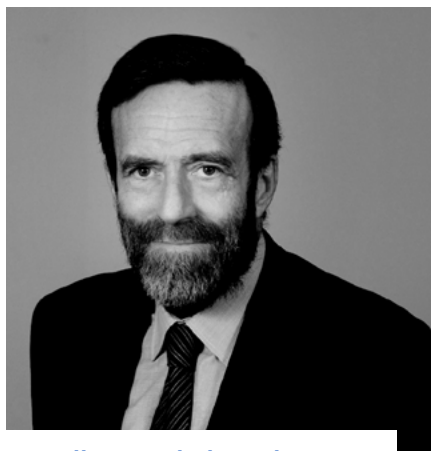


Reunión Foro de Expertos Junio 2026

Análisis de la situación de la previsión social complementaria tras los últimos cambios realizados.

El Foro de Expertos del Instituto Santalucía



Guillermo de la Dehesa
Presidente Honorífico



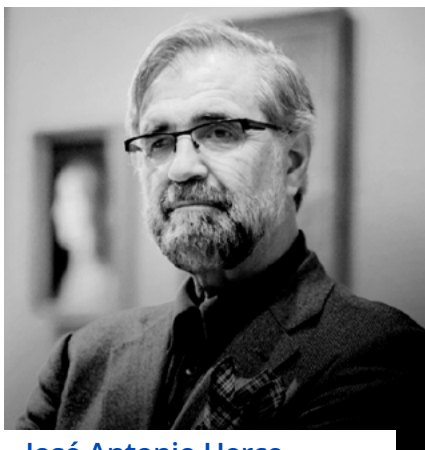
José Ignacio Conde-Ruiz
Presidente del Foro de Expertos.
Catedrático en la Universidad
Complutense y Subdirector de FEDEA



Rafael Doménech
Responsable de análisis económico
de BBVA research



Ángel de la Fuente
Director de FEDEA e Investigador del
Instituto de Análisis Económico del CSIC



José Antonio Herce
Socio Fundador de LoRIS



Mercedes Varcárcel
CEO Spain NAB



Josefa Ros
Profesora ayudante Doctor en
universidad Complutense. Presidenta
de la Internacional Society of Boredom
Studies.



Judit Vall
Profesora asociada del Departamento
Economía en la Universidad de Barcelona.
Catedrática de Economía Aplicada.

La previsión social complementaria es un elemento clave para la sostenibilidad del sistema de pensiones porque permite repartir el esfuerzo entre el pilar público y el ahorro privado y ocupacional, reduciendo la presión financiera sobre la Seguridad Social y mejorando la suficiencia de las prestaciones futuras. En un contexto de creciente longevidad y baja natalidad y, por tanto, envejecimiento acelerado, el desarrollo de planes de empleo y de instrumentos de ahorro personal a largo plazo refuerza la capacidad del sistema en su conjunto para garantizar niveles de renta adecuados en la jubilación, diversificando las fuentes de ingresos y haciendo el modelo más resistente ante los desafíos demográficos y económicos.

El Foro de Expertos del Instituto Santalucía se ha posicionado de forma favorable a potenciar la previsión social complementaria, actualizando, armonizando y mejorando los actuales incentivos fiscales para el ahorro de previsión a largo plazo de manera neutral entre distintos vehículos de ahorro y en línea con las mejores experiencias internacionales.

Para valorar la situación actual de la Previsión Social Complementaria (PSC), resulta útil recordar la secuencia de cambios introducidos en estos últimos años:

- 01** En 2019, la AIReF analizó el funcionamiento de los incentivos fiscales al ahorro individual para la jubilación en el marco del Spending Review 2018–2021. Sus conclusiones apuntaban a que el principal incentivo vigente —la reducción en la base imponible del IRPF por aportaciones a planes individuales de hasta 8.000 euros— no fomentaba el ahorro previsional de forma generalizada. Como consecuencia, el Gobierno redujo el límite a 2.000 euros desde el 1 de enero de 2021 y, posteriormente, a 1.500 euros en 2022, cuantía que se mantiene en la actualidad.
- 02** En las recomendaciones del Pacto de Toledo, aprobadas el 19 de noviembre de 2020, los sistemas complementarios se abordan en la Recomendación 16, “Los sistemas complementarios”. Se subraya que estos deben reforzar, y no sustituir, a las pensiones públicas; se insta a impulsar la previsión social complementaria ligada a la negociación colectiva y se reclama un marco fiscal más adecuado, así como una mejora en la información y la transparencia para los partícipes.
- 03** En 2021, el Componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia destaca que, junto al refuerzo del sistema público, es necesario desplegar sistemas

complementarios en el ámbito empresarial y profesional mediante una reforma específica para impulsar los planes de empleo. La reforma C30.R5 prevé un nuevo marco jurídico para estos sistemas, con objetivos muy ambiciosos: pasar de unos dos millones de trabajadores cubiertos a trece millones en 2030; alcanzar, en el largo plazo, al 80 % de la población ocupada; y elevar los activos bajo gestión desde menos del 3 % del PIB hasta en torno al 9 % al final de esta década, el 18 % en 2040 y el 31 % en 2050, convirtiendo estos fondos en una fuente clave de financiación privada para la transición energética y digital.

04 Esta reforma se materializa con la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, que introduce un nuevo marco jurídico para fortalecer la previsión social complementaria. Entre sus principales novedades figuran la creación de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública, la regulación de los planes de pensiones de empleo simplificados y el refuerzo de los mecanismos de adhesión para empresas, pymes, autónomos y trabajadores, completados después por normas reglamentarias y fiscales que pretenden desplegar el segundo pilar. Así se corrige, al menos en parte, la desprotección de los trabajadores autónomos, quienes pueden adherirse a los planes simplificados sectoriales o asociativos, recuperando, inexplicablemente parte de la deducción previa a 2021, si bien lejos de la permitida a los asalariados.

05 La propia Ley 12/2022 prevé que la AIReF evalúe, aproximadamente tres años después de su entrada en vigor, la eficacia de los nuevos incentivos y del marco creado para los planes de empleo. En este contexto, la AIReF ha señalado que en 2026 debe avanzar en dicha evaluación y presentar su plan de actuación al Gobierno, en el marco de sus trabajos sobre pensiones.

En este escenario, el Foro de Expertos del Instituto Santalucía quiere trasladar a la opinión pública su visión sobre la evolución de los cambios introducidos en los últimos años y formular propuestas de mejora para impulsar y consolidar los sistemas de previsión social complementaria.

Análisis de los cambios

- Aunque las reformas de los últimos años han permitido que, por primera vez, las aportaciones a planes de empleo superen a las de planes individuales, y han impulsado la creación de nuevos instrumentos como los planes de empleo simplificados

(algún gran plan sectorial y planes asociativos), estos avances siguen siendo muy modestos si se comparan con los objetivos de cobertura y volumen de ahorro comprometidos y con el esfuerzo fiscal y regulatorio realizado. El despliegue del segundo pilar progresa muy lentamente y sobre una base aún muy reducida de trabajadores cubiertos, mientras que la drástica reducción de incentivos al ahorro individual ha provocado una fuerte caída de las aportaciones sin un trasvase equivalente hacia los planes de empleo. Todo ello sugiere que el rediseño de incentivos y el diseño operativo de los nuevos esquemas no han sido suficientes para provocar un cambio de escala en la previsión social complementaria.

- Además, pese a que los fondos de pensiones de empleo de promoción pública están formalmente constituidos y registrados, su despliegue real es prácticamente inexistente: no integran planes efectivos ni canalizan patrimonio, quedando muy lejos de los objetivos de ahorro y cobertura que se les habían asignado. La creación de esta infraestructura legal y operativa no se ha traducido, por tanto, en una herramienta útil para canalizar la previsión social complementaria, lo que convierte a estos fondos en uno de los elementos más claramente fallidos de la reforma.

Propuestas de cambios

- **Mejora en la negociación colectiva**

La exposición de motivos de la Ley 12/2022 subraya que la negociación colectiva debe ser uno de los ejes para extender los planes de pensiones de empleo, especialmente entre trabajadores de pymes y de sectores sin tradición de previsión empresarial. Sin embargo, en la práctica se ha evidenciado una utilización muy insuficiente de esta palanca para impulsar la previsión social complementaria. El caso de la construcción se ha consolidado como buena práctica: la negociación sectorial ha articulado un plan de empleo obligatorio, sencillo y con reglas claras de aportación para empresas y trabajadores, vinculando parte de las subidas salariales al plan, utilizando un vehículo simplificado y común para todo el sector y contando con el respaldo activo de patronal y sindicatos. Ello ha permitido una rápida extensión de la cobertura y un volumen creciente de ahorro en poco tiempo, demostrando que, cuando la previsión social complementaria se integra de verdad en la negociación colectiva y en la política retributiva, los resultados son tangibles y escalables. No obstante, todavía no se vislumbran novedades en esta materia en los restantes sectores.

Como líneas de mejora, conviene vincular explícitamente los planes de empleo a la negociación salarial plurianual de ámbito estatal, ofrecer modelos tipo de convenio con cláusulas estándar de previsión social complementaria, reforzar los incentivos cuando el plan nazca de la negociación colectiva y proporcionar apoyo técnico y formativo a las mesas negociadoras para facilitar esquemas sencillos, escalables y asumibles para empresas y trabajadores.

- **Autoenrolment**

La solución que el Foro de Expertos considera óptima, alineada con las mejores prácticas internacionales, es introducir mecanismos de **autoenrolment** (adscripción automática) en los planes de empleo vinculados a la negociación colectiva, reforzada para que prevalezca el nivel estatal, con instancias de diálogo sectoriales, como es el caso de la Fundación Laboral de la Construcción, marco de diálogo bipartito que ha propiciado el éxito en este sector. En muchos países donde la previsión social complementaria se ha generalizado, el trabajador entra automáticamente en el plan y solo sale si expresa de forma activa su voluntad de no participar; este diseño aprovecha la inercia conductual, evita que la falta de información o la procrastinación frenen la adhesión y permite alcanzar coberturas altas en plazos relativamente cortos, pero claramente pautados por normas de auto-escalada previsibles a las que las empresas han tenido tiempo de adaptarse. Integrar el autoenrolment en los convenios — con contribuciones estándar de empresa y trabajador, y opciones de salida claras, pero no incentivadas— convertiría la previsión social complementaria española en la opción por defecto, reforzando el segundo pilar sin obligar legalmente a nadie, pero acercándose de facto a un modelo cuasi obligatorio muy eficaz para aumentar el ahorro previsional.

- **Mejora en la fiscalidad**

Los cambios fiscales introducidos en la última reforma se han quedado cortos para generar un verdadero impulso de la previsión social complementaria, por no decir que han sido contraproducentes. De cara al futuro, sería necesario reforzar de forma clara la ventaja fiscal aumentando de forma efectiva los límites de aportación deducible, mejorando el tratamiento en el Impuesto sobre Sociedades de las contribuciones empresariales y garantizando un marco estable al menos a medio plazo. Al mismo

tiempo, convendría revisar la tributación en el momento del cobro para suavizar el impacto fiscal (favoreciendo rentas frente a capitales), utilizando como ejemplo el País Vasco, donde las EPSV ofrecen un tratamiento fiscal más favorable cuando las prestaciones se perciben en forma de renta periódica.

En paralelo, hay que mencionar que la reducción de los incentivos fiscales a los planes individuales ha tenido un impacto directo y muy negativo sobre el volumen de aportaciones, que se ha desplomado en pocos años y ha dejado fuera del ahorro previsional a muchos partícipes que solo tenían acceso al tercer pilar. El recorte de los límites deducibles ha reducido de forma drástica el atractivo de estos productos sin que exista todavía una alternativa de empleo suficientemente desarrollada, generando un “vacío” de previsión complementaria para amplias capas de la población —trabajadores autónomos, en particular— que los nuevos planes simplificados no han resuelto del todo. Por ello, resulta necesario reabrir el debate sobre la mejora de la fiscalidad del ahorro individual a largo plazo, de forma coherente con el impulso al segundo pilar, evitando que la estrategia de reforzar los planes de empleo se traduzca, en la práctica, en una reducción neta del ahorro previsional agregado.

- **Mejora en la información**

En línea con las iniciativas europeas y las mejores prácticas internacionales, resulta necesario avanzar hacia una visión conjunta de las pensiones mediante el desarrollo de Sistemas de Seguimiento de Pensiones (PTS, Pension Tracking Systems, recomendados por EIOPIA) y hacia un estándar reforzado de información al partícipe: documentos simples y comparables sobre características, riesgos, costes y rentabilidades de los distintos productos integrados en el PTS (los tres pilares idealmente); proyecciones periódicas de pensión futura total; y una explicación clara y estable de las implicaciones fiscales de las aportaciones y del cobro que permita a los ciudadanos tomar decisiones informadas sobre su ahorro previsional.

- **Definir objetivos cuantitativos**

Incorporar objetivos cuantitativos claros para la previsión complementaria —por ejemplo, alcanzar en la jubilación un 20 % del último salario mediante el ahorro acu-

mulado en sistemas complementarios— refuerza la orientación a resultados y la rendición de cuentas del sistema, al tiempo que facilita la planificación financiera de trabajadores y empresas, permite priorizar medidas fiscales y de diseño de productos y alinea la información que ofrecen los Sistemas de Seguimiento de Pensiones (PTS, vid supra) y las entidades gestoras con lo que realmente importa al ciudadano: el nivel de ingresos que podrá mantener en la jubilación gracias a su ahorro previsional complementario. Este enfoque, habitual en el ámbito de las EPSV vascas, parte de la estimación de una tasa de reemplazo objetivo y del análisis de si las aportaciones, la rentabilidad esperada y el horizonte temporal permiten alcanzarla, identificando posibles brechas y la necesidad de ajustar contribuciones o perfil de inversión.

- **Repensar los fondos de pensiones de empleo de promoción pública**

Resulta necesario repensar los fondos de pensiones de empleo de promoción pública, revisando su diseño institucional y de gobernanza para reducir la percepción de interferencia de la Administración y reforzar el papel de sindicatos y empresarios en las decisiones clave, sin dejar de lado el consejo técnico, de modo que estos instrumentos resulten atractivos como vehículo negociado de previsión social complementaria en el ámbito del empleo. Sin una mayor corresponsabilidad de los interlocutores sociales en su diseño y gestión, difícilmente podrán integrarse de forma efectiva en la negociación colectiva y consolidarse como pilar relevante de ahorro previsional complementario.

- **Seguir potenciando la educación financiera**

Seguir potenciando la **educación financiera**, incorporando de forma sistemática contenidos sobre pensiones públicas y complementarias, herramientas sencillas de planificación de la jubilación y simuladores de rentas futuras, tanto en el ámbito educativo general como en las empresas y administraciones, para que los ciudadanos comprendan mejor su brecha de pensión, el papel de la previsión social complementaria y las decisiones de ahorro e inversión que necesitan tomar a lo largo de su vida laboral.

España ha avanzado en el diseño normativo de la previsión social complementaria, pero el despliegue real de la cobertura y del ahorro sigue muy por detrás de los objetivos marcados debido a la escasa integración de las normativas desarrolladas en una lógica de Previsión Social comprensiva y en ausencia, también, de una clara neutralidad fiscal de incentivos suficientemente atractivos. Para que la previsión social complementaria se convierta de verdad en un pilar relevante del sistema de pensiones, será imprescindible reforzar el papel de la negociación colectiva y el autoenrolment, mejorar la fiscalidad y la información al partícipe —incluidos los PTS—, repensar el diseño de los fondos de empleo de promoción pública y apostar decididamente por la educación financiera a lo largo de toda la vida laboral.

Instituto **santalucía**

www.institutosantalucia.es