

El Derecho fundamental a unas pensiones adecuadas y suficientes en el sistema de reparto de la Seguridad Social española: análisis social y tributario*

The fundamental right to adequate and sufficient pensions in the Spanish Social Security pay-as-you-go system: social and tax analysis

CARLOS DAVID AGUILAR SEGADO

Profesor Sustituto Interino, Departamento de Derecho Financiero y Tributario (Uma)
d.aguilar@uma.es

ORCID: 0000-0002-2744-4459:

Recibido: 25/05/2023 Aceptado: 25/06/2023

Cómo citar: Aguilar Segado, Carlos David, “El derecho fundamental a unas pensiones adecuadas y suficientes en el sistema de reparto de la Seguridad Social española: análisis social y tributario”, *Revista de Estudios Europeos*, n.º Extraordinario monográfico 2 (2023): 03-30.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.Extraordinario%20monográfico%202.2023.03-30>

* Este trabajo se ha realizado en el marco de los Proyectos dirigidos por Jóvenes Investigadores (I Plan Propio) concedido por la Comisión de Investigación y Transferencia de la Universidad de Málaga, de referencia B1-2021_11 denominado “El Sistema Español de Pensiones ante el reto de la revolución digital y robótica: una aproximación multidisciplinar”, cuyo investigador principal es Miguel Ángel Gómez Salado. Ayudas (B.1); Convocatoria de Ayudas (D.5) para la Constitución de Redes Temáticas (I Plan Propio) concedido por la Comisión de Investigación y Transferencia de la Universidad de Málaga, de referencia D5-2022_06 denominado “Nuevas formas de prestación laboral y vulnerabilidad sobrevenida para el colectivo de mayores”, cuyo investigador principal es Francisco Vila Tierno; Proyecto de I+D+i del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI 2017) orientado a los Retos de la Sociedad Andaluza “Economía y fiscalidad frente al Envejecimiento Poblacional” (ref. SEJ-587) dirigido por Miguel Gutiérrez Bengoechea; y Proyecto de I+D+i del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI 2020) orientado a los Retos de la Sociedad Andaluza, “Los mayores en el contexto del empleo y la protección social: un reto para el crecimiento y el desarrollo económico. Un análisis de la realidad andaluza” (ref. P18-RT-2585), dirigido por Francisco Vila Tierno y Miguel Gutiérrez Bengoechea, y cofinanciado por la Unión Europea (FEDER) y por la Junta de Andalucía.

Resumen: La sostenibilidad es uno de los problemas de las pensiones públicas en España. Se realizó la reforma social del Pacto de Toledo que versa sobre el Derecho fundamental a unas pensiones adecuadas y suficientes, reconocido en la Constitución Española. Es necesario destacar la tributación de los planes de pensiones privados, pues actualmente son un sistema que complementa las pensiones públicas y que ayuda al pensionista a mantener el poder adquisitivo durante la tercera edad.

Palabras clave: Pensiones públicas; Pacto de Toledo; Planes de pensiones; Sostenibilidad; Tributación.

Abstract: Sustainability is one of the problems of public pensions in Spain. The social reform of the Toledo Pact, which deals with the fundamental right to adequate and sufficient pensions, recognised in the Spanish Constitution, was carried out. It is necessary to highlight the taxation of private pension plans, as they are currently a system that complements public pensions and helps pensioners to maintain their purchasing power in old age.

Keywords: Public pensions; Toledo Pact; Pension plans; Sustainability; Taxation.

INTRODUCCIÓN

Las pensiones públicas en España están condicionadas por los ciclos económicos, sociales y demográficos a lo largo de las décadas. El aumento de la esperanza de vida unida a la disminución de la natalidad crea una alerta en el sistema de reparto de la Seguridad Social española.

La variable demográfica del envejecimiento de la población pone de manifiesto que las personas mayores de 65 años son el colectivo más vulnerable debido a su alta tasa de marginación junto a la carencia de una política social enfocada a la tercera edad que deja en entredicho el Estado de bienestar social mediterráneo¹. El colectivo mencionado es el que ha realizado aportaciones a lo largo de su vida laboral en el marco de un mecanismo de solidaridad intergeneracional, mientras que los jóvenes tienen una precariedad en su trabajo que deriva de ineficientes políticas laborales.

Con el objeto de aprovechar el capital humano y, sobre todo, la experiencia laboral, la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el año 2002, dio a conocer el documento “Envejecimiento activo”. En su informe lo define como “el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas a medida que envejecen”. Se reconoce que es necesario actuar en diversos sectores con el objetivo de asegurar que las

¹ Suárez Corujo, B. (2014), *El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad*, Cizur Menor, Navarra, Ed. Aranzadi, p. 40.

El Derecho fundamental a unas pensiones adecuadas y suficientes en el sistema de reparto de la Seguridad Social española: análisis social y tributario

personas mayores sean un recurso para sus familias, comunidades y economías”².

El objetivo para el año 2050 es garantizar unas pensiones suficientes y adecuadas debido al riesgo de sufrir una falta de liquidez en el sistema público de pensiones. Las pensiones públicas se podrían complementar con planes de pensiones individuales y colectivos³.

1. REFLEXIONES SOBRE EL ÚLTIMO INFORME DEL PACTO DE TOLEDO

El Pacto de Toledo, se formalizó en el año 1995, fruto del acuerdo de todos los partidos políticos con el objetivo principal de discutir, analizar y proponer medidas para asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones, cuyas bases son establecidas para que los poderes públicos adopten las decisiones sobre el sistema de Seguridad Social en materia de pensiones.

Es fundamental conocer la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo, de índole parlamentaria, que tiene carácter permanente y no legislativo. Ésta se encarga del control del cumplimiento de los objetivos marcados y de la propuesta de recomendaciones para la mejora y mantenimiento del sistema de pensiones.

En el año 2020 se publicó el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo⁴, con 20 Recomendaciones⁵ de entre las cuales se

² World Health Organization (2002), “Active ageing: a policy framework. World Health Organization”, en <https://apps.who.int/iris/handle/10665/67215> (fecha de consulta: 02/02/2023).

³ La regulación y la metodología de las pensiones ha de tener una eficacia basada en la planificación, equilibrio demográfico y medidas a adoptar a través de la anticipación, puesto que ninguna reforma estará permanentemente subordinada al cambio de las circunstancias por la adaptación. Vid. Monereo Perez, J.L. y Fernández Bernat, J.A. (2014), *La sostenibilidad de las pensiones públicas: Práctica Jurídica*, Madrid, Ed. Tecnos, p. 120.

⁴ La Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, en su sesión del día 27 de octubre de 2020, ha aprobado el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de dicha Comisión. Se publica en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara. Palacio del Congreso de los Diputados, 28 de octubre de 2020. Publicado en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados el 10 de noviembre de 2020. Vid. Congreso de los Diputados (2020), “Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo”, en

destacan algunas estrechamente relacionadas con la sostenibilidad del sistema de reparto de Seguridad Social y con las pensiones complementarias.

Para comenzar, en la “Recomendación 0” que trata sobre “la defensa, mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones”, se destaca la insostenibilidad del sistema. En la misma, se reafirma la importancia del sistema de reparto y el rechazo del sistema de capitalización y, se establece que la financiación del sistema de la Seguridad Social se adecue a la naturaleza de la protección, es decir, que las pensiones no contributivas se financien a través de aportaciones del Estado. Así pues, se están sufragando gastos que deberían ser asumidos por el Estado a través de los impuestos⁶.

En relación con esta “consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero” se ha de destacar la “Recomendación 1” en la que se establece una doble separación de fuentes. En primer lugar, están las cotizaciones sociales que deben ser destinadas en exclusiva a financiar prestaciones contributivas y, en segundo lugar, la financiación de las prestaciones no contributivas se ha de efectuar en exclusiva mediante aportaciones del Estado. El Informe

https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-175.PDF
(fecha de consulta: 02/02/2023)

⁵ Las directrices a seguir del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo tienen su base en: Reglamento (UE) 2019/1238 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativo a un producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP); Real Decreto 1079/2017, de 29 de diciembre, de las revalorizaciones de las pensiones, en BOE núm. 317, de 30 de diciembre de 2017; Real Decreto-ley 1/2020, de 14 de enero, por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social, en BOE núm. 13, de 15 de enero de 2020; artículos 12 y siguientes del Instrumento de Ratificación de la Carta Social Europea (revisada), hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996, en BOE núm. 193, de 11 de junio de 2021; y artículos 41 y 50 de la Constitución Española, en BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

⁶ Hinojosa Torralvo, J.J. (2021), “Medidas financieras y tributarias para la sostenibilidad de las pensiones públicas en España en la época post COVID-19”, *Revista Universul Juridic Supliment*, en

<http://revista.universuljuridic.ro/supliment/medidas-financieras-y-tributarias-para-la-sostenibilidad-de-las-pensiones-publicas-en-espana-en-la-epoca-post-covid-19/>, pp. 490-512.

El Derecho fundamental a unas pensiones adecuadas y suficientes en el sistema de reparto de la Seguridad Social española: análisis social y tributario

del Tribunal de Cuentas⁷, concluye que si sólo se cubren los gastos de las prestaciones contributivas se solucionaría el problema del desequilibrio.

Se ha de producir una consolidación de las fuentes de financiación, puesto que a través de las cotizaciones se sufragan gastos impropios que, han de costearse a través de mecanismos impositivos. Hay que destacar que el legislador ya ha procedido a la clarificación del sistema de fuentes, aunque queda por determinar la separación en función de la naturaleza de la protección otorgada. Se ha de asumir que los complementos mínimos se harán con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Asimismo, se señala de forma notoria el cálculo de las cotizaciones sociales que están encaminadas a garantizar la cobertura de las prestaciones contributivas, así como la importancia de las modificaciones que se realicen en los tipos aplicables.

Relacionada con las anteriores está la “Recomendación 2” del “mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones”. Es necesario diferenciar el poder adquisitivo de los pensionistas de otras acciones de mejora de dicho poder, que además de tratarse específicamente, tendrán que sufragarse con cargo a otros recursos. Igualmente se estudiará la posibilidad del uso de índices de revalorización basados en determinados ámbitos, que no sólo se han de centrar en reformar las pensiones con arreglo al IPC real⁸.

Dado que los “fondos de reserva”⁹ prácticamente se han mermado

⁷ Vid. Tribunal de Cuentas (2018), “Informe de fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018”, en <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/sala-de-prensa/noticias/El-Tribunal-de-Cuentas-aprueba-el-Informe-de-fiscalizacion-sobre-la-evolucion-economico-financiera-patrimonial-y-presupuestaria-del-sistema-de-la-Seguridad-Social-y-su-situacion-a-31-de-diciembre-de-2018/> (fecha de consulta: 02/02/2023).

⁸ Vid. Artículo 50 de la Constitución Española: “Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”, en BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

⁹ El Fondo de Reserva de la Seguridad Social surge como consecuencia de la exigencia institucional para el sistema de Seguridad Social, en diferentes ámbitos y foros de diálogo entre fuerzas políticas y sociales y el Gobierno, de establecer fondos especiales de estabilización y reserva destinados a atender las necesidades futuras en materia de

casi hasta su extinción, el Pacto de Toledo retoma esta cuestión en la “Recomendación 3”. Tendrán prioridad para que, de forma inmediata y sin límite, sean dotados de los excedentes de la Seguridad Social, además de ser gestionados con criterios de seguridad y solvencia. Este fondo de reserva atempera la crisis, pero no es un problema que resuelva ciclos largos. Se trata la integración de los regímenes de la Seguridad Social, bases y periodos de cotización hasta los 25 años. Si no se resuelve el problema del desempleo y la precariedad laboral, se ha de buscar una medida laboral que complementa este fondo de reserva.

En la “Recomendación 11” se desarrolla la “contributividad”. Se estima preciso reforzar este principio, como elemento básico para preservar la equidad y el equilibrio financiero del sistema; es decir, mediante principios actuariales, que significa que aplicar este sistema se traduce en que se extinga el dinero que se destina a la cotización. Con lo cual, es importante reflexionar sobre si se ha de implantar un sistema de cuentas “nocionales”, en el que cada contribuyente tendrá asegurado en el futuro el importe de su cotización. Pero esta propuesta tiene también sus consecuencias negativas, al existir personas que trabajan en “precario”, por lo que no podrán acceder a una prestación contributiva.

Respecto a la edad en la que se pasa al retiro profesional, en la “Recomendación 12” menciona la “edad de jubilación”. Se entiende que se ha de modificar la situación de jubilación anticipada, al haberse convertido en una forma de regulación de empleo, además de luchar contra la discriminación y el abandono prematuro de la vida laboral. Del mismo modo, se señala que la prolongación de la vida activa es algo necesario y deseable. Es básico incidir en la idea de no incrementar más la edad, dado que el problema es que coincida la edad real con la ordinaria, por lo que, no se han de fomentar las jubilaciones anticipadas y erradicar las jubilaciones forzosas. Las jubilaciones anticipadas se penalizan a la hora de realizar el “rescate”. Por tanto, esta situación agrava el sistema de pensiones pues hay pensionistas que quieren seguir trabajando.

Seguidamente, está la “Recomendación 13”, en la que se propone la reformulación integral de las prestaciones por muerte y supervivencia, en

prestaciones contributivas originadas por desviaciones entre ingresos y gastos de la Seguridad Social. Regulado en el Título I, Capítulo VII, “Sección 4ª Fondo de Reserva de la Seguridad Social” del Real Decreto Legislativo 8/2015 de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Seguridad Social, en BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

El Derecho fundamental a unas pensiones adecuadas y suficientes en el sistema de reparto de la Seguridad Social española: análisis social y tributario

especial las “prestaciones de viudedad y orfandad”, a fin de mantener el carácter contributivo para acomodarse a la nueva realidad, y así mejorar la protección a estos colectivos. Es necesario el incremento de las pensiones de viudedad con carácter asistencial, nacimiento y cuidado del menor e incluso surge una propuesta de la pensión de orfandad de carácter no contributivo, por tanto, en este último caso, sería financiada por impuestos.

Se establece un punto de inflexión en la “Recomendación 15” que trata sobre la “solidaridad y garantía de suficiencia”. Se deberán seguir reforzando estos principios; asimismo es necesaria una reordenación integral para mejorar y clarificar su contenido, tanto en el nivel contributivo, de rentas de activos, como en el asistencial. Se han de dignificar las pensiones mínimas, las cuales se encuentran en riesgo de pobreza por debajo del Salario Mínimo Interprofesional. Es decir, para que un sistema se llame de “Seguridad Social”, es necesario que exista un sistema solidario de redistribución de rentas. Se han de reordenar las prestaciones no contributivas y la asistencia social¹⁰, puesto que ha aumentado la pobreza a causa del desempleo y el empleo precario, que ha supuesto una revalorización del nivel no contributivo a través del Ingreso Mínimo Vital¹¹.

No obstante, en la “Recomendación 16”, que versa sobre los “sistemas complementarios”, en los que es necesario reforzar su marco de cobertura, la adecuación de sus beneficios fiscales y la mejora de la información de los partícipes con la dotación de estabilidad y potenciar los mecanismos de la negociación colectiva. Se pueden calificar como “sistemas de previsión privados” para el fomento con características profesionales como, por ejemplo, los sistemas de empleo o los sistemas colectivos pactados en negociación colectiva. Los Presupuestos Generales del Estado del año 2021 favorecieron estos sistemas colectivos

¹⁰ Se creó un subsidio para personas mayores de 52 años que se encuentran en desempleo de larga duración.

¹¹ La Unión Europea a través del “tercer pilar” social, las Recomendaciones del Consejo y la Carta Social Europea exigía que sea necesaria la reducción de la pobreza a través de la creación de una prestación económica de naturaleza no contributiva, pero este problema se ha de solventar, además, con la creación real y efectiva de empleo. Vid. Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, en BOE núm. 304, de 21 diciembre de 2021.

frente a los sistemas individuales. Asimismo, se estima conveniente considerar la configuración de un régimen de previsión social complementario específico para los trabajadores autónomos. El nivel no contributivo está tomando importancia frente al contributivo, al ser instrumentos de ahorro como herramienta de inversión, aunque actualmente tienen carácter voluntario¹².

Respecto al principio de igualdad reconocido en la Constitución Española en su artículo 14, está la “Recomendación 17” sobre las “mujeres y Seguridad Social”. En la misma se incide sobre su protección social y en la necesidad de eliminar los obstáculos de la discriminación por razón de sexo, para conseguir una efectiva igualdad entre hombres y mujeres. Por ejemplo, en la equiparación real de salarios entre sexos, valorar la dimensión de género en materia de pensiones y considerar en la cotización de las mujeres las diversas circunstancias que pueden incidir, además de adoptar iniciativas para que las mujeres puedan complementar con otros elementos sus aportaciones económicas.

Otro problema que se ha de solventar es el recogido en la “Recomendación 17 bis”¹³ que trata sobre la “juventud y Seguridad Social”. Detalla cómo los jóvenes se ven especialmente perjudicados por la precariedad y el subempleo, en el que se dificulta generar amplias carreras de cotizaciones de forma continuada. Por lo que es elemental que los jóvenes recuperen la confianza en el sistema, dado que se rompe el pacto intergeneracional a través de la revalorización y recuperación del poder adquisitivo. Los jóvenes tienen contratos precarios, así pues, no van a tener pensión contributiva digna e incluso podrían ni tener la “no

¹² Se encuentra en el segundo pilar de los planes de empleo, en el que es necesario una situación económica con un mercado de trabajo sólido, en el que existen casi 2 millones de trabajadores con planes de pensiones privados en España. Los principales promotores son grandes compañías aseguradoras y bancarias. La realidad nacional del tejido empresarial es que son las PYMES las que conforman el 99% del mismo, mientras que el porcentaje restante lo conforman las grandes empresas. Se ha de buscar la obligatoriedad de estos sistemas complementarios, así como su financiación para que pueda convertirse en realidad. La D.A. 40ª de la Ley 11/2020 indica la importancia de este sistema complementario de pensiones. Los planes de pensiones individuales se ven recortados de 8.000 euros a 1.500 euros, pero la realidad es que los más necesitados no podrían realizar este ahorro individual.

¹³ Esta recomendación no sería efectiva si no va acompañada de una reforma íntegra del mercado laboral.

El Derecho fundamental a unas pensiones adecuadas y suficientes en el sistema de reparto de la Seguridad Social española: análisis social y tributario

contributiva” de tipo “asistencialista”¹⁴.

Por último, la “Recomendación 20” versa acerca del “control parlamentario, seguimiento, evaluación y reforma del Pacto de Toledo”. Se destaca que el Gobierno debe comparecer anualmente ante la Comisión para informar de la situación puntual de la Seguridad Social en relación con el cumplimiento de las recomendaciones. La realización de las Recomendaciones es tarea del poder ejecutivo, legislativo, organizaciones empresariales y sindicales, en la que se ha de seguir, evaluar y reformar las mismas cuando se estime conveniente, con un plazo máximo de 5 años para su revisión.

Es fundamental el tratamiento presupuestario de los recursos de la Seguridad Social. En este ámbito se mantiene que la misma ha de contar con un tratamiento propio, dada su complejidad y dimensión financiera y, es recomendable que el fondo de reserva posea uno diferenciado. Asimismo, se prevé una comisión permanente con carácter de asesoramiento y control.

2. LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE REPARTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL ANTE LAS NUEVAS MEDIDAS EN LA LEYES DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA LOS AÑOS 2021 Y 2022

El Instituto de Estudios Económicos (en adelante, IEE) afirma que la sostenibilidad de las pensiones públicas está en riesgo. Las economías avanzadas de la Unión Europea (en adelante UE), entre las que se encuentra España, se enfrentan a la situación de envejecimiento de la población que requiere del “aumento necesario de la tasa de ahorro para la jubilación, para lo que se necesita un marco fiscal adecuado de incentivos con vocación de permanencia a lo largo del tiempo, con mayor flexibilidad en la utilización de los instrumentos de previsión y siguiendo las principales pautas de los países de nuestro entorno”. El IEE considera necesario “cualquier iniciativa que pueda contribuir a incentivar el ahorro por parte de los españoles”¹⁵.

¹⁴ Ninguna reforma es mínimamente aceptable si no va orientada al pleno empleo de calidad, puesto que es difícil de sostener la política de la Seguridad Social.

¹⁵ Sánchez de la Cruz, D. (2020), “El IEE responde a la AIReF: los planes de pensiones en España tienen un 40% menos de incentivos que en la OCDE”, *Libremercado*, en

Por esta razón, en la ya mencionada “Recomendación 16” del Pacto de Toledo se propone modificar el sistema de pensiones y la necesidad de impulsar la implantación efectiva de los planes complementarios de pensiones, en especial, los planes de empresa. Aunque principalmente se promueve el sistema público de pensiones, se han de tener en cuenta otros modos de complementar las pensiones públicas, en el caso de no responder la generación de empleo al sostenimiento de las pensiones públicas.

Por un lado, el Gobierno incentiva que las empresas creen planes de pensiones de empleo, conforme al problema demográfico actual, pero deben existir otros métodos para complementar el sistema de pensiones públicas, cuyo objetivo está marcado como principal. Por otro lado, se ha de destacar que la sostenibilidad de las pensiones públicas están en serio riesgo puesto que se prevé que en un futuro próximo no haya suficiente población activa para compensar las pensiones de aquellas personas jubiladas. Los motivos principales son la baja tasa de natalidad de España y el progresivo envejecimiento de la población.

Así pues, en relación con la futura insostenibilidad potencial del sistema de pensiones de España, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante, AIREF) ha instado al Gobierno sobre “la necesidad de una modificación del sistema de pensiones en la que los beneficios fiscales permiten al contribuyente la reducción del pago de la cuota tributaria”.

Por esta razón, la AIREF recomienda actuar en base a diferentes fundamentos, como son el volumen y tasa de empleo, los flujos migratorios, la natalidad y la productividad laboral¹⁶, para mejorar la relación entre el PIB y el gasto en pensiones, principalmente debido al incumplimiento del objetivo de la financiación de las pensiones públicas. Además, en el texto del Pacto de Toledo se resalta el insuficiente e insatisfactorio recorrido que las fórmulas de ahorro complementario para las pensiones han tenido hasta la fecha.

La Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 y la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, sigue el hilo

<https://www.libremercado.com/2020-07-30/iee-responde-airef-incentivos-planes-de-pensiones-1276661805/> (fecha de consulta: 02/02/2023).

¹⁶ Relacionado con el mercado de trabajo debe haber menor flexibilidad laboral, sobre todo en los jóvenes trabajadores.

El Derecho fundamental a unas pensiones adecuadas y suficientes en el sistema de reparto de la Seguridad Social española: análisis social y tributario

conductor de la Comisión Europea, en la que todos los países de la UE han de tener un porcentaje más elevado en sus planes de pensiones de empleo, o más bien, que España se asemeje a los que tienen otros países de la UE. Con lo cual, es cierto que dichas modificaciones presupuestarias, van en consonancia con lo ya expuesto, dado que necesitan ser desarrolladas por los Estados Miembros.

Sin embargo, en el informe del IEE¹⁷ se aprecia que los sistemas complementarios de la Seguridad Social se encuentran muy desarrollados en los países del entorno, de acuerdo con el volumen del patrimonio de los fondos de pensiones privados y los seguros de vida.

Del mismo modo, se refleja en el Spending Review 2019/2020¹⁸ en relación con los beneficios fiscales de la AIReF, en el que el ahorro acumulado en planes de pensiones antes de la jubilación es muy reducido en comparación con la aportación a otros ámbitos, inclusive en personas físicas con rentas bajas. Asimismo, ante el escaso atractivo del beneficio fiscal una vez tenidos en cuenta los tipos marginales y las comisiones, se considera necesario incentivar el ahorro de este ámbito en la población.

El Gobierno ha previsto, conforme a las recomendaciones del Pacto de Toledo, de la AIReF y de la Comisión Europea, la modificación del ahorro privado con la positiva repercusión de esta medida en los Presupuestos Generales del Estado del año 2021 y 2022, motivada y agudizada por la crisis del COVID-19.

3. LOS FONDOS DE INVERSIÓN Y LOS PLANES DE PENSIONES INDIVIDUALES TRAS LA DISMINUCIÓN DEL LÍMITE DE REDUCCIÓN EN EL IRPF

En función al informe de la AIReF antes citado, tan sólo el 12,8% del total de los contribuyentes se beneficiaban de la reducción del límite de 8.000 euros, con lo que quiere decir que la gran mayoría realizaba una

¹⁷ IEE (2020), “Informe de opinión del IEE sobre la fiscalidad de las pensiones: La necesidad de fomentar el ahorro para la jubilación”, en <https://www.ieemadrid.es/2020/07/29/informe-de-opinion-del-iee-sobre-la-fiscalidad-de-las-pensiones-la-necesidad-de-fomentar-el-ahorro-para-la-jubilacion/> (fecha de consulta: 02/02/2023).

¹⁸ AIReF (2020), “Spending Review 2019/2020. Beneficios Fiscales”, en <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/07/BFISCALES/Presentaci%C3%B3n-Beneficios-Fiscales.pdf> (fecha de consulta: 02/02/2023), pp. 15-26.

aportación inferior al plan de pensiones individual. En dicho informe se afirma que el 58% de estos realizan aportaciones inferiores a 1.000 euros, así pues, se considera que esta medida “afectará a un número menor de contribuyentes con estos planes”. De este modo, se producirá un desincentivo de los planes de pensiones para los contribuyentes de mayor capacidad económica que no obtendrán beneficios fiscales del ahorro por encima del límite de 1.500 euros establecido.

La Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones (en adelante, INVERCO), la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA) y la Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos (ATA)¹⁹ consideran que si se limitan las aportaciones a los planes individuales perjudicarán a la mayoría de los trabajadores que no pueda acceder a un plan de empleo debido a la situación actual en el que las empresas no pueden realizar planes de pensiones a sus trabajadores.

Por un lado, en los planes individuales se permite modular las aportaciones en la que pueden ser reducidas en los años con menos ingresos y mayores en los años con más, sin embargo, en los planes de empleo, la aportación está seriamente condicionada al salario. Por otro lado, los planes individuales dan la posibilidad al trabajador de elegir los productos con mayor o menor cotización en bolsa, y en cambio, en los planes de empleo son por regla general más rígidos.

Debido a la crisis de los planes de pensiones, se encuentra otro producto en auge como son los fondos de inversión, que son más amplios y flexibles²⁰. Los factores a tener en cuenta son la reducción del impacto fiscal y la rentabilidad, fruto de la inflación. Mientras que el ahorro en el plan de pensiones va dirigido a constituir un capital mediante aportaciones periódicas, la inversión persigue el aumento del ahorro una vez constituido el fondo de inversión con el aumento de la rentabilidad.

Los fondos de inversión son más flexibles puesto que permiten el reembolso de participaciones en cualquier momento de la inversión y

¹⁹ UNESPA (2020), “ATA, INVERCO y UNESPA piden mantener el actual límite fiscal de ahorro individual para la jubilación”, en <https://www.unespa.es/notasdeprensa/ata-inverco-y-unespa-piden-mantener-el-actual-limite-fiscal-de-ahorro-individual-para-la-jubilacion/> (fecha de consulta: 02/02/2023).

²⁰ INVERCO (2021), “Datos de fondos de inversión”, en <http://www.inverco.es/archivosdb/2102-febrero-2021.pdf> (fecha de consulta: 02/02/2023). Vid. INVERCO (2021): “Modalidades de planes y de fondos de pensiones”, en <http://www.inverco.es/28/0/94> (fecha de consulta: 02/02/2023).

El Derecho fundamental a unas pensiones adecuadas y suficientes en el sistema de reparto de la Seguridad Social española: análisis social y tributario

optimizar el ahorro. Los rendimientos de los fondos de inversión se encuadran en la base imponible del ahorro, con un tipo impositivo: del 19% hasta 6.000 euros, del 21% hasta 50.000 € y del 23% a partir de 50.000 euros. Se ha de declarar únicamente por los beneficios obtenidos con la consiguiente reducción del ahorro fiscal²¹. Esta situación entra en conflicto con el artículo 15 de la Ley General Tributaria que desarrolla el conflicto en la aplicación de la norma tributaria (LGT)²².

4. LOS PLANES DE PENSIONES DE EMPLEO TRAS LA AMPLIACIÓN DEL LÍMITE DE REDUCCIÓN EN EL IRPF

La recomendación establecida por AIREF²³ sobre la reducción de los planes de pensiones no cumple con la función de incentivar el ahorro privado, unida a la mencionada “Recomendación 16” del Pacto de Toledo, en relación con los Sistemas complementarios, en la que, aunque se apueste de modo prioritario por el sistema público de pensiones, no hay que ignorar la implantación de los planes de pensiones privados.

En la línea de la AIREF, la Comisión del Pacto de Toledo mantiene

²¹ Puente, J. (2021), “Plan de pensiones o fondo de inversión: ¿cuál es la elección correcta para aumentar mis ahorros?”, en <https://www.fondos.com/blog/plan-de-pensiones-o-fondo-de-inversion> (fecha de consulta: 02/02/2023).

²² Vid. Artículo 15 LGT, “Conflicto en la aplicación de la norma tributaria”:

“1. Se entenderá que existe conflicto en la aplicación de la norma tributaria cuando se evite total o parcialmente la realización del hecho imponible o se minore la base o la deuda tributaria mediante actos o negocios en los que concurran las siguientes circunstancias:

a) Que, individualmente considerados o en su conjunto, sean notoriamente artificiosos o impropios para la consecución del resultado obtenido.

b) Que de su utilización no resulten efectos jurídicos o económicos relevantes, distintos del ahorro fiscal y de los efectos que se hubieran obtenido con los actos o negocios usuales o propios.

2. Para que la Administración tributaria pueda declarar el conflicto en la aplicación de la norma tributaria será necesario el previo informe favorable de la Comisión consultiva a que se refiere el artículo 159 de esta ley.

3. En las liquidaciones que se realicen como resultado de lo dispuesto en este artículo se exigirá el tributo aplicando la norma que hubiera correspondido a los actos o negocios usuales o propios o eliminando las ventajas fiscales obtenidas, y se liquidarán intereses de demora”, en BOE núm. 302, de 18 de diciembre de 2003.

²³ AIREF (2020), “Spending Review 2019/2020”, *op. cit.*

que habrá de dotar a las entidades gestoras de los planes de empleo de “un régimen fiscal y jurídico adecuado y diferenciado, mejorando el existente en la actualidad y entendiendo que en ningún caso dichos sistemas de ahorro puedan ser considerados como meros productos financieros”.

Del mismo modo, el tercer pilar que sobre los sistemas de pensiones individuales y que la Comisión sostiene que: “la gestión de estos mecanismos debe ser más transparente de lo que ha sido hasta ahora, de manera que los costes de administración por las entidades promotoras no comporten rendimientos negativos para los ahorradores”²⁴.

Se puede afirmar que el Gobierno quiere lograr un sistema parecido al de Reino Unido, en el que se busca por parte de todas las empresas del ofrecimiento de un plan de empleo y también para aquellas pequeñas empresas que no realicen dicho plan, se buscará potenciar la creación de un plan de empleo abierto con control público. A todo ello, se ha de sumar la búsqueda potencial de un desarrollo positivo del sistema de reparto de la Seguridad Social de España, en el que se ha de lograr un ahorro en las arcas públicas, así unido a que las empresas puedan obtener más liquidez un modo más sencillo por parte de sus trabajadores, como incentivo de dichos planes de empresas²⁵.

5. LA TRIBUTACIÓN DE LOS PLANES DE PENSIONES DE EMPLEO Y DE LOS PLANES DE PENSIONES INDIVIDUALES

5.1. Naturaleza jurídica de las pensiones y de los planes de pensiones

Las pensiones percibidas en España, tanto públicas como privadas, tributan en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en

²⁴ Gómez, M. (2020), “El Pacto de Toledo quiere acercar la edad real de jubilación a la legal”, *El País*, en

<https://elpais.com/economia/2020-10-23/el-pacto-de-toledo-cierra-su-informe-para-la-reforma-de-pensiones-casi-cinco-anos-despues.html>

(fecha de consulta: 02/02/2023).

²⁵ Instituto BBVA de Pensiones (2020), “Otros modelos de jubilación: Reino Unido, un sistema con menos peso del Estado”, en

<https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/otros-modelos-de-jubilacion-reino-unido-un-sistema-con-menos-peso-del-estado.html>

(fecha de consulta: 02/02/2023).

El Derecho fundamental a unas pensiones adecuadas y suficientes en el sistema de reparto de la Seguridad Social española: análisis social y tributario

adelante, IRPF) como rendimientos del trabajo personal²⁶, pero no todos los sujetos pasivos pensionistas, tienen la obligatoriedad de presentar la declaración de la renta.

Aquellos contribuyentes que perciban menos de 22.000 euros al año, según datos de los Técnicos del Ministerio de Hacienda, son el 63% de los pensionistas, salvo que tengan dos o más pagadores, que habrán de presentar declaración si superan la cantidad de 15.000 euros al año en sus rendimientos.

Existen pensiones públicas exentas de gravamen, por ejemplo, la de incapacidad absoluta o gran invalidez. Respecto al mínimo familiar exento, aumenta hasta los 6.700 euros para los mayores de 65 años y hasta 8.100 euros para los mayores de 75 años²⁷.

Los planes de pensiones se pueden rescatar de diversas formas: en primer lugar, en forma de capital, es decir, recuperarlo de una sola vez. En segundo lugar, es en forma de renta, que supone el rescate de forma progresiva, como por ejemplo mensualmente. En tercer lugar, es en la modalidad mixta, en la que se recupera una parte en forma de capital y otra en forma de renta. En último y cuarto lugar, existe la opción en forma de renta vitalicia, es decir, acordar con la entidad un rendimiento mensual desde el inicio de la jubilación del partícipe hasta el fallecimiento, o hasta que se agoten los fondos²⁸.

Surge la problemática, de la percepción en forma de renta de ésta, que se traduce en un segundo pagador a efectos del IRPF, con la salvedad de que cobre en forma de capital todo lo aportado de una vez, con el

²⁶ Hinojosa Torralvo, J.J. (1995), “Artículos 28 y 29. Gastos deducibles y rendimiento neto del trabajo”, en Simón Acosta, E.A. (coord.), *Comentarios a la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y a la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio. Homenaje a Luis Mateo Rodríguez*, Cizur Menor, Navarra, Ed. Aranzadi, pp. 393-430.

²⁷ Instituto BBVA de Pensiones (2020), “Todo sobre el rescate de los planes de pensiones”, en

<https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/todo-sobre-el-rescate-de-los-planes-de-pensiones.html>

(fecha de consulta: 02/02/2023).

²⁸ Wolterskluwer (2021), “Plan de pensiones (fiscalidad)”, en

https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEEAMtMSbF1jTAAASNTQ0MTtLUouLM_DxbIwMDS0NDQ3OQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAhu0a7jUAAAA=WKE

(fecha de consulta: 02/02/2023).

beneficio fiscal²⁹.

No obstante, es necesario tener en cuenta que la edad del partícipe influye a la hora de recuperar el plan de pensiones, siempre que se tenga acceso legal a la jubilación³⁰. También se puede recuperar por incapacidad laboral total y permanente para la profesión habitual, absoluta y gran invalidez, e inclusive por fallecimiento, gran dependencia y dependencia severa³¹.

Se ha de recordar que el artículo 52 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF (en adelante, Ley del IRPF), modificado por el artículo 62 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023³², establece el límite máximo para

²⁹ Instituto BBVA de Pensiones (2020), “IRPF: cómo tributa una pensión”, en <https://www.bbva.com/es/irpf-como-tributa-una-pension/> (fecha de consulta: 02/02/2023).

³⁰ Se ha de reunir la edad legal de jubilación. Las modalidades son: ordinaria, anticipada y diferida. Por ejemplo, en nuestro sistema de protección de la jubilación. Por ejemplo, los funcionarios públicos del Régimen de Clases Pasivas se pueden jubilar de modo voluntario a los 60 años y con el reconocimiento de 30 años de servicios al Estado.

³¹ Nieto Montero, J.J. (2014), “Régimen tributario de las prestaciones de los planes de pensiones”, Delgado García, A.M. y Oliver Cuello, R. (coord.), *Fiscalidad de los planes de pensiones y otros sistemas de previsión social*, Barcelona, Ed. Bosch, pp. 165-197. Vid. Marcos Cardona, M. (2003), *Tributación de los Planes y Fondos de Pensiones*, Universidad de Murcia, Colección de Estudios de Derecho, 2003, pp. 71-130.

³² Vid. Artículo 52 de la Ley del IRPF: “1. Como límite máximo conjunto para las reducciones previstas en los apartados 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 51 de esta ley, se aplicará la menor de las cantidades siguientes:

- a) El 30 por 100 de la suma de los rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas percibidos individualmente en el ejercicio.
- b) 1.500 euros anuales.

Este límite se incrementará en los siguientes supuestos, en las cuantías que se indican:

1.º En 8.500 euros anuales, siempre que tal incremento provenga de contribuciones empresariales, o de aportaciones del trabajador al mismo instrumento de previsión social por importe igual o inferior a las cantidades que resulten del siguiente cuadro en función del importe anual de la contribución empresarial:

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

El Derecho fundamental a unas pensiones adecuadas y suficientes en el sistema de reparto de la Seguridad Social española: análisis social y tributario

reducir los planes de pensiones entre la menor de dos cantidades: el límite máximo de 1.500 euros o el 30% resultante de sumar los rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas obtenidas de forma individual en el ejercicio³³. Esta reducción es aplicable a los

No obstante, en todo caso se aplicará el multiplicador 1 cuando el trabajador obtenga en el ejercicio rendimientos íntegros del trabajo superiores a 60.000 euros procedentes de la empresa que realiza la contribución, a cuyo efecto la empresa deberá comunicar a la entidad gestora o aseguradora del instrumento de previsión social que no concurre esta circunstancia.

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

2.º En 4.250 euros anuales, siempre que tal incremento provenga de aportaciones a los planes de pensiones sectoriales previstos en la letra a) del apartado 1 del artículo 67 del texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, realizadas por trabajadores por cuenta propia o autónomos que se adhieran a dichos planes por razón de su actividad; aportaciones a los planes de pensiones de empleo simplificados de trabajadores por cuenta propia o autónomos previstos en la letra c) del apartado 1 del artículo 67 del texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones; o de aportaciones propias que el empresario individual o el profesional realice a planes de pensiones de empleo, de los que sea promotor y, además, participe o a Mutualidades de Previsión Social de las que sea mutualista, así como las que realice a planes de previsión social empresarial o seguros colectivos de dependencia de los que, a su vez, sea tomador y asegurado.

En todo caso, la cuantía máxima de reducción por aplicación de los incrementos previstos en los números 1.º y 2.º anteriores será de 8.500 euros anuales.

Además, 5.000 euros anuales para las primas a seguros colectivos de dependencia satisfechas por la empresa.

2. Los partícipes, mutualistas o asegurados que hubieran efectuado aportaciones a los sistemas de previsión social a que se refiere el artículo 51 de esta Ley, podrán reducir en los cinco ejercicios siguientes las cantidades aportadas incluyendo, en su caso, las aportaciones del promotor o las realizadas por la empresa que les hubiesen sido imputadas, que no hubieran podido ser objeto de reducción en la base imponible por insuficiencia de la misma o por aplicación del límite porcentual establecido en el apartado 1 anterior. Esta regla no resultará de aplicación a las aportaciones y contribuciones que excedan de los límites máximos previstos en el apartado 6 del artículo 51”, en BOE núm. 285, de 29 de noviembre de 2006.

³³AEAT (2021), “Límites y exceso de aportaciones”: “Las aportaciones realizadas a los sistemas de previsión social, incluidas las contribuciones imputadas por el promotor, que no hubieran podido reducirse en los ejercicios 2014 a 2018 por superar los límites máximos de reducción fiscalmente establecidos al efecto se imputarán al presente ejercicio, siempre que se hubiera solicitado en las respectivas declaraciones poder reducir el exceso en los cinco ejercicios siguientes”, en

sujetos pasivos en la Base Imponible General del IRPF y que, por tanto, afecta a la tarifa progresiva³⁴.

Es fundamental destacar que las prestaciones que se han de percibir tributan íntegramente, sin que se puedan minorar respecto a las cuantías de los excesos de las aportaciones y contribuciones. Significa que el tratamiento fiscal de las mismas está en los rendimientos de trabajo, dado que tributan por el importe íntegro, incluso si las aportaciones que se realizaron no se han podido reducir de la base imponible³⁵.

En este sentido, es objetivo del Gobierno priorizar el ahorro complementario de los planes de empresa. Se incentivan los mismos, al aumentar el límite conjunto de reducción en los planes de pensiones individuales y de empresa de los 8.000 euros anteriores a los 10.000 euros en la actualidad, de los cuales, 8.500 euros tendrán que proceder de

https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/Ayuda/Manuales__Folletos_y_Videos/Manuales_practicos/IRPF/_Ayuda_IRPF/Capitulo_13__Determinacion_de_la_renta_del_contribuyente_sujeta_a_gravamen/Reducciones_de_la_base_imponible_general/Reducciones_por_aportaciones_contribuciones_sistemas_prevision_social/Normas_comunes_aplicables_a_las_aportaciones_a_sistemas_de_prevision_social/Limites_y_exceso_de_aportaciones/Limites_y_exceso_de_aportaciones.shtml

(fecha de consulta: 02/02/2023). Vid. Las Provincias (2021), “Hacienda modifica la carga fiscal de los planes de pensiones”, en

<https://www.lasprovincias.es/economia/pensiones/hacienda-modifica-carga-fiscal-pensiones-planes-20210209195626-nt.html>

(fecha de consulta: 02/02/2023).

³⁴ AEAT (2021), “Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social”: “Podrán reducir la base imponible general las aportaciones y contribuciones a los siguientes sistemas de previsión social:

-Planes de pensiones

-Mutualidades de previsión social

-Planes de previsión asegurados

-Planes de previsión social empresarial

-Primas satisfechas a seguros privados que cubran exclusivamente el riesgo de dependencia severa o gran dependencia. Desde el ejercicio 2013 también darán derecho a reducción las contribuciones empresariales a seguros colectivos de dependencia, efectuadas de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional primera del texto refundido de la ley de regulación de planes y fondos de pensiones. Como tomador figurará exclusivamente la empresa y la condición de asegurado y beneficiario corresponderá al trabajador”, en

https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/_Segmentos_/Ciudadanos/Minimos_reducciones_y_deducciones_en_el_IRPF/Reducciones_de_la_base_imponible_en_el_IRPF/Reduccion_por_aportaciones_a_sistemas_de_prevision_social.shtml

(fecha de consulta: 02/02/2023).

³⁵ Wolterskluwer (2021), “Plan de pensiones (fiscalidad)”, *op. cit.*

El Derecho fundamental a unas pensiones adecuadas y suficientes en el sistema de reparto de la Seguridad Social española: análisis social y tributario

aportaciones al plan de pensiones de empresa y de las aportaciones a los planes de pensiones individuales, los 1.500 restantes³⁶.

Respecto a la percepción de los planes de pensiones, están sometidos a una escala progresiva con los siguientes tipos impositivos: a la hora de realizar el rescate del plan de pensiones tributarán al 19% hasta 12.450 euros; si las rentas superan los 60.000 euros será al 45% y para las rentas que excedan de los 300.000 euros, el tipo impositivo se eleva al 47% (este último tipo impositivo es una novedad establecida en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2021)³⁷.

Se ha de destacar la consulta de INVERCO a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP) sobre la posibilidad de embargar los derechos consolidados en los planes de pensiones a las aportaciones con más de 10 años de antigüedad a partir del año 2025³⁸, y que ha respondido afirmativamente: “A partir de 1 de enero de 2025, los derechos consolidados susceptibles de disposición anticipada por antigüedad de las aportaciones pueden ser objeto de embargo, traba

³⁶ Gutiérrez Bengoechea, M. (2022), “Aspectos económicos y fiscales de los planes de pensiones y otros instrumentos de previsión privados: especial referencia a los de empleo”, *Crónica tributaria*, núm. 183, pp. 69-100.

³⁷ Bankinter (2021), “Renta: ¿Cómo funcionan los tramos del IRPF en 2021?”, en <https://www.bankinter.com/blog/finanzas-personales/renta-tramos-irpf#:~:text=IRPF%20D%20Tramos%20del%20ejercicio%202021&text=Primer%20tramo%20hasta%2012.450%20euros,60.000%20euros%20con%20un%2037%25> (fecha de consulta: 02/02/2023).

³⁸ Instituto BBVA de Pensiones (2019), “¿Podrían embargarme el plan de pensiones cuando las aportaciones cumplan diez años?”, en <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/podrian-embargarme-el-plan-de-pensiones-cuando-las-aportaciones-cumplan-diez-anos.html> (fecha de consulta: 02/02/2023).

Vid. Comunicado sobre DGSFP (2017), “Respuestas a consultas sobre la normativa de planes y fondos de pensiones (Ref. 274/2016)”, en <http://www.inverco.es/archivosdb/newsletter-febrero-2017-respuesta-consultas-dgsfp.pdf>

(fecha de consulta: 02/02/2023).

Vid. Fundamento Jurídico 2º de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2018. Los derechos consolidados de los planes de pensiones “pueden ser embargados al partícipe cuando se ha generado el derecho a su rescate, supuesto en el que se pondrán a disposición del órgano judicial que decretó el embargo, sin que se deba olvidar que estamos ante un bien directamente embargable”. Vid. Criterio de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones de 20 de enero de 2010 y Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 88/2009 de 20 de abril.

judicial o administrativa, y en su caso ejecutarse el embargo, aun cuando el partícipe no solicite el cobro.

También señala que, “en caso de que el partícipe o beneficiario sea titular de varios planes de pensiones, serán embargables, en primer lugar, los planes del sistema individual y asociado y, en última instancia, los planes de pensiones del sistema de empleo”. Además, “cuando el partícipe o beneficiario sea titular de derechos en planes de pensiones, planes de previsión asegurados y planes de previsión social empresarial, se tendrá en cuenta lo dispuesto en la disposición adicional octava del Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones”³⁹.

Su finalidad es crear un sistema que obligue a las empresas ofrecer un plan de empleo a sus trabajadores, además de crear un plan de pensiones abierto, que será controlado públicamente para aquellas

³⁹ Vid. Disposición Adicional 8ª del Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones: “Los derechos económicos de los asegurados o mutualistas derivados de primas, aportaciones y contribuciones abonadas a planes de previsión asegurados, planes de previsión social empresarial y contratos de seguro concertados con mutualidades de previsión social contemplados en el artículo 51 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no residentes y sobre el Patrimonio, podrán hacerse efectivos anticipadamente en los supuestos excepcionales de liquidez y de disposición anticipada previstos para los planes de pensiones en el apartado 8 del artículo 8 de esta Ley, en los términos y condiciones establecidos en dicho precepto y en las normas que lo desarrollan reglamentariamente.

En el caso de los planes de previsión social empresarial y los concertados con mutualidades de previsión social para los trabajadores de las empresas, la disposición anticipada de derechos derivados de primas, aportaciones o contribuciones realizadas con al menos diez años de antigüedad será posible si así lo permite el compromiso y se prevé en la correspondiente póliza de seguro o reglamento de prestaciones. En el caso de que la entidad aseguradora cuente con inversiones afectas el derecho de disposición anticipada se valorará por el valor de mercado de los activos asignados.

En las Mutualidades de Previsión Social que, en virtud de lo establecido en la disposición adicional decimoquinta de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, actúen como sistema alternativo al alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, no se podrán hacer efectivos los derechos económicos de los productos o seguros utilizados para cumplir con dicha función alternativa en los supuestos de liquidez previstos en los párrafos primero y segundo del apartado 8 del artículo 8 de esta Ley”, en BOE núm. 298, de 13 de diciembre de 2002.

El Derecho fundamental a unas pensiones adecuadas y suficientes en el sistema de reparto de la Seguridad Social española: análisis social y tributario

pequeñas y medianas empresas (PYMES) que no deseen crear uno propio, a similitud del sistema de pensiones actual del Reino Unido⁴⁰.

El Gobierno promueve los planes de pensiones de empresa como una forma en que las entidades complementen las pensiones públicas con este ahorro a largo plazo y se valora de modo positivo porque fideliza al trabajador con el empleador. Es por lo que, debido a la urgencia de esta medida, incentivada por la AIREF y agudizada por la situación de crisis actual, hacen necesaria una actuación inmediata por parte de los poderes públicos. El ahorro que se genera a los trabajadores a largo plazo permite tener unas expectativas de consumo más amplias que influye positivamente en la riqueza poblacional, sobre todo, al estrato de la población cercana a la jubilación.

5.2. El beneficio fiscal de la Disposición Transitoria 12ª de la Ley del IRPF

El beneficio fiscal se encuentra en la Disposición Transitoria 12ª de la Ley del IRPF⁴¹, que fue modificada en 2015 con el objeto de reducir el

⁴⁰ Instituto BBVA de Pensiones (2020), “Otros modelos de jubilación: Reino Unido, un sistema con menos peso del Estado”, en <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/otros-modelos-de-jubilacion-reino-unido-un-sistema-con-menos-peso-del-estado.html> (fecha de consulta: 03/02/2023).

⁴¹ Disposición Transitoria 12ª de la Ley del IRPF sobre el “Régimen transitorio aplicable a los planes de pensiones, de mutualidades de previsión social y de planes de previsión asegurados”: “1. Para las prestaciones derivadas de contingencias acaecidas con anterioridad al 1 de enero de 2007, los beneficiarios podrán aplicar el régimen financiero y, en su caso, aplicar la reducción prevista en el artículo 17 del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas vigente a 31 de diciembre de 2006.

2. Para las prestaciones derivadas de contingencias acaecidas a partir del 1 de enero de 2007, por la parte correspondiente a aportaciones realizadas hasta 31 de diciembre de 2006, los beneficiarios podrán aplicar el régimen financiero y, en su caso, aplicar la reducción prevista en el artículo 17 del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas vigente a 31 de diciembre de 2006.

3. El límite previsto en el artículo 52.1.a) de esta Ley no será de aplicación a las cantidades aportadas con anterioridad a 1 de enero de 2007 a sistemas de previsión social y que a esta fecha se encuentren pendientes de reducción en la base imponible por insuficiencia de la misma.

plazo para optar por la reducción del 40%, en la que se ha de aplicar en el año en que se ha producido la contingencia para el rescate del plan o en los años dos siguientes.

Conforme a la Resolución de la Dirección General de Tributos (DGT) de 21 de febrero de 2017 se matiza lo siguiente: “De este modo, con independencia del número de planes de pensiones de que sea titular un contribuyente, la posible aplicación de la citada reducción del 40 por 100 solo podrá otorgarse a las cantidades percibidas en forma de capital en un mismo período impositivo, a elección del contribuyente, y por la parte que corresponda a las aportaciones realizadas hasta el 31 de diciembre de 2006. El resto de las cantidades percibidas en otros ejercicios, aun cuando se perciban en forma de capital, tributará en su totalidad sin aplicación de la reducción del 40 por 100”⁴².

Para poder determinar el fundamento, se ha de establecer las opciones en las que se pudiera realizar el rescate del plan de pensiones. Únicamente se puede acceder al ahorro depositado en unos supuestos comunes de contingencia o excepcionales de liquidez que se hayan contemplado en el Real Decreto 738/2020, de 4 de agosto, por el que se modifican el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de planes y fondos de pensiones, y el Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras. Las contingencias son de: incapacidad laboral, jubilación, fallecimiento, y situaciones de gran dependencia o dependencia severa.

4. El régimen transitorio previsto en esta disposición únicamente podrá ser de aplicación, en su caso, a las prestaciones percibidas en el ejercicio en el que acaezca la contingencia correspondiente, o en los dos ejercicios siguientes.

No obstante, en el caso de contingencias acaecidas en los ejercicios 2011 a 2014, el régimen transitorio solo podrá ser de aplicación, en su caso, a las prestaciones percibidas hasta la finalización del octavo ejercicio siguiente a aquel en el que acaeció la contingencia correspondiente. En el caso de contingencias acaecidas en los ejercicios 2010 o anteriores, el régimen transitorio solo podrá ser de aplicación, en su caso, a las prestaciones percibidas hasta el 31 de diciembre de 2018”, en BOE núm. 285, de 29 de noviembre de 2006.

⁴² Vid. Resolución Vinculante de Dirección General de Tributos, V0462-17 de 21 de febrero de 2017, en <https://www.iberley.es/resoluciones/resolucion-vinculante-dgt-v0462-17-21-02-2017-1443666>

(fecha de consulta: 03/02/2022). Vid. Gutiérrez Bengoechea, M. (2017), “El pago de las pensiones públicas de jubilación a las generaciones prolijas”, *Nueva Fiscalidad*, núm. 4, pp. 131-153. Vid. Gutiérrez Bengoechea, M. (2017), *La Sostenibilidad de las Pensiones Públicas: Análisis Tributario y Laboral*, Pamplona, Ed. Aranzadi, p. 19.

El Derecho fundamental a unas pensiones adecuadas y suficientes en el sistema de reparto de la Seguridad Social española: análisis social y tributario

Además, también podrán rescatarse en los supuestos excepcionales de rescate establecidos que son: desempleo de larga duración, liquidez por antigüedad de las aportaciones, enfermedad grave y de modo temporal, en los primeros 6 meses desde la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo de declaración del Estado de Alarma, se considerará también supuesto excepcional de recuperar aquellas causas derivadas de la crisis del COVID-19.

Los supuestos incluidos de rescate de derechos consolidados son: los trabajadores por cuenta ajena que pasaron al desempleo a través del Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), y también los autónomos cuando su actividad haya cesado o sufran una caída de ingresos, en el mes natural anterior al que se solicita la disponibilidad del plan de pensiones, de al menos un 75%, respecto a su facturación en relación con el promedio de facturación del semestre natural anterior.

Sumado a lo anterior, el Artículo 10 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de declaración del Estado de Alarma destaca a los empresarios titulares de establecimientos cuya apertura al público se haya visto suspendida como consecuencia de las medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y junto a otras adicionales.

Se ha de afirmar que era posible recuperar el plan de pensiones en forma de capital conforme a esta circunstancia excepcional, introducida por el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, unido a otras, que se han reflejado como medidas urgentes complementarias en los ámbitos social y económico⁴³.

⁴³ Disposición Adicional 20ª del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 sobre la “disponibilidad de los planes de pensiones en caso de desempleo o cese de actividad derivados de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19”: “1. Durante el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 los partícipes de los planes de pensiones podrán, excepcionalmente, hacer efectivos sus derechos consolidados en los siguientes supuestos:

a) Encontrarse en situación legal de desempleo como consecuencia de un expediente de regulación temporal de empleo derivado de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

b) Ser empresario titular de establecimientos cuya apertura al público se haya visto suspendida como consecuencia de lo establecido en el artículo 10 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

c) En el caso de los trabajadores por cuenta propia que hubieran estado previamente integrados en un régimen de la Seguridad Social como tales, o en un régimen de mutualismo alternativo a esta, y como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 hayan cesado en su actividad o cuando, sin haber cesado en su actividad, su facturación en el mes natural anterior al que se solicita la disponibilidad del plan de pensiones se haya reducido, al menos, en un 75 por ciento en relación con el promedio de facturación del semestre natural anterior, siempre que no se encuentren en alguno de los dos supuestos recogidos en los párrafos siguientes.

En el caso de los trabajadores autónomos agrarios de producciones de carácter estacional incluidos en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrario, así como los trabajadores de producciones pesqueras, marisqueras o de productos específicos de carácter estacional incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar, cuando su facturación promedio en los meses de campaña de producción anteriores al que se solicita la prestación se vea reducida, al menos, en un 75 por ciento en relación con los mismos meses de la campaña del año anterior.

En el caso de los trabajadores autónomos que desarrollen actividades en alguno de los siguientes códigos de la CNAE 2009: 5912, 5915, 5916, 5920 y entre el 9001 y el 9004 ambos incluidos, siempre que, no cesando en su actividad, su facturación en el mes natural anterior al que se solicita la prestación se vea reducida en al menos un 75 por ciento en relación con la efectuada en los doce meses anteriores.

2. El importe de los derechos consolidados disponible no podrá ser superior a:

a) Los salarios dejados de percibir mientras se mantenga la vigencia del expediente de regulación temporal de empleo para el supuesto previsto en el apartado 1.a).

b) Los ingresos netos estimados que se hayan dejado de percibir mientras se mantenga la suspensión de apertura al público para el supuesto recogido en el apartado 1.b).

c) Los ingresos netos estimados que se hayan dejado de percibir mientras se mantenga la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 para el supuesto recogido en el apartado 1.c).

Los importes establecidos en los párrafos anteriores deberán ser acreditados por los partícipes de los planes de pensiones que soliciten la disposición de sus derechos consolidados.

3. Reglamentariamente podrán regularse las condiciones y términos en que podrán hacerse efectivos los derechos consolidados en los supuestos indicados en el apartado 1. En todo caso, el reembolso de derechos consolidados se hará efectivo a solicitud del partícipe, sujetándose al régimen fiscal establecido para las prestaciones de los planes de pensiones. El reembolso deberá efectuarse dentro del plazo máximo de siete días hábiles desde que el partícipe presente la documentación acreditativa correspondiente.

4. Lo dispuesto en esta disposición será igualmente aplicable a los asegurados de los planes de previsión asegurados, planes de previsión social empresarial y mutualidades

El Derecho fundamental a unas pensiones adecuadas y suficientes en el sistema de reparto de la Seguridad Social española: análisis social y tributario

Por último, se han de resaltar dos objetivos principales sobre la nueva regulación del rescate de los planes de pensiones como son: en primer lugar, poder ofertar más liquidez a los fondos de pensiones, y, en segundo lugar, la regulación a la baja de las comisiones de gestión de este tipo de productos.

CONCLUSIONES

1ª.- Se ha de procurar el consenso social continuo en las próximas reuniones de reformas del Pacto de Toledo, tal y como se ha conseguido en la del año 2020, al ser un asunto trascendental que ha de unir a todos los partidos políticos.

2ª.- Se ha de relacionar el equilibrio financiero con la financiación impositiva, es decir, poder determinar cuáles serán las vías de nuevo ingreso, dado que no basta con ingresos “internos” sino que será muy necesario contar con los ingresos “externos”.

3ª.- Es necesario reforzar las políticas activas al pleno empleo conforme al artículo 41 CE, por lo que se ha de penalizar la contratación temporal que no tenga causa, es decir, los contratos indefinidos son el objetivo para seguir en las contrataciones futuras.

4ª.- La pandemia recogió una nueva realidad reflejada en la inversión y el ahorro. Por un lado, ha aumentado el ahorro de los españoles, relacionado con la incertidumbre sobre la actividad económica y el empleo y, por otro lado, el impacto inicial que afectó a las principales bolsas de valores mundiales debido al COVID-19, con lo que se ha de velar por la estabilidad de los mercados de cara al futuro.

de previsión social a que se refiere el artículo 51 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

5. El Gobierno, a propuesta de la Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital, podrá ampliar el plazo previsto en el apartado 1 para solicitar el cobro de los planes de pensiones, teniendo en cuenta las necesidades de renta disponible ante la situación derivada de las circunstancias de la actividad económica provocadas como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19”, en BOE núm. 91, de 1 de abril de 2020.

5ª.- El rescate de los planes de pensiones produce una mayor tributación en la renta del contribuyente, cuyo beneficio fiscal sólo afectaría a los que puedan acogerse al régimen transitorio de la Disposición Transitoria 12ª de la Ley del IRPF antes mencionada. Puede haber una mejor fiscalidad si se rescata parte de los planes de pensiones en forma de capital, que aplique el beneficio fiscal del 40%, y el resto en forma de renta temporal o vitalicia, pues garantizaría el cobro del complemento a la pensión pública de forma mensual hasta el día del fallecimiento, con la posibilidad de recuperar la parte del derecho consolidado no dispuesto por parte de los herederos.

6ª.- La reforma actual del Pacto de Toledo es insuficiente, pues el sistema de reparto de la Seguridad Social española está en crisis atendiendo a la financiación. Los pensionistas, por regla general, perciben una pensión pública insuficiente que ha de ser complementada con los planes de pensiones. Pero este, no está al alcance de todos, puesto que sólo las rentas más altas podrán aportar a los planes de pensiones para asegurarse un poder adquisitivo digno en su jubilación.

En suma, se ha de plantear otro sistema de pensiones públicas que combine el sistema público de capitalización, en el que cada contribuyente cotiza para sí mismo, sus prestaciones tienen relación directa con las aportaciones realizadas y su evolución temporal y financiera de las mismas, con el de reparto, en el que cada contribuyente en activo financia las pensiones existentes, con la mayor celeridad pues, en el próximo lustro la jubilación de las primeras cohortes de la generación del “baby-boom” conllevará un sobrecoste financiero de la Seguridad Social española.

BIBLIOGRAFÍA

Gutiérrez Bengoechea, Miguel (2022), “Aspectos económicos y fiscales de los planes de pensiones y otros instrumentos de previsión privados: especial referencia a los de empleo”, en *Crónica tributaria*, núm. 183, pp. 69-100.

El Derecho fundamental a unas pensiones adecuadas y suficientes en el sistema de reparto de la Seguridad Social española: análisis social y tributario

Gutiérrez Bengoechea, Manuel (2017), “El pago de las pensiones públicas de jubilación a las generaciones prolijas”, en *Nueva Fiscalidad*, núm. 4, pp. 131-153.

Gutiérrez Bengoechea, Manuel (2017), *La Sostenibilidad de las Pensiones Públicas: Análisis Tributario y Laboral*, Pamplona, Ed. Aranzadi.

Hinojosa Torralvo, Juan José (2021), “Medidas financieras y tributarias para la sostenibilidad de las pensiones públicas en España en la época post COVID-19”, en *Revista Universul Juridic Supliment*, en <http://revista.universuljuridic.ro/supliment/medidas-financieras-y-tributarias-para-la-sostenibilidad-de-las-pensiones-publicas-en-espana-en-la-epoca-post-covid-19/>, pp. 490-512.

Hinojosa Torralvo, Juan José (1995), “Artículos 28 y 29. Gastos deducibles y rendimiento neto del trabajo”, en Simón Acosta, E.A. (coord.), en *Comentarios a la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y a la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio. Homenaje a Luis Mateo Rodríguez*, Cizur Menor, Navarra, Ed. Aranzadi, pp. 393-430.

Marcos Cardona, Marta (2003), *Tributación de los Planes y Fondos de Pensiones*, Universidad de Murcia, Colección de Estudios de Derecho.

Monereo Perez, José Luis y Fernández Bernat, Juan Antonio (2014), *La sostenibilidad de las pensiones públicas: Práctica Jurídica*, Madrid, Ed. Tecnos.

Nieto Montero, Juan José (2014), “Régimen tributario de las prestaciones de los planes de pensiones”, en Delgado García, A.M. y Oliver Cuello, R. (coord.), *Fiscalidad de los planes de pensiones y otros sistemas de previsión social*, Barcelona, Ed. Bosch, pp. 165-197.

Puente, Juan (2021), “Plan de pensiones o fondo de inversión: ¿cuál es la elección correcta para aumentar mis ahorros?”, en

<https://www.fondos.com/blog/plan-de-pensiones-o-fondo-de-inversion> (fecha de consulta: 02/02/2023).

Sánchez de la Cruz, Diego (2020), “El IEE responde a la AIREF: los planes de pensiones en España tienen un 40% menos de incentivos que en la OCDE”, en *Libremercado*, en <https://www.libremercado.com/2020-07-30/iee-responde-airef-incentivos-planes-de-pensiones-1276661805/> (fecha de consulta: 02/02/2023).

Suárez Corujo, Borja (2014), *El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad*, Pamplona, Ed. Aranzadi.