



Apuntes

Comentario al proyecto de ley para el impulso de los planes de pensiones de empleo

ÁNGEL DE LA FUENTE

Apuntes 2022/06

Marzo de 2022

fedea

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

Comentario al proyecto de ley para el impulso de los planes de pensiones de empleo

**Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)*
Marzo de 2022**

Una vez aprobada la primera fase de la reforma del sistema público de pensiones a finales de 2021, la actividad legislativa en este ámbito ha pasado a centrarse en los sistemas de previsión social complementaria. Siguiendo el calendario de reformas establecido en el Plan de Recuperación, a finales de febrero el Gobierno remitió al Congreso un proyecto de ley para el impulso de los planes de pensiones de empleo (BOCG-C, 2022). El texto modifica la actual ley reguladora de los fondos y planes de pensiones y la ley del IRPF para crear una nueva categoría de fondos y planes de pensiones de empleo, dotada de una regulación específica en algunos aspectos, que se espera ayude a extender la cobertura de la protección social complementaria a través de la negociación colectiva.

Aunque el objetivo de reforzar el segundo pilar del sistema de pensiones, poco desarrollado en nuestro país, es ciertamente loable, la estrategia adoptada para conseguirlo resulta cuando menos cuestionable. Se ha optado, en particular, por reforzar los planes de pensiones de empleo a expensas de los planes individuales, concentrando en los primeros los incentivos fiscales al ahorro previsional en detrimento de los segundos. En esta nota se argumenta que la asimetría de trato entre ambos tipos de planes plantea serios problemas, supone una inequidad regulatoria y fiscal y no está claro que aporte grandes beneficios, por lo que convendría corregir el tiro y dar un tratamiento más equilibrado a dos instrumentos complementarios que siguen siendo necesarios para cubrir distintos segmentos de la población. Por otra parte, la norma concentra un excesivo poder sobre los planes de pensiones de promoción pública en manos de dos comisiones dominadas por el Gobierno y con un mandato poco claro en materia de criterios de inversión, lo que podría dar lugar a un cierto intervencionismo político en la asignación de un componente potencialmente importante de los flujos de ahorro que sería muy poco recomendable.

El Recuadro 1 resume las principales disposiciones del Proyecto de Ley. Los nuevos instrumentos que el texto propone introducir son los llamados *fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos* (FPEPPA) y los *planes de pensiones de empleo simplificados* (PPES), que se integrarían en tales fondos. Una de las principales diferencias con los fondos y planes ya existentes es el elevado peso del Gobierno, y especialmente del Ministerio de Inclusión y Seguridad Social, en la comisión (única) de control de tales fondos, en la que también estarían presentes los principales sindicatos y organizaciones patronales. Otra diferencia llamativa es la ampliación de las variables a considerar en la selección de las inversiones de tales fondos. Además del riesgo y la rentabilidad ya recogidos en la normativa general (art. 16.1 de la ley de fondos y planes de inversión, BOE, 2022), en los FPEPPA ha de tenerse en cuenta también el impacto social y medioambiental de las inversiones y su posible

* Agradezco los comentarios y sugerencias de Rafael Doménech y Benito Arruñada.

Recuadro 1: Principales disposiciones del Proyecto de ley

- Se crean los *fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos* (FPEPPA). Tendrán esta consideración los fondos de empleo promovidos por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a través de la Comisión Promotora y de Seguimiento que la propia ley crea a tal efecto.
 - Esta comisión estará integrada por nueve miembros, funcionarios de carrera, cinco de ellos designados por el Ministerio de Inclusión y Seguridad Social y uno más por cada uno de los siguientes ministerios: Trabajo, Hacienda, Economía y Transición Ecológica. Entre otras funciones, la comisión seleccionará, mediante un procedimiento abierto y competitivo, a las entidades gestoras y depositarias de los fondos, establecerá el marco de su estrategia de inversión y nombrará a los miembros de la Comisión de Control Especial, que también será única para todos los FPEPPA.
 - La comisión de control tendrá 13 miembros, cuatro de ellos a propuesta de los sindicatos, otros cuatro a propuesta de las patronales y cinco a propuesta del Ministerio de Inclusión y Seguridad Social. Entre otras cosas, esta comisión supervisará la actuación de los FPEPPA, aprobará sus cuentas, nombrará a los encargados de elaborar el informe de auditoría y fijará los principios de la política de inversión.
 - La ley establece que los activos de estos fondos serán invertidos “exclusivamente en interés de las personas partícipes y beneficiarias tomando en consideración la rentabilidad, el riesgo y el impacto social y medioambiental de las inversiones”, teniendo en cuenta, entre otras cosas, “el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.” (art. 60.3).
 - Podrán integrarse en los FPEPPA los planes de empleo simplificados, de los que se hablará seguidamente, y los planes de empleo ya existentes, siempre que sean de aportación definida para la contingencia de jubilación.
 - Se crean también los *planes de pensiones de empleo simplificados* (PPES). Estos planes pueden ser promovidos por: i) las empresas incluidas en convenios sectoriales, ii) las administraciones públicas, incluyendo las locales, y sus entidades u organismos públicos dependientes y iii) las sociedades cooperativas o laborales o sus organizaciones representativas, siempre para instrumentar compromisos de pensiones a favor de sus trabajadores. Se contemplan también los planes de pensiones de trabajadores autónomos, que podrán ser promovidos por asociaciones de tales trabajadores, colegios profesionales, sindicatos o mutualidades de provisión social. Los autónomos podrán adherirse al plan sectorial que les corresponda por razón de su actividad y no se les exigirá la condición previa de asociado si desean adscribirse a un plan promovido por una asociación de autónomos. Los PPES tendrán que ser de aportación definida para la contingencia de jubilación y sus prestaciones se recibirán en forma de renta salvo en casos excepcionales.
 - *Beneficios fiscales.* Con carácter general, el proyecto de ley fija en 1.500 euros la cuantía máxima anual de las aportaciones a planes de pensiones de cualquier tipo (sumando aportaciones individuales y contribuciones empresariales, en su caso). En el caso de los planes de empleo, sin embargo, este límite se incrementa en 8.500 euros anuales siempre que el incremento de las aportaciones por encima de 1.500 euros provenga de contribuciones empresariales y de aportaciones del trabajador que cumplan determinadas condiciones. En particular, su cuantía deberá ser igual o inferior al resultado de multiplicar la citada contribución empresarial por un coeficiente que se va reduciendo por tramos con la cuantía de esa contribución, desde 2,5 para contribuciones empresariales de hasta 500 euros hasta 1,0 para las que exceden los 1.500 euros, siempre que los ingresos salariales brutos del trabajador no excedan los 60.000 euros, en cuyo caso el coeficiente será siempre 1,0. El límite máximo anual de aportaciones así calculado se aplica también a las reducciones de la base liquidable del IRPF por aportaciones a sistemas de previsión social. Por otra parte, las aportaciones de las empresas a los planes de empleo no cotizarán a la Seguridad Social, con un límite de 1.380 euros anuales. (Disposición final cuarta, pero parece contener una errata, la frase está incompleta).
-

efecto sobre el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (art. 60.3). La combinación de ambos factores podría introducir distorsiones políticas en la asignación del ahorro canalizado a través de los fondos de promoción pública, lo que entre otras cosas tendería a comprometer su rentabilidad ajustada por riesgo, trasladando así a los partícipes y beneficiarios de los planes integrados en ellos parte de los costes de perseguir ciertos objetivos de política que deberían financiarse por otras vías.

El otro gran problema que plantea el proyecto de ley es que podría dejar desprotegida a una parte potencialmente importante de la población, que quedaría sin acceso a instrumentos competitivos de ahorro previsional, al menos durante algunos años, mientras el sistema de empleo se extiende y se perfecciona su regulación. En principio, el texto busca justamente lo contrario, incluyendo entre sus objetivos centrales el de ampliar la cobertura de la previsión social complementaria “a colectivos de trabajadores sin planes de pensiones de empleo en sus empresas o autónomos” (BOCG-C, 2022, p. 4). En su redacción actual, sin embargo, el proyecto podría tener el efecto contrario, especialmente en el caso de los trabajadores asalariados puesto que nada garantiza que sus empresas pasen a estar cubiertas en un tiempo razonable por planes de pensiones de empleo, de promoción pública o no, y mientras tanto ven muy limitada su capacidad de ahorro a través de planes individuales. Lo mismo podría suceder con los autónomos, si bien en este caso el texto incluye algunas provisiones específicas que tienden a hacerlo algo menos probable (véase el penúltimo párrafo del Recuadro).

Dada la importante diferencia de tratamiento fiscal entre los planes de empleo y los personales, la posible falta de acceso a los primeros de parte de la población constituiría una discriminación injustificada y preocupante. Una posible forma de evitar tal discriminación sería permitir el acceso directo de los asalariados no cubiertos por planes de empresa a algún tipo de *plan escoba* de promoción pública que se asimilaría a los de empleo a efectos fiscales (cosa que no está en el proyecto de ley). Sin embargo, esto no sería suficiente porque la redacción actual de la norma (art. 74.4 y Disposición Final primera) implica que, en ausencia de una contribución empresarial que en este caso no existiría, el tope máximo a las aportaciones individuales por encima de 1.500 euros sería cero y por tanto no cabría una reducción adicional de la base liquidable del IRPF en relación con los actuales planes individuales. Lo más lógico sería, por tanto, dar a los planes individuales el mismo tratamiento fiscal que a los de empresa, de forma que todos los trabajadores tuvieran acceso a oportunidades similares de cara al ahorro para la jubilación.

Aunque la exposición de motivos del proyecto de ley no lo recoge explícitamente, uno de los argumentos empleados por el Ministerio de Inclusión y Seguridad Social para justificar la drástica reducción de los beneficios fiscales otorgados a las aportaciones a planes individuales de pensiones es el carácter regresivo de tales beneficios, dado que las aportaciones tienden a concentrarse en los segmentos de mayor renta (DSCD, 2020). Es muy discutible que esto sea razón suficiente para reducir de 8.000 a 1.500 euros la deducción máxima por aportaciones a planes de pensiones individuales, pero si lo fuera no se entiende por qué la misma lógica no se aplicaría en el caso de los planes de empleo, cuyo tope máximo no sólo no se reduce, sino que se aumenta hasta los 10.000 euros. En contra de lo que se afirma en la exposición de motivos del proyecto de ley (p. 4), no hay nada en el mismo que beneficie especialmente el ahorro de las rentas medias y bajas o ayude a incorporar a los jóvenes “de manera más eficaz.” La única disposición que podría considerarse un estímulo al ahorro de las rentas bajas es la que permite realizar y desgravar aportaciones personales superiores a las de la empresa para las rentas

salariales menores de 60.000 euros y contribuciones empresariales inferiores a 1.500 euros, pero las mismas aportaciones podrían haberse hecho también, con un ahorro fiscal similar, en los planes individuales con la normativa anterior.

El otro argumento del Ministerio, que sí recoge la exposición de motivos del proyecto de ley, es que los planes de empresa tienden a tener un tamaño mayor que los individuales, por lo que pueden acceder a economías de escala que tienden a traducirse en comisiones más reducidas. Podría ser, pero una vez más, no está claro que esto sea una razón suficiente para justificar la enorme asimetría que se introduce entre ambos tipos de planes, o que no haya formas alternativas de aumentar la presión competitiva sobre los planes individuales para reducir sus comisiones. Una posibilidad sería facilitar la movilidad sin penalización fiscal entre planes de pensiones e instrumentos alternativos de inversión, como fondos de inversión, acciones o cuentas remuneradas, siempre que el ahorro se mantenga dentro del perímetro de una cuenta paraguas de ahorro previsional. El objetivo debería ser que cualquier persona fuera indiferente entre ahorrar un euro adicional en un plan de empleo, un plan individual u otra alternativa de inversión, asegurando la neutralidad regulatoria y fiscal. En estas condiciones, la competencia entre ambos tipos de planes y otras opciones aseguraría que las diferencias en costes sólo estarían justificadas por diferencias en rentabilidades, por la capacidad de elegir la composición de la cartera de activos en función de los perfiles de riesgo o por el asesoramiento personalizado.

Referencias

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2022). Proyecto de Ley de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre. Serie A: Proyectos de Ley, no. 93-1, 4 de marzo de 2022.

https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=121%2F000093

Boletín Oficial del Estado (BOE, 2022). 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. (Versión actualizada el 29/12/2021).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-24252>

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD, 2020). Comparecencia del Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Comisiones de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. XIV Legislatura, no. 137, 9 de septiembre de 2020.

<http://www.congreso.es/publicoficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-137.PDF>