

Cambios legislativos recientes (2011-2014) sobre pensiones públicas y el fomento del ahorro privado para la jubilación

[Recent Legislative Changes of the Spanish Public
Pension System and the Promotion of Private
Long-term Savings for Retirement]



SILVIA FERNÁNDEZ HERNANDO

Director de Trabajo: Rafael Ansón Peironcely
Graduada en Derecho por el Centro Universitario Villanueva (CUV) y la UCM
y estudiante de EBS en CUV
sferher@gmail.com

Fecha de recepción: 20 de junio de 2015.

Fecha de aceptación: 10 de septiembre de 2015.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. ■ II. PROBLEMAS DE SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES Y LAS REFORMAS LEGALES RECIENTES. ■ 2.1. Problema económico financiero de la sostenibilidad de las pensiones públicas. ■ 2.2. Reforma reciente del sistema público de pensiones en España. ■ 2.3. Impacto financiero de las reformas. ■ 2.4. El problema de la insuficiencia de la pensión pública tras las reformas legales. ■ 2.5. Resumen y conclusiones del primer punto. ■ III. SITUACIÓN DEL AHORRO PARA LA JUBILACIÓN Y CAMBIOS EN LA LEY 26/2014. ■ 3.1. Breve referencia a los Planes y Fondos de Pensiones. ■ 3.2. Cambios en la fiscalidad de los instrumentos de ahorro-previsión de la Ley 26/2014. ■ 3.3. Valoración de los cambios de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, del IRPF. ■ 3.4. Breve referencia a la rentabilidad financiera efectiva de los fondos de pensiones. ■ 3.5. Resumen y conclusiones del segundo punto. ■ IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen

La reciente reforma del sistema público de pensiones español ha reducido el gasto destinado a las mismas a un 10% del PIB para las próximas décadas. En este sentido la Comisión Europea y otros organismos internacionales han felicitado a las autoridades españolas por lograr transformar el sistema de la Seguridad Social en un sistema más sostenible a largo plazo. Sin embargo, a raíz de estas reformas, se pone en cuestión la suficiencia de las futuras pensiones públicas en España. Por otro lado, la reforma de la Ley del IRPF ha abierto la ventana a que los productos que conforman la previsión social complementaria se puedan liquidar a diez años vista, poniendo en riesgo, en algunas ocasiones, la naturaleza complementaria de dichos ahorros privados que solventarían el problema de la insuficiencia de las pensiones públicas.

Palabras clave

Sostenibilidad, finanzas públicas, suficiencia de las pensiones públicas, ahorro privado a largo plazo, beneficios fiscales.

Abstract

Recent public pensions reform in Spain has reduced to 10% GDP the public expenditure on public pensions expected for the next decades. In this regard the European Commission and other international organizations have congratulated the Spanish authorities for making more sustainable the public finances. However, it raises the issue of the adequacy of future public pensions in Spain. On the other hand, recent reforms of the treatment of savings aiming for a private pension (annuity) imply more liquidity for these savings, putting at risk the complementary nature of these savings to solve the adequacy problem.

Key words

Public pensions, sustainability of Spanish public finances, adequacy, tax incentives, annuity, long-term savings.

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo describe, por una parte, las normas jurídicas que se han desarrollado recientemente en España para afrontar el reto de la carga de gasto público que suponen las pensiones públicas a los jubilados y, por otra, las modificaciones en la Ley 26/2014 relativas al ahorro privado para la jubilación. Este ahorro está incentiva-

do fiscalmente por el Estado ante la insuficiencia del montante de la pensión pública derivada del sistema de la Seguridad Social española.

La pensión pública en España se basa en el sistema de pagar las pensiones hoy con la recaudación de impuesto hoy, es decir es un sistema de reparto; mientras que el sistema privado de pensiones (incentivadas fiscalmente) se basa en la constitución individualizada de fondos de pensiones (fondos de ahorro-previsión) que se transformarán, en el momento de la jubilación de la persona, en una «pensión privada» complementaria a las prestaciones derivadas del sistema público de pensiones, de forma que la suma de ambas pensiones resultarán en una pensión completa y suficiente para el resto de la vida del jubilado.

Bien es cierto que la posibilidad de ahorrar hoy se reduce a un segmento de la población de renta media-alta. Por mucho que el Estado incentive fiscalmente el ahorro-jubilación privado, para suplir la insuficiencia de las pensiones públicas debido a las medidas adoptadas en la reforma recientes del sistema público de pensiones (Ley 27/2011, Real Decreto-Legislativo 5/2013 y Ley 23/2013), es condición necesaria, para obtener el beneficio fiscal, que el individuo sea capaz de ahorrar algo a fin de mes.

Entre los años 2011 a 2014 se ha desarrollado en España una legislación que reforma tanto las pensiones públicas como el incentivo fiscal al ahorro-previsión (que supone un verdadero sistema complementario privado de pensiones).

Este trabajo tiene dos grandes objetivos. El primero es describir y valorar: (i) la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social; (ii) el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo; y (iii) la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de sostenibilidad y del Índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social.

Estas tres normas, conjuntamente, permitirán según las estimaciones actuales, mantener el gasto público en pensiones en España entorno al 10% del PIB, pero a cambio, darán lugar a un nivel de pensiones en el futuro que pueden llegar a suponer solo el 50% del salario en activo; y estas pensiones pudieran resultar insuficientes para una vida digna de los pensionistas.

El segundo objetivo de este trabajo es describir y valorar las medidas legales contenidas en: (i) Real Decreto 681/2014, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero y otras normas del ámbito del seguro y la previsión social; y (ii) la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifica la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas y otras normas tributarias.

Esta normativa mantiene el incentivo fiscal al ahorro-jubilación, sin embargo, lo modifica creando nuevos productos y, sobre todo, hace más líquida, a partir de los 10 años, la utilización de este ahorro para otros posibles fines diferentes de constituir una renta vitalicia de jubilación.

La motivación de este trabajo surge de la paradoja que supone el constatar la entrada en vigor de una reforma de las pensiones públicas que las reduce significativamente y, a la vez, de una normativa que de hecho transforma el ahorro-previsión

para la jubilación en un ahorro a 10 años vista que se puede utilizar para cualquier otra cosa (si bien perdiendo el incentivo fiscal correspondiente).

El ahorro-previsión no se ha desarrollado en España mucho, tanto por los 7 años recientes de crisis económica que han dejado poco margen para el ahorro a largo plazo para las familias, como por la falta de liquidez de este ahorro hasta la jubilación (salvo en caso de fallecimiento, de enfermedad grave o desempleo de larga duración). Con el fin de incentivar este tipo de ahorro la Ley 26/2014 permite una mayor liquidez de dicho ahorro, como se ha mencionado, pero así se distorsiona su motivación finalista para constituir una especie de salario diferido (renta vitalicia) en el momento de la jubilación.

Por último, este trabajo tiene un componente económico y financiero ineludible ya que, aunque su objetivo principal es el estudio de la base jurídica que da lugar a la reforma de la pensiones públicas y del ahorro privado para la jubilación en España, la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social y, en particular, el gasto en pensiones públicas, ha de considerarse de manera explícita. También ha de comentarse más allá de la propia normativa legal, la escasa rentabilidad (neta de comisiones y gastos) que las gestoras de fondos para la jubilación tienen en los últimos 15 años (y es muy previsible que siga así en el futuro). Este hecho tiende a reducir el nivel de la pensión privada en el futuro derivado del ahorro-previsión y que ha de complementar la pensión pública (reducida por la reciente reforma).

Para la comodidad del lector, al final de cada una de las partes del trabajo se han resumido los principales puntos, a modo de conclusiones, para que el lector se lleve una visión en conjunto del cuerpo del trabajo.

II. PROBLEMAS DE SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES Y LAS REFORMAS LEGALES RECIENTES

En España el número de cotizantes no crece al ritmo suficiente para hacer frente al creciente número de pensionistas. En esta primera parte del trabajo se pone de manifiesto este problema y sus consecuencias económico-financieras que han justificado una reforma drástica de las pensiones dando lugar a otro problema, el de la insuficiencia del nivel de las pensiones públicas futuras.

2.1. Problema económico financiero de la sostenibilidad de las pensiones públicas

El sistema de pensiones español sufre un desequilibrio persistente debido principalmente a dos problemas estructurales importantes:

- (1) el progresivo envejecimiento poblacional como consecuencia de la mayor esperanza de vida de los individuos, con una concentración cada vez mayor de personas en edades superiores a los 65 años¹, y la simultánea disminu-

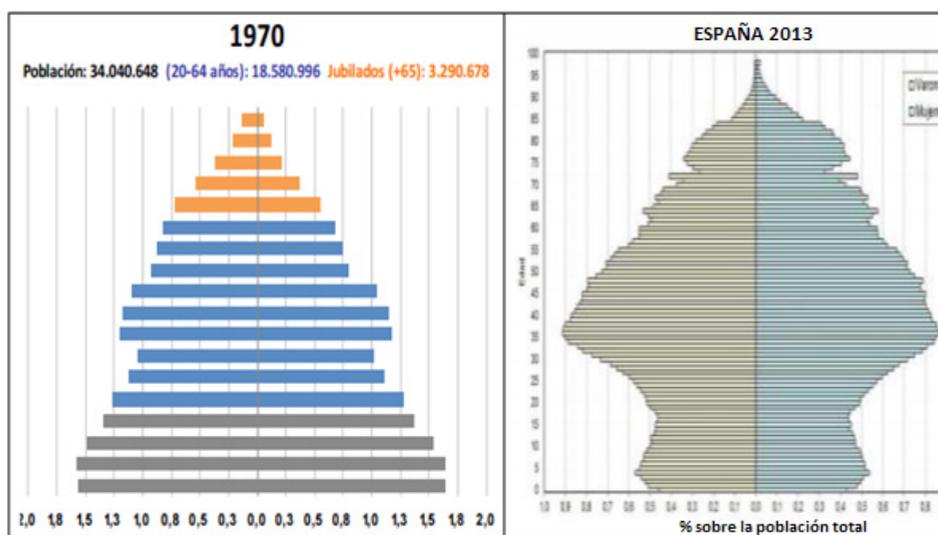
1. Esta tendencia demográfica afecta a todas las generaciones, pero sobre todo a las más jóvenes por el hecho de que éstas generaciones serán mayores de 65 años durante más tiempo, así lo señala la exposición de motivos de la Ley 27/2011.

ción prolongada de las tasas de natalidad², que se traduce en una reducción de personas en edad de trabajar, y

- (2) las variaciones en la tasa de dependencia (del número de pensionistas respecto al número de cotizantes al sistema de la SS) que implica que se está reduciendo de manera constante el número de cotizantes por cada beneficiario del sistema público de pensiones, en parte, también por una alta tasa de paro, superior al 20% de la población activa.

El problema demográfico está provocando una inversión en la estructura de la pirámide de población, haciendo que la pirámide vaya adquiriendo la forma de una bombilla (véase la Figura 1 y 2). La pirámide se estrecha en el rango de 0-25 años y se amplía de los 65-85 puesto que la proporción entre los pensionistas y la población activa está aumentando.

Figuras 1 y 2. Pirámide de población de España en 1970 y 2013



Fuente: FERNÁNDEZ³

Si se compara los datos estadísticos de otros países proporcionados por el World Population Prospects (2013)⁴ con los de España, se percibe que el envejecimiento de la población se produce de forma más acentuada en el caso de España debido

2. La tasa de natalidad española entre 2005-2010 se situaba en 1.41 hijos por mujer, frente a la media de 2.85 hijos por mujer en el periodo de 1975-1980 según la Revisión del 2012 del «World Population Prospects» de las Naciones Unidas.

3. FERNÁNDEZ, P., «3 artículos cortos sobre Finanzas y Sensatez: Ocúpate ya de tu pensión porque...» IESE. Madrid, 1 de julio 2015. Artículo completo disponible en: http://papers.ssm.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625481.

4. Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. «World Population Prospects: The 2012 Revision». New York, 2013.

a que la esperanza de vida media al nacer en España es superior en término medio a la media europea⁵. España se ha convertido en uno de los países del mundo con mayor supervivencia de la población⁶. Además, como consecuencia del «*baby boom*» producido en España entre finales de los años cincuenta y principios de los años setenta del siglo XX, se espera que en las próximas décadas lleguen a la edad de jubilación cohortes de población muy grandes⁷. En términos absolutos el número de pensiones a pagar por la Seguridad Social pasará de los nueve millones actuales a quince millones en 2050⁸.

Estos problemas, que son comunes para los países de nuestro entorno europeo, plantean el reto de que, en el futuro, será necesario asumir el pago de más pensiones durante más tiempo a causa de las tendencias demográficas actuales.

Respecto al mercado laboral, se ha producido una progresiva disminución de la actividad laboral en dos sentidos: por un lado, los años de formación y estudio de los jóvenes se ha prolongado y, por esta razón, se ha retrasado su acceso al mercado laboral en comparación con la edad de incorporación que era habitual en pasadas generaciones⁹; y, por otro lado, la tasa de participación de personas mayores de 50 años sigue siendo insuficiente, lo que estresa la adopción de medidas para favorecer el mantenimiento de estas personas en el mercado de trabajo y promover la reincorporación de quien pierde su empleo en los últimos años de su vida laboral¹⁰.

A estos problemas hay que añadir la situación económica-financiera que padece España desde el año 2008, que ha supuesto una elevada pérdida de empleo que afecta principalmente a la población joven y a la mayor de 50 años, y que ha tenido como consecuencia directa el aumento de la tasa de dependencia. En este sentido, según el Instituto Nacional de Estadística al terminar 2014 había en España 9,2 millones de pensiones, a la vez que 4,6 millones de parados y 16,5 millones de cotizantes. Esto implica que hay en España una tasa de dependencia de dos cotizantes por cada pensión. Esta situación de desempleo generalizada hace peligrar aún más la sostenibilidad del sistema público de pensiones¹¹.

El incremento rápido del nivel de deuda pública, que se ha casi triplicado desde el año 2007 hasta finales del 2014, en un período de siete años de «vacas flacas», la ha elevado a un volumen de 1.000 billones de euros (véase Figura 3) equivalente aproximadamente al 100% del PIB español. La deuda pública son impuestos futuros, de manera que podría decirse que parte de las pensiones actuales se están pagando a cuenta de la recaudación fiscal de los próximos años (bien es verdad que este

5. Entre los años 2005-2010 la esperanza de vida media al nacer en España era de 81.2 años. Se espera que en el periodo de 2045-2050 la esperanza de vida aumente a 86.8 años.

6. España se encuentra entre los 10 países del mundo con mayor esperanza de vida, siendo Japón el líder mundial según el estudio referido en la nota 4.

7. AYUSO, M., *et al.* «Sostenibilidad del sistema de pensiones en España desde la perspectiva de la Equidad y la Eficiencia». *Presupuesto y Gasto Público*, Vol. 71, no. 2, 2013, p. 198.

8. Datos sacados del «Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones». Madrid, 7 de junio 2013.

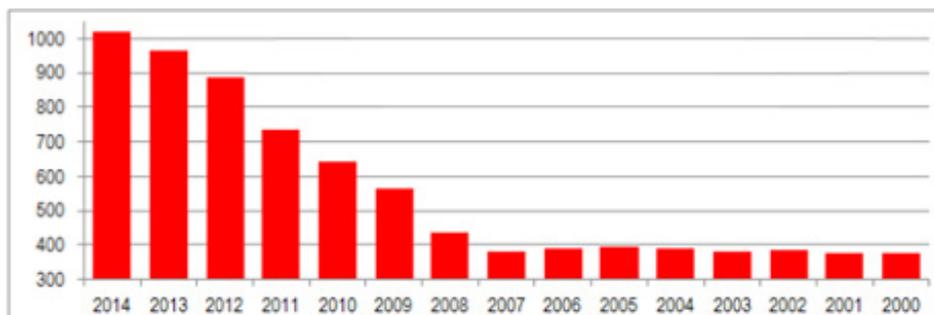
9. Estos hechos se ponen de manifiesto en la exposición de motivos de la Ley 27/2011.

10. En Octubre de 2011 se aprobó la Estrategia Global para el empleo de los trabajadores y trabajadores de más edad.

11. AYUSO, M., *et al. op. cit.*, p. 193.

argumento es aplicable a cualquier tipo de gasto público incluido sanidad, educación y dependencia). En el documento del Comité de Política Económica de la Comisión Europea¹² se ofrecen cifras sobre el gasto en sanidad que pasa del 6,5% en 2010 al 7,8% del PIB en 2060; el gasto en dependencia de 0,8% a 1,4%; y el gasto en educación al 4,2% a 3,6%.

Figura 3. Volumen acumulado en MM de euros de deuda pública en España



Fuente: FERNÁNDEZ (2015) IESE¹³.

Por tanto, el bajo crecimiento esperado de la economía española en el futuro, por causa de una reducción del número de trabajadores activos debido a la evolución de la pirámide demográfica, y por unas expectativas de crecimiento económico bajo y lento (entorno al 2% de crecimiento anual del PIB) para los próximos años, hacen que la labor de equiparar el gasto público destinado a cubrir las pensiones tras la jubilación con los ingresos procedentes de las cotizaciones a la Seguridad Social de los trabajadores y empresarios sea una tarea política difícil.

Como se ha dicho anteriormente, este problema no es ajeno a los países europeos. La Comisión Europea, en ejercicio de las competencias cedidas por los estados miembros en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea¹⁴, y en el marco de la Estrategia Europa 2020¹⁵, abrió un debate público con la publicación del «Libro Verde¹⁶: en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros» en julio de 2010, con el fin de poner de manifiesto la necesidad de ajustar el marco de la UE en materia de pensiones para prestar a los estados miembros el

12. Economic Policy Committee. «Peer Review of Major Pension Reform: EPC Opinion on Spain». Abril 2014, Bruselas.

13. FERNÁNDEZ, P., *op.cit.*, Madrid, 1 de julio 2015.

14. El papel que juega la UE en materia de pensiones viene justificada por las competencias cedidas en el marco del TFUE que establece que la UE apoyará y complementará la acción de los Estados miembros en el ámbito de la protección social (art. 153) y en la definición y ejecución de sus políticas (art. 9).

15. La Estrategia Europa 2020 constituye el marco de referencia para la coordinación de las políticas económicas de los estados miembros; es el ámbito desde el que se impulsa una política de orientación y coordinación de los esfuerzos de las instituciones comunitarias y de los estados miembros para afrontar el reto del envejecimiento y su impacto sobre los sistemas de protección social.

16. «Libro Verde en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros» Referencia: COM/2010/365 final.

mejor apoyo en la tarea de garantizar a sus ciudadanos unas pensiones adecuadas, sostenibles y seguras, ahora y en el futuro.

Fruto de este enfoque, en febrero de 2012, se publica el «Libro Blanco 2012¹⁷: Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles» en el que se establece una serie de recomendaciones que enfatizan la necesidad de reformar los sistemas de pensiones propios de los estados miembros, tanto por las previsiones demográficas futuras, como por la necesaria sostenibilidad de las finanzas públicas, máxime en períodos de crisis financiera y económica. En el Libro Blanco¹⁸ se establecen estas recomendaciones con el objetivo de lograr que los sistemas de pensiones de los estados miembros sean adecuados y sostenibles financieramente a largo plazo, creando para ello condiciones que permitan a las personas participar aún más en el mercado de trabajo, por un lado, y, por otro lado, fomentar la constitución de planes de ahorro privados complementarios a la pensión pública de jubilación.

En línea con las recomendaciones de la Comisión se han llevado a cabo reformas estructurales en muchos estados miembros (Alemania, Francia, Finlandia, Italia, Portugal, Eslovaquia, Suecia, incluida España), con el fin de adaptarnos a la situación económica/demográfica actual.

2.2. Reforma reciente del sistema público de pensiones en España

En agosto de 2011, el Gobierno del PSOE presidido por José Luis Rodríguez Zapatero, aprueba la reforma del sistema de pensiones en línea con las recomendaciones establecidas en el Libro Verde y el Libro Blanco de la Comisión Europea.

El 1 de enero de 2013 entró en vigor, con carácter general, la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, introduciendo cambios en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que supusieron, según expertos en la materia, una de las reformas más significativas, más amplias y de mayor calado de las realizadas en el sistema público de pensiones español.

En la exposición de motivos de la Ley 27/2011 se avanzaba ya un cambio en los criterios exigidos para que una persona pudiese acogerse a la jubilación anticipada, cambio que vio la luz con la publicación del Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo.

Asimismo, en la exposición de motivos de la Ley 27/2011, se pone de manifiesto la necesidad de tener en cuenta nuevos factores en el cálculo de la pensión final de jubilación del individuo (como la esperanza de vida) que garanticen la sostenibilidad del sistema de pensiones. Esta propuesta fue materializada posteriormente con la

17. «Libro Blanco 2012: Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles». Referencia: COM/2012/055 final.

18. Este Libro blanco se complementa con otros documentos como el «Informe de envejecimiento 2012» o «Adecuación de las pensiones en la UE 2010-2050».

aprobación, y ulterior entrada en vigor, de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

Estas tres normas (Ley 27/2011, RDL 5/2013 y Ley 23/2013) forman el «paquete global» de reformas del sistema público de pensiones. Así, y sin ánimo de ser exhaustivos, se expondrán en los siguientes apartados las reformas y medidas más importantes llevadas a cabo en los últimos años (2011-2014) en el sistema de pensiones español:

(i) Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social

Esta Ley 27/2011 supone una reforma paramétrica del sistema¹⁹, que introduce cambios en la Ley General de la Seguridad Social que afectan a los parámetros básicos del sistema público de pensiones²⁰:

- a) *Edad legal de Jubilación*: Se establece un periodo de transición hasta 2027 para retrasar la edad legal de jubilación desde los 65 años (edad legal de jubilación hasta el 1 de enero de 2014) hasta los 67 años. Este retraso en la edad de jubilación se producirá de forma paulatina, de manera que cada año, la edad legal de jubilación aumentará en un mes hasta el 31 de diciembre de 2017. A partir del año 2018, la edad de jubilación aumentará dos meses cada año, para llegar en el año 2027 a los 67 años previstos en la Ley como edad de acceso a la jubilación. Se mantiene la posibilidad de que los individuos puedan jubilarse a los 65 años siempre que hayan cotizado como mínimo 38 años y 6 meses.
- b) *Tiempo de cotización*: Se amplía hasta 37 años el plazo de cotización exigido para cobrar la pensión completa de jubilación (hasta el 1 de enero de 2013, el tiempo de cotización exigido para cobrar la totalidad de la pensión de jubilación eran 35 años), pero la ampliación se produce de manera progresiva y gradual hasta el año 2027, al igual que ocurre con la edad de jubilación.
- c) *Cómputo de la pensión*: Se establece un aumento progresivo en el número de años tenidos en cuenta en el cálculo de la pensión final de jubilación del individuo hasta los 25 años en el año 2022 (hasta enero de 2013 el cómputo de la pensión se hacía teniendo en cuenta los últimos 15 años de cotización a la Seguridad Social del individuo). El incremento se realizará aumentando el periodo de cotización obligatorio cada ejercicio en un año adicional hasta llegar a los 25 años establecidos en la Ley.
- d) *Jubilación anticipada*: Aunque el 15 de marzo de 2013 se publicó el Real Decreto-Ley 5/2013 de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, en el que se fijaron los cambios normativos que afectan directamente a la jubilación anticipada, la Ley 27/2011 establece dos fórmulas adicionales de

19. Así lo señala la exposición de motivos de la Ley 27/2011.

20. AYUSO, M., *et al.*, *op.cit.*, p. 193-204.

anticipación de la pensión de jubilación a las previstas anteriormente en la LGSS con coeficientes reductores de la cuantía: una, la que deriva del cese no voluntario del trabajador en su actividad y otra, la que deriva del cese voluntario.

- e) *Base reguladora*: Se modifica el periodo de tiempo preciso para alcanzar el 100% de la base reguladora de la pensión, y se establecen nuevos porcentajes de aplicación a la base reguladora. Los nuevos porcentajes se aplicarán a partir del 1 de enero de 2027.
- f) *Factor de sostenibilidad*: Con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema (cotizaciones) y las prestaciones esperadas del mismo (pensiones) garantizando su sostenibilidad, la Ley 27/2011 introduce el denominado factor de sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social y establece que, a partir de 2027, los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027²¹.

El factor de sostenibilidad de las pensiones, que la reforma de 2011 no contemplaba aplicar hasta 2027, se reguló, con mayor prontitud a la esperada, con la Ley 23/2013 de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. Finalmente se decidió adelantar su aplicación al año 2019, siguiendo las recomendaciones del Consejo Europeo relativas al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España.

(ii) Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo

Este Real Decreto, supone una reforma del régimen de la jubilación anticipada anteriormente contemplado en la LGSS. Conforme a la exposición de motivos del RDL 5/2013, se puede decir que los cambios más importantes son los siguientes:

- a) *Porcentajes de limitación de la pensión*: Con la publicación del Real Decreto se incrementa la penalización por jubilarse antes. Se incrementan los porcentajes de limitación de la pensión a cobrar en el caso de jubilación anticipada, pasando del 0,25% al 0,50% del tope máximo de pensión, por cada trimestre o fracción de trimestre de anticipación.
- b) *Edad mínima de acceso a la jubilación anticipada*: Se modifica la edad mínima de acceso a la jubilación anticipada, tanto si se produce por causa ajena al trabajador como por causa propia, que deberá ser inferior a 4 años en el primer caso, y a 2 en el segundo.
- c) *Años de cotización*: En lo que concierne a la jubilación por voluntad del interesado se incrementa el número de años de cotización exigidos desde los 33 a los 35 años.

21. Así lo establece la exposición de motivos de la Ley 27/2011.

d) *Coefficientes reductores de la pensión*: En las dos modalidades de jubilación anticipada se modifican los coeficientes reductores de la pensión. En el caso de la jubilación anticipada por cese involuntario del trabajador se aplica un coeficiente reductor (por cada trimestre o fracción de anticipación) desde un 1,875% para los trabajadores que acrediten menos de 38,5 años de cotización hasta el 1,5% para los que acrediten 44.5 o más años de cotización. En el caso de jubilación anticipada por voluntad del trabajador los coeficientes reductores oscilan desde el 2% cuando se acrediten cotizaciones inferiores a los 38.5 años hasta el 1,625% cuando se acrediten cotizaciones iguales o superiores a los 44.5 años.

(iii) **Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social**

Tal y como indica el propio título de la norma, se introducen dos elementos nuevos a tener en cuenta en el cálculo de la cuantía de la pensión del individuo con el objetivo de lograr una mayor sostenibilidad financiera del sistema de pensiones:

a) Por un lado, se crea el Índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social (IRP) que sustituye al índice de Precios al consumo (IPC) para los valores de las pensiones; en definitiva, desvincula la subida de las pensiones al IPC. Para ello, se establece un techo de 0,5%+la variación del IPC, y un suelo de 0,25%, aplicables a todas las pensiones (no solo las de jubilación) del sistema contributivo de la seguridad social (incluidas las pensiones mínimas) y a las pensiones de los funcionarios públicos²².

Este índice entró en vigor en enero 2014, y su razón de ser viene dada por la necesidad de reducir el déficit del sistema, contener el gasto público destinado a las pensiones y mejorar los ingresos para conseguir un sistema sostenible y seguro en el medio y largo plazo.

b) Por otro lado se introduce el factor de sostenibilidad, ya contemplado, como se ha dicho anteriormente, en la exposición de motivos de la Ley 27/2011. Sus características principales se resumen en los siguientes puntos:

- Se establece un vínculo automático entre la cuantía de nuevas pensiones de jubilación y la evolución en la esperanza de vida.
- Se toman como referencia las tablas de mortalidad de la Seguridad social, modeladas con EUROPOP2010 (tablas elaboradas por la oficina estadística de la Comisión, EUROSTAT).
- Revisión cada 5 años.
- Solo se aplica a las nuevas pensiones de la seguridad social.
- Se aplicará a partir de 2019 en adelante.

22. Economic Policy Committee, European Commission. «AWG 2014 Projection exercise (2010-2060) Spain», 9 de abril 2014.

2.3. Impacto financiero de las reformas

Tras haber visto en qué consisten los principales cambios normativos introducidos por la reforma, nos preguntamos: ¿las reformas emprendidas por el Gobierno garantizan la sostenibilidad a largo plazo del sistema? La respuesta es sí. Se puede decir que el paquete de reformas ha permitido sostener financieramente el sistema de pensiones español en el medio y largo plazo, y sus medidas han contribuido sustancialmente a contener el gasto y reforzar la contributividad del sistema.

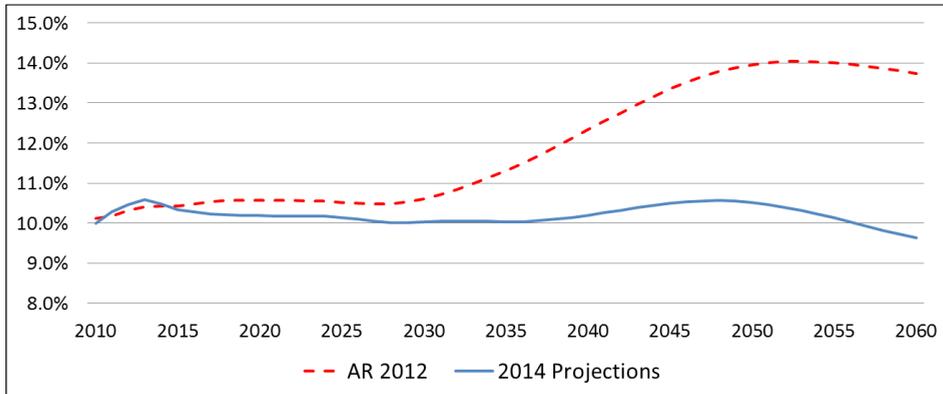
Esta es la conclusión a la que llegan diferentes estudios que se citarán más adelante. En las proyecciones del gasto público en pensiones reflejadas en la Figura 4 y 5, se ve cómo, gracias a las reformas acometidas, el gasto en pensiones públicas se va a mantener en torno al 10 % del PIB de manera sostenida en el tiempo, frente a casi el 14% del PIB en 2050 si no se hubiera hecho nada, antes de la reforma en 2012 (AR 2012); véase Figura 5.

Figura 4. Gasto Público Bruto en Pensiones (%PIB)

ES – Proyección del Gasto Publico Bruto en pensiones públicas (% del PIB)						
	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Antes de la Reforma	10.1	10.6	10.6	12.3	14.0	13.7
Después de la Reforma	10.0	10.2	10.0	10.2	10.5	9.6

Fuente: Economizc Policy Committee²³

Figura 5. Gasto Público Bruto en Pensiones (%PIB)



Fuente: Economic Policy Committee (2014) ²⁴

23. Economic Policy Committee, European Commission. «Peer Review of Major Pension Reform: EPC Opinion on Spain». Abril 2014, Bruselas.

24. Economic Policy Committee. «AWG 2014 Projection exercise (2010-2060) Spain». 9 de abril 2014.

Según el análisis realizado en abril de 2014²⁵, se espera, en primer lugar, que las medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y para promover el envejecimiento activo (RD L 5/2013) tengan un impacto que reforzará la sostenibilidad del sistema. En particular, se espera que las restricciones a la jubilación anticipada permitan disminuir el número de pensionistas, mejorar la tasa de reemplazo e incrementar el empleo.

En segundo lugar, la Ley 23/2013, que introduce el factor de sostenibilidad y el índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social, tendrá un impacto positivo en la sostenibilidad del sistema. En particular, el factor de sostenibilidad que introduce un vínculo entre la cuantía de nuevas pensiones de jubilación y la evolución en la esperanza de vida, restringirá la cuantía de la pensión para alinearla con los cambios en la esperanza de vida a partir de 2019; y después se revisará cada 5 años.

Con la creación del índice de revalorización de las pensiones, en vigor desde enero 2014, se ha producido un cambio en el método de calcular la actualización de la cuantía de las pensiones que anteriormente se fijaban en función de la variación del IPC, es decir, de la inflación. Solo este nuevo mecanismo de indexación explica la reducción de casi 2/3 del gasto público en pensiones. Esta nueva indexación supone que las pensiones serán menos generosas en la medida que, si la inflación sube a un 3%, por ejemplo, la pensión se incrementará en un porcentaje inferior (por lo que perderá poder adquisitivo).

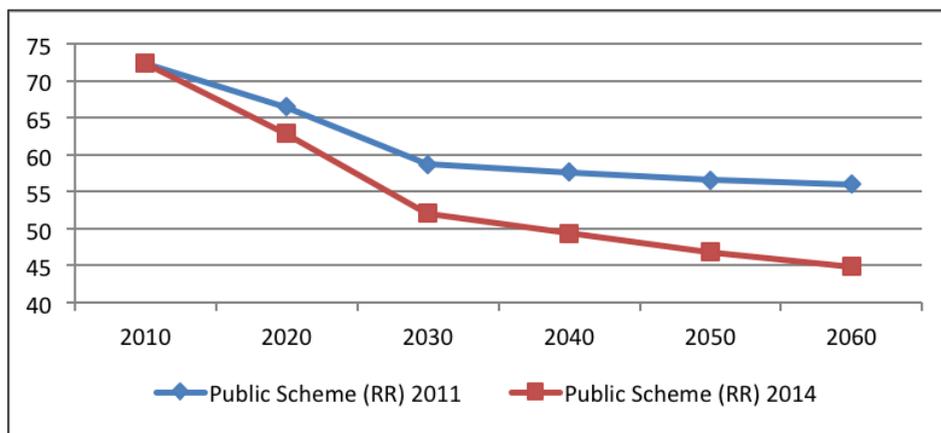
2.4. El problema de la insuficiencia de la pensión pública tras las reformas legales

Cabe decir que con estos cambios se va a producir una disminución significativa de la tasa de reposición (ratio entre el nivel de la pensión y del salario en activo) que se traduce, en definitiva, en un deterioro de la «generosidad» de las pensiones por dos razones: una, la incorporación de los riesgos del aumento de la esperanza de vida, y la otra, por una indexación más baja (IRP) que el IPC. En general, en el análisis se concluye que el efecto combinado del RD 3/2013 y la Ley 23/2013, va a tener un impacto visiblemente negativo en el nivel de las pensiones.

Es interesante destacar el siguiente gráfico que compara el porcentaje de la pensión pública sobre el salario medio de la economía desde 2010 hasta 2060, distinguiendo entre los resultados aplicando las medidas correctoras introducidas con la reforma y los resultados sin ellas (antes de la reforma y después de la reforma).

25. Economic Policy Committee, European Commission. «Pension Reform in Spain: Review by the Maltese Delegation». 7 de abril 2014.

Figura 5. Volumen de la Pensión Pública sobre el salario medio de la Economía



Fuente: Economic Policy Committee (2014)²⁶.

Se observa que los niveles actuales de las pensiones públicas contributivas se sitúan en torno al 70-75% del salario medio de la economía. Sin embargo, con el paso del tiempo, este porcentaje va disminuyendo hasta llegar a estar por debajo del 50% del salario medio español a partir de 2040. Es decir, los jóvenes que actualmente tienen entre 20-25 años de edad, cuando se jubilen (entorno al año 2060) tendrán una pensión pública de menos de la mitad del salario medio del conjunto de los españoles.

Como ya se ha mencionado, las medidas adoptadas con la reforma del sistema de la Seguridad Social han sido objeto de análisis e informes por diferentes organismos internacionales (FMI, OCDE, Comisión Europea) que han valorado el impacto que ha tenido el paquete de reformas en el gasto público y el saldo de la Seguridad Social (por ejemplo, el informe del Comité de Política Económica de la Comisión Europea²⁷). Se puede decir que en lo referente al objetivo de transformar el sistema de la Seguridad Social en un sistema más sostenible a medio y largo plazo, la reforma en su conjunto ha sido valorada muy positivamente. En este sentido, la Comisión Europea no incluyó ninguna recomendación relacionada con el sistema de pensiones español en su último CSR (Country-specific-recommendations) y la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión señaló, en un trabajo relativo a los retos sobre la sostenibilidad de las pensiones, la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, que «*la reforma de las pensiones de 2013 ha tenido un impacto que significativamente ha reforzado la sostenibilidad del sistema*»²⁸.

26. *Idem*.

27. Economic Policy Committee. «AWG 2014 Projection exercise (2010-2060) Spain», 9 de abril 2014.

28. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission. «Identifying fiscal sustainability challenges in the areas of pension, health care and long-term care policies», Octubre 2014.

A pesar de esto, quedan retos futuros a los que se enfrenta España que no pueden dejarse de lado, entre los que destacan los problemas demográficos, y ante los cuales se han adoptado medidas (Ley 27/2011, RDL 5/2013 y Ley 23/2013) cuyos objetivos solamente se encuadran en asegurar la viabilidad del sistema en el medio y largo plazo, pero no tienen en cuenta el hecho de que previsiblemente las pensiones públicas en el futuro van a ser insuficientes para cubrir los 15-20 años de la vida del jubilado. Como se ha visto anteriormente, las cuantías de las pensiones futuras van a disminuir a unos niveles por debajo de la mitad del salario medio de la economía. Esto se traduce en que las pensiones futuras van a verse reducidas a niveles que hacen cuestionarnos si realmente van a ser suficientes por sí solas para asegurar una vida digna al futuro pensionista.

No es de extrañar que distintos sectores sociales y sindicales hayan mostrado su rechazo a la implementación del paquete de reformas, sobre todo a la Ley 23/2013 sobre revalorización y sostenibilidad de las pensiones, que consideran inapropiada precisamente porque va a suponer un deterioro del poder adquisitivo de las pensiones²⁹.

A la hora de resolver el problema de la insuficiencia de las pensiones públicas, es preciso introducir un mayor grado de competencia en el sector de ahorro previsional complementario, y dar mayor publicidad al problema que van a tener que afrontar las futuras generaciones de pensionistas si no complementan las pensiones públicas que percibirán con un método complementario de ahorro, como pueden ser los fondos y planes de pensiones privados. En línea con este planteamiento, de acuerdo con la Disposición Adicional Decimonovena de la Ley 27/2011³⁰, el Gobierno realizará un informe sobre el grado de desarrollo de la Previsión Social Complementaria³¹ y sobre las medidas que podrían adoptarse para promover su desarrollo en España. Cabe destacar que esta iniciativa no se ha materializado todavía, pero deja entender que el rumbo político futuro está encaminado a fomentar la previsión social privada actuando, entre otros, sobre la oferta de productos de ahorro, su tratamiento fiscal, y las comisiones de gestión y depósito percibidas por las entidades gestoras y depositarias.

La máxima prioridad sigue siendo reforzar el sistema público de Seguridad Social, sin perjuicio de que, para resolver el problema de la insuficiencia del importe de las pensiones públicas, es necesario dar un impulso adicional a las medidas que se están adoptando en materia de protección social privada complementaria, como son las más recientes relativas a planes y fondos de pensiones adoptadas por la Ley 26/2014, de 27 de noviembre que se analizarán en la segunda parte del trabajo³².

29. Aportaciones de las organizaciones sindicales sobre la reforma de España 2013 en el Programa Nacional de Reformas 2013 elaborado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

30. Según la redacción de la Ley, posteriormente se avanzará en la mejora de la regulación de la previsión social complementaria –privada– promoviendo los cambios normativos que se consideren necesarios. El calendario de aplicación previsto es 2014, 2015 y 2016.

31. Los instrumentos que conforman la Previsión Social Complementaria son los planes y fondos de pensiones, los seguros colectivos que instrumentan compromisos por pensiones, los planes de previsión asegurados, los planes de previsión social empresarial y las Mutualidades de Previsión Social.

32. En este trabajo no se ha querido hacer hincapié en el segundo pilar del sistema global de pensiones de España, ya queda fuera del ámbito de este trabajo.

2.5. Resumen y conclusiones del primer punto

En esta primera parte del trabajo se ha querido poner de manifiesto la respuesta legislativa al problema económico-financiero español del gasto público en pensiones (gasto que se añade a otros gastos sociales como educación, sanidad y dependencia). Todo ello en un marco de un crecimiento económico que se estima bajo en el futuro y de una pirámide demográfica envejecida que va adquiriendo la forma de una bombilla (una reducción progresiva de su base por bajas tasas de natalidad y un ensanchamiento arriba por el incremento de la esperanza de vida gracias a los avances en medicina y sanidad).

La alta deuda pública española³³ más la previsión de menos trabajadores activos, por una parte, y más pensionistas, por otra, junto a unas perspectivas de crecimiento bajas, hacen que el nivel de las pensiones públicas actuales (pensión máxima de 2.550 euros, y la media de 1.000 euros) haya alcanzado su máximo histórico. A partir de ahora descenderá, incluso en términos reales, porque de lo contrario el sistema de la Seguridad Social se vuelve financieramente insostenible. De ahí la legislación analizada en esta primera parte del trabajo, de 2011 con el Gobierno del PSOE y de 2013 con el Gobierno del PP, que ha permitido contener el gasto público en pensiones y ha logrado mejorar la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

Además de esta legislación, que, con los supuestos demográficos y económicos de hoy en día harán que el gasto destinado a las pensiones públicas sobre el PIB se mantenga más o menos constante en el 10% del PIB (frente a un 14% si no se aplicaran las medidas contenidas en las reformas), se ha señalado que, como daño derivado de la misma, las pensiones medias públicas pueden pasar a representar a penas el 50% del salario medio de la economía. Esta bajada en el poder adquisitivo del pensionista es demasiado y hará las pensiones públicas insuficientes por sí solas para vivir dignamente los 15-20 años de la vida del jubilado.

Por eso las instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y sobre todo la Comisión Europea, recomiendan a los estados miembros de la UE desarrollar el sistema de pensiones privado que complementarían al de la Seguridad Social. La segunda parte de este trabajo describe y valora la legislación española sobre el sistema privado de pensiones complementarias (de las públicas) y los incentivos fiscales que necesariamente se requieren para su desarrollo.

III. SITUACIÓN DEL AHORRO PARA LA JUBILACIÓN Y CAMBIOS EN LA LEY 26/2014

Tal y como se ha visto en la primera parte del trabajo, la reforma del sistema público de pensiones ha hecho que las pensiones públicas futuras vayan a ser insufi-

33. El gasto social, en especial, el referente a las pensiones, contribuye a generar déficit del presupuesto público ya que la recaudación de impuestos actual es insuficiente. Esto implica la necesidad de emitir deuda pública para sostener el gasto en pensiones (al no reducir el gasto en otras partidas como sueldos, educación y salud). La deuda pública que en España representa casi mil millones (1.000 millones de euros) es casi el 100% del Producto Interior Bruto de un año (PIB: valor de todos los bienes y servicios producidos en un año), deuda pública que en definitiva son impuestos futuros sobre los trabajadores y empresas en los próximos años, penalizando así su actividad.

cientes para garantizar una renta adecuada a los futuros jubilados. Por ello, diversos organismos internacionales han reconocido la importancia de revisar los incentivos fiscales por parte de los estados miembros para fomentar la suscripción de planes voluntarios de pensiones privados que complementarían la pensión pública que, por sí sola, no sería suficiente.

El Estado ha incentivado, a través de un tratamiento fiscal beneficioso aquellos productos privados destinados al ahorro para la jubilación, como por ejemplo los planes privados de pensiones. Así, por un lado, se eleva la tasa de ahorro del país³⁴, puesto que en España existe una insuficiencia de ahorro nacional que se ha manifestado en un déficit exterior crónico de la balanza por cuenta corriente, y por otro lado, a solucionar los problemas que afectan al sistema de reparto a causa del incremento de la tasa de dependencia (número de pensionistas /número de cotizantes).

En esta segunda parte del trabajo, se describe y valora la reforma fiscal que ha afectado al sistema privado de pensiones complementarias y a los incentivos fiscales que necesariamente requiere para su desarrollo.

3.1. Breve referencia a los Planes y Fondos de Pensiones

Antes de entrar a describir las principales novedades y cambios en la normativa de los instrumentos de previsión social, y más concretamente en la regulación de los Planes y Fondos de pensiones, cabe hacer una breve mención al tercer pilar del sistema global de pensiones en España: los planes de pensiones individuales. A grandes rasgos, un plan de pensiones es un producto financiero de ahorro privado, integrado en un fondo de pensiones, que se constituye para cubrir las contingencias de jubilación, fallecimiento, incapacidad y dependencia³⁵.

Los planes de pensiones se desarrollaron por primera vez en España en la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones. Según el preámbulo de esta Ley, se configuran como «*instituciones de previsión voluntaria y libre, cuyas prestaciones de carácter privado pueden o no ser complemento del preceptivo sistema de la Seguridad Social obligatoria, al que en ningún caso sustituyen*»³⁶.

Tal y como apunta ÁLVAREZ y APARICIO³⁷, la propia Ley 8/1987 destaca la finalidad social prioritaria a la que sirven los planes de pensiones, en la medida en que facilitan

34. Tal y como se discute en el Proyecto de Investigación «Evaluación del tercer pilar del sistema de pensiones», elaborado para el Ministerio de empleo y seguridad social, los trabajos empíricos sobre esta cuestión arrojan resultados muy diversos y poco concluyentes. En este sentido los investigadores apuntan que el Banco Mundial ha explicado, en uno de los informes sobre la reforma de los sistemas de seguridad social, que no deberían esperarse efectos positivos del volumen de fondos de pensiones voluntarios sobre el ahorro agregado. Para un desarrollo más amplio de esta cuestión véase MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R., «Evaluación del tercer pilar...», 2009.

35. Véase *Memento Fiscal 2015*, 1ª edición, Editorial Francis y Taylor, 2015, para un desarrollo más amplio de la teoría entorno a esta cuestión.

36. Estas instituciones se rigen en la actualidad por el 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, que integra la originaria Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, y por el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por Real Decreto 304/2004 de 20 de febrero.

37. ÁLVAREZ GARCÍA, S., APARICIO PÉREZ, A., «Análisis de la Fiscalidad de los sistemas de Previsión Social». *Revista universitaria de ciencias del trabajo*, no. 11, 2010, p. 213-224.

el bienestar de la población retirada y su efecto estimulante del ahorro a largo plazo, factores que, en opinión del legislador, justifican su tratamiento fiscal «privilegiado» (las aportaciones al plan de pensiones son deducibles de la base imponible del IRPF, hasta el límite de 8.000 euros anuales, desde el 1 de enero de 2015).

Desde entonces, se ha tratado de adecuar la regulación de las inversiones que realizan los fondos de pensiones a la situación financiera de los mercados, que es diferente a la existente en el año 1988, y las sucesivas modificaciones a la regulación han tratado de dotar de mayor seguridad jurídica a los sujetos intervinientes en el proceso de inversión, al tiempo que aumentar el nivel de transparencia e información hacia los partícipes³⁸.

Los planes de pensiones individuales deben configurarse obligatoriamente bajo la modalidad de aportación definida (frente a los planes de sistema de empleo y asociados que pueden responder a las modalidades de prestación definida, aportación definida o mixta), de modo que el inversor realiza aportaciones periódicas al plan de pensiones, para que llegado el momento de la jubilación pueda disponer de un capital o de una renta financiera o de capital (en el caso de incapacidad laboral, gran invalidez o fallecimiento para que puedan disponer del mismo los beneficiarios del plan). Por ello se dice que el principal inconveniente de un plan de pensiones es la falta de liquidez, puesto que no se pueden disponer de los derechos económicos consolidados (suma de las aportaciones al plan más la rentabilidad generada) hasta el momento de la jubilación, salvo que se den alguna de las excepciones previstas en la Ley (fallecimiento, enfermedad grave o paro de larga duración) en cuyo caso se permite anticipar el cobro de los fondos invertidos³⁹.

Las instituciones que crean los planes y gestionan los fondos son bancos, empresas de seguros o mutualidades de previsión social. Son inversores institucionales que compran activos de deuda pública a largo plazo, sobre todo, para hacer frente al pago de rentas vitalicias en el momento de la jubilación. Como sus obligaciones son a largo plazo es lógico que con los fondos que aportan los partícipes en los planes de pensiones, los inviertan, en su mayor parte, en activos no especulativos y a largo plazo (deuda pública y privada de grandes empresas).

La legislación sobre planes y fondos de pensiones es desarrollada por la Dirección General de Seguros y Fondos de pensiones del Ministerio de Economía y Competitividad. La propia DGS y FP lleva a cabo la supervisión e inspección de las entidades financieras, ya que es crucial que los partícipes que invierten sus fondos a lo largo de los años con la idea de recibir una renta o, en su caso, un capital en el momento de la jubilación, tengan la seguridad de que no van a perder sus ahorros por la insolvencia o una mala gestión de los fondos por parte de las entidades.

Los planes de pensiones individuales son el principal instrumento canalizador del ahorro particular destinado a la jubilación puesto que se consideran el producto más

38. Como se afirma en la exposición de motivos del Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero. por el que se aprueba el Reglamento de planes y fondos de pensiones.

39. Como se verá más adelante, la limitación a la disposición anticipada de los fondos ha desaparecido con la entrada en vigor de la reciente reforma fiscal (Ley 26/2014, de 27 de noviembre, del IRPF), abriéndose una nueva ventana de liquidez en los planes de pensiones del sistema individual y asociado.

adecuado para canalizar las necesidades de ahorro previsión, aunque pueden ser complementados con otros instrumentos.

3.2. Cambios en la fiscalidad de los instrumentos de ahorro-previsión de la Ley 26/2014

Las principales novedades normativas de Planes y Fondos de Pensiones son dos: uno el Real Decreto 681/2014, de 1 de agosto, que modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones y el Reglamento sobre la Instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios; y otro, la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifica la Ley 35/2006 del IRPF, que modifica el texto refundido de la Ley de Planes y Fondos de pensiones principalmente en lo referente a la liquidez de los planes de pensiones y en el límite financiero de las aportaciones a los planes.

A continuación se expondrán brevemente los cambios más significativos que estas dos normas han introducido en la legislación sobre previsión social complementaria⁴⁰:

- (i) Real Decreto 681/2014, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero y otras normas del ámbito del seguro y la previsión social.**

La modificación más importante que introduce este RD, a efectos del objeto de este trabajo, es la bajada en un 30% de las comisiones máximas que los fondos de pensiones cobran a los partícipes de los mismos.

Con la publicación del RD, las comisiones legales máximas de gestión y depósito de los fondos de pensiones se reducen; así, se establece un techo máximo para la comisiones de gestión de un 1.5% sobre la cuenta de posición, frente al 2% anterior, por un lado, y por otro lado, un 0.25% de comisión máxima de depósito sobre la cuenta de posición, frente al 0.5% anterior. Este cambio afecta solamente a los planes de pensiones y no al resto de los productos de previsión social complementaria, como pueden ser los planes de previsión asegurado (PPAs).

Por lo tanto, a partir de octubre del 2014, los partícipes pagarán como máximo 1.75% en total, en concepto de comisiones de gestión y depósito.

- (ii) Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifica la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas y otras normas tributarias.**

El alcance de esta Reforma es más amplia de lo que a primera vista aparenta. En este sentido, la reciente Reforma Fiscal efectuada por el Gobierno del PP afecta con

40. Dado que este trabajo analiza los cambios introducidos en la Ley que afectan directamente al tercer pilar del sistema global de pensiones, otros aspectos en los que incide la Ley como por ejemplo, el nuevo método de cálculo del rendimiento íntegro de capital mobiliario de los seguros de vida, el régimen transitorio aplicable a los contratos de seguro de vida formalizados con anterioridad al 1 de enero de 1999 y las novedades en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, entre otros, quedan fuera del ámbito de este trabajo.

distinta intensidad a varios impuestos de nuestro sistema impositivo: IVA, Impuesto de Sociedades, Impuesto de Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto de No Residentes, y modifica la normativa de Planes y Fondos de Pensiones.

En lo referente a la previsión social complementaria, que es el objeto de este trabajo, resulta importante entender cuáles han sido los principales cambios que ha introducido la Ley 26/2014 en el ámbito de la previsión social complementaria, a través de la modificación de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF, por un lado, y por otro, del Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones.

- a) Los principales cambios que introduce esta Ley respecto a la anterior Ley del IRPF en el ámbito de la previsión social complementaria pueden sintetizarse en los siguientes puntos:
1. *Modificación de los límites de aportación:* Se establece un nuevo límite fiscal y financiero (límite cuantitativo) en 8.000 euros anuales, único para el conjunto de las reducciones que el contribuyente puede realizar en la base imponible de su IRPF como consecuencia de las aportaciones realizadas a los distintos sistemas de previsión social.
 2. *Régimen transitorio de las prestaciones de Planes de Pensiones, Mutualidades y Planes de Previsión Asegurados:* Las prestaciones que se venían percibiendo en forma de capital de los Planes de Pensiones, PPAs y Mutualidades de Previsión Social, se beneficiaban de una reducción del 40% sobre la prestación percibida por la parte correspondiente a aportaciones realizadas hasta el 31 de diciembre de 2006. A partir de la entrada en vigor de la reforma, se limita la aplicación práctica de la reducción en función del año en el que se produjo la contingencia cubierta⁴¹.
 3. *Nuevos tramos marginales y tipos de gravamen aplicables:* A partir del 2015 se reduce el número de tramos, gravamen y tipos aplicables, tanto en la escala general del impuesto como en la escala del ahorro. Esta reducción de tipos se aplicará de forma gradual completándose en el año 2016⁴² (sin embargo, a principios del mes de Julio de 2015 el Gobierno ha decidido adelantar las rebajas previstas al 1 de Julio de 2015 tanto para los rendimientos de trabajo como los rendimientos del capital mobiliario).
 4. *Reinversión de ganancias patrimoniales mediante rentas vitalicias:* Para fomentar el ahorro previsional, se declara exenta la ganancia patrimonial

41. Así, para contingencias producidas a partir de 2015 se aplica la deducción del 40% en el ejercicio que acaezca la contingencia y en los 2 años siguientes; para contingencias producidas entre 2011 y 2014, se aplica la deducción a las prestaciones percibidas en los 8 años siguientes a aquel en que acaeció la contingencia; y, para contingencias acaecidas en 2010 o antes, se aplica la deducción a las prestaciones percibidas hasta el 31/12/2018.

42. En la nueva escala se acortan los primeros escalones de las tarifas del tramo general, ya que lo que se pretende es que se beneficien especialmente las rentas más bajas. El primer marginal pasa del 24,75% al 20% en 2015, y al 19% en 2016. En lo referente a los tipos de retención aplicables en las rentas de la escala del ahorro, la reforma elimina el tipo especial de retención del 21% que se había establecido para los periodos de 2012, 2013 y 2014, recuperando en el 2016 el tipo del 19% y estableciendo para 2015 el 20%.

derivada de la transmisión de cualquier elemento patrimonial por personas mayores de 65 años, siempre que el importe obtenido se destine a constituir una renta vitalicia asegurada. El importe máximo destinado de la adquisición de renta vitalicia que da derecho a exención es de 240.000 euros.

5. *Nuevo límite temporal para los planes individuales de ahorro sistemático (PIAS)*: Se reduce el periodo mínimo exigido para poder beneficiarse de la exención fiscal de los rendimientos generados por los PIAS, pasando de los 10 años iniciales a 5 años.
 6. *Planes de ahorro a largo plazo*: Se crea este nuevo instrumento dirigido a los pequeños inversores conocido como «Plan de Ahorro 5», cuya especialidad radica en la exención de las rentas positivas de capital mobiliario generadas por la cuenta de depósito o el seguro de vida a través del cual se instrumenta dicho ahorro (los CIALP y SIALP respectivamente), siempre que se aporten cantidades inferiores a 5.000 euros anuales durante un plazo de al menos 5 años y se cumplan el resto de requisitos exigidos por la Ley.
- b) Los principales cambios que introduce esta Ley al Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones son dos:
1. *Nuevo supuesto de liquidación de derechos consolidados*: Esta reforma habilita una nueva ventana de liquidez, que consiste en poder rescatar los derechos consolidados (y sus respectivos rendimientos) correspondientes a las aportaciones a planes de pensiones con una antigüedad superior a 10 años⁴³. Los derechos consolidados a 31 de diciembre de 2015 serán líquidos el 1 de enero 2025.
 2. *Modificación de los límites de aportación*: El límite financiero y fiscal anual de aportaciones a planes de pensiones individuales se reduce a 8.000 Euros frente a los dos límites anteriores de 10.000 euros y 12.500 euros anuales (para menores y mayores de 50 años, respectivamente).

3.3. Valoración de los cambios de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, del IRPF

Según la exposición de motivos de la nueva Ley del IRPF, la reforma planteada busca reducir de forma generalizada la carga impositiva soportada por los contribuyentes del IRPF a la vez que se amplía el umbral de tributación de este impuesto, de ahí la bajada progresiva del tipo de retención del 21% al 19% en 2016 y de los tramos marginales desde el 24,75 % al 19% en 2016 (que se ha adelantado al 1 de Julio 2015 por decisión del Gobierno). Esta reducción de la carga será especialmente significativa para los individuos que perciben rentas más bajas y para los que soportan mayores cargas familiares, en particular las familias numerosas o personas con

43. Esta nueva medida es aplicable a los planes de pensiones, los planes de previsión asegurados, planes de previsión social empresarial y contratos de seguros concertados con Mutualidades de Previsión Social que son susceptibles de reducir la base imponible del IRPF.

discapacidad, en línea con la recomendación de la OCDE. Esta organización alentaba a los Estados de la necesidad de revisar los incentivos a los productos de ahorro-previsión privados para que favorezcan a quienes más los necesitan teniendo en cuenta que el objetivo es extender la previsión social a todas las capas sociales, con especial apoyo a las que tienen reducida capacidad de ahorro.

La intención del legislador con la entrada en vigor de la Ley 26/2014, según se lee en su exposición de motivos, es la de «*avanzar en términos de eficiencia y neutralidad, dotando de una mayor homogeneidad en el tratamiento fiscal de las distintas rentas del ahorro, al tiempo que se estimula la generación de ahorro a largo plazo*».

Resulta interesante comparar la intención del legislador de entonces con la que tuvo cuando se aprobó la anterior Ley del IRPF del 2006 (Ley 35/2006, de 28 de noviembre) puesto que buscaban objetivos razonablemente diferentes: la anterior Ley consiguió reducir los beneficios fiscales de los sistemas de previsión social y buscó discriminar aquellos productos que tienen una verdadera finalidad de previsión de aquellos que constituyen simples alternativas de colocación de ahorro a largo plazo (BADÁS y MARCO, 2006⁴⁴), mientras que la nueva Ley del IRPF ha abierto una ventana de liquidez en los planes de pensiones para estimular la generación de ahorro a largo plazo, desvirtuando en parte la esencia de estos productos como complemento de la pensión pública de jubilación, al pasar de estar configurados como instrumentos de ahorro previsional a encontrarse caracterizados como simples instrumentos de ahorro a medio y largo plazo.

Así DE LA CASA⁴⁵, apunta que, tras la reforma fiscal, los planes y fondos de pensiones pasan de ser productos de ahorro finalista (en los que la percepción de las prestaciones se hallaba ligada, como regla general, al acaecimiento de determinados contingencias, como la jubilación o invalidez del partícipe) a encontrarse configurados como simples mecanismos de ahorro a largo plazo, y por lo tanto, el tratamiento fiscal privilegiado de estos productos ya no tiene el mismo sentido que antes.

En efecto, se ha introducido como norma general la posibilidad de disponer anticipadamente del importe de las aportaciones y su rentabilidad (derechos consolidados) a planes de pensiones del sistema individual o asociado que tengan una antigüedad de al menos 10 años (antes los supuestos de disposición anticipada de los fondos se limitaba a las excepciones previstas legalmente como fallecimiento, desempleo de larga duración o enfermedad grave). En esencia, el legislador ofrece a los partícipes la posibilidad de retirar los fondos invertidos antes de tiempo y destinarlos a los fines que estos estimen oportunos. La retirada anticipada de fondos desvirtúa la naturaleza jurídica del ahorro en pensiones privadas⁴⁶, cuyo objetivo es complementar la prestación pública de jubilación que es vitalicia, ya que difícilmente va a cumplir su misión si el ahorro se saca de la hucha antes del momento de la jubilación. Cabe destacar, no obstante, que el rescate de los derechos económicos a los

44. BADÁS CEREZO, J., MARCO SANJUAN, J., *La nueva Ley de IRPF*, 4ª edición, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2006, p. 428 (Financiero)

45. Apunte señalado en Alfíl abogados «A vueltas con los planes de pensiones».

46. Comisiones Obreras. «Información Colectivo de Prejubilados: Reforma Fiscal. Nueva Ley del IRPF». *Boletín Informativo*, no. 86, 2015.

10 años está condicionado a la devolución de las deducciones del IRPF obtenidas por las aportaciones realizadas y recuperadas antes de la jubilación.

La recepción de esta medida de liquidez por parte del sector asegurador ha sido positiva puesto que el sector ya venía diciendo que la nota de iliquidez característica de los planes de pensiones representaba un considerable inconveniente para el desarrollo de la previsión social voluntaria en España. Además, con esta medida los planes lograrán aumentar su capacidad de competir con otros productos líquidos, algo que evidentemente tienen muy presente las entidades del sector⁴⁷.

El otro cambio que ha producido mucho revuelo en el sector de las aseguradoras y mutualidades de previsión social, son las reducciones de los límites máximos de aportación anuales deducibles fiscalmente de la base imponible del IRPF, que pasó de los 10.000 y 12.500 euros anuales (para mayores de 50 años) a 8.000 euros anuales. Esta medida no ha gustado nada al sector, evidentemente por que los beneficios fiscales de los planes de pensiones son su principal atractivo comercial. Así, la Mutualidad de la Abogacía por ejemplo, ya mostraba su desacuerdo a la reducción del límite máximo cuando el texto de Proyecto de Ley (que fue aprobado por el Consejo de Ministros del día 1 de agosto 2014) se encontraba todavía en fase de discusión parlamentaria en el Congreso de los Diputados. La Mutua criticó esta medida diciendo que la reforma estaba enviando un mensaje de desconfianza hacia la previsión social privada y que iba a dificultar una de las vías más lógicas y principales para el ahorro complementario de cara al retiro⁴⁸.

Asimismo, la Asociación Española de Asesores Fiscales (Aedaf) se unió a la opinión de la mayor parte de los especialistas del sector:

«Aunque el tratamiento previsto a estas reducciones trata de aproximarse al otorgado a estos productos en otros países de nuestro entorno y tiene en consideración el volumen de aportaciones medias de los contribuyentes, consideramos la adopción de esta medida ciertamente controvertida, teniendo en cuenta las alarmas sobre la sostenibilidad del sistema público de pensiones, además de ser una medida que penaliza el ahorro y la inversión».

Y es que la razón detrás de dicha reducción es que en España el ahorro a largo plazo no es muy frecuente, entre otras cosas porque la coyuntura económica ha reducido en cierto grado la capacidad de ahorro de las familias, y la media de aportaciones de las personas que sí ahorran está muy por debajo de los 8.000 euros anuales en productos de previsión social complementaria.

Finalmente, el nuevo instrumento de ahorro «Plan de Ahorro a Largo Plazo», creado para inversores pequeños, que permite al inversor declarar exentos los rendimientos generados por la cuenta de depósito o el seguro de vida a través del cual se instrumenta dicho ahorro (siempre que se aporten cantidades iguales o inferiores a 5.000 euros anuales durante un plazo de al menos 5 años y se cumplan el resto

47. DEL POZO, E., «Tres jarras de agua fría para el ahorro en jubilaciones privadas», *Expansión*, 8 de Julio 2014.

48. Texto completo disponible en la Revista Mutualidad de la Abogacía, no. 86, Abril 2015.

de requisitos exigidos por la Ley) ha sido recibido positivamente. Sin embargo, este instrumento de ahorro, junto con las nuevas medidas de liquidez y reducción de las aportaciones máximas deducibles, tiene dudosa efectividad para el fin de generar una pensión privada para la jubilación. Además se ha reducido de 10 a 5 años la duración de los PIAS para que sus rentas generadas estén exentas de tributación.

3.4. Breve referencia a la rentabilidad financiera efectiva de los fondos de pensiones

El estudio dirigido por FERNÁNDEZ, Pablo⁴⁹, profesor del IESE, junto con su equipo, analiza la rentabilidad de los Fondos de Pensiones en España durante el periodo de diciembre 1999 a diciembre 2014. Durante este periodo la rentabilidad media anual de los fondos ha sido un 1,2% frente a la rentabilidad media de 3,28% del IBEX 35 y la de los bonos del Estado a 15 años fue 5,83%. Los fondos de pensiones en España tenían en diciembre de 2014 unos 7,8 millones de partícipes y un patrimonio de 63.930 millones de euros (0,64% del PIB, un volumen muy bajo en comparación con otros países).

En este estudio se analiza la rentabilidad para los partícipes de los fondos de pensiones en los últimos 15 años y se concluye que solo 21 fondos de los 313 analizados superaron la rentabilidad del IBEX 35, 1 fondo superó la rentabilidad de los bonos de Estado a 15 años y 58 fondos tuvieron rentabilidad promedio negativa. Por otro lado, se aprecia que no existe una correlación positiva entre el tamaño (patrimonio) de los fondos y la rentabilidad; es decir, en términos comparativos, los mayores fondos de pensiones a menudo son los que proporcionan peores rentabilidades a los inversores a pesar de que son estos fondos los que mayor publicidad se dan a sí mismos sobre las «buenas» rentabilidades que ofrecen.

El estudio incluye un interesante experimento que compara la rentabilidad obtenida por escolares y la rentabilidad de los fondos de pensiones. Los resultados de este experimento permiten apreciar que la rentabilidad promedio conseguida por los alumnos del colegio (105%) es superior a la conseguida por los fondos de pensiones (34%) y de inversión (71%). El experimento permite demostrar:

«que muchos inversores individuales pueden tener acceso a mejores rentabilidades que invirtiendo a través de un fondo de inversión o de pensiones; tan solo tienen que invertir la misma cantidad y aleatoriamente en varias empresas. Si un gestor fuese realmente un «experto» invertiría su propio dinero y se convertiría en millonario en vez de tener que soportar sus duras condiciones de trabajo».

En las conclusiones del estudio se hace referencia al hecho de que el resultado global de los fondos no justifica en absoluto la discriminación fiscal a favor de los mismos ya que en numerosos casos los inversores en fondos de pensiones perdieron,

49. FERNÁNDEZ, Pablo. «Rentabilidad de los Fondos de Pensiones en España. 1999-2014». IESE. Madrid, 27 de febrero 2015. Artículo íntegro disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2571287.

en menos de 5 años, la ventaja que suponía la desgravación fiscal que les regaló el Estado, para inducirles a invertir en dichos fondos (vía comisiones e ineficiencias en inversión y gestión) respecto a inversiones alternativas en bolsa, deuda pública o participaciones en fondos de inversión (que no llevan consigo el beneficio fiscal). Por esto, los autores del estudio llegan a la conclusión de que, en todo caso, el Estado podría «animar» a invertir en algunos (pocos) fondos de pensiones pero no indiscriminadamente en cualquier fondo de pensiones.

En palabras de FERNÁNDEZ, cuando un inversor entrega su dinero en una gestora de fondos para que se lo gestione, espera que obtenga una rentabilidad superior a la que puede obtener él sin conocimientos especiales. Y es por ello que el inversor está dispuesto a pagar una comisión anual alta. Sin embargo, los datos indican que pocos gestores se merecen las comisiones que cobran (de hecho, como se ha mencionado en epígrafes anteriores el Gobierno ha reducido las comisiones totales desde el 2,5% a un máximo de 1,75%).

Por lo tanto, de alguna manera, las gestoras de fondos y planes de pensiones discriminan en contra del ahorro-previsión, un ahorro que consideran cautivo, aunque, en principio, puede movilizarse a otras gestoras. La falta de cultura financiera en nuestro país es la causa del estado de cosas. Las aportaciones a los planes de pensiones se dejan en el olvido y a la hora de la jubilación es cuando se observa que su rentabilidad ha sido muy baja.

3.5. Resumen y conclusiones del segundo punto

En esta segunda parte del trabajo se ha descrito el tercer pilar del sistema global de pensiones en España que hace referencia a las pensiones privadas individuales (el primero son las pensiones públicas; el segundo son las pensiones de empleo promovidas por las empresas como salario diferido, con ventajas fiscales también, pero que quedan fuera del objeto de este estudio; su volumen e importancia en España es bajo y está disminuyendo).

En la exposición de motivos de la nueva Ley 26/2014 del IRPF se justifican incentivos fiscales (con deducciones en la base imponible, o exenciones de tributación de rentas mobiliarias) y se da por entendido que la promoción de este ahorro privado a largo plazo es un bien público. La idea es que hoy se paguen menos impuestos en el IRPF por renta salarial o de capital (intereses) y se cree un salario o renta diferida que sí pagará impuestos por IRPF al unirse a la pensión pública. En efecto, la pensión (pública más la privada) puede considerarse un salario de pensionistas que paga impuestos de IRPF igual que cualquier renta salarial.

Se han analizado los cambios que la Ley 26/2014 del IRPF (con efecto a partir del 1 de enero 2015) ha introducido en la regulación de los Planes y Fondos de pensiones y en los productos de previsión social complementaria. Con la entrada en vigor de esta Ley como principales novedades se rebaja el incentivo fiscal máximo (reducción de la base imponible de sólo 8.000 euros frente a los 10.000 y 12.500 con anterioridad), se hace más líquido el ahorro-previsión a 10 años vista (desdibujando el concepto de renta diferida) y se crea el llamado «Plan de Ahorro 5» (también de dudosa efectividad para el fin de generar una pensión privada para la jubilación) a la

vez que se mantiene la ventaja fiscal de los PIAS haciéndolos líquidos a los 5 años (antes eran 10 años).

Actores importantes en este campo como la Mutua de la Abogacía han valorado de forma negativa los cambios en los incentivos fiscales del ahorro para la jubilación de los planes de pensiones, al tiempo que ven positivamente la nueva liquidez de los productos de ahorro-previsión, ya que les permiten competir con productos financieros de ahorro líquidos. Bien es cierto que la Ley ha rebajado los tipos generales y de ahorro del IRPF, lo que permite compensar, en parte, la rebaja del montante de aportaciones a los fondos de pensiones.

Se ha indicado que la reciente bajada legal de las comisiones máximas, gracias al Real Decreto 681/2014, de 1 de agosto, va en la buena dirección puesto que las comisiones y gastos anuales que cargan las gestoras y depositarios a los partícipes tienen un impacto significativo en la rentabilidad financiera de los fondos. Se ha de velar también por una competencia sana entre los promotores de fondos de pensiones, porque aunque el partícipe es libre de cambiarse de fondo, la iliquidez del ahorro jubilación puede crear el síndrome del ahorrador/cliente cautivo.

Por último, el estudio que analiza la rentabilidad de los fondos de pensiones llega a resultados verdaderamente desalentadores ya que en él se concluye que en 5 años la voracidad de las comisiones cargadas al partícipe y una rentabilidad financiera obtenida por los gestores por debajo de la tasa de inflación hacen que muchos de estos fondos privados para pensiones mengüen en lugar de crecer. Se concluye que quizás la política pública de promoción de estas inversiones debería ser menos generalista y aconsejar mejor al ahorrador sobre los fondos con rentabilidades bajas y comisiones altas.

IV. CONCLUSIONES

El problema de la no sostenibilidad a largo plazo del gasto público en pensiones y otros gastos sociales se ha venido señalando desde hace tiempo como un problema importante al observar la inversión de la pirámide demográfica española. El problema se ha acentuado ahora, después de 7 años de crisis económica, debido a una perspectiva de crecimiento muy bajo para el futuro y una tasa de paro muy elevada (entorno al 22%).

Según el Instituto Nacional de Estadística, al terminar 2014 había en España 9,2 millones de pensiones, a la vez que 4,6 millones de parados y 16,5 millones de cotizantes. Esto implica que hay en España una tasa de dependencia de dos cotizantes por cada pensión. A la vez nuestra deuda pública es hoy casi el 100% de nuestro PIB (y la deuda son impuestos futuros). Esa elevada deuda pública quiere decir que será más difícil encontrar recursos para pagar las futuras pensiones públicas.

Junto con los gastos sociales en sanidad y educación, que al menos habrá que mantener, y los gastos en dependencia que han de aumentar en España (ya que son muy bajos comparados con la media de la UE) es lógico que se haya planteado la dificultad de sostener el nivel actual de las pensiones públicas.

En respuesta a este problema de insostenibilidad del sistema de la SS, tanto el PSOE en 2011, como el PP en 2013, han tratado de seguir las recomendaciones de

los organismos internacionales como la Comisión Europea, la OCDE y el FMI, aprobando cambios legislativos sobre las pensiones públicas que, según expertos, han permitido contener el nivel de gasto público en pensiones y han logrado mejorar la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

Sin embargo estos cambios legislativos, que han logrado cumplir con el objetivo de estabilizar el gasto público destinado a las pensiones, han tenido un efecto secundario: la cuantía de las pensiones públicas se ha vuelto insuficiente.

El incremento legal de la edad de jubilación y del periodo de cotización, por un lado, y el ajuste anual de las pensiones en función del nuevo índice de revalorización de las pensiones (y no del IPC como hasta entonces) por el otro, junto con el ajuste del factor de sostenibilidad y el ajuste por el incremento en los años de la expectativa de vida, dan lugar a predecir que la tasa de reposición de las pensiones (porcentaje de la pensión media sobre el salario medio) bajará en los próximos años de más del 70% actual a menos del 50% en 2040. Esto quiere decir que las pensiones públicas pueden no cubrir las necesidades mínimas vitales de los jubilados, y éstos dejarán de ser en muchos casos el apoyo financiero de sus hijos y nietos, como está sucediendo en estos años de crisis en España.

Para paliar el problema de unas pensiones públicas de un nivel insuficiente en el futuro, desde 1987 se ha incentivado fiscalmente el ahorro privado para la jubilación en España, constituyéndose planes y fondos de pensiones.

De lo expuesto en la segunda parte del trabajo, que ha tratado de valorar las reformas recientes de la Ley 26/2014 del IRPF, se concluye que los cambios no parece que vayan a ser muy eficaces en conseguir el fin último de un ahorro privado mantenido hasta la jubilación.

Con el cambio normativo se pretende incentivar el ahorro privado a largo plazo a través de fórmulas que permiten al partícipe disponer en forma de capital dicho ahorro a los diez años, pues parece que el bloqueo de estos fondos, se dice, es el responsable del escaso desarrollo cuantitativo del ahorro-previsión. Sin embargo, se distorsiona el objetivo de perseguir el bien público consistente en fomentar el ahorro complementario para la jubilación si el ahorro privado a largo plazo se saca antes de tiempo y se utiliza para otros fines distintos a los de la jubilación. Otra indicación de que el legislador ha distorsionado en cierto modo el objetivo del ahorro-previsión es que se reduce de 10 a 5 años el período en que se pueden hacer líquidos los Planes Individuales de Ahorro Sistemático (PIAS). En línea con este pensamiento, también se ha creado como nuevo instrumento de ahorro a medio plazo (5 años) dirigido a pequeños inversores, el llamado «Plan de ahorro 5», cuya especialidad radica en la exención fiscal de hasta 5.000 euros anuales en concepto de capital mobiliario generados por el seguro de vida o cuenta de depósito.

Cabe valorar de una manera más positiva, la exención de hasta los 240.000 euros de la transmisión de activos, con la obligación de constituir una renta vitalicia (si bien esto solo se aplica para personas a partir de 65 años de edad). Por último, también es positiva la reducción a 8.000 euros del montante que puede deducirse de la base imponible en el IRPF (en línea con la opinión de la OCDE de reducir estos montantes susceptibles de deducción) ya que se han bajado los tipos impositivos de la renta de las personas físicas y los tipos que gravan los rendimientos del ahorro.

Más ahorro-previsión a largo plazo es muy conveniente desde el punto de vista social y económico pero, aunque la máxima prioridad sigue siendo reforzar el sistema público de Seguridad Social, hay margen para mejorar los incentivos públicos y privados.

Se concluye así que hay que fomentar el ahorro a largo plazo para la jubilación y que ese ahorro hay que invertirlo bien para completar la exigua pensión pública que se va a recibir después de muchos años de cotización y a edad muy avanzada. Sin embargo, se podría poner en duda que el mejor método sea siempre acogerse a los beneficios fiscales de los fondos y planes de pensiones y de otros instrumentos de la llamada previsión social complementaria. El ahorro a largo plazo con beneficio fiscal puede tomarse cautivo por los gestores de estos fondos y la evidencia empírica muestra que su rentabilidad neta de comisiones, a menudo no supera la tasa de inflación o la mera rentabilidad de invertir directamente en deuda pública.

BIBLIOGRAFÍA

- ALFIL ABOGADOS. «Alfilabogados: a vueltas con los planes de pensiones». [online] Alfilabogados.blogspot.be. [Consulta: 07/09/2015] Disponible en: <http://alfilabogados.blogspot.be/2014/12/a-vueltas-sobre-los-planes-de-pensiones.html>.
- ÁLVAREZ GARCÍA, S., APARICIO PÉREZ, A., «Análisis de la Fiscalidad de los sistemas de Previsión Social». *Revista universitaria de ciencias del trabajo*, no. 11, 2010, p. 213-224.
- AYUSO, M., *et al.* «Sostenibilidad del sistema de pensiones en España desde la perspectiva de la Equidad y la Eficiencia». *Presupuesto y Gasto Público*, Vol. 71, no. 2, 2013, p. 193-204.
- BADÁS CEREZO, J., MARCO SANJUAN, J., *La nueva Ley de IRPF*, 4ª edición, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2006.
- BOADO-PENAS, M.C, LANTOT, G., *Impacto redistributivo y solvencia ante reformas en el sistema de pensiones español. Una aproximación a partir de la muestra continua de vidas laborales*, 2012. [Consulta:07/09/2015] Disponible en: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/174268.pdf>.
- Comisiones Obreras. «Información Colectivo de Prejubilados: Reforma Fiscal. Nueva Ley del IRPF». *Boletín Informativo*, no. 86, 2015.
- DEL POZO, E., «Tres jarras de agua fría para el ahorro en jubilaciones privadas». *Expansión*, 8 de Julio 2014. [Consulta:07/09/2015] Disponible en: <http://www.expansion.com/2014/07/08/economia/1404845487.html>.
- Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission. «Identifying fiscal sustainability challenges in the areas of pension, health care and long-term care policies». Octubre 2014 [Consulta:07/09/2015] Disponible en: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp201_en.pdf.
- Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. «World Population Prospects: The 2012 Revision». Nueva York, 2013. [Consulta:07/09/2015] Disponible en: http://esa.un.org/wpp/Documentation/pdf/WPP2012_HIGHLIGHTS.pdf

- Economic Policy Committee. «AWG 2014 Projection exercise (2010-2060) Spain». 9 de abril 2014.
- Economic Policy Committee. «Peer Review of Major Pension Reform: EPC Opinion on Spain». Bruselas, Abril 2014.
- Economic Policy Committee. «Pension Reform in Spain: Review by the Maltese Delegation». 7 de abril 2014.
- European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. «Identifying fiscal sustainability challenges in the areas of pension, health care and long-term care policies». Brussels, October 2014. [Consulta:07/09/2015] Disponible en: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp201_en.pdf.
- FERNÁNDEZ, P., «Rentabilidad de los Fondos de Pensiones en España. 1999-2014». IESE. Madrid, 27 de febrero 2015. [Consulta:07/09/2015] Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2571287.
- «3 artículos cortos sobre Finanzas y Sensatez: Ocúpate ya de tu pensión porque...» IESE. Madrid, 1 de julio 2015. [Consulta:07/09/2015] Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625481
- «Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones». Madrid, 7 de junio 2013. [Consulta:07/09/2015] Disponible en: http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/groups/public/documents/rev_anexo/rev_032187.pdf.
- MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R., «Evaluación del tercer pilar del sistema de pensiones: Determinantes de las aportaciones voluntarias y sus efectos sobre el ahorro de las familias». [Proyecto de Investigación] [Consulta:07/09/2015] Disponible en: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/143937.pdf>.
- Programa Nacional de Reformas de España, 2013.[Consulta:07/09/2015] Disponible en: http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/debes_saber/pnr/PNREspanya2013.pdf.
- Revista Mutualidad de la Abogacía, no. 85, Febrero 2015.[Consulta:07/09/2015] Disponible en: https://www.mutualidadabogacia.com/Archivo/Revistas/REVISTA_85_Febrero15.aspx.
- Revista Mutualidad de la Abogacía, no. 86, Abril 2015 [Consulta:07/09/2015] Disponible en: <https://www.mutualidadabogacia.com/Archivo/Revistas/Mutualidad86.aspx>.
- Varios. *Memento Fiscal 2015*, 1ª edición, Editorial Francis Lefebvre, 2015.