1. El tratamiento fiscal de los planes y fondos de pensiones, justificación y situación en España y países de nuestro entorno

1.1. Introducción

El Sistema de la Seguridad Social español 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 crecimiento de la tasa de dependencia, el aumento de la tasa de sustitución de las pensiones y la caída de la tasa de empleo.

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.

Las previsiones de la Unión Europea, en su informe de 2021, asumen una **reducción significativa de la tasa de sustitución**, por razones económicas, pero especialmente demográficas. La media de la tasa de sustitución en los países de la Unión Europea pasaría del 46,2% en 2019 al 40% en 2070. En el mismo periodo, la tasa de sustitución **en España pasaría del 77% al 41,3%**, es decir, una reducción del 35,7%.

De los análisis disponibles se puede concluir que **el mantenimiento de las tasas de sustitución actuales del sistema**, que son elevadas en comparación internacional, **exigiría incrementos de los ingresos del sistema muy significativos que serían incompatibles con el empleo y el crecimiento económico**, por lo que parece razonable buscar otras fuentes de financiación dado el elevado nivel de partida de las cotizaciones sociales y sus efectos negativos sobre la inversión y la creación de empleo.

Por lo tanto, **parece deseable incentivar el ahorro privado para que una parte significativa de la tasa de sustitución no se apoye en la pensión pública**; en este sentido, **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**.



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

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**.

En 2022, en España, los límites de las aportaciones son los siguientes:

1. Para las **personas que no sean partícipes de un plan de pensiones de empleo**, el límite de aportación a planes de pensiones individuales es de **1.500 euros**.
2. Para las **personas que sean partícipes de un plan de pensiones de empleo se incrementa el límite siempre y cuando el plan de empleo sea contributivo** (esto es, que aporten al mismo tanto la empresa como el empleado). En este caso se incrementa el límite a un máximo de **8.500 euros** de los que el empleado aportará una cantidad que, como máximo, sea la que realice la empresa. Es decir, si nos vamos al límite máximo, la cantidad que podrá aportar el empleado es de 5.750 euros (1.500 euros más el 50% de los 8.500 euros adicionales). Sin embargo, si el plan de empleo no es contributivo (solo aporta la empresa), se aplicaría el límite de 1.500 euros para el empleado.
3. **Para la empresa, cuando el plan no sea contributivo, el límite es de 8.500 euros** siempre y cuando el empleado haga aportaciones a un plan individual por un importe de 1.500 euros. Si el empleado no aporta a un plan individual, el límite de la empresa será de 10.000 euros.

A partir de enero de 2023 será de aplicación la **Ley 12/2022**, publicada en el BOE de 1 de julio de 2022, que introduce novedades significativas, aunque mantiene el límite de 1.500 euros anuales incrementados en 8.500 euros anuales si el incremento proviene de contribuciones empresariales, o de aportaciones del trabajador al mismo instrumento de previsión social; se introduce como novedad que dichas aportaciones del trabajador (que antes podían, como máximo, alcanzar el importe aportado por el empresario), puedan llegar, ahora, hasta un importe igual al resultado de aplicar a la contribución empresarial un coeficiente, que depende del importe anual de la contribución empresarial:

- 2,5, si la contribución anual es igual o inferior a 500 euros.
- 2, si está entre 500,01 y 1.000 euros.



- 1,5, si está entre 1.000,01 y 1.500 euros.
- 1 si es superior a 1.500 euros y, en todo caso, cuando el trabajador tenga una retribución bruta del trabajo superior a 60.000 euros anuales procedente de la empresa que realiza la contribución.

Se sigue manteniendo que las cantidades aportadas por la empresa que deriven de una decisión del trabajador tendrán la consideración, a estos efectos, de aportaciones del trabajador.

En todo caso los incrementos no podrán superar, conjuntamente, los 8.500 euros, por lo que el tope total anterior se mantiene y solo se ofrece la posibilidad de que, en determinados casos, el trabajador realice aportaciones superiores a las del empresario.

Este tratamiento se extiende a los productos paneuropeos de pensiones individuales regulados en el Reglamento (UE) 2019/1238 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019.

Por lo tanto, la conclusión que se deriva de lo anterior es que **el legislador lo que pretende es fomentar las aportaciones a planes de empleo frente a las de los planes individuales, así como eliminar la posibilidad de que las aportaciones vía retribución flexible sean consideradas como contribuciones de la empresa.**

En cuanto a **las cantidades percibidas por los partícipes en el futuro, 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:

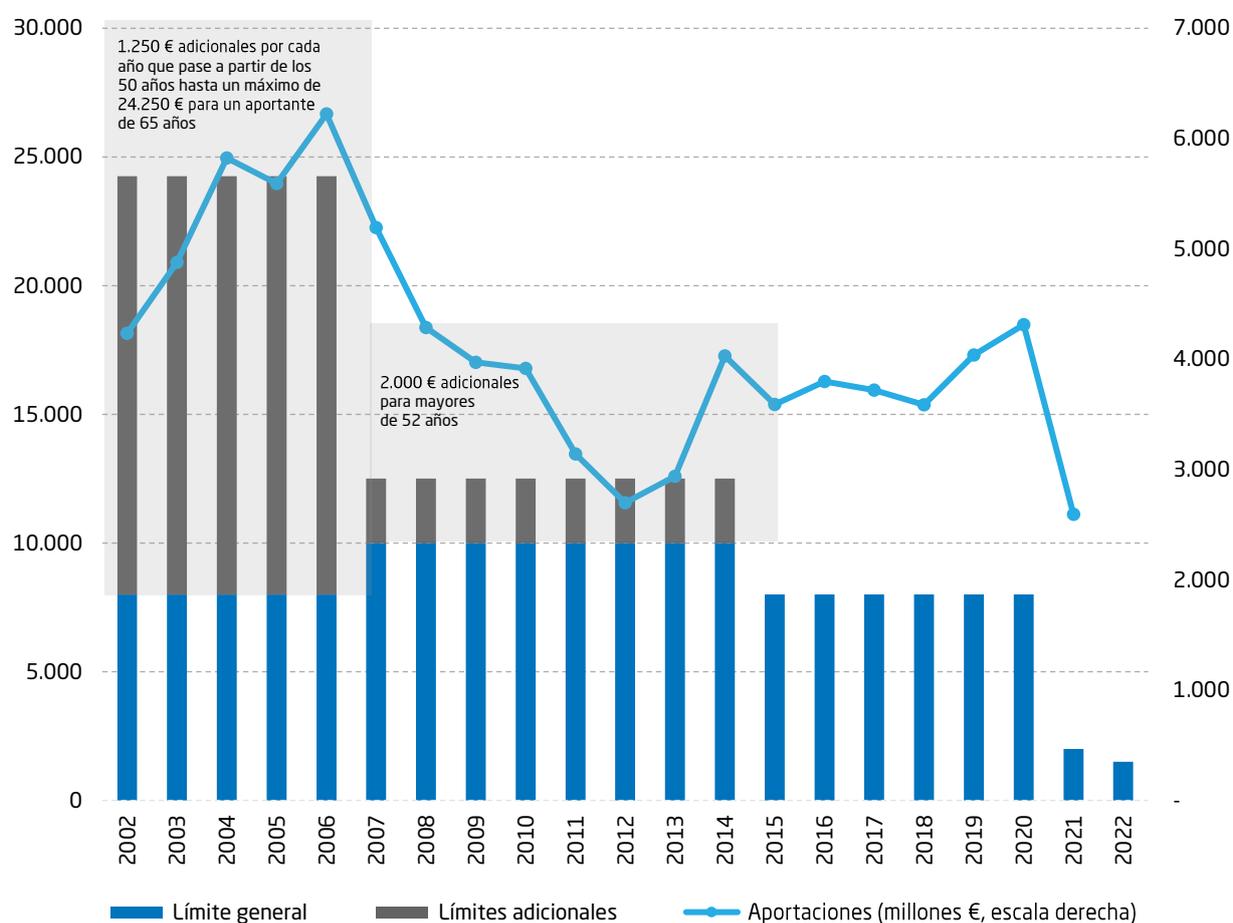
- En el caso de que la prestación percibida lo sea en forma de **capital** (es decir, de una vez), **también se integrará en la base imponible general como rendimiento del trabajo**, sin que tenga la consideración de renta irregular, por lo que no podrá deducirse en un 40%, a los efectos de su integración 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 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).

Esto nos demuestra que este instrumento de ahorro, en determinados supuestos, está incluso peor tratado que otros instrumentos de ahorro.



Además, **el tratamiento fiscal ha empeorado significativamente en los últimos años, después de que las sucesivas reformas hayan ido recortando el límite de aportaciones desde los 10.000 euros anuales vigentes en 2014¹, hasta los 1.500 euros anuales en la actualidad.** Como se puede observar en el Gráfico 1, ello ha supuesto **una progresiva caída del volumen total de aportaciones efectivamente realizadas**, desde un flujo de aportaciones superior a 6.000 millones de euros en el año 2006 hasta los 2.594 millones del pasado año 2021, una caída superior al 58%. **Solo con el penúltimo cambio regulatorio que reducía el límite de 8.000 euros a 2.000 euros** (para la última reducción a 1.500 euros todavía no hay datos completos del año) **se produjo una caída en este flujo de aportaciones del 40%.**

GRÁFICO 1
Evolución de los límites fiscales a las aportaciones realizadas a planes de pensiones individuales



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos.

Otro aspecto relevante es el hecho de que, **en muchos países, los límites existentes a las aportaciones se establecen como un porcentaje del salario del trabajador, de manera que cuanto más alto es este último, mayor es la aportación permitida en términos absolutos.** En España

¹ Además de los límites adicionales a partir de una determinada edad que estuvieron vigentes hasta ese ejercicio.

también se ha contemplado, tradicionalmente, este porcentaje, en un 30% de los rendimientos del trabajo, si bien los límites absolutos actualmente vigentes (de 1.500 euros), que prevalecen sobre los proporcionales, hacen que la aplicación efectiva de estos últimos sea prácticamente inexistente (el nivel máximo absoluto enseguida anula el potencial del límite proporcional). Por el contrario, en otros países existen límites proporcionales que, o bien no van acompañados de un techo absoluto, o bien este es bastante elevado, por lo que, efectivamente, se permite que opere una cierta proporcionalidad. De esto se deduce que, **si en lugar de haber tomado como referencia en la simulación un salario de 30.000 euros, se hubiera fijado otro superior, la situación de España en la comparativa sería aún peor con respecto a una buena parte de los países de la UE.**

Un límite habitual para las aportaciones es el del 10% de la renta, vigente, por ejemplo, en Francia (con un límite máximo de 32.908,8 euros y un mínimo de 4.113,6 euros), en Letonia (con un límite máximo de 4.000 euros) o en Bulgaria. En Estonia se permite una deducción por aportaciones de hasta el 15% del salario (con un límite de 6.000 euros), mientras que en Chipre este porcentaje asciende, desde 2020, al 20%. En Irlanda, el porcentaje es variable en función de la edad del partícipe, y va desde el 15% para menores de 30 años (con un límite de 17.250 euros) hasta el 40% para personas de 60 años (con un límite de 46.000 euros). Menores porcentajes se permiten en Finlandia (un 5%, con límite de 5.000 euros) o en Eslovenia (con un 5,9%, con límite de 2.820 euros). Para Luxemburgo, en el caso de aportaciones de empresas a planes de pensiones de empleo, el límite es del 20%, y en Suecia, del 35%. Como se puede observar, bajo prácticamente cualquier supuesto de renta, las cantidades que establecen estos países con límites proporcionales superan a la cantidad fija de 1.500 euros establecida para el caso español.

Esto es relevante porque en España se ha venido avivando el erróneo debate en los últimos años acerca de la supuesta regresividad de los planes de pensiones. Este argumento carece de sentido por dos motivos. El primero es que, **en España, existe un mero diferimiento fiscal para aportaciones a planes de pensiones, por lo que no puede haber regresividad o progresividad si el efecto fiscal tiende a ser neutro en la mayoría de los casos.** El segundo es que, **si se quiere un sistema fiscal progresivo** (que quién más tenga, más contribuya), **es lógico que los incentivos fiscales a planes de pensiones tengan, desde la visión miope de no contemplar toda la vida del plan, un carácter regresivo, que, en todo caso, será solo transitorio, pues se compensará en el momento de recibir las prestaciones** (las rentas más altas pagarán más por estas prestaciones).

Para ver lo absurdo de este argumento, basta darse cuenta de que la supuesta regresividad desaparecería estableciendo un mismo tipo de la renta para todos los contribuyentes, eliminando, así, la progresividad del impuesto, como, por otra parte, existe en algunos países de la UE. Como se pone de manifiesto, **hay países que no solo no alimentan este debate estéril sobre la regresividad de los incentivos a planes de pensiones, sino que, al establecer límites de aportaciones proporcionales (con techos absolutos relativamente elevados) y no reducidos límites absolutos como hace España, permiten aumentar la potencia efectiva de estos instrumentos como acumuladores de ahorro conforme se incrementa la renta.**



Cabe resaltar, también, que, en el caso de España, no solo hablamos de un límite fiscal (que fija el máximo de aportaciones deducibles) sino que se trata de un límite legal, de manera que no es posible acumular un ahorro superior, aun sin beneficiarse de la deducción fiscal, bajo multa de hasta un 50% sobre el importe excedido. **En otros muchos países de la UE, sí que resulta posible realizar aportaciones por encima del mínimo deducible, lo que permitiría aumentar los derechos consolidados al final del plan.** Dentro de este grupo de países, existirían dos modelos de regulación.

Por un lado, estarían **aquellos que permiten exceder los límites fiscales, pero sometiendo este exceso a tributación tanto en el momento de la aportación como en el rescate.** Esto, *a priori*, supondría una doble fiscalidad, que, si bien permitiría aumentar los derechos consolidados, lo haría a costa de hundir la rentabilidad financiero-fiscal, por lo que no supondría una planificación eficiente. Ahora bien, se debe tener en cuenta que **existen países en los que las prestaciones reciben un mejor tratamiento fiscal que las aportaciones**, por lo que, en algunos casos, todavía permitiría aumentar los derechos consolidados y evitar, al menos parcialmente, esa doble fiscalidad.

Por otro lado, **existe un segundo elenco de países que no solo contemplan aportaciones por encima del máximo deducible, sino que articulan mecanismos para evitar que se graven dos veces estas rentas.** Ello permite, en caso de rebasar los límites, acumular un mayor capital sin someterse a una doble imposición. Tal es el caso de Italia, que permite, al gravar las prestaciones en el período de rescate, excluir la parte de estas prestaciones que excedió el límite anual, y que, por tanto, ya estuvo sujeto a tributación. De igual modo, en Eslovenia, desde el año 2020, se contempla esta misma exclusión de tributación para el exceso de aportaciones que ya fue gravado, cuando el rescate se realiza en forma de capital.

En cuanto al **Impuesto sobre Sociedades, la nueva Ley 12/2022 crea una nueva deducción en la cuota del 10% de las contribuciones empresariales a sistemas de previsión social empresarial en el caso de trabajadores con retribuciones brutas anuales de menos de 27.000 euros.** Para trabajadores con salarios superiores, solo se aplicará deducción sobre la parte proporcional de las contribuciones empresariales que correspondan al importe de las retribuciones brutas anuales inferiores a 27.000 euros.

Finalmente, en el **Programa de Estabilidad 2019-2022** se afirma que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) está revisando las reducciones en el IRPF para empeorar más dicho tratamiento fiscal, avanzando justo en la dirección contraria a la que sería deseable para potenciar el ahorro privado.

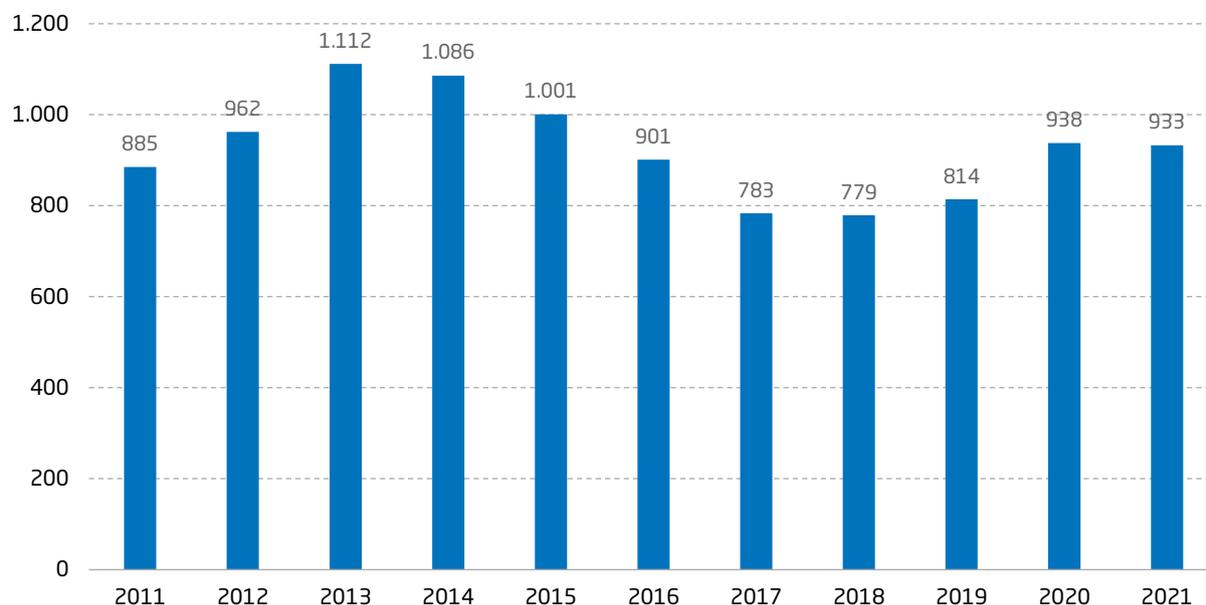
Sin embargo, el coste del actual sistema no es especialmente relevante en función de la recaudación generada como demuestran los siguientes Gráficos, que comparan el coste de los incentivos fiscales con la recaudación generada por el cobro de las prestaciones, según fuentes del Ministerio de Hacienda.



GRÁFICO 2

Evolución del coste de los beneficios fiscales derivados de la reducción por aportaciones a planes de pensiones

Millones de euros

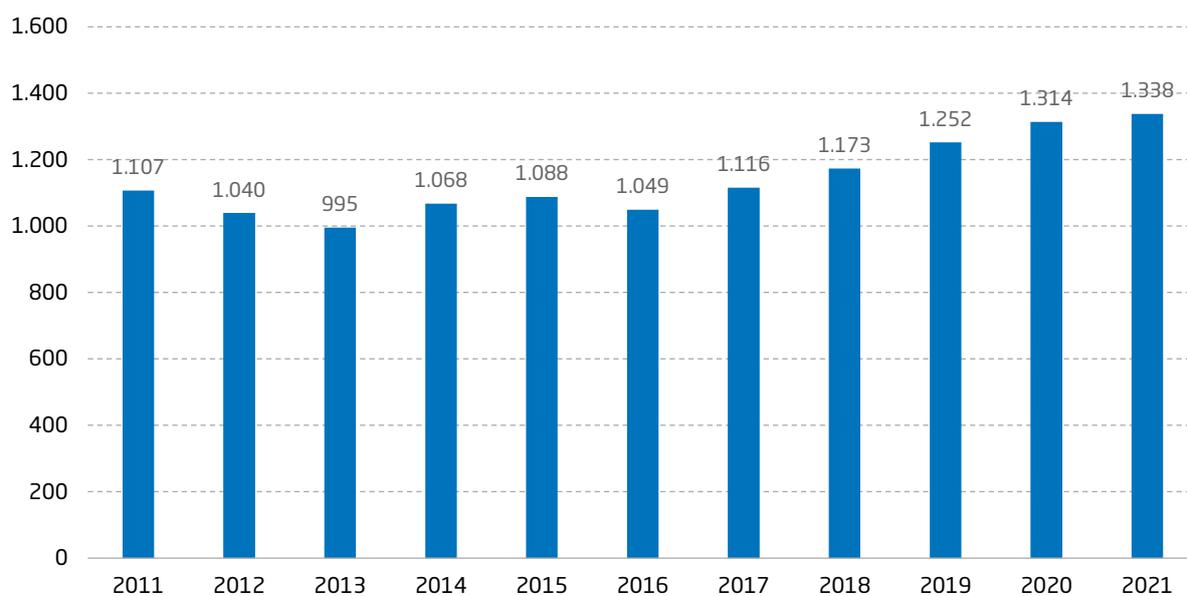


Fuente: Agencia Tributaria.

GRÁFICO 3

Evolución de la recaudación por IRPF derivada de la tributación de las prestaciones de planes de pensiones

Millones de euros



Fuente: Agencia Tributaria.



Así lo reconoce también la AIREF, en su informe «Spending Review» de julio de 2020, en el que afirma que el coste anual real del beneficio fiscal es, aproximadamente, de 450 millones de euros teniendo en cuenta el coste del beneficio y el importe recaudado.

El tratamiento de las aportaciones en España (no así su cuantía, como veremos posteriormente) **es similar al de la mayoría de los países de la OCDE, que, como se aprecia en la Tabla 1, 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 de tributación parcialmente las prestaciones futuras.

Además, existe otra razón diferencial para que los planes individuales no sean castigados mediante la pérdida del diferimiento fiscal, y es el hecho de que **son estos planes individuales los que los autónomos, parte fundamental y numerosa de nuestro tejido productivo, pueden suscribir**.

En este sentido la OCDE señala que los trabajadores autónomos suelen percibir unas pensiones públicas inferiores a los trabajadores por cuenta ajena. **En el caso concreto de España, la mediana de la pensión pública que percibe un autónomo es más de un 20% inferior a la de un asalariado**. Por ello, eliminar los incentivos fiscales de los planes individuales supone perjudicar uno de los vehículos disponibles para los trabajadores autónomos de cara a complementar su menor pensión pública.

TABLA 1

Fiscalidad de los fondos y planes de pensiones individuales a nivel internacional 2021

PAÍSES UE	APORTACIÓN MÁXIMA	APORTACIONES	RENDIMIENTOS DEL FONDO	PRESTACIONES
Alemania	4% Renta anual 2.100 Eur. 20.000 ind./ 40.000 matrim.	Sujeto a Tributación Exento	Exento	Sujeto a Tributación - Exención o Deducción Fiscal Sujeto a Tributación
Austria	3.057 Eur.	Sujeto a Tributación Exento Sujeto a Tributación	Exento	Sujeto a Tributación - Exención o Deducción Fiscal Sujeto a Tributación Exento
Bélgica	1.270 Eur.	Exento 30%-25% Crédito	Exento/9,25%	10%-16% 8%-10% de activos
Dinamarca	10.010 Eur.	Tributación Exento	Sujeto a Tributación - Tributación Parcial (15%)	Exento Sujeto a Tributación
Eslovaquia	180 Eur.	Exento Sujeto a tributación Sujeto a Tributación - Exención o Deducción Fiscal	Exento 19%	Exento



TABLA 1

Fiscalidad de los fondos y planes de pensiones individuales a nivel internacional 2021 (continuación)

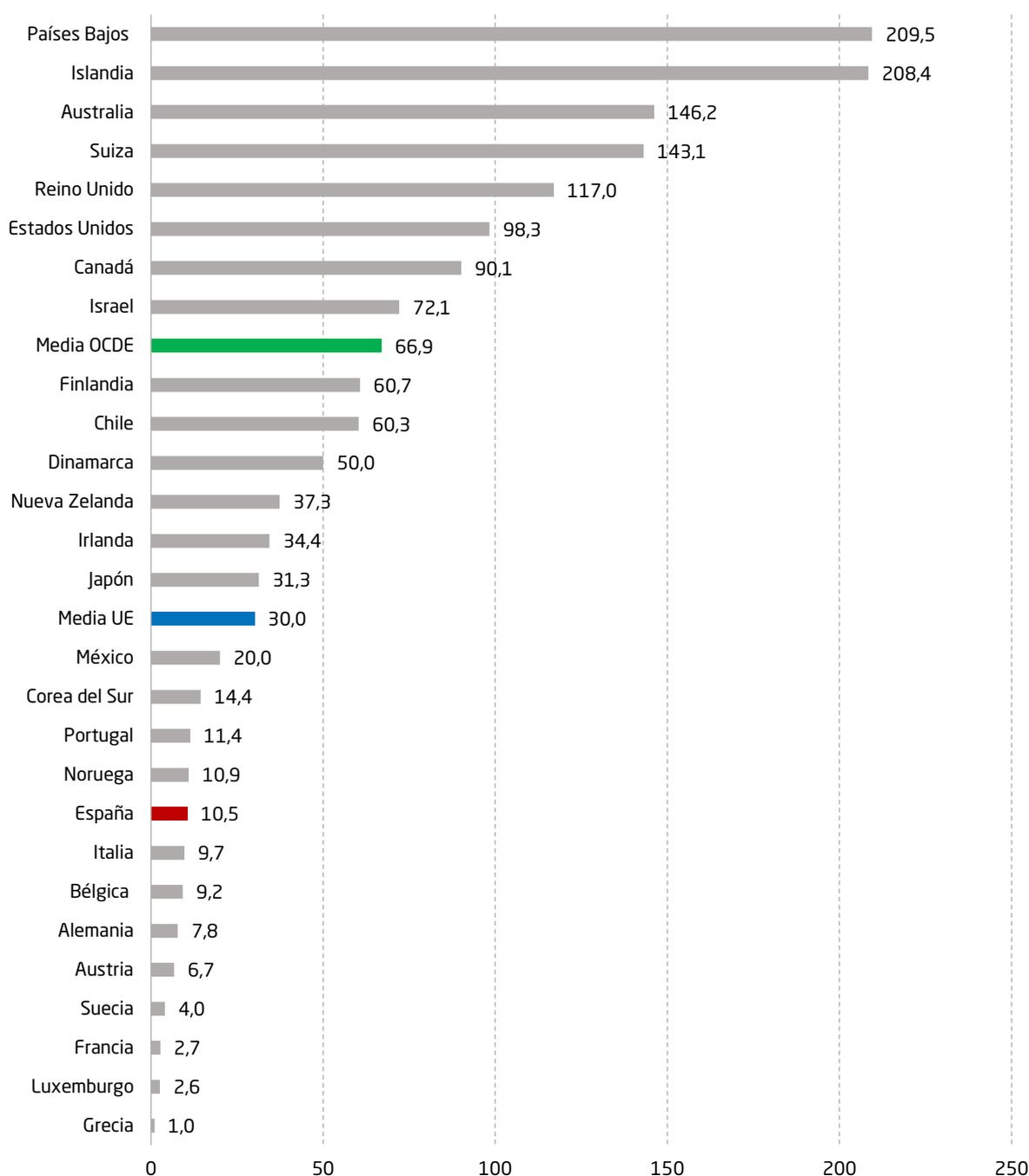
PAÍSES UE	APORTACIÓN MÁXIMA	APORTACIONES	RENDIMIENTOS DEL FONDO	PRESTACIONES
Eslovenia	6% Salario o 2.819 Eur.	Exento	Exento	Sujeto a Tributación - Exención o Deducción Fiscal
España	1.500 Eur.	Exento	Exento	Sujeto a Tributación
Estonia	15% Salario o 6.000 Eur.	Exento 20% Crédito	Exento	Exento
Finlandia	5% Salario o 5.000 Eur.	30% crédito Exento	Exento	30%-34% Sujeto a Tributación
Francia	10% Renta o 32.908 Eur.	Sujeto a Tributación/ Exención o Deducción Fiscal	Exento	Sujeto a Tributación - Exención o Deducción Fiscal
Grecia	2.000 Eur.	Exento Sujeto a Tributación	5%	Sujeto a Tributación Exento
Hungría	784 Eur.	Sujeto a Tributación	Exento	Exento
Irlanda	15% a 40% o 17.250 a 46.000 Eur.	Exento	Exento	Sujeto a Tributación - Exención o Deducción Fiscal
Italia	12% salario o 5.165 Eur.	Exento	Sujeto a Tributación - Tributación Parcial (12,5%/20%)	6%-15%
Letonia	10% Renta o 4.000 Eur.	Exento	20%	Sujeto a Tributación Exento
Lituania	3.000 Eur.	Sujeto a tributación - Exención o deducción parcial Exento	Exento Exento	Exento Exento
Luxemburgo	3.200 Eur.	20% Exento	Exento	Exento Sujeto a Tributación - Exención o Deducción Fiscal
Polonia	3.909 Eur	Sujeto a Tributación Exento	Exento	Exento 10%
Países Bajos	2.056 Eur.	Exento	Exento	Sujeto a Tributación
Portugal	1.750 Eur.	Exento Sujeto a tributación - Exención o Deducción Fiscal	Exento	Sujeto a Tributación Sujeto a Tributación - Exención o Deducción Fiscal
Reino Unido	100% Renta o 40.000 Lib.	Exento	Exento	Sujeto a Tributación - Exención o Deducción Fiscal
República Checa	3.070 Eur.	Sujeto a tributación/ Exención o Deducción Fiscal Exento	Exento	Exento
Suecia	10.500 Eur.	Exento	Exento 15%	Sujeto a Tributación

Fuente: OCDE (2021), «Financial incentives for funded private pensions plans», *Country profiles*.

Además, **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.

GRÁFICO 4

Patrimonio en fondos de pensiones en % de PIB 2021



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



Una muestra de que el tratamiento fiscal en España no es particularmente beneficioso es que **el peso de los planes de pensiones privados con respecto al PIB es muy inferior al de Europa** (10,5% frente a 30,0%), mientras que es superior el ahorro en depósitos bancarios y efectivo (39,9% frente a 30,3% en Europa), según datos de la OCDE.

En aquellos países con **sistemas privados de pensiones** fuertes, como los Países Bajos, 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**.

Las razones principales de estas diferencias son que **el tratamiento fiscal es insuficiente** y que **no se reconoce públicamente que es muy difícil mantener en el futuro la suficiencia de las pensiones públicas actuales**.

2. Análisis comparado del tratamiento de las aportaciones empresariales a planes de pensiones de empleo en términos de cotizaciones a la Seguridad Social

Aunque **los planes de empleo, con la nueva Ley 12/2022, presentarían una aparentemente notable capacidad de acumulación de ahorro**, este potencial teórico debe ser matizado. El límite de hasta 10.000 euros en aportaciones a este tipo de planes es, en realidad, un umbral al que, aunque teóricamente es posible llegar, en la práctica, dado los muy inferiores límites que se establecen a la reducción de las cotizaciones sociales correspondientes a las aportaciones de la empresa, resulta complicado que estas últimas vayan a ser capaces de alcanzar el nivel máximo de la aportación, debido a los costes adicionales que ello supone.

En concreto, la ley establece que:

«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».

Ello supone, **con los datos correspondientes a 2022, una aportación máxima no sujeta a cotizaciones a la Seguridad Social para la empresa de unos 120 euros al mes, es decir, unos 1.400 euros al año**. Esta aportación está muy **por debajo de los, al menos, 4.250 euros que tendría que realizar la empresa para**, en el supuesto de que el trabajador aportara otros 4.250 adicionales (además de los 1.500 euros del límite general), **alcanzar los 10.000 euros, por lo que será muy difícil que se pueda agotar el potencial teórico del instrumento**.

Por el contrario, **en nuestro entorno existen muchos países que permiten una exención total de cotización a la Seguridad Social para las aportaciones realizadas por la empresa**,



normalmente, dentro de los mismos límites fiscales que para las aportaciones anuales, lo que permite aprovechar el potencial máximo del instrumento sin generar costes adicionales para la empresa (mientras que lo contrario supone desvirtuar y reducir de forma efectiva dicho límite fiscal). Es el caso, entre otros países, de Irlanda, Austria, los Países Bajos, Portugal, Grecia, Letonia, Polonia, Eslovenia o la República Checa.

Solo en Alemania se observa un límite para la Seguridad Social más reducido que para la renta, de manera que el umbral de aportaciones exento de Seguridad Social para la empresa es la mitad que el límite fiscal general. No obstante, esto implica un atractivo superior al planteado por el régimen español en muchos supuestos, y, desde luego, en caso de aportaciones cercanas a la máxima permitida. A su vez, **en otros países no se contempla una reducción o exención a la Seguridad Social como tal, pero sí que se establece un tipo de cotización a la Seguridad Social inferior al que se aplica de manera general en el ámbito de los salarios**. Es el caso de Francia, Italia, Bélgica o Suecia. Al ser este tipo de cotización sustancialmente inferior al habitual, **la empresa también soporta unos menores costes en términos de cotizaciones a la Seguridad Social que en el caso de España en la mayoría de los supuestos**.

En la Tabla 2 se observa cómo, **dentro de los países de la UE que establecen exenciones o tipos de cotizaciones a la Seguridad Social reducidos para las aportaciones de la empresa a planes de pensiones de empleo, España se sitúa a la cola, como uno de los países con menos incentivos tributarios** por esta vía. Así, **suponiendo que la empresa realiza la aportación máxima permitida en cada país** (para España se asume, de manera conservadora, que es 4.250 euros, aunque técnicamente podría ser más), se observa cómo **el incentivo tributario en las cotizaciones a la Seguridad Social del nuevo marco español es uno de los más reducidos de los países analizados, representando menos de un tercio de la contribución habitual a la Seguridad Social, cuando en otros países este incentivo alcanza el 100%**, es decir, **está exenta de cotizar a la Seguridad Social la totalidad de la contribución empresarial** al plan de pensiones de empleo (dentro de los límites fiscales máximos).

En términos de la aportación realizada, el incentivo apenas representa en España un 8% de dicha aportación, uno de los valores más reducidos de los países analizados, solo superior al incentivo de Suecia. **Ello supondría un tipo efectivo de cotización a la Seguridad Social del 15,8%, dos tercios del coste habitual** (o, dicho de otro modo, el incentivo se reduce a un tercio sobre la cotización general de la empresa). Esta cifra es muy similar al porcentaje de contribuciones del 16% que establece Francia para estas aportaciones, con la diferencia de que en el país vecino el tipo habitual es significativamente superior al español, por lo que el incentivo también lo es. De nuevo, Suecia es el único de los países analizados que presenta un tipo efectivo de cotización para las aportaciones realizadas por la empresa (24,26% frente al habitual 31,42%) mayor que en el caso de España.



TABLA 2

Incentivo tributario en las cotizaciones a la Seguridad Social por las aportaciones realizadas por la empresa a planes de pensiones de empleo (cálculos sobre la aportación máxima permitida)¹

Países	En % de la contribución habitual de la empresa a la Seguridad Social	En % sobre la aportación realizada
Irlanda	100,0%	11,1%
Países Bajos	100,0%	12,9%
Grecia	100,0%	24,7%
Austria	100,0%	21,2%
Portugal	100,0%	23,8%
Letonia	100,0%	23,6%
Polonia	100,0%	19,2%
Eslovenia	100,0%	16,1%
Bélgica	67,2%	18,1%
Francia	64,4%	29,0%
Italia	58,3%	14,0%
Alemania	50,0%	9,7%
España	32,9%	7,8%
Suecia	22,8%	7,2%

¹ Se calcula como la diferencia entre la contribución a la Seguridad Social habitual y la contribución reducida prevista para las aportaciones al plan de pensiones. Se supone que la empresa realiza la aportación máxima permitida por la Ley. La comparativa se realiza entre los países de la UE que presentan algún tipo de incentivo para las cotizaciones a la Seguridad Social.
Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de datos de la OCDE.

3. Análisis económico-financiero de la fiscalidad de los planes de pensiones. Comparativa UE 27

3.1. Introducción. Hipótesis del modelo

A continuación, se aborda un análisis del potencial como instrumento de ahorro previsional que cada marco regulatorio otorga a los planes de pensiones privados en los distintos países europeos, al objeto de conocer las mejores prácticas, así como la posición relativa de España en este ámbito. Para ello se plantea una simulación de acumulación y desacumulación de ahorro para un partícipe que realiza la aportación máxima permitida en cada uno de los 27 países que conforman la UE, y se construye un modelo de rentabilidad financiero-fiscal. Todo ello servirá para elaborar una serie de indicadores que permitirán comparar cuál es el volumen total de derechos que es posible consolidar a lo largo del plan, así como su equivalente en términos de una renta mensual neta a percibir por el partícipe durante la jubilación. Además, a partir de la rentabilidad financiero-fiscal, se evidencia el efecto que tiene el tratamiento



fiscal del instrumento sobre su rendimiento, esto es, si el efecto tributario es neutral (mero diferimiento fiscal), positivo (ventajas adicionales al mero diferimiento fiscal), o incluso negativo (algún tipo de doble imposición).

Es relevante señalar que, en todo momento, como se verá a continuación, **se supone el mismo comportamiento financiero del instrumento en todos los países, por lo que las diferencias obtenidas en la comparativa tienen que ver, exclusivamente, con el diferente tratamiento fiscal que recogen los distintos marcos regulatorios**. Para la construcción de este modelo se han tomado las siguientes hipótesis:

- El **partícipe cobra una renta anual de 30.000 euros y realiza aportaciones durante los 35 años previos a la jubilación (fase de acumulación)**. Por su parte, **la etapa prevista de jubilación es de 20 años (fase de prestaciones)**.
- El **partícipe no experimenta un cambio de tramo en su tipo marginal cuando el rescate es en forma de renta**, aunque sí puede hacerlo con el rescate en forma de capital.
- Se supone una **rentabilidad financiera anualizada del 4% homogénea para todos los países**. Esta rentabilidad es compatible con una cartera que invierte el 40% en renta variable y el 60% en renta fija, con una prima de riesgo para la bolsa europea de alrededor del 5% y un tipo libre de riesgo de en torno al 2%. De igual modo, también es una rentabilidad que puede ser coherente con un crecimiento potencial de la economía del 2% y una inflación del 2%. Además, esta rentabilidad coincide con la que han logrado los planes de pensiones de renta variable mixta en España (la categoría compatible con la asignación de activos descrita), de acuerdo con INVERCO, para los últimos 25 años.
- El **aportante realiza, al final de cada período, la aportación máxima deducible permitida en cada país**. El ahorro fiscal materializado es siempre el máximo posible (independientemente de que se trate de una reducción o un crédito fiscal).
- A efectos del cálculo de la renta mensual neta a percibir en la jubilación, se supone que el rescate se realiza en forma de renta. Para el cálculo del efecto fiscal sobre el plan, se supone la forma de rescate que optimiza las ventajas fiscales para el partícipe (capital, renta o mixta).
- Se han seleccionado, en la medida de lo posible, instrumentos de planes de pensiones de carácter voluntario, que sean representativos de cada país, o que permitan una mayor acumulación de derechos y/o un mejor perfil de rentabilidad financiero-fiscal.

Con relación a este último punto, cabe señalar que las conclusiones se realizan sobre la base del instrumento seleccionado para cada país, sin perjuicio de que, en algunos casos, puedan existir otros instrumentos dentro de la misma categoría con un tratamiento distinto. Por último, las principales fuentes consultadas han sido las siguientes:



- El informe «Financial incentives for funded private pension plans» de la OCDE, correspondiente al año 2021 (o anterior si no está disponible el país analizado en la última versión).
- El informe de «Long-term and pension savings. The real return» elaborado por Better Finance, la Federación Europea de Inversores y Usuarios Financieros, correspondiente al año 2021.
- Otras fuentes especializadas como *Thomson Reuters Practical Law*, páginas informativas oficiales de los distintos países, así como de empresas especializadas en servicios financieros, artículos científicos, etc.

3.2. Efecto fiscal de los planes de pensiones. Más allá del diferimiento fiscal

En primer lugar, **se estima el efecto fiscal como la ratio entre la rentabilidad financiero-fiscal y la rentabilidad financiera teórica del plan de pensiones**. Este indicador nos permite conocer el impacto de los distintos marcos tributarios de la UE sobre el rendimiento del plan, de manera que **se evidencia si existe un efecto fiscal positivo, es decir, si verdaderamente hay un incentivo fiscal propiamente dicho (eficiencia fiscal por encima de 1); si el efecto es neutral, es decir, si se trata de un mero diferimiento fiscal (eficiencia fiscal igual a 1); o incluso si existe un efecto negativo derivado de una doble fiscalidad (eficiencia fiscal por debajo de 1)**.

Para el cálculo de la rentabilidad financiero-fiscal del plan de pensiones se plantea un modelo en el que el valor en el momento del rescate del total de los pagos realizados, o a realizar, por el partícipe (aportaciones y obligaciones fiscales por aportaciones, rendimiento y/o prestaciones), debe ser igual al valor, en dicho momento temporal, del total de los derechos recibidos o a recibir (prestaciones a percibir y ahorro fiscal por aportaciones realizadas), de manera que despejando la Tasa interna de retorno (TIR) que iguala ambos flujos se obtiene la rentabilidad financiero-fiscal que obtendría el partícipe.

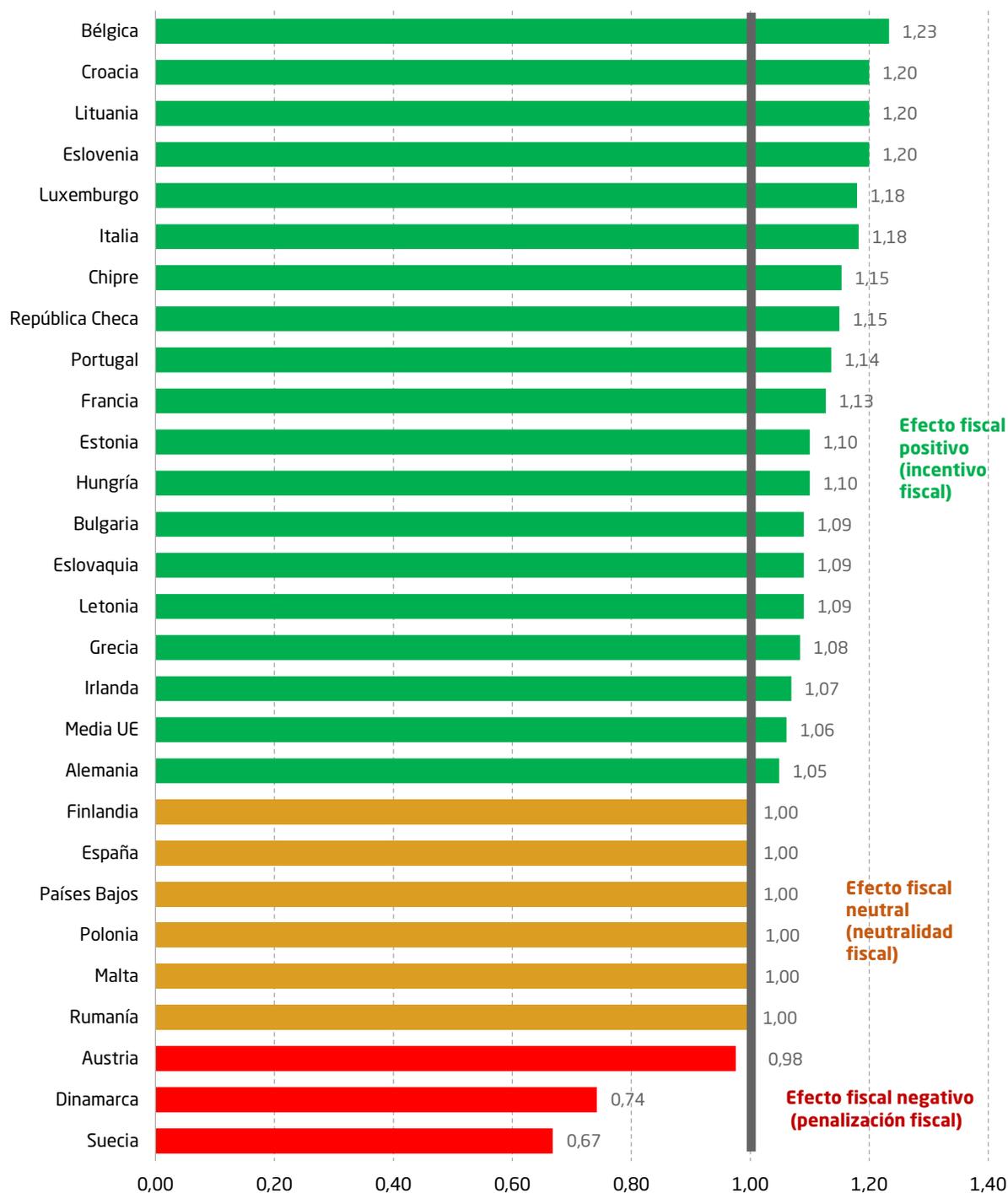
Como se observa en el Gráfico 5, **existen 6 países, entre ellos España, en los que los planes de pensiones individuales presentan un efecto fiscal neutral. Ello quiere decir que en estos sistemas el partícipe puede conseguir una rentabilidad financiero-fiscal igual a la TIR financiera hipotética del 4%, lo que pone de manifiesto que estamos ante un marco que proporciona un mero diferimiento fiscal** (dentro de un sistema EET –aportaciones Exentas, rendimientos Exentos, prestaciones Tributan–) **o bien que grava las aportaciones, pero deja exentas las prestaciones** (en el caso de sistemas TEE –aportaciones Tributan, rendimientos Exentos, prestaciones Exentas–).



GRÁFICO 5

Efecto de la fiscalidad en los planes de pensiones privados en la UE¹

(1 = neutralidad fiscal)



¹ Se calcula como la ratio entre la rentabilidad financiero-fiscal y la rentabilidad financiera teórica. Se parte de un modelo teórico de un partícipe que realiza aportaciones durante los últimos 35 años previos a la jubilación en la cantidad máxima deducible permitida por cada jurisdicción y que utiliza la forma óptima para rescatar los derechos. Cuando el partícipe rescata los derechos en forma de renta no existe salto de tramo en el impuesto de la renta.

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos.

Sin embargo, **existen hasta 18 países en los que el efecto de la fiscalidad sobre el rendimiento de los planes de pensiones es positivo**, es decir, que **en no pocos marcos regulatorios y tributarios opera un verdadero incentivo fiscal para los planes de pensiones, más allá del diferimiento fiscal y/o de evitar la doble imposición**. Esta ventaja adicional puede tener lugar por diversas circunstancias:

- **Por la aplicación de un tipo impositivo menor sobre las prestaciones (en el rescate) que sobre la deducción de la que se beneficiaron las aportaciones.** Algo que sucede, por ejemplo, en Bélgica, Estonia o en Italia. El modelo de Italia merece mención aparte, ya que, a pesar de ser uno de los pocos que recoge una tributación de los rendimientos en la fase de acumulación (junto con Grecia, Dinamarca, Suecia y Letonia), en realidad permite que estos (por la parte gravada) ya no lo hagan en la fase de las prestaciones. En la medida en que tanto los rendimientos como las prestaciones soportan una imposición inferior que los tipos marginales de la renta de cuya deducibilidad se benefició el partícipe en las aportaciones realizadas, es posible, para el plan de pensiones individual italiano, lograr un efecto fiscal positivo sobre la rentabilidad. No en vano, en la fase de rescate, las rentas a percibir se gravan a un tipo del 15%, que además admite reducciones del 0,3% cada año de participación por encima de 15 años y hasta un máximo de 35 años, de manera que, en el escenario más favorable, el tipo disminuiría del 15% al 9% (frente a tipos marginales de la renta que varían entre el 23% y el 43%).
- **Por la exención total o parcial de las prestaciones, que se suma a la deducción fiscal de las aportaciones.** Encontramos una exención total de las prestaciones en Bulgaria, Hungría, Letonia y, bajo determinados supuestos, en la República Checa, Lituania y Rumanía. En Eslovenia se produce una exención del 50%, por lo que solo se gravan, al tipo marginal de la renta, la mitad de las prestaciones a percibir. En Luxemburgo la exención es también del 50% en los planes individuales, mientras que alcanza el 100% en los planes de empleo. Por su parte, en Francia, existe una deducción del 10% sobre las prestaciones realizadas por el partícipe, mientras que, por la parte de las aportaciones realizadas por la empresa, la proporción de las prestaciones sujeta a gravamen varía entre el 70% y el 30%, estando el resto exento, en función de la edad del partícipe en el momento del rescate.
- **Por el distinto tratamiento, en el momento del rescate, entre las aportaciones realizadas y los rendimientos generados,** lo que disminuye el tipo efectivo sobre las prestaciones recibidas, como sucede, por ejemplo, en el caso de Portugal, donde la parte correspondiente a las aportaciones realizadas en los planes individuales está exenta.
- **Por la existencia de una ventaja fiscal en el caso del rescate en forma de capital, que reduce el tipo efectivo sobre las prestaciones.** Cabe recordar que en el marco español existía también en el pasado una ventaja fiscal de este tipo, ya que contemplaba una reducción del 40% para este tipo de rescates. Sin embargo, esta reducción fue eliminada en el año 2006.



Por ejemplo, en Irlanda, en los planes individuales, se permite un rescate de hasta el 25% en forma de capital (y exento hasta 200.000 euros, es decir, totalmente exento salvo para rentas y aportaciones muy elevadas). Ello permite, además, fomentar un rescate mixto, de manera que el partícipe reduce el tipo efectivo, evita el salto de tramo fiscal, y al mismo tiempo sigue percibiendo una renta de manera anual en la jubilación. Los planes de empleo también permiten retirar en forma de capital hasta 1,5 veces el salario final del trabajador sin ningún tipo de gravamen.

En Portugal, para las aportaciones individuales, tanto para el rescate en forma de renta como para el rescate en forma de capital, la parte relativa a la acumulación de las aportaciones está exenta. La diferencia entre ambos regímenes de rescate reside en que la parte relacionada con los rendimientos generados por dichas aportaciones tributa a un tipo más reducido cuando la prestación es en forma de capital (de entre el 4% y el 8%), que cuando es en forma de renta (al tipo marginal de la renta o al 15% si no es posible realizar esta separación)². Por su parte, para las aportaciones realizadas por la empresa, que son principalmente las aportaciones a planes de empleo, también está exento de tributar la parte que se retire en forma de capital hasta un tercio del total de aportaciones realizadas y con un techo de 11.704 euros. La parte restante de las aportaciones tributaría al tipo marginal de la renta, mientras que la parte atribuible a rendimientos lo hace al 8%.

En Francia, la parte correspondiente a las aportaciones realizadas por la empresa tampoco tributa, mientras que la porción correspondiente a los rendimientos generados por estas solo se encuentra sujeta a un tipo del 17,2% por cotizaciones a la Seguridad Social.

- **Por la complementación de las aportaciones realizadas por el partícipe con un subsidio gubernamental.** De este modo, se incrementa el ahorro acumulado sin aumentar el esfuerzo realizado por el partícipe. Esto sucede, por ejemplo, en Alemania (en el caso del Riester-Rente), Croacia o Austria (en el caso de algunos planes individuales). No obstante, para Austria, esta ventaja se ve compensada por el pago de un impuesto del 4% sobre las aportaciones. Además, en el caso de los planes de empleo austriacos, la parte de aportaciones que realiza el trabajador no goza de deducción fiscal, y un 25% de la misma es gravada de nuevo en la fase de percepción de las prestaciones. Ello lleva a una doble tributación parcial, que provoca que el efecto fiscal sea ligeramente negativo.

Los otros dos países que presentan un marco tributario con un efecto fiscal negativo sobre el rendimiento de los planes de pensiones, es decir, un marco tributario que supone una penalización fiscal de este instrumento, son Dinamarca y Suecia. Esto es consecuencia de gravar los rendimientos a lo largo de la vida del plan, y no permitir exenciones o tipos reducidos en el momento del rescate (como sí sucede en Italia, Grecia y Letonia), lo que termina generando una doble fiscalidad en una parte del capital acumulado. Cabe mencionar que **Dinamarca implementó, en 2018, una novedosa medida que permite una deducción superior al 100% de las**

² En el supuesto de que las aportaciones las realice el individuo.



aportaciones realizadas hasta un determinado límite de coronas (unos 10.000 euros al cambio). En concreto, **la deducción puede ser del 112% o del 132%, en función del número de años que restan para la jubilación del partícipe**. Aun así, esta ventaja no es suficiente para contrarrestar el mencionado impacto negativo de la tributación de los rendimientos del plan durante la fase de acumulación.

3.3. Análisis económico-financiero de la fiscalidad de los planes de pensiones individuales

A partir de las hipótesis previamente descritas se realiza una estimación de los derechos consolidados que lograría el partícipe de cada país expresados tanto en términos de capital acumulado en el momento del rescate como en su conversión en forma de renta complementaria a lo largo de la jubilación. Ambos indicadores se expresan tanto en valor absoluto como reescalados en base 100 tomando como referencia a la Unión Europea (UE=100), a efectos de facilitar la comparativa en términos proporcionales.

Se recuerda, de nuevo, que se asume el mismo comportamiento financiero para todos los supuestos, de manera que las diferencias entre países se deben, en exclusiva, al distinto régimen fiscal existente en estos. Es decir, que los indicadores permiten aislar y comparar el efecto que el diferente tratamiento fiscal (tanto en términos de límites de aportaciones como en la distinta tributación a lo largo de la vida del plan) supone sobre la capacidad de acumulación de ahorro para la jubilación (y conversión de este en renta), en los distintos países de la UE.

3.3.1. Potencial de acumulación de ahorro de los planes de pensiones individuales

Los resultados obtenidos muestran cómo **el marco regulatorio de los planes de pensiones individuales en España hace que estos presenten una capacidad de acumulación de ahorro para la jubilación muy reducida, una de las menores de toda la Unión Europea, lo que se refleja tanto en un bajo valor de los derechos acumulados brutos al momento del rescate como en una reducida renta mensual disponible durante la etapa de jubilación** (Gráficos 6 y 7).

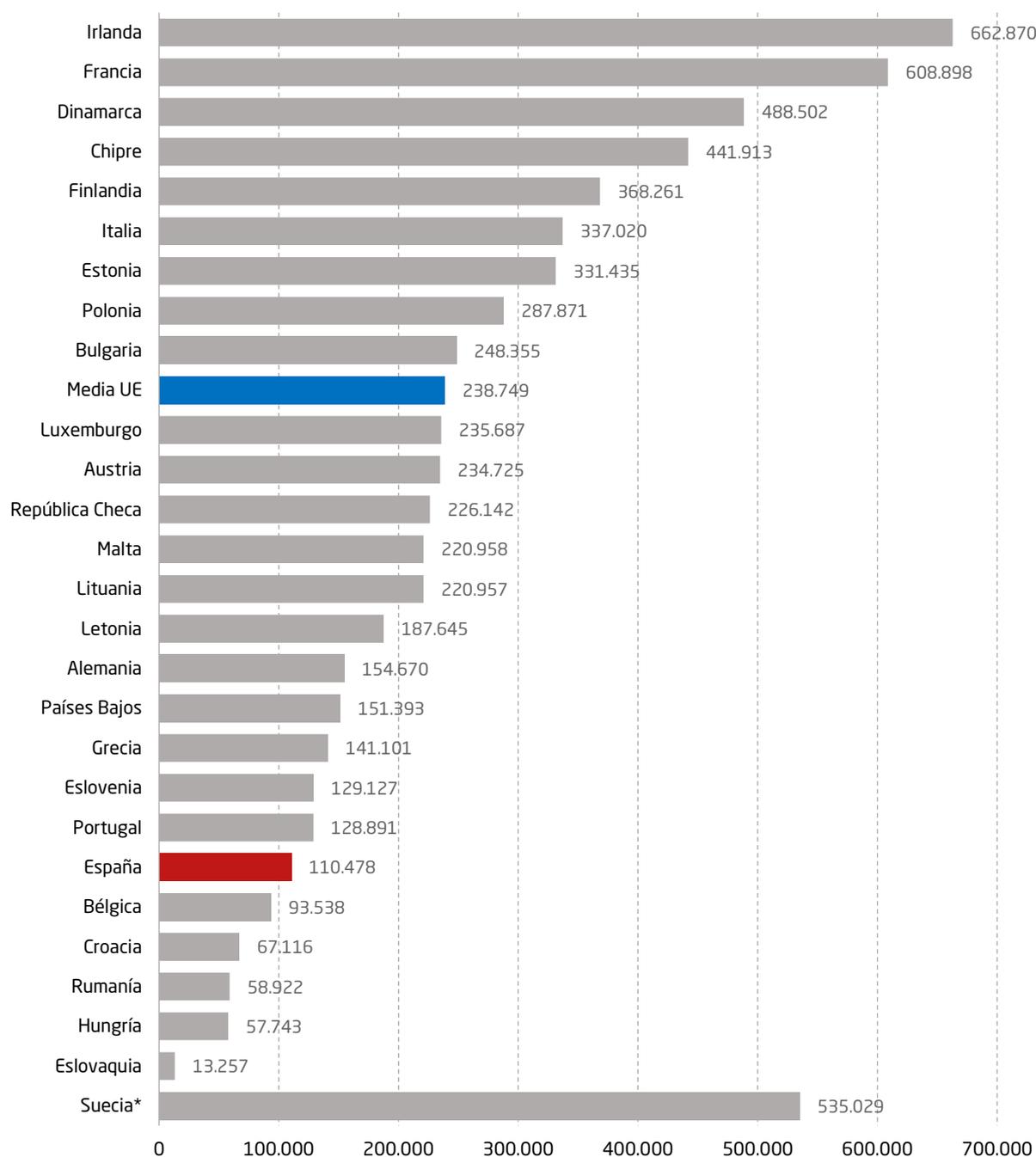
Un partícipe que aportara cada ejercicio el máximo permitido en España, durante 35 años, obtendría, bajo los criterios de la simulación, unos derechos brutos consolidados, al final del plan, de 110.478 euros, lo que nos sitúa en la posición 21 dentro de los 27 países de la UE, y supone menos de la mitad del promedio de la UE (238.749 euros), estando aún más alejada de las primeras plazas que ocupan Irlanda, Francia o Dinamarca, con importes que superan entre 4 y 6 veces a los del caso español. Por tanto, bajo los supuestos realizados, se puede concluir que **el potencial de acumulación de ahorro previsional que permite el marco fiscal de los planes de pensiones individuales en España es más de un 50% inferior al promedio de la UE, y sitúa a nuestro país a la cola de Europa, como uno de los 7 sistemas, dentro de la UE, con un menor potencial de acumulación de ahorro en sus planes de pensiones privados individuales.** Esta situación se explica, fundamentalmente, por **los menores límites sobre las aportaciones existentes en España, de los más reducidos de toda la UE, después de que las sucesivas reformas lo hayan ido cercenando hasta dejarlo en 1.500 euros.**



GRÁFICO 6

Estimación del capital acumulado (€) en un plan de pensiones individual para el supuesto de un partícipe que realiza la aportación máxima deducible¹

UE 27, legislación de 2021



¹ Valor Bruto estimado en el momento del rescate para un partícipe que realiza aportaciones durante los últimos 35 años previos a la jubilación en la cantidad máxima deducible permitida por cada jurisdicción. Se asume una rentabilidad financiera anualizada del 4%, homogénea para todos los países, por lo que las diferencias existentes se deben, exclusivamente, al distinto tratamiento fiscal.

* Desde 2016, los incentivos en Suecia bajo este tipo de planes solo están disponibles para los autónomos.

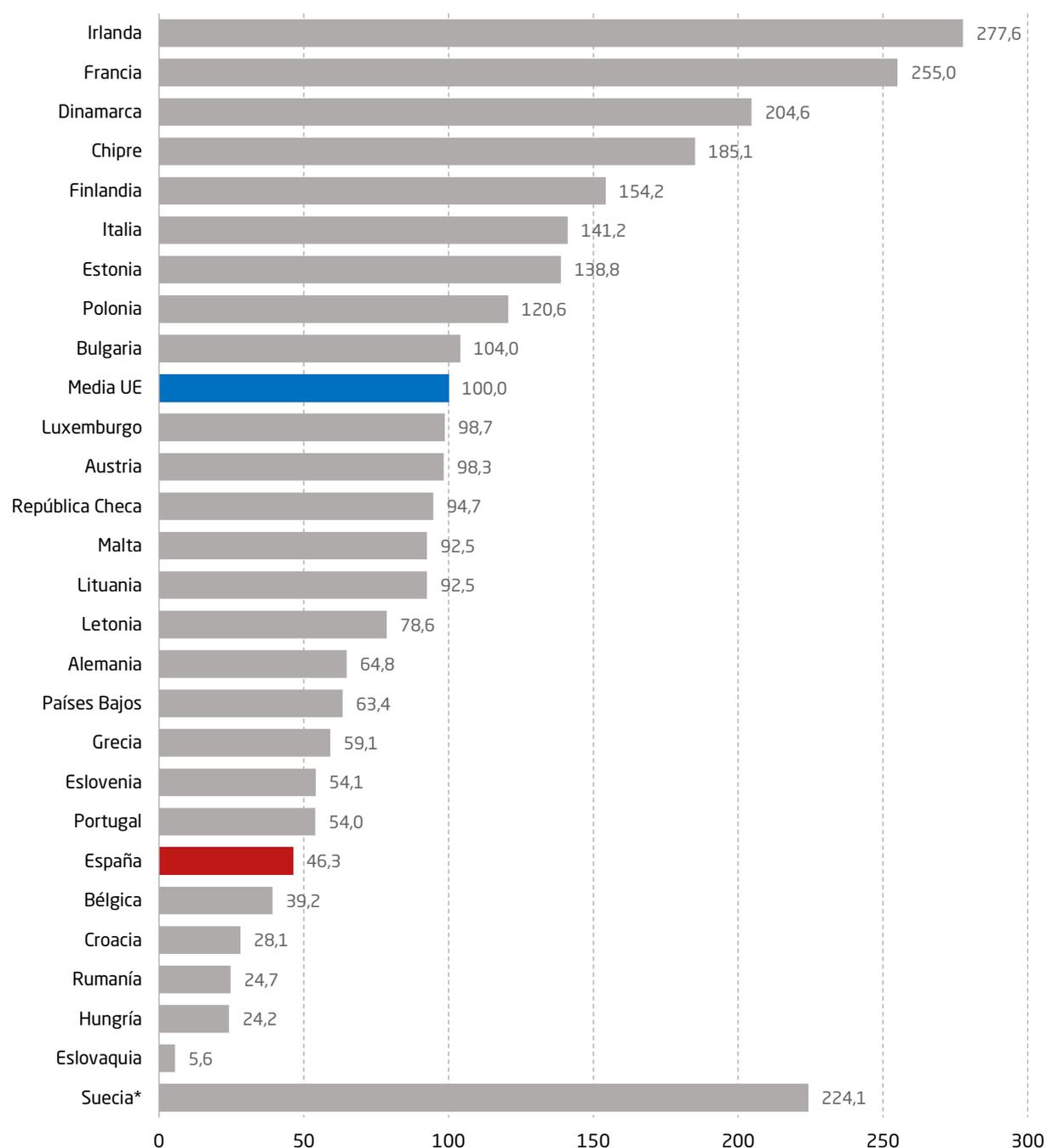
Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos.



GRÁFICO 7

Estimación del capital acumulado en un plan de pensiones individual para el supuesto de un partícipe que realiza la aportación máxima deducible¹

(Base 100=UE, legislación de 2021)



¹ Valor Bruto estimado en el momento del rescate para un partícipe que realiza aportaciones durante los últimos 35 años previos a la jubilación en la cantidad máxima deducible permitida por cada jurisdicción. Se asume una rentabilidad financiera anualizada del 4%, homogénea para todos los países, por lo que las diferencias existentes se deben, exclusivamente, al distinto tratamiento fiscal.

* Desde 2016, los incentivos en Suecia bajo este tipo de planes solo están disponibles para los autónomos.

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos.



3.3.2. Potencial como complemento de renta durante la jubilación de los planes de pensiones individuales

Quizás resulta aún más ilustrativo **analizar la renta mensual (neta de impuestos) que, gracias a estos derechos consolidados, podría percibir el partícipe durante los 20 años posteriores a su jubilación, como complemento a la pensión pública.** De dicho análisis se desprenden unas conclusiones similares a las anteriormente descritas. **España aparece como uno de los países en los que el partícipe, utilizando la máxima capacidad de ahorro permitida por el marco regulatorio y fiscal, percibiría una de las menores rentas mensuales durante su etapa de jubilación.**

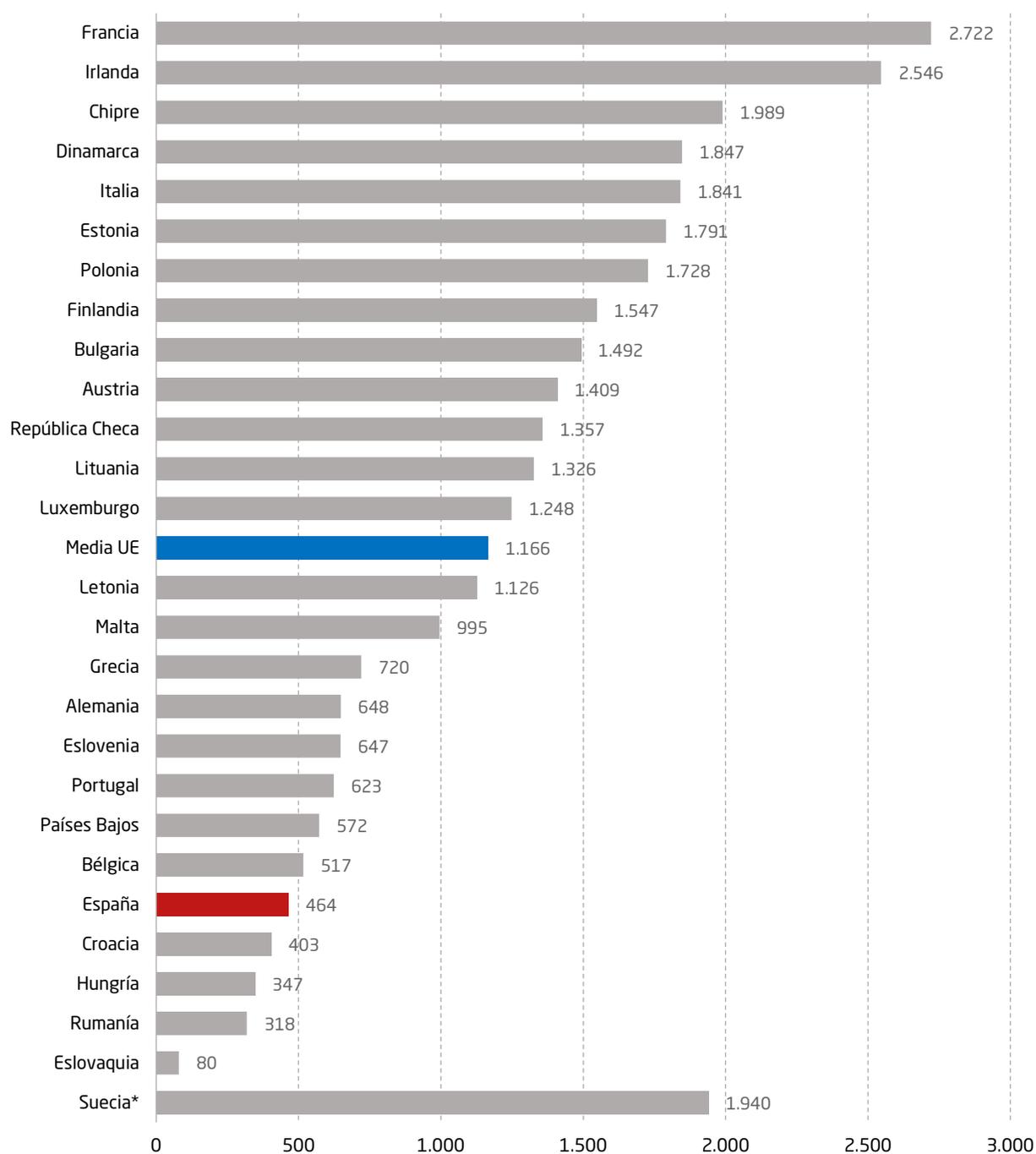
En concreto, **un partícipe que aprovechara al máximo la potencia del marco fiscal español para planes de pensiones individuales percibiría, tras 35 años de aportaciones, una renta mensual neta para complementar su jubilación de apenas 464 euros durante dos décadas, un 60% inferior a la media de la UE, que se sitúa en 1.166 euros.** Es decir, que **un español, con las características asumidas en el modelo, recibiría una renta en su jubilación más de 2,5 veces inferior a la del ciudadano promedio de la UE con idénticas características y con la misma rentabilidad financiera, debido, únicamente, al distinto tratamiento del plan de pensiones individuales en los diferentes países.** A su vez, esta cantidad se encuentra aún más alejada de los países con un marco legal más favorable a la acumulación de ahorro previsorial como Francia (2.722 euros), Irlanda (2.546 euros) o Chipre (1.989 euros) (Gráficos 8 y 9).



GRÁFICO 8

Estimación de la renta mensual neta (€) a percibir en la jubilación por un partícipe que aporta el máximo fiscal deducible a un plan de pensiones individual¹

UE 27, legislación de 2021



¹ Valor neto de impuestos estimado en el momento del rescate de la renta mensual a percibir derivada de los derechos consolidados para un partícipe que realiza aportaciones durante los últimos 35 años previos a la jubilación, en la cantidad máxima deducible permitida por cada jurisdicción. El partícipe recibe las prestaciones en forma de renta mensual durante 20 años. Se asume una rentabilidad financiera anualizada del 4%, homogénea para todos los países, por lo que las diferencias existentes se deben, exclusivamente, al distinto tratamiento fiscal.

* Desde 2016, los incentivos en Suecia bajo este tipo de planes solo están disponibles para los autónomos.

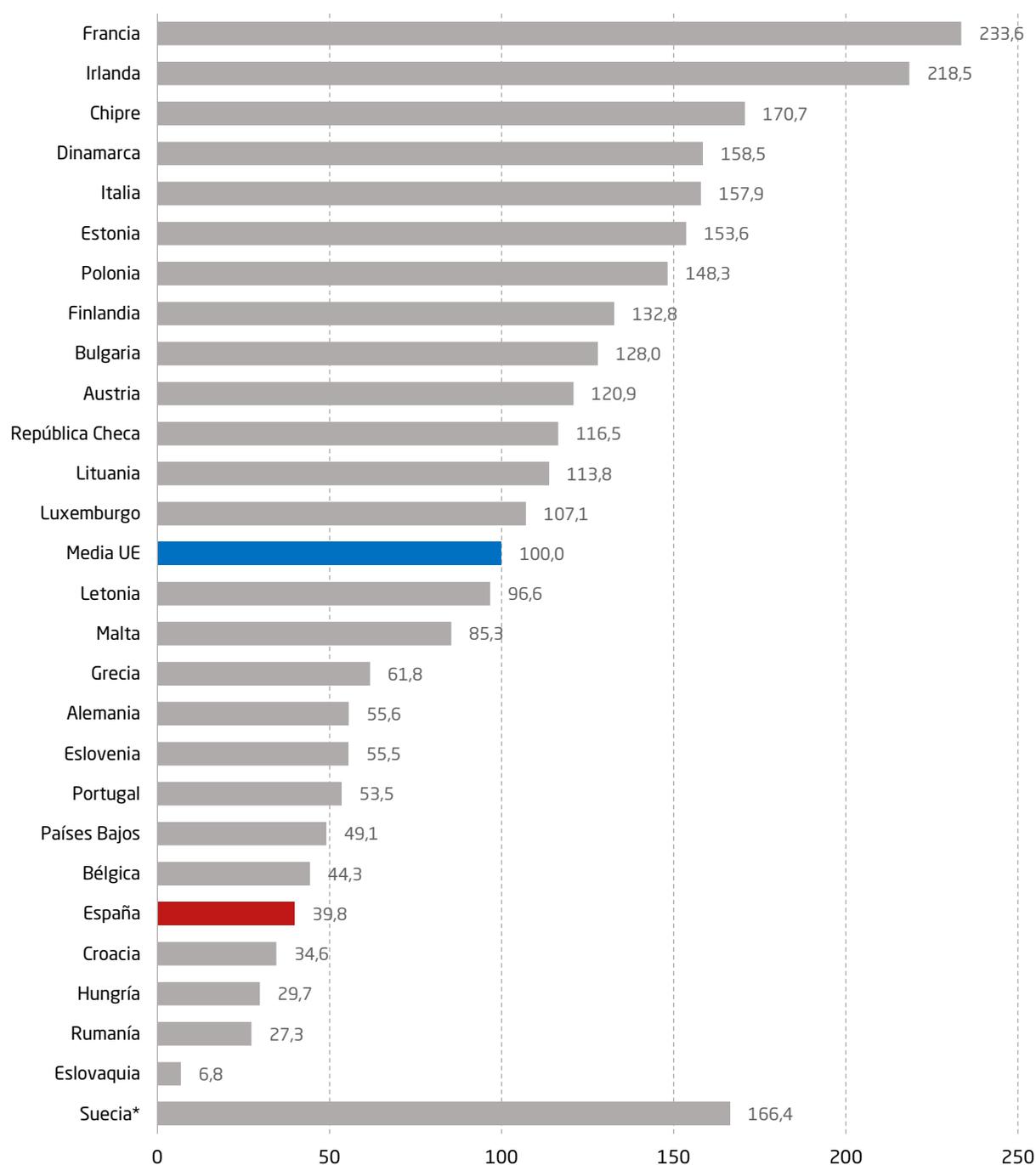
Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos.



GRÁFICO 9

Estimación de la renta mensual neta a percibir en la jubilación por un partícipe que aporta el máximo fiscal deducible a un plan de pensiones individual¹

(Base 100=UE, legislación de 2021)



¹ Valor neto de impuestos estimado en el momento del rescate de la renta mensual a percibir derivada de los derechos consolidados para un partícipe que realiza aportaciones durante los últimos 35 años previos a la jubilación, en la cantidad máxima deducible permitida por cada jurisdicción. El partícipe recibe las prestaciones en forma de renta mensual durante 20 años. Se asume una rentabilidad financiera anualizada del 4%, homogénea para todos los países, por lo que las diferencias existentes se deben, exclusivamente, al distinto tratamiento fiscal.

* Desde 2016, los incentivos en Suecia bajo este tipo de planes solo están disponibles para los autónomos.
Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos.



3.4. La complementariedad de los planes de pensiones individuales y de empleo

A continuación, se aplica el mismo marco analítico para examinar si existen diferencias significativas entre el tratamiento que reciben los planes individuales y los planes de empleo, tal y como sucede en España, tras las últimas reformas realizadas, en detrimento del primero. Los resultados muestran que, **en general, los marcos regulatorios que permiten una elevada capacidad de acumulación de ahorro para la jubilación en los planes individuales lo hacen, también, en los planes de empleo.**

Existen **países en los que el plan de empleo presenta límites para las aportaciones que pueden ser superiores a los del plan individual.** Esta situación se da de manera más clara en Polonia, Irlanda, Alemania, Finlandia, Portugal y, en determinadas circunstancias, también en Bélgica o Luxemburgo. Sin embargo, ello no significa que no se conserven también unos límites relativamente elevados para los planes individuales. **En la mayoría de los casos, aquellos países que ofrecen un buen potencial de acumulación para los planes de pensiones de empleo (límites fiscales a las aportaciones relativamente altos) lo hacen también para los planes de pensiones individuales** (presentando, igualmente, en este tipo de planes, algunos de los límites más ventajosos).

Del mismo modo, sucede que **la mayoría de los países que configuran marcos fiscales con verdaderos incentivos a los planes de pensiones de empleo** (es decir, no un mero diferimiento fiscal) **lo hacen también para los planes individuales.** De hecho, en lo que respecta puramente al tratamiento fiscal a lo largo de la vida del plan (el efecto fiscal en forma de incentivo, neutralidad o penalización), **existen supuestos específicos donde los planes individuales resultan más ventajosos fiscalmente que los planes de empleo,** como puede suceder en determinados casos en Alemania, Irlanda, Grecia o Hungría. Es decir, que **la disyuntiva no es entre planes de pensiones individuales y planes de empleo, como se pretende en España, sino entre favorecer el ahorro previsional mediante el mayor número de instrumentos posible o no favorecerlo.**

En muchos otros países, dentro de la UE, **nos encontramos con que el tratamiento fiscal (incluido el límite anual de aportaciones) del plan de pensiones individual y del plan de pensiones de empleo es idéntico, muy similar o, en todo caso, equivalente.** Así sucede en Italia, Francia, los Países Bajos, Finlandia, Dinamarca³, Letonia, Bulgaria o Eslovenia entre otros. Cabe destacar el caso de **Francia, que recientemente ha hecho un ejercicio de armonización entre sus planes individuales y de empleo que tradicionalmente habían estado sometidos a un tratamiento regulatorio y fiscal diferenciado.** Con la nueva reforma, se ha creado la figura del PER (*Plans d'épargne retraite*), un solo instrumento a efectos del partícipe, que, a su vez, puede englobar tres compartimentos: el PER individual, el PER empresarial y el PER obligatorio. De este modo, existen diferencias en el tratamiento fiscal en función de si quien realiza las aportaciones es la empresa o el trabajador, pero ello con independencia de que estas apor-

³ Véase, también, ANDERSEN, C. y SKJODT, P. (2007), «Pension Institutions and Annuities in Denmark», *World Bank Policy Research Working Paper* N.º 4437.



taciones se realicen en el compartimento individual o en el compartimento empresarial. Es decir, ambos compartimentos reciben el mismo tratamiento fiscal y regulatorio. Por tanto, se observa en Francia una tendencia hacia la unificación de criterios, límites y tratamiento entre planes individuales y de empleo, para favorecer el potencial de ambos.

Por su parte, en Finlandia la deducción de las aportaciones y la tributación de las prestaciones en el plan de pensiones de empleo se hace sobre el tipo marginal de la renta, mientras que en el plan de pensiones individual todo el tratamiento fiscal se hace sobre los tipos impositivos que se aplican a los rendimientos del capital. No obstante, puesto que se trata de un sistema EET, el efecto financiero-fiscal es equivalente⁴.

Por otro lado, también se debe poner de relieve que **existen países en los que todavía no se han desarrollado los planes de pensiones de empleo**, como Eslovaquia, la República Checa, Estonia o Lituania⁵. Por su parte, en Rumanía, existe un esfuerzo reciente por desarrollar estos planes de pensiones de empleo, a través de la Ley 1/2020.

En España, los incentivos al plan individual se han ido cercenando en los últimos años hasta dejarlos en niveles mínimos cuando se comparan con nuestro entorno, **si bien los planes de empleo, con la nueva Ley 12/2022, presentarían una aparentemente notable capacidad de acumulación de ahorro**. No obstante, **a este potencial teórico de los planes de empleo es preciso establecer una importante matización. El límite de hasta 10.000 euros en aportaciones a este tipo de planes es, en realidad, un umbral al que, aunque teóricamente es posible llegar, en la práctica, dado los muy inferiores límites que se establecen a la reducción de las cotizaciones sociales correspondientes a la parte de las aportaciones que realiza la empresa, resulta complicado que estas últimas vayan a ser capaces de alcanzar el nivel máximo de la aportación, debido a los costes adicionales que ello supone.**

Tal y como se expuso previamente, **la aportación máxima no sujeta a cotizaciones a la Seguridad Social para la empresa es de unos 120 euros al mes, es decir, unos 1.400 euros al año, muy por debajo de los, al menos, 4.250 euros que tendría que realizar la empresa para, en el supuesto de que el trabajador aportara otros 4.250 adicionales (además de los 1.500 euros del límite general), alcanzar los 10.000 euros, por lo que será muy difícil que se pueda agotar el potencial teórico del instrumento.**

En los Gráficos 10 y 11 se representan, conjuntamente, los resultados del modelo, tanto para los planes de individuales, ya comentados, como para los planes de empleo. **Para España, se tienen en cuenta dos supuestos distintos: uno con el límite general de aportaciones, y otro en el que la empresa solo aporta hasta el nivel máximo de reducción de la cotización a la Seguridad Social.** Para este segundo supuesto se asume que el trabajador realiza, también, su

⁴ Se puede alegar, en todo caso, que, en determinados supuestos, al ser los tipos de rendimientos del capital más altos que los tipos de la renta, el atractivo del ahorro fiscal que el partícipe ve en el corto plazo, y que además puede capitalizar en otro instrumento de ahorro, es mayor en el caso de los planes de pensiones individuales.

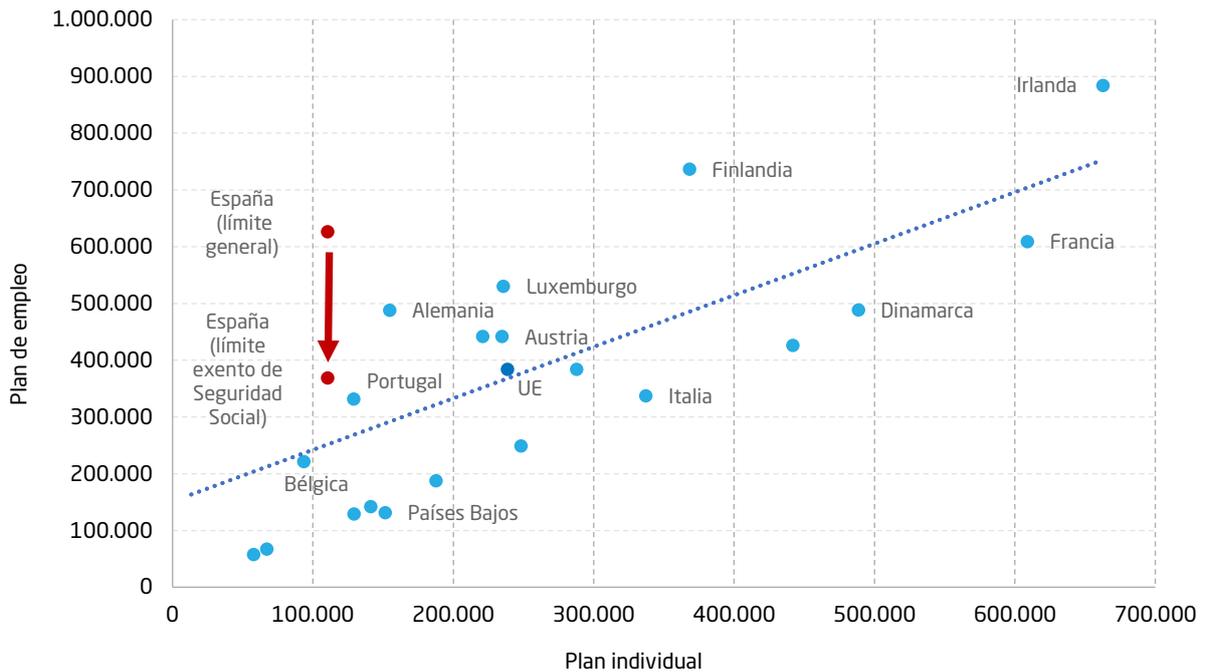
⁵ Técnicamente es posible su desarrollo en la Ley lituana, aunque a fecha de 2019 no existía en el mercado ningún producto de este tipo: <http://www.iopsweb.org/resources/41548508.pdf>



aportación máxima posible, que para este tramo es 1,5 veces la contribución de la empresa, por lo que, en total, la aportación sería de 5.000 euros (1.400 euros aportados por la empresa y 2.100 aportados por el trabajador, además de los 1.500 euros del límite general, que se supone que también los aporta el trabajador).

GRÁFICO 10

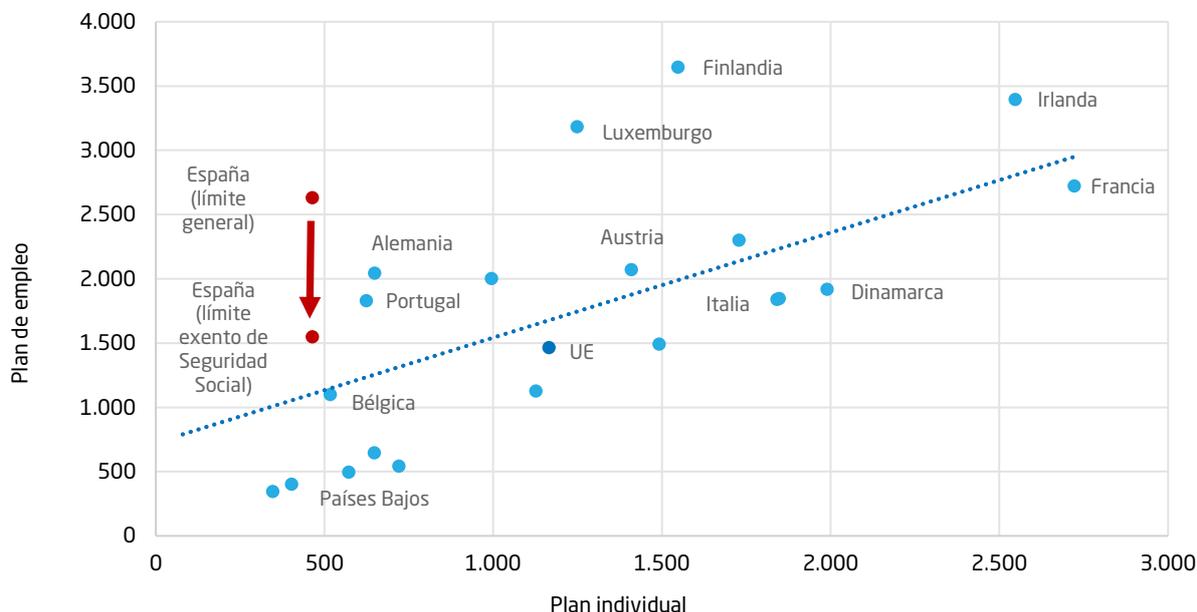
Estimación en € del capital acumulado en caso de realizar la aportación máxima a planes de pensiones individuales y de empleo en los países de la UE 27¹



¹ Valor Bruto estimado en el momento del rescate para un partícipe que realiza aportaciones durante los últimos 35 años previos a la jubilación en la cantidad máxima deducible permitida por cada jurisdicción. Se asume una rentabilidad financiera anualizada del 4%, homogénea para todos los países, por lo que las diferencias existentes se deben, exclusivamente, al distinto tratamiento fiscal. Han sido excluidos aquellos países en los que el plan de pensiones de empleo no está desarrollado. Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos.

GRÁFICO 11

Estimación en € de la renta mensual neta a percibir durante la jubilación en caso de realizar la aportación máxima a planes de pensiones individuales y de empleo en los países de la UE 27¹



¹ Valor neto de impuestos estimado en el momento del rescate de la renta mensual a percibir derivada de los derechos consolidados para un partícipe que realiza aportaciones durante los últimos 35 años previos a la jubilación en la cantidad máxima deducible permitida por cada jurisdicción. El partícipe recibe las prestaciones en forma de renta mensual durante 20 años. Se asume una rentabilidad financiera anualizada del 4%, homogénea para todos los países, por lo que las diferencias existentes se deben, exclusivamente, al distinto tratamiento fiscal. Han sido excluidos aquellos países en los que el plan de pensiones de empleo no está desarrollado.
Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos.

Esta representación permite comprobar, por un lado, la ya mencionada relación positiva existente entre los incentivos a planes individuales y a planes de empleo, de manera que, en general, **y aun cuando pueda existir, en algunos casos, un mayor potencial para los planes de empleo, se pone de manifiesto que aquellos países que tienen un marco favorable para el ahorro previsional, lo tienen para todos sus instrumentos (sean de empleo o individuales).**

Por otro lado, también **se observa cómo el límite teórico para las aportaciones a planes de pensiones de empleo en España, que recoge la nueva Ley 12/2022, puede verse mermado debido el distinto tratamiento que reciben los límites para la reducción de las cotizaciones sociales de estas aportaciones**, por lo que, en la práctica, el potencial de estos planes puede ser muy inferior al que se presume. De este modo, **asumiendo, como aportación máxima, el límite para la reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social (1.400 euros de la empresa y hasta 3.600 euros del trabajador) se obtiene que España queda ya en línea con la media de la UE en planes de empleo (y, por supuesto, también en planes individuales donde está entre los peores marcos fiscales).**



4. Principales conclusiones y propuestas para el futuro

Debido al restrictivo marco fiscal existente, la capacidad de acumulación de ahorro para la jubilación a través de planes de pensiones individuales en nuestro país es una de las más reducidas de toda la UE 27. En concreto, bajo las hipótesis del modelo empleado y suponiendo una rentabilidad financiera homogénea del 4% para todos los países, un partícipe que aportara el máximo anual permitido a su plan de pensiones individual obtendría un capital acumulado en el momento del rescate que es menos de la mitad del promedio de la UE, y hasta 5 y 6 veces inferior a aquellos países con las mejores prácticas en este ámbito.

De igual modo, la renta mensual neta equivalente a percibir como complemento de la jubilación gracias a los derechos acumulados en planes de pensiones individuales agotando al máximo los límites fiscales (y con una rentabilidad homogénea del 4%), es una de las más bajas en el caso de España. Específicamente, un partícipe español obtendría una renta mensual neta como complemento a la jubilación de apenas 464 euros, un 60% inferior al promedio de la UE 27 (1.166 euros).

Esta situación se produce tanto por el reducido límite anual a las aportaciones a este tipo de planes vigente en España, de 1.500 euros, uno de los más bajos de toda la UE, como por la ausencia de verdaderos incentivos fiscales, ya que la regulación española configura, en la mayoría de los supuestos, un marco tributario neutral, es decir, un mero diferimiento fiscal. Frente a esta neutralidad fiscal existente en España, hay hasta 18 países que recogen algún tipo de ventaja o incentivo fiscal, lo que supone un impacto positivo sobre el rendimiento y una mayor percepción de derechos en la fase de prestaciones.

Aunque el potencial teórico de los planes de empleo en España es alto de acuerdo con la reciente Ley 12/2022 aprobada, debido a los elevados límites de aportaciones permitidas, en la práctica su alcance puede verse restringido porque los incentivos en las cotizaciones a la Seguridad Social para las aportaciones realizadas por la empresa (que, además, son imprescindibles para alcanzar los mencionados máximos) son mucho más reducidos. Así, solo estarían exentos de cotizar a la Seguridad Social los primeros 1.400 euros aportados por la empresa, frente a un potencial teórico mínimo de 4.250 euros para las contribuciones empresariales. De producirse esta aportación de 4.250 euros por parte de la empresa, el incentivo fiscal por cotizaciones a la Seguridad Social es de apenas un tercio sobre la cotización general (o, dicho de otro modo, la empresa soporta dos tercios del coste habitual).

En general aquellos países que presentan un marco fiscal favorable para los planes de empleo lo hacen también con los planes individuales, con independencia de que puedan existir diferencias en el límite de aportaciones o en el tratamiento fiscal a lo largo de la vida del plan. En muchos casos, de hecho, el sistema establecido es idéntico, o en todo caso, muy similar. Es decir, que la disyuntiva no es entre planes de pensiones individuales y planes de empleo, como se pretende en España, sino entre favorecer el ahorro previsional mediante el mayor número de instrumentos posible o no favorecerlo.



Dada la **perentoria necesidad de incentivar el ahorro privado**, tal y como hacen los países de nuestro entorno, y **una vez constatadas las deficiencias de nuestro marco fiscal de planes de pensiones privados y la brecha existente con las mejores prácticas** que tienen lugar en la Unión Europea, a continuación, **se plantean una serie de medidas destinadas a mejorar el marco regulatorio y tributario de los planes de pensiones en España.**

En este sentido sería deseable:

- **Un aumento de los límites a las aportaciones que generan reducción en la base imponible**, estableciendo límites anuales separados para las aportaciones realizadas a planes individuales y a planes de empleo, que actualmente tienen un límite conjunto en 10.000 euros e incrementar dicho límite especialmente en las edades más cercanas a la jubilación, estableciéndose un escalado en función de la edad.
- También es necesario **ampliar el límite de aportación a favor del cónyuge con reducción en la base imponible**, como ya recoge la recomendación 16.^a del Pacto de Toledo.
- En cuanto a las **prestaciones, se debe recuperar el tratamiento como rendimientos irregulares, con aplicación del porcentaje de reducción del 30% actual eliminando la discriminación que sufre el cobro de las prestaciones desde la reforma del IRPF del año 2006.** La reducción se debería aplicar no solo a las prestaciones recibidas en forma de capital sino también a las prestaciones recibidas en forma de renta, ya que no es lógico que, en el momento de percibir las prestaciones, estas deban tributar íntegramente como si dichos ingresos se hubieran generado en el año en el que se percibe el capital (en caso de percepción única) o en cada uno de los años en los que se perciban los pagos periódicos (en caso de percepción en forma de renta o mixta), cuando la realidad es que se trata de unos derechos acumulados durante toda la vida activa del partícipe que deberían beneficiarse del mismo tratamiento que se otorga al resto de los rendimientos del trabajo obtenidos de forma notoriamente irregular en el tiempo.
- En lo relativo a los **planes de pensiones de empleo, se debería elevar la reducción en cotizaciones a la Seguridad Social para las aportaciones realizadas por la empresa**, igualándola con el límite fiscal deducible general, con el objetivo de permitir un verdadero aprovechamiento del potencial de acumulación de estos planes. Tal y como queda establecido en la nueva Ley, aunque los límites fiscales deducibles pueden alcanzar los 10.000 euros bajo determinados supuestos, la reducción por cotizaciones a la Seguridad Social por la parte de las aportaciones de la empresa se limita a los primeros 1.400 euros, lo que, en la práctica, hace difícil que las empresas puedan alcanzar los, al menos, 4.250 euros de aportación necesarios para aprovechar los incentivos fiscales en su totalidad. Por ello, y tal y como sucede en muchos países de la UE, debería permitirse una reducción total de las cotizaciones a la Seguridad Social por aportaciones empresariales, dejando que operen los mismos límites que para la deducción fiscal general (al menos 4.250 euros en el caso de la empresa).



- Por último, **sería conveniente eliminar la otra discriminación en la tributación de la recepción de prestaciones en la parte correspondiente a los rendimientos generados por las aportaciones**. En la actualidad, el rendimiento de las prestaciones de los instrumentos de previsión social tiene la calificación fiscal de rendimiento del trabajo, lo que hace tributar al tipo de gravamen que resulte de la aplicación de las escalas de gravamen del IRPF, no solo por la recuperación de las aportaciones y contribuciones empresariales, sino también por la rentabilidad financiera generada por dichas aportaciones.

Lo anterior supone un tratamiento discriminatorio para los rendimientos financieros que se generan en los instrumentos de previsión social, en comparación con el trato fiscal que reciben los rendimientos financieros que se generan en otros instrumentos de ahorro cuyas percepciones se califican fiscalmente como rendimientos del capital mobiliario y tributan como rentas del ahorro al tipo reducido que se establezca en cada momento (entre el 19% y el 23%).

Por ello, teniendo en cuenta la actual estructura dual del IRPF, la parte de la prestación correspondiente a las aportaciones realizadas durante la vida laboral del partícipe debería seguir tributando al tipo marginal del IRPF (tipo al que, en su momento, se dedujeron en la base imponible), mientras que la parte de la prestación correspondiente al rendimiento generado por dichas aportaciones debería tributar al tipo fijo correspondiente a la base del ahorro.



Publicaciones del Instituto de Estudios Económicos

2022

- OPINIÓN DEL IEE. Octubre.** Por una mejora de los incentivos fiscales a los planes de pensiones. Análisis comparado de la tributación actual del segundo y tercer pilar en Europa.
- COLECCIÓN INFORMES. Septiembre.** Estudio preliminar sobre la adecuación a la Constitución y al Derecho Comunitario del gravamen temporal a entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito.
- COYUNTURA ECONÓMICA. Julio.** N.º 76. La inflación y la incertidumbre frenan la recuperación de las empresas.
- REVISTA DEL IEE. Julio.** N.º 3/2022. La necesidad de garantizar la propiedad privada en España como condición para la mejora del mercado del alquiler. Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2021.
- REVISTA DEL IEE. Junio.** N.º 2/2022. El impacto económico del sector de datos en España. Una propuesta de cuantificación.
- INFORME IEE-CEIM. Abril.** El crecimiento empresarial en la Comunidad de Madrid como factor de competitividad regional.
- REVISTA DEL IEE. Marzo.** N.º 1/2022. Por una mejora de la eficiencia del gasto público en España.
- EDICIONES ESPECIALES. Febrero.** Libro Blanco para la reforma fiscal en España. Una reflexión de 60 expertos para el diseño de un sistema fiscal competitivo y eficiente.

2021

- COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre.** N.º 75. Una coyuntura condicionada transitoriamente por la inflación.
- COLECCIÓN INFORMES. Diciembre.** Competitividad fiscal 2021. La competitividad fiscal como referencia obligada para la próxima reforma tributaria.
- INFORME IEE-CEIM. Noviembre.** El tamaño y el crecimiento empresarial en la Comunidad de Madrid como factor de competitividad regional.
- OPINIÓN DEL IEE. Noviembre.** Los Presupuestos Generales del Estado para 2022.
- COLECCIÓN ESTUDIOS. Octubre.** El Programa de Pago a Proveedores como instrumento de inyección de liquidez a la empresa.
- COLECCIÓN INFORMES. Septiembre.** Empresa, igualdad de oportunidades y progreso social. Indicador IEE de Igualdad de Oportunidades.
- COYUNTURA ECONÓMICA. Julio.** N.º 74. La recuperación de la economía española necesita de un clima empresarial favorable.
- PUNTO DE VISTA. Junio.** La situación actual y perspectivas de las inversiones energéticas y el sector eléctrico en América Latina.
- REVISTA DEL IEE. Mayo.** N.º 2/2021. La libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica 2021.
- INFORME DE OPINIÓN. Abril.** La competitividad fiscal de las comunidades autónomas. Condición necesaria para el desarrollo económico.
- COLECCIÓN INFORMES. Marzo.** La propiedad privada en España. La necesidad de reconocer los derechos de propiedad en materia de vivienda. Índice de Derecho de Propiedad 2020.
- PUNTO DE VISTA. Enero.** La situación actual de la economía en América Latina. Su incidencia sobre las empresas españolas.
- REVISTA DEL IEE. Enero.** N.º 1/2021. Adaptabilidad y flexibilidad para la recuperación económica.

2020

- COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre.** N.º 73. Más allá de los fondos europeos: la economía española necesita el impulso de las reformas estructurales.
- INFORME IEE-FIAB. Diciembre.** Impacto de la crisis del COVID-19 en la industria de alimentación y bebidas española.
- INFORME DE OPINIÓN. Noviembre.** Los Presupuestos Generales del Estado para 2021.
- INFORME DE OPINIÓN. Noviembre.** Una propuesta de mejora para los incentivos fiscales a la I+D+i.
- INFORME IEE-CEIM. Noviembre.** La tributación del ahorro y su incidencia en la reactivación económica desde la perspectiva de la competitividad regional.
- COLECCIÓN INFORMES. Octubre.** Competitividad fiscal 2020. ¿Por qué no se pueden subir más los impuestos en España?
- INFORME IEE-ASCOM. Octubre.** Estudio sobre la función de Compliance en las empresas españolas.
- INFORME DE OPINIÓN. Agosto.** El marco fiscal de los planes de pensiones. La necesidad de fomentar el ahorro para la jubilación.
- COLECCIÓN INFORMES. Julio.** Libertad económica y libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica España 2020.
- COYUNTURA ECONÓMICA. Julio.** N.º 72. Crisis de la COVID-19 en la economía española: la recuperación no es posible sin confianza empresarial.
- INFORME DE OPINIÓN. Junio.** Impacto económico de las medidas adoptadas en el contexto de la presente crisis. Los casos de la financiación privada avalada y los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo.
- INFORME DE OPINIÓN. Febrero.** Eficiencia del gasto público. Medición y propuestas de mejora.
- PUNTO DE VISTA. Enero.** El Capitalismo. Cambio, evolución y progreso.

2019

- COLECCIÓN INFORMES. Diciembre.** La deuda pública en España. Implicaciones sobre la política económica.
- COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre.** N.º 71. Una política económica ortodoxa para revertir la desaceleración y reducir la incertidumbre.
- INFORME DE OPINIÓN. Noviembre.** Las buenas prácticas regulatorias.
- COLECCIÓN INFORMES. Noviembre.** La propiedad privada en España. Índice de Derecho de Propiedad 2019.
- COLECCIÓN INFORMES. Octubre.** Índice de Competitividad Fiscal 2019.
- COYUNTURA ECONÓMICA. Junio.** N.º 70. A mayor inestabilidad política, más incertidumbre económica.
- INFORME DE OPINIÓN. Febrero.** Los Presupuestos Generales del Estado para el 2019.



INSTITUTO
DE ESTUDIOS
ECONÓMICOS

43

años

*por la economía
de mercado*



La capacidad de acumulación de ahorro previsional de los planes de pensiones individuales en España se encuentra muy limitada como consecuencia del tratamiento fiscal de este tipo de instrumentos, situándose a la cola de la Unión Europea. Esto es debido tanto a los menores límites fiscales y legales para las aportaciones, que se han ido reduciendo progresivamente en nuestro país hasta los 1.500 euros anuales en la actualidad, como al tratamiento fiscal que tiene lugar a lo largo de la vida del plan, que en España configura un mero diferimiento fiscal. Frente a esta neutralidad fiscal en el tratamiento de planes de pensiones existente en España, hay hasta 18 países de la UE que configuran un verdadero incentivo fiscal para los planes de pensiones, más allá del diferimiento fiscal o de evitar la doble imposición, lo que supone un impacto positivo sobre el rendimiento de dichos planes y una mayor percepción de derechos en la fase de prestaciones.

A diferencia de lo que está sucediendo recientemente en España, donde se pretende fomentar los planes de empleo a costa de cercenar los incentivos a planes individuales, el análisis comparado señala que aquellos países que establecen marcos fiscales favorables para los planes de pensiones de empleo lo hacen también para los planes individuales, lo que pone de manifiesto su complementariedad. En cualquier caso, aunque en España los límites de las aportaciones a los planes de empleo recogidos en la nueva Ley 20/2022 son, *a priori*, bastante elevados, en la práctica este potencial se ve mermado por el límite mucho más reducido que se establece para las reducciones de las cotizaciones a la Seguridad Social sobre las aportaciones que realiza la empresa.



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

Tel.: 917 820 580

iee@ieemadrid.com

www.ieemadrid.es