

# Capítulo

# /12

FISCALIDAD DE LAS  
PENSIONES

¿CÓMO EVITAR LA DOBLE  
IMPOSICIÓN DE LA RENTA?

---



## Santiago Álvarez García

Licenciado (1990) y Doctor (1997, premio extraordinario) en Economía por la Universidad de Oviedo. Profesor Titular de Universidad de Hacienda Pública y Sistema Fiscal Español en el Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo. Ha sido jefe de Estudios de Investigación (2001-2004) y vocal asesor de la Dirección General (2004) del Instituto de Estudios Fiscales y Vicerrector de Planificación Económica (2008-2016) de la Universidad de Oviedo



## Juan José Rubio Guerrero

Catedrático de Hacienda Pública y decano en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Castilla-la Mancha. Ha sido, entre otras funciones, director del Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda. Miembro del Consejo Rector del Instituto Nacional de Administración Pública, Consejero de diversas sociedades y presidente de la Comisión de Control del Fondo de Pensiones Santander-Universidades.

# FISCALIDAD DE LAS PENSIONES ¿CÓMO EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN DE LA RENTA?

## Sección 1

### ALTERNATIVAS EN LA TRIBUTACIÓN DE LAS PENSIONES

## Sección 2

### FISCALIDAD COMPARADA DE LOS PLANES Y FONDOS DE PENSIONES

## Sección 3

### TRATAMIENTO FISCAL DE LOS PLANES Y FONDOS DE PENSIONES EN ESPAÑA

La sociedad española está sufriendo un proceso de envejecimiento progresivo e imparable a corto plazo, con una esperanza de vida creciente y un cambio significativo en la tasa de dependencia que provocará que en las próximas décadas pasemos rápidamente de contar con cuatro personas activas por mayor de 65 años a tener menos de dos, en el mejor de los casos. Con estos cambios, si se quiere evitar que el nivel de renta de los ciudadanos disminuya de forma dramática en el momento de la jubilación, es evidente la necesidad de complementar el primer pilar del sistema de pensiones (pensiones públicas) con otros instrumentos de ahorro para la vejez, tanto a partir de aportaciones empresariales (planes de promoción empresarial) como con aportaciones individuales (planes privados de jubilación).

En un país como España, en el que la estructura del ahorro está claramente sesgada hacia activos reales con evidentes problemas de liquidez inmediata como la vivienda, en detrimento del ahorro financiero, el ahorro previsional ha sido el pariente pobre de la composición del ahorro particular. Su volumen es muy modesto en comparación con otros países europeos y su tasa de cobertura o penetración también es muy baja: sólo el 48% de la población ocupada tiene constituido un plan de pensiones, frente al 80% de media en los países de la OCDE.

En este contexto, la definición de una fiscalidad adecuada sobre este tipo de ahorro previsión, alineado con la que se aplica en otros países de nuestro nivel económico y social, resulta imprescindible para el fomento de la misma. Consideramos que esta definición pasa por dos elementos fundamentales. En primer lugar, por diseñar un sistema de tributación de los planes de pensiones que evite los problemas de doble imposición de la renta. En segundo lugar, por buscar, dentro de las alternativas existentes, aquella que suponga dar un tratamiento neutral al ahorro para la jubilación en relación con el procedente de los sistemas públicos de pensiones.

Para tratar de dar una respuesta justificada a estas dos cuestiones, la estructura de este capítulo es la siguiente. En primer lugar, en el apartado segundo, analizaremos los argumentos teóricos sobre la forma en que debe articularse en los impuestos sobre la renta de las personas físicas la tributación de las pensiones. En el apartado tercero nos referiremos a la fiscalidad comparada de los planes y fondos de pensiones en los países de la OCDE y a las recomendaciones de la Comisión Europea sobre el tratamiento fiscal de los productos de pensiones individuales. En el apartado cuarto expondremos de forma esquemática la situación actual sobre la tributación de los planes de pensiones en España. Finalmente, en el apartado cinco, sintetizaremos las conclusiones del trabajo.

## Sección 1

# ALTERNATIVAS EN LA TRIBUTACIÓN DE LAS PENSIONES

Tanto la equidad como la eficiencia de un impuesto sobre la renta personal dependen en gran medida de la delimitación de la renta que va a ser sometida a tributación. La definición clásica de renta, conocida como renta extensiva o amplia, realizada por Robert Haig y Henry Simons<sup>1</sup> en la primera mitad del Siglo XX, considera que está formada por la suma algebraica del valor del consumo realizado y el incremento neto del patrimonio (riqueza) del contribuyente durante el período impositivo<sup>2</sup>.

En la práctica, la falta de operatividad de esta definición obliga a delimitar un concepto de renta fiscal, es decir, un conjunto de rendimientos que van a formar la base imponible y, por tanto, van a estar sujetos a tributación.

Uno de los principales problemas de la identificación de la base imponible del impuesto con la renta extensiva se derivan de que obligaría a someter a tributación todos los incrementos (y disminuciones) potenciales de la capacidad de consumo del sujeto pasivo, se materialicen en el ejercicio o no. De esta manera se mediría de forma más adecuada la verdadera capacidad económica de los contribuyentes, y también se evitaría que el impuesto distorsionara la elección de los mismos sobre el momento en que consumen su renta<sup>3</sup>.

1. Due y Friedlaender (1990), Capítulo 10 y Fuentes Quintana (1987), pp. 191-199.

2. Esta definición identifica la renta como "el valor monetario del aumento neto de poder económico personal entre dos momentos de tiempo", Albi et. al. (2018), pp. 111.

3. Una solución alternativa consistiría en aproximar el impuesto sobre la renta a un impuesto sobre el gasto personal. Así Mirrless (2013), pp. 318 y siguientes, plantea la alternativa de eximir de tributación el rendimiento normal del ahorro como forma de evitar la distorsión entre consumo presente y consumo futuro.

Si consideramos bajo esta perspectiva la tributación de las pensiones, la conclusión es que tanto las contribuciones empresariales a la Seguridad Social, como las aportaciones de los empresarios a planes de pensiones privados deberían incluirse en la base imponible de los trabajadores, que no podrían deducir sus propias cotizaciones y aportaciones, ya que suponen un aumento en su capacidad de consumo que se materializará en el futuro. Este sistema obligaría a dejar exentas de tributación las prestaciones procedentes de las aportaciones gravadas, ya que de lo contrario nos encontraríamos ante un caso de doble imposición.

En la práctica, en lo que se refiere a los sistemas públicos de pensiones, su tributación se difiere al momento en que se perciben las prestaciones<sup>4</sup>, mediante la exención de tributación las cotizaciones, tanto las realizadas por los empresarios, que no se imputan fiscalmente a los trabajadores, como las que corresponden a los mismos, que se restan de sus rendimientos del trabajo, por lo que se reducen de su base imponible general valorándose al tipo impositivo marginal correspondiente.

Esta fiscalidad es consecuente con la naturaleza de los mismos. Se trata de sistemas obligatorios y no voluntarios y sus prestaciones responden a un criterio de reparto, por lo que no reflejan las cantidades realmente aportadas por los beneficiarios<sup>5</sup>. Sin embargo, la doble tributación podría evitarse también incluyendo las cotizaciones en la base imponible del impuesto y gravando posteriormente la parte de las prestaciones que excede de las cotizaciones realizadas. Se trata de una alternativa “más complicada que la simple exención de las cotizaciones. Sin embargo, es más consistente con la definición de renta amplia<sup>6</sup> “ o extensiva.

Una vez justificada la forma en que tributan las prestaciones de los sistemas públicos de pensiones debemos definir la forma en que deberían gravarse las pensiones privadas.

En la medida en que consideremos que constituyen un mecanismo de previsión social complementario de las pensiones públicas, entendemos que su tratamiento fiscal debe ser equivalente. Esto supone la exención de tributación, aunque sea con ciertas limitaciones<sup>7</sup>, de las aportaciones realizadas y el gravamen como rendimiento del trabajo personal de la totalidad de las prestaciones recibidas.

Nuevamente podríamos plantear la alternativa de gravar las aportaciones, es decir, incluir en la base imponible de los trabajadores como rendimientos del trabajo en especie de las contribuciones realizadas por los empresarios y suprimir la exención de tributación de todas las aportaciones realizadas, gravando posteriormente la parte de las prestaciones recibidas que exceden de las mismas, es decir, la rentabilidad del plan, como rendimiento de capital mobiliario.

Al tratarse de sistemas de capitalización, el cálculo del rendimiento de la inversión es más sencillo que en un sistema público de reparto y es evidente que también se evitaría la doble imposición. Los defensores de esta alternativa entienden que este sistema es neutral en relación con la asignación del ahorro entre distintos tipos de activos, al suprimir los incentivos fiscales al ahorro en pensiones.

La elección entre las dos alternativas no resulta sencilla. Sin embargo, si tenemos en cuenta que: a) el principal objetivo de los sistemas públicos de pensiones consiste en que las personas establezcan su consumo a lo largo de su ciclo vital, corrigiendo los problemas derivados de la insuficiencia de rentas o de la miopía en la toma de decisiones que limitan el ahorro a lo largo de la vida laboral; b) que el fomento de las pensiones privadas complementarias se debe a los problemas de sostenibilidad de los sistemas públicos, entendemos que la mejor solución consiste en dar un tratamiento fiscal similar a ambos mecanismos de previsión.

Esta solución es coherente con el funcionamiento de un sistema público de pensiones de tipo profesional, en el que la cuantía de las prestaciones está relacionada con las cotizaciones realizadas por el trabajador en activo. En un sistema de pensiones universal, financiado con impuestos en lugar de cotizaciones sociales, y con pensiones de jubilación no relacionadas con los impuestos pagados, el tratamiento de las pensiones privadas como cualquier otro producto de ahorro financiero nos parecería más adecuado.

4. Que tendrán la calificación de rendimientos del trabajo personal.

5. Informe para la Reforma del Sistema Tributario Español (2014), pp. 138.

6. Albi et. al. (2018), pp. 113. No solamente por lo que supone de adelanto en el pago del impuesto, sino principalmente por la dificultad para determinar la parte de las prestaciones recibidas por el beneficiario que excede de las cotizaciones realizadas ya que en cualquier sistema de reparto va a depender del período en que se cobre la pensión.

7. Por ejemplo, para reducir el riesgo de defiscalización total en el caso de que el contribuyente traslade su residencia al extranjero en el momento de recibir las prestaciones.

## Sección 2

## FISCALIDAD COMPARADA DE LOS PLANES Y FONDOS DE PENSIONES

### EL TRATAMIENTO FISCAL DE LOS PLANES DE PENSIONES EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

A nivel internacional, existe una gran heterogeneidad de regímenes tributarios con el fin último de incentivar el ahorro previsional destinado a la financiación de pensiones privadas. Este tratamiento fiscal es, por lo general, más ventajoso que el aplicado a la inversión en otros instrumentos o productos de ahorro alternativos, por la función social que desempeñan como complemento a las pensiones de carácter público.

Como puede apreciarse en el Cuadro 1, prácticamente la mitad de los países de la OCDE aplica un régimen fiscal denominado “Exención-Exención-Tributación”, en el que tanto las contribuciones, como los rendimientos acumulados de las inversiones están exentos de tributación, mientras que las retiradas de los fondos tributan como renta gravable a medida que se van rescatando de los fondos de pensiones.

Sin embargo, existe una gran variedad de regímenes tributarios, desde el sistema “Exención-Exención-Exención”, en el que las aportaciones, rendimientos de las inversiones durante el período de acumulación y las prestaciones están exentas, hasta regímenes donde dos de los tres flujos de rentas que se generan resultan gravados. Así sucede en los sistemas de “Exención-Tributación-Tributación”, que dejan exentas de tributación las aportaciones de los partícipes, pero someten a gravamen tanto los rendimientos de las inversiones realizadas en la fase de acumulación, como las prestaciones recibidas en el momento del rescate de los fondos. También en los sistemas “Tributación-Tributación-Exención”, en que se aplica el mismo régimen fiscal que a las inversiones en otros productos financieros, aunque el ahorro tenga la finalidad de complementar las pensiones de jubilación.

Cuadro 1: Tratamiento fiscal de los planes de pensiones privados (OCDE, 2018)<sup>8</sup>

Fuente: OCDE (2018), pp. 5.

E-E-E	E-T-E	T-E-E	E-E-T	T-E-T	E-T-T	T-T-E
Bulgaria	Chipre	Chequia	Canadá	Austria	Dinamarca	Australia
Colombia		Hungría	Chile	Bélgica	Italia	Nueva Zelanda
México		Israel	Croacia	Francia	Suecia	Turquía
Eslovaquia		Lituania	Estonia	Corea		
		Luxemburgo	Finlandia	Malta		
			Alemania	Portugal		
			Grecia			
			Islandia			
			Japón			
			Letonia			
			Holanda			
			Noruega			
			Polonia			
			Rumanía			
			Eslovenia			
			España			
			Suiza			
			Reino Unido			
			Estados Unidos			

8. E = exención en fase; T = gravamen en fase; La ordenación de fases corresponde al esquema: aportación – rendimiento de la inversión (acumulación) – rescate de la inversión (percepción de los rendimientos).

Por otra parte, en muchos casos, el tratamiento fiscal de las aportaciones a los planes de pensiones privados difiere en función de la fuente de renta a partir de la cual se realiza la aportación (empresario o trabajador), de su naturaleza obligatoria o voluntaria y del tipo de plan de pensión en que se materializa (personal o de empresa). En gran parte de los países, las personas que no abonan impuestos sobre la renta no pueden aplicar ningún beneficio fiscal a sus contribuciones a planes de pensiones privados, lo que supone un hándicap adicional para aquellos individuos con bajos niveles de renta, que suelen tener una mayor necesidad de complementar sus pensiones públicas con algún tipo de pensión privada<sup>9</sup>.

Algunos países dejan exentos de tributación los rendimientos de las inversiones en planes privados de pensiones. En otros, cuando los rendimientos tributan durante la fase de acumulación, los tipos impositivos pueden variar en función de la duración de la inversión (p.e. en Australia), el tipo de activo en que se invierten (p.e. en Italia) o la renta del beneficiario del plan (p.e. en el caso de Nueva Zelanda).

El tratamiento fiscal de la pensión percibida suele ser idéntico entre los diferentes tipos de opción de retorno elegida (renta vitalicia, reintegro programado o recuperación en forma de capital). Solamente la República Checa, Estonia y Turquía incentivan tributariamente, a través de un tratamiento más favorable, la recuperación de las cantidades depositadas en el plan en forma de pensión anualizada en relación a un reintegro programado o en forma de capital. Por su parte, en algunos países, la recuperación en forma de capital resulta parcialmente exento a partir de una cierta cuantía o se grava parcialmente con el fin de dotar de un tratamiento más neutral a las diferentes formas de recuperación de la inversión.

La complejidad de los regímenes fiscales ha llevado a que muchos países introduzcan incentivos financieros directos con el fin de favorecer el desarrollo y participación de la población en los sistemas de planes de pensiones privados complementarios de las pensiones públicas, particularmente en lo que se refiere a la población con menores rentas. Por ejemplo, Australia aplica aportaciones gubernamentales compensatorias, Alemania concede subsidios nominales de cuantía fija o Islandia y Estados Unidos inciden en aportaciones empresariales compensatorias. Estos incentivos financieros se conceden a personas que cumplen una serie de requisitos, especialmente en relación con la cuantía de sus rentas, y realizan aportaciones voluntarias a planes de pensiones privados.

## LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN EUROPEA EN RELACIÓN CON EL TRATAMIENTO FISCAL DE LOS PRODUCTOS DE PENSIONES INDIVIDUALES

La disparidad en los sistemas tributarios aplicados a los planes de pensiones en los distintos países de la Unión Europea llevó a la Comisión Europea a formular una recomendación en el año 2001 dirigida a la eliminación de los obstáculos a las prestaciones por pensiones transfronterizas.

La preocupación de la Comisión se centraba en la posibilidad de que las “diferencias entre las normas nacionales relativas a la deducibilidad de las cotizaciones y el gravamen de las prestaciones puede conducir a doble imposición para los trabajadores emigrantes o para las personas que se jubilan en un Estado miembro distinto de aquel en el que trabajaron<sup>10</sup>”.

La recomendación constata que en ese momento, once Estados miembros de la Unión Europea aplicaban el sistema “Exención-Exención-Tributación”, tres el sistema “Exención-Tributación-Tributación”, y dos el sistema “Tributación-Exención-Exención”. Por ello, considera que generalizar el primero de estos mecanismos constituye, en términos prácticos, la mejor solución para eliminar los problemas de doble tributación (y también de doble no tributación, en algunos supuestos). Asimismo destaca que este sistema “estimula la suscripción de un plan de jubilación, pues facilita un aplazamiento del impuesto sobre las cotizaciones pagadas. También ayuda a resolver algunos de los problemas que plantea el envejecimiento demográfico, pues reduce los ingresos por impuestos de hoy a cambio de unos ingresos por impuestos más elevados en el momento en que el índice de dependencia demográfica sea mucho menos favorable<sup>11</sup>”.

9. Penalización que se ve atenuada en el caso de que en el momento de percibir las prestaciones del plan sigan sin superar el umbral de renta que les obligaría a pagar impuestos o cuando las percepciones de planes y fondos de pensiones que no hayan sido objeto de exención en el momento de realización de la aportación no estén sometidas a tributación.

10. Comisión Europea (2001), pp. 19-20.

11. Comisión Europea (2001), pp. 20.

Esta recomendación también considera que la generalización del principio “Exención-Exención-Tributación” no es suficiente para corregir los problemas de doble imposición, ya que también existen importantes diferencias en su aplicación, en lo que se refiere a la limitación de la deducibilidad de las cotizaciones a partir de una determinada cuantía, por lo que sugiere avanzar en la deducibilidad del importe total de las mismas<sup>12</sup>.

Recientemente, con motivo de la regulación del producto paneuropeo de pensiones individuales, la Comisión Europea ha vuelto a incidir en el papel que desempeña la tributación en el desarrollo de los instrumentos de ahorro previsión, instando a los Estados miembros a conceder a este producto el tratamiento fiscal más favorable que contemplen para sus productos de pensiones individuales<sup>13</sup>.

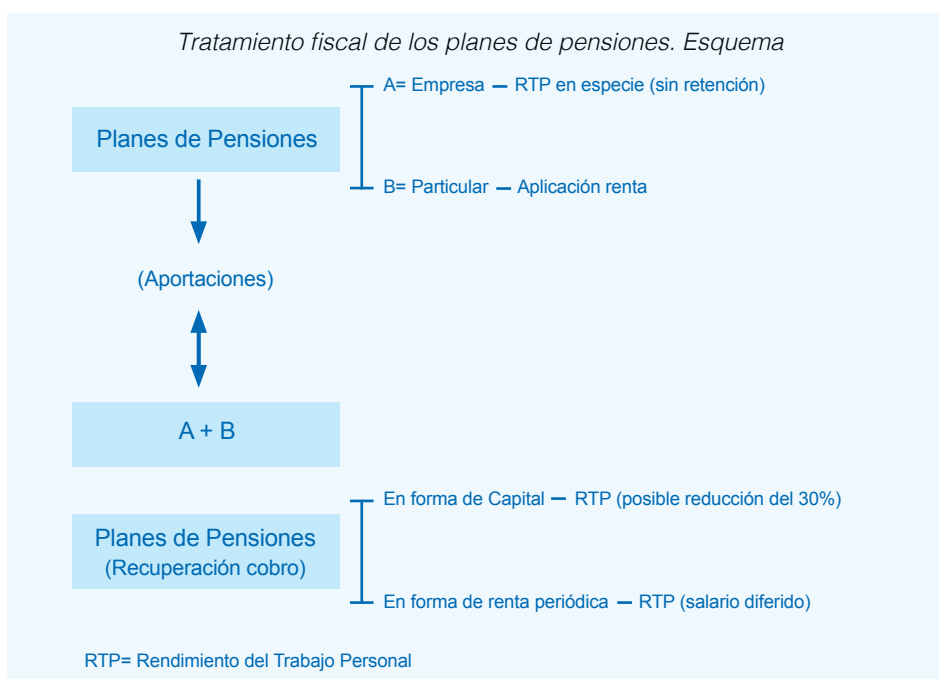
### Sección 3

## TRATAMIENTO FISCAL DE LOS PLANES Y FONDOS DE PENSIONES EN ESPAÑA

Como hemos visto en el epígrafe anterior, España es un país que ha optado, en términos generales, por la aplicación de un sistema “Exención-Exención-Tributación”, en el que tanto las contribuciones –con límites-, como los rendimientos acumulados de las inversiones están exentos de tributación, mientras que las percepciones tienen la consideración de renta gravable a medida que se perciben.

Subrayamos la expresión “en términos generales”, ya que la tributación de los distintos productos de ahorro-previsión es muy complejo, con importantes diferencias de tratamiento en función de los productos en que se materializa (planes de pensiones y sistemas asimilados, sistemas alternativos, seguros individuales o colectivos) y de la naturaleza de las prestaciones recibidas. En esta complejidad también influye el hecho de que la tributación difiere en función del territorio de residencia del contribuyente y de que se le aplique el sistema general de tributación en territorio común o el Impuesto sobre la Renta de los territorios forales del País Vasco o Navarra<sup>14</sup>. Por razones de espacio, vamos a centrarnos en este trabajo en el tratamiento fiscal de los planes de pensiones y sistemas asimilados que tienen la misma consideración a efectos tributarios.

A continuación, se presenta un esquema-resumen del régimen fiscal de aportaciones y rescates de los planes de pensiones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF):



12. Comisión Europea (2001), pp. 21.

13. Comisión Europea (2017), pp. 3-4.

14. Por otra parte, desde la primera regulación de los planes de pensiones por la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, la tributación de los mismos ha experimentado múltiples cambios en el tiempo, que explican entre otras cosas que se mantenga un régimen transitorio en el IRPF para las prestaciones recibidas en forma de capital. Una síntesis de la evolución de la normativa anterior a la actual se encuentra en Álvarez García y Aparicio Pérez (2010).



## FISCALIDAD DE LAS CONTRIBUCIONES A PLANES DE PENSIONES Y SISTEMAS ASIMILADOS

El artículo 51 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF, desarrolla el régimen de las reducciones de la base imponible del impuesto considerando como tales, en particular, las aportaciones a planes de pensiones realizadas por los partícipes, incluidas las contribuciones del promotor en planes de empleo que hubiesen sido imputadas al partícipe en concepto de rendimiento de trabajo en especie, con una serie de limitaciones.

En consecuencia, las aportaciones a planes de pensiones en todas sus modalidades se reducen de la base imponible general, originando una base liquidable menor y reduciendo la carga tributaria del contribuyente, ya que el ahorro de la cuota se produce al tipo marginal de gravamen, es decir, al tipo más alto que se aplica sobre la unidad marginal de renta. Es evidente que este mecanismo conduce a un ahorro de impuestos, en realidad a un diferimiento de tributación, creciente con la renta del contribuyente, por lo que no faltan las posturas críticas que entienden que es un factor de regresividad.

En concreto, en el Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español de febrero de 2014, se planteó la posibilidad de transformar esta deducción en la base imponible por una deducción en la cuota, determinando su cuantía mediante la aplicación del tipo mínimo de la escala de tipos de gravamen progresivos correspondiente a la base imponible general<sup>15</sup>. Este cambio debería acompañarse de una modificación en la tributación de los rendimientos recibidos en el momento de rescate del plan, que deberían incluirse en la base imponible del ahorro en vez de integrar la base imponible general del contribuyente. Si el tipo medio de gravamen del ahorro es similar al tipo mínimo de la escala de tipos progresivos, el diferimiento de tributación no traería consigo ningún ahorro de impuestos adicional<sup>16</sup>.

En lugar de seguir esta opción, el legislador ha optado por limitar el importe de esta reducción, modificando también en consonancia los límites financieros a las aportaciones y contribuciones a los sistemas de previsión social regulados en el artículo 5 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.

Por otra parte, un partícipe puede tener varios planes de pensiones, pero el límite de aportación es conjunto para todos ellos y afecta a:

- a) Aportaciones a planes de pensiones calificados.
- b) Mutualidades de previsión social.
- c) Planes de previsión asegurados.
- d) Planes de previsión social empresarial.
- e) Seguros de dependencia.

Este límite varía en función de la normativa aplicable, común o foral, y de las personas beneficiarias de las aportaciones.

En territorio común, hasta el ejercicio 2020, la reducción en concepto de aportaciones a sistemas de previsión social aplicable en la base liquidable del IRPF era la misma para los planes de pensiones individuales y los planes de pensiones de empleo. Con carácter general, el límite máximo de reducción era la menor de las dos cantidades siguientes: 8.000 euros y el 30% de la suma de los rendimientos netos del trabajo personal y de actividades económicas percibidas individualmente por el contribuyente en el ejercicio.

Por otra parte, el contribuyente podía reducir de su base liquidable las aportaciones realizadas a sistemas de previsión social a favor de su cónyuge, siempre que éste no obtenga rendimientos netos del trabajo personal o de actividades económicas superiores a 8.000 euros, con el límite de 2.500 euros.

15. Varios Autores (2014), pp. 137.

16. Ahorro derivado de la aplicación de un gravamen progresivo a una renta que previsiblemente será inferior durante el período de jubilación que en el período de actividad laboral del contribuyente.



Finalmente, el artículo 53 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF, regula las reducciones aplicables a las aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social constituidos a favor de personas con discapacidad, estableciendo un límite a las mismas de 24.250 euros en el caso de las aportaciones directas realizadas por el beneficiario y de 10.000 euros en el caso de aportaciones realizadas por sus familiares<sup>17</sup>, con el límite conjunto de 24.250 euros para las aportaciones totales.

La Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021, con el objetivo, según se recoge en su Preámbulo, de imponer un gravamen mayor a las rentas más altas, redujo el límite general aplicable a las aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social, aunque este límite se incrementa en el caso de las contribuciones empresariales.

En el ejercicio 2021, tanto el importe anual máximo de las aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social con derecho a reducción del contribuyente como las realizadas favor de su cónyuge se redujo de 8.000 a 2.000 euros.

El importe máximo de las aportaciones a sistemas de previsión social del contribuyente con derecho a reducción se eleva a 10.000 euros, siempre que este incremento provenga de contribuciones empresariales, incluyendo también las aportaciones propias de los empresarios individuales a planes de pensiones de empleo o a mutualidades de previsión social de los que sea a la vez promotor y participe o mutualista, y las aportaciones realizadas a planes de previsión social empresarial o seguros colectivos de dependencia de lo que sea a su vez tomador y asegurado.

Para el ejercicio 2022 (Ley 22/2021, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2022), el importe máximo de aportaciones y contribuciones con derecho a reducción disminuye de 2.000 a 1.500 euros, aunque este límite se incrementará en 8.500 euros anuales -es decir, hasta un máximo de 10.000 euros-, cuando el incremento provenga de contribuciones empresariales o de aportaciones del trabajador al mismo instrumento de previsión social por importe igual o inferior a la respectiva contribución empresarial. A estos efectos, las cantidades aportadas por la empresa que deriven de una decisión del trabajador tendrán la consideración de aportaciones del trabajador.

La Disposición Final Novena de esta Ley 20/2021 modificó con vigencia indefinida la letra a del artículo 5.3 del Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, para adaptar a estas cuantías los límites financieros de las aportaciones y contribuciones a los sistemas de previsión social.

Por último, la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2023, reguló que, con efectos desde el 1 de enero de 2023, las reducciones en la base imponible por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social tendrán como límite máximo conjunto (artículo 52 Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF), la menor de las cantidades siguientes:

a) El 30% de la suma de los rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas recibidos individualmente en el ejercicio.

b) 1.500 euros anuales. Este límite se incrementará en las siguientes cuantías:

**1.** 8.500 euros anuales cuando el incremento provenga de contribuciones empresariales o de aportaciones del trabajador al mismo instrumento de previsión social por importe igual o inferior a las cantidades siguientes, en función del importe anual de la contribución empresarial:

- Si la contribución empresarial es igual o inferior a 500 euros, la aportación máxima del trabajador será el resultado de multiplicar la contribución empresarial por 2,5.
- Si la aportación empresarial se sitúa entre 500,01 y 1.500 euros, la aportación máxima del trabajador será de 1.250 euros más el resultado de multiplicar por 0,25 la diferencia entre la contribución empresarial y 500 euros.
- Si la aportación empresarial es superior a 1.500 euros, la aportación máxima del trabajador será el resultado de multiplicar la contribución empresarial por 1.

17. Las aportaciones a favor de personas con discapacidad pueden ser realizadas por el propio discapacitado o por parientes en línea directa o colateral, hasta el tercer grado inclusive (tíos-sobrinos), así como por el cónyuge o por aquellos que los tuviesen a su cargo en régimen de tutela o acogimiento, cuando se designe como beneficiario, de manera única e irrevocable, a la persona con discapacidad.

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. 4.250 euros anuales, siempre que el 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.
- 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 todos los incrementos previstos en los apartados anteriores será de 8.500 euros anuales.

Se regula un límite adicional de 5.000 euros anuales para las primas a seguros colectivos de dependencia satisfechas por la empresa.

Adicionalmente, el contribuyente podía reducir de su base liquidable las aportaciones realizadas a sistemas de previsión social a favor de su cónyuge, siempre que éste no obtenga rendimientos netos del trabajo personal o de actividades económicas superiores a 8.000 euros, con el límite de 1.000 euros anuales.

La Ley 31/2022 modificó nuevamente la redacción del artículo 5.3 letra a) del Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, para adaptar a estas cuantías los límites financieros de las aportaciones y contribuciones a los sistemas de previsión social.

Adicionalmente, el contribuyente podía reducir de su base liquidable las aportaciones realizadas a sistemas de previsión social a favor de su cónyuge, siempre que éste no obtenga rendimientos netos del trabajo personal o de actividades económicas superiores a 8.000 euros, con el límite de 1.000 euros anuales.

Por último, las reducciones aplicables a las aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social constituidos a favor de personas con discapacidad, reguladas en el artículo 53 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF, se mantienen con los mismos límites vigentes antes del año 2020.

En el caso de la Comunidad Foral de Navarra, el artículo 55 del Decreto Foral Legislativo 4/2008, de 2 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en su redacción actual, vigente desde el 1 de enero de 2022, establece que las aportaciones anuales máximas realizadas a los sistemas de previsión social, incluyendo, en su caso, las que hubiesen sido imputadas por los promotores, que pueden dar derecho a reducir la base imponible, no podrán exceder de las cantidades previstas en el artículo 5.3 del Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones.

Por tanto, la normativa foral navarra establece la misma limitación específica que la normativa aplicable en territorio común. Sin embargo, en el caso de Navarra, el límite referido al 30% de la suma de los rendimientos netos del trabajo y de actividades empresariales y profesionales percibidos individualmente en el ejercicio se amplía hasta el 50% para los contribuyentes mayores de 50 años.

En el caso de las aportaciones realizadas a sistemas de previsión social en favor del cónyuge y de los constituidos a favor de personas con discapacidad, las condiciones y límites para la aplicación de las reducciones son los mismos que los regulados en la normativa estatal.

Por último, la normativa aplicable en los territorios forales del País Vasco, establece los siguientes límites para las reducciones de la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en concepto de aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social:

- a) 5.000 euros anuales, para las aportaciones realizadas por los partícipes.
- b) 8.000 euros anuales, para las contribuciones empresariales realizadas por los promotores de los planes de pensiones de empleo e instrumentos de previsión social empresarial.
- c) Un límite conjunto para la totalidad de las aportaciones de 12.000 euros.

Sin embargo, esta misma norma condiciona la aplicación de estas reducciones al cumplimiento de los límites financieros establecidos en la normativa específica en materia de planes y fondos de pensiones.

En el caso de las aportaciones realizadas a sistemas de previsión social en favor del cónyuge que obtenga rendimientos netos del trabajo o de actividades económicas inferiores a 8.000 euros, la aportación máxima con derecho a reducción de la base imponible del aportante es de 2.400 euros anuales.

Finalmente, las aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social constituidos a favor de personas con discapacidad que dan derecho a reducción tienen el límite de 24.250 euros en el caso de las aportaciones directas realizadas por el beneficiario y de 8.000 euros por aportante, en el caso de aportaciones realizadas por sus familiares, con el límite conjunto de 24.250 euros.

## FISCALIDAD DE LAS PRESTACIONES RECIBIDAS DE PLANES DE PENSIONES Y SISTEMAS ALTERNATIVOS

En España, los planes de pensiones cubren las contingencias de jubilación, incapacidad, gran dependencia y fallecimiento. Además, ofrecen la opción de rescate anticipado, parcial o total, en una serie de supuestos excepcionales de necesidad de liquidez debido a enfermedad grave o desempleo de larga duración del aportante<sup>18</sup>.

Las prestaciones recibidas tienen la consideración de rendimientos del trabajo personal y se integran en la base imponible general del impuesto, con independencia de la forma en que se produzca el rescate -capital, renta periódica, pagos sin periodicidad regular o un sistema mixto de capital y renta.

La tributación de las prestaciones varía en función de la modalidad de rescate y del territorio donde se cobre la prestación. Un resumen del régimen fiscal aplicable aparece recogido en el Cuadro 2.

18. Desde el año 2014 existe un nuevo supuesto de rescate anticipado en el caso de aportaciones a planes de pensiones con antigüedad superior a diez años.

Cuadro 2: Integración en la base imponible general del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de las percepciones recibidas de planes de pensiones y sistemas alternativos.  
Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas vigente en cada territorio.

RÉGIMEN / FORMA PERCEPCIÓN	CAPITAL	RENTA	MIXTO
Régimen general	Con carácter general: 100% Reducción del 40% en régimen transitorio <sup>19</sup> .	General: 100% Discapacitado: exención hasta 3 veces IPREM	Combinación de los anteriores
Régimen Foral de Navarra	1ª aportación menos de 2 años de antigüedad: a) Jubilación: 100% b) Incapacidad: 1. General: 50% 2. Minusválido: 40% 1ª aportación más de 2 años de antigüedad: a) Jubilación: 1. General: 100% 2. Minusválido: 40% b) Incapacidad: 1. General: 50% 2. Minusválido: 40%	Jubilación: a) General: 100% b) Minusvalía: exención con límite de 3 veces el SMI Incapacidad: a) General: 100% b) Minusvalía: exención con límite de 3 veces el SMI	Combinación de los anteriores
Diputaciones Forales del País Vasco	La primera cantidad percibida (si más de 2 años desde la 1ª aportación, excepto invalidez o dependencia): a) Hasta 300.000 euros, el 60% b) Exceso: 100% No hay límite temporal para cobrar el capital y poder aplicar la reducción	Jubilación: a) General: 100% b) Minusvalía: exención con límite de 3 veces el SMI Incapacidad: a) General: 100% b) Minusvalía: exención con límite de 3 veces el SMI	Combinación de los anteriores

Una de las características más destacables de las percepciones recibidas en forma de capital, en el territorio común de aplicación del impuesto consiste en que la totalidad de la prestación recibida se considera rendimiento del trabajo personal, sin que resulte de aplicación la reducción prevista en el artículo 18.2 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF, para los rendimientos del trabajo personal que tengan un período de generación superior a dos años o que se califique reglamentariamente como obtenidos de forma notoriamente irregular en el tiempo<sup>20</sup>, con excepción del régimen transitorio introducido en el año 2006 y regulado en la Disposición Transitoria Duodécima del Impuesto. En el caso de prestaciones percibidas en forma de capital derivadas de contingencias acaecidas con posterioridad a 1 de enero de 2011, la reducción solo podrá otorgarse a las cantidades percibidas en forma de capital en un mismo período impositivo por la parte correspondiente a aportaciones realizadas hasta 31 de diciembre de 2006. La reducción se refiere al conjunto de los planes de pensiones y planes de previsión asegurados suscritos por un mismo partícipe y respecto de la misma contingencia.

19. Este régimen fiscal de reducciones se aplica a las prestaciones percibidas en forma de capital en un mismo período impositivo y solo será aplicable a la parte de la prestación correspondiente a las primas satisfechas hasta 31 de diciembre de 2006, así como las primas ordinarias previstas en la póliza original satisfechas con posterioridad a esta fecha.

20. Excepto en el supuesto de que sea aplicable el régimen transitorio aprobado en el año 2006 y regulado en la Disposición Transitoria Duodécima del Impuesto.

En este sentido, una reciente resolución del Tribunal Económico Administrativo Central (TEAC) de fecha 24 de octubre de 2022 de unificación de criterio ha revisado el criterio mantenido por la Dirección General de Tributos (DGT), permitiendo aplicar la reducción del 40% a las cantidades percibidas por el rescate de planes de pensiones en forma de capital único, tanto en el año en que se produzca la contingencia (p.e., la jubilación) como en los dos ejercicios siguientes, y no únicamente en un único ejercicio como venía considerando la DGT. Hasta la reciente resolución del TEAC, la DGT consideraba que cuando una persona era partícipe en dos o más planes de pensiones, la reducción del 40% solo podía aplicarse a las cantidades percibidas en forma de capital en un único ejercicio respecto a una misma contingencia, mientras que las cantidades percibidas en años sucesivos, aún cuando se percibieran en forma de capital, tributaban en su totalidad sin reducción<sup>21</sup>.

Esta interpretación de la DGT empujaba, en los casos de rescate en forma de capital, o bien a rescatar todos los planes de pensiones en el mismo ejercicio, elevando la carga fiscal del ejercicio de rescate de los planes debido a un incremento significativo de los rendimientos del trabajo del ejercicio fiscal debido a que, al acumularse en la base imponible general del impuesto, se les aplicará el tipo marginal de gravamen, o bien a renunciar a la reducción del 40% en el rescate en forma de capital de los planes de menor cuantía, limitando un derecho adquirido.

En el supuesto de percibir en forma de capital prestaciones derivadas de un plan de pensiones y de una mutualidad de previsión social por la misma contingencia, la aplicación de la reducción se referirá a la prestación del plan de pensiones y a la de la mutualidad de previsión social de forma independiente.

Esta reducción tiene como fin último paliar el exceso de tributación derivado de la aplicación de una tarifa progresiva que se aplica sobre un capital percibido en un único ejercicio impositivo, en relación con la menor tributación de las prestaciones periódicas en forma de renta, por lo que su eliminación se debe al propósito del legislador de estimular esta segunda forma de percepción de los rendimientos, al entender que deben servir para complementar la cuantía devengada de las pensiones públicas.

---

21. Ver, entre otras, la resolución de la DGT V1536-10, de 10-02-2021.

# CONCLUSIONES

En uno de los trabajos más relevantes sobre el diseño de un buen sistema impositivo publicado en los últimos años, el conocido como Informe Mirrlees (2013, pp. 319), se destaca que “en un mundo ideal, nos gustaría gravar a las personas según su capacidad de generar ingresos vitalicios, que es, en general, equivalente a su consumo potencial”.

Desgraciadamente, en el mundo real, no solamente no se puede someter a tributación la capacidad para obtener renta <sup>22</sup>, sino que la renta gravada que integra la base imponible de los contribuyentes se aleja de forma notable del concepto ideal de renta extensiva o amplia. Se amplifican así las distorsiones provocadas por un impuesto que, entre otros problemas, no es neutral ni en relación con las elecciones entre consumo presente y consumo futuro, ni tampoco en relación con los distintos instrumentos de ahorro.

Bajo esta perspectiva, hemos abordado en este capítulo la fiscalidad de las pensiones. Una primera premisa que creemos indiscutible es que debe evitarse la doble imposición de la renta en relación con los planes de pensiones privados. Para ello, o bien se elimina la desgravación fiscal de las aportaciones realizadas y se somete a tributación en el momento de la prestación exclusivamente el rendimiento obtenido, como sucede con otros productos de ahorro-inversión, o se opta por el contrario por la exención de tributación de las aportaciones realizadas, gravándose como rendimiento de trabajo la prestación obtenida de forma equivalente al tratamiento tributario de las pensiones públicas.

En esta elección nos inclinamos por la segunda de las opciones, proponiendo la generalización del método actualmente vigente de “Exención-Exención-Tributación”. Si los sistemas de pensiones hacen posible que las personas estabilicen su consumo a lo largo de su ciclo vital, y las pensiones privadas complementarias van a tener un papel cada vez más relevante en el cumplimiento de este objetivo, dado el problema de sostenibilidad de los sistemas públicos, lo más coherente es que los dos sistemas de previsión tengan el mismo tratamiento fiscal.

Aunque esta decisión suponga un ruptura del principio de neutralidad ante los distintos instrumentos de ahorro, entendemos que está justificada por la preocupación por la insuficiencia de ahorro para la jubilación, que también lleva a los gobiernos, como sucede en el Reino Unido a “proponer que se empuje a la gente a ahorrar, asegurándose que todo el mundo esté automáticamente enrolado en un plan de pensiones patrocinado por el empleador. Tendrá que tomar una decisión activa de no ahorrar en lugar de una decisión activa de ahorrar<sup>23</sup>.”

En todo caso, entendemos que, de cara a garantizar la sostenibilidad global del sistema de pensiones en España, integrando el componente público y privado, será necesario:

- Retrotraer la evolución de los límites a las aportaciones que generan reducción en la base imponible, incluyendo las aportaciones en favor de cónyuges.
- Recuperar el tratamiento como rentas irregulares de las prestaciones recibidas no sólo en forma de capital, sino también a las prestaciones recibidas en forma de renta ya que la capitalización del fondo debería tener un tratamiento similar a los rendimientos derivados de los productos del ahorro. Otra opción sería extraer la parte de la prestación derivada del fondo capitalizado y hacerlo tributar en la base imponible del ahorro como cualquier producto financiero.
- Abaratar la reducción en cotizaciones a la Seguridad Social para las aportaciones realizadas por la empresa en los planes de pensiones de empleo, con el fin de conseguir el pleno aprovechamiento del potencial de acumulación de estos planes de empleo.

En definitiva, desde las mejoras prácticas a nivel de la Unión Europea y considerando las deficiencias de nuestro marco fiscal de planes y fondos de pensiones privados, parece necesario reformular, con el objetivo de incentivar el ahorro previsional, el marco regulatorio y tributario de los planes de pensiones en España, tanto individuales como de empleo, en sentido contrario a la práctica seguida en los últimos tiempos debido a una deficiente comprensión del significado del ahorro previsional en los países avanzados.

22. Lo que eliminaría el exceso de gravamen derivado de la distorsión del comportamiento de los individuos que les lleva a sustituir renta por ocio.

23. Mirrlees (2013), pp. 316.