



**DIAGNÓSTICO Y PLAN DE PREVISIÓN
SOCIAL COMPLEMENTARIA EN EUSKADI**

INDICE

Página

PRESENTACIÓN	1
DIAGNÓSTICO	
1. LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA	12
1.0 Cuestiones previas	13
1.1 El envejecimiento demográfico: Factores determinantes	13
1.2 Escenarios Demográficos	17
1.2.1. Europa	17
1.2.2. Estado Español	19
1.2.3. Comunidad Autónoma de Euskadi	20
2. IMPACTO SOCIAL Y ECONÓMICO DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA	24
2.1 Análisis Internacional: Proyecciones al año 2050	25
2.2 Análisis Estatal	29
2.2.1 Datos Básicos	29
2.2.2 Proyección del gasto futuro en pensiones	32
2.3. Análisis de la CAE	33
2.3.1 Datos básicos	33
2.3.2 Evolución a medio y largo plazo del gasto en pensiones contributivas	36
3. LA SEGURIDAD SOCIAL PÚBLICA: VALORACIÓN DE LAS REFORMAS EMPRENDIDAS	43
3.1. El Pacto de Toledo, evidencia del problema	44
3.2. Informe de la Subcomisión Parlamentaria sobre los Sistemas Privados de Previsión Social (Recomendación 14)	49
3.3. Principales reformas emprendidas	51
3.4. Valoración del Pacto de Toledo y evaluación de la Comisión Europea de las estrategias de España en materia de pensiones	55

4. LOS MODELOS INTERNACIONALES DE PREVISIÓN SOCIAL: ANÁLISIS CRÍTICO	57
4.1. Introducción.....	58
4.2. Países de referencia	58
4.3. Principales líneas de reforma	60
5. LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA	64
5.1. La Previsión Social Complementaria en Euskadi	65
5.1.1. Marco jurídico	65
5.1.2. Evolución y principales indicadores de la situación actual.....	67
5.1.3. Sistema Individual: algunos rasgos descriptivos	78
5.1.4. Sistema de Empleo: algunos rasgos descriptivos	84
5.2. La Previsión Social Complementaria en España: Planes y Fondos de Pensiones	89
5.2.1. Conceptos básicos	89
5.2.2. Principales datos	92

PLAN

1. BASES PARA EL DESARROLLO DE LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA EN EUSKADI	99
1.1. El papel de la Previsión Social Complementaria en las estrategias globales de pensiones suficientes y sostenibles	100
1.2. Características y bases de la Previsión Social Complementaria	103
1.3. Coberturas	106
1.3.1. Tipos de cobertura y comunicación de derechos	106
1.3.2. Alcance de la cobertura complementaria	107
1.3.3. Prestaciones	108
1.4. Fórmulas de generalización, promoción y educación.....	111
1.4.1. Generalización y promoción de la previsión	111
1.4.2. Formación y gestión de la Previsión Social.....	116
1.5. El marco establecido por la normativa europea en elaboración	117
2. PROPUESTAS	120
2.1. Contexto y Principios inspiradores del Plan de Previsión Social Complementaria	121
2.2. Objetivos y Estrategia	125
2.3. Los Ejes del Plan de Previsión Social Complementaria	126

3. GESTIÓN DEL PLAN	141
3.1. Introducción	142
3.2. Responsabilidad del Plan	142
3.3. Creación de instrumentos específicos	142
3.3.1. Colaboración con los Agentes Institucionales y Sociales: El Consejo Vasco de la Previsión Social	142
3.3.2. Observatorio de la Previsión Social	143
3.4. Incidencia normativa del Plan	144
3.4.1. Marco regulador de las EPSV	144
3.4.2. Adecuación del Régimen Tributario aplicable a las EPSV	147
3.4.3. Normativa específica de fomento de las EPSV	147
3.5. Medios Humanos, Técnicos y Presupuestarios	149
3.6. Actualización del Plan	152

INDICE DE GRÁFICOS

DIAGNÓSTICO

	<u>Página</u>
Gráfico 1. Evolución de la esperanza de vida en la CAE	16
Gráfico 2. Esperanza de vida a los 65 años según sexo.	17
Gráfico 3. Pirámides de población CAE 1996, Proyección 2025 y Escenario 2050	21
Gráfico 4. Población de Euskadi proyectada por grupos de edad.	22
Gráfico 5. Personas activas e inactivas (millones). Índice de ratios de dependencia (2000=100)	26
Gráfico 6. Gasto previsto de pensiones como en % del PIB	29
Gráfico 7. Ingresos y gastos del sistema de la Seguridad Social. 1981- 2003	31
Gráfico 8. Evolución de las pensiones de la Seguridad Social y del número de afiliados. Estado. (base año 1981)	31
Gráfico 9. Evolución de la pensión media en la CAE y el Estado en relación al SMI. 2003	34
Gráfico 10. Evolución de la tasa de ocupación, del número de pensiones y del número de afiliados. CAE. (Año base: 1990)	35
Gráfico 11. Evolución de la cuantía media de las pensiones totales, de las pensiones que se dan de alta, y de las pensiones que se dan de baja en el Sistema. CAE	35
Gráfico 12. Distribución del número de EPSV según modalidad. Año 2004	68
Gráfico 13.- Distribución porcentual de asociados/as según tipo de Entidad. Año 2004	69
Gráfico 14. Distribución del Patrimonio según tipo de Entidad. Año 2004	71
Gráfico 15. Evolución del Patrimonio según modalidad de EPSV. 1990-2004	72
Gráfico 16. Evolución de asociados/as según modalidad de EPSV. 1991- 2004	73

Gráfico 17. Índice de crecimiento del gasto en pensiones de las EPSV en Euskadi. 1996-2004	75
Gráfico 18. Evolución de la inversión de las EPSV de Euskadi. 1990-2004	77
Gráfico 19. Impacto de una "sobrecomisión" del 1,5% y 2% según edad de la persona asociada	81
Gráfico 20. Distribución por niveles renta. 2000	89

INDICE DE CUADROS

DIAGNÓSTICO

	<u>Página</u>
Cuadro 1. Gastos en pensiones para personas mayores de 55 años antes de impuestos (como % del PIB)..	28
Cuadro 2. Proyección del gasto en pensiones en el Estado y de sus principales factores determinantes	32
Cuadro 3. Contribución de los principales factores determinantes al crecimiento del gasto en pensiones en el Estado.....	33
Cuadro 4. Ratio de gasto en pensiones sobre PIB y déficit del Sistema (%). Escenario Base y sus dos variantes positiva y negativa	39
Cuadro 5. Análisis de sensibilidad: % de gasto en pensiones sobre el PIB	40
Cuadro 6. Evolución histórica de las EPSV de Euskadi 1998-2004	70
Cuadro 7. Evolución histórica de las EPSV de empleo y asociados 1998-2004	70
Cuadro 8. Evolución histórica de las EPSV individuales 1998-2004	70
Cuadro 9. Evolución histórica de las restantes modalidades 1998-2004	71
Cuadro 10. Evolución de las pensiones satisfechas por las EPSV de Euskadi. 1998-2004	74
Cuadro 11. Evolución de las pensiones satisfechas por las EPSV de la modalidad de empleo de Euskadi. 1998-2004	74
Cuadro 12. Evolución de las pensiones satisfechas por EPSV de la modalidad individual en Euskadi. 1998-2004	75
Cuadro 13. Evolución histórica de las inversiones de las EPSV de Euskadi 1998-2004	76
Cuadro 14. Coste fiscal de la previsión individual según nivel de renta. Año 2000. CAE	83
Cuadro 15. Peso porcentual de los asociados a EPSV de empleo sobre la población ocupada por Territorio Histórico. Año 2004	84
Cuadro 16. Distribución de las personas declarantes GEROA según tramos de renta y coste fiscal.....	88
Cuadro 17. Patrimonio de los Fondos de Pensiones en el mundo (2001)	93

Cuadro 18. Evolución del número de partícipes de los Planes de Pensiones (a 31 de diciembre)	94
Cuadro 19. Evolución del patrimonio de los Fondos de Pensiones	95
Cuadro 20. Patrimonio de los Planes de Pensiones por partícipe	96
Cuadro 21. Estructura del activo de las inversiones financieras de los fondos de pensiones (en porcentaje)	96
Cuadro 22. Tipo y estructura de las prestaciones de los planes de pensiones en 2003.- importes (en millones de euros) y número de beneficiarios	97

PLAN

Cuadro 1. Coste estimado del Plan de Previsión Social para el Gobierno (en euros)	151
---	-----

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

Introducción

Las pensiones constituyen un elemento esencial para el bienestar de la ciudadanía de cualquier país. Constituyen una parte nuclear en cualquier sociedad moderna y justa.

Hoy muchos países ven amenazada la estabilidad de sus sistemas de pensiones como consecuencia de los profundos cambios demográficos que conllevarán un envejecimiento progresivo de la población. Ni siquiera la inmigración parece que pueda reconducir del todo la amenaza de desequilibrios.

En este sentido, la mayoría de los países occidentales están inmersos en reformas de sus sistemas de pensiones. Dentro de la reformulación de sus sistemas, dichas reformas contemplan, en general, complementar las pensiones públicas elevando las contribuciones privadas. Ello permitiría elevar la renta de la población pensionista que ve mermados los ingresos de su época laboral activa como consecuencia de la jubilación, o compensar eventuales reducciones en las pensiones públicas.

La mayoría de las reformas emprendidas parten de la premisa de que quienes tienen capacidad de ahorro para su época de jubilación tienen la responsabilidad de ahorrar, y que desde el Gobierno se debe proporcionar seguridad adecuada a quienes carecen de dicha capacidad.

En la formulación de este Plan han sido tomadas como referencia las experiencias de los países embarcados en dichos procesos de reforma y las recomendaciones de organismos internacionales. Pero también se ha concedido gran relevancia a las consideraciones de los agentes sociales vascos (a través del Consejo de Relaciones Laborales-CRL-, o del Consejo Superior de Cooperativas) o del propio sector (a través de la Federación de Entidades de Previsión Social Voluntaria de Euskadi).

Ámbito del Plan

El ámbito de estudio de este documento se circunscribe a la esfera de las pensiones, y, más específicamente, al análisis de la previsión social complementaria de la Seguridad Social destinada a la cobertura de contingencias personales (jubilación, invalidez,...).

Es intención del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social abordar posteriormente un análisis específico de la situación y perspectivas de la previsión complementaria de aquellas contingencias acaecidas sobre bienes de la persona asociada, ámbito que también ofrece un enorme interés y que, por tanto, habrá de ser objeto de la debida atención y reflexión.

Escenarios de futuro

Existen tendencias claras que resultan compartidas por la generalidad de los expertos: el envejecimiento de la población es un fenómeno ineludible, de gran magnitud que condicionará el devenir de los sistemas de pensiones de todos los países del entorno. Los últimos datos del INE corroboran que incrementos muy acusados en la inmigración alterarían muy poco la tasa de dependencia a largo plazo. Dicha tasa de dependencia es mucho más sensible a cambios en la esperanza de vida que a cambios en la inmigración y fertilidad.

En relación con las proyecciones que se presentan en diagnóstico de este Plan, conviene señalar la dificultad de prever la realidad a 50 años (idea correctamente reflejada en el Dictamen del CRL). Los diagnósticos a largo plazo son discutibles y matizables. Sin embargo, es imprescindible plantear escenarios para adelantar medidas que exigen un largo período de maduración. Las simulaciones y ejercicios de prospectiva están reconocidos internacionalmente como elemento válido y necesario para una correcta toma de decisiones y definición de políticas públicas. Los países de nuestro entorno lo están haciendo y la Unión Europea exige su presentación a los Estados Miembros.

Los escenarios se construyen con la información disponible y se trata luego de ir actualizándolos y/o corrigiéndolos con nuevos datos; es precisamente, en la exigencia de una permanente actualización, revisión y adaptación a la evolución real del entorno donde se debe ser exigente y riguroso. Las limitaciones de la prospectiva son las que son, pero un análisis y unos resultados sólo deben ser rebatidos con informes o estudios alternativos y no meras opiniones o impresiones.

Como bien señaló Fernand Braudel "El futuro no se prevé, se prepara" y para esta preparación es imprescindible efectuar ejercicios de visualización del futuro. Ahora bien, lo importante no es acertar en el valor concreto de una variable sino aprehender las tendencias que subyacen y captar los factores que las determinan. Obviamente, las propuestas públicas que se formulen deben encajar y ser sostenibles, no en virtud del resultado numérico concreto de una variable en un momento puntual sino de su tendencia, asumiéndose un intervalo de oscilación razonable.

La prudencia ha guiado, en este sentido, los análisis que se incluyen en el Diagnóstico del Plan. Ello se ha visto traducido en la incorporación del escenario demográfico más optimista contemplado por el Eustat, que ya de por sí debe hacer elevar la guardia. Por otro lado, se ha complementado el puro análisis demográfico con un estudio específico en el que se han añadido variables tales como la productividad, tasas de ocupación, tasas de actividad, etc. Los resultados no inducen a la inacción, precisamente.

Muy probablemente, la Seguridad Social pública también habrá de adaptarse a una nueva realidad. Los últimos datos publicados por el INE, que han sido analizados y recogidos en el último Boletín del Banco de España (diciembre 2004), muestran que la evolución negativa del ratio activos/inactivos apenas registra mejoras, incluso en escenarios de inmigración muy elevada.

La necesaria adecuación del sistema de Seguridad Social concita el consenso de todos los expertos en la materia. Sin embargo, la ausencia de un diagnóstico oficial sobre las coberturas de la Seguridad Social, más allá del año 2015, impide concluir, de manera definitiva, sobre el papel que la previsión social complementaria desempeñará a medio y largo plazo.

Pertinencia del Plan

El presente informe se enmarca de lleno en la incuestionable responsabilidad de toda Administración de buscar la máxima adecuación de la previsión social complementaria (PSC) a los retos que debe afrontar, teniendo en cuenta las perspectivas de evolución del contexto demográfico, social y económico.

La necesidad de potenciar los sistemas colectivos o segundo pilar está totalmente en línea, no sólo con las directrices que emanan de la Unión Europea, sino también con lo recogido expresamente por el Pacto de Toledo. La alineación de las distintas esferas de decisión en favor del desarrollo de estos sistemas impide riesgos de contradicción con eventuales futuras adaptaciones que pudieran plantearse en la esfera de la Seguridad Social pública.

La pertinencia de la intervención pública en este ámbito es reconocida, también, expresamente en el Dictamen del Consejo de Relaciones Laborales (CRL) al señalarse que considera adecuado que desarrolle *“una labor de apoyo a la previsión social complementaria, dotándola de un régimen jurídico adecuado y acorde con su finalidad”*, ahondando en esta idea al precisar que *“los poderes públicos deben procurar adoptar las medidas necesarias para el desarrollo de la previsión social en orden a garantizar el bienestar y el desarrollo social y económico de la comunidad”*. La necesidad de actuación por parte del Gobierno Vasco en este terreno también ha sido planteada claramente por parte de las entidades de empleo y asociadas de la Federación de EPSV.

Por tanto, no disponer actualmente de margen de maniobra en todas las herramientas o palancas manejables en el ámbito de las pensiones no debe impedir una actuación acertada en materia de previsión social complementaria.

Hoy contamos con certidumbres claras que impelen a actuar y a hacerlo sin demora: 1) el fomento del ahorro-pensión a largo plazo situará a nuestra sociedad en una mejor posición para preservar el nivel de vida de la población jubilada del mañana, 2) los procesos de maduración y de obtención de resultados en las intervenciones en materia de pensiones son muy prolongados y 3) el

establecimiento de unos adecuados instrumentos de seguimiento de la evolución de todas las variables que determinan las coberturas sociales permitirá velar por la idoneidad de las medidas, los ritmos y las intensidades.

Carácter complementario

Este Plan de Previsión Social Complementaria presenta propuestas de reforma de una parte del sistema de pensiones (la complementaria, pues la básica corresponde a la Seguridad Social, competencia del Estado), buscando contribuir a una jubilación de mayor calidad para la totalidad de habitantes del País Vasco.

Por tanto, una de las premisas esenciales sobre las que se asienta este Plan es que éste se circunscribe a la Previsión Social Complementaria de la Seguridad Social, sobre la que el Gobierno Vasco tiene competencia plena.

Es incuestionable para este Gobierno que el sistema público de la Seguridad Social, en su modalidad de reparto y basado en la solidaridad intergeneracional, debe seguir siendo la pieza básica del entramado de protección social y el pilar fundamental desde el que garantizar las pensiones. En este sentido, coincidimos plenamente con los agentes sociales en que *“la finalidad de la previsión social complementaria no debe ser la de sustituir al régimen público de la seguridad social sino complementarlo”* (Dictamen del CRL).

Es necesario hacer hincapié, por tanto, en que este documento no parte de la idea de que la Previsión Social Complementaria va a resolver y va a hacer frente por sí sola al reto de asegurar unas pensiones suficientes. La Previsión Social Complementaria tiene un papel secundario en el entramado de la protección social. Sin embargo, le corresponde jugar un papel junto con la Seguridad Social pública. Si pensamos por ello que, correctamente enfocada y siempre que se cumplan una serie de requisitos sociales, la Previsión Social Complementaria puede contribuir a mitigar las tensiones que probablemente se impongan sobre los sistemas de pensiones, colaborando a garantizar una independencia financiera real para las personas jubiladas.

En otras palabras, pensamos que el desarrollo y adaptación de la Previsión Social Complementaria contribuirá a la consolidación de un sistema de protección social más robusto en las décadas venideras. En efecto, la PSC puede desempeñar un importante papel a la hora de propiciar que, de manera sostenida en el tiempo, los y las pensionistas del mañana perciban una tasa de sustitución que se aproxime al 100% de su renta previa, es decir de la percibida en activo. Téngase, a este respecto, muy en cuenta que la garantía de la reposición total de la renta percibida en activo no es una realidad ni siquiera hoy, con una coyuntura demográfica favorable y una tasa de dependencia nada problemática. Por ahondar en este punto, basta señalar que el porcentaje de la jubilación percibido con 25 años de

cotización, en lugar de los 35 requeridos para optar al máximo, se reduce al 74% y cae hasta un 46% con 15 años de cotización.

Colectivo destinatario

Otra evidencia que, sin embargo, parece interesante reseñar es que el colectivo destinatario directo del Plan de Previsión Social Complementaria es aquél que tiene alguna capacidad de ahorro. Para la población sin capacidad de ahorro, la sociedad deberá asegurar siempre una red de seguridad suficiente y un sistema público (contributivo y no contributivo) saneado.

El desarrollo de la PSC, si se hace bien, reducirá la presión o tensión futura sobre el sistema público, liberando, por tanto, más recursos para el tramo de población más necesitada de lo público. Si no se hace bien, si no se incentiva el ahorro en capas que hoy pueden hacerlo, el día de mañana más manos llamarán a la puerta de la Administración y los recursos que existan habrán de ser distribuidos entre más personas con necesidad.

Los sistemas de empleo

Las pensiones complementarias deben generalizarse si queremos que cumplan su papel en el mantenimiento del nivel de protección social alcanzado y contribuyan a hacer frente al reto social que el envejecimiento plantea. En otras palabras, es preciso que se complemente la pensión de la inmensa mayoría de la población trabajadora vasca.

El propósito de generalización de la Previsión Social Complementaria, es decir, la incorporación a la misma de sectores de población que hoy no están presentes (rentas medias y medias-bajas), sólo podrá lograrse a través de los sistemas de empleo, con la negociación colectiva como motor.

Ahora bien, la necesaria potenciación de los sistemas de empleo, insuficientemente desarrollados hasta la fecha, no obsta para reconocer y preservar el importante papel que han de desempeñar los sistemas individuales. Estos deben ser también pieza ineludible en el entramado de la protección social. La flexibilidad que los caracteriza y la consiguiente capacidad de adaptación a necesidades personales específicas los convierte en un elemento imprescindible y especialmente adecuado para ciertos colectivos que no van a encontrar una cobertura completa a sus necesidades ni a la totalidad de sus ingresos en activo ni en la Seguridad Social ni en los sistemas de empleo.

Definición de un "marco de actuación"

Es responsabilidad del Gobierno Vasco establecer el marco para que la Previsión Social Complementaria, sobre la que cuenta con todas las competencias, cumpla

una función SOCIAL de máximo alcance y responda mejor a las necesidades de nuestra sociedad.

La actuación que debe acometer el Gobierno Vasco, y que se recoge en este Plan, consiste en la DEFINICIÓN DE UN MARCO coherente con el objetivo de fomentar el ahorro-previsión a largo plazo, institucionalizándolo y haciendo que logre la máxima eficiencia, e incorporando a capas de población que tienen margen para ahorrar y que, sin embargo, hoy no lo hacen. Se trata, por tanto, de generalizar la previsión social complementaria, propósito sólo abordable a través de la extensión de los sistemas de empleo, acordados en negociación colectiva.

El marco diseñado por este Gobierno consta de dos elementos fundamentales: 1) el normativo o regulador de aquellos sistemas que cumplan la función social asignada y 2) los mecanismos de promoción que hagan atractiva la implantación de dichos sistemas por parte de los agentes sociales.

El marco a establecer deberá tener en cuenta y aplicarse, también, a aquellos colectivos profesionales que no pueden optar a sistemas de empleo pero que sí pueden constituir sistemas asociados que cumplan con los requisitos sociales establecidos.

La realidad ha demostrado que, incluso en ausencia de mecanismos de promoción y fomento, ha habido empresas y sectores que han apostado por la implantación de una previsión social complementaria colectiva. La experiencia más significativa es la de Geroa que afecta ya a más de 150.000 trabajadores y cuenta con 8.000 empresas aportantes. La valoración de esta iniciativa, desde una perspectiva histórica, es ciertamente positiva.

Entendemos que un marco regulador más adecuado y unos estímulos claros y suficientes pueden contribuir decisivamente a la extensión de sistemas de empleo, hoy insuficientemente desarrollados.

Papel de los agentes sociales

Tratándose de sistemas de empleo acordados en negociación colectiva, su implantación y desarrollo efectivo corresponderá lógicamente a los agentes sociales. El Plan se orienta y necesita a los agentes sociales. Esta realidad, aunque hay quien la formula como debilidad, coloca la cuestión que nos ocupa en su justo terreno: por un lado, la política de pensiones concierne a toda la ciudadanía; si hablamos de pensiones de la población trabajadora, lógicamente, estarán implicadas ésta y la parte empresarial, dado que las pensiones son, en este caso, una continuidad del salario; por otro, ha de señalarse que el espacio natural de aplicación de toda política pública debe trascender al propio sector público, cuestión ésta bien evidente, por ejemplo, en política de promoción de vivienda que forzosamente ha de contar con los promotores privados.

Ahora bien, es preciso subrayar una idea básica: el Plan de Previsión Social Complementaria no obliga, no se impone; se limita a establecer un marco más favorable a la extensión de los sistemas de empleo que cumplan con unos requisitos o estándares acordes a su función social (sistemas cualificados). Los agentes sociales podrán acogerse voluntariamente a dicho marco si así lo establecen en la negociación colectiva. Obviamente, si los agentes sociales perciben más desventajas globales que ventajas, simplemente no se procederá a su implantación. El Plan parte ya de la base de que no se extenderá a todos los sectores. De hecho, contempla como objetivo no el 100% de la población trabajadora sino el 70%; habrá sectores y empresas en los que no haya margen para la previsión social complementaria. Esto no debe ser óbice para que sí se extienda donde tenga cabida. Este análisis sólo lo pueden desarrollar los propios agentes sociales.

Así, el Plan presentado es extremadamente respetuoso con la voluntad de los agentes sociales y en este sentido compartimos la literalidad de la consideración que a este respecto se plasma en el Dictamen del CRL: "Que la contribución de las relaciones laborales al desarrollo de la previsión social complementaria pasaría por su consideración como una materia susceptible de incluirse en el diálogo social y la negociación colectiva, a través de los sistemas de empleo y bajo el principio del respeto a la voluntad de las partes".

Es obvio que a la hora de incluir esta materia en el diálogo social y la negociación colectiva habrá de atenderse a las circunstancias socioeconómicas de cada momento, a las características de las empresas y a la más rigurosa evaluación de los factores implicados. El impacto en costes resultante dependerá de la valoración que los agentes hagan de múltiples elementos que influyen en sentido contrario y, además, de diferente modo según la empresa o sector afectado (posibilidad o no de fijar precios, capacidad de negociación de las partes, carácter inflacionista, o no, del salario diferido, impacto de las ayudas fiscales, impacto de la previsión social complementaria en la gestión de los recursos humanos, etc.).

El valor añadido de este Plan es que los agentes sociales contarán, a partir de su aprobación, con un escenario más atractivo que el que tenían a la hora de acogerse a una opción preexistente. El tiempo dirá si el marco de fomento diseñado es o no suficiente. Indudablemente, la evolución de la percepción de agentes sociales y expertos respecto a la previsión social complementaria, la observación de las orientaciones y directrices establecidas en nuestro entorno más o menos cercano y la propia situación de los distintos sectores y colectivos serán también factores determinantes del real y efectivo desarrollo de esta esfera.

Indudablemente, las dificultades en la negociación colectiva pueden obstaculizar el pretendido desarrollo de los sistemas de empleo. Sin embargo, todo Plan debe mirar al futuro y, en consecuencia, no debe referenciarse o condicionarse a la coyuntura de un momento dado, máxime cuando ésta puede cambiar de un día

para otro. Considérese que el horizonte temporal de implantación del Plan manejado es de 8 años. Es previsible que la “salud” de la negociación colectiva en dicho periodo varíe.

Adecuación permanente

El Marco de actuación definido en el Plan deberá adecuarse permanentemente. Este ajuste deberá apoyarse en los resultados que emanen de los mecanismos de seguimiento que el propio Plan prevé, que habrán de modular la intensidad de aplicación de las medidas definidas, o bien responder a planteamientos que se hagan desde el acuerdo de los agentes sociales.

El Gobierno fomentará la reflexión acerca de los sistemas de Previsión Social Complementaria con la participación de las instituciones y agentes afectados, e intentará lograr un adecuado consenso con todos ellos. El Consejo Vasco de la Previsión Social, así como el Consejo de Relaciones Laborales son los órganos naturales que canalizarán y asegurarán dicha participación.

Estructura del informe

El documento se divide en dos partes: 1) Memoria-Diagnóstico que consta de cinco capítulos y trata de describir el contexto sobre el que habrá de actuarse y 2) el Plan propiamente dicho, que aborda en tres capítulos las bases, propuestas y gestión del mismo. Las propuestas están enmarcadas de lleno en las pautas o directrices que provienen de la Unión Europea y que, con mayor o menor intensidad y apremio, perfilarán las líneas generales de evolución de los sistemas de pensiones.

El primer capítulo centra la atención en La transición demográfica. Esta cuestión no puede obviarse: constituye uno de los elementos clave del contexto sobre el que plantear toda política de pensiones del futuro.

En esta versión definitiva del documento se han incorporado los últimos datos publicados por el INE (agosto 2004) sobre proyecciones de población española así como un análisis de estos datos efectuado por el Banco de España.

En cuanto a la elección del horizonte temporal, 2050, éste responde al criterio de la comparabilidad: todos los países de nuestro entorno toman esta referencia (aunque las últimas proyecciones del INE se extienden hasta 2070). En el caso de la CAE, sin embargo, se ha analizado también la evolución de la variable demográfica a 25 años si bien se focaliza la atención en el plazo de 2050 por el motivo ya señalado.

Los resultados presentados en este capítulo provienen de fuentes oficiales (Eurostat para Europa, INE para España y Eustat para la CAE). Para la CAE, al objeto de evitar toda tentación de prejuzgar de alarmista las proyección presentada, y tal y como consta expresamente en el informe, se optó por reflejar los escenarios más positivos de los siete elaborados por Eustat. Es posible, no obstante, que en todo

caso hayamos pecado de optimismo si se tiene en cuenta que no es el más favorable el que ha resultado seleccionado por dejando de lado aquéllos más pesimistas. Sin embargo, puede que en este caso hayamos pecado de optimismo si se tiene en cuenta que el escenario demográfico más verosímil de los seleccionados por un grupo de expertos que han participado en el proyecto “El envejecimiento de la población vasca y sus consecuencias económicas y sociales” en el horizonte 2020 no es el más favorable de los siete planteados por Eustat.

El segundo capítulo se centra en el Impacto social y económico de la transición demográfica en el sistema de pensiones; en él se refleja cómo y a través de qué variables se afecta al equilibrio del mismo y cuáles son las consecuencias, en términos de gasto, de la previsible evolución demográfica.

Evidentemente, en este capítulo se han tenido en cuenta variables como crecimiento, productividad, tasa de empleo, tasa de actividad, flujos migratorios, etc., que inciden en la evolución de las cuentas de la Seguridad Social, en claro acuerdo con lo recogido en el Dictamen del CRL. Su análisis se plasma tanto en relación al Estado como en el modelo de simulación explícitamente desarrollado para la CAE con este propósito exploratorio.

El tercer capítulo aborda el análisis de la Seguridad Social pública: valoración de las reformas emprendidas. Se trata de conocer qué se está haciendo en el Estado, como competente en la materia. En esta última versión del documento se han incluido los últimos desarrollos normativos más significativos.

El cuarto capítulo recoge Los Modelos Internacionales de Previsión Social sobre la base de una selección de aquellas experiencias extranjeras que pueden servir de referencia por cuanto que 1) tienen consolidado su modelo de Previsión Social y gozan de reconocimiento internacional en cuanto al modo de afrontar el reto del envejecimiento, 2) están acometiendo en la actualidad reformas profundas o 3) cuentan con buenas prácticas en alguno de los ámbitos de la Previsión Social Complementaria, aunque su esquema global no sirva de modelo. Analizar cómo han resuelto su futuro o qué tipo de medidas están instrumentando países que están procediendo a la adaptación de sus sistemas de pensiones resulta de gran interés.

Ha de precisarse, no obstante, que con carácter previo a la elaboración de este capítulo se han analizado las problemática de pensiones de la totalidad de los países de la UE-15. La necesidad de limitar la extensión del capítulo ha hecho que se opte por plasmar sólo aquellas experiencias de las que cabe aprender, obviándose los ejemplos que tienen menos que aportar (vease por ejemplo, Francia).

El propósito del quinto capítulo no es otro que el de presentar los principales rasgos descriptivos y de evolución de La Previsión Social Complementaria en Euskadi y en el Estado. El análisis efectuado para la CAE se apoya en una rigurosa exploración

de los datos del sector de Entidades de Previsión Social Voluntaria en su conjunto y de las características básicas vinculadas a la modalidad de empleo y a la modalidad individual. El diagnóstico se completó con un doble estudio: una detallada y rigurosa descripción de las características cualitativas de las personas asociadas al sistema individual, basado en una muestra representativa estadísticamente, y un profundo análisis de la fiscalidad, desarrollado gracias a la colaboración de las Haciendas Forales que realizaron explotaciones específicas de las bases de datos asociadas al IRPF.

Ya en la segunda parte del informe, el Plan arranca con el capítulo dedicado a Bases para el Desarrollo de la Previsión Social Complementaria en Euskadi, apuntándose ya algunas de las premisas o consideraciones básicas que se plasman más adelante en el plan de actuación. Tras este capítulo se presentan las Propuestas del Plan de Previsión Social Complementaria y finalmente, se cierra el informe abordándose los aspectos relativos a la Gestión del Plan.

DIAGNÓSTICO

1. LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

1.0. CUESTIONES PREVIAS

El análisis de la variable demográfica resulta ineludible al abordar toda política a largo plazo y, especialmente, la relativa a las pensiones. Se trata de un elemento de contexto que forzosamente ha de ser tenido en cuenta en la planificación del futuro.

Los datos y resultados que se recogen en este capítulo emanan de fuentes oficiales (Eurostat para Europa, INE para España y Eustat para la CAE). En esta versión definitiva del documento se incluyen los últimos datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística (agosto 2004) sobre proyecciones de la población española calculadas a partir del Censo de 2001. Se ha insertado, así mismo, un análisis de estos datos efectuado por el Banco de España.

En el caso de la CAE, con el propósito de evitar que las proyecciones presentadas sean calificadas de alarmistas se ha optado por seleccionar los escenarios más positivos de los siete elaborados por Eustat, dejando de lado aquéllos que contemplan las hipótesis más pesimistas. En todo caso, tal y como se apuntaba en el capítulo de Introducción, podríamos estar pecando de excesivo optimismo si se tiene en cuenta que diferentes grupos de trabajo que han participado en la estudio "El envejecimiento de la población vasca y sus consecuencias económicas y sociales" en el horizonte 2020 no optan por el más favorable como el más verosímil.

A pesar de las matizaciones y limitaciones que entrañan los ejercicios de prospectiva, comentadas ya en el capítulo introductorio, su necesidad es incuestionable.

1.1- EL ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO: FACTORES DETERMINANTES

El envejecimiento demográfico, fenómeno dominante de la Sociedad del siglo XXI, tiene como principal característica la combinación del aumento de la población anciana con la reducción de las generaciones jóvenes. La confluencia de ambos factores, constituye un fenómeno sin precedentes en la historia de la humanidad; en efecto, así como la mejora en la esperanza de vida ha venido siendo largamente observada, la reducción de la población joven, en cambio, supone un aspecto totalmente nuevo.

El aumento de la esperanza de vida constituye el motor fundamental del envejecimiento al que asistimos; si, en un principio, la ganancia en términos de años de esperanza de vida se debió a la reducción de la mortalidad infantil,

actualmente responde, fundamentalmente, a la contracción de la mortalidad a edades avanzadas: se muere cada vez siendo más anciano. Las mejoras registradas en la esperanza de vida han superado en Europa las hipótesis más optimistas.

La reducción de la fecundidad, es el otro factor que ha contribuido y está contribuyendo a la "inversión" de las pirámides de edades.

La consecuencia de todo ello es que el colectivo de personas mayores, inicialmente más homogéneo, denominado "tercera edad" se ha ido haciendo más heterogéneo, ha ido englobando personas cuyas edades llegan a diferir en 20 ó 30 años y cuya situación en cuanto al grado de autonomía, desde el punto de vista funcional, es radicalmente distinta. Esta amalgama de realidades diversas ha llevado a la aparición del concepto de "cuarta edad" e, incluso, al planteamiento de la necesidad de redefinir o revisar el concepto de vejez.

Euskadi afronta también este proceso de envejecimiento, de cambio demográfico, que va a transformar profundamente la sociedad en su sentido más amplio y va a exigir nuevos planteamientos económicos y sociales.

La demografía en Euskadi ha evolucionado de forma paralela al resto de Europa Occidental; la inflexión registrada, consistente en la drástica reducción de su expansión demográfica, tras varias décadas de crecimiento acelerado tanto vegetativo como migratorio, se ha debido a la contracción de la natalidad y a la inversión de los flujos migratorios que, a partir de 1976, pasaron a tener un saldo negativo.

Los elementos diferenciales entre el comportamiento demográfico de la CAE y el observado en otros países de Europa radican, fundamentalmente, en la mayor intensidad de la caída de la fecundidad, registrada entre 1975 y 1985 y la continuidad de la reducción de esta variable (a diferencia, por ejemplo, de países como Francia, Gran Bretaña o Suecia).

En la actualidad, el índice sintético de fecundidad (ISF)¹ se cifra en 1,03 niños por mujer, muy por debajo de la tasa mínima de remplazamiento de las generaciones

¹ El Índice Sintético de Fecundidad es la suma de las tasas de fecundidad específicas por edad correspondientes a un periodo. Sintetiza información tanto de la fecundidad del periodo como del comportamiento diferenciado de las sucesivas generaciones de mujeres.

(2,1), cuando en 1965 se cifraba en un 3,2. La trayectoria descendente de la fecundidad es, en definitiva, más retardada pero también más brusca que en la UE.

Otro rasgo diferencial es la menor importancia de la cohabitación y la fecundidad extramarital, sobre todo, en relación con el centro y norte europeos; dado que la fecundidad extramarital ha sido tradicionalmente muy baja en el País Vasco en comparación con la media europea, el retardo en la edad media al matrimonio y la evolución de la proporción de mujeres casadas ha tenido una gran importancia en la evolución de la fecundidad.

Apelando a la tasa bruta de natalidad², índice más burdo que el ISF, a efectos de situar la natalidad de la CAE en el contexto europeo, se constata que si la cifra media en la UE era de 10,7 por mil en 1998, en la Comunidad Vasca descendía, en dicho año, hasta un 7,9 por mil, detentando con ello el valor mínimo observado.

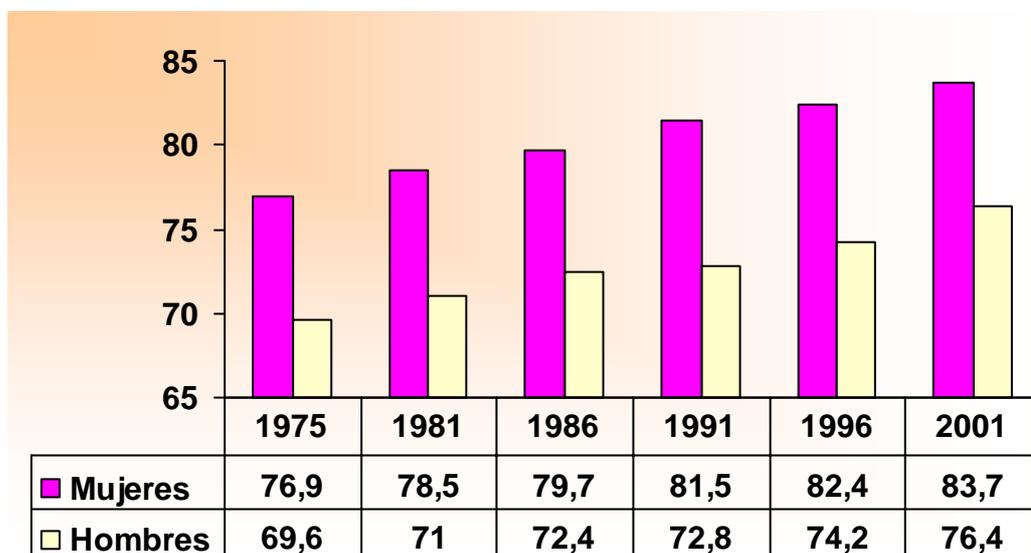
En lo que respecta a la evolución de la mortalidad, su reducción ha sido una constante durante todo el siglo XX; en la CAE, en 1900 la tasa bruta de mortalidad en la CAE se situaba en 25,8 por mil, tasa que en 1998 se ha reducido al 8,8 por mil. Ahora bien, la esperanza de vida constituye un mejor indicador ya que capta la mortalidad, una vez eliminado el efecto de la estructura de edad sobre la mortalidad general.

En los últimos 40 años, la esperanza de vida ha aumentado 10,6 años en el caso de los hombres y 11,8 años para las mujeres. El resultado obtenido en 2001 es que la esperanza de vida de los varones asciende a 76,4 años y, en el caso de las mujeres a 83,7 años. Estas cifras sitúan a la CAE en un lugar privilegiado don respecto a la mayoría de países desarrollados, especialmente en el caso de las mujeres

La mayor esperanza de vida de las mujeres implica que el envejecimiento es un fenómeno eminentemente femenino. Este predominio de las mujeres en la población de más edad, anciana, tiene consecuencias muy importantes, particularmente, desde la óptica de la política de garantía de pensiones y rentas mínimas. En efecto, dado que la mujer ha tenido, y tiene todavía, una menor, más corta y peor remunerada participación en el mercado laboral, su situación económica en la etapa de la vejez (cuando las necesidades sanitarias, de equipamiento, etc. son más importantes) es más precaria y vulnerable.

² Nacimientos por mil de la población total de un año.

Gráfico 1.- Evolución de la Esperanza de Vida en la CAE

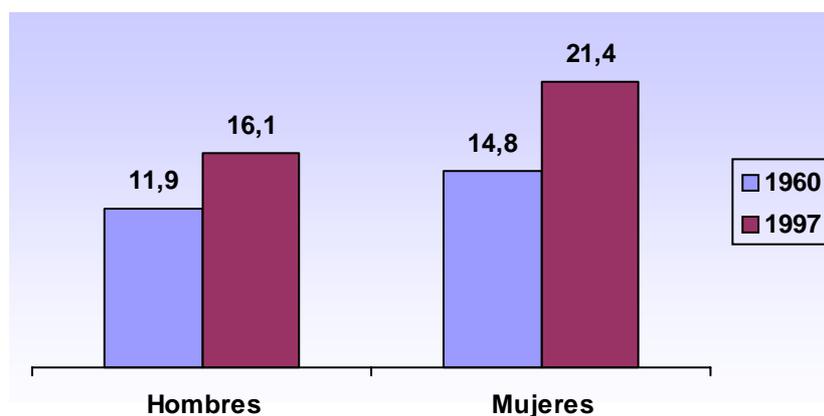


Fuente: EUSTAT, Indicadores Demográficos

Según diversos análisis efectuados por Eustat, son los grupos de edad más avanzada los que han contribuido de manera más determinante a la prolongación de la esperanza de vida; la mayor parte de las ganancias registradas en esta variable correspondió al comportamiento del grupo de ancianos.

La prolongación de la esperanza de vida supone que nos encontramos con más población jubilada que, además, vive más tiempo: si en 1960 un varón de 65 años podía esperar vivir 11,9 años, en 1997 se eleva a 16,1 años; en el caso de las mujeres pasan de 16,1 a 21,4 años. Se ha de afrontar, consecuentemente, la cobertura de años “extra” de vida que implica unas necesidades también extras en materia de pensiones, cuidados sanitarios, servicios sociales, etc.

Gráfico 2.- Esperanza de vida a los 65 años según sexo



Fuente: EUSTAT, Indicadores Demográficos

En cuanto al tercer elemento determinante del cambio demográfico, es decir, los movimientos migratorios, cabe señalar que el impacto de la inmigración fue enorme magnitud, representando alrededor de la mitad del crecimiento real observado en el periodo 1950-75. La ruptura con comportamientos migratorios pasados se sitúa en 1976. Este año, el saldo migratorio fue prácticamente nulo y desde entonces hasta 2000 no se registró ni un saldo positivo más. Los flujos se invierten radicalmente y la CAE se transforma en área eminentemente emigratoria. Es en 2001 cuando se registra un saldo migratorio positivo (7.079 personas, 3,1% de la población)

1.2 ESCENARIOS DEMOGRÁFICOS

1.2.1. Europa

El envejecimiento se considera irreversible en el horizonte de las próximas cinco décadas. Este fenómeno y el desafío que conlleva tendrá, además, un carácter mundial: las tendencias demográficas observadas en los países desarrollados se extenderán a la mayor parte de países del globo.

El escenario central elaborado por Eurostat para las próximas cinco décadas refleja los fuertes cambios que se producirán en el tamaño y composición de la población en todos los Estados Miembros. En dicho escenario, las tasas de fertilidad permanecen muy por debajo de los niveles necesarios para reemplazar a la población o estabilizar su estructura de edad, la expectativa de vida se incrementa

tanto para los hombres como para las mujeres en aproximadamente un año por cada década y la inmigración neta continúa.

Como consecuencia de estos cambios demográficos:

- El tamaño de la población en la UE se reducirá de 376 millones en el año 2000 a 364 millones en el 2050. Se observarán fuertes contracciones en Italia (pasará de 57,6 millones a 48,1 millones de personas en el mismo periodo), España (de 39,4 a una población de 35,1 millones) y Alemania (de 82,3 a 75,6 millones de personas). En sentido contrario, se proyectan incrementos en Francia (de 59,2 a 62,2 millones), Irlanda (de 3,8 a 4,8 millones de personas), Luxemburgo (de 400.000 a 600.000 personas) y Reino Unido (de 59,5 a 61,8 millones de personas).
- El número de personas jóvenes (entre 0 y 14 años) bajará de 69 millones en el 2000 a 58 millones en el 2050.
- La población en edad de trabajar (entre 15 y 64 años) disminuirá en alrededor de un 20%, de 246 millones en el 2000 a 203 millones en el 2050.
- La cifra de personas mayores (de 65 y más años) se elevará de manera notable, pasando de 61 millones en el 2000 a 103 millones en el 2050. La mayor parte del incremento se dará entre los más ancianos (personas de 80 y más años), cuyas cifras se triplicarán durante ese periodo: se estima que se pasará de un total de 13,9 millones de personas de más de 80 años en 2000 a 38,1 millones en 2050, es decir, casi se triplicará, con las consiguientes consecuencias en términos de dependencia funcional.

La proporción de personas de más de 65 años sobre la población de edades comprendidas entre los 15 y 64 años se multiplicará por dos en la UE en los próximos 50 años, pasando de un 24% en el 2000 a un 49% en el 2050. En otras palabras la UE pasará de tener 4 personas a sólo 2 en edad de trabajar por cada persona de más de 65 años; existen sorprendentes diferencias entre los Estados Miembros, con unos ratios próximos al 60% proyectados para Italia y España (partiendo de unos ratios de 27% y 25% en 2000, respectivamente)

1.2.2. Estado Español

El envejecimiento demográfico es también una realidad en el Estado español. España es el quinto país de la UE-15 con la población más envejecida en términos absolutos (6,6 millones de personas mayores de 65 años) y ocupa también el quinto puesto en términos relativos, tras Italia, Suecia, Grecia y Bélgica, con una proporción del 16,2% de personas que superan los 65 años en su población total. En un siglo la población española ha duplicado sus efectivos pero el número de personas mayores se ha multiplicado casi por 7 y los octogenarios por 13.

Los grupos de población más joven continúan perdiendo peso en la población global; las proyecciones de Eurostat que se han venido manejando sitúan a España como el país con la estructura de población más envejecida en el año 2050.

Sin embargo, las cifras que ofrece Eurostat para España en dicho estudio han sido corregidas en las nuevas proyecciones demográficas realizadas por el INE con los datos del Censo de 2001. Las nuevas estimaciones, que tienen ya en cuenta los recientes movimientos migratorios, suavizan la visión tan pesimista que ofrece el estudio europeo, pero no cambian la cualidad del problema del envejecimiento. En resumen estos son los principales indicadores del proceso de envejecimiento de la población española hasta el año 2050:

- La población de 65 o más años prácticamente duplicará su peso relativo sobre el total de la población al pasar del 16,9% del total en el año 2002 al 30,9% en el año 2050.
- Mientras, la población en edad de trabajar (16 a 64 años) reducirá su peso pasando del 67,5% de la población en 2002 al 55% en 2050.
- El proceso de envejecimiento se acelerará a partir del año 2020. Hasta ese año el proceso será lento. Desde el año 2002 hasta el 2020 el peso de la población de 65 o más años crecerá en 2,5 puntos porcentuales, mientras que del año 2020 al 2050 lo hará en más de 21 puntos
- El crecimiento demográfico español, de más de 11 millones de personas hasta el año 2050, se deberá fundamentalmente a la inmigración que debido a su estructura de población más joven frenará el proceso de envejecimiento de la población.

Estos resultados de las últimas proyecciones del INE (presentadas en agosto de 2004) han sido objeto de análisis por parte del Banco de España en su Boletín Económico de diciembre 2004, indicando que *"el envejecimiento de la población*

española seguirá siendo un problema importante en el medio y largo plazo: en el año 2020 la mayor parte de la población se concentrará en el grupo de edad comprendido entre 40 y 50 años, en 2030 entre los 50 y 60 años y en 2040 entre 60 y 70 años". Concluye el informe que "la inmigración, incluso si alcanza una intensidad tan elevada como la recogen las proyecciones del INE, no altera la trayectoria prevista en el largo plazo para la tasa de dependencia, dado que el grueso de las entradas de inmigrantes se concentra en el grupo de edad comprendido entre los 20 y 40 años, segmento de población que, al envejecer, presionará al alza sobre la tasa de dependencia. Por otro lado, los cambios en la tasa de fertilidad se producen de manera lenta, de forma que, incluso si esta variable evolucionara de forma algo más favorable que la incorporada en las proyecciones del INE, no cabe esperar alteraciones sustanciales en la tasa de dependencia futura. Sin embargo, aumentos significativos de la esperanza de vida al nacer sí se reflejarían de forma sustancial en las tasas de dependencia. Por último, frente a la influencia relativamente acotada de los condicionantes demográficos, modificaciones en la edad efectiva de jubilación tendrían un impacto elevado sobre la tasa futura de dependencia".

1.2.3. Comunidad Autónoma de Euskadi

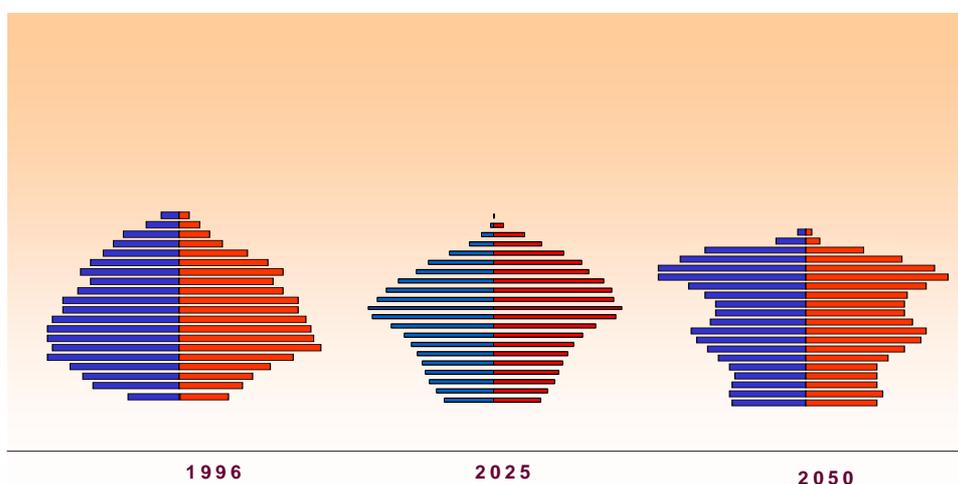
En el caso de la CAE y tomando como base los escenarios de evolución demográfica al 2050 elaborados y seleccionados por Eustat (a partir de hipótesis formuladas sobre la fecundidad, mortalidad y movimientos migratorios), se confirma, en términos generales, estas mismas tendencias apuntadas para Europa.

La incertidumbre está presente, sin duda, en los escenarios de evolución demográfica, en mayor medida cuanto más prolongado es el horizonte temporal contemplado. La variable que presenta las mayores incógnitas es la relativa a los movimientos migratorios; en efecto, es el factor más inestable y presenta una fuerte sensibilidad a la evolución del mercado laboral, tanto del ámbito de origen como de la zona de destino, influyendo también las propias políticas de inmigración.

Ahora bien, en una perspectiva de 50 años y, por supuesto en el horizonte de 25 años, se puede prever bien la población que alcanzará el umbral de los 60-65 años así como la población anciana puesto que se trata de generaciones que ya están aquí, cuyos efectivos se conocen. En este sentido, la principal conclusión que se deriva de los escenarios demográficos analizados es que el envejecimiento de la población vasca es un hecho cierto e ineludible: todos los escenarios muestran significativos incrementos en términos absolutos en la población mayor de 65 años

(y de la población mayor de 80 años), así como aumentos muy significativos en su peso porcentual sobre la población total. De hecho, si en 1995 los mayores de 65 años representaban un 15% de la población, en el año 2025 dicho porcentaje rondará el 25% y en 2050 la proporción podría llegar a superar ampliamente el 30% (e incluso llegar hasta un 58% en determinados escenarios). En definitiva, lo que resulta indudable es la modificación profunda de la estructura de edades de la población vasca y el deterioro claro en la tasa de dependencia. Además, todos los escenarios seleccionados por Eustat reflejan acusadas contracciones de la población en edad de trabajar.

Gráfico 3.- Pirámides de población CAE 1996, Proyección 2025 y Escenario 2050

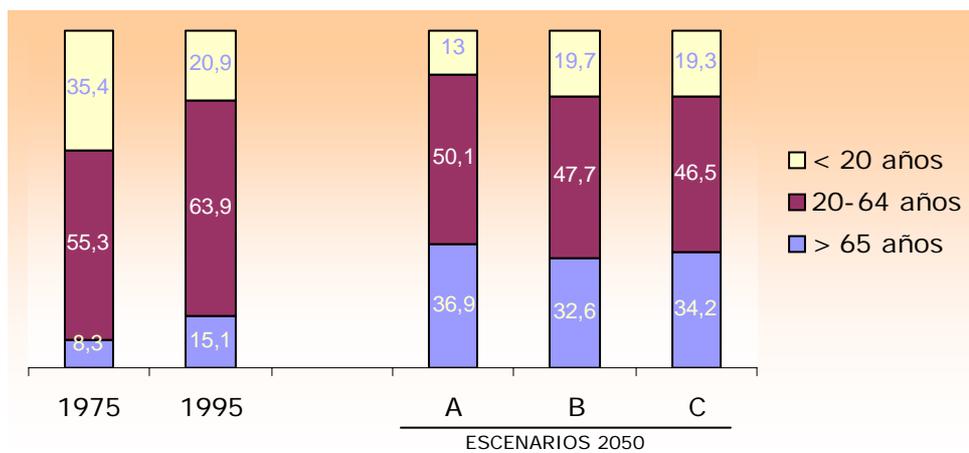


Fuente: EUSTAT, Estadística de Población y Viviendas 1996 y Proyecciones de Población

Al objeto de ilustrar más los resultados mencionados, se ha procedido a una selección de los escenarios cuyas hipótesis son las más optimistas, dejando a un lado los escenarios más extremos y menos favorables de los siete presentados por Eustat, en su trabajo "Escenarios Demográficos 2050".

El proceso de envejecimiento es muy intenso, incluso, en un contexto de saldos migratorios positivos y de recuperación de la fecundidad. El gráfico siguiente refleja de manera clara el impacto previsible en la estructura de edades de la población.

Gráfico 4.- Población de Euskadi proyectada por grupos de edad



Fuente: EUSTAT, Escenarios Demográficos, 2050

EL RETO DEMOGRÁFICO

- p En las décadas venideras grandes cambios en el tamaño y la composición de la población tendrán lugar en todos los Estados Miembros de la Unión Europea y también en Euskadi. Todos los escenarios apuntan a una aceleración y agudización importante del envejecimiento, como resultado de dos fenómenos cuya simultaneidad no se había dado nunca: aumento de la esperanza de vida y reducción de las generaciones de jóvenes como consecuencia de la reducción de la fecundidad.
- p Euskadi va a sufrir un desequilibrio demográfico que amenaza con ser más potente, incluso, que el previsto para el Estado español en su conjunto.. En la Comunidad Autónoma Vasca confluyen los menores índices de fecundidad de Europa (el índice sintético de fecundidad es de 0,9 hijos por mujer) con una de las esperanzas de vida más elevadas..
- p Las previsiones efectuadas sitúan al Estado con las tasas de envejecimiento más fuertes de toda Europa en el año 2020. En la CAE todos los escenarios demográficos, incluso los más optimistas, muestran la indudable modificación de la estructura de edades de la población vasca. De hecho, si en 1995 los mayores de 65 años representaban un 15% de la población, en el año 2025 dicho porcentaje rondará el 25% y en 2050 superará, en las hipótesis más favorables, el 35%.
- p Aunque Euskadi cuenta con una cierta "prórroga" en el calendario a la hora de afrontar el envejecimiento, como consecuencia de la alteración de la pirámide demográfica que supuso la guerra civil debe prepararse ya para afrontar un reto social de gran magnitud. Téngase en cuenta que el riesgo de pobreza y precariedad económica incide particularmente en el colectivo de personas mayores.

2. IMPACTO SOCIAL Y ECONÓMICO DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

2. IMPACTO SOCIAL Y ECONÓMICO DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

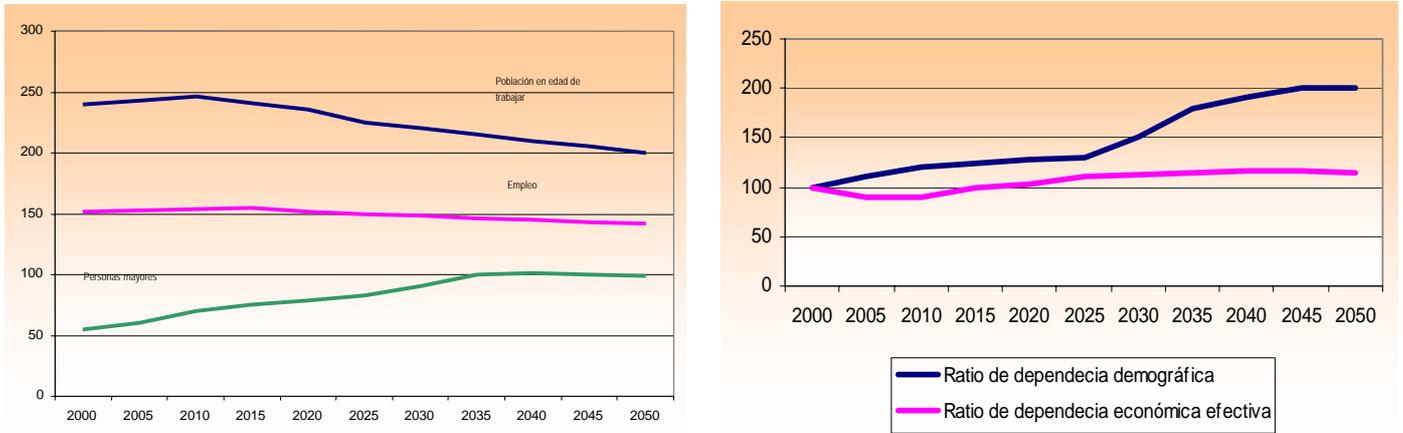
2.1. ANÁLISIS INTERNACIONAL: PROYECCIONES AL AÑO 2050

Las consecuencias del envejecimiento se dejarán sentir en múltiples ámbitos: en el crecimiento económico, en el ahorro, en la inversión y consumo, en el mercado de trabajo, las pensiones, la tributación y las transferencias intergeneracionales, en la salud, la composición de la familia y las condiciones de vida, la vivienda y la migración; también, en la esfera política, el envejecimiento afectará a los patrones de voto y de representación.

La prolongación de la vida, acompañada de un aumento de años de vida en buen estado de salud, es un progreso individual y constituye un fenómeno eminentemente positivo. El envejecimiento de la población, consecuencia en gran medida de la mejora del nivel de vida, puede, sin embargo, plantear problemas o exigencias de carácter colectivo.

La longevidad, buena en sí misma, conlleva la necesidad de financiar más pensiones durante un periodo de tiempo más largo; puede, por tanto, introducir tensiones en los sistemas de pensiones planteándoles necesidades de adaptación.

Gráfico 5.- Personas activas e inactivas (millones). Índice de ratios de dependencia (2000 = 100)



Notas: Población en edad de trabajar son las personas de entre 15 y 64 años
 La población mayor (tercera edad) son las personas de 65 años o más.
 Ratio de dependencia de la gente de la tercera edad = población de más de 65 años, como % de la población de entre 15 a 64 años
 Ratio de dependencia económica = personas inactivas de más de 15 años, como % del número total de personas empleadas.

Fuente: Comisión Europea, Retos presupuestarios planteados por el envejecimiento de las poblaciones". Comité de Política Económica y Dirección General para Asuntos Económicos y Financieros.

El impacto negativo de la evolución demográfica sobre el ratio de dependencia económica (jubilados en relación a la población en edad de trabajar), puede compensarse parcialmente si más personas en edad de trabajar participan en el mercado de trabajo y si las tasas de desempleo son inferiores.

Las proyecciones efectuadas a nivel UE asumían que las tasas de desempleo caerían a sus niveles estructurales, que las tasas de participación femeninas continuarían incrementándose y que la tendencia histórica hacia edades más tempranas de jubilación efectiva, sería la contraria. En base a estos supuestos, la población en edad de trabajar en la UE, disminuirá en unos 40 millones para el año 2050, pero el número de personas empleadas permanecerá en líneas generales estable hasta el 2035 y después disminuirá en 10 millones).

En términos de gasto público, las consecuencias del envejecimiento son evidentes; obviamente, si alguna prestación de las administraciones públicas es sensible a la evolución demográfica, ésta es la financiación de las pensiones públicas, que será sin duda el principal problema a resolver como consecuencia de los cambios previstos en la composición por edades de la población. Actualmente, en toda la UE, la

sostenibilidad del sistema de pensiones ocupa un lugar estelar en los debates sociales, políticos y económicos.

El gasto en las pensiones públicas se incrementará en las próximas cinco décadas en todos los Estados Miembros. Según los cálculos realizados en el año 2001 por el Comité de Política Económica de la UE los incrementos proyectados del gasto en pensiones sobre el PIB oscilan entre un 3% y un 5% del PIB en la mayoría de los Estados Miembros, pero existen grandes diferencias entre los países, respecto al momento en el tiempo y a la escala de los cambios. El Reino Unido es el único Estado Miembro que de hecho prevé una disminución en el gasto de las pensiones públicas como porcentaje del PIB. En Italia, Luxemburgo y Suecia se proyectan incrementos relativamente bajos de entre un 2% y un 3% del PIB. Los países que se enfrentan a los mayores retos respecto al gasto en pensiones son España y Grecia, donde se proyectan incrementos en el gasto de un 8% y un 12%, respectivamente.

Estas cifras siempre deben interpretarse con la debida cautela dado el alto componente especulativo de cualquier proyección a 50 años en el campo de lo social. Cálculos posteriores realizados por el mismo CPE de la UE en el año 2003 revisan estas cifras a la baja. En el caso español, la nueva estimación del gasto público en pensiones, basada en las nuevas proyecciones demográficas del INE, reducen el incremento del gasto hasta el año 2050 de 8 a 4,6 puntos del PIB. Es decir, en el 2050 el gasto público en pensiones supondría el 13% del PIB..

Cuadro 1.- Gastos en pensiones para personas mayores de 55 años antes de impuestos (como % del PIB).

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	Incrementos del gasto (%/PIB)
B	10,0	9,9	11,4	13,3	13,7	13,3	3,7
DK (1)	10,5	12,5	13,8	14,5	14,0	13,3	4,1
D	11,8	11,2	12,6	15,5	16,6	16,9	5,0
EL	12,6	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
E	9,4	8,9	9,9	12,6	16,0	17,3	7,9
F	12,1	13,1	15,0	16,0	15,8		4,0
IRL (2)	4,6	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
I	13,8	13,9	14,8	15,7	15,7	14,1	2,1
L	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,2
NL (3)	7,9	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
A	14,5	14,9	16,0	18,1	18,3	17,0	4,2
P	9,8	11,8	13,1	13,6	13,8	13,2	4,1
FIN	11,3	11,6	12,9	14,9	16,0	15,9	4,7
S	9,0	9,6	10,7	11,4	11,4	10,7	2,6
UK	5,5	5,1	4,9	5,2	5,0	4,4	- 1,1
EU	10,4	10,4	11,5	13,0	13,6	13,3	3,2

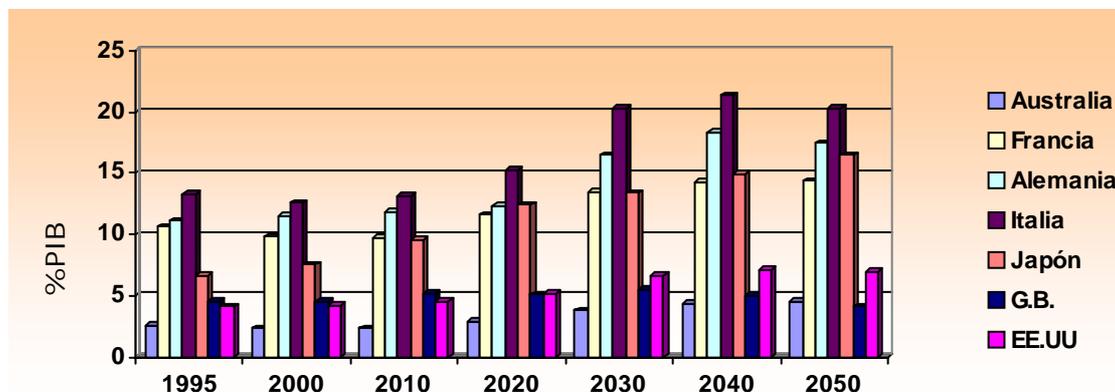
Nota: Para la mayor parte de los Estados Miembros, estas proyecciones incluyen la mayoría de los ingresos de sustitución públicos para las personas de 55 o más años. Obsérvese que la información no es completamente comparable entre los países.

(1) para Dinamarca, los resultados incluyen la pensión de mercado de trabajo semi-capitalizada (ATP). Excluyendo la ATP, el pico de incremento sería de 2,7% del PIB.

(2) Para los Países Bajos, los planes de empleo están bastante bien desarrollados. Tales características tienen un efecto positivo directo en el plan de pensiones público, reduciendo la carga del envejecimiento de la población en las pensiones de la Seguridad Social Obligatoria. No obstante, existen también unas importantes implicaciones indirectas: los impuestos sobre prestaciones de pensiones futuras (que se sacan de los fondos privados) se espera que sean bastante altos y pueden contrapesar parcialmente la elevación en las prestaciones de las pensiones públicas.

Fuente: Grupo de trabajo del CPE sobre envejecimiento de la población.

Gráfico 6.- Gasto previsto de pensiones como en % del PIB.



Fuente: OECD W/P no. 168, Table 3

Además del gasto en pensiones, cabe destacar, también, el fuerte incremento que cabe esperar en materia sociosanitaria, como consecuencia del significativo mayor consumo y demanda de las personas mayores (el consumo sanitario de una persona de más de 65 años es de 4 a 7 veces superior al de un adulto activo).

Según proyecciones oficiales de la OCDE, el gasto en Sanidad pública en España pasaría de representar un 5,5% del P.I.B. en 1999 a un 7,2% en 2050.

2.2. ANÁLISIS ESTATAL

2.2.1. DATOS BÁSICOS

La protección social es una de las piezas básicas del modelo europeo de sociedad y el sistema de Seguridad Social constituye, en España, al igual que en los países de la Europa continental, el eje central de la política de bienestar social, dirigida a mantener y mejorar el nivel de vida de la ciudadanía, y a evitar la aparición de situaciones de necesidad y marginación.

España comparte con la mayoría de países de la Unión Europea dos características o rasgos básicos en su Sistema de Seguridad Social: financiación a través del sistema de reparto y gestión pública del sistema.

En el año 2002, el número de pensiones en vigor en España superaba los 8 millones; 9 de cada 10 estaban incluidas en el sistema contributivo de la Seguridad Social.

Además de la fuerte influencia del envejecimiento de la población, expuesta en el capítulo anterior, hay otros factores decisivos en la mayor o menor estabilidad financiera del sistema de seguridad social, particularmente, en lo que respecta a las pensiones; pueden agregarse en dos grupos: los factores económicos, vinculados a la evolución del empleo y que en la primera mitad de los noventa tuvieron una incidencia claramente negativa sobre el sistema de Seguridad Social. La otra gran esfera de factores que determinan la evolución de los gastos e ingresos de la Seguridad Social son aquellos factores internos, es decir, vinculados al propio Sistema de protección. Aquí se engloban aspectos como el efecto sustitución (de pensiones antiguas, más reducidas, por pensiones de nuevo reconocimiento, de mayor importe), la existencia o implantación de pensiones de cuantía mínima y la universalización de las prestaciones sanitarias y sociales o el propio método de actualización de las pensiones.

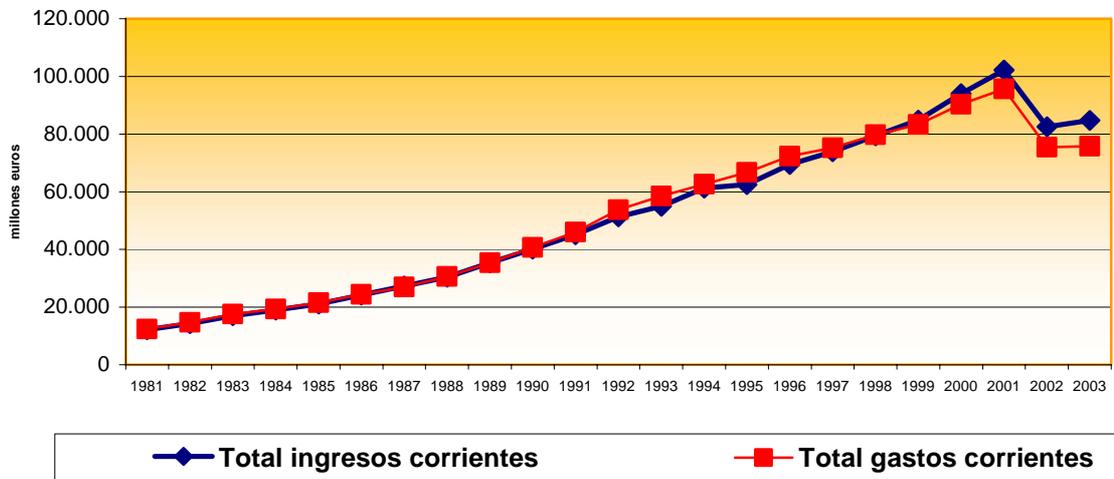
El crecimiento de los gastos a tasas superiores a las de los ingresos a partir del inicio de la década de los noventa, supuso la aparición de desequilibrios financieros crecientes que tuvieron que ser cubiertos mediante préstamos del presupuesto del Estado. Esta situación aconsejó abordar modificaciones y adaptaciones del sistema, recogidas fundamentalmente en el Pacto de Toledo cuyas principales recomendaciones vienen recogidas en el capítulo siguiente.

Sin embargo, la situación económico-financiera de la Seguridad Social ha mejorado en los últimos años, debido, fundamentalmente, a la buena coyuntura económica, y el subsiguiente buen comportamiento del empleo, que ha implicado, a su vez, el incremento en la afiliación y el aumento en las cotizaciones.

Ahora bien, la enorme sensibilidad al ciclo económico de los ingresos y gastos de la Seguridad Social no hace más que evidenciar, en realidad, la profunda vinculación entre crecimiento económico y viabilidad económica del sistema en el largo plazo.

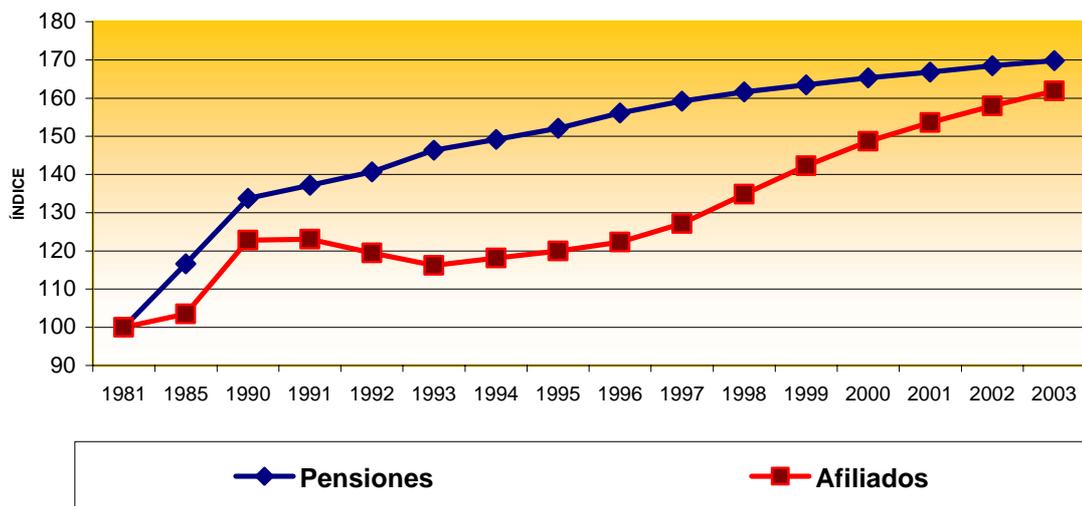
Ha de tenerse en cuenta, también, el impacto de la guerra civil en el número de beneficiarios actuales de pensión; en efecto, la contracción de la cifra de nacimientos que se registró en aquel periodo implica ahora un menor número de pensionistas, cuyo volumen, sin embargo, experimentará un incremento importante en la próxima década. El Estado cuenta, por tanto, con una cierta "prórroga" en el calendario ante el problema álgido del envejecimiento, como consecuencia de la alteración de la pirámide demográfica que supuso la guerra civil.

Gráfico 7.- Ingresos y gastos del sistema de la Seguridad Social. 1981-2003



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Intervención General de la Seguridad Social. "Cuentas del Sistema de la Seguridad Social"

Gráfico 8.- Evolución de las pensiones de la Seguridad Social y del número de afiliados. Estado (base año 1981).



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Evolución mensual de las pensiones" y "Anuario de estadísticas laborales y de asuntos sociales",

2.2.2 PROYECCIÓN DEL GASTO FUTURO EN PENSIONES

El impacto del envejecimiento demográfico sobre el gasto en pensiones va tener una incidencia especialmente aguda en el caso de la Seguridad Social española. Como se puede apreciar en el cuadro 2, que muestra los cálculos del CPE de la UE en 2001 que han sido corregidos con posterioridad en el 2003, el incremento proyectado del gasto público en pensiones entre el año 2000 y el 2050 es de 7,9 puntos porcentuales del PIB; el gasto en pensiones pasa de representar el 9,4% del PIB en el año 2000 al 17,3% en el 2050 (Ver cuadro 2). Una evolución especialmente grave comparada con el resto de países de nuestro entorno: la media de crecimiento en la UE proyectada para ese periodo es de 3,2 puntos porcentuales.

La mayor virtualidad de estos cálculos, más allá de la exactitud de sus cifras, es su comparabilidad dado que se han realizado siguiendo una metodología común para todos los países miembros de la UE. en el marco del proyecto "Estrategias nacionales en relación con el futuro del sistema de pensiones" llevado adelante por el Comité de Protección Social de la UE. Para cuantificación del incremento del gasto se han identificado los principales factores determinantes del gasto en pensiones: 1) el número de pensiones, medido como la relación entre número de pensiones y población en edad de trabajar 2) el empleo, que incide en sentido contrario por lo que se toma en este caso la inversa de la tasa de empleo y 3) la pensión media, medida como la relación entre pensión y productividad medias.

Se puede apreciar que el incremento espectacular del número de pensionistas con respecto a la población en edad de trabajar es el factor determinante del crecimiento del gasto en pensiones. El comportamiento favorable del empleo y de la pensión media atenúa en parte pero sólo en una muy pequeña parte el impacto del envejecimiento poblacional (En los cuadros 2 y 3 se muestra la importancia de cada factor).

Cuadro 2.- Proyección del gasto en pensiones en el Estado y de sus principales factores determinantes.

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Gasto en pensiones						
%PIB	9.4	8.9	9.9	12.6	16.0	17.3
Número de pensiones/ población 16-64 años	31.7	36.2	43.0	54.4	69.1	76.9
1/ tasa de empleo	1.8	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4
Pensión media/ productividad media	16.9	16.0	15.4	15.7	16.1	16.1

Fuente: Comité de Política Económica de la Unión Europea. Año 2003

Cuadro 3.- Contribución de los principales factores determinantes al crecimiento del gasto en pensiones en el Estado

	2010	2020	2030	2040	2050
Incremento del gasto en pensiones puntos porcentuales de PIB	-0.5	0.5	3.2	6.6	7.9
De los cuales se deben a:					
Nº pensiones/población 16-64 años	1.3	2.9	5.5	8.9	10.7
1/tasa de empleo	-1.2	-1.4	-1.6	-2.0	-2.4
Pensión media/productividad media	-0.5	-0.9	-0.7	-0.3	-0.3

Fuente: Comité de Política Económica de la Unión Europea. Año 2003

El incremento esperado es uno de los mayores entre los países de la UE pero con dos periodos claramente diferenciados. Hasta el periodo 2015-2020 los efectos de la guerra civil en la pirámide de edad van a permitir al sistema de Seguridad Social español gozar de una situación privilegiada, con crecimientos inferiores que en el resto de países, pero a partir de entonces se va producir una aceleración también única que es necesario tener en cuenta cuanto antes dados los largos periodos de maduración necesarios en las reformas de los sistemas de pensiones.

Sin embargo, como ya se ha comentado anteriormente, estas cifras deben ser tomadas meramente como orientativas dado que este tipo de cálculos son extraordinariamente sensibles a los supuestos sobre el comportamiento de variables demográficas y económicas que, todos coinciden, son muy difíciles de realizar para tan largo plazo. No es de extrañar por tanto que los nuevos cálculos del CPE en el año 2003 rebajen el gasto en pensiones en el 2050 del 17,3% al 13% del PIB. Por otra parte, esta nueva estimación menos alarmista es más coherente con las cifras ofrecidas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que calcula que el gasto en pensiones contributivas de la Seguridad Social en el año 2040 equivaldrá a un 12,06% del PIB

2.3. ANÁLISIS DE LA CAE

2.3.1. DATOS BÁSICOS

Aunque la situación verdaderamente preocupante no se sitúe en el corto plazo que (las generaciones del baby boom comenzarán a alcanzar la edad de la jubilación hacia 2015), lo cierto es que la evolución del gasto en pensiones sigue ya una trayectoria creciente. Por citar algunas cifras, según datos del ejercicio 2003, el gasto realizado en pensiones contributivas ascendió a 4.246 millones de euros en la

CAE (706.454 millones de ptas.), lo que equivale al 9% del PIB vasco. Esto representa un incremento del 7% con respecto al año anterior.

El número de pensiones, ascendió a finales de 2003 en la CAE a 438.634, con un incremento del 0,9% respecto del mismo período del año precedente. La pensión de jubilación es la que sigue absorbiendo la mayor parte del gasto en pensiones, seguida de las pensiones de muerte y supervivencia; son, precisamente las pensiones de vejez las que explican la participación tan importante del gasto en pensiones sobre el PIB.

Gráfico 9.- Evolución de la pensión media en la CAE y el Estado en relación al SMI. 2003



Fuente: GOBIERNO VASCO, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales recogidos en "Evolución mensual de las pensiones" y "Guía Laboral y de Asuntos Sociales"

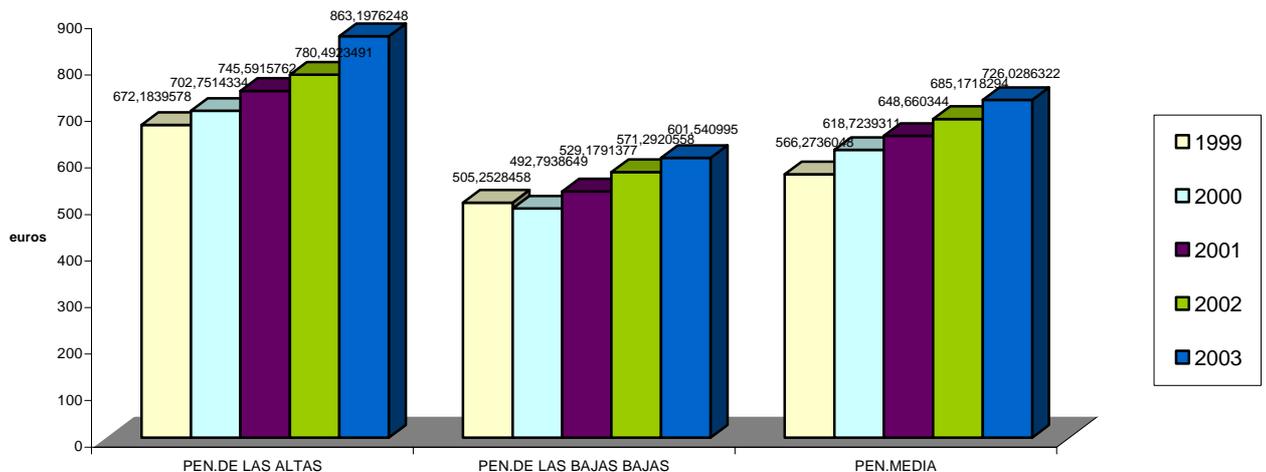
Además del crecimiento del número de pensiones como factor explicativo del aumento del gasto, es preciso señalar también la influencia del ratio de cobertura y del aumento del nivel de la prestación o aumento de la pensión media, como consecuencia de la sustitución de pensiones antiguas por nuevas (aproximadamente un 40% más elevadas), así como el propio sistema de revalorización de las pensiones (en función del IPC).

Gráfico 10.- Evolución de la tasa de ocupación, del número de pensiones y del número de afiliados. CAE. (Año base: 1990)



Fuente: GOBIERNO VASCO, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Gráfico 11.- Evolución de la cuantía media de las pensiones totales, de las pensiones que se dan de alta y de las pensiones que se dan de baja en el Sistema. CAE.



Fuente: GOBIERNO VASCO, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

2.3.2. EVOLUCIÓN A MEDIO Y LARGO PLAZO DEL GASTO EN PENSIONES CONTRIBUTIVAS

Se ha efectuado un análisis prospectivo de los escenarios previsibles de evolución económica del gasto total en pensiones contributivas y de las contribuciones a la Seguridad Social en el periodo 2000-2050 en la CAE¹. Se trata de un ejercicio de previsión de la trayectoria de ingresos y gastos en el que, además de clarificar la evolución prevista, se atiende e identifican las variables más determinantes en dicha evolución. El propósito final es el de poder estimar la presión que ejercerán las pensiones sobre el PIB.

El trabajo desarrollado puede estructurarse como sigue:

- a) Configuración del modelo de simulación, es decir, de la herramienta que va a servir para “dibujar” los futuros posibles. Ello implica identificar las variables clave que inciden en la evolución del saldo financiero del sistema de pensiones contributivas (por poner algunos ejemplos, el número de jubilados, los años de cotización, el salario, determinan la cuantía de las pensiones pagadas en un momento dado) y formular las relaciones entre dichas variables, esto es, las ecuaciones que representan los movimientos de unas en función de otras.
- b) Identificación de escenarios plausibles de evolución de las variables determinantes, es decir, qué valores más probables pueden tomar, en qué intervalo pueden moverse.
- c) Ejercicios de simulación, propiamente dichos, que consisten en ejercicios de exploración de cómo incide, cuánto altera, qué cambios se producen en el sistema financiero de las pensiones contributivas a partir de los escenarios formulados. Cabe distinguir los siguientes bloques:
 - c.1) Escenarios de Referencia: describen la situación más probable en ausencia de reformas y otros acontecimientos externos

¹ El estudio, desarrollado por la Universidad del País Vasco, por encargo del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, se inserta de lleno en las recomendaciones de la Unión Europea. En efecto, en el Informe conjunto sobre los objetivos y los métodos de trabajo en el ámbito de las pensiones, insta a “desarrollar información fidedigna y comprensible sobre las perspectivas a largo plazo de los sistemas de pensiones, especialmente en cuanto a la probable evolución de la cuantía de las pensiones y de las cotizaciones”.

- c.2) Análisis de sensibilidad, es decir, escenarios que sirven para explorar el impacto del cambio de ciertas variables clave en el ejercicio de previsión

a) Configuración del modelo de simulación

- La identificación de las variables clave para el desarrollo del modelo de simulación se ha efectuado sobre la base de tres supuestos básicos:
 - las condiciones institucionales básicas permanecen constantes
 - el sistema general de fiscalidad permanece constante
 - ausencia de cambios drásticos en fecundidad y mortalidad.
- Determinantes del gasto: se considera que los determinantes del gasto en pensiones son dos: el número de pensiones (por régimen) y la pensión media (por régimen); el número de pensiones depende, a su vez, de la evolución demográfica, la distribución de la población laboral entre hombres y mujeres, la distribución de los empleados por regímenes y las pautas laborales y de jubilación en la población. La pensión media depende de los historiales laborales, del ratio pensión/productividad y de la distribución de los empleados entre regímenes.
- Determinantes de las cotizaciones: Los determinantes de la recaudación por cotizaciones son también dos: el número de empleados en cada régimen y las rentas laborales por régimen; el número de empleados depende las pautas de oferta laboral, de los niveles de educación y de la composición de la fuerza laboral por sexo y grupos de edad. La renta laboral media depende de la productividad del trabajo y de la composición de la fuerza laboral por sexo, edad, niveles de educación.
- El saldo financiero del sistema de pensiones está determinado, por consiguiente, tanto por la evolución demográfica como por el comportamiento de los agentes económicos e institucionales.

b) Escenarios

- Escenarios demográficos y migratorios: combinan diversas alternativas de fertilidad (alta, media y baja) y migraciones (positiva y nula).
- Escenarios de educación: parten de la proyección de la estructura del nivel educativo del año base para los grupos de edad de menos de 30 años.
- Escenarios de empleo: se consideran distintos escenarios en el mercado de trabajo en base a hipótesis sobre el diferencial entre la tasa de participación masculina y femenina, hipótesis sobre cambios en la tasa de desempleo

masculino, hipótesis sobre el diferencial entre las tasas de desempleo según sexo y sobre la participación de los trabajadores en edad avanzada (más de 60 años).

- Escenario de productividad del trabajo: se adopta la hipótesis de que la productividad crece sostenidamente a un 1 por ciento anual.
- Escenario sobre el ratio entre pensión media y productividad media del trabajo: se han considerado tres alternativas: 1) el ratio permanece estable, 2) el ratio crece al 0,5 por ciento anual y 3) el ratio decrece al 0,5% anual.

c) Simulaciones efectuadas

c.1) Escenarios de Referencia

- Escenario de Base:

Este escenario representa la situación más probable en ausencia de reformas y otros acontecimientos externos. En él se combina una evolución demográfica moderada, un comportamiento ampliamente favorable del mercado de trabajo (con mejoras importantes en la participación femenina y caídas en las tasas de paro para ambos sexos), una distribución educacional estable y un ratio pensión media /productividad media estancado.

En estas condiciones se prevé un deterioro suave y paulatino en la situación financiera del sistema durante los primeros 25 años de simulación, pasándose de una situación de equilibrio a un déficit del 2,7% del PIB en el sistema contributivo. El segundo cuarto de siglo presenta, sin embargo, un deterioro mucho más sustancial: el peso del gasto en el PIB se duplica respecto de las cifras iniciales y el déficit del sistema contributivo alcanza el 8% del producto agregado. Este comportamiento muestra claramente que la magnitud del "shock" demográfico es tan grande (el ratio de dependencia casi se triplica), que una evolución favorable del mercado de trabajo no es suficiente para contrarrestarlo.

- Variante positiva (en cuanto al saldo del Sistema) del Escenario de Base:

Combina la evolución más favorable e imaginable en el ámbito poblacional (recuperación vigorosa de la fertilidad interna e importantes flujos de inmigrantes) con un retraso fuerte en la edad de jubilación de los trabajadores y una reducción constante y considerable de la pensión media. Además de la fuerte recuperación demográfica, este escenario es bastante optimista en cuanto a la evolución del mercado laboral (fuerte subida en la tasa de participación laboral).

La combinación de todos estos elementos hace que la evolución del sistema sea favorable en este caso: el peso del gasto en el PIB apenas crece y el sistema

mantiene una situación de superávit (0,8% en 2050) a lo largo de todo el horizonte de simulación.

- Variante negativa (en cuanto al saldo del Sistema) del Escenario Base:

Este escenario no es simétrico al anterior, es decir, no equidista del Escenario Base; ello significa que mientras que la variante positiva plantea un marco muy favorable (confluyen evoluciones marcadamente positivas desde el punto de vista demográfico, del mercado laboral y, además, consideraba una reducción de la cuantía de las pensiones), la variante negativa, sin embargo, presupone simplemente un mercado de trabajo menos favorable (el paro baja pero no mucho y la tasa de actividad aumenta pero no mucho) y una subida de las pensiones medias ligeramente por encima de la productividad.

En este escenario, el efecto combinado de ambos elementos y del "shock" demográfico es, en cualquier caso, devastador para el sistema: el gasto en pensiones explota, llegando a representar un 27% del PIB y el déficit contributivo se duplica respecto de la simulación base, hasta suponer un 17,6% del PIB en el año 2050.

Cuadro 4.- Ratio de gasto en pensiones sobre PIB y déficit del Sistema (%). Escenario Base y sus dos variantes positiva y negativa

AÑO	Escenario Base		Variante + (1)		Variante - (2)	
	% Gasto pensiones s/PIB	Déficit del sistema (% s/PIB)	% Gasto pensiones s/PIB	Déficit del sistema (% s/PIB)	% Gasto pensiones s/PIB	Déficit del sistema (% s/PIB)
2000	8,5	- 1,6	8,5	- 1,6	8,5	- 1,5
2010	9,2	- 0,7	8,4	- 1,6	10,0	- 0,1
2025	12,3	2,7	9,1	- 0,6	15,4	5,6
2040	16,7	7,3	9,3	- 0,2	24,5	14,9
2050	17,4	8,1	8,6	- 0,8	27,1	17,6

Fuente: UPV, "Evolución del gasto en pensiones en Euskadi", 2002

- (1): Variante (+): - demografía óptima
 - fuerte retraso en edad jubilación
 - reducción sustancial de pensiones
- (2): Variante (-): demografía constante
 - el paro no baja mucho y la participación laboral no mejora mucho
 ligera subida de pensiones

c.2) Análisis de sensibilidad

- En primer lugar, cabe afirmar que el modelo utilizado, por su naturaleza contable y agregada, es bastante robusto frente a pequeñas variaciones paramétricas.
- El análisis de sensibilidad se ha efectuado a partir de la exploración del impacto de cambios en los parámetros claves como son la reducción del paro y el crecimiento de la participación laboral, la evolución de la educación, la inmigración y la fertilidad.
- La conclusión que se desprende es que la inmigración y la mejora en el mercado de trabajo inciden de manera clara en el saldo financiero del sistema de pensiones. Así, no introducir ninguna mejora en el mercado de trabajo supondría una necesidad suplementaria de financiación de más de 3 puntos porcentuales del PIB en comparación con el escenario de mejora en dicho mercado en el horizonte del año 2050. La mejora en la distribución educativa, más allá de las hipótesis de partida ya consideradas en el propio escenario base, o las mejoras en la fertilidad no introducen, en cambio, modificaciones significativas.

Cuadro 5.- Análisis de sensibilidad: % de gasto en pensiones sobre el PIB

	Simulación Base	Mejora en la distribución educativa ⁽¹⁾	Ninguna mejora en el mercado de trabajo ⁽²⁾	Cambio demográfico: llegada de inmigrantes ⁽³⁾
2000	8,5	8,5	8,6	8,5
2010	9,2	9,2	9,5	9,1
2025	12,3	12,3	13,6	11,6
2040	16,7	16,6	20,1	14,4
2050	17,4	17,2	21,1	14,3

Fuente: UPV, "Evolución del gasto en pensiones en Euskadi", 2002

- (1):
- demografía constante
 - el paro no baja mucho y tampoco mejora mucho la participación laboral
 - mejora distribución educativa
 - mantenimiento de pensiones
- (2):
- demografía constante
 - mejora la tasa de participación femenina y tasa de desempleo masculino constante
 - distribución educacional estable
 - mantenimiento de pensiones
- (3):
- mejora demográfica
 - fuerte subida en la tasa de participación laboral sin empeoramiento en la tasa de paro
 - distribución educacional estable
 - mantenimiento de pensiones

Los resultados obtenidos evidencian que la evolución del empleo y de la actividad son variables determinantes en la sostenibilidad del gasto en pensiones en términos de peso sobre el PIB, pero muestran, también, que el crecimiento económico no resuelve por sí sólo el problema de las pensiones.

De hecho, el *Escenario Base* seleccionado refleja que incluso con un comportamiento ampliamente favorable del mercado de trabajo (incrementos importantes en la participación femenina en el mercado laboral y significativas reducciones del paro en ambos sexos), el gasto en pensiones como porcentaje del PIB se incrementaría en casi 9 puntos porcentuales en las próximas cinco décadas.

Respecto a las variables demográficas, cabe afirmar que la incidencia de la inmigración resulta muy significativa pero tampoco se revela como la solución que garantizaría la sostenibilidad del sistema. Los aumentos en la fertilidad tienen, en cambio, un impacto limitado, en el horizonte considerado, en relación a la magnitud del problema que se refleja en la situación de referencia.

Por último, señalar que si en el contexto de la Unión Europea, el Estado español es señalado (junto con Grecia) como uno de los que ha de afrontar el mayor reto en materia de pensiones, en la CAE este reto emerge todavía con mayor magnitud e intensidad.

IMPACTO SOCIAL Y ECONÓMICO DEL ENVEJECIMIENTO: ENORME PRESIÓN

SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS

- p El envejecimiento plantea, un reto social de enorme alcance que va a tener, a su vez, implicaciones financieras. El envejecimiento, además, conllevará no sólo fuertes presiones para incrementar el gasto público en pensiones sino que supondrá también significativos aumentos del gasto sociosanitario, implicando dificultades para el mantenimiento de unas finanzas públicas sólidas y sostenibles.
- p El impacto negativo de la evolución demográfica en este equilibrio financiero del sistema de pensiones puede compensarse parcialmente, si más personas en edad de trabajar participan en el mercado de trabajo y si los índices de desempleo son inferiores. Sin embargo, incluso con las hipótesis más favorables el envejecimiento produciría desequilibrios en términos de financiación de las pensiones.
- p Los resultados de las proyecciones de gasto elaboradas por organismos internacionales reflejan que el gasto en pensiones públicas se incrementará fuertemente en la mayoría de los Estados Miembros. Existen, no obstante, grandes diferencias entre países respecto al momento en el tiempo y a la escala de los cambios. Los países que se enfrentan a los mayores retos respecto al gasto en pensiones, son España y Grecia.
- p La evolución demográfica y económica de Euskadi, no será probablemente mejor ya que las generaciones que se jubilarán son proporcionalmente más numerosas y con bases de cotización más altas. Según un estudio realizado sobre los escenarios previsibles de evolución económica de gasto en pensiones de la Seguridad Social en la CAE, incluso en un contexto socioeconómico favorable, se registraría un incremento considerable en el gasto sobre el PIB..
- p Es preciso adaptar los esquemas y planteamientos a la nueva realidad. Una rápida reacción se impone si se quiere afrontar la transición demográfica sin crisis y sin traumas.

3. LA SEGURIDAD SOCIAL PÚBLICA: VALORACIÓN DE LAS REFORMAS EMPRESARIAS

3.1. EL PACTO DE TOLEDO, EVIDENCIA DEL PROBLEMA

En febrero de 1994 se creó en el Congreso de los Diputados, una Ponencia con la finalidad de analizar los problemas estructurales del sistema de Seguridad Social, indicando las principales reformas que deberán acometerse para garantizar la viabilidad del sistema público de pensiones. Un año más tarde y, con el consenso de todos los grupos parlamentarios, era aprobado por el Pleno del Congreso el "Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse" conocido como "Pacto de Toledo". Este documento contenía un análisis de la situación del sistema de la Seguridad Social, su evolución, financiación y gastos, así como los factores que podían influir en el futuro en las principales magnitudes del sistema. El documento finalizaba con 15 recomendaciones, dirigidas a asegurar el futuro del sistema de la Seguridad Social.

El Pacto de Toledo fundamenta sus recomendaciones en el mantenimiento del modelo de seguridad social vigente, no planteando modificaciones estructurales que varíen el modelo de protección social o alteren el equilibrio existente entre las áreas contributiva y no contributiva, ni entre las prestaciones que se derivan de la actividad laboral y las universales. Las premisas de las que parte son, en consecuencia, dos: consolidación del sistema de reparto y logro de la viabilidad del sistema vigente.

Las 15 recomendaciones del Pacto:

1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación: contributivas y no contributivas.

La financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependerá básicamente de las cotizaciones sociales, y la financiación de las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales, entre otras) exclusivamente de la imposición general.

La Ponencia recomienda al Gobierno que se adopten las medidas necesarias para profundizar progresivamente en la dirección de la separación de las fuentes de financiación según la naturaleza de la protección, iniciada a partir de 1989, hasta su culminación efectiva en el menor plazo posible, quedando claramente delimitados, dentro del modelo de protección, el sistema contributivo y no contributivo. Las cotizaciones sociales deberán ser suficientes para la cobertura de las prestaciones contributivas, para lo cual se efectuarán las previsiones necesarias para garantizar el equilibrio presente y futuro de esta parte del sistema de la Seguridad Social. Las aportaciones del Presupuesto del Estado deberán ser suficientes para garantizar las

prestaciones no contributivas, la sanidad, los servicios sociales y las prestaciones familiares. Asimismo, la fiscalidad general debe hacer frente a la bonificación en las cotizaciones de contratos dirigidos a grupos de especial dificultad en la búsqueda de empleo, así como a aquellas actuaciones que en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos pudieran producir distorsiones en el normal equilibrio del sistema. En el caso de que el cumplimiento de estos objetivos requiera la adecuación del actual sistema fiscal se incidirá en aquellas figuras impositivas de menor repercusión en la capacidad competitiva y generadora de empleo de la economía, sin excluir que se pueda contemplar la aplicación de una contribución universal sobre todas las rentas.

2. Constitución de reservas que atenúen el efecto de los ciclos sobre la financiación.

El sistema contributivo debe presentar presupuestos equilibrados. El sistema de pensiones precisa de la constitución de reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos. Por ello, en su caso, los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios de los momentos de bonanza deberían ser utilizados para constituir, con títulos públicos adquiridos en mercados oficiales, fondos de equilibrio que permitan actuar en los momentos bajos del ciclo sin acudir a incrementos de las cotizaciones.

3. Introducción de mejoras en las bases de cotización, acercándolas a los salarios reales.

Las bases de cotización deberán coincidir en todos los grupos plenamente con los salarios reales, con aplicación gradual de un único tope máximo de cotización para todas las categorías laborales, que fija el techo de aseguramiento del sistema público de protección.

4. Modificación de la financiación de los regímenes especiales, con el fin de que a igual prestación corresponda igual contribución.

Modificar en lo posible la situación actual bajo el criterio de que, a igualdad de acción protectora debe ser también semejante la aportación contributiva.

5. Mejora de los mecanismos de recaudación y lucha contra la economía irregular.

La Ponencia recomienda proseguir los esfuerzos de mejora de los mecanismos de recaudación de las cotizaciones que posibiliten la reducción de la morosidad.

La Ponencia entiende que se debe incentivar el trabajo regular y luchar de forma decidida contra la economía sumergida, permitiendo que aflore el empleo oculto existente en nuestra sociedad.

6. Simplificación e integración de regímenes especiales: en el futuro habrá sólo dos regímenes: por cuenta ajena y por cuenta propia.

La experiencia nos demuestra que existen ciertas disfunciones en cada uno de los regímenes especiales que se apartan de los fines para los que fueron creados. Por ello, y desde la previsión legal existente de unificación de la estructura del sistema, la Ponencia recomienda que se continúe en este proceso reduciendo de manera gradual el número de los regímenes actualmente existentes y logrando la plena homogeneización del sistema público de pensiones, de manera que a medio o largo plazo todos los trabajadores y empleados queden encuadrados o bien en el régimen de trabajadores por cuenta ajena o bien en el de trabajadores por cuenta propia, contemplando, no obstante, las peculiaridades específicas y objetivas de los colectivos encuadrados en los sectores marítimo-pesquero y de la minería del carbón, así como de los trabajadores eventuales del campo.

7. Mayor integración orgánica de las funciones de afiliación, recaudación y gestión.

Reafirmar la eficacia gestora del sistema a través de una mayor integración orgánica de las funciones de afiliación, recaudación y de gestión de prestaciones que facilite nuevos avances en este ámbito.

8. Reducción de cotizaciones, condicionada al equilibrio del sistema.

La Ponencia hace suyas las recomendaciones contenidas en el Libro Blanco de Delors, relativas a la reducción de las cotizaciones sociales como elemento dinamizador del empleo con prioridad en los trabajos de baja cualificación y en los sectores más intensivos en mano de obra. En esta línea, la Ponencia estima que la aplicación de esas recomendaciones requiere que quede condicionada al mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo y que no suponga dificultades adicionales al equilibrio de las cuentas públicas.

9. Reforzamiento de los principios de equidad y del carácter contributivo del sistema.

Se propone el reforzamiento de estos principios, de manera que, sin perjuicio del criterio de solidaridad y de forma gradual, a partir de 1996 las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado y se eviten situaciones de falta de equidad en el reconocimiento de las mismas. Es preciso, por tanto, que las técnicas de cálculo de las pensiones contributivas

permitan en el futuro y de forma progresiva que quienes realizan similar esfuerzo de cotización alcancen prestaciones equivalentes.

La Ponencia estima pertinente el mantenimiento de un tope máximo de prestación en el sistema público de Seguridad Social en la línea, expuesta anteriormente, de una mayor proporcionalidad con el esfuerzo contributivo.

10. Incentivación de la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes libremente lo deseen.

La edad de jubilación debe ser flexible y dotada de los caracteres de gradualidad y progresividad. De igual modo, el acceso a la pensión de jubilación no debe impedir una presencia social activa del pensionista. En tal sentido, y sin perjuicio de mantener la edad ordinaria de jubilación en los sesenta y cinco años, resultaría muy aconsejable, en términos financieros y sociales, facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes libremente lo deseen. A tal efecto, cabe regular la exoneración total o parcial, en función de la jornada, de la obligación de cotizar en aquellos supuestos en que el trabajador opte por permanecer en activo con suspensión proporcional del percibo de la pensión.

De igual modo, se mantendrán los sistemas de jubilación anticipada ligados a los contratos de relevo y de sustitución ya previstos en la legislación vigente.

11. Mantenimiento del nivel adquisitivo de las pensiones, mediante la revalorización automática de las mismas.

Es criterio de la Ponencia que debe garantizarse el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la revalorización automática de las mismas, en función de la evolución del índice de precios al consumo y a través de fórmulas estables de contenido similar a la aplicada en el presente año.

12. Reforzamiento del principio de solidaridad, en la medida en que la situación financiera lo permita.

Reforzar el principio de solidaridad y de garantía de suficiencia, en la medida en que la situación financiera lo permita, adoptando medidas como pueden ser: la elevación de la edad máxima de permanencia en el percibo de las pensiones de orfandad, o la mejora de las pensiones de viudedad en el caso de menores ingresos. La Ponencia propone que se proceda a la regulación de la responsabilidad, en orden a las prestaciones, adecuada a la realidad actual y a las características del modelo presente de Seguridad Social.

13. Mejora de la gestión para reducir el fraude en el acceso y la permanencia de las prestaciones.

La Ponencia manifiesta la necesidad de adoptar medidas destinadas a mejorar la gestión de las prestaciones por incapacidad temporal y por invalidez, al objeto de frenar las causas de fraude dentro del sistema público en el acceso y permanencia de las prestaciones. Entre dichas medidas tendrán prioridad el establecimiento de un calendario y de los medios humanos necesarios para el control de dicha incapacidad desde el mismo sistema y profundizar en la participación y corresponsabilidad social en la gestión, control y vigilancia de estas prestaciones.

14. Potenciación de los sistemas complementarios de pensiones, actualizando y mejorando los actuales incentivos fiscales dirigidos a la promoción de dicho sistema complementario.

El sistema público de la Seguridad Social puede complementarse voluntariamente por sistemas de ahorro y protección social, tanto individuales como colectivos, externos a la Seguridad Social, que tengan por objetivo exclusivo mejorar el nivel de prestaciones que les otorga la Seguridad Social pública.

Por ello se recomienda abordar la ordenación de la previsión social complementaria, potenciándola como elemento de consolidación del modelo de protección social configurado en el artículo 41 de la Constitución. Asimismo, se propone la actualización y mejora de los actuales incentivos fiscales dirigidos a la promoción de dicho sistema complementario, con especial atención a los sistemas colectivos. En su regulación debe tenerse en cuenta también que estos mecanismos constituyen una importante fuente de ahorro a largo plazo, tanto individual como colectiva.

15. Seguimiento del sistema de la Seguridad Social cada cinco años

Las actuales previsiones pueden alterarse significativamente en las próximas décadas. Resulta por ello del máximo interés que se utilicen instrumentos, en el Gobierno y en el Parlamento, que realicen un seguimiento y una evaluación periódica de la evolución de las magnitudes que intervienen en el equilibrio financiero del sistema para operar con las intervenciones que fueran requeridas en cualquier eventualidad. Esta información se trasladará a los agentes sociales.

Se propone que el Congreso de los Diputados, cada cinco años, cree una Ponencia que estudie el presente y futuro del sistema de Seguridad Social como garantía de continuidad del mismo.

Se prestará una atención específica a las consecuencias que la reciente reforma de la normativa laboral pueda tener sobre la financiación de la Seguridad Social y el sistema de prestaciones de la misma.

3.2. INFORME DE LA SUBCOMISIÓN PARLAMENTARIA SOBRE LOS SISTEMAS PRIVADOS DE PREVISIÓN SOCIAL (RECOMENDACIÓN 14)

Según la Subcomisión Parlamentaria de Estudio de los Sistemas Privados de Previsión Social¹, antes de emprender una reforma de régimen jurídico y fiscal de los sistemas de previsión social, deben delimitarse cuáles son los objetivos que se persiguen con una reforma ya que de lograrse un acuerdo sobre los objetivos perseguidos con la reforma, es más sencillo conseguir un acuerdo sobre los medios que pueden utilizarse para alcanzar dichos objetivos.

Así, los sistemas de Previsión Social Complementaria deben tener un fin social, un conjunto de coberturas adecuado y debe ser financiado, sobre todo, en base del ahorro derivado del trabajo, pero con un carácter de ahorro finalista.

Por ello, los sistemas de Previsión Social Complementarios que tengan componente social, al afectar a una colectividad, deberán disponer de un tratamiento preferente en el marco normativo.

Separadamente, habría que regular aquellos otros sistemas complementarios donde no se cumplan las características de Previsión Social y ello es así porque en toda actuación pública, debe primar la comparación entre el beneficio social promovido y el coste social causado en este caso por la vía fiscal.

Los fines de los sistemas de Previsión Social Complementarios están contenidos en el propio modelo de seguridad social, de forma que permita llegar a mayores niveles de cobertura social en un gran número de la población.

Se trata de favorecer el ahorro finalista, no el ahorro en general. Por ello, se debe atribuir una discriminación fiscal positiva y en consecuencia establecer límites tanto en las aportaciones como en las deducciones.

Los instrumentos de Previsión Social deben poseer una proyección social que justifique el gasto; se trata de crear un instrumento eficaz que alcance al máximo número de personas. En los Convenios Colectivos deben recogerse los compromisos

¹ Dicha Subcomisión fue creada en 1996 y se determinó que debía finalizar los trabajos en marzo de 1997.

de aportaciones a Previsión Social Complementaria a fin de que sea realmente un complemento socialmente válido.

Deben ponderar aspectos sociales y de equidad, con planteamientos de progresividad en la distribución de beneficiarios fiscales y debe adecuarse a las necesidades sociales: primar la percepción en forma de renta como complemento a la prestación pública.

La subcomisión estableció asimismo una serie de requisitos para que una Previsión Social sea cualificada o no, de cara a favorecer legalmente unas figuras sobre otras; para que un sistema posea el label de cualificado deberá cumplir las siguientes premisas:

- a) Definición de las prestaciones protegidas (edad de jubilación y pago en forma de renta).
- b) Percepción en forma de renta vitalicia como forma preferente.
- c) Los sistemas no deben limitarse sólo a la función de ahorro, deben proteger contingencias.
- d) No puede existir disponibilidad, salvo por causas de verdadera necesidad. El ahorro debe ser finalista.
- e) Debe garantizar a todos los asociados, no debe ser discriminatorio.
- f) Transferencia de derechos acumulados. En los sistemas colectivos se enmarcará en los límites previstos en los Convenios Colectivos, limitado mientras subsista la misma relación laboral.
- g) Sistemas financiero – actuariales de capitalización.

Si se cumplen los citados requisitos se deberá otorgar una discriminación positiva en su favor.

Por último enumera la subcomisión una serie de actuaciones necesarias para la potenciación de estos sistemas:

- 1.- Apoyo social, institucional y político: El ahorro finalista y a largo plazo debe tener un verdadero apoyo político y social para que pueda desarrollarse progresivamente.
- 2.- Regulación jurídica clara y sencilla.

3.- La Previsión Social Complementaria deberá disfrutar de mejor rendimiento financiero – fiscal que cualquier otra figura de ahorro. Deberá distinguirse en la percepción de la prestación las aportaciones y la rentabilidad, primando la percepción en forma de renta.

4.- El Gobierno deberá potenciar que en el marco de la Negociación Colectiva se destine una parte de los incrementos salariales a Previsión Social Complementaria.

5.- El Gobierno promoverá el acceso al régimen de los planes de pensiones a los trabajadores de las PYMES. Igualmente, promoverá el acceso de los Autónomos a los sistemas colectivos de Previsión Social Complementaria.

6.- Eliminación de los límites cuantitativos de las prestaciones.

3.3.- PRINCIPALES REFORMAS EMPRENDIDAS

Ley 24/1997, de 15 de julio de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social

Esta Ley ha sido la norma que ha desarrollado con mayor amplitud las recomendaciones contenidas en el Pacto de Toledo.

Las novedades introducidas por la citada Ley pueden ser resumidas de la siguiente manera:

- Se define lo contributivo y lo no contributivo.
- Se constituye un Fondo de Reserva con los excedentes presupuestarios que pudieran existir.
- Se introducen criterios de valoración y clasificación de la incapacidad permanente, en la línea de evitar el fraude.
- Se introducen cambios progresivos en los requisitos para el cálculo de la base reguladora de la pensión y para el cálculo de la cuantía de la pensión inicial (15 años en lugar de 8 para el cálculo de la base reguladora). Esta medida mejora la contributividad y equidad del sistema.
- Se regula la revalorización automática de las pensiones según el índice de precios previsto, con cláusula de compensación que en principio operaría en los dos sentidos (luego modificada, tras un amplio debate social, en la Ley de Presupuestos de 1999)
- Se introducen mejoras en los niveles mínimos de las pensiones de viudedad (para menores de 60 años), se amplía, bajo determinadas circunstancias, la

edad máxima permitida para el cobro de pensión de orfandad y se incluyen mejoras en la gestión para luchar contra el fraude y la economía sumergida.

Ahora bien, algunas de las recomendaciones del Pacto de Toledo fueron abordadas sólo de forma parcial o resultaron totalmente relegadas por la mencionada Ley de 1997; así, entre las líneas de actuación que se dejaron totalmente de lado figuran:

- Las medidas relativas a la simplificación e integración de regímenes especiales (recomendación 6ª)
- La reducción de las cotizaciones (recomendación 8ª)
- Los incentivos a los sistemas complementarios (recomendación 14ª)

La separación total de las fuentes de financiación (recomendación 1ª) se abordó sólo parcialmente en la citada Ley. Sin embargo, los Presupuestos Generales del Estado para el año 1999 previeron la financiación necesaria para que el coste de la sanidad pública fuese cubierta con impuestos. En el año 2000 se previó igual procedimiento de financiación para las prestaciones no contributivas que aún se financiaban con cotizaciones sociales. La separación efectiva de las fuentes de financiación se está, por tanto, desarrollando gradualmente a partir del año 2000, quedando pendiente todavía la definición de la naturaleza jurídica de los complementos de mínimos.

Acuerdo de 9 de abril de 2001 para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social

El 9 de abril de 2001 se firmó el Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social por parte del Gobierno, la CEOE, la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa y Comisiones Obreras. El nuevo Acuerdo estará en vigor hasta 2004.

Los elementos clave del Acuerdo son:

- Se pospone por un plazo máximo de 12 años la culminación del proceso de separación de las fuentes de financiación en lo que respecta a la financiación vía impuestos de los complementos de mínimos, últimos elementos no contributivos financiados a través de cotizaciones.
- El Fondo de Reserva habrá de estar provisto con una cuantía de entre 4.808 y 6.010 millones de euros hasta el año 2004.
- Se incrementarán las pensiones de viudedad del 45% al 52% de la cuantía total de la pensión y hasta el 70% cuando los perceptores son dependientes y la pensión es su única fuente de ingresos. Aumenta la edad máxima aceptada para el cobro de pensión de orfandad.

- Se avanzará en el logro de un sistema de jubilación flexible a partir de los 65 años, consintiéndose el pago de una pensión parcial.
- Se extenderá el derecho a jubilación anticipada a partir de los 61 años para personas que han cotizado durante 30 años y que han permanecido en desempleo involuntario por un periodo de seis meses.
- Reducciones en las cotizaciones a mujeres que se reincorporan al mercado laboral tras la maternidad y a trabajadores que superan los 60 años.
- Se constituirá la Agencia de la Seguridad Social para simplificar y racionalizar la gestión del sistema.
- El Gobierno se compromete a no incrementar el número de años de trabajo requeridos para el cálculo de las pensiones hasta 2003.
- Se recomienda el desarrollo e implantación de los sistemas complementarios de empleo buscando la plena interacción de la negociación colectiva en los planes de pensiones de empleo.

Ley 35/2002 de 12 de julio y los Reales Decretos 1131/2002 y 1132/2002

El concepto de jubilación flexible incorporado en el Acuerdo de abril de 2001 entre el Gobierno y los agentes sociales fue desarrollado en la Ley 35/2002 de 12 de julio y los Reales Decretos 1131/2002 y 1132/2002. Las principales medidas incorporadas son las siguientes:

1. Políticas específicas de formación e integración en el mercado de trabajo de las personas con más de 55 años. Recientemente se ha establecido una bonificación sobre las cotizaciones sociales dirigida a las personas con más de 60 años con el objetivo de alargar su vida laboral hasta llegar a la edad legal de jubilación.
2. Se crea una nueva figura de jubilación anticipada no supeditada a las reglas del derecho transitorio, que permite acceder a la jubilación desde los 61 años a los trabajadores afiliados a la Seguridad Social después de 1967 en el Régimen General de asalariados y en los Regímenes Especiales de Minería del Carbón y Mar por cuenta ajena siempre y cuando cumplan una serie de requisitos.
3. Obligación del empresariado de suscribir un convenio especial con la Seguridad Social hasta los 61 años de edad para trabajadores/as mayores de 55 años incluidos en un Expediente de Regulación de Empleo promovido por empresas no inmersas en un proceso concursal. A partir de esa edad la persona trabajadora que cumpla los requisitos de

cotización podrá acceder a la jubilación anticipada o, en su defecto, podrá mantener el convenio especial, aunque a partir de ese momento las cuotas serán a su cargo.

Con esta medida, se protege el derecho del trabajador a una mejor pensión y se garantiza la percepción de cuotas por parte de la Seguridad Social.

4. El nuevo marco de jubilación flexible también intenta favorecer la permanencia en activo después de los 65 años. Las medidas con las que se incentiva esta opción son:
 - . Extender el subsidio de desempleo especial para mayores de 52 años hasta los 65 años (antes 60 años).
 - . Aumento de la base reguladora en un 2% por cada año adicional cotizado, junto a la exoneración de cuotas, cuando la persona trabajadora supere los 35 años de cotización a la Seguridad Social.
5. Ampliación y flexibilización de las causas de acceso a la jubilación parcial a partir de los 60 años, permitiendo una más fácil y rápida sustitución por nueva población trabajadora.

Real Decreto 144/1999 de Mejora en el acceso a la jubilación de las personas contratadas a tiempo parcial

El requisito de acumular 15 años cotizados no hacía nada atractiva la modalidad de contrato a tiempo parcial ya que se convertía, en la práctica, una condición de muy difícil cumplimiento.

El Real Decreto 144/1999 permitió materializar el reconocimiento a trabajadores/as acogidos a contratos de tiempo parcial de los tiempos de descanso proporcionales al trabajo realmente realizado, que anteriormente no estaban incluidos como días cotizados.

Elevación de las cuantías de las pensiones con complementos de mínimos

Desde 1996 se ha procedido a una progresiva elevación de las cuantías mínimas de las pensiones objeto de complemento, con el objetivo de mejorar unas prestaciones que todavía siguen teniendo cuantías reducidas.

Los criterios subyacentes han combinado aspectos de mejora de las prestaciones, sostenibilidad del sistema, diferentes necesidades y situaciones y el grado de contributividad de las personas beneficiarias. Las medidas adoptadas han supuesto un aumento de las prestaciones mínimas en cuantías que varían considerablemente según el tipo de prestación.

3.4.- VALORACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO Y EVALUACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA DE LA ESTRATEGIA DE ESPAÑA EN MATERIA DE PENSIONES

- Una de las principales “bondades” del Pacto de Toledo es el nivel de consenso obtenido por partidos políticos y agentes sociales; supuso un marco político y de consenso para la consolidación y desarrollo del Sistema Público de Pensiones.
- El Pacto de Toledo constituye una respuesta al reconocimiento del problema creciente de los desequilibrios financieros de la Seguridad Social y reafirma el sistema de reparto para la financiación de las pensiones públicas.
- El Pacto de Toledo, sin embargo, no decía nada sobre un aspecto clave: qué va a pasar con las prestaciones. En el punto 8, sin embargo, figura la reducción de cotizaciones, lo cual puede interpretarse que el sistema público no va a subir cuotas.
- El Fondo de Reserva creado a consecuencia del Pacto es poco significativo. La cuantía total acumulada a mediados de 2004 ascendía a casi 19.000 millones de euros y en los presupuestos para el 2005 se prevé una dotación de 5.350 millones. El fondo no nace con la idea de capitalizar las pensiones públicas de la Seguridad Social sino como un instrumento para afrontar desfases de tesorería debidos al ciclo económico.
- La reforma en relación al cómputo de los años de jubilación y la incentivación para prolongar la vida laboral conducen a un retraso voluntario de la edad de jubilación que aliviará el coste total de las pensiones públicas.
- El Pacto de Toledo ha apostado por la vía de las “reformas paramétricas” del sistema lo que implica una revisión continuada de sus efectos y actualización de las reformas. La periodicidad quinquenal de las revisiones previstas en el Pacto lo evidencian.
- Aunque el sistema público de pensiones en España no esté en peligro hasta el año 2015, a partir de entonces, si no se introducen ahora las reformas necesarias en el sistema de Seguridad Social, el equilibrio cotizaciones/prestaciones experimentará un grave deterioro.
- En el examen sobre la situación de las finanzas públicas en España, el Ejecutivo comunitario advierte que el superávit a corto y medio plazo previsto en el sistema público de pensiones no es óbice para que “su viabilidad a largo plazo sea motivo de preocupación”. En este sentido, el 17 de diciembre de 2002 la Comisión Europea efectuó una evaluación de las estrategias nacionales en

relación con el futuro del sistema de pensiones. En la valoración del informe presentado por España sobre la capacidad del régimen de pensiones español para afrontar el reto del envejecimiento se destaca que ha mejorado en lo que se refiere a la capacidad de protección pero que va a tener graves problemas de viabilidad financiera a partir del año 2015. Recomienda por lo tanto seguir con el proceso de reformas en curso de determinados parámetros del sistema protector a la vez que aumentar la tasa de ocupación de la población femenina y adulta que presentan tasas especialmente bajas, sobre todo, en comparación con los países del entorno.

- En cuanto al papel que puede jugar la inmigración en la transición demográfica, los análisis apuntan a que dicho fenómeno puede contribuir a atenuar el impacto del envejecimiento en los sistemas de pensiones e influye, sobre todo, en el calendario del reto a afrontar, es decir, puede retardar el problema. Sin embargo, está lejos de resolverlo. Los escenarios más optimistas de inmigración no ponen en cuestión la necesidad de abordar un reto social de enorme envergadura.

4. LOS MODELOS INTERNACIONALES DE PREVISIÓN SOCIAL: ANÁLISIS CRÍTICO

4.1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se atiende a los modelos de referencia en cuanto a la Previsión Social, y más concretamente, se centra el interés en países que cuentan con modelos consolidados y países que están abordando amplias reformas.

Básicamente se van a exponer modelos europeos ya que la concepción sobre el papel de la previsión varía notablemente en el mundo. En concreto, en Europa se persigue el objetivo de que entre la prestación pública y la complementaria profesional, se mantenga la renta disponible para el consumo. Esta renta, según los países y los niveles de renta, se corresponde con un porcentaje que está entre el 66% y el 75% del último salario. El resto corresponde a la proporción de salario destinada al ahorro que pierde su sentido cuando se alcanza la jubilación.

Sin embargo, este objetivo no es compartido en otros continentes, donde la jubilación descansa mucho más en el ahorro individual. Así, en Estados Unidos y Australia, la Seguridad Social tiene la consideración de prestación mínima. Esta prestación cubre en torno al 38% del salario. En Japón el enfoque es el mismo, con la diferencia de que los trabajadores reciben una fuerte indemnización en forma de capital de su empresa, cuando se jubilan.

4.2. PAISES DE REFERENCIA

Dentro de los países que ofrecen experiencias interesantes, tenemos dos grupos, aquéllos que ya tienen un modelo estable y consolidado y, por otro lado, aquellos otros que no tienen dicho modelo, pero están dando pasos sustanciales para crear ese sistema.

Según definición de la Unión Europea, consideramos que un sistema completo de pensiones es bueno cuando cumple los objetivos de satisfacer prestaciones suficientes y adecuadas, de una manera financieramente sostenible a lo largo del tiempo.

En este sentido, es preciso apelar de nuevo al cuadro de perspectivas financieras de los Estados Miembros cuyos datos ya han sido expuestos en el capítulo 2 (Cuadro 2), y que nos da una idea de cuáles son los países que merece la pena analizar.

En el mencionado cuadro que, además, a juicio de la OCDE subestima los costes de las pensiones públicas en un 3% de media sobre el PIB, se aprecian las dificultades que todos los países, salvo Gran Bretaña, van a tener para financiar las pensiones del futuro. Esto sin considerar la presión extra que ejercerá el gasto sociosanitario (salvo en Alemania que ha establecido una cobertura obligatoria de dependencia).

Son aquellos países que parten de una base baja y tienen un incremento menor los van a tener menos problemas.

➤ **HOLANDA**

Un caso especial es Holanda. En este supuesto, se espera que los fuertes ingresos fiscales que se produzcan por las importantes pensiones complementarias profesionales que se están constituyendo, compensen en gran medida, el incremento de costes del sistema público. Los fondos vinculados a los sistemas capitalizados se constituyen en una verdadera "hucha fiscal" ya que permiten a Hacienda cobrar, en el momento en que las necesidades sociosanitarias serán mayores, tanto por las aportaciones realizadas como por los rendimientos obtenidos durante el periodo de capitalización.

En cuanto a los sistemas de empleo, el caso más desarrollado es, precisamente, el holandés. De hecho, existen más partícipes de sistemas de empleo que trabajadores, ya que algunos mantienen derechos en empresas que han abandonado. Es el país con mayores activos en sistemas de empleo en relación con el PIB. El gran éxito de su sistema complementario no se fundamenta en sistemas de empresa sino en sistemas sectoriales que son obligatorios, una vez establecidos, para empresa y trabajador. Sólo si se tiene un sistema de empresa mejor, se puede estar al margen del sistema sectorial. De hecho, hasta son diferentes las Asociaciones Nacionales de sistemas sectoriales y de sistemas de empleo.

Se puede llegar a la fácil conclusión de que la importancia de los sistemas complementarios es consecuencia de la debilidad del sistema público. Esto no es así. Desde una perspectiva histórica, en Holanda se desarrollaron los sistemas sectoriales, o gremiales, antes de que nacieran los modernos sistemas de Seguridad Social Pública. Es decir, la sociedad civil y los agentes sociales ya habían resuelto, en gran medida, por su cuenta y sin la asistencia del Estado, la cuestión de las pensiones. El Estado se limitó a establecer una red de seguridad, o un mínimo, para toda la ciudadanía y, especialmente, para aquellas personas que no tenían acceso a los sistemas complementarios.

➤ **GRAN BRETAÑA**

El caso Británico es extremadamente singular ya que consiste en una variación estratégica de su modelo. De la actual situación en la que las pensiones se distribuyen en un 60% públicas y un 40% complementarias, el cambio aspira a modificar esta distribución en las próximas décadas por la proporción contraria de un 40%/60%. Este cambio se fundamenta en promover un nuevo sistema complementario, que se encuentra entre el segundo y el tercer pilar, es

extremadamente eficiente en costes, gestionado independientemente y fácilmente movilizable.

En todo caso, se considera que es un sistema bastante desarrollado en la medida en que casi el 90% de las empresas con más de 100 empleados tienen un sistema de pensiones de empleo. La cuestión ahora es llegar a las PYMES y a los trabajadores autónomos. En el apartado de reformas se analiza algo más la situación británica.

➤ **DINAMARCA**

Otro caso interesante es el relativo a Dinamarca. Desde la década de los setenta ha ido extendiendo los sistemas sectoriales, que parten de una negociación colectiva centralizada a nivel nacional, a todos los empleados públicos y a la mayoría de los del sector privado. Además, la Seguridad Social tiene un segmento capitalizado.

➤ **AUSTRALIA**

Fuera del marco europeo, Australia inició a primeros de los noventa, la extensión de los sistemas de empresa. Esta implantación es gradual y terminará con una aportación del 12% en esta década. El sistema es prácticamente obligatorio ya que las empresas que no lo ponen en marcha deben pagar un impuesto equivalente. Este método obedece a la razón de que el sistema fue establecido por el Gobierno Central, que no tenía competencias en materia de previsión (y no podía establecer la obligatoriedad) pero sí fiscales y, en consecuencia, podía utilizar este método.

4.3. PRINCIPALES LÍNEAS DE REFORMA

En cuanto a las reformas en curso, éstas están siguiendo tres líneas de actuación:

- 1) Mayor protección pública para aquellos segmentos de la población que, por su nivel de renta o situación laboral, no pueden constituir una previsión social complementaria.

Los sistemas públicos, en general, están aumentando su "contributividad". Es decir, están reduciendo su componente solidario. En estas circunstancias, los trabajadores que no tienen carreras profesionales completas por situaciones de paro, trabajo a tiempo parcial y, especialmente, periodos de su vida que los han dedicado al cuidado de hijos y mayores, encuentran una compensación por estas situaciones. Además, se mejoran los mínimos absolutos.

- 2) Constitución de fondos de reserva para paliar el enorme efecto futuro de las pensiones sobre las finanzas públicas.

Sin embargo, estos fondos de reserva son sólo una solución temporal ya que la transición demográfica no es un fenómeno coyuntural. Las expectativas de vida crecen de forma estable y no ocasional, y en consecuencia, salvo que volvamos a tasas de natalidad y crecimiento impensables, la relación de dependencia entre activos y pasivos se mantendrá estable a partir de los máximos. Nos encontramos ante un nuevo tipo de sociedad tras la transición.

En consecuencia, estos fondos de reserva son una solución de transición mientras se adoptan medidas estructurales. Es decir, retrasarán algunos años las medidas sobre cotizaciones y prestaciones, pero no las evitarán.

En todo caso, téngase en cuenta que la deuda implícita de los sistemas de Seguridad Social en Europa, es decir, el valor actual de las obligaciones por pensiones causadas o en curso de generación, asciende a un 200% del PIB. Comparado con dicha cifra, el 1% del fondo de reserva español es ridículo. De hecho, sólo sirve para pagar las prestaciones durante un mes.

Según la ficha de España del estudio demográfico de la Comisión sobre "Retos Presupuestarios que plantea el envejecimiento", en la década entre el año 2.040 a 2.050, se acumularía una deuda pública, sólo por el efecto de las pensiones del 70% del PIB.

En términos generales, la deuda explícita se disparará en casi todos los países, convirtiendo a los títulos de deuda pública en una opción de escasa utilidad ya que el recurso al endeudamiento estará agotado.

Los únicos países que están constituyendo un fondo de reserva en serio son Irlanda, Noruega y Estados Unidos.

Irlanda aporta un 1% del PIB al año al fondo de reserva. Este fondo es indisponible en los próximos 25 años, se gestiona con técnicas modernas y se diversifica internacionalmente. En todo caso, este fondo de reserva hay que situarlo en su contexto. Irlanda ha crecido a niveles superiores al 9% durante seis años, lo cual ha producido un importante superávit público. En este sentido, el Estado irlandés no ha querido convertir estos ingresos en gasto corriente que, en caso de crisis, es muy difícil de reducir. Por ello, el fondo de reserva tiene también motivaciones políticas coyunturales.

Noruega está acumulando un fondo genérico, no vinculado a las pensiones sino al petróleo, que acumula más de diez billones de pesetas.

Estados Unidos acumula un fondo que debe compensar los incrementos de cuotas en un escenario de 75 años. Sin embargo, sus rendimientos están

ligados a los de la deuda pública y el nuevo déficit presupuestario de la época Bush pone en duda su suficiencia.

- 3) La tercera medida es la promoción de una previsión social generalizada mediante su introducción en las PYMES y entre los trabajadores de ingresos medios y medio-bajos.

La forma varía según los países e incluye medidas como facilitar el acceso a sistemas eficientes de empleo, la subvención de las aportaciones y la promoción de los sistemas sectoriales.

El primer caso es el **británico**. Aquí se trata de reforzar y facilitar los sistemas de empleo que literalmente consideran que son "good value" o rentables, seguros y son habitualmente la mejor opción. Para aquellos que no pueden acceder a los mismos, crean una especie de sistema asociado, donde se toman todas las medidas posibles para que los intereses del partícipe predominen sobre todos los demás. Además, las empresas con más de cinco trabajadores están obligadas a seleccionar un sistema, ofrecerlo a sus trabajadores y descontar de nómina, ingresando las cuotas. Así, aunque no exista la obligación del empresario de pagar, el sistema gira en torno a la empresa y puede terminar en la negociación colectiva. Si el grado de adhesión no es alto, el Gobierno está considerando la posibilidad de declararlo obligatorio.

En el caso **alemán**, la propuesta va en dos líneas. Por un lado, enviar un claro mensaje sobre lo que va a cubrir y lo que va a costar el sistema público y, por otro lado, ofrecer un sistema complementario eficaz con fuertes incentivos.

Así, existe una garantía de que las cotizaciones no superarán el 20% de la base de cotización en las dos próximas décadas (hoy es de un 19%) ni el 22% en el año 2.030. Debe tenerse en cuenta que en Alemania, estas cotizaciones se distribuyen en un 50% entre trabajador y empresa. El Gobierno se ha comprometido a arbitrar otras fuentes de ingresos si no es suficiente con estas aportaciones. Las prestaciones netas después de impuestos no bajarán del 67%, desde el 70% actual. En realidad, bajan hasta al 64% ya que la fórmula de cálculo también se ha modificado a la baja.

Se crea un sistema complementario capitalizado, al que pueden aportar los empresarios, que se irá construyendo gradualmente hasta alcanzar un 4% del salario en ocho años. Existen importantes subvenciones a las aportaciones, que tienen en cuenta al cónyuge que no trabaja y al número de hijos. Alternativamente, los aportantes pueden deducir de la base imponible sus aportaciones, si les resulta más beneficioso. Con ello se consigue que la ayuda no sea progresiva, es decir que se apoye menos a los trabajadores de menos renta. La expectativa es que se adhieran el 80% de los trabajadores. Los

sindicatos han aceptado la reforma y están creando fondos sectoriales. En concreto, se ha hecho en el sector químico y de la mecánica.

En última instancia, se trata de reforzar el sistema público de reparto con un sistema complementario capitalizado, con vocación de extenderse, mediante los correctos incentivos y el apoyo sindical, a toda la población. La Seguridad Social no pierde su papel esencial y predominante, pero se le da cierto margen para que se adapte al reto demográfico. Por otro lado, el objetivo es la generalización del sistema complementario. Como en el caso británico, se garantiza una gestión profesional e independiente.

Bélgica también se ha sumado a la “democratización” de las pensiones complementarias, mediante la creación de sistemas sectoriales al estilo holandés.

En los tres casos, no se trata de crear nuevos productos financieros con incentivos fiscales, que inevitablemente sólo cubren a parte de la población, la de más renta. Se trata de crear un marco normativo que permita que los agentes sociales y la población accedan a sistemas de pensiones eficaces y de bajo coste. Los británicos definen esta estrategia como una “alianza estratégica entre el Estado y la ciudadanía”. Por ello, en muchos casos, se considera a estos sistemas como “semi-públicos”.

Evidentemente, no son soluciones a la chilena, que en Europa se consideran impracticables y desaconsejables.

En un caso, bastante extremo, se han situado **Suecia e Italia**. En ambos países el sistema de Seguridad Social ha pasado a ser un sistema de capitalización virtual. Es decir, se aplica una contributividad pura de tal manera que las pensiones se calculan en función de las aportaciones, sin que exista realmente un verdadero patrimonio que respalde las prestaciones. El componente solidario desaparece casi totalmente, mientras que la ciudadanía asume los riesgos biométricos. Su sencillez permite aumentar la flexibilidad respecto a la edad de jubilación, pero soportando el coste actuarial de la opción elegida.

5. LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

5.1 EL SECTOR DE LA PREVISION SOCIAL COMPLEMENTARIA EN EUSKADI.

5.1.1 Marco jurídico

El Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979 de 18 de Diciembre, señala en su artículo 10.23 que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de Mutualidades no integradas en la Seguridad Social.

Por ello, mediante Real Decreto 3228/1982, de 15 de octubre, se traspasaron las funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Mutualidades no integradas en la Seguridad Social.

Posteriormente, el Parlamento Vasco, conforme a las facultades que le confieren en materia de previsión social complementaria la Constitución y el Estatuto de Autonomía y en uso de sus atribuciones promulgó la Ley 25/1983, de 27 de octubre, sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria.

En el título de la Ley y en la denominación del objeto se sustituyó el concepto de Mutualidad por el de Entidad de Previsión Social Voluntaria, "en un afán englobador que no de uniformar, las múltiples experiencias e instituciones de diversa índole, cuyo fin último es, sin ánimo de lucro, proteger a los asociados frente a eventos que puedan poner en peligro su vida, recursos o actividad".

La precitada Ley fue reglamentada en virtud del Decreto 87/1984, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria.

Finalmente, las Juntas Generales de cada uno de los tres Territorios Históricos regularon el tratamiento tributario que a las mismas iba a dispensarse, completándose de esta forma el marco normativo aplicable a las Entidades de Previsión Social Voluntaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Asimismo, se decidió en su momento que fuera el actual Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, a través de la Dirección de Trabajo y Seguridad Social, quien ejercitara la competencia sobre las Entidades de Previsión Social Voluntaria, por entender que es en su finalidad previsoras donde radica la esencia de estas

instituciones y no en los aspectos relativos a la inversión, que en definitiva son puramente instrumentales de la previsión.

Por ello, la CAE se convirtió en pionera en materia de previsión social con una normativa imaginativa y previa al resto de Comunidades Autónomas.

De acuerdo con la normativa aplicable a las EPSV del País Vasco, dichas Entidades se configuran como instituciones que, fuera del marco de los sistemas de previsión que constituyen la Seguridad Social obligatoria, tienen como finalidad esencial, y sin ánimo de lucro, ejercer una modalidad previsor de carácter voluntario y social encaminada a proteger a sus miembros o a sus bienes contra circunstancias o acontecimientos de carácter fortuito o previsible.

Las características diferenciadoras de estas Entidades frente a otros sistemas complementarios son las siguientes:

1.- Una finalidad concreta de previsión social que comporta, por tanto, la protección frente a contingencias sociales.

2.- Los intereses de las partes no están contrapuestos, sino coordinados a través de la asociación y la mutualidad. Esta convergencia hacia un fin común supone en gran medida un considerable grado de solidaridad.

3.- En relación con el acceso de los socios, inexistencia de limitaciones, salvo las relacionadas con los fines de la entidad.

4.- Igualdad de derechos y obligaciones de los socios en relación con las aportaciones efectuadas, lo que, junto a la exigencia de una estructura y composición democrática de sus órganos de gobierno, Asamblea General y Junta de Gobierno, produce y comporta una auténtica autogestión. La autoparticipación de los trabajadores en el devenir de su Entidad de Previsión Social, amén de una mayor participación, les implica en una mejor gestión y en la reducción de los gastos inherentes a la misma.

5.- Ausencia de ánimo de lucro, tanto de la Entidad como de sus representantes. Estas características diferenciadoras han permitido a las EPSV del País Vasco configurarse como instituciones adecuadas y eficaces para ejercer y desarrollar la

previsión social complementaria, puesto que son capaces de satisfacer determinadas necesidades básicas de la población.

Sin embargo, el transcurso de los años ha supuesto la aparición de muchas situaciones no previstas por la normativa autonómica de los años 1983 y 1984. En alguna medida, la Administración competente ha ido subsanando dichas lagunas con flexibilidad a través de la utilización de Circulares emitidas por la Dirección de Trabajo y Seguridad Social, así como mediante la atención y resolución de consultas concretas planteadas por el sector. Sin embargo, no se ha abordado una solución integral a los nuevos retos.

5.1.2 Evolución y principales indicadores de la situación actual

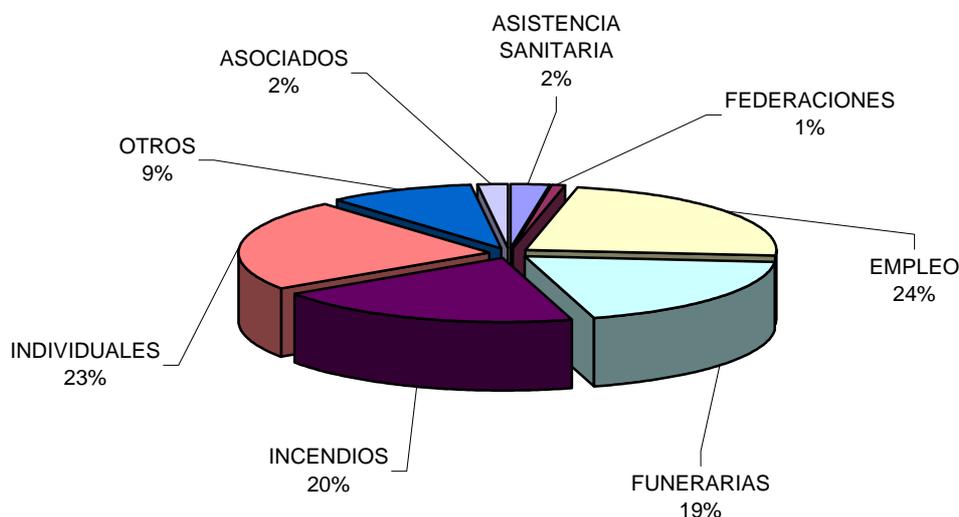
5.1.2.1. Las Entidades, tipología y datos básicos

En la actualidad existen en la CAE 206 Entidades de Previsión Social Voluntaria inscritas en el Registro de EPSV de Euskadi. Cabe establecer diferencias en la naturaleza de la contingencia protegida por las EPSV. Estas pueden agruparse en dos grandes categorías en función de dichas las contingencias: personales (jubilación, invalidez, desempleo, fallecimiento, grave enfermedad) y contingencias que afectan a los bienes del asociado (vivienda, instrumentos de trabajo, ganados, cosechas y otra clase de bienes de los mutualistas unidos a su actividad profesional o laboral).

Dentro del primer grupo, es decir, dentro de la modalidad de Entidades que cubren contingencias personales, puede establecerse, además, una segunda clasificación según correspondan a:

- Sistema de empleo: el promotor es cualquier entidad, corporación, sociedad o empresa y los socios son sus empleados.
- Sistema asociado: el promotor es cualquier asociación, sindicato, gremio o colectivo, siendo los socios, miembros o afiliados los que integran la Entidad.
- Sistema individual: el promotor es una o varias entidades de carácter financiero y los socios son cualesquiera personas físicas, a excepción de las que estén vinculadas a aquéllas por relación laboral.
- La distribución por grandes tipos de Entidades se presenta en el siguiente gráfico.

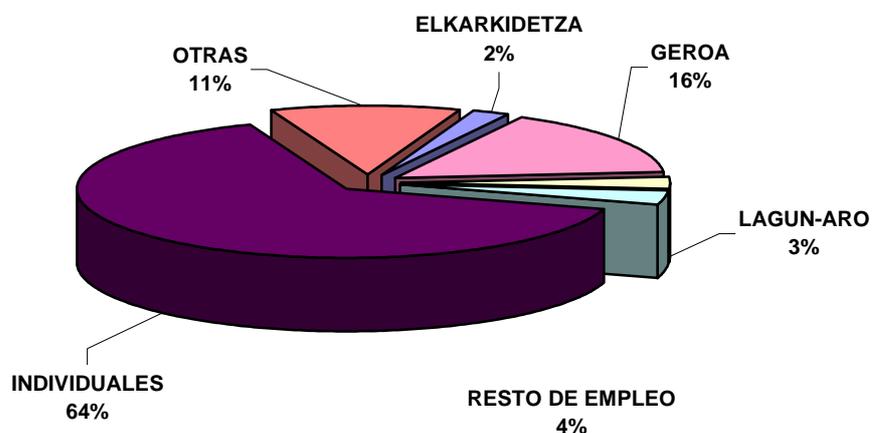
Gráfico 12.- Distribución del número de EPSV según modalidad. Año 2004



Tal como se ha señalado en la Presentación de este informe, el análisis efectuado en el presente documento se ciñe a la previsión social complementaria destinada a la cobertura de contingencias personales, en definitiva, a la esfera de las pensiones. No obstante, el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social va a abordar, con carácter específico, un estudio sobre la situación y perspectivas de la previsión complementaria destinada a la cobertura del resto de contingencias, ámbito éste heterogéneo (cobertura de incendios, servicios funerarios, incapacidades transitorias, etc.), que requiere un enfoque propio.

Desde la asunción de la competencia en el año 1.983, el crecimiento del sector de previsión ha sido muy positivo. El **número de adhesiones contabilizadas** se eleva en 2004 a 1.059.766. La modalidad individual absorbe el 64% de las mismas, el número de adhesiones registradas no debe equipararse al número de personas adscritas al sistema Individual puesto que existen importantes duplicidades derivadas del hecho de que una misma persona puede estar asociada a más de una Entidad; la modalidad de empleo concentra el 24%, distribuyéndose el resto en otras modalidades de carácter diverso.

Gráfico 13.- Distribución porcentual de asociados/as según tipo de Entidad. Año 2004



El **patrimonio** global agregado en 2004 asciende a 12.871,14 millones de euros (2,142 billones de pesetas) y el volumen de cuotas se cifra en 1.132,45 millones de euros (188 mil millones de pesetas). En consecuencia, el patrimonio medio por asociado/a es, en dicho año, de 12.145 euros (2,02 millones de pesetas) y el promedio de **cuotas** por asociado/a es de 1.069 euros (177.867 pesetas).

Todavía es muy bajo el volumen de patrimonios medios de los socios/as de las EPSV a la hora de constituir un capital suficiente para una renta complementaria. No obstante, el tiempo de maduración aún ha sido corto, y el capital medio abarca a todas las personas integradas en algún plan de previsión.

Comparativamente con el Estado, se constata que la previsión complementaria tiene un peso mucho mayor en nuestra Comunidad. Así, el patrimonio en pensiones complementarias representa en torno al 26% del PIB vasco mientras que en el Estado español en su conjunto no llega al 8%. Ello significa que el marco propio ha propiciado el desarrollo de este instrumento de previsión en mayor medida que en el Estado. Sin embargo, dicho porcentaje es todavía reducido si se atiende al promedio europeo (más del 30%) y, sobre todo, si lo contrastamos con el de los países más desarrollados de Europa y del mundo.

5.1.2.2. Evolución de las principales magnitudes según tipo de Entidad

En relación con su evolución, observamos cómo en diez años se han cuadruplicado las cifras generales en el sistema de Previsión Social, aunque dicho crecimiento no es igual si atendemos a las distintas modalidades de EPSV.

Cuadro 6.- Evolución histórica de las EPSV de Euskadi 1998-2004

AÑO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PATRIMONIO (*)	6.754,41	8.384,72	8.741,74	9.582,06	10.604,56	11.549,91	12.871,91
SOCIOS	585.742	682.730	770.613	850.452	908.388	994.759	1.059.766
Nª ENTIDADES	190	197	203	205	198	206	204

(*) millones de euros

Fuente: GOBIERNO VASCO, Dpto de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Dirección de Trabajo y Seguridad Social

Cuadro 7.- Evolución histórica de las EPSV de empleo y asociados 1998-2004

AÑO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PATRIMONIO (*)	4.177,09	5.256,50	5.191,10	5.555,15	5.962,52	6.296,62	6.785,26
SOCIOS	129.181	163.761	190.968	208.852	222.924	242.714	257.573
Nº ENTIDADES	35	42	41	42	50	51	51

(*) millones de euros

Fuente: GOBIERNO VASCO, Dpto de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Dirección de Trabajo y Seguridad Social

Cuadro 8.- Evolución histórica de las EPSV individuales 1998-2004

AÑO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PATRIMONIO (*)	2.299,61	3.116,48	3.539,68	4.020,57	4.630,21	5.240,58	6.071,71
SOCIOS	346.937	409.777	476.753	534.227	575.599	633.436	680.679
Nº ENTIDADES	53	51	57	57	49	51	47

(*) millones de euros

Fuente: GOBIERNO VASCO, Dpto de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Dirección de Trabajo y Seguridad Social

Cuadro 9.- Evolución histórica de las restantes modalidades 1998-2004

AÑO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PATRIMONIO (*)	12,16	11,74	10,95	6,34	11,84	12,71	14,17
SOCIOS	109.624	109.192	102.892	107.373	109.865	118.609	121.514
Nº ENTIDADES	102	104	105	106	99	104	106

(*) millones de euros

Fuente: GOBIERNO VASCO, Dpto de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Dirección de Trabajo y Seguridad Social

La modalidad empleo y asociados sigue proporcionando la cifra más elevada de patrimonio aunque se encuentra muy concentrada entre las Entidades más representativas, Lagun-Aro, Elkarkidetza, Geroa, las Cajas de Ahorro y otras entidades financieras. Aún así, son muchas las PYMES que se incorporan mediante planes de previsión a EPSV de empleo para proteger a su población trabajadora, pero teniendo en cuenta su peso en la estructura empresarial de la CAE, hay que señalar que queda un largo recorrido por hacer.

Gráfico 14.- Distribución del Patrimonio según tipo de Entidad. Año 2004

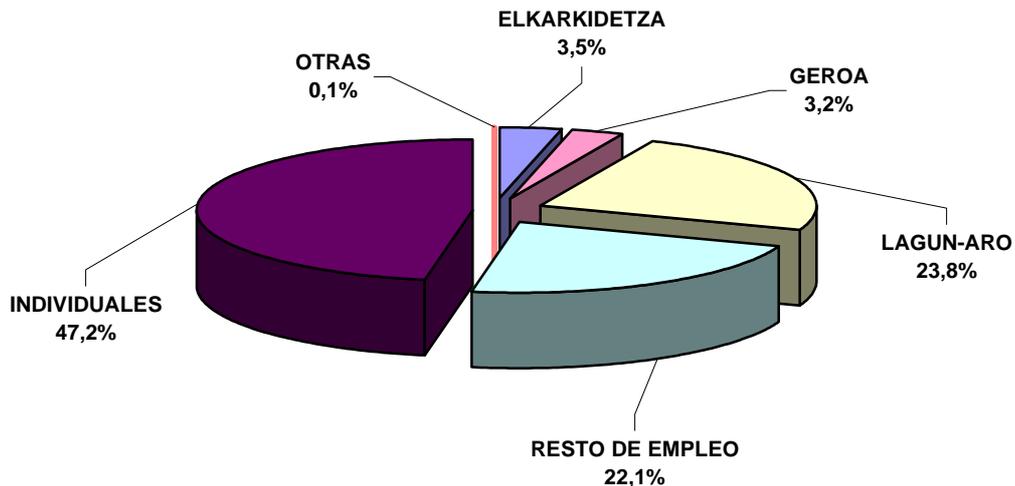
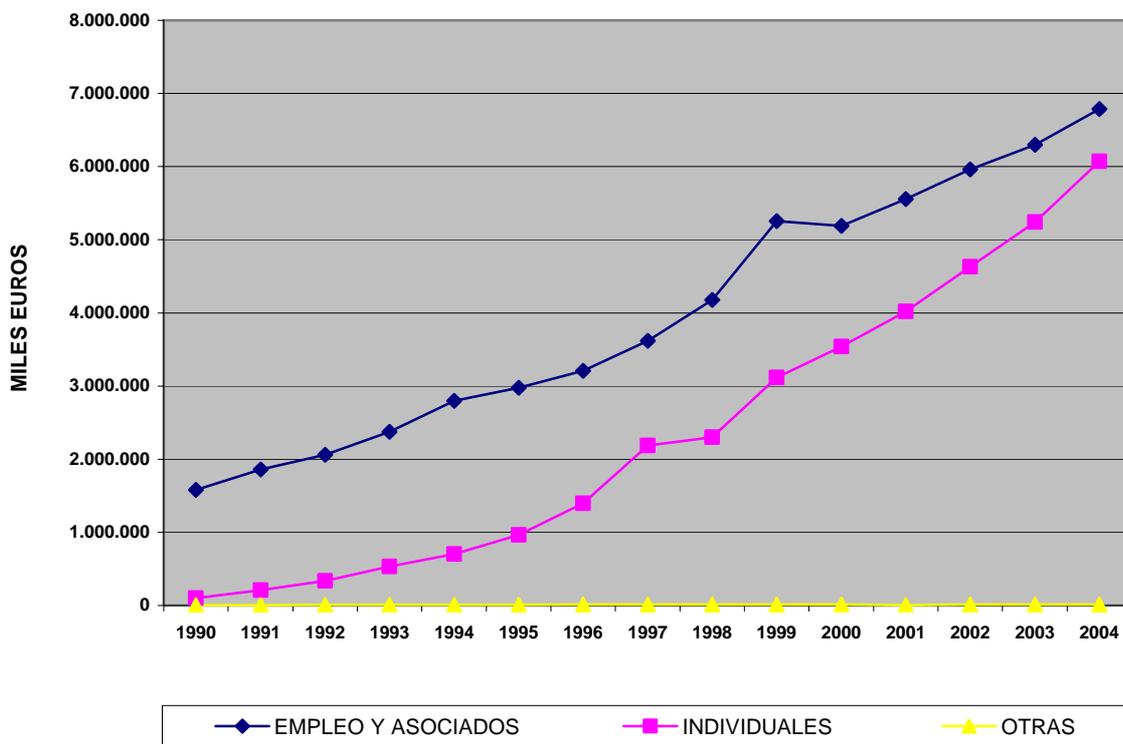


Gráfico 15.- Evolución del Patrimonio según modalidad de EPSV. 1990-2004



El Departamento considera que el decidido apoyo de la Administración Autonómica, tanto del Gobierno como de las Haciendas Forales, en esta materia, así como la definitiva apuesta del sector de previsión social ha consolidado un modelo que, apoyado por la ausencia de actuaciones irregulares, funciona de un modo fluido.

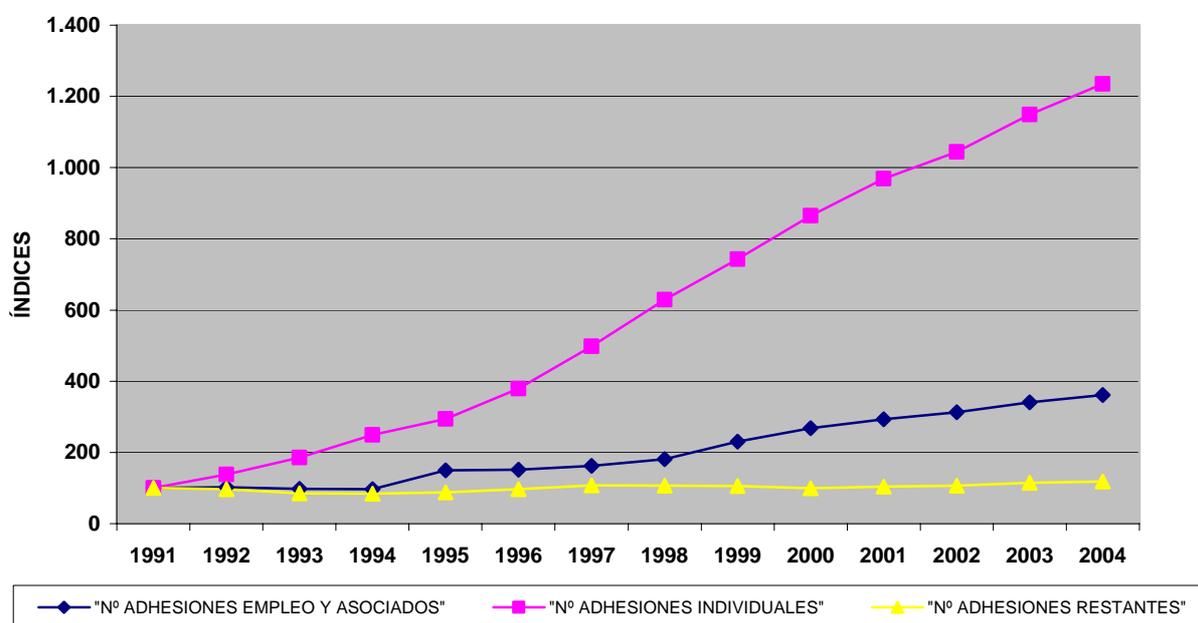
Ahora bien, la dinámica un tanto inercial que ha presidido el desarrollo del sector ha supuesto, en muchos casos, avanzar sin dedicar un tiempo a la reflexión sobre la dirección y calidad de ese avance y sin abordar planteamientos y respuestas a los nuevos retos. Ha de tenerse en cuenta que la Ley de 1983 se aprobó en un contexto en que no existía la amenaza de crisis en la Seguridad Social. El escenario actual en materia de pensiones difiere drásticamente del de hace veinte años.

Atendiendo a la evolución concreta de las distintas modalidades, se observa que en los años de consolidación de la previsión social, los planes individuales han crecido muy significativamente tanto en socios como en aportaciones. Las diferentes ayudas fiscales al ahorro a través de las distintas adaptaciones por las Haciendas Forales de la normativa estatal para planes y fondos de pensiones, así como las fuertes campañas publicitarias de los Socios Protectores (Cajas, Bancos y Entidades Aseguradoras) de las EPSV han contribuido a este crecimiento.

Sin embargo, la modalidad de empleo no ha experimentado un crecimiento similar; esta modalidad, a juicio del Departamento, no se ha desarrollado como hubiera sido deseable.

Este escaso desarrollo del modelo de empleo también es mencionado en el documento sobre Estrategia Nacional en materia de pensiones presentado por el Estado ante la Unión Europea.

Gráfico 16.- Evolución de asociados/as según modalidad de EPSV. 1991-2004



En cuanto al volumen de aportaciones global del colectivo de personas asociadas, sin distinción de modalidad, podemos observar que en más de la mitad de los casos las aportaciones son muy reducidas. Según datos de 2000, el 18% de los asociados no efectuó aportación alguna. Más del 50% de las aportaciones son aún muy bajas para constituir pensiones complementarias suficientes.

5.1.2.3. Evolución de las pensiones

Las EPSV de Euskadi se encuentran, como es lógico por su antigüedad, en un período de maduración y capitalización. Aún siendo así, las mismas han comenzado a otorgar prestaciones con un crecimiento geométrico. Globalmente, las pensiones que se vienen pagando implican un 24% de cuotas recaudadas.

**Cuadro 10.- Evolución de las pensiones satisfechas por las EPSV de Euskadi
1998-2004**

millones euros

AÑO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PENSIONES	145,65	176,24	204,05	219,95	232,77	238,93	269,45
<i>JUBILACIÓN</i>	101,75	127,04	150,75	156,59	164,09	162,16	183,50
<i>INVALIDEZ</i>	14,71	17,77	19,91	24,17	26,27	27,80	31,00
<i>VIUDEDAD</i>	27,32	29,43	31,84	36,83	39,91	43,77	51,77
<i>ORFANDAD</i>	1,88	2,00	1,55	2,36	2,50	5,2	3,18

Fuente: GOBIERNO VASCO, Dpto de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Dirección de Trabajo y Seguridad Social

**Cuadro 11.- Evolución de las pensiones satisfechas por las EPSV de la
modalidad de empleo de Euskadi. 1998-2004**

millones euros

AÑO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PENSIONES	125,86	132,92	148,60	158,82	170,46	175,27	184,03
<i>JUBILACIÓN</i>	88,37	93,12	106,00	109,80	117,12	118,4	125,1
<i>INVALIDEZ</i>	13,10	14,00	14,98	17,57	19,26	21,09	21,82
<i>VIUDEDAD</i>	22,68	24,12	26,14	29,51	32,12	33,42	34,86
<i>ORFANDAD</i>	1,72	1,69	1,48	1,94	1,95	2,36	2,25

Fuente: GOBIERNO VASCO, Dpto de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Dirección de Trabajo y Seguridad Social

La modalidad de empleo dedica ya más de un 46% de las cuotas recaudadas al pago de pensiones. Este resultado está determinado, sin embargo, por ciertas Entidades que con motivo de la transformación del sistema de prestación definida en uno de aportación definida realizaron fuertes aportaciones puntuales, que no han tenido ya continuidad y que, sin embargo, están pagando importantes prestaciones.

Cuadro 12.- Evolución de las pensiones satisfechas por EPSV de la modalidad individual en Euskadi. 1998-2004

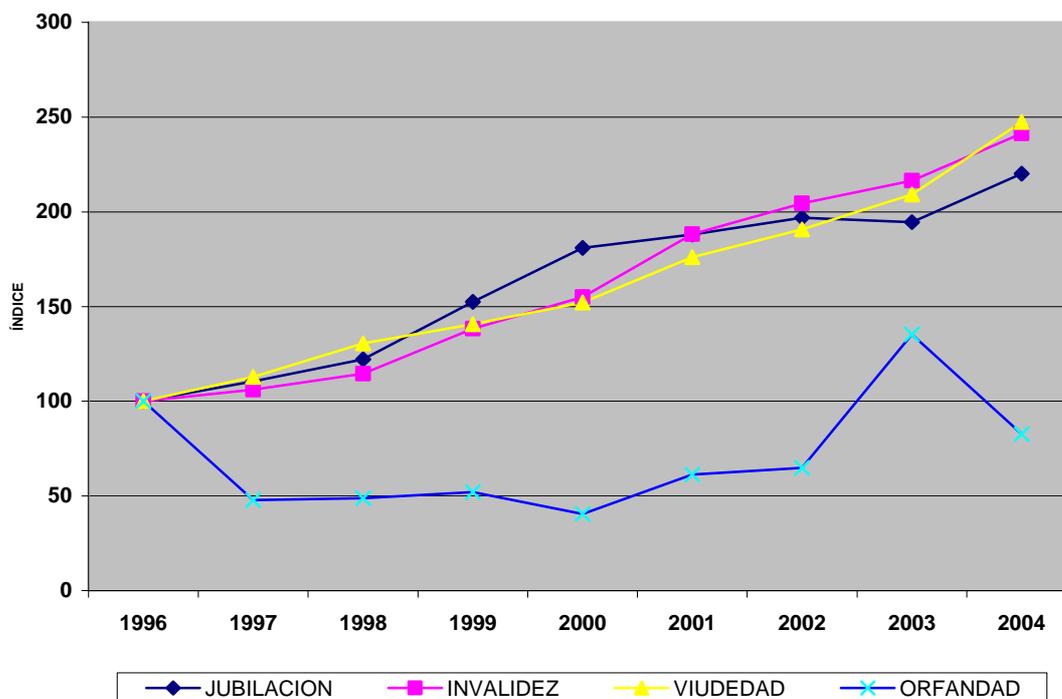
millones euros

AÑO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PENSIONES	19,79	43,32	55,45	61,13	62,27	63,47	85,29
<i>JUBILACIÓN</i>	13,38	33,92	44,75	46,79	46,93	43,7	58,39
<i>INVALIDEZ</i>	1,61	3,77	4,93	6,60	7,01	6,71	9,18
<i>VIUEDAD</i>	4,64	5,31	5,69	7,32	7,79	10,22	16,79
<i>ORFANDAD</i>	0,16	0,31	0,07	0,42	0,55	2,84	0,93

Fuente: GOBIERNO VASCO, Dpto de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Dirección de Trabajo y Seguridad Social

Como se aprecia en todos los cuadros, las prestaciones por jubilación son las dominantes en el sector y su importancia creciente nos obligaría a una regulación más concreta de cara a asentar el carácter complementario de las mismas y su evidente ayuda en la descarga del sistema público en numerosos casos.

Gráfico 17.- Índice de crecimiento del gasto en pensiones de las EPSV en Euskadi. 1996-2004



5.1.2.4.- Inversión del patrimonio

El Patrimonio de las EPSV de Euskadi se centra básicamente en valores mobiliarios. La inversión inmobiliaria, que tuvo un crecimiento sostenido hasta 1996, se centraba en un número muy pequeño de EPSV que, a partir del año 2000, han abandonado esta fórmula para canalizar sus inversiones en inmuebles mediante la adquisición de participaciones de sociedades especializadas en inversiones inmobiliarias y que requerirá en un futuro un análisis más pormenorizado.

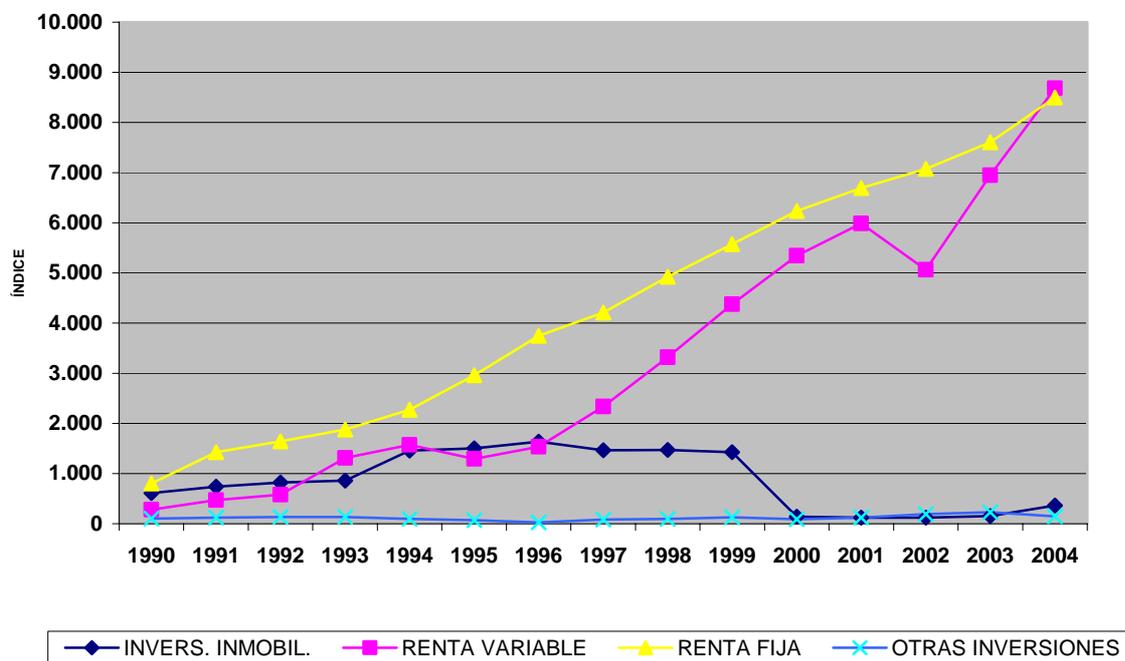
**Cuadro 13.- Evolución histórica de las inversiones de las EPSV de Euskadi
1998-2004**

millones euros

AÑO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
INVERSIONES INMOBILIARIAS	148,18	144,12	13,87	11,99	12,33	15,28	36,63
INVERSIONES MOBILIARIAS	5.340,84	6.282,33	6.991,06	7.651,20	7.931,45	8.998,66	9.985,85
<i>RENTA VARIABLE</i>	918,23	1.212,23	1.480,27	1.658,21	1.401,92	1.924,80	2.404,55
<i>RENTA FIJA</i>	4.128,58	4.676,58	5.231,13	5.616,09	5.936,46	6.377,24	7.124,27
<i>OTRAS INVERSIONES</i>	294,04	393,53	279,67	376,90	593,06	696,62	457,03

Fuente: GOBIERNO VASCO, Dpto de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Dirección de Trabajo y Seguridad Social

Gráfico 18.- Evolución de la inversión de las EPSV de Euskadi. 1990-2004



Respecto a la inversión en renta fija/variable, las Entidades se han decantado mayoritariamente por inversiones conservadoras desde un inicio, si bien la evolución de los mercados financieros ha propiciado un acercamiento a inversiones en renta variable encontrándonos aún alejados de los porcentajes que mantienen los grandes planes de pensiones mundiales. A pesar de que la evolución de los mercados financieros observada en 2002 afectó negativamente a planes de previsión con inversiones principalmente en renta variable, lo cierto es que estas inversiones proporcionarán, previsiblemente, a la ciudadanía con carreras aún largas de ahorro una mayor rentabilidad, por encima de la que aporta la renta fija, como lo demuestra la evolución positiva de los mercados bursátiles en el año 2004.

5.1.2.5.- Gastos de administración

La ausencia de ánimo de lucro de las EPSV es una de sus notas definitorias y por ello la normativa autónoma marca unos gastos máximos aplicables a las mismas.

No obstante, se constatan diferencias muy significativas entre Entidades y, sobre todo, entre modalidades. Las Entidades de la modalidad de empleo, cuando son autogestionadas, reducen considerablemente el porcentaje de gastos. Así, de los

datos correspondientes al año 2004 se desprende que el coste medio de los gastos de administración, en porcentaje sobre el Patrimonio¹, es de un 1,50% en las EPSV de la modalidad individual mientras que se reduce a un 0,22% en la modalidad de Empleo.

5.1.3. Sistema Individual: algunos rasgos descriptivos

Grado de concentración en el sector

- Las Cajas y Bancos absorben el 94% de las personas asociadas y el 90% del patrimonio vinculado a este sistema. Los Seguros y las Agencias de Valores tienen, por lo tanto, un peso muy reducido.
- Una de las primeras características observadas es el alto grado de concentración del sector de la previsión individual. En efecto, tres entidades, con más de 80.000 personas asociadas cada una, concentran el 48% del total de socios/as. Si se consideran las 6 más numerosas se alcanza el 70% del colectivo.
- Este alto grado de concentración, unido a la asimetría de información y formación entre la ciudadanía e instituciones financieras, repercute negativamente en el grado de competencia, en las condiciones otorgadas a la persona asociada. Los debates y movimientos que en el propio sistema financiero se están dando en favor de proteger a los ahorradores y avanzar en la transparencia y en el buen gobierno evidencian una creciente preocupación, que es compartida.

Nivel de penetración del sistema individual según nivel de rentas

- En lo que respecta al grado de penetración, es decir, al nivel de cobertura (porcentaje de personas adheridas al Sistema Individual en relación a los perceptores de renta de trabajo y profesionales) de la población declarante se obtiene una cifra del 40% en 2000.

¹ Aunque la actual normativa establece máximos en términos de porcentaje sobre cuotas, se ha calculado el porcentaje de gastos sobre patrimonio porque en la modalidad de empleo muchas Entidades no cobran cuotas por hallarse cubiertos todos los compromisos. Esto evidencia la necesidad de cambiar la variable de referencia a la hora de establecer topes en los gastos.

- Ahora bien, atendiendo a los niveles de renta se constata una penetración creciente llegando a niveles superiores al 60% en los niveles más altos.

Distribución de la población asociada según edad

- Si se compara la distribución según la edad de las personas asociadas a las EPSV del sistema individual con la correspondiente a la población trabajadora, se constata un notable desajuste o mejor dicho, una importante laguna en los tramos jóvenes: sólo el 16% de los socios de planes individuales tiene una edad inferior a 35 años cuando entre la población ocupada este colectivo supera el 38%.
- La edad media de la población titular de un plan individual es de 47 años. La edad media de la población ocupada es de 39 años. La edad media de incorporación a un sistema individual se cifra en 40 años cuando el promedio de incorporación al mercado de trabajo se sitúa por debajo de los 30 años².
- En cuanto a la distribución según género, se observa una ligera subrepresentación del colectivo femenino entre la población que cuenta con un plan individual en relación al peso de las mujeres en la población ocupada.

Distribución geográfica de personas asociadas según Territorio

- La distribución por territorios del colectivo de individuos vinculados al Sistema Individual se adecua enormemente al reparto de la población global de la CAE y a la distribución geográfica de la población ocupada.

Patrones de Inversión según edad

- El tipo de Planes contratados se concentra en aquéllos que cuentan con componentes inferiores de riesgo en cualquiera de los tramos de edad; entre las personas menores de 35 años también prevalece la opción conservadora.
- Globalmente, el 31% de los planes ofertados son de renta fija y otro 13% es mixto con un máximo de 15% en renta variable. La opción opuesta, es decir, la de máxima renta variable (entre un 75% y 85%) absorbe el 22% de los planes.

² El Censo de Mercado de Trabajo cifra en 31 años la edad media de las personas que han accedido a su actual puesto de trabajo en los últimos tres años. Este colectivo combina, no obstante, personas que se han incorporado por vez primera al mercado laboral con personas que simplemente han cambiado de trabajo.

Patrimonios acumulados

- El 58% de los asociados posee un patrimonio inferior a 6.000 €. El aumento de la edad incrementa la cifra de capital acumulado.
- Se observa, no obstante, una dispersión muy fuerte en el patrimonio medio de las personas adheridas al sistema individual.

Volumen y frecuencia de las aportaciones y aportaciones según edad

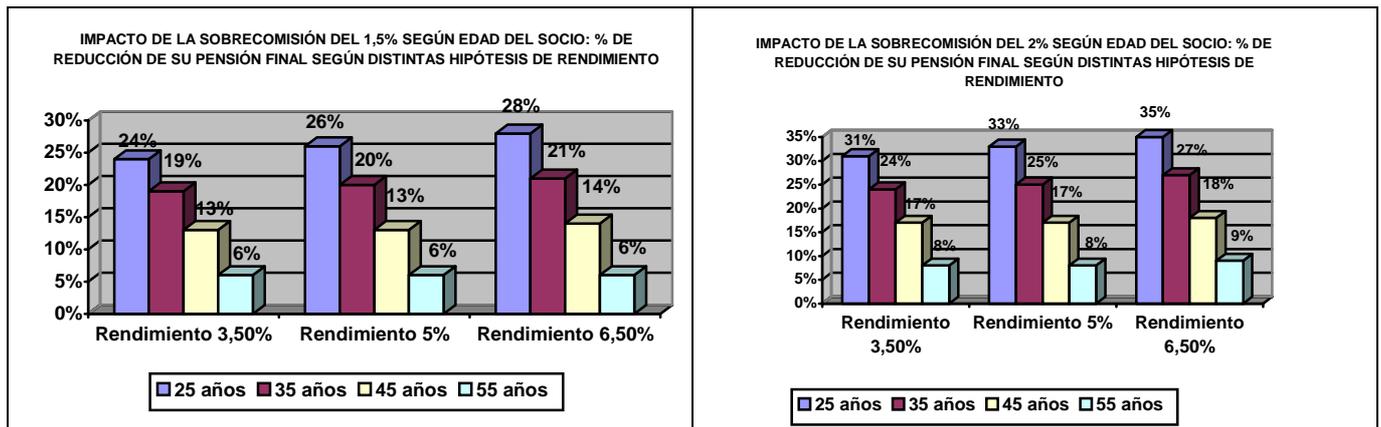
- Un 13% de las personas asociadas no realizó ningún tipo de aportación en ninguno de los 3 años analizados (1999 a 2001), pero este porcentaje es muy superior si se toma como referencia la ausencia de aportaciones en alguno de los tres años (llega hasta el 28%).
- El 45% de personas aportantes lo hace con cantidades inferiores a 900 €/año. Teniendo en cuenta las aportaciones observadas, las bases liquidables y asumiendo hipótesis razonables sobre años de aportación, rentabilidades etc, se obtiene como resultado un claro predominio de esquemas de previsión que están lejos de garantizar pensiones complementarias suficientes.
- La dispersión en la cuantía de las aportaciones es enormemente acusada.
- En el colectivo de personas menores de 35 años resulta especialmente llamativo el dato de que un 35% tiene una aportación media anual inferior a los 300 €.
- El colectivo de personas que aporta más de 4000 euros es residual, incluso entre los de más edad. En efecto, incluso entre las personas mayores de 52 años que tienden a hacer las mayores aportaciones, el colectivo que supera los 4000 euros anuales de aportación representa menos del 5% del total de aportantes al sistema individual.

Costes de gestión y efecto del sistema de cobro anual sobre el patrimonio

- Un aspecto a mencionar son los altos costes administrativos vinculados, con frecuencia, a los sistemas individuales. Además de los gastos de gestión explícitos, ya señalados más arriba, se han de considerar otros conceptos de gasto de más difícil medición, como los costes de transacción de cartera o costes implícitos y que se reflejan bajo la forma de menor rentabilidad del patrimonio.
- Los elevados costes de gestión y el actual sistema de cobro anual sobre el patrimonio, tienen un claro impacto negativo sobre las prestaciones. Esta

incidencia, sin embargo, depende de la edad; para los jóvenes y de edad mediana, el sistema de cobro anual sobre el patrimonio, les supone una seria reducción de las prestaciones.

Gráfico 19.- Impacto de una “sobrecomisión” del 1,5% y 2% según edad de la persona asociada



El coste fiscal de la previsión social individual

- Los cálculos que se presentan a continuación responden al análisis efectuado sobre una muestra representativa de 1.582 personas que tienen derechos en una EPSV individual concreta.
- Los datos correspondientes al IRPF han sido facilitados por las tres Haciendas Forales, que han procedido a elaborar las tablas agregadas solicitadas desde el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social³
- En lo que se refiere al coste fiscal, las aportaciones obtenidas de la muestra, son aleatorias y representan al universo. Al identificar el tipo marginal del IRPF a través del titular, su aplicación a la muestra de aportaciones aleatorias, permite obtener una buena estimación del coste fiscal y su distribución a través de los diferentes tipos de renta. Por otro lado, se ha comparado dicho coste fiscal con las estadísticas de la Hacienda de Bizkaia, donde domina absolutamente el sistema individual y los resultados obtenidos son consistentes.

³ El seguimiento sistemático y permanente de estas variables resulta del todo esencial para un control eficiente de la política de Previsión Social.

- Los resultados para la CAE, según los datos relativos a la muestra analizada y correspondiente a datos del año 2000 son los siguientes:
- El coste fiscal⁴ de las aportaciones a EPSVs en la CAE supone un 33,6% de las aportaciones realizadas en el año 1999 y 33,5% de las realizadas en 2000. Estos porcentajes son ligeramente superiores a los que se obtienen de las estadísticas de Bizkaia (32,86% en 1.999). Esta pequeña diferencia se puede deber a que estas estadísticas también incluyen los sistemas de empresa y/o a que la renta per cápita en Bizkaia es inferior a la de la CAE.
 - Efectuando un análisis por segmentos de renta, resulta que en los tramos de renta inferiores a 20.434 que abarcan al 73% de los perceptores sólo se concentra un 54% de los aportantes. Este colectivo supone sólo el 23,4% del coste total de la previsión individual. El coste fiscal, es decir, la relación entre la cuantía de la desgravación y la aportación efectuada es del 23,3%; en otros términos, este es el beneficio fiscal que perciben en relación a las aportaciones que realizan.
 - Por el contrario, el 10% de los declarantes que percibe más renta posee un perfil muy diferente. En concreto, absorbe al 20% de los aportantes. Supone un 56% del coste fiscal total y perciben, como incentivo, más de un 43% de sus aportaciones.
 - Se constata una alta concentración de aportaciones al sistema individual en los niveles de renta altos.
 - La estimación del coste fiscal de la previsión individual se sitúa en torno a los 180 millones de euros.

⁴ Se han obtenido los datos del coste fiscal a partir de los tipos marginales de los aportantes. Para ello, se ha solicitado la base liquidable previa a la aportación, o dicho de otra manera, la base liquidable más la aportación a la EPSV. Este es el punto de partida para obtener el tipo marginal. Cuando, el salto del tramo del tipo marginal se encuentra entre ambas bases, se ha utilizado un tipo marginal ponderado.

Cuadro 14. Coste fiscal de la previsión individual según nivel de renta. Año 2000. CAE

Base Imponible (euros)	Distribución de declarantes CAE (%)	%coste s/total coste de la Previsión Individual	%coste s/aportaciones de cada tramo	%aportación s/total aportaciones
Hasta 13.222	49,16	9,46	19,40	16,35
Hasta 20.434	73,19	23,43	23,25	33,76
Hasta 30.051	89,97	44,14	26,00	56,89
A partir de 20.434	26,81	76,57	38,73	66,24
A partir de 30.051	10,03	55,86	43,42	43,11

Fuente: GOBIERNO VASCO, Dpto de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Elaboración propia a partir de datos suministrados por las Haciendas Forales de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa.

Al objeto de actualizar los datos plasmados más arriba, se ha procedido a solicitar la última información disponible sobre el IRPF a la Hacienda Foral de Bizkaia. La información remitida, correspondiente al IRPF de los años 2002 y 2003, permite extraer las siguientes conclusiones:

- El coste fiscal de las aportaciones a EPSVs en Bizkaia asciende a 141,5 millones de euros y supone un 33,01% de las aportaciones realizadas.
- Aportan, de forma efectiva, un máximo del 43% de los perceptores de rentas del trabajo. Se registra, por tanto, un incremento significativo en el grado de penetración.
- El análisis por tramos de renta ratifica claramente los resultados plasmados en el Plan de Previsión Social Complementaria.
- Tomando la cifra total de aportaciones al sistema individual del año 2003 (716,5 millones de euros), el coste estimado ascendería en la CAE a 236,5 millones de euros.

5.1.4. Sistemas de Empleo: algunos rasgos descriptivos

Implantación territorial

- La Previsión Social de empleo se ha establecido de manera muy desigual en la CAE: en Bizkaia y Araba únicamente las empresas de gran implantación o con fuerza sindical importante han conseguido incorporar a sus convenios compromisos de previsión social (no se refleja porcentualmente todos los datos de trabajadores acogidos a un sistema de previsión social puesto que grandes empresas, sobre todo en Bizkaia, se acogieron debido a su ámbito estatal a Planes y Fondos de Pensiones: Petronor, Iberdrola, Firestone, Telefónica).
- La implantación de la Previsión de Empleo es, en definitiva, tal como puede observarse en el cuadro siguiente, insuficiente (27% de la población ocupada total) y territorialmente desequilibrada.

Cuadro 15.- Peso porcentual de los asociados a EPSV de empleo sobre la población ocupada por Territorio Histórico. Año 2004

	PERSONAS ASOCIADAS A UNA EPSV DE EMPLEO			% ASOCIADOS/AS A EPSV DE EMPLEO S/POBL.OCUP.
	Sector privado	Sector público	total	
ARABA	28.759	4.866	33.625	24%
GIPUZKOA	197.934	8.165	206.099	67%
BIZKAIA	7.694	10.155	17.849	4%
TOTAL	234.387	23.186	257.573	27%

Fuente: GOBIERNO VASCO, Dpto de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Dirección de Trabajo y Seguridad Social

- Las PYMES, esenciales en nuestro tejido industrial, constituyen el gran reto de cara a la inclusión de la globalidad de la plantilla en el sistema de previsión. En la actualidad, apoyadas en la inexistencia del principio de no discriminación en las EPSV, se dan muchas situaciones en las que la protección sólo afecta al empresariado. En este sentido, el Departamento considera que la extensión de la previsión social complementaria requiere la implantación de dicho principio de no discriminación, ya que la ausencia del mismo constituye una debilidad del sistema desde el punto de vista social. El hecho de que determinadas empresas estén aportando exclusivamente a favor del/de la empleador/a y del colectivo de directivos, unido a la supresión del límite conjunto de planes de empleo, individuales y asociados en lo que respecta a la reducción por aportaciones a

EPSV en el IRPF, está originando fuertes disfunciones desde el punto de vista de la rentabilidad social de las ventajas fiscales.

- A este respecto un importante avance acaba de darse por parte de las Haciendas Forales en el Impuesto de Sociedades (diciembre 2004), al haber limitado la deducción del 10% sólo en casos de no discriminación y siempre que medie acuerdo colectivo.

Fórmulas de previsión: Aportación definida versus Prestación definida

- Las dos fórmulas tradicionales de definir los modelos de Previsión Social han evolucionado de manera dispar en el tiempo. En la CAE se desarrollaron una serie de Entidades que garantizaban un porcentaje de la pensión de Seguridad Social como complemento a la misma tras la jubilación y que, mediante el uso de cálculos actuariales periódicos, permitía a los trabajadores contar con una ayuda cierta a su pensión pública. Las variables utilizadas en los cálculos fueron sufriendo desviaciones importantes (tipos de interés, tablas de mortalidad, incrementos de salarios y pensiones) que han hecho modificar el régimen de prestaciones definidas en la mayoría de las EPSV hoy en vigor hasta su práctica desaparición, con la excepción de Lagun-Aro, hasta llegar al claro predominio del sistema de Aportación Definida o mixtos.
- Ello no ha impedido que varias Entidades de Previsión Social Voluntaria estén utilizando fórmulas imaginativas que combinan ambas opciones: se parte de aportaciones definidas que se calculan con el objetivo de unas prestaciones definidas buscadas en base al último salario. Esta fórmula parece indicar una tendencia interesante que elimina las incertidumbres de variables no controladas y que permiten fijar una prestación objetivo.

EPSV más representativas

Existen tres ejemplos claros de generalización de la previsión social en la CAE vinculados al sector cooperativo, sector público y sector privado. Se trata de experiencias, que han sido únicas en el Estado y que han permitido la extensión de la complementariedad de las pensiones del sistema público. Son tres grandes Entidades sectoriales de empleo, fruto de grandes acuerdos entre la parte empleadora y el colectivo de empleados/as.

Lagun-Aro EPSV atiende diversas contingencias de los socios cooperativistas ligados al Grupo Mondragón, destacando su sistema de asistencia sanitaria que descarga a Osakidetza de un coste importante y su novedosa prestación de reubicación para recolocar a los trabajadores del Grupo.

Lagun-Aro es la EPSV más importante de la Comunidad Autónoma si atendemos al patrimonio gestionado y es la segunda del Estado. Aquél ascendió en el año 2004 a 3.069,7 millones de euros (510.755 millones de pesetas). El número de asociados/as es de 29.239. El patrimonio por asociado/a fue, por tanto, de 104.985,8 euros (17,5 millones de pesetas), si bien este patrimonio no supone una capitalización por la totalidad debido a las específicas prestaciones, algunas de reparto, que otorga esta Entidad.

La Entidad garantiza a sus asociados/as una pensión de jubilación al cumplir los 65 años o, excepcionalmente, a los 60 años en caso de jubilación anticipada.

Para causar derecho a esta prestación el/la asociado/a deberá haber cotizado como mínimo durante 120 meses, de los cuales al menos 60 tendrán que corresponder al período inmediatamente anterior a la fecha de jubilación.

El cálculo de la base reguladora para la pensión de jubilación es variable en función de la fecha de incorporación a la Entidad, de tal forma que para las nuevas altas producidas a partir del 1 de abril de 1995, en el cálculo de la base reguladora de jubilación, será de aplicación el índice medio ponderado de los 360 meses de mejor cotización, o el período de cotización que se acredite.

Con relación al cálculo del porcentaje de la pensión y para las altas producidas a partir del 1 de abril de 2002, resultarán necesarios 35 años de cotización para alcanzar la prestación máxima del 60% de la base reguladora.

La prestación por jubilación se pagará doce meses al año, a meses vencidos.

En Lagun-Aro, EPSV la edad media del colectivo de activos es 40 años, mientras que la edad media de las incorporaciones habidas en el año 2002 es de 30 años.

Elkarkidetza acoge a los empleados/as de la Administración local y foral. Su sistema de prestaciones es mixto mediante la aportación de unas cuotas definidas durante el periodo de activo que se convierten en prestaciones definidas en el momento de

producirse la contingencia y con coberturas de riesgo para viudedad e invalidez. Las aportaciones se dividen según las instituciones, colaborando, en su mayor parte, de modo equivalente el trabajador y la institución a la que pertenece.

El patrimonio de esta Entidad en el año 2004 era de 451,3 millones de euros (75.090 millones de pesetas); el número de asociados/as de 23.186 personas. Ello supone un patrimonio medio por asociado/a de 19.163,6 euros (3,19 millones de pesetas)

Los beneficiarios perciben prestaciones finalistas en forma de renta, aunque excepcionalmente y de forma transitoria se pueden cobrar prestaciones en forma de capital.

En Elkarkidetza, EPSV la edad media del colectivo de activos es de 45 años.

Geroa, EPSV constituye un modelo de referencia en la Previsión Social tanto en la CAE como el Estado. Este modelo sectorial abarca a más del 50% de la población ocupada de Gipuzkoa y comprende un abanico muy amplio de ramas de actividad laboral. Fruto del consenso entre sindicatos y patronal guipuzcoana, encarna el verdadero espíritu previsional complementario, donde la aportación idéntica de trabajador y empleador apuesta por un incremento progresivo del porcentaje dotado hasta llegar a derechos suficientes para complementar de forma importante el sistema público de pensiones. Actualmente, junto a las prestaciones de jubilación tienen coberturas de invalidez y fallecimiento.

El patrimonio de esta Entidad en el año 2004 era de 418,3 millones de euros (69.599 millones de pesetas); el número de asociados/as de 167.178 personas. Ello supone un patrimonio medio por asociado/a de 2.502,1 euros (416.314 pesetas) y una aportación promedio de 368,1 euros (61.247 pesetas).

El sistema de previsión es de Aportación Definida.

El importe de la pensión de jubilación vendrá determinado por las aportaciones realizadas y la rentabilidad obtenida por la Entidad.

Las contribuciones periódicas que realizan el colectivo de personas asociadas y el de socios protectores, son de cuantía diferente según se determine en cada sector

de actividad, sin que puedan superar la acordada, en cada momento, para el sector sidero-metalúrgico de Gipuzkoa.

Todas las prestaciones que otorga se cobran en forma de renta y como capital si el importe de la prestación fuera inferior a un millón de pesetas (6000 euros).

Geroa, EPSV presenta una edad media para el colectivo de activos de 39 años y el promedio de altas es de 31 años.

Perfil por niveles de renta del colectivo de Geroa y coste fiscal

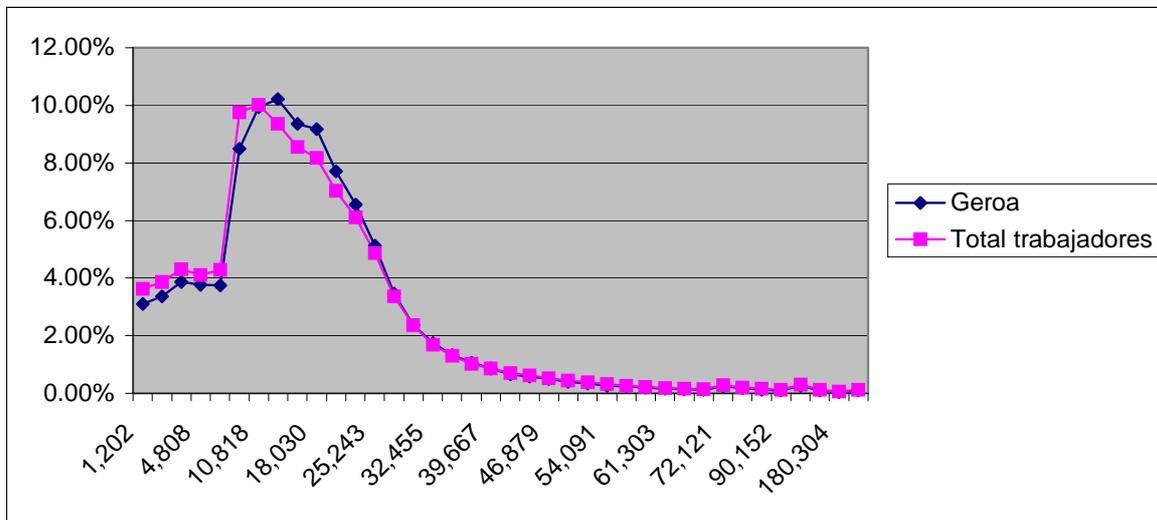
- Atendiendo al universo incluido en Geroa se observa que el coste fiscal supone un 28,6% de las aportaciones realizadas en el año 2000. Tomando a esta Entidad como representativa cabría estimar un coste vinculado a los sistemas de empleo cifrado en 72,2 millones de euros en el año 2000.
- El colectivo que se sitúa por debajo de los 20.434 euros (3,4 millones de ptas.) supone el 73% del total de trabajadores de Geroa. Este colectivo absorbe el 55% del coste fiscal vinculado a Geroa. El coste fiscal supone el 26% de las aportaciones que se realizan a esta Entidad.
- Respecto a la representatividad del colectivo de Geroa, el siguiente gráfico compara los niveles de renta de dicho colectivo con el de los declarantes de rentas del trabajo de la CAE. Como se puede apreciar, el perfil es muy similar, con más personas en los niveles medios y menos en los bajos.

Cuadro 16.- Distribución de las personas declarantes GEROA según tramos de renta y coste fiscal

	Declarantes Geroa (%)	% coste s/total coste Geroa	% coste s/aportaciones de cada tramo	%aportación s/ total aportaciones
Hasta 13.222	46,48	17,68	23,33	21,67
Hasta 20.434	72,72	54,67	25,47	61,39
Hasta 30.050	90,25	80,97	26,78	86,45
A partir 20.434	27,28	45,33	33,57	38,61
A partir 30.050	9,75	19,03	40,17	13,55
Entre 6.010/20.434	54,87	53,94	26,10	59,10

Fuente: GOBIERNO VASCO, Dpto de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Hacienda Foral de Gipuzkoa.

Gráfico 20.- Distribución por niveles renta. 2000



5.2 LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA EN ESPAÑA: PLANES Y FONDOS DE PENSIONES

5.2.1 Conceptos básicos

Los Planes de Pensiones constituyen una fórmula mixta de ahorro e inversión con una finalidad determinada que los diferencia de otras modalidades de inversiones financieras, al configurarse como una forma de previsión personal, respaldada por un tratamiento tributario específico que pretende incentivar el interés de las personas por estos productos.

De hecho, el art. 1 de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de regulación de los Planes y Fondos de Pensiones (y en términos análogos el art. 1 del Real Decreto 1307/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones), declara que los Planes de Pensiones definen el derecho de las personas, a cuyo favor se constituyen, a percibir rentas o capitales por jubilación, supervivencia, viudedad, orfandad o invalidez, las obligaciones de contribución a los mismos y, en la medida permitida por la Ley, las reglas de constitución y funcionamiento del patrimonio que al cumplimiento de los derechos que reconoce ha de afectarse.

➤ **Finalidad de los planes de pensiones**

Conviene subrayar que los Planes de Pensiones se configuran como sistemas de previsión voluntaria, complementaria al sistema de prestación de pensiones de la Seguridad Social, cuyo fin es proporcionar a sus partícipes o beneficiarios una renta en el caso de jubilación u otras contingencias legalmente admitidas. Consiguientemente, las prestaciones de los Planes de Pensiones no son, en ningún caso, sustitutivas de las preceptivas en el régimen correspondiente de la Seguridad Social.

➤ **Sujetos de los Planes de Pensiones**

Los elementos personales que necesariamente deben concurrir en todo Plan de Pensiones son los siguientes:

- a) El promotor del Plan: Tiene tal consideración cualquier Entidad, Corporación, Sociedad, Empresa, Asociación, Sindicato o colectivo de cualquier clase que inste a su creación o participe en su desenvolvimiento.
- b) Los Partícipes: Tienen esta consideración las personas físicas en cuyo interés se crea el Plan, con independencia de que realicen o no aportaciones. En cualquier caso, adquirirán la titularidad de las contribuciones o aportaciones realizadas por el promotor, de acuerdo con los criterios de imputación previstos en la formulación del Plan.
- c) Los beneficiarios: Entendiéndose por tales las personas físicas con derecho a la percepción de prestaciones, hayan sido o no partícipes.
- d) Los partícipes en suspenso: Entendiéndose por tales a los partícipes que han cesado en la realización de aportaciones, directas o imputadas, pero mantienen sus derechos consolidados dentro del Plan, de acuerdo con las previsiones de éste.

➤ **Los Fondos de Pensiones**

Los fondos de Pensiones son los patrimonios sin personalidad jurídica afectos a los Planes de Pensiones, y donde se materializan o se invierten las aportaciones de

cada partícipe, así como los rendimientos financieros que generan las aportaciones. El Plan de Pensiones mantiene una Cuenta de Posición en el Fondo de Pensiones al que está adscrito, que representa su participación económica en el mismo y que integra la totalidad del fondo de capitalización del Plan. Con cargo a esta cuenta se atenderá al pago de las prestaciones causadas y de los gastos inherentes al funcionamiento del Plan.

➤ **La Entidad Gestora del fondo de Pensiones**

La Entidad Gestora administra y gestiona el Fondo de Pensiones. Además, el Fondo de Pensiones nunca responderá de las posibles deudas de su gestora o de la entidad depositaria. La Entidad Gestora debe ser necesariamente una Sociedad Anónima, Compañía de Seguros, Mutualidad o EPSV y deberá tener un capital mínimo desembolsado de 601 mil euros (100 millones de pesetas). Adicionalmente, los recursos propios deberán incrementarse en el 1 por 100 del exceso de activo total del Fondo o Fondos gestionados sobre 6,01 millones de euros (1.000 millones de pesetas).

➤ **La Comisión de control del Fondo de Pensiones**

La supervisión interna corre a cargo de la Comisión de Control del Fondo de Pensiones, encargada de velar por el cumplimiento de las normas de funcionamiento del Fondo y de los planes y del nombramiento de los expertos cuya actuación exija la normativa legal vigente. Es la encargada de supervisar el funcionamiento y ejecución de cada Plan de Pensiones. Si el Fondo instrumenta un único Plan, la Comisión de Control del Plan ejercerá las funciones de Comisión de Control del Fondo. Si instrumenta diversos Planes, la Comisión de Control del Fondo se formará con representación de todas las Comisiones de Control de los Planes.

➤ **La Supervisión externa**

El organismo público correspondiente para la supervisión externa de los Fondos de Pensiones es la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones dependiente de la Secretaría de Estado de Economía, de la Energía y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía, a través de la Subdirección General de Planes y Fondos de Pensiones.

5.2.2 Principales datos

Según datos de INVERCO (Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Planes de Pensiones), a 31 de diciembre de 2004, el **patrimonio** total de los Fondos de Pensiones en España alcanzaba los 62.881,6 millones de euros (10,5 billones de Ptas.), lo que supuso un incremento interanual del 12,5%, contando con un total de 8,6 millones de partícipes, que da lugar a una media de 7.312 euros por partícipe (1,2 millones de pesetas). El sistema individual contaba a dicha fecha con 7,2 millones de partícipes y un patrimonio de 36.977 millones de euros (6,2 billones de Ptas.); el sistema de empleo gestionaba 25.066,3 millones de euros (4,2 billones de Ptas.) con 1.278.810 partícipes y finalmente el sistema asociado gestionaba 838 millones de euros (139.431 millones de Ptas.) y contaba con 79.585 partícipes.

Para hacerse una idea del lugar que ocupan los planes de pensiones en España frente a otros países, se ofrecen datos comparativos sobre patrimonio de los fondos de pensiones en varios países, tanto en pesetas como en porcentaje del PIB. El lugar que ocupa España es muy discreto, a gran distancia de los países anglosajones.

Cuadro 17.- Patrimonio de los Fondos de Pensiones en el mundo (2001)

	Importe (miles de millones de euros)	En % s/PIB (2001)
United Kingdom	1.310,1	81,6
Netherlands	459,5	107,1
Switzerland	343,7	125,3
Germany	104,4	5,0
Sweden	93,2	38,1
Italy	77,4	6,3
France	64,1	4,3
Denmark	81,8	45,9
Ireland	51,1	44,5
Finland	28,2	20,9
Norway	12,0	6,5
Belgium	14,2	5,6
Spain	44,0	6,7
Portugal	13,3	10,8
Austria	8,1	3,8
Total Países	2.705,1	29,5
Euskadi	9,4	22,4

Fuente: INTERSEC, INVERCO

Otro aspecto fundamental de la extensión de los planes y fondos de pensiones es el **número de partícipes** de los mismos, así como las aportaciones realizadas y el patrimonio acumulado. La participación de los españoles en el sistema de planes de pensiones ha venido aumentando regularmente desde su implantación. Esta evolución es diferente, sin embargo, según se distinga por planes individuales, asociados o de empleo. En el cuadro puede apreciarse que el 89 por ciento de los partícipes pertenecen al sistema individual.

Así, entre 1999 y 2003, las tasas de crecimiento anual medio del número de partícipes han sido el 17 por ciento para el sistema de empleo, el 3,8 para el sistema asociado y el 16,2 para el sistema individual.

**Cuadro 18.- Evolución del número de partícipes de los Planes de Pensiones
(a 31 de diciembre)**

	SISTEMA INDIVIDUAL	SISTEMA EMPLEO	SISTEMA ASOCIADO	TOTAL
1990	530.551	81.420	15.987	627.958
1991	710.677	110.315	21.309	842.301
1992	875.041	166.592	26.358	1.067.991
1993	1.066.872	212.668	62.791	1.342.331
1994	1.301.712	222.249	67.759	1.591.720
1995	1.490.255	234.674	71.155	1.796.084
1996	1.838.804	267.174	72.669	2.178.647
1997	2.352.239	292.090	76.459	2.720.788
1998	2.953.750	316.545	76.497	3.346.792
1999	3.623.507	371.648	76.448	4.071.603
2000	4.402.708	463.519	72.601	4.938.828
2001	5.168.114	566.885	92.941	5.827.940
2002	5.829.358	614.996	88.712	6.533.066
2003	6.612.317	696.640	88.702	7.397.659
2004	7.239.941	1.278.810	79.585	8.598.336

Fuente: INVERCO

En este desarrollo se perfila la tendencia dominante en el panorama de los planes de pensiones en el Estado: la creciente preponderancia de la modalidad individual frente a los planes de empleo.

Cuadro 19.- Evolución del patrimonio de los Fondos de Pensiones

Sistema				
	Asociado	Empleo	Individual	TOTAL
Fecha	Millones de euros	Millones de euros	Millones de euros	Millones de euros
1990	95,5	2.096,6	1.022,4	3.214.5
1991	137,1	3.025,1	1.728,7	4.890.8
1992	180,0	3.863,6	2.560,7	6.604.3
1993	252,6	4.570,8	3.786,0	8.608.9
1994	304,5	5.362,5	4.740,5	10.407.5
1995	380,2	6.135,7	6.306,3	12.822.3
1996	506,9	7.843,0	9.091,4	17.441.3
1997	634,8	8.983,3	12.292,2	21.910.2
1998	767,0	10.083,8	16.310,2	27.161.0
1999	840,2	11.834,4	18.925,3	31.599.8
2000	812,3	15.553,3	21.494,2	37.859.8
2001	777,4	18.837,4	24.214,3	43.829.2
2002	760,0	21.278,3	26.284,1	48.322.3
2003	841,6	23.515,1	31.555,4	55.912.1
2004	838,2	25.066,3	36.977,2	62.881.6

Fuente: INVERCO

Las anteriores diferencias en el peso de los partícipes y de los patrimonios en el conjunto de planes, se traducen especialmente en que la titularidad media de los derechos acumulados de los planes de pensiones es muy dispar según el sistema que estemos contemplando. Los **derechos medios**, por partícipe, para el conjunto de los planes, ascendían en 2004 a 7.312 euros; pero este patrimonio medio era más de dos veces superior para los partícipes del sistema de empleo (19.601 euros).

Cuadro 20.-Patrimonio de los Planes de Pensiones por partícipe

(Cuenta de posición a 31 de diciembre, en euros)

	Empleo	Asociados	Individuales	Total
1990	25.750	5.976	1.927	5.119
1991	27.422	6.432	2.432	5.806
1992	23.192	6.829	2.926	6.184
1993	21.491	4.022	3.549	6.413
1994	24.128	4.494	3.642	6.539
1995	26.146	5.344	4.232	7.139
1996	29.355	6.976	4.944	8.006
1997	30.755	8.302	5.226	8.053
1998	31.856	10.026	5.522	8.116
1999	31.843	10.990	5.223	7.761
2000	33.555	11.188	4.882	7.666
2001	33.230	8.365	4.685	7.521
2002	34.599	8.567	4.509	7.397
2003	33.755	9.488	4.772	7.558
2004	19.601	10.532	5.107	7.312

Fuente: INVERCO

En cuanto a las **inversiones**, están fundamentalmente materializadas en títulos de renta fija y en valores nacionales. Alrededor del 50 por ciento del activo total de los fondos de pensiones está colocado en forma de renta fija, aunque la renta variable aumenta apreciablemente su participación frente a valores de hace 10 años (4% en 1994).

Cuadro 21.- Estructura del activo de las inversiones financieras de los fondos de pensiones (en porcentaje).

	2001	2002	2003	2004
Inversiones financieras	79	69	68	69
Renta variable	21	16	19	21
Renta fija	55	52	47	47
Otras inversiones	3	1	2	1

Fuente: INVERCO

En 2004, los desembolsos del sistema por pago de **prestaciones** representaron el 38,5 por ciento de las entradas por aportaciones y el 4 por ciento del patrimonio medio del período.

Los planes de pensiones ofrecen prestaciones por las mismas contingencias que la seguridad social: jubilación, invalidez y supervivencia; pero, además de en forma de renta periódica, también en forma de capital o una combinación de ambas.

Cuadro 22.- Tipo y estructura de las prestaciones de los planes de pensiones en 2003.- importes (en millones de euros) y número de beneficiarios

	Importe (en millones de euros)	Nº de beneficiarios
Jubilación	1.508,98	159.730
Invalidez	156,90	23.478
Fallecimiento	167,14	27.090
Viudedad	119,61	17.446
Orfandad	20,96	4.466
Otros herederos	27,47	5.178
TOTAL	1.833,02	210.307

Fuente: Dirección General de Seguros

LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA EN LA CAE

- p *La normativa de Previsión Social Complementaria (PSC) surgió en la CAE, hace 20 años, en un contexto completamente distinto al actual: se trataba de dar respuesta a necesidades específicas como eran la cobertura de colectivos no integrados en el régimen general y la cobertura complementaria de aquellos que tenían salarios por encima de las bases y pensiones máximas. Hoy la realidad es diametralmente opuesta: preocupan los colectivos de población de rentas medias y medias-bajas ante las dificultades de la Seguridad Social para mantener los niveles de cobertura invariables*
- p *En cuanto a la evolución pasada de la Previsión Social Complementaria, ésta ha tenido un importante desarrollo en la CAE. En efecto, si analizamos la trayectoria de la PSC en Euskadi observamos que el marco propio sí ha propiciado el desarrollo de este instrumento en mayor medida que en el Estado. El patrimonio en pensiones complementarias representa en torno al 26% del PIB vasco mientras que en el Estado español en su conjunto ronda el 8%.*
- p *Ahora bien, cuando se analizan las características de dicho desarrollo se constata que, salvo en muy significativas pero contadas excepciones, es la previsión Individual (Tercer Pilar en la terminología europea), la que se ha ido consolidando de manera predominante. Dicho en otros términos, se ha propiciado, sobre todo, el desarrollo del sistema individual, en línea con las problemáticas más particulares que se pretendían resolver.*
- p *En el escenario actual son las capas más holgadas económicamente, las mejor informadas, las mejor posicionadas, en definitiva, las que tienden en mayor medida a complementar su pensión y las que más se benefician de las ayudas existentes al efecto. Sin embargo, los problemas más graves no recaen precisamente en estos colectivos.*
- p *El análisis de los rasgos del modelo de previsión individual, desde una óptica cualitativa, refleja la existencia de importantes ámbitos de mejora en términos de eficiencia y costes, continuidad de las aportaciones y adecuación de los patrones de inversión. Ahora bien, por su flexibilidad es el sistema capaz de dar respuesta a necesidades individuales.*
- p *Los sistemas de empleo, en cambio, revelan ventajas inequívocas de cara a la extensión de la previsión social a segmentos de rentas medias y medias bajas: estos sistemas garantizan la continuidad y el inicio temprano en las aportaciones; por el momento son los que satisfacen de forma masiva y mayoritaria prestaciones en forma de renta, que se adaptan, y sobre todo, se adaptarán mejor a las necesidades de la población media. Ofrecen, además, un buen balance de utilidad social, suficiencia, eficiencia, reducido coste público fiscal. Sin embargo, la concentración de la negociación colectiva en las cuestiones de salario y jornada, y, por otro lado, la complejidad de la previsión complementaria, hacen difícil que la cuestión se aborde como tema prioritario por parte de sindicatos y empresariado.*
- p *Euskadi ha sido pionera en el Estado en el desarrollo de sistemas de sistemas sectoriales del segundo pilar. Las Entidades sectoriales que han canalizado estas iniciativas han permitido la integración a la previsión social complementaria de colectivos que dependen mucho de las pensiones públicas, ya que tienen dificultades para ahorrar y no encuentran, mayoritariamente, interesantes las otras vías para acceder a la previsión social complementaria.*
- p *Ha de reconocerse que los importantes logros alcanzados en el desarrollo de las EPSV hubieran sido impensables de no existir el actual tratamiento fiscal incentivador. Ahora bien, ni el marco regulador ni la normativa fiscal han propiciado un nivel suficiente de cobertura entre las rentas medias y medias-bajas y el actual esquema de ayudas fiscales sólo parece sostenible con índices bajos de penetración.*

PLAN

1. BASES PARA EL DESARROLLO DE LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA EN EUSKADI

1.1. EL PAPEL DE LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA EN LAS ESTRATEGIAS GLOBALES DE PENSIONES SUFICIENTES Y SOSTENIBLES.

El Consejo Europeo para asegurar estrategias nacionales que garanticen pensiones viables y de calidad estableció una serie de propuestas (definidas como once objetivos) que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- a) Garantizar que los sistemas de pensiones y las reformas que se acometan mantengan un equilibrio justo entre los activos y los jubilados, sin penalizar excesivamente a los primeros mientras que se mantienen pensiones adecuadas para los segundos.
- b) Reformar los sistemas de pensiones adecuadamente de tal manera que se tenga en cuenta el objetivo global de mantener la sostenibilidad de las pensiones públicas. Al mismo tiempo, la sostenibilidad de las pensiones necesita venir acompañada por políticas fiscales sensatas. Las estrategias que se adopten para cumplir este objetivo pueden incluir la constitución de fondos de reserva afectos a la financiación de las pensiones.
- c) Garantizar, mediante el adecuado marco normativo y, a través de la buena gestión, que los sistemas de pensiones capitalizados tanto públicos (donde los haya) como los complementarios, puedan satisfacer pensiones con la necesaria eficiencia, coste asumible, portabilidad y seguridad.

En esta declaración tenemos establecidos los principios claves de la reflexión. Se trata de promover estos sistemas, regular su marco e incentivar una buena gestión, cumpliendo los requisitos mencionados.

Por otro lado, es indudable que esta tarea corresponde desde el punto de vista normativo al Parlamento y al Gobierno Vasco y, desde un punto de vista fiscal, a las Diputaciones Forales y a las Juntas Generales. Ahora bien, no será posible garantizar su éxito sin la implicación de la ciudadanía y, sobre todo, de los agentes sociales.

Quizá un principio que no está explícitamente señalado, es el de la generalización. Es indudable que sin que se produzca la "democratización" de las pensiones, como lo califican los belgas, no se cumple este principio, ni sirve el instrumento.

De hecho, el mismo documento, en otro apartado, el segundo, promueve que TODA la población tenga acceso a los sistemas de pensiones públicos y complementarios.

- d) Alcanzar un alto nivel de empleo, aplicando amplias reformas de los mercados de trabajo, cuando sea necesario, tal como lo establece la Estrategia Europea sobre el Empleo, en una vía coherente con los Principios Generales de Política Económica.
- e) Garantizar que, conjuntamente con el mercado de trabajo y la política económica, todas las ramas relevantes de la protección social, y especialmente los sistemas de pensiones, ofrezcan incentivos efectivos para la participación de los trabajadores de más edad. También que no se anime a estos trabajadores a jubilarse anticipadamente y que no se les penalice por permanecer en el mercado de trabajo más allá de la edad de jubilación normal y que los sistemas de pensiones ofrezcan y faciliten la opción de la jubilación gradual.

Estos cinco principios enmarcan de una forma correcta las opciones que existen en materia de pensiones, si se quiere que sean suficientes y sostenibles. Ahora bien, el orden no es indiferente. El que se ha expuesto es el que perjudica menos a la ciudadanía.

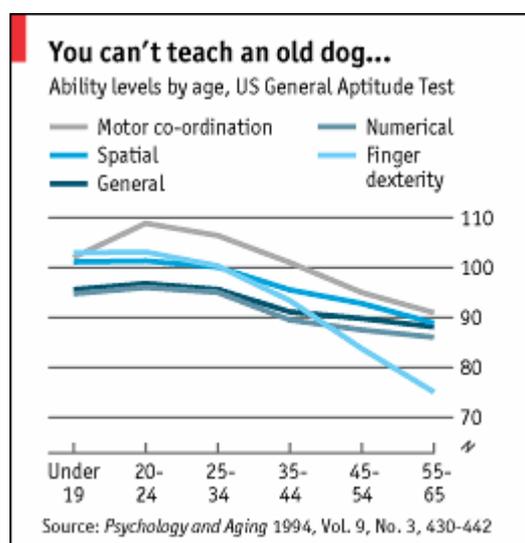
Así, sería un gravísimo error romper el vínculo de solidaridad entre generaciones. Entre otras cosas, porque, además de ser injusto, representaría una clara amenaza de pobreza para toda una generación. En las sociedades desarrolladas europeas no se puede prescindir de los sistemas públicos de reparto.

Indudablemente, unas finanzas saneadas permiten dedicar más recursos a la protección social.

Los sistemas complementarios, si cumplen una serie de estrictas condiciones, pueden contribuir a la solución y, su regulación y promoción corresponden básicamente a las instituciones vascas.

En todo caso, el empleo y el crecimiento económico también colaborarán en facilitar la transición demográfica.

Si todo falla, habrá que trabajar más años y/o cobrar menos. El retraso en la edad de jubilación, además de suscitar un claro rechazo por parte de la población, tiene consecuencias sobre los salarios, que se incrementan (deslizamiento de categorías y antigüedades), genera menor productividad (informe del Max Planck Institute for Demographic Research), además de dificultar la absorción de nuevas tecnologías. El incremento directo en la edad de jubilación ya es un hecho en Alemania, Francia, Noruega y Dinamarca. En cuanto a la segunda opción, calcular la pensión bajo fórmulas menos favorables (salario medio de la vida laboral, etc.) e incrementar la flexibilidad de la jubilación conllevará que aquellos que tengan una pensión insuficiente, deberán trabajar más años y retirarse más tarde.



Lo cierto es que desde hace unos años ya no se discute de instrumentos, sino de cómo llegar a los objetivos. Hace sólo unos años, existía un debate muy emotivo sobre reparto o capitalización o sobre sistema público o complementario. Hoy, ante la magnitud del reto, todos los instrumentos, si son eficientes y generales, pueden ser válidos. De hecho, la inmensa mayoría de los países que han emprendido reformas profundas, ya sea con gobiernos socialdemócratas o conservadores, están haciendo uso de todos los instrumentos posibles. La cuestión es que la estrategia sea coherente, sostenible y tenga en cuenta los antecedentes del país concreto.

- a) El sistema de reparto es muy potente desde el punto de vista económico, la obligatoriedad (asumida por la población en Europa) permite la generalización y la introducción de mecanismos de solidaridad. También protege bastante bien contra la inflación.

- b) Sin embargo, los sistemas complementarios de capitalización también tienen una serie de virtudes, que en muchos casos son, coherentemente, complementarias.

En concreto, no presionan contra la solidaridad inter-generacional. Así, el vínculo en el sistema de reparto entre generaciones es la cotización o el impuesto. Sin embargo, en los sistemas de capitalización, la fuente de los ingresos es la cesión de activos, o su venta, a cambio de lo cual se recibe una prestación. La combinación de ambos vínculos hará, sin duda alguna, que la carga de las pensiones de los mayores sea más soportable para las generaciones de trabajadores y empresarios del futuro.

Por otro lado, este resultado financiero proviene del patrimonio constituido, mientras que las cotizaciones gravan los salarios. Así, diversificar las fuentes de financiación es una medida recomendable de diversificación del riesgo y reduce el coste, que no los salarios, de los trabajadores del futuro.

Finalmente, parece que la gente se encuentra más dispuesta a incrementar su aportación para financiar las pensiones si lo hace a favor de un patrimonio que garantiza su pensión personal y la de su familia.

Por ello, en el mundo desarrollado, se considera que los sistemas complementarios de capitalización son parte de la solución, aunque no toda.

1.2. CARACTERÍSTICAS Y BASES DE LA PREVISIÓN COMPLEMENTARIA.

Cada instrumento de la previsión complementaria tiene sus características propias en relación con sus objetivos, el colectivo cubierto, la naturaleza de las prestaciones, los costes, etc.

- a) Sistemas sectoriales o asociados

La realidad europea y las especiales características, nos demuestran que los sistemas de empleo o asociados, según el colectivo al que se dirijan, tienen una entidad propia y diferenciada de los sistemas individuales.

De hecho, son sistemas básicamente de aportación definida, que pretenden habitualmente complementar a la Seguridad Social en lugar de cubrir la parte del salario que no está cubierta por la misma. Son de gestión independiente y paritaria y la aportación se comparte entre empleador/a y trabajador/a. Por otro lado, sus costes y el nivel de aportaciones suelen ser reducidos. Finalmente, tienen la capacidad de cubrir a colectivos muy amplios, incluso entre la gente de ingresos medios y medio-bajos.

b) Sistemas individuales

Los sistemas individuales, sin aportación empresarial y sin métodos de acceso colectivo, también tienen ciertas características propias. En concreto, permiten una gran flexibilidad y adaptabilidad a las circunstancias personales y son la única solución complementaria para aquellas personas que no pueden acogerse a un sistema de empleo o asociado.

Sin embargo, tienen sus contrapartidas.

- La persona asume no sólo el riesgo de inversión, sino también decisiones clave para la efectividad de la cobertura, para las cuales la absoluta mayoría no están preparados. En concreto, deben decidir sobre el perfil de riesgo, la forma de cobro, las coberturas de riesgo y la cuantía de sus aportaciones. El estudio específico efectuado por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social sobre las pautas y elecciones de las personas adheridas a estos sistemas ha puesto de manifiesto que las decisiones que toman son, a menudo, poco acertadas; se detectan, en consecuencia, déficits significativos de información y formación.
- Respecto a los costes, el "Partnership in Pensions" británico afirma que *"Las pensiones personales (léase individuales) son convenientes para muchas personas pero pueden tener altos costes administrativos, lo cual las hace demasiado caras para mucha gente de renta baja y media. Estos costes continúan erosionando los ahorros aún en el caso de que las personas dejen de pagar en periodos entre empleos, y por eso pueden ser inadecuados para quienes tienen carreras flexibles"*.

Es obvio que, en el marco del euro, con rentabilidades reales del 2% en la renta fija, que constituye la mayor parte del patrimonio de las EPSVs individuales, las comisiones explícitas que se satisfacen ya anulan esa rentabilidad real.

En todo caso, e independientemente de estas valoraciones, lo cierto es que ningún proceso de reforma europeo plantea la solución al reto de las pensiones desde la promoción de la previsión individual, tal como la entendemos. Tampoco ningún país de la Unión Europea ha conseguido resolver la cuestión desde esta perspectiva.

De hecho, las preferencias van por el camino de promover los sistemas de empleo, de amplia base, que cuenten con la aportación empresarial y faciliten la integración de los trabajadores, en especial, aquellos de renta media y media-baja.

Cuando falta la aportación empresarial, se intenta, como en Gran Bretaña, Alemania o Bélgica, “institucionalizar” el ahorro-pensión, de tal manera que éste cumpla las condiciones que recoge el mandato del Consejo de la Unión Europea, que consiste en sistemas eficientes, con costes asumibles, movilizables, generales y seguros.

Esta vía es difícil, pero siguiendo el orden establecido al principio de este apartado, es la única alternativa a incrementar la edad de la jubilación o reducir prestaciones y, en consecuencia, crear bolsas de pobreza en un colectivo, que por su edad, ya no podrá reaccionar. La otra alternativa es la de aceptar una arriesgada tensión en el equilibrio entre generaciones.

En este entorno, las instituciones financieras y, en general, los proveedores de servicios a los sistemas de pensiones capitalizados, estarán ante un nuevo mercado, en el que los márgenes serán menores, pero también los costes, y, sin duda alguna, los volúmenes serán mucho mayores. Obviamente, lo aprovecharán las que tengan redes adecuadas, imagen de marca y sean más eficientes, y esa debe ser su aportación para solucionar, entre todos, el reto demográfico ante el que se enfrenta Euskadi.

Todo ello, teniendo en cuenta que el sistema individual seguirá cumpliendo sus funciones.

1.3. COBERTURAS

1.3.1. Tipos de cobertura y comunicación de derechos

En este apartado se analizan dos aspectos: qué coberturas se deben establecer, y por qué importe.

Una persona, idealmente, tiene, en función de su edad, dos tipos de riqueza:

- Si es mayor y tiene poca capacidad residual de trabajar, debe tener una riqueza patrimonial, es el patrimonio que respalda su jubilación. Es una prestación de ahorro que se debe constituir durante la vida laboral.
- Sin embargo, la persona joven, que no tiene patrimonio, al menos obtenido por su trabajo, tiene otro patrimonio que es su capacidad futura de trabajar. Si este patrimonio físico e intelectual desaparece por la muerte o la invalidez, se protege con las coberturas de riesgo.

Desde el punto de vista de las prestaciones, si el objetivo es mantener la capacidad de gasto y de nivel de vida, también es evidente que las coberturas de riesgo deben formar parte de una cobertura integral de previsión social. Las entidades colectivas así lo hacen. Sin embargo es sorprendente la ausencia de estas coberturas en las entidades individuales. Sólo es explicable desde la perspectiva financiera del producto.

Un hecho destacable es que los sistemas capitalizados, sobre todo, si se distribuyen derechos consolidados y no prestaciones generadas, es que las personas asociadas se sienten más dueñas de un patrimonio que titulares de derechos sociales. Por ello, tienden a no entender que parte de la cuota se consume para proteger el riesgo. De hecho, en el mundo anglosajón también se ha detectado esta carencia en la percepción de la ciudadanía. Esto desemboca en que los sistemas que combinan ahorro con riesgo, tengan una peor acogida que los puros. Dicho de otra manera, la combinación reduce el valor percibido. Por ello, es aconsejable que, al igual que es posible en cierta medida en planes y fondos, se separe claramente el fondo de capitalización de las coberturas de riesgo.

Obviamente, todo ello dentro de la política de reparto de derechos consolidados, que es una práctica única que no se realiza en Europa, en lo que a sistemas de empleo se refiere. Habitualmente, estos sistemas comunican la pensión en curso de

generación. Además, están haciendo un gran esfuerzo, apoyados por los sistemas públicos de Seguridad Social, de comunicar también la expectativa de pensión en el sistema público, de una forma sencilla e integrada.

Sin abandonar esta cuestión, los derechos consolidados tienen otro efecto perverso, probablemente mucho más grave que inducir a error en la evaluación de resultados y utilidad del sistema. Es lo que se puede denominar "ilusión del capital". Aún cuando se comunique en términos reales (los capitales nominales proyectados rayan con la aberración), el capital infunde una sensación irreal de riqueza. Si hay que compensar una renta, lo lógico es comparar rentas y la población no entiende que para pagar un euro en forma de renta mensual hacen falta entre 200 y 300 € que la soporten.

1.3.2. Alcance de la cobertura complementaria

En este campo se deben determinar dos cuestiones. El salario que debe ser objeto de protección y la intensidad de esa protección.

Una perspectiva es la de la Seguridad Social, que garantiza prestaciones hasta los 29.205,4 euros (4.859.370 pesetas/año). Se basa en garantizar un amplio mínimo social.

Hasta ahora, la previsión social ha tenido la vocación de cubrir, al menos parcialmente, también los salarios que se encuentran por encima de esa cifra. De hecho, la previsión social de empresa (no sectorial) ha nacido en empresas de alto nivel salarial, en gran medida por esta casuística.

A falta de datos sobre la estructura salarial de Euskadi, los/as empleados/as con salarios inferiores a 36.060 euros (6 millones de pesetas), según las declaraciones del IRPF (el resto de retribuciones no son muy fiables), representan al menos el 90% de la población y sobre el 75% de la masa salarial.

El salario final de la persona ocupada suele llegar a ser un 25% superior a su salario medio, luego el salario a proteger podría estar en el entorno de los 45.076 euros (7,5 millones de pesetas). Si la Seguridad Social cubre hasta los 26.444 euros (4,4 millones de pesetas), la parte no cubierta en absoluto representa 18.631 euros (3,1 millones de pesetas). Ahora bien, también es razonable pensar que la tasa de cobertura de este "exceso" no cubierto de la Seguridad Social, puede ser

inferior al 75% considerado como necesario para mantener la tasa de consumo de una renta normal.

En cuanto a la cuestión del porcentaje de renta a proteger y a falta de proyecciones de la Seguridad Social, se ha efectuado un ejercicio de comparación de las previsiones de Alemania con la situación del Estado.

Alemania, en un estudio prospectivo oficial, prevé que la prestación pública se reducirá desde el 71% actual hasta el 64%, mientras que las cuotas deberán incrementarse desde el 19% hasta el 21%. Todo ello en un escenario de incremento del gasto público en pensiones del 5% del PIB entre el momento actual y el año 2050.

En el Estado, el incremento previsto en el gasto en pensiones en dicho periodo es superior, concretamente, del 7,9%. Partimos, además, de la base que las cotizaciones no se van a incrementar, según establece el Pacto de Toledo. Si, además, se considera el diferencial de déficit del PIB (mayor en España que en Alemania), nos encontramos con que, a juicio de este Departamento, la estimación de la reducción de la cobertura supera, en todo caso, el 24%.

Estos parámetros nos llevan a cuotas, en un sistema eficiente y de bajo coste, que van del 6% hasta el 10%. Adicionalmente, debe ser considerado algún pequeño incremento para financiar las coberturas de riesgo.

1.3.3. Prestaciones

Información

Evidentemente, siendo la flexibilidad la principal característica de los sistemas individuales, deben mantener su libertad para satisfacer sus prestaciones en la forma en que lo deseen sus asociados/as. Ahora bien, es preciso que las instituciones financieras garanticen que se suministra una información suficiente sobre los peligros de agotar los recursos demasiado pronto, si se cobra en forma de capital.

Sistema de cobro de las prestaciones

Ahora bien, un sistema es eficiente si satisface las prestaciones en forma de **renta vitalicia** o, al menos, en un plazo temporal que sea coherente con las expectativas

de vida. Todo ello sin perjuicio de que sea comprensible el cobro de una fracción en forma de capital, si la entidad o los agentes sociales lo consideran oportuno, para hacer frente a inversiones o reducir endeudamientos, ante la nueva forma de vida que se puede producir cuando se accede a la condición de pasivo. Piénsese por ejemplo en la reducción o amortización anticipada del crédito hipotecario en caso de viudedad o en la adquisición de una segunda residencia, que, en ambos casos, supone una variación patrimonial que mejora la calidad de vida de la ciudadanía.

El **cobro en capital** no debe considerarse previsión, ya que se ve afectado por la "ilusión monetaria" y deja poco margen para la adopción de políticas de inversión acordes con las necesidades de renta a largo plazo.

Gestión de riesgos

En todo caso, los sistemas de previsión deben ser expertos en la gestión de riesgos, que la ciudadanía, individualmente, valora mal. El riesgo biométrico, es a la vez, uno de los más peligrosos y uno de los menos comprendidos. Por ello, se debe potenciar este tipo de prestación, bien directamente o bien mediante el reaseguro.

En todo caso, para hacer más atractiva la percepción en forma de renta, en muchos países se permiten formas híbridas como puede ser combinar rentas temporales, hasta cierta edad, con rentas vitalicias.

Por otro lado, en la medida en que la persona perceptora pueda soportar una cierta variabilidad en sus prestaciones periódicas, también puede trasladarse a la perceptora parte del riesgo, o beneficio, de la inversión mediante rentas con participación en beneficios o rentas variables en función de determinados índices objetivos. Esta política puede permitir una mejor asignación de los recursos entre los diferentes tipos de activos financieros y que los pasivos participen en la creación de riqueza de la economía. Estas políticas permiten además compensar, en gran medida, la erosión de las prestaciones por la inflación, en la medida en que el patrimonio pueda estar invertido en activos que evolucionen con ella.

Rescate

Es cierto que el rescate ha contribuido a mejorar la aceptación del sistema individual de previsión, pero con un coste en términos de devaluación de sus objetivos. En un primer momento, se consideró que este rescate satisfacía

necesidades más psicológicas que reales, pero niveles de rescate por encima del 6%, de los que tienen derecho al mismo, en determinados años, hacen dudar de esta interpretación¹.

También es cierto que la ausencia de rescate hace que las personas jóvenes, con menos recursos, menos predecibles o con más dificultades para acudir al crédito, sientan mucha aversión hacia una inmovilización a largo plazo de sus recursos económicos. En muchos de estos casos, como en el de las personas jóvenes, o con cotizaciones irregulares, la previsión social es especialmente rentable y/o necesaria. Por ello, es preciso encontrar un equilibrio entre ambas situaciones, estudiando a fondo aquellos supuestos tasados que permitan y garanticen que no va a producirse un desequilibrio entre el nivel de vida entre la situación actual y la de la jubilación ante las adversidades de la vida o ante necesidades vitales inmediatas.

Respecto al resto de supuestos de rescate, si es que se permiten, no deben ser incentivados. En este sentido, es muy dudoso en términos de utilidad social y coste fiscal, que, cuando se disfruta de esta opción, se pueda a la vez, obtener un beneficio fiscal equivalente de hasta el 48% de la aportación.

Costes

Los costes, tanto los explícitos (gestión y depositaría) como los implícitos (compraventa de valores, moneda, bancarios, rotación de carteras y spread, etc.) tienen una alta influencia en la rentabilidad final.

De hecho, para la mayoría de las personas jóvenes, de nivel salarial medio y medio-bajo, el sobrecoste de determinados sistemas caros, supone una merma en la prestación que supera al incentivo fiscal que reciben. En concreto, aún cuando tengan un tipo marginal del 30%, el hecho de que aporten a un sistema que cueste un 1,5% más que otro alternativo, hace que su prestación sea inferior en más de ese 30%. En definitiva, de todo el apoyo público y coste fiscal que conlleva, a su prestación no le llega ni un solo euro.

Esta situación se agrava si se percibe la prestación en forma de renta o periódica, ya que el sobre-coste se aplica durante mucho más tiempo.

¹ Aunque se carece de la suficiente perspectiva temporal que permita juzgar sobre el impacto del rescate, en el año 2000, de los 21.941 socios cuya antigüedad superaba la década, 1.344 materializaron el rescate.

Es cierto que el efecto de los costes, comparado con el beneficio fiscal, es mucho menor entre la gente que empieza a aportar tarde y tiene un alto nivel de renta. Si bien estos colectivos también deben tener la oportunidad de encauzar su ahorro-pensión, no son los colectivos en los que se detectan más necesidades futuras y más dificultades de acceso a la previsión complementaria. La mayor parte del reto demográfico se encuentra entre quienes están más penalizados por los sistemas con altos costes.

A fin de paliar estas situaciones, además de reflexionar sobre los costes que, permitiendo un beneficio comercial, sean razonables, se pueden considerar medidas que reduzcan los mismos cuando se alcance un determinado patrimonio o período de pertenencia (para no penalizar a los jóvenes) y que obliguen a hacer explícitos los costes que ahora no lo son, para que, en base a la transparencia, se produzca una contención de los mismos, o al menos una correcta valoración por parte de la ciudadanía.

Eficiencia del sistema

También los estándares de calidad y eficiencia se han utilizado, en otros países, sin tener que recurrir a la limitación legal. Estos estándares pueden establecer los costes de transacción óptimos, rotaciones de cartera eficientes, etc.

Tanto la nueva normativa alemana como la británica, así como el informe Myners, encargado por el Gobierno Británico son una buena base para impulsar una gestión eficiente, profesional y transparente.

1.4. FÓRMULAS DE GENERALIZACION, PROMOCIÓN Y EDUCACIÓN

1.4.1. Generalización y promoción de la previsión

Población cubierta

Tal como se ha comentado, la previsión individual ya ha alcanzado un alto nivel de penetración entre aquellas personas y familias que tienen capacidad de ahorrar.

El problema se concentra en aquellas rentas del trabajo que, con ingresos por debajo de los cuatro millones de pesetas, representan el 82% de los declarantes y donde los niveles de aportantes a un sistema de previsión están en torno al 35% de la población. Este colectivo, no ha encontrado en la previsión individual una respuesta a sus necesidades. En Alemania se estima que su nuevo sistema tendrá éxito si llega al 80% de la población. Por otro lado, es el colectivo más dependiente de las pensiones públicas, ya que su capacidad para acumular otros patrimonios es muy limitada. Luego, si el objetivo prioritario es que la previsión complementaria proteja contra el descenso de las pensiones públicas, este colectivo es el que merece especial atención.

Los datos de Gipuzkoa, por la presencia de Geroa, aunque no desglosan las reducciones de la base, presentan una distribución mucho más equilibrada, y muy alta, de declarantes que realizan aportaciones a sistemas de previsión. Este dato confirmará, probablemente algo obvio, que los perceptores de rentas medias y medio-bajas, sólo acceden a la previsión complementaria en el marco de los sistemas colectivos sectoriales.

Requisitos para la generalización

Dada la imposibilidad jurídica y política de establecer un nuevo sistema público, la generalización de la previsión complementaria descansa en un adecuado marco legal para los sistemas sectoriales, unos incentivos suficientes y la voluntad de los agentes sociales.

En definitiva, estos tres son los requisitos para la generalización.

Incentivos

Respecto a los incentivos, o medidas para promover la previsión, éstos pueden ser de los siguientes tipos:

- Incentivos fiscales.
- Incentivos económicos hacia la ciudadanía, no fiscales.
- Medidas administrativas, acompañadas de apoyo económico, que impulsen la implantación de sistemas colectivos.
- Otras medidas administrativas que promuevan la eficiencia del sector y eviten los fraudes y los escándalos.

Medidas fiscales

Respecto a las medidas fiscales, es preciso recordar que son mucho menos eficaces en relación con los niveles de renta bajos y medio-bajos, al menos cuando se plantean en términos de reducción de la base. De hecho, para el 63% de los declarantes, con bases liquidables de menos de tres millones de pesetas, la reducción es de un 25%, mientras que a partir de los cinco millones, ya es de un 38%.

En estos términos, una mejora de la fiscalidad de las aportaciones se encuentra con el problema de que tendría un tratamiento teórico mejor que el de la Seguridad Social, con lo que ello implicaría en cuanto a resistencias sociopolíticas que sólo podrían salvarse desde el consenso sobre la necesidad de incentivar especialmente un sistema definido como voluntario.

Alemania, para dar solución a este problema, ha establecido un régimen de subvenciones, no proporcionales al nivel salarial y, en consecuencia, tampoco a la aportación. Estas subvenciones tienen en cuenta la situación familiar. Esta propuesta elimina el carácter progresivo de los apoyos en los niveles de renta bajos y medios, es decir hace que las ayudas sean neutras. Este mecanismo se puede instrumentar bien directamente, bien a través de una deducción de la cuota del IRPF.

Aportación de la empresa

Obviamente, la aportación de la empresa también es un importante incentivo. No obstante, el empresario tiende a ver en la previsión complementaria sólo un nuevo concepto de gasto, sin considerar los otros aspectos beneficiosos en el corto plazo y, sobre todo, en el largo.

Así, para promover la aportación empresarial, se pueden adoptar dos tipos de medidas. Unas son formativas e informativas, difundiendo la gravedad del reto demográfico y apelando a la responsabilidad de las empresas a colaborar en su superación.

De hecho, sin previsión complementaria, van a atraer a una mano de obra menos cualificada y que va a permanecer trabajando hasta una edad más avanzada, lo

cual tiene efectos negativos sobre los salarios, la productividad y la absorción de tecnologías. En última instancia, tampoco se puede descartar una subida de las cotizaciones sociales, que en Alemania se cifra en un 3%.

El segundo grupo de medidas va en la línea de reducir el coste de las empresas. Así, se ha establecido una deducción en la cuota del Impuesto de Sociedades del 10% de las aportaciones. Esta medida, siendo en sí positiva, presenta dos inconvenientes. Sólo incentiva la aportación empresarial y es previsiblemente insuficiente. La consecuencia es que, de nuevo, salvo el supuesto de Geroa, sólo va a beneficiar a las empresas "ricas" que ya tienen previsión social complementaria y asumen toda o, en gran medida, la aportación al sistema.

Negociación colectiva

En otro orden de cosas, la generalización exige que, además de la voluntad de los agentes sociales y los incentivos, existan marcos de negociación colectiva donde se acuerden estos temas, así como ayudas a la implantación inicial.

Así, la pervivencia de los convenios territoriales, tal como lo demuestra la experiencia, es una clave para que exista un marco efectivo de negociación y acuerdo. Otra alternativa que han utilizado otros países es reconocer el alcance estratégico y nacional del problema, y llegar a acuerdos nacionales que luego se van poniendo en práctica en instancias inferiores. Es el caso de Dinamarca y Francia (para poner en marcha, en este caso, sistemas de reparto).

La implantación suave y gradual es la única vía de introducir los sistemas de previsión en la negociación colectiva. Sin embargo, hasta ahora, ningún proceso ha culminado totalmente y se han producido períodos de paralización en la implantación. De hecho, mientras son convenientes los acuerdos plurianuales, y a largo plazo, para implantar totalmente la previsión social, este ámbito temporal no se corresponde con la dinámica habitual de la negociación colectiva. Por ello, sería totalmente deseable que se establecieran acuerdos-marco, con el más amplio consenso, que dieran estabilidad a estos acuerdos de implantación. Estos convenios marco podrían, incluso, reducir el incremento mínimo de aportación hasta el 0,25% + 0,25%, pero de una forma duradera.

Implantación

Respecto a la implantación, existe una cierta resistencia y pasividad inicial para abordar la cuestión de la previsión en los convenios. De hecho, tanto el sistema nuevo de Elkarkidetzeta como Geroa, contaban con antecedentes históricos que son frecuentemente mencionados como precursores esenciales.

Las partes (empresa y sindicatos) pueden colaborar para transformar parte de otras prestaciones sociales existentes actualmente en muchos convenios (ayuda estudios...) y que tienen menos apreciación por parte de los empleados, para implantar sistemas de previsión.

Esta falta de impulso se debe al desconocimiento y a la desconfianza que implica empezar a desarrollar una nueva actividad económica y financiera. También los gastos iniciales, que son irrelevantes comparados con lo que los sistemas aportan a lo largo del tiempo, preocupan mucho. Ante estas cuestiones también se han adoptado medidas. En los Estados Unidos se definieron "modelos" y manuales de sistemas de previsión, se subvencionaba la adaptación administrativa de la empresa y la formación tanto del empresario como del equipo técnico y los representantes de los trabajadores. En Gran Bretaña, el sistema de "stakeholder" es también un estándar, que luego da lugar a entidades promovidas por sindicatos y entidades financieras y aseguradoras y, entre las cuales, debe elegir la empresa y los trabajadores.

Teniendo en cuenta el coste fiscal que supone ya la previsión social, este tipo de ayudas, incluso si se extiende al funcionamiento administrativo durante los primeros años, son muy baratas. En Gran Bretaña se ha estimado que el coste de implantación del "stakeholder", aplicado a Euskadi, sería de 1.000 millones de pesetas iniciales y de un coste de unos 24 euros por trabajador/a adherido/a.

Finalmente, las medidas de promoción que no implican costes, siempre son más difíciles de enunciar y diseñar. Además, no tienen un efecto inmediato. Sin embargo son un complemento barato, en términos de coste público, y duradero. Habitualmente se fundamentan en los pilares de reducir coste, facilitar la adhesión y la comprensión y establecer condiciones y prestaciones justas atendiendo a las necesidades objetivas y subjetivas de la ciudadanía.

Confianza en el sistema

En todo caso, es preciso que se eviten escándalos. Este control debe ser especialmente intenso en los primeros años de un proceso de implantación, ya que las pensiones capitalizadas se basan más en la confianza que en la comprensión del sistema.

1.4.2. Formación y gestión de la previsión social

La formación debe incluir a los agentes sociales, las juntas de gobierno, el personal técnico, las personas asociadas y la ciudadanía en general.

Se debe partir de la idea de que las pensiones son un “producto” complejo (en sentido negativo), diferido, de compra no repetitiva, abstracta e impredecible. Es una cosa que debe hacerse, pero que no gusta. Eso significa que es un “producto” de oferta y no de demanda, por lo que los mecanismos de acceso y los apoyos en formación son esenciales.

Debe ser una responsabilidad del Departamento encargado de la promoción de la previsión, al igual que lo es en Gran Bretaña. Esta función debe implicar a otros departamentos que tengan competencias en este área como es el de educación. Los acuerdos de colaboración con sindicatos, patronales, la Federación de EPSV de Euskadi, universidades y EPSVs son una vía adecuada para su ejecución.

En relación con la ciudadanía, no sólo es necesaria la formación, también lo es la información sobre sus expectativas, y necesidades, de previsión (incluida la prestación pública). Incluso la asesoría individualizada, o en pequeños grupos homogéneos, debe ser considerada.

Finalmente, la representación democrática, compuesta por miembros del colectivo cubierto, aporta valores esenciales para el buen funcionamiento de los sistemas de pensiones como son la honestidad, la alineación de intereses y el conocimiento de las necesidades.

Ahora bien, deben tener a su disposición los medios humanos y materiales necesarios para garantizar una correcta dedicación y consejo en las materias que no les son familiares. Por ello, se debe impulsar el consejo externo experto y puede

ser conveniente la presencia de miembros profesionales independientes en las juntas de los sistemas de pensiones, o al menos en las subcomisiones que se creen.

La composición, formación e independencia de las juntas de los sistemas individuales debe ser objeto de análisis específico ya que su funcionamiento efectivo no ha sido satisfactorio. Los modelos alemán y británico pueden ser una referencia al respecto.

Así mismo, la participación democrática ha conseguido que tanto las Juntas de Gobierno como las Asambleas Generales de las EPSV hayan funcionado convenientemente hasta la fecha, pero grandes colectivos de personas han quedado fuera de las tomas de decisiones: pasivos, socios en suspenso. Se producen supuestos en que Entidades con un porcentaje de patrimonio superior al 50% destinado a cubrir las contingencias causadas son gestionadas únicamente por los socios en activo.

1.5. EL MARCO ESTABLECIDO POR LA NORMATIVA EUROPEA EN ELABORACIÓN

En Europa se están desarrollando cuatro líneas de trabajo que afectan a los sistemas de pensiones.

Por un lado, la Directiva de los sistemas de pensiones de empleo capitalizados, aprobada en 2003. Esta directiva se limita a los aspectos financieros que deben de cumplir aquellos sistemas de pensiones que quieran contar con un “pasaporte europeo”.

Esta Directiva es coherente con el modelo de pensiones europeo que se fundamenta en los tres pilares y refuerza el papel que deben de jugar los sistemas de empleo, en colaboración con la Seguridad Social.

Básicamente, la Directiva establece una liberalización, aunque sometida a ciertos controles, sobre todo del estado origen del sistema. Establece y generaliza el modelo ALM o políticas de inversiones en función de los objetivos y obligaciones de pensión. Establece la obligatoriedad de una capitalización total (que no era obligatoria en otros Estados Miembros). La gestión se fundamentará más en la

prudencia y la profesionalidad que en normativas cuantitativas sobre inversiones. En definitiva, se aplica más un modelo anglosajón que europeo.

Esta normativa influirá en las EPSVs al menos en los siguientes aspectos:

- Políticas de inversiones liberalizadas pero seguras y eficientes. Declaración explícita de principios de inversión. Diversificación obligatoria. Control sobre derivados. Prohibición de tomar dinero prestado.
- Límites estrictos a la inversión en la propia empresa. Un mínimo del 70% de libertad de inversión en mercados organizados. No existen limitaciones por tipos de activos. Un 30% se puede invertir en monedas extranjeras.
- Se admite el gobierno por parte de los miembros y los agentes sociales, aunque sea un tema que está bajo el principio de subsidiariedad.
- Libre elección de gestor de inversiones. Se permiten los depositarios extranjeros.
- Igualdad de derechos para los proveedores de servicios a los sistemas de pensiones.
- Posibilidad de desarrollar actividades en otros países de la Unión, aunque respetando su legislación laboral.
- Normas sobre protección a los beneficiarios.
- Mercado único para los servicios financieros. Se espera un reforzamiento de plazas como Londres.
- Mercado único para pensiones complementarias.
- Requisitos de capitalización. El tipo de interés técnico se revisará cada dos años por las instituciones europeas.

Todas estas normativas, que no son de obligatorio cumplimiento para los sistemas nacionales, permitirán que las organizaciones que los cumplan tengan ese pasaporte europeo. En consecuencia, parece que no tiene mucho sentido, salvo

características muy especiales e importantes, que los modelos nacionales se separen mucho de este estándar si van a tener que competir con este tipo de instituciones en sus propios países. Por ello, deben ser una referencia importante.

En una segunda área, se está discutiendo la armonización de la fiscalidad de los sistemas de pensiones en Europa. Ciertamente, no va a tener mucha influencia en nuestra normativa, ya que se adopta el modelo que ya practicamos, que es el EET, que significa exención en la aportación, exención sobre los rendimientos del sistema y sujeción de las prestaciones. El efecto se producirá sobre aquellos que coticen a sistemas extranjeros, que tendrán derecho a la exención, aunque deberán pagar por sus prestaciones. La fuerza legal de esta iniciativa se encuentra en el hecho de que la Corte de Justicia Europea está considerando que las prácticas contrarias a este principio relativo a reconocer el tratamiento fiscal recíproco, va en contra del principio de libertad de movimiento de los trabajadores.

La tercera iniciativa consiste en el desarrollo de estrategias nacionales que garanticen pensiones suficientes, adecuadas y sostenibles. La Seguridad Social, en sus aspectos sociales, es competencia de los Estados Miembros. Sin embargo, lo que se pretende es que, mediante el método de coordinación abierta, los Estados hagan propuestas explícitas que garanticen las pensiones del futuro. En definitiva, les obliga a plantear estrategias que pueden ser censuradas por las instituciones europeas.

Finalmente, la Comisión ha comenzado a publicar sus perspectivas demográficas y financieras, en relación con las pensiones. Estas perspectivas, que han sido consideradas por varias fuentes como optimistas, predicen que el Estado español y Grecia serán los países europeos con un incremento de gasto mayor en Europa. En concreto, el gasto aumentaría en un 7,9% del PIB en el Estado Español. Estas previsiones han sido analizadas en profundidad en otros apartados de este escrito.

2. PROPUESTAS

2.1. CONTEXTO Y PRINCIPIOS INSPIRADORES DEL PLAN DE PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

- ρ La premisa básica sobre la que se asienta este Plan es la de mantener el papel esencial de la Seguridad Social en la provisión de las coberturas sociales a la población vasca. La Previsión Social Complementaria debe, ante todo y sobre todo, preservar ese carácter complementario. Para este Gobierno es incuestionable que el sistema público de Seguridad Social, en su modalidad de reparto y basado en la solidaridad intergeneracional, siga siendo la pieza básica del entramado de protección social y el pilar fundamental desde el que garantizar las pensiones. En este sentido, coincidimos plenamente con lo manifestado por los agentes sociales, recogido en el Dictamen del CRL: “la finalidad de la previsión social complementaria no debe ser la de sustituir al régimen público de la seguridad social sino complementarlo”.

- ρ El mantenimiento del nivel de protección social alcanzado requiere la adaptación de los instrumentos a las nuevas condiciones sociales y económicas. Este documento tiene muy en cuenta las medidas que se están adoptando en otros países de la Unión Europea. Así, asumimos la cada vez más fehaciente recomendación de la Unión Europea a favor de la utilización de los tres PILARES en materia de pensiones. La asignatura pendiente reside en el segundo pilar ya que los otros dos se encuentran fuertemente implantados y maduros.

La necesidad de potenciar los sistemas colectivos o segundo pilar está totalmente en línea, no sólo con las directrices que emanan de la Unión Europea, sino también con lo recogido expresamente por el Pacto de Toledo. La alineación de las distintas esferas de decisión en favor del desarrollo de estos sistemas impide todo riesgo de contradicción con eventuales futuras adaptaciones que pudieran plantearse en la esfera de la Seguridad Social pública. Por tanto, no disponer actualmente de margen de maniobra en todas las herramientas o palancas manejables en el ámbito de las pensiones no impide la orientación acertada en materia de previsión social complementaria.

- ρ La Administración Vasca puede actuar especialmente sobre la previsión complementaria ya que es en el área donde tienen competencias normativas,

fiscales y de apoyo administrativo y económico. Además su desarrollo depende de los ciudadanos y agentes sociales de Euskadi.

- ρ La regulación de la Previsión Complementaria en Euskadi no ha favorecido la consolidación de los sistemas de empleo que son, sin embargo, los que pueden garantizar la generalización, es decir, los que pueden incorporar a la previsión complementaria a aquellos sectores que no lo están y que, precisamente, van a estar más necesitados de ella. Los sistemas de empleo permiten la integración con la Seguridad Social y pueden garantizar la suficiencia de la previsión complementaria. Pueden ofrecer, además, una óptima utilidad social y son sistemas de bajos costes, con políticas de inversiones independientes y garantizan la continuidad y el inicio temprano en las aportaciones. Satisface de forma masiva y mayoritaria prestaciones en forma de renta, que se adaptan, y sobre todo, se adaptarán mejor a las necesidades del colectivo poblacional medio.
- ρ Corresponde a la Administración crear un marco adecuado para el desarrollo de los sistemas de empleo, teniendo en cuenta a sus destinatarios preferentes, que son los niveles de renta medios y medio-bajos. Corresponde a los agentes sociales implantar y desarrollar los sistemas de empleo sobre ese espacio. Es preciso motivar a los agentes sociales desde la Administración, pero no habrá solución si no asumen sus responsabilidades. El avance efectivo requiere necesariamente de acuerdos estratégicos con los agentes sociales.
- ρ Ahora bien, es preciso subrayar una idea básica: el Plan de Previsión Social Complementaria no obliga a nadie, no se impone; se limita a establecer un marco más favorable a la extensión de los sistemas de empleo que cumplan con unos requisitos o estándares acordes a su función social (sistemas cualificados). Los agentes sociales podrán acogerse voluntariamente a dicho marco si así lo establecen en la negociación colectiva. Obviamente, si los agentes sociales perciben más desventajas globales que ventajas, simplemente no se procederá a su implantación. El Plan parte ya de la base de que no se extenderá a todos los sectores. De hecho, contempla como objetivo no el 100% de la población trabajadora sino el 70%; habrá sectores y empresas en los que no haya margen para la previsión social complementaria. Esto no debe ser óbice para que sí se extienda donde tenga cabida. Este análisis sólo lo pueden desarrollar los propios agentes sociales.

- ρ Así, el Plan presentado es extremadamente respetuoso con la voluntad de los agentes sociales y en este sentido compartimos la literalidad de la consideración que a este respecto se plasma en el Dictamen del CRL: “Que la contribución de las relaciones laborales al desarrollo de la previsión social complementaria pasaría por su consideración como una materia susceptible de incluirse en el diálogo social y la negociación colectiva, a través de los sistemas de empleo y bajo el principio del respeto a la voluntad de las partes”.

- ρ Es obvio que a la hora de incluir esta materia en el diálogo social y la negociación colectiva habrá de atenderse a las circunstancias socioeconómicas de cada momento, a las características de las empresas y a la más rigurosa evaluación de los factores implicados. El impacto en costes resultante dependerá de la valoración que los agentes hagan de múltiples elementos que influyen en sentido contrario y, además, de diferente modo según la empresa o sector afectado (posibilidad o no de fijar precios, capacidad de negociación de las partes, carácter inflacionista, o no, del salario diferido, impacto de las ayudas fiscales, impacto de la previsión social complementaria en la gestión de los recursos humanos, etc.).

- ρ El valor añadido de este Plan es que los agentes sociales contarán, a partir de su aprobación, con un escenario más atractivo que el que tenían a la hora de acogerse, voluntariamente, a una opción preexistente. El tiempo dirá si el marco incitativo diseñado es o no suficiente. Indudablemente, la evolución de la percepción de agentes sociales y expertos respecto a la previsión social complementaria, la observación de las orientaciones y directrices establecidas en nuestro entorno más o menos cercano y la propia situación de los distintos sectores y colectivos serán también factores determinantes del real y efectivo desarrollo de esta esfera.

- ρ Indudablemente, las dificultades en la negociación colectiva pueden obstaculizar el pretendido desarrollo de los sistemas de empleo. Sin embargo, todo Plan debe mirar al futuro y, en consecuencia, no debe referenciarse o condicionarse a la coyuntura de un momento dado, máxime cuando ésta puede cambiar de un día para otro. Considérese que el horizonte temporal de implantación del Plan manejado es de 8 años. Es previsible que la “salud” de la negociación colectiva en dicho periodo varíe.

- ρ Es necesario abordar el perfeccionamiento del sistema de previsión social complementaria preservando la competitividad de las empresas. La instrumentación de sistemas de previsión eficientes y rentables se erige, por tanto, en una esfera de actuación clave que debe aunar, además, los intereses de todas las partes implicadas. En todo caso, el coste de la previsión social complementaria debe analizarse conjuntamente con los efectos económicos indirectos positivos que ocasiona. Afrontar la transición demográfica con su consiguiente incremento del gasto en pensiones no puede, sin embargo, postergarse ya que el retraso en las acciones a adoptar tendrá serias consecuencias en la actividad económica y en la presión fiscal en el futuro. Sólo con una planificación racional y anticipada de este coste, se evitarán cargas fiscales y sociales futuras muy intensas. También, esa anticipación permitirá tener acceso a las ventajas financieras que provoca la capitalización de este pilar y permitirá disponer en el futuro de una mano de obra más joven, más preparada y más motivada.
- ρ En el momento en que nos encontramos todavía es posible establecer planes de previsión que no reconozcan servicios pasados y se implanten de forma gradual a través de la negociación colectiva.
- ρ En otro orden de cosas, los sistemas de previsión complementarios deben ser atractivos para la población empleada, de manera que perciban su utilidad y valor añadido sobre los costes, también en el periodo en que son cotizantes. La estructura de prestaciones y cotizaciones debe poder aplicarse a una fuerza de trabajo diversa y cambiante. Finalmente los costes deben ser reducidos, tanto para la población empleada como para el colectivo empleador y deben estar controlados en el medio y corto plazo.
- ρ A fin de garantizar que todos los implicados se corresponsabilicen en el objetivo finalista de las aportaciones realizadas, es necesario promover y desarrollar mecanismos de participación y gestión que sean muy transparentes y altamente profesionales.
- ρ Tal como se establece en el objetivo 8 de las estrategias nacionales, planteado por la Unión Europea, en relación con el futuro del sistema de pensiones, “es preciso asegurar a través de los marcos reguladores apropiados y de una gestión solvente, que los sistemas de pensiones públicas y privadas por

capitalización, puedan proporcionar pensiones con la suficiente eficiencia, sostenibilidad, portabilidad y seguridad". La seguridad no debe restringirse al ámbito de la gestión sino abarcar, en un sentido amplio, la esfera de las garantías del sistema en su globalidad.

2.2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIA

OBJETIVO FINAL

Garantizar a toda la ciudadanía vasca unas pensiones suficientes en cuantía, sostenibles financieramente y adaptables a una sociedad cambiante.

OBJETIVO INSTRUMENTAL

Generalizar la previsión social complementaria a través de los sistemas de empleo. El objetivo de generalización se establece en un mínimo del 70% de personas perceptoras de rentas del trabajo o profesionales constituyendo prestaciones complementarias suficientes.

ESTRATEGIA EN PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

Definir un marco de regulación y unos instrumentos de promoción que permitan crear un segundo pilar de pensiones como sistema complementario generalizado que, conjuntamente con el sistema público de pensiones y la previsión individual, satisfaga en el futuro pensiones eficientes, con la necesaria portabilidad y seguras.

JUSTIFICACIÓN

- El Sistema Público de Pensiones asentado en el sistema de reparto ha de seguir siendo la pieza básica de la Protección Social. Sin embargo, el nivel de protección que hoy otorga este Sistema Público de Pensiones y las expectativas de evolución demuestran que existe margen para generalizar la previsión social complementaria, con el único y exclusivo objetivo de complementar las pensiones públicas.
- Los sistemas de empleo son adecuados para garantizar la generalización, ofreciendo un buen balance de utilidad social, suficiencia y eficiencia. Además, por su alcance social y tipo de coberturas tienen capacidad de alcanzar un alto nivel de integración con el sistema público de pensiones.
- Sin embargo, el marco actual ha llevado a una muy débil implantación de los sistemas de empleo, especialmente en las PYMEs; de hecho, en Álava y Bizkaia,

éstas apenas cuentan con sistemas de previsión social complementaria de empleo.

- Por lo tanto, es preciso definir una estrategia clara, eficaz y decidida sobre las pensiones que se acomode a los objetivos sociales perseguidos en el sentido de establecer las condiciones para el desarrollo efectivo de la previsión social complementaria: definir un adecuado marco legal y los incentivos suficientes.

2.3. LOS EJES DEL PLAN DE PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

➤ SEGUNDO PILAR

EJE 1. PROMOVER LA IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE EMPLEO (SECTORIALES Y DE EMPRESA) COMO REQUISITO PARA SU GENERALIZACIÓN

EJE 2. GENERAR CONFIANZA EN LOS SISTEMAS DE EMPLEO (SECTORIALES Y DE EMPRESA) CUALIFICADOS

EJE 3. GARANTIZAR EL SEGUIMIENTO DEL SISTEMA DE PREVISIÓN COMO PREMISA PARA ADECUAR LOS MEDIOS A LOS OBJETIVOS

EJE 4. DISEÑAR UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN, CONCIENCIACIÓN Y EDUCACIÓN CIUDADANA

➤ TERCER PILAR

EJE 5. INCREMENTAR LA EFICIENCIA Y ADECUACIÓN DEL TERCER PILAR A LOS OBJETIVOS SOCIALES DE LA PREVISIÓN

EJE 1: PROMOVER LA IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE EMPLEO (SECTORIALES Y DE EMPRESA) COMO REQUISITO PARA SU GENERALIZACIÓN

A) MARCO DE REFERENCIA

- La generalización de la previsión social complementaria exige, como paso previo, un nivel adecuado de implantación. En el caso de los sistemas de empleo, dicha implantación presenta muchas dificultades ya que, además, su espacio no está claramente definido. En este sentido, el actual sistema público de pensiones, la Seguridad Social, no contempla ni garantiza un modelo futuro sobre los niveles de la prestación pública y , en consecuencia, de la parte que

deben cubrir las pensiones de empresa. Además, el desarrollo de los sistemas de empleo ha sido muy reducido como lo ha reconocido el propio Estado español en el documento *“Estrategia Nacional sobre pensiones suficientes y sostenibles”* presentado ante la Unión Europea.

- Por todo ello, el Plan pretende concentrar los esfuerzos en la creación de las condiciones que permitan una adecuada implantación de los sistemas de empleo.

B) LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS

1.1. DEFINIR UN ESPACIO PROPIO PARA LOS SISTEMAS DE EMPLEO (SECTORIALES Y DE EMPRESA) .

1.1.1. *Definir las características específicas de la previsión social de empleo reconociendo su distinto rol social en los objetivos, apoyos y limitaciones*

- Se trata de asignar un rol claro a cada uno de los pilares, reconociendo que cada uno tiene un ámbito de actuación diferente. La separación de sistemas logra que cada uno atienda a las necesidades de previsión complementaria en las que son más eficaces.
- El sistema de empleo sólo se generalizará, si se le reserva un área concreta de actuación, eso sí, todo ello condicionado a que cumpla los máximos estándares sociales y evitando los problemas de banalización del instrumento mediante su utilización para otros fines diferentes a los sociales, que se han producido en determinados casos.
- Todo ello exige una clarificación, y diferenciación, del tipo de coberturas que deben proporcionar uno y otro pilar, de tal manera que lo hagan en exclusiva en sus correspondientes terrenos.
- Los requisitos que deberán cumplir los sistemas de empleo especialmente protegibles, es decir, los que se cualifiquen para optar a las ayudas establecidas posteriormente y acordes con el rol social que van a desempeñar serán los siguientes:

- adhesión colectiva
 - principio de no discriminación
 - objetivos limitados y útiles atendiendo a las necesidades de la mayoría de la población,
 - aportaciones proporcionales suficientes (entre un 6 y un 10% del salario en el tiempo)
 - las prestaciones serán de tipo ordinario y de riesgo, y las formas de pago serán principalmente en forma de renta y complementarias a las prestaciones de las seguridad social y clases pasivas
 - iliquidez salvo situaciones objetivas y graves para la vida habitual
 - costes limitados y gestión independiente y profesional
- Estos sistemas deben ser percibidos por la ciudadanía como coberturas diferenciadas en relación con los objetivos que persiguen.
 - El carácter diferenciado de los sistemas de empleo queda plasmado en la Directiva 2003/41/CE relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo, publicada en el DOCE L 235 de 23 de septiembre de 2003.

1.1.2. Establecer un marco de apoyo específico

- Teniendo en cuenta las diferentes formas de la previsión social, su capacidad para generalizarla, los costes asociados y la eficiencia y flexibilidad de los diferentes sistemas, es necesario proponer un marco de apoyo diferente para los sistemas de empleo (sectoriales o de empresa) y el resto. Se trata de regular dos expresiones diferentes de la previsión complementaria en materia de pensiones.

1.1.3. *Promover mecanismos de solidaridad*

- La solidaridad también se puede poner en práctica en los sistemas capitalizados colectivos. La solidaridad es la conciencia de pertenecer a ese colectivo y de asumir las consecuencias desde esta perspectiva.
- La solidaridad se puede manifestar de tres maneras, la puesta de riesgos en común (muerte e invalidez), la potenciación de la protección de colectivos de mayor dificultad para constituir pensiones (madres trabajadoras, etc.) y la solidaridad intergeneracional (riesgos de volatilidad de los mercados financieros)

para personas próximas a la jubilación, por ejemplo). Todas ellas deben ser permitidas y potenciadas en la legislación.

1.2. DEFINIR UN ESPACIO ATRACTIVO PARA LOS SISTEMAS DE EMPLEO (SECTORIALES Y DE EMPRESA) CUALIFICADOS.

1.2.1. Establecer mecanismos de ayuda a la implantación de los sistemas de empleo

a) Ayudas económicas a la implantación y aceptación de los sistemas

- La implantación de un sistema de empleo conlleva diferentes gastos. Por ello, se puede prever la asignación de una ayuda inicial en función del colectivo objetivo y el número de personas afectadas. Respecto a los gastos vinculados a la implantación de sistema de empleo, cabe mencionar:
 - La campaña de información previa entre el colectivo empleador y la población empleada.
 - Los gastos de instalación y puesta en marcha que van desde el acondicionamiento de locales hasta los nada despreciables gastos informáticos.
 - Además, ha de tenerse en cuenta que durante los primeros años, las entidades no tienen un capital suficiente que soporte los gastos, que son en gran parte, fijos. Es decir, existe un déficit de gestión que tarda en superarse al menos cinco años. Durante estos cinco años, que son muy importantes para la imagen de la entidad, los resultados financieros netos son muy pobres.
- Las autoridades británicas han evaluado que el coste de implantar el nuevo sistema Stakeholder asciende a aproximadamente los 25 € por trabajador. Los gastos anuales también parece que se encuentran en esta magnitud. Las experiencias que aquí se tienen no discrepan substancialmente de esta cifra.

b) Ayudas económicas y administrativas a los agentes sociales para la promoción y la mejora del conocimiento en materia de Previsión Social

- Los poderes públicos deben fomentar que los agentes sociales inicien la promoción de los sistemas de empleo entre el colectivo empleador y de

empleadas/os a quienes representan y a quienes corresponde en último término su implantación.

- El objetivo debe ser que las empresas tengan las mayores facilidades para poner en marcha la implantación de un sistema de empleo (asesoramiento, elaboración de estatutos, planes estándar, manuales de gestión, etc.)
- Asimismo, se podrá contemplar el establecimiento de los oportunos acuerdos y mecanismos de colaboración con los agentes sociales, así como con los diferentes sistemas de empleo que faciliten su desarrollo y desenvolvimiento, fomenten la formación y compensen la dedicación a los órganos de seguimiento.

1.2.2. Proponer el establecimiento de un tratamiento tributario específico para los sistemas de empleo

- En el presente Plan se establecen unos estándares sociales (forma de percepción de la prestación, aportación mínima del empleador, ausencia de rescate, principio de no discriminación). Los sistemas cualificados, es decir, los que cumplan los requerimientos sociales exigidos son los que deben aglutinar las máximas ayudas públicas. Ello implica la necesidad de estudiar la posibilidad de acometer un tratamiento tributario específico para las aportaciones a los sistemas de previsión que cumplan tales requerimientos.
- Sin un adecuado marco fiscal este Plan no podrá cumplir sus objetivos. Además, si se quiere ser eficaz en la promoción de los sistemas de empleo, las medidas fiscales, además de simples, transparentes y equitativas, tienen que estar orientadas y provocar la aceptación de la población trabajadora y de los agentes sociales.
- Los criterios y aspectos que deben ser considerados en la definición de un marco fiscal acorde con los retos planteados en este Plan, son:
 - El diagnóstico: necesidad de generalizar los sistemas de empleo ante un escenario en el que el enfoque y la percepción del papel y coberturas de la Seguridad Social han cambiado drásticamente.
 - La valoración del modelo actual: el marco normativo y fiscal ha respondido adecuadamente a los retos y deberes que, en su día, se

asignó a la previsión complementaria. El escenario futuro es bien distinto y aconseja emprender iniciativas de promoción de los sistemas de empleo.

- La coherencia con el objetivo y alcance social establecido: 1) lograr complementar las pensiones de la inmensa mayoría de la población de rentas medias y medias-bajas a través de los sistemas de empleo. Ello exige intensificar las ayudas fiscales a los niveles de renta medios. Se pretende ser riguroso con los sistemas de empleo en cuanto a los requisitos y objetivos que deben cumplir (coberturas, formas de cobro, etc.). En coherencia con estas exigencias y dado su rol social sería injusto e ilógico que actuasen en inferioridad de condiciones respecto de otros instrumentos de previsión. 2) Propiciar la configuración de pensiones SUFICIENTES en cuantía.
- La proporcionalidad de los incentivos tributarios con los importantes retos cuantitativos planteados: lograr la cobertura de la inmensa mayoría de la población trabajadora (70% en ocho años) y lograr el mantenimiento de su nivel de vida en la etapa de la jubilación.
- La coherencia con la estrategia definida: lograr la implantación de los sistemas de empleo exige aunar los intereses de las partes, es decir, alinear los intereses de trabajadores y trabajadoras de todos los niveles de renta.
- La necesidad de racionalizar el coste que para las Haciendas Forales conllevaría el objetivo de la extensión del sistema de Previsión Social Complementaria. Se trata de racionalizar el gasto fiscal, de redistribuirlo con el fin de evitar serios problemas sociales y financieros futuros.

- Los planteamientos que se efectúan a continuación tienen un mero carácter de propuesta para su debate y análisis por parte de los órganos competentes en este ámbito.

a) Separación de los límites a las aportaciones en el IRPF reservando uno exclusivo para los sistemas de empleo cualificados y otro para los sistemas individuales y asociados.

- A la hora de establecer y racionalizar los límites han de tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

- ❖ Reservando un tramo razonable al sistema de empleo y otro al sistema individual, se lograría que mediante la utilización de ambos segmentos quedase sobradamente protegida la inmensa mayoría de la población ocupada.
- ❖ Los límites observados en la inmensa mayoría de los países analizados. Por ejemplo, en Alemania se cifrará en 2.100 € en el 2.008; en el Reino Unido, el sistema Stakeholder (a través del que se intenta generalizar las pensiones complementarias) limita la aportación a 3.600 libras anuales; existe, además, lo que se llama la Mutual Exclusivity: desde que fueron establecidas las pensiones personales en 1.988 un ciudadano no puede ser miembro a la vez de un sistema de empleo y de uno personal fiscalmente incentivado. En Estados Unidos el límite se sitúa en 3.000 \$ en los IRA (Individual Retirement Accounts, con limitaciones de acceso según la renta y la pertenencia a un sistema de empleo) y 11.000 \$ en los 401 (k); en Dinamarca el límite se cuantifica en 5.040 €; en Japón los límites previstos son 3.600 € para los planes de empresa y 1.500 € para los individuales sólo si no se tiene plan de empresa. En Bélgica: 1.800 € en los sectoriales y 580 € en el tercer pilar.
- ❖ La necesidad de que las Haciendas puedan limitar el riesgo de que sus gastos fiscales se puedan disparar en el futuro. Una hipotética generalización de las aportaciones, sin límite porcentual y con la posibilidad de duplicar la aportación de 8.000 € mediante la aportación empresarial (más el 10% en el impuesto de sociedades) supondría unos costes muy elevados. Es decir, la estrategia fiscal actual, sólo es posible sin generalización de la previsión complementaria.
- ❖ Los límites a las aportaciones podrían complementarse con la consideración de otros factores relativos a edad, minusvalías o aportaciones a cónyuges.

b) *Implantación de límite porcentual*

- En los planes de aportación definida y en la medida en que los sistemas de empleo promueven la realización de aportaciones suficientes desde edades

tempranas, no existen dificultades graves para establecer limitaciones a las aportaciones, en función de un porcentaje del salario, que, se estima, podría rondar el 10%. A la hora de establecer dicho porcentaje se tendrá en cuenta que deben ser objeto de especial protección e incentivo aquellas aportaciones que persigan complementar, en el objetivo establecido, la pensión de la Seguridad Social o de completar la carrera profesional. No se trata de ir más allá.

- En los planes de prestación definida, en la medida en que se define la prestación (y no la aportación), las limitaciones se deberán referir a la prestación, proponiéndose que la limitación se defina sobre la pensión total a percibir, estableciéndose que estos planes no puedan proporcionar pensiones que conjuntamente con la Seguridad Social u otro régimen público, superen el salario final deducidas las cotizaciones sociales y las que se efectúan al régimen complementario por cuenta del trabajador.

c) Deducción en cuota del IRPF como incentivo específico de los sistemas de empleo cualificados para las rentas medias y medias bajas

- La reducción en la base imponible de las aportaciones a sistemas de previsión complementaria induce a que parte de la renta discrecional se dirija a estos sistemas. Ahora bien, el comportamiento real de la ciudadanía muestra que su utilización no ha sido general. No se ha logrado una extensión adecuada.
- La deducción en cuota que se propone para los instrumentos sectoriales y de empresa, recupera el carácter de subsidio (en contraposición a las rentas exentas), está mucho más centrado en personas de rentas medias y medio-bajas, y finalmente podría resultar más barato. Es preciso atender al binomio utilidad social y coste fiscal y ver su correspondencia.
- En la medida en que no estamos ante un gasto vital inmediato, como el resto de las reducciones en la base, lo que se ha intentado, y se intenta, es modificar la conducta de los ciudadanos. Esta modificación no consiste en que los contribuyentes de alto nivel de ingresos, cambien de instrumento. Consiste en que personas que no ahorran regularmente, lo hagan para constituir una pensión complementaria. Por ello, el mecanismo de subvención, para aquellos públicos objetivos (además de la implantación de entidades que faciliten su

acceso, que sean eficientes y promuevan aportaciones suficientes), conforman una estrategia, ante el reto demográfico, mucho más razonable.

- Cabe explorar la política alemana de ofrecer unos incentivos lineales si se alcanza un determinado porcentaje de aportación. Evidentemente esta política es más progresista y puede ser necesaria para los niveles de renta más bajos.

d) Mantenimiento de las aportaciones del colectivo empleador como gasto deducible en el Impuesto de Sociedades

- Las aportaciones del empleador son un salario diferido, y en consecuencia, un gasto salarial. Por ello, es bastante obvio, sobre todo, con las limitaciones establecidas que debe mantenerse su carácter de gasto deducible.
- Ahora bien, es un gasto preferente desde el punto de vista de la Administración y de la Estrategia Vasca sobre pensiones. Por ello, puede incentivarse adicionalmente. El empresariado es una parte esencial en esta estrategia. Así aligerar en alguna medida sus costes sería coherente con la prioridad absoluta de promover la implantación de estos sistemas de empleo y sectoriales.
- Como se ha señalado anteriormente, es indudable que el empresariado debe comprender que el reto demográfico plantea un problema tan grave que la negociación colectiva debe abordar con seriedad y profundidad, la cuestión. Por otro lado, los costes actuales evitarán fuertes costes sociales y fiscales futuros que inevitablemente recaerán también sobre las empresas. Sin embargo, el apoyo público de la Administración debe manifestarse a través de incentivos claros.

EJE 2. GENERAR CONFIANZA EN LOS SISTEMAS DE EMPLEO (SECTORIALES Y DE EMPRESA) CUALIFICADOS.

- Los sistemas de previsión deben gozar de la confianza de la ciudadanía, deben ser simples, fácilmente implantables, eficientes en costes y rentabilidades y comprensibles con un mínimo de esfuerzo e información. Por ello, además de la transparencia y la eficiencia y profesionalización de la gestión, se deben evitar las conductas irregulares, sobre todo hasta la consolidación y generalización del

sistema. El control debe ser especialmente intenso en los primeros años de un proceso de implantación.

2.1. GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA

2.1.1. Establecer requisitos mínimos de información a los socios y a la Administración, teniendo en cuenta especialmente lo ya avanzado y especificado en este ámbito por la recientemente aprobada Directiva europea sobre sistemas de empleo.

- Dado que en el ámbito financiero y previsor, el riesgo, en sus diferentes manifestaciones, es inevitable, es preciso avanzar en materia de transparencia. Los asociados deben estar bien informados de sus derechos y de los factores de incertidumbre que les afectan. Esta transparencia se consigue fundamentalmente a través de una información clara, relevante, razonablemente periódica y comprensible.
- Dicha información deberá abarcar aspectos como el informe de gestión y las cuentas anuales, la declaración de los principios de inversión, las condiciones para transferir los derechos de pensión, detalles sobre la pensión y las opciones de cobro cuando se genere el derecho, propuestas de modificación estatutaria o reglamentaria, etc.

2.1.2. Diseñar sistemas sencillos que faciliten la aceptación de los mismos

- La complejidad de los sistemas impide su comprensión y ello genera rechazo. Es preciso superar ese obstáculo y avanzar en el diseño de sistemas sencillos, simplificando trámites, facilitando procedimientos.
- Los poderes públicos, en colaboración con los agentes implicados, deberán propiciar el desarrollo de modelos estándar genéricos que permitan a las empresas de dimensiones reducidas acceder a modelos de previsión de la manera menos compleja posible, evitando trámites innecesarios. En definitiva, los colectivos interesados en acceder al segundo pilar no deben encontrar ninguna dificultad para articular sus compromisos por pensiones.

2.1.3. Permitir la movilidad de los patrimonios acumulados

- En caso de concluir la vinculación laboral con la empresa o bajo otras circunstancias excepcionales que deberán ser definidas, la persona asociada deberá tener el derecho de movilizar los rendimientos acumulados que le correspondan sin penalización alguna, La portabilidad debe ser una característica básica del sistema de previsión social complementaria.

2.2. INCREMENTAR LA PROFESIONALIDAD Y LA FORMACIÓN EN GESTIÓN.

2.2.1. Propiciar e impulsar la formación, especialmente, de los técnicos y promover la demanda de servicios de formación

- La formación debe aplicarse, por un lado, a la propia esfera técnica y, también a las Juntas de Gobierno. En este último caso, incluso cuando se opte por una delegación de gestión, los Órganos de Gobierno deben establecer las directrices y deben tener criterio y formación suficiente para ello y para abordar correctamente la propia delegación o la solicitud de consejo externo.
- En esta esfera también, la Directiva europea sobre sistemas de empleo hace hincapié en la importancia de la cualificación y la experiencia de quienes dirigen la Entidad.
- Este es un aspecto clave y hay mucho por hacer, sobre todo, en colaboración con la Universidad y con la política educativa en general. El fomento del conocimiento de la materia puede favorecerse mediante la oferta de becas en materias financieras, actuariales, formativas e informativas, la organización de conferencias técnicas, etc.
- No basta, sin embargo, procurar contenidos formativos; es necesario que la formación sea demandada, lo cual puede hacerse mediante la concienciación y/o la exigencia de acreditaciones. Las personas responsables de la gestión del segundo pilar deberán contar con al menos unos conocimientos mínimos en materia de previsión social para velar por el buen funcionamiento de los planes. En este sentido se estudiará el establecimiento de titulaciones mínimas para llevar a cabo esta labor y el posible establecimiento de un curso formativo para aquellos gestores que no posean la citada titulación.

2.2.2 Favorecer la estandarización de procedimientos, la implantación de códigos de conducta y gestión, la inclusión de la figura de los consejeros independiente, etc.

- La representación democrática, compuesta por miembros del colectivo cubierto, aporta valores esenciales para el buen funcionamiento de los sistemas de pensiones como son la honestidad, la alineación de intereses y el conocimiento de las necesidades. Ahora bien, deben tener a su disposición los medios humanos y materiales necesarios para garantizar una correcta dedicación y consejo en las materias que no les son familiares.
- Se promoverán aquellas medidas que incrementen la profesionalidad como los códigos de conducta y gestión, procedimientos formales en materia de inversiones, etc.

2.3. VELAR POR LA EFICIENCIA

- Los poderes públicos deberán velar no sólo por la seguridad, sino también por la eficacia de los sistemas de previsión mediante la implantación de la Declaración de Principios de Inversión que incluirá la asignación de activos, las medidas de diversificación, el binomio rentabilidad/riesgo esperado. Además se hará una referencia explícita a las inversiones socialmente responsables y a las medidas para ejercer los derechos sociales de las acciones que se posean. Esta Declaración debe venir acompañada por un informe técnico elaborado por personal cualificado.
- Se regularán los costes de gestión, en todo caso no más de un 1% de gastos cuando el sistema tenga una antigüedad de 10 años.
- Las juntas de gobierno deberán de profundizar en aspectos estratégicos, como son la correcta distribución de activos y el riesgo financiero, la evolución, control y revisión de los parámetros que determinan las necesidades de cobertura y el posicionamiento estratégico de las entidades. También es necesario ir perfilando un código de buen gobierno.

2.4. ESTABLECER Y REFORZAR LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS

- Los poderes públicos deben ejercer la tutela y el control de los sistemas de empleo mediante el marco normativo regulador y sus potestades ejecutivas. El referido marco normativo deberá contemplar el reforzamiento de los sistemas de garantías sin perjuicio de las iniciativas que puedan adoptarse estatutariamente por los diferentes sistemas de empleo.
- La estabilidad es un factor importante de confianza, por ello, se autorizarán los mecanismos implícitos o explícitos que permitan estabilizar los resultados financieros a fin de que las prestaciones sufran lo mínimo posible la volatilidad de los mercados financieros. Estos mecanismos se podrán referir a la valoración de los activos, a las garantías con arrastre de pérdidas y, sin carácter excluyente, a los fondos de estabilización. Estos mecanismos se constituirán en el seno de las entidades como un mecanismo de solidaridad intergeneracional. Se implantará la depositaría de los títulos y fondos.

EJE 3. GARANTIZAR EL SEGUIMIENTO DEL SISTEMA DE PREVISIÓN COMO PREMISA PARA ADECUAR LOS MEDIOS A LOS OBJETIVOS

3.1. CREAR UN INSTRUMENTO TÉCNICO PERMANENTE DE CONTROL Y SEGUIMIENTO: OBSERVATORIO DE LA PREVISIÓN SOCIAL

- La mejora de las bases metodológicas para un control eficiente de las reformas y políticas de pensiones es uno de los objetivos establecidos por el Consejo Europeo en el marco de las estrategias nacionales que garanticen pensiones viables y de calidad.
- Es necesario establecer mecanismos que permitan un control y seguimiento de la implantación, desarrollo y consolidación de la previsión complementaria, mecanismos que deben incluir a las partes y que garanticen la implantación de los sistemas de empleo.
- El carácter estratégico que implica esta tarea exige que la reflexión y el seguimiento deba ser permanente, mediante la creación de un órgano, el Observatorio de la Previsión Social, que aborde el estudio de los sistemas de

previsión social, así como el seguimiento de las políticas europeas en esta materia y, cuya información, tras recabarse y analizarse, deberá ser difundida para contribuir al desarrollo del conocimiento en este ámbito.

3.2. CREAR UN INSTRUMENTO DE REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL Y SOCIAL: CONSEJO VASCO DE LA PREVISIÓN SOCIAL

- El Consejo de Previsión Social deberá evaluar y controlar las perspectivas de protección social de la población vasca y la evolución de la implantación de la previsión social complementaria.
- En todo caso, cabe recordar que, después de un periodo de comprobación del sistema, se deberán analizar sus resultados. Es muy probable que dentro de 5 o 10 años la percepción de la magnitud del problema se haya incrementado. Por ello, ofrecer ahora alternativas, además de dificultar el desarrollo del sistema propuesto, puede condicionar las medidas que se deban adoptar dentro de una década.

EJE 4. DISEÑAR UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN Y CONCIENCIACIÓN CIUDADANA

- Se debe partir de la idea de que las pensiones constituyen un “producto” complejo (en sentido negativo), diferido, de compra no repetitiva, abstracto e impredecible. Es una cosa que debe hacerse, pero que no gusta; no se “visualizan” correctamente las ventajas cuando se accede al sistema. Eso significa que es un “producto” de oferta y no de demanda, por lo que, además, de los mecanismos de acceso, los apoyos en formación y promoción de la previsión social entre la ciudadanía, y especialmente entre los agentes sociales, son esenciales. Ante esta situación los poderes públicos deben desarrollar una política activa de comunicación que haga que la población sea consciente del reto demográfico. Debe instar a que ciudadanos/as actúen para alcanzar el necesario grado de protección futura.
- Para ello, el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social promoverá, entre otros, foros de debate y análisis y convenios de colaboración. Estos convenios de colaboración podrán recoger ayudas a todas las actividades que

tengan como objetivo promover el conocimiento, la implantación y mejora de los sistemas de empleo (sectoriales y de empresa).

- Cada sector y/o empresa, objeto de la formación debe tener establecidas sus prioridades. Los agentes sociales deben conocer la magnitud del reto demográfico y las formas de implantación de la previsión social complementaria. La ciudadanía debe conocer también las bases de funcionamiento de los sistemas a fin de que confíen en los mismos y sobre todo, deben tener información sobre sus expectativas y necesidades de previsión, incluidas las prestaciones públicas. Es necesario completar la formación general de los técnicos.
- Tanto Inglaterra como Irlanda, y presumiblemente Alemania, han lanzado campañas públicas de concienciación coincidiendo con las nuevas legislaciones. En el caso irlandés es la "National Pensions Awareness Campaign". Estas campañas están orientadas a todos los ciudadanos y, además de comunicar los detalles del nuevo marco, resaltan la necesidad que tiene todo el mundo de analizar su situación respecto a su pensión futura.
- La formación de los agentes implicados en la materia, ajenos a la Administración, debe ser una responsabilidad del Departamento encargado de la promoción de la previsión, que deberá implicar a otros departamentos que tengan competencias en esta área como es el de educación. Los acuerdos de colaboración con sindicatos, patronales, la Federación de EPSV de Euskadi, universidades y EPSVs son una vía adecuada para su ejecución.

EJE 5: INCREMENTAR LA EFICIENCIA Y ADECUACIÓN DEL TERCER PILAR

- El tercer pilar, constituido por los sistemas de previsión individual, debe ser un cauce de los deseos y necesidades individuales de los ciudadanos atendiendo a sus preferencias. El Plan de Previsión Social Complementaria deberá facilitar la flexibilidad y las opciones y el establecimiento de un marco transparente y pedagógico que permita a los ciudadanos decidir sobre su mejor opción. En tal sentido, teniendo en cuenta la asimetría de información y formación entre ciudadanos y entidades financieras, será necesario incidir en el marco de la comercialización de estas prestaciones buscando una mayor profesionalización y transparencia.

3. GESTIÓN DEL PLAN

3.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo recoge los aspectos relativos a la gestión del Plan de Previsión Social Complementaria, presentándose el órgano administrativo donde se ubicará la responsabilidad de su ejecución, indicando cómo se organizará la participación de los agentes institucionales y sociales, la incidencia normativa del Plan y cómo se efectuará el seguimiento de los objetivos establecidos y los medios requeridos.

3.2. RESPONSABILIDAD DEL PLAN

El órgano responsable del Plan deberá definir las estrategias, habilitar los medios necesarios y abordar la evaluación continua del cumplimiento del Plan para tomar las medidas correctoras oportunas en cada caso; le corresponderán, así mismo, aquellas funciones de índole específicamente administrativa, tales como proponer normas o adoptar resoluciones administrativas.

La responsabilidad del Plan debe recaer en el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, competente por razón de la materia, en virtud del *Decreto 44/2002 de 12 de febrero, por el que se establece la Estructura Orgánica y Funcional del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social*.

3.3. CREACIÓN DE INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS

3.3.1. COLABORACIÓN CON LOS AGENTES INSTITUCIONALES Y SOCIALES: EL CONSEJO VASCO DE LA PREVISIÓN SOCIAL

El Plan de Previsión Social Complementaria contempla la creación del Consejo Vasco de Previsión Social, como órgano de carácter consultivo y de encuentro entre los poderes públicos- el Gobierno Vasco, Diputaciones Forales-, los agentes sociales y las propias entidades a través de sus asociaciones o federaciones, así como expertos y profesionales en el ámbito de la previsión social complementaria.

La misión central del Consejo Vasco de la Previsión social será evaluar y controlar las perspectivas de protección social de los ciudadanos vascos y la evolución de la implantación de la previsión social complementaria.

El Consejo Vasco de Previsión Social de Euskadi, mediante la elaboración de un plan de trabajo de carácter anual, desarrollaría las siguientes funciones:

- Analizar la información suministrada por el Observatorio de la Previsión Social, atendiendo especialmente a las políticas que se definen y aplican en el entorno europeo.
- Informar, analizar y evaluar los proyectos y programas que afecten al Sistema de Protección Social de Euskadi.
- Evaluar y revisar el cumplimiento del Plan de Previsión Social y los mecanismos de coordinación del mismo.
- Emitir dictámenes que en materia de Previsión Social les sean solicitados por la Administración Pública Vasca.
- Promoción y difusión de la Previsión Social en toda la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Labor formativa que abarcará todos los ámbitos de enseñanza donde se estudie o analice la previsión social.
- Arbitraje en todos aquellos conflictos interpretativos que surjan en el ámbito de la previsión social ya sea entre EPSV's o las mismas y sus componentes.

3.3.2. OBSERVATORIO DE LA PREVISIÓN SOCIAL

El Observatorio de la Previsión Social se constituye como instrumento técnico permanente de análisis y monitorización del Plan de Previsión Social Complementaria.

Su objeto es el seguimiento, conocimiento, investigación y análisis de todas las materias relevantes en relación con las pensiones y más específicamente en relación con el Plan de Previsión Social Complementaria.

El logro de estos objetivos debe plasmarse en diagnósticos e informes de seguimiento con el fin último de difundirlos y ponerlos a disposición del Consejo Vasco de Previsión Social, de las Administraciones Vascas y otros agentes intervinientes al objeto de que elaboren sus estrategias y planes de actuación.

El Observatorio de la Previsión Social será responsable de:

- a. Elaborar y obtener indicadores relativos a la Previsión Social que permitan conocer la situación sobre la que actúa el Plan y que puedan ser comparados a escala europea.
- b. Seguimiento y evolución de los diferentes pilares de protección social en el Estado y en Euskadi.

- c. Elaborar, al inicio de cada legislatura, un informe completo de evaluación de las prestaciones y la financiación de los pilares del sistema de pensiones, así como del desarrollo, implantación, grado de financiación y perspectivas de la previsión social complementaria en Euskadi.
- d. Configurar un banco de datos, en especial en lo que se refiere a las áreas en las que la CAE tiene competencias.
- e. Recabar de manera ordenada la información relativa a países (diagnósticos y reformas en sus sistemas de pensiones) y temas relevantes en materia de protección social, especialmente relativas a políticas públicas y las respuestas sociales, creando para ello un Centro de Documentación.
- f. Desarrollos técnicos que hagan de los sistemas de previsión suficientes, adaptables, atractivos para los ciudadanos y sostenibles financieramente.
- g. Proponer la aplicación de operaciones estadísticas que permitan un mayor conocimiento de las realidades sobre las que actúa el Plan, para sustentar mejor sus acuerdos.
- h. Realizar un informe anual que sirva como diagnóstico de situación de la Previsión Social en la CAPV.
- i. Realizar un informe anual que proporcione información sobre el logro de los objetivos alcanzados por el Plan y sus resultados (evaluación)

3.4. INCIDENCIA NORMATIVA DEL PLAN

3.4.1. MARCO REGULADOR DE LAS EPSV

a) Objetivos

El nuevo escenario al que Euskadi se enfrenta aconseja la generalización de la Previsión Social Complementaria, a través de los sistemas de empleo (sectoriales y de empresa), que, cumpliendo con unos estándares sociales más elevados, opten a un tratamiento regulador y fiscal favorable y diferenciado.

El desarrollo de algunas de las líneas de actuación recogidas en páginas anteriores exige una adecuación del marco regulador de las EPSV.

El marco regulador de las EPSV está constituido básicamente por la Ley 25/1983, de 27 de octubre, sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria, y su Reglamento, aprobado por el Decreto 87/1984, de 20 de febrero, así como por un pequeño y heterogéneo conjunto de circulares e instrucciones dictadas a lo largo de estos veinte años para atender a aspectos puntuales relativos a dichas entidades

(normas sobre contabilidad, disposiciones sobre publicidad de las EPSV y sobre la denominación de los planes de previsión, reglas y criterios de valoración de activos y normas sobre la limitación de aportaciones, el reconocimiento de prestaciones y la devolución o traslado de las reservas acumuladas, sobre el traslado de derechos consolidados o sobre la exteriorización de los compromisos por pensiones empresariales).

A fecha de hoy, la normativa de la CAE relativa a las EPSV se encuentra superada tanto por un marco normativo estatal, muy diferente al que existía en 1983, como por la aparición de nuevas figuras y conceptos jurídicos que han incidido directamente en el campo de la previsión social. Así, por ejemplo, la Ley 25/1983 no diferenciaba a las EPSV de empleo o asociadas de las EPSV individuales (aunque, en puridad, dicha característica deba predicarse de los planes de previsión -adscritos a una determinada EPSV- y no de las propias entidades) ni contemplaba conceptos como los de "aportación definida", "prestación definida", "derechos consolidados" o "exteriorización de compromisos por pensiones", propios de la normativa sobre planes y fondos de pensiones, ni, asimismo, pudo prever la introducción de figuras (defensor del partícipe, códigos de conducta, informes de buen gobierno, por ejemplo) que en los últimos años han surgido en el ordenamiento jurídico como fórmulas destinadas a dotar de mayor transparencia al sistema de previsión social y garantizar el derecho a la información de los partícipes en entidades que operan en dicho sistema.

Son múltiples razones y no sólo la implementación del Plan de Previsión Social Complementaria las que justificaban y justifican la elaboración y aprobación de una nueva Ley de Entidades de Previsión Social Voluntaria.

En tal sentido, debe recordarse que el Programa Legislativo para la presente legislatura incluye al Anteproyecto de Ley de Entidades de Previsión Social Voluntaria. De acuerdo con la documentación aportada para la elaboración del Programa Legislativo, son dos los principales objetivos perseguidos con dicho anteproyecto: por un lado, **generalizar la protección social complementaria** al conjunto de los ciudadanos del País Vasco y, por otro, **clarificar y actualizar la normativa regulando aquellos aspectos básicos no recogidos en la actual legislación.**

Deberá ser en el seno de dicho anteproyecto donde se materialicen los postulados del Plan referentes a definir un marco de regulación que impulse la generalización de la previsión social complementaria. En consecuencia, deberá definirse un espacio propio para los sistemas de empleo a partir de una previa clasificación y

diferenciación de las EPSV, así como circunscribirlos a un ámbito propio de actuación a dichos sistemas, un ámbito que pueda acoger mecanismos de solidaridad acordes con el objeto y finalidad de este tipo de sistemas de previsión y todo ello con el fin de extender su cobertura a la población trabajadora.

b) Propuesta de contenidos mínimos necesarios a incluir en el Anteproyecto vinculados al Plan

- Definición de los estándares óptimos (requisitos) para aquellos sistemas de empleo que cualifiquen para optar a las ayudas (administrativas, económicas y fiscales), acordes con su rol social (se establecen exigencias que deberán ser compensadas por medidas de apoyo suficientes).
- Estas entidades tendrán también una denominación diferenciada, siendo calificadas como “Lan Pentsioak” o “Pensiones profesionales o ocupacionales o laborales”. En el Estado son las “Mutualidades de Previsión Social Empresarial”, reconocidas expresamente en la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.
- Las disposiciones oportunas que refuercen la transparencia, la eficiencia y la solvencia y profesionalidad de la gestión de estas entidades, así como los mecanismos de tutela y control de los poderes públicos para proteger los esenciales intereses de los ciudadanos en esta materia.
Este anteproyecto, en definitiva, debe ser el marco en el que puedan introducirse aspectos tales como la exigencia de unos requisitos mínimos de información, las normas sobre publicidad, la regulación de los costes de administración y gestión, la movilidad de los derechos consolidados, el establecimiento de figuras tales como la Declaración de Principios de Inversión, los códigos de conducta y/o de buen gobierno o el experto independiente, etc.
- Consejo Vasco de Previsión Social, como órgano de participación de los poderes públicos -Gobierno Vasco, Diputaciones Forales-, los agentes sociales y las propias entidades a través de sus asociaciones o federaciones, así como otros expertos y profesionales en el ámbito de la previsión social complementaria.

3.4.2. ADECUACIÓN DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO APLICABLE A LAS EPSV

El Anteproyecto de ley de Entidades de Previsión Social Voluntaria puede contener alguna mención a los aspectos fiscales relacionados con las actividades de las EPSV, aunque obviamente corresponderá a los Órganos Forales competentes de los Territorios Históricos llevar a cabo la adecuación del régimen tributario aplicable en los términos que se expongan en el Plan. No obstante, en este ámbito puede ser importante la labor que pueda desarrollar el Órgano de Coordinación Tributaria con el fin de conseguir un tratamiento igualitario en todo el territorio de la CAE.

Esta adecuación deberá guardar coherencia con el reto social y la estrategia definida y en definitiva, con lo planteado en la línea de actuación 1.2.2. Esta instrumentación corresponderá a los Órganos Forales.

Son tres los principales ámbitos que deberían abordarse:

- a) El régimen tributario de las propias EPSV
- b) El régimen tributario de las aportaciones a las EPSV, tanto de los asociados como de los socios protectores
- c) El régimen tributario de las prestaciones otorgadas por las EPSV

3.4.3. NORMATIVA ESPECÍFICA DE FOMENTO DE LAS EPSV

Con independencia de que las EPSV puedan contar con un marco regulador administrativo y fiscal que pueda impulsar su generalización, también pueden establecerse otras medidas de fomento (subvenciones, becas, campañas de comunicación, etc.) directamente aplicables. En este mismo sentido, podría plantearse la inclusión en la propia norma legal que regule las EPSV de alguna disposición de carácter genérico sobre el fomento de los sistemas cualificados que reúnan los estándares y requisitos que se establezcan.

Tal y como señalan estas líneas estratégicas básicas del Plan, las acciones de fomento irán dirigidas a definir un espacio atractivo para los sistemas de empleo con actuaciones tales como:

a. Ayudas económicas a la implantación de sistemas de empleo cualificados.

Se subvencionará a las EPSV la cobertura de determinados gastos inherentes a las campañas de información, instalación y puesta en marcha que realicen para la implantación de sistemas de empleo cualificados. Por ello, se puede prever la asignación de una ayuda inicial en función del colectivo objetivo y el número de empleadoras/es.

b. Ayudas económicas a los agentes sociales para la promoción de sistemas de empleo cualificados

Se subvencionará a los agentes sociales para que inicien la promoción de sistemas de empleo entre la población empleadora y empleada a quienes representan y corresponde en último término su promoción.

c. Ayudas económicas a las EPSV de empleo cualificadas para fomentar la formación de sus órganos de gobierno.

Se subvencionará a las EPSV de empleo para fomentar la formación de sus órganos de gobierno y la dedicación de sus miembros no profesionales. Así mismo se atenderá a la formación de los técnicos, desde cuatro perspectivas: prestaciones, administración, información al asociado y gestión del patrimonio.

d. Ayudas administrativas para simplificar la implantación de los sistemas de empleo cualificados

La Administración abordará todos los procesos necesarios para simplificar la implantación de sistemas de empleo (asesoramiento y orientación, elaboración y desarrollo de modelos estándar tanto para la constitución -proyectos de estatutos, confección de planes, etc.- como para la gestión -manuales de gestión, programas informáticos, etc.-).

Estas actuaciones de fomento se deberían acometer mediante los correspondientes programas y las oportunas normas de carácter subvencional (en el caso de las ayudas económicas) o con la cobertura de los servicios de apoyo y asesoramiento necesarios. En cualquier caso, a diferencia del marco regulador administrativo y fiscal que se establezca, que debe tener un carácter estructural, estas específicas acciones de fomento deberían plantearse con un carácter coyuntural, limitado a la vigencia del propio plan.

e. Otras acciones de fomento

- Convocatoria de becas o ayudas de formación/investigación
- Campañas de comunicación y sensibilización social dirigidas a la constitución de coberturas complementarias correctas y suficientes

3.5. MEDIOS HUMANOS, TÉCNICOS, PRESUPUESTARIOS

Para llevar adelante las disposiciones de este Plan habrá de contarse con los medios humanos, técnicos y presupuestarios necesarios.

➤ **Medios humanos**

La implantación y desarrollo del Plan propuesto exige un seguimiento pormenorizado y exhaustivo desde el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social por lo que requerirá de una dotación suficiente de medios humanos, lo que implica necesariamente reforzar los recursos disponibles actualmente en el área responsable de esta materia.

➤ **Medios técnicos**

El área de Previsión Social requiere avanzar hacia un Sistema Integrado de información y seguimiento de la actividad. Las escasas herramientas informáticas con las que cuenta son muy primarias y están realmente desfasadas.

El Plan pone en evidencia la necesidad de desarrollar un módulo de gestión de expedientes, de gestión de consultas. Ha de abordarse, además, la tarea de la informatización del registro y propiciar el intercambio telemático de información ciudadanía/sector-Administración.

➤ **Estimación de costes generados por el Plan para el Gobierno Vasco**

Tal como queda expuesto en el siguiente cuadro, los costes generados por el Plan arrancarían con una cifra inicial de 3,599 millones de € en 2006 para ir paulatinamente incrementándose hasta alcanzar los 5,900 millones de € en el último año del período de implantación previsto (2013).

COSTE ESTIMADO DEL PLAN DE PREVISIÓN SOCIAL PARA EL GOBIERNO (en euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Medios humanos	126.000	128.520	131.090	133.710	136.390	139.110	141.900	144.730
Subvenciones a la implantación	2.015.625	2.687.500	3.359.375	4.031.250	4.703.120	4.703.120	4.703.120	4.703.120
Formación y colaboración con agentes	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	600.000	600.000	600.000	600.000
Comunicación	250.000	255.000	260.100	265.302	270.608	276.020	281.541	287.171
Sistemas de información	48.000	90.000	0	0	0	0	0	0
Observatorio de Pensiones	160.000	170.000	170.000	170.000	170.000	170.000	170.000	170.000
TOTAL	3.599.625	4.331.020	4.920.565	5.600.262	5.880.118	5.888.250	5.896.561	5.905.021

3.6. ACTUALIZACIÓN DEL PLAN

Las circunstancias del entorno institucional o la situación o escenarios de cobertura de las pensiones pueden variar en el tiempo. Para evitar que el Plan resulte desfasado como consecuencia de tales circunstancias, el presente Plan podrá ser revisado y adaptado a las nuevas condiciones con periodicidad anual. Se requerirá una evaluación periódica y formal del Plan cada legislatura, a la luz del informe completo que se realice al inicio de la misma.

Además, se elaborará una Memoria de la Evaluación con carácter anual. Ésta, además de ser un documento importante para la "mejora continua" de los servicios ofrecidos, tendrá como destinatarios cualificados a los siguientes:

- ρ El Consejo de la Previsión Social
- ρ La Comisión Delegada para Asuntos Económicos
- ρ El Parlamento Vasco, para su control parlamentario anual