

---

# *Evolución normativa y fiscal de la previsión social complementaria en el País Vasco*

En 1982, recién asumida la competencia en materia de previsión social complementaria, la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) inició una trayectoria histórica que continúa hoy en día y cuyo destino sólo puede ser el asentamiento de una protección social suficiente y generalista entre los ciudadanos. Este artículo describe cómo se fraguó el sistema en la CAPV, cómo se ha ido actualizando y cuáles son los retos que nos reclama la sociedad para construir una complementariedad al sistema público de protección social que genere confianza y tranquilidad.

*1982. urtean, gizarte-aurreikuspen osagarriaren eskumena eskuratu berria zela, Euskal Autonomia Erkidegoak ibilbide historikoari ekin zion. Gaur egun ere bide horretan aurrera doa, eta helmuga bakarra du: herritarrei babes sozial nahikoa eta orokorra bermatzea. Artikulu honetan, deskribatzen da sistema hau nola taxutu zen Euskadin, nola eguneratu den denborak aurrera egin ahala, eta gaur egun zer eskatzen diguten herritarrek babes ofizialaren sistema publikorako osagarria eratzeko, herritarrei konfiantza eta lasaitasuna emateko moduan.*

The historical path taken in 1982, just after responsibility for supplementary social welfare provisions was devolved to the CAPV (Autonomous Community of the Basque Country) continues to be followed today. Its goal is firmly to establish a sufficient level of social protection among citizens in general. This article describes how the system in the CAPV was set up, how it has been updated and what challenges are posed by society itself if a system supplementary to the public social welfare is to be set up in such a way as to enjoy the confidence and reassurance in the whole population.

## Índice

---

1. Introducción
2. Los antecedentes y los diagnósticos
3. El Plan de Previsión Social Complementaria de Euskadi
4. La densa producción legislativa
5. Una propuesta integral de reformas y mejoras

Palabras claves: previsión social complementaria, pensiones contributivas, pensiones asistenciales.

Keywords: complementary funded pensions, pension contributions, pension benefits.

Nº de clasificación JEL: J32, G23, H55.

---

### 1. INTRODUCCIÓN

La previsión social complementaria (en adelante, PSC) debe reinventarse. Institución vetusta y referencial, ha venido cumpliendo una labor imprescindible allí donde los sistemas públicos o ciertas instituciones paternalistas no alcanzaban una protección suficiente, bien por la insuficiencia de recursos, bien por la falta de impulso social.

El Estado de bienestar en la sociedad actual, ha supuesto el triunfo de los mecanismos institucionales de solidaridad sobre los sistemas de mercados que no logran satisfacer plenamente las necesidades económicas básicas de algunos grupos sociales vulnerables y de una masa social importante en coyunturas bajas del ciclo económico. La agrupación para la ayuda del necesitado supuso la primera toma de conciencia colectiva, el nacimiento de la idea de la asistencia mutua como imprescindible ante la presión de un «mercado laboral» donde el individuo aislado se enfrentaba a las leyes inexorables de oferta y demanda de tal mercado. Los orígenes solidarios y protectores del trabajador, germen de los sistemas de protección actuales, no pueden ser olvidados al reflexionar sobre la capacidad de nuestra PSC para afrontar situaciones graves como la presente y al tratar de vislumbrar su futuro.

La actual PSC es heredera de esfuerzos e iniciativas sociales históricas, provenientes de distintos campos sociales (liberalismo, reformismo, socialismo, etc.), y

mo, socialismo, etc.), y aunque hoy en día se encuentra amparada en gran medida por una profusa regulación normativa, debe mantener en sus genes los principios inspiradores que le dieron sentido.

Sin esta reflexión, cualquier acometida reguladora de esta figura nos llevaría a un encorsetamiento jurídico, perfecto en su elaboración empírica pero inútil en su objetivo social último que es la protección frente a las diversas contingencias. La sociedad civil ya es capaz, por sí misma, de regular formas de protección social adecuadas, y así lo ha venido haciendo en la historia contemporánea. Al recoger la experiencia heredada para transformarla en legislación de intenso provecho social, no podemos limitarnos a establecer marcos jurídicos irreprochables, sino que debemos mantener la vista «en el espejo retrovisor» de la experiencia y el oído en nuestra sociedad dinámica y bulliciosa, la que demanda nuevas figuras protectoras que atiendan a una mayor variedad de necesidades asistenciales.

En 1982, recién asumida la competencia en materia de PSC la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) inició una trayectoria histórica brillante, cuyo destino sólo puede ser el asentamiento de una protección social suficiente y generalista entre los ciudadanos.

Veamos cómo se fraguó el sistema en la CAPV, cómo se ha ido actualizando y cuáles son los retos que nos reclaman si queremos construir una complementariedad al sistema público de protección social que genere confianza y tranquilidad entre sus beneficiarios.

## 2. LOS ANTECEDENTES Y LOS DIAGNÓSTICOS

Cuando en 1981 se recibe en el Gobierno Vasco la transferencia recogida en el artículo 10.23 del Estatuto de Autonomía (cooperativas, mutualidades no integradas en la Seguridad Social y pósitos conforme a la legislación general en materia mercantil), el legislador no es ajeno a la realidad existente en la sociedad vasca y se siente especialmente comprometido con la herencia histórica. Así, la derogada Ley 25/1983, de 27 de octubre sobre entidades de previsión social complementaria (en adelante, EPSC), establece en su preámbulo:

«Con este deseo de ordenar y desarrollar un campo tan amplio, donde tantas veces el casuismo y la especificidad son norma, ya en el título de la Ley y denominación del objeto se sustituye el concepto de Mutualidad por el de Entidad de Previsión Social Voluntaria en un afán integrador, que no de uniformar, de 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».

Se aprecia una sensibilidad y respeto especial hacia figuras que habían venido prestando una impagable cobertura social ante necesidades de primer orden (hermandades de asistencia funeraria que igualaban a los ciudadanos de una comunidad, villa o localidad en su último viaje, *Sutearok*, *Basoarok* que potenciaban el trabajo comunitario para atender los daños en los bienes raíces necesarios para la pervivencia de una sociedad agraria, montepíos de asistencia sanitaria...).

No obstante, se hacía necesario crear una figura innovadora que recogiere las distintas sensibilidades y aportara la suficiente flexibilidad para atender a una situación cambiante y de amplio desarrollo. Así nacen al mundo del derecho las Entidades de Previsión Social Voluntaria (EPSV), anticipándose legalmente a instituciones similares que se irán creando en legislaciones adyacentes.

Concretamente, son dos los objetivos prioritarios que se persiguen por la citada Ley, y que a su vez constituyen sus principios informadores:

- Fomentar la libertad de actuación y desarrollo de estas entidades.
- Velar, en todo momento, por los derechos de los asociados.

También se persigue que, como método de actuación, las EPSV sigan criterios de transparencia en la gestión y participación democrática de los socios en sus actividades de gobierno, criterios estos que contribuyen a asegurar los objetivos antes indicados.

Los casi 30 años de pervivencia de la norma, hasta su reciente derogación, han permitido consolidar las bases de un sistema complementario que protege a un tercio de la población vasca. Evidentemente, la adhesión mayoritaria no la establece una normativa concreta pero sí ayuda a su desarrollo si la misma es lo suficientemente flexible y adaptable a distintos perfiles por un lado y se establecen medidas e incentivos que la hagan atractiva, por otro. En este sentido, el apoyo y visión de futuro de los agentes sociales implicados, contribuyó a su consolidación en el seno de muchas empresas en un periodo, eso sí, de bonanza económica con continuos crecimientos en la riqueza global. Junto a ellos, los incentivos fiscales, es decir, el esfuerzo de todos los ciudadanos, canalizado mediante una tributación equitativa y eficaz, supusieron un impulso definitivo para la consolidación del sistema complementario.

Bajo este manto legislativo se establecieron y consolidaron sistemas complementarios a la Seguridad Social tan importantes como GEROA Pentsioak, una EPSV que engloba a la mayoría de los sectores laborales de Gipuzkoa, o LAGUN ARO, la EPSV que da cobertura a todos los trabajadores del Grupo Mondragón y que va a permitir la cobertura asistencial del colectivo proveniente del grupo Fagor, hoy en necesidad de protección. Hay que mencionar también a las entidades que acogen a todo el sector público del País Vasco: ITZARRI (funcionarios de la Administración pública general) y ELKARKIDETZA (ayuntamientos y diputaciones), así como un largo etcétera de EPSV ligadas a empresas, fundamentales en el tejido productivo

vasco: Iberdrola, Mercedes Benz, C.A.F., Tubos Reunidos, Tubacex, Productos Tubulares, Coop. San Prudencio, Lantegi Batuak y cientos de pymes que constituyen la esencia del sector laboral de la CAPV a través de EPSV promovidas por diversas entidades financieras.

No podemos olvidar en este resumen al ahorro individual y voluntario que constituye el tercer pilar del sistema. En 1989 las tres diputaciones forales vascas se hacen conscientes de los apoyos fiscales que instituciones jurídicas parejas están recibiendo en otras legislaciones y aprueban normas forales homogéneas que consolidan el ahorro-previsión con estímulos importantes. Nacen, al albur de dichas normas, innumerables EPSV de modalidad individual, a las que miles de ciudadanos se incorporan, bien porque no cuentan con una institución similar en sus empresas, bien porque buscan complementar las mismas. Si añadimos a todo ello la opción del rescate a los diez años de la primera aportación, podremos entender el importante desarrollo de estas figuras.

Por último, las instituciones históricas encuentran su protección en la norma, consolidándose instituciones como BIZKAIKO SUTEARO, que acogen en sus estatutos a la mayoría de los baserri de Bizkaia a través de las diferentes hermandades locales que se agrupan, sin perder su personalidad, en esta Federación. Junto a ella, la Federación de EPSV de Euskadi promueve una labor fundamental en la defensa y desarrollo del sector, agrupando a todo el movimiento previsional para la configuración de proyectos comunes.

Una primera impresión daría muestras de una consolidación del sistema envidiable, pero si uno analiza la situación individual del ciudadano medio, se aprecia una insuficiente generalización de la previsión complementaria entre las clases medias-bajas y bajas de nuestra sociedad, es decir, entre aquellos ciudadanos con escasa capacidad de ahorro. Si a ello le añadimos una elevada tasa de sustitución entre el último salario y la prestación pública de Seguridad Social en estas mismas cohortes de contribuyentes, podemos concluir que se han creado sistemas previsionales consolidados, básicamente, entre potenciales ahorradores de rentas medias y altas.

Una administración comprometida con sus ciudadanos sin exclusiones debe buscar fórmulas de acceso al bienestar social general, y por ello, en el comienzo del nuevo siglo, empieza a germinar la idea de establecer unas nuevas bases de desarrollo del sistema complementario de previsión social de Euskadi.

A la vista de los resultados de un estudio que el Gobierno Vasco encargó a la Universidad del País Vasco se concluyó en la inminente necesidad de adoptar los esquemas y planteamientos como respuesta a la realidad del estudio, máxime cuando la variable fundamental a analizar en cualquier sistema de pensión es la demográfica. En Euskadi, debido al espectacular aumento en la esperanza de vida y a la reducción considerable de la maternidad (la más baja de Europa), se estima que en 2025 habrá un 25% de población mayor de 65 años y que en 2050 podría ser de un 40%

cuando en 1995 era de un 15%. Se imponía una necesaria reacción si se quería afrontar cuanto antes la «transición demográfica»<sup>1</sup> a la vista de datos como los que aportaba el siguiente cuadro nº 1 que analiza diferentes escenarios de referencia.

**Cuadro nº 1. GASTO EN PENSIONES Y DÉFICIT DEL SISTEMA EN EUSKADI (en % PIB)**

AÑO	Escenario Base		Variante + (1)		Variante - (2)	
	Gasto en pensiones	Déficit del sistema	Gasto pensiones	Déficit del sistema	Gasto en pensiones	Déficit del sistema
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

(1): Variante (+): - demografía óptima, fuerte retraso en la edad de jubilación y - reducción sustancial de pensiones.

(2): Variante (-): demografía constante, el paro no baja mucho y la participación laboral no mejora mucho; ligera subida de pensiones.

Fuente: UPV, «Evolución del gasto en pensiones en Euskadi», 2002.

### **Escenario 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 se-

<sup>1</sup> La transición demográfica es una teoría que explicaría el paso de un régimen demográfico preindustrial, presidido por altas tasas de mortalidad y natalidad a otro industrial con un fuerte incremento de la población y posteriormente postindustrial, con tasas muy bajas de mortalidad y natalidad. Aunque en principio quería dar cuenta, básicamente, de los cambios demográficos provocados por la revolución industrial su utilización, aunque con críticas y limitaciones, está en muchos sentidos vigente, ya que puede decirse que ha constituido un paradigma en la demografía de buena parte del siglo XX.

gundo 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 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.

El Pacto de Toledo había elaborado el análisis de los problemas estructurales del sistema de Seguridad Social y de las principales reformas que debían acometerse y recomendó, entre otras, potenciar los sistemas complementarios de pensiones, actualizando y mejorando sus incentivos fiscales.

Los modelos internacionales que sirvieron de referencia fueron el de los Países Bajos, Gran Bretaña, Dinamarca..., ejemplos de países con sistemas consolidados o que estaban en vías de consolidación efectiva.

Por último, se observaron las cifras que arrojaba la previsión social complementaria en Euskadi en sus diversas modalidades de empleo, individuales, asociadas y otras, así como el costo fiscal de la misma. De las múltiples conclusiones que se extrajeron cabe señalar:

- a) En el escenario actual son las capas más holgadas económicamente las mejor informadas y las mejor posicionadas, y 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».
- b) «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».
- c) «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 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 y «reducido coste 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 esta modalidad de previsión social se aborde como tema prioritario por parte de sindicatos y empresariado».
- d) «Euskadi ha sido pionera en el desarrollo de sistemas sectoriales del segundo pilar. Las entidades sectoriales que han canalizado estas iniciativas han permitido la integración a la PSC de colectivos que dependen mucho de las pensiones públicas, ya que tienen dificultades para ahorrar y no encuentran interesantes las otras vías para acceder a la PSC».
- e) «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».

Un diagnóstico necesario y concluyente, y unas medidas de respuesta que debían tomarse buscando la implicación de todos los sectores afectados.

### 3. EL PLAN DE PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA DE EUSKADI

A principios del nuevo siglo la Dirección de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco decidió reinventarse; de nada valían veinte años de crecimiento exponencial del patrimonio de las EPSV cuando los datos constataban la ausencia de la generalización real de la previsión social voluntaria (a excepción del caso GEROA, EPSV de empleo en Gipuzkoa). Por si fuera poco, el análisis de las nuevas incorporaciones de socios protectores (empresas) al mundo de la previsión se encontraba en franca decadencia. La constitución de nuevos Planes de previsión o nuevas EPSV se limitaba al ámbito de los sistemas individuales (con un fuerte incremento de los planes garantizados mediante la garantía externa del socio promotor, se aseguraba a los socios una rentabilidad fija a una fecha futura). Se anticipaba una situación preocupante entre nuestras pymes. Los resultados positivos de ejercicios anteriores habían desaparecido y la previsión social nacida del pacto colectivo fue menguando en igual medida.

En esas fechas el Consejo Europeo redactó una serie de propuestas entre las que destacaba la de garantizar, por medio de normas, que los sistemas de pensión capitalizados, tanto públicos como complementarios pudieran satisfacer pensiones a un coste asumible con la necesaria eficiencia, portabilidad y seguridad, incentivando la buena gestión.

Esta tarea correspondía en materia de sistemas complementarios al Gobierno Vasco y a las diputaciones forales y juntas generales. Asimismo se fijaba la necesidad de que todos los ciudadanos tuvieran acceso tanto a los sistemas públicos como a los complementarios. Por ello, sin olvidar en ningún momento el vínculo de solidaridad intergeneracional que permite el sistema de reparto público de pensiones de la Seguridad Social, se decidió crear un plan ambicioso de previsión social usando a lo que teníamos pleno acceso: el segundo y el tercer pilar de la previsión social.

Se comenzó, obviamente, por analizar el posible alcance de la cobertura complementaria, es decir, por establecer la meta atendiendo tanto a la tasa de sustitución del sistema público como a las proyecciones de gasto de la Seguridad Social en relación con el PIB. El Gobierno estimó que la reducción de la cobertura en los próximos años alcanzaría de media aproximadamente un 20%. Esa previsión requería un sistema eficiente, de bajos costes y con unas cuotas en torno al 6% del salario.

En relación con las prestaciones se constató que si bien los sistemas individuales debían propiciar una libertad de cobro de las mismas, la Administración debía informar del riesgo de agotar los recursos demasiado pronto si se impulsaba el cobro en forma de capital. Siguiendo los esquemas de la Seguridad Social, un sistema eficiente debe otorgar prestaciones en forma de renta vitalicia o al menos en un plazo temporal acorde con la esperanza de vida. Esto no es incompatible con el cobro de una parte del capital acumulada en pago único para atender a posibles gastos extraordinarios tras la jubilación.

Los sistemas deben incorporar asimismo la cobertura de prestaciones de riesgo (entendiéndose por tales las derivadas de muerte o de incapacidad del asociado... todas ellas mediante el abono de una cantidad que será independiente de los derechos económicos capitalizados), si bien la percepción por parte de los socios de estas coberturas no es tan valorado, por ello es necesario separar claramente los fondos de capitalización de las coberturas de riesgo. En cuanto a la figura del rescate, este, indudablemente, ha supuesto un gran impulso a la PSC en la CAPV, principalmente por sus efectos psicológicos. Si se analizan los datos de la utilización del anticipo del cobro de las prestaciones a los diez años de permanencia en una EPSV, se constata que el mismo no ha supuesto una descapitalización relevante de esta figura, máxime tras la incorporación de prestaciones como el desempleo y la grave enfermedad. Es cierto además que su acceso es favorecido fiscalmente, aspecto que en términos de utilidad social y coste fiscal es al menos cuestionable. Pero no podemos olvidar que la figura de planes y fondos de pensiones está en estos momentos estudiando su incorporación.

Se analizaron asimismo los enormes costes de los sistemas complementarios: de gestión, de depositaría, de compraventa de valores, de rotación de las carteras y su influencia en la rentabilidad final. El sobrecoste de sistemas «caros» supone mermas de la renta futura que en casi todos los supuestos superan al incentivo fiscal. Un coste superior en un 1,5% en los gastos de administración que cobra la entidad gestora de un plan de previsión a lo largo de la vida del mismo, en comparación con otro plan que cobra un 1,5% menos, hace que la prestación en la jubilación sea inferior en un 30%. Se analizó la importancia de la transparencia en la información de estos costes y la posibilidad de reducirlos en carreras largas de ahorro.

La generalización era un reto importante a abordar. Como ha quedado dicho en párrafos anteriores, las rentas inferiores a 25.000 euros no habían tenido acceso a la previsión social por su nula capacidad de ahorro (a excepción del ejemplo GEROA), siendo por otro lado el colectivo más dependiente de las pensiones públicas y al que más atención debíamos prestar.

Se fijaron tres requisitos para la generalización de la PSC: medidas fiscales, incentivos económicos e impulso administrativo. Las medidas fiscales existentes en esos momentos eran mucho menos eficaces para las rentas bajas pues la reducción en sus bases liquidables suponía una media del 25% mientras que a partir de rentas de 30.000 euros el porcentaje medio era de un 38%.

Los incentivos económicos se plantearon como ayudas a las empresas que se decidían por un sistema complementario que cumpliera unos estándares adecuados: prestaciones en forma de renta, gastos reducidos, aportaciones compartidas entre trabajador y empresa, ausencia de rescate... Estos incentivos podían abarcar desde la ayuda económica a la implantación (gastos de puesta en funcionamiento, asistencia jurídica...) hasta ayudas directas en las primeras aportaciones de los primeros ejercicios.

Por último, el instrumento de previsión social debía adaptarse a las necesidades de una economía cambiante que demandaba agilidad en los trámites y sencillez en la puesta en marcha. Para ello, se planteaba la elaboración de una nueva norma que regulara el instrumento fundamental de previsión social en Euskadi, las EPSV.

Por otro lado, la generalización exigía marcos de negociación colectiva donde se trataran estos temas y participaran todas las partes implicadas: patronales y sindicatos, básicamente. Por ello, se apuesta tanto por marcos territoriales de negociación, como acuerdos nacionales globalizadores ya experimentados en diferentes países. El óptimo significaba el establecimiento de acuerdos-marco con un amplio consenso para dar estabilidad a la implantación.

En cualquier caso, la confianza en el sistema es fundamental, y por ello el control administrativo debe ser exhaustivo para evitar cualquier problema generalizado, y de este modo extender la comprensión correcta del sistema y la tranquilidad de sus socios. Para ello la formación era importante, y se hizo un esfuerzo para que tanto los gestores de EPSV como la ciudadanía en general, tuvieran un mayor conocimiento en previsión social.

A nivel europeo existían importantes actuaciones encaminadas a los sistemas privados de pensiones. La Directiva 2003/41/CE de 3 de junio, relativa a las actividades y supervisión de fondos de pensiones de empleo, coherente con la distinción de los tres pilares a nivel europeo, establece una liberalización en las inversiones siempre que estas sean seguras y eficientes, concreta límites estrictos a la inversión en la propia empresa, se establecen normas de protección de los beneficiarios, etc.

Con estos mimbres se comenzó en 2005 la elaboración del Plan de Previsión de Euskadi, partiendo de una premisa fundamental: se mantiene el papel principal de la Seguridad Social con su modalidad de reparto y solidaridad entre trabajadores y pensionistas. La PSC nunca debe buscar la sustitución del sistema público sino su complementariedad. Correspondía a la Administración crear un marco adecuado para desarrollar estos sistemas (teniendo en cuenta que los destinatarios principales debían ser las rentas medias-bajas), a los agentes sociales implantar los sistemas de empleo del segundo pilar en el tejido industrial vasco, y a las entidades financieras la profesionalización y dedicación intensiva para consolidar el tercer pilar. Se quiso dejar bien claro que el plan que se aprobaba no obligaba a nadie, que era absolutamente una declaración de intenciones, que establecía un marco favorable a la extensión de estos sistemas y que el objetivo era llegar al 70% de los trabajadores de la CAPV.

Se apostaba, igualmente, por incorporar esta materia en el diálogo social y la negociación colectiva, atendiendo siempre a las circunstancias socioeconómicas de cada momento. No se pensaba en una coyuntura circunstancial sino en un planteamiento a largo plazo y se propuso una revisión tras ocho años de funcionamiento, plazo que se cumple en este año 2014. Se requería afrontar la transición demográfica con su consiguiente incremento en el gasto de pensiones con el tiempo suficiente

para evitar en lo posible cargas futuras fiscales y sociales muy importantes. El Plan se articuló en cinco ejes fundamentales que se detallan a continuación:

1. **Promover la implantación del sistema de empleo, tanto sectorial como de empresa, como requisito para su generalización.** Para ello se estableció una función concreta para cada uno de los dos pilares complementarios. Para los sistemas de empleo se crean unos estándares elevados que eviten la banalización del instrumento mediante la utilización del mismo para otros fines (despidos subvencionados por la previsión social, prejubilaciones, etc...). Ello exigía clarificar qué tipo de prestaciones se querían otorgar y de qué manera se financiarían y se pagarían. Se apostaba por una adhesión colectiva, bajo el principio de no discriminación, con aportaciones proporcionales suficientes, con prestaciones ordinarias y de riesgo y con fórmula de pago principalmente como renta complementaria a la seguridad social, sin rescate y con costes limitados y gestión independiente y profesional, promoviendo mecanismos de solidaridad (riesgos en común). Para ello se proponía una serie de ayudas a la implantación apoyando campañas de información previa, asumiendo desde la administración los gastos de puesta en marcha y proporcionando ayudas económicas a los agentes sociales para la promoción. Todo ello debía ir acompañado del establecimiento de un tratamiento tributario específico para los sistemas de empleo, fundamental para cumplir los objetivos del Plan. Estas medidas fiscales debían ser simples, transparentes, equitativas y orientadas a la aceptación de la población. A fecha de hoy estas últimas medidas siguen sin implantarse y ello ha supuesto un lastre importante para el desarrollo de este Plan.
2. **Generar confianza en los sistemas de empleo cualificados.** La confianza de los ciudadanos es fundamental para desarrollar el sistema complementario de previsión. Debe garantizarse la transparencia mediante la información a los socios acerca de sus derechos económicos de forma periódica, transparente y comprensible. En esa información se debe incluir una declaración de los principios de inversión, informe de gestión, cuentas anuales, derechos de pensión y su posible movilidad, opciones de cobro cuando se genere el derecho y conocimiento de las propuestas de modificaciones estatutarias o reglamentarias. Es preciso diseñar sistemas sencillos con pocos trámites y procedimientos comprensibles. Asimismo se debe favorecer la movilidad de los derechos económicos acumulados una vez que se produzca la ruptura del vínculo laboral con el socio protector del sistema de previsión sin penalización alguna. Asimismo, dentro de la esfera técnica de los órganos de gobierno de la EPSV la formación debe suponer un papel importante, incluso cuando se delegue la gestión, buscándose asimismo experiencia en el sector. La colaboración con la universidad deviene necesaria ofreciéndose asimismo becas, conferencias y asesoramiento técnico, etc. sin olvidar que la previsión

social debería formar parte de los programas educativos genéricos. Junto a ello, la participación democrática del colectivo afectado es muy necesaria, debido al alineamiento de intereses y el conocimiento de las necesidades del grupo. Se establece que en la declaración de principios de inversión se incluya explícitamente la designación de activos reales o financieros preferentes, las medidas de diversificación, el binomio de rentabilidad/riesgo esperado y una mención expresa a la inversión socialmente responsable. Se deberán regular los costes de gestión y se pensó en un porcentaje de gasto máximo del 1% sobre el patrimonio de la Entidad, tras una antigüedad de diez años. Se busca asimismo evitar al máximo que las prestaciones sufran posibles volatilidades de los mercados y se barajan mecanismos financieros posibles para estabilizar los resultados.

3. **Garantizar el seguimiento del sistema de previsión para adecuar los medios a los objetivos.** Se hacía necesario establecer mecanismos de seguimiento y control del Plan tanto en su implantación como en su desarrollo y consolidación. Se creó el Observatorio de la Previsión Social para abordar nuevos estudios, seguir las políticas europeas y mundiales en materia de PSC y por último, difundir todas estas experiencias a las personas interesadas. Junto al observatorio, se decidió crear un instrumento de representación institucional y social donde participaran tanto la Administración como el sector de Previsión y los agentes sociales: el Consejo Vasco de la Previsión Social.
4. **Diseñar una estrategia de comunicación y concienciación ciudadana.** El concepto de pensión es abstracto, impredecible y lejano. No gusta, es de oferta no demandado y por ello se debe desarrollar una política activa de promoción. Se deben promover foros de debate y análisis, convenios de colaboración, implicación de diferentes departamentos del Gobierno, etc.
5. **Incrementar la eficiencia y adecuación del tercer pilar.** Los sistemas individuales además de haber colaborado en la extensión de la previsión social allí donde no llega el segundo pilar, deberán facilitar en el futuro un marco flexible para la incorporación de sistemas de empleo sin estructura suficiente para autogestionarse, además de ofrecer a los ciudadanos diferentes opciones de previsión atendiendo a variables perfiles de inversión adecuados a las características de cada ciudadano (edad, aversión al riesgo, carrera de ahorro, etc.).

Para llevar adelante las disposiciones del Plan se debía contar con una serie de medios humanos, técnicos y presupuestarios necesarios que también fueron cuantificados. Asimismo se contemplaba la posibilidad de revisión continua del Plan así como su posibilidad de adaptación y mejora continua. Finalmente el Plan de PSC de Euskadi fue aprobado por el Consejo de Gobierno de 10 de enero de 2006.

#### 4. LA DENSA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

Tras la aprobación del Plan de PSC de Euskadi, la competencia administrativa relativa a las EPSV ha residido de manera compartida entre los antiguos Departamento de Trabajo y Seguridad Social y el de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco (actualmente reside en el Departamento de Hacienda y Finanzas). Siguiendo las indicaciones del Plan, se ha procedido al desarrollo normativo que se explica a continuación.

**DECRETO 252/2006 de 12 de diciembre, por el que se regulan las ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de Entidades de Previsión Social Voluntaria.**

La primera actuación legal se concretó en el citado Decreto, que establecía como declaración de intenciones centrarse en los sistemas de empleo que reuniesen unos estándares y unos requisitos acordes a su función social. El plan señalaba los requisitos que debían cumplir los sistemas de empleo especialmente protegibles, es decir, los que se cualifiquen para optar a las ayudas establecidas y acordes con la función social que van a desempeñar. Además, también se aplica a aquellos colectivos profesionales que constituyeran sistemas de PSC bajo la modalidad de asociado. Efectivamente, en el apartado del plan relativo a la normativa de fomento de las EPSV una de las medidas previstas para la promoción de los citados sistemas consiste en establecer mecanismos de ayuda económica para su implantación, medidas de fomento que tenían un carácter coyuntural limitado a la vigencia del propio plan.

En este sentido, por un lado, se había observado que importantes sistemas de previsión habían podido desarrollarse debido a la existencia de modelos de previsión iniciales que sirvieron de soporte para favorecer dicha implantación al absorber los gastos inherentes a la puesta en marcha de los mismos. Por otro lado, se había constatado que tanto el empresariado, especialmente en el ámbito de las pymes, como los trabajadores, tenían problemas para abordar la previsión social; más que como una oportunidad para mejorar las relaciones laborales y crear un ahorro-pensión eficiente, la previsión social se contemplaba como una complicación adicional costosa.

Por ello, se necesitaban incentivos que redujeran la aversión, y consecuente resistencia, a la implantación de estos sistemas, y en concreto, las ayudas económicas que permitieran la cobertura de determinados gastos inherentes a la constitución y puesta en marcha de los sistemas de previsión social a implantar, así como los gastos previos a las mismas.

El Decreto ha sido utilizado en contadas ocasiones debido en gran parte a la situación económica que comienza precisamente en los ejercicios siguientes a la

aprobación del Decreto. Los colectivos que se acogieron a estas ayudas recibieron tanto subvenciones para su implantación como ayudas directas de aportaciones a los trabajadores protegidos, durante los dos primeros años de vida del sistema de previsión aprobado.

**DECRETO 92/2007, de 29 de mayo, por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de las Entidades de Previsión Social Voluntaria.**

Este primer decreto que firman conjuntamente los departamentos de Hacienda y Administración Pública y el de Justicia, Empleo y Seguridad Social tiene en cuenta las instrucciones que vienen de la Unión Europea en el ámbito de los sistemas de pensiones. Así, la Directiva 2003/41 CE, de 3 de junio, relativa a las actividades y supervisión de fondos de pensiones de empleo pretende, en beneficio de los derechos de futuros pensionistas, favorecer la gestión eficaz y la solvencia financiera de aquellas instituciones que constituyan fondos de pensiones llamados de empleo, sectoriales o promovidos por las empresas y que permitan también la participación de los trabajadores por cuenta propia.

Con este decreto se regulan muchos aspectos que habían quedado obsoletos en la regulación de la Ley de EPSV de 1983 y su Reglamento de 1984, recogiendo a su vez muchos aspectos recomendados por el Plan de Previsión de Euskadi en materia de inversiones y de información a los socios. Los aspectos fundamentales que regula el citado decreto son: las diferentes prestaciones de las EPSV y su plasmación mediante planes de previsión; las diferentes modalidades de previsión social atendiendo al diferente socio protector que las promueva; la creación de sistemas de aportación o prestación definida derivadas del contenido mínimo que deben cumplir todos los estatutos; el derecho a la información de los socios y beneficiarios sobre la situación de la entidad; las facultades de los órganos de gobierno, asamblea general y junta de gobierno y composición de esta última; las facultades de control administrativo sobre el seguimiento de la actividad y estado económico-financiero de las entidades; y los criterios para la inversión de los fondos y medidas de mejora de la información y protección a los posibles asociados, en relación con la actividad publicitaria de determinadas EPSV, de acuerdo con la competencia autonómica en materia de defensa de consumidores y usuarios y de publicidad.

El decreto fue objeto de recurso ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco por parte del sindicato UGT y en concreto de su federación de servicios públicos de Euskadi. En primera instancia fueron declarados no ajustados a derecho una serie de artículos que posteriormente fueron refrendados como legales por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta del Tribunal Supremo en Sentencia de 4 de abril de 2012. Únicamente fue declarado nulo el artículo 2.2 del Decreto en su aspecto relativo a los requisitos en formación exigidos a los miembros de las juntas de gobierno de las EPSV.

La importancia del refrendo legal de este decreto resultó básica a la hora de establecer definitivamente como instrumentos válidos los planes de previsión de las EPSV así como para ratificar y delimitar la competencia en esta materia por parte de la CAPV.

**ORDEN de 3 de diciembre de 2008, del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social, sobre formación en previsión social de los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades de Previsión Social Voluntaria.**

Se recogen en esta orden todos los requisitos de formación en el sector de las EPSV que se habían planteado en el Plan de Previsión como eje fundamental.

En la Orden se establecía que, dado el tamaño ya alcanzado por el volumen de los activos y las provisiones técnicas y teniendo en cuenta su evolución, se debía velar por una óptima formación de las esferas tanto técnica como la de la representación social. La formación se erige en pieza esencial de cara a asegurar la mejora en la toma de decisiones. Los órganos de gobierno deben contar con el conocimiento suficiente para desempeñar su función correctamente, cumplir sus obligaciones protegiendo mejor los derechos y prestaciones del colectivo de asociados, controlando los riesgos y promoviendo la correcta administración de los sistemas de pensiones.

La pretensión mínima es la de que todos los miembros de las Juntas de Gobierno «comprendan sus funciones» y tengan suficiente conocimiento como para entender los documentos y conceptos jurídicos, de inversión, actuariales, de gestión y fiscales que, en razón de sus obligaciones y responsabilidades, van a tener que manejar regularmente.

Anualmente se sigue organizando con el patrocinio del Gobierno Vasco y la Federación de EPSV de Euskadi, cursos básicos de formación en previsión social a los que acuden representantes de las Juntas de Gobierno de las diferentes EPSV así como estudiantes de la Universidad del País Vasco (UPV). Igualmente se otorgaron becas de ayuda a estudiantes de UPV que realizan análisis jurídico-económicos sobre distintos aspectos de la PSC.

**ORDEN de 29 de abril de 2009, de la Consejera de Hacienda y Administración Pública, por la que se desarrollan determinados preceptos del Decreto 92/2007, de 29 de mayo, por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de las EPSV.**

La Orden centra su desarrollo en tres ámbitos fundamentales: a) la existencia de una adecuada separación en la atribución de derechos y obligaciones a las diferentes actividades que pueden realizar las EPSV; b) el desarrollo de aquellas materias en las que por la operativa habitual de las EPSV se infiere un mayor riesgo por la utilización de determinados instrumentos financieros; y, por último, c) el ámbito de la transparencia de dichas entidades.

Se regula asimismo una posibilidad que hasta la fecha se había autorizado a muchas entidades de la modalidad de empleo y que en esta ocasión se generaliza como opción: se aprueba la utilización de un criterio de coste amortizado para aquellas carteras de renta fija asignadas a los planes de previsión de la modalidad de empleo en lugar del criterio general de valor de realización en atención a las características específicas de estos planes. Por último, y atendiendo a la importancia de la publicidad de las entidades, sobre todo de la modalidad individual, se procede a definir los criterios que deben respetar las campañas publicitarias de EPSV que tengan por objeto la suscripción de planes de previsión individuales promovidas por socios protectores o promotores, delimitando los requisitos a seguir por éstos en las campañas que vengán acompañadas por diversos mecanismos de remuneración al socio de número para la incentivación de sus aportaciones al respectivo plan de previsión.

**Resolución del Director de Finanzas, de 22 de marzo de 2010, por la que se aprueban los plazos y fecha del valor liquidativo de los derechos económicos en los supuestos de pago de prestaciones y de rescates para las Entidades de Previsión Social Voluntaria del País Vasco.**

Se concreta en cinco días hábiles el plazo máximo para pagar prestaciones o atender a la solicitud de rescate de derechos económicos, así como la fecha para concretar el valor liquidativo<sup>2</sup> de los derechos económicos el día efectivo del cobro por parte del socio ordinario o el beneficiario.

**DECRETO 86/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba la adaptación del Plan de contabilidad de las entidades aseguradoras a las especificidades de las Entidades de Previsión Social Voluntaria del País Vasco.**

El objetivo de este Decreto es poder ejercer correctamente el control administrativo y las correspondientes obligaciones de facilitar a las autoridades competentes la información sobre el estado económico-financiero de las entidades de previsión social, adaptando el Plan Contable a las especificidades de las EPSV del País Vasco.

---

<sup>2</sup> Entendiéndose por valor liquidativo la definición que le otorga el Decreto 92/2007 de 29 de mayo que regula el ejercicio de ciertas actividades de las EPSV: Se entenderá por patrimonio afecto al plan de previsión, el fondo de capitalización determinado por todas las aportaciones, deducidas las prestaciones, movilizaciones y/o rescates, salvo las efectuadas en el periodo a que se refiera el cálculo, más los rendimientos generados por los recursos invertidos y las plusvalías o minusvalías de los activos, valorados a precio de mercado del día a que se refiera el cálculo, o, cuando no existiera éste, a su valor efectivo, de acuerdo con criterios de máxima prudencia y aplicando métodos valorativos generalmente admitidos, y menos el importe de los gastos de administración establecidos para cada plan de previsión, de acuerdo con el apartado 1.1 anterior. El patrimonio afecto estará dividido en partes alícuotas. Los derechos económicos de cada socio ordinario y beneficiario estarán constituidos por el producto del valor de cada parte alícuota por el número de éstas imputable a cada uno de ellos. El valor de cada parte alícuota del patrimonio afecto en modalidad individual deberá determinarse diariamente. El valor liquidativo en modalidad de empleo o asociado deberá determinarse, al menos, mensualmente, el último día de cada mes.

**LEY 5/2012, de 23 de febrero, sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria.** Nos encontramos con la culminación del Plan de PSC de Euskadi. Todas las expectativas del Plan se intentaron plasmar en este texto legal. La ley fue respaldada por la mayoría de las fuerzas políticas del Parlamento Vasco contando con un amplio respaldo: PSE, PNV, EA y PP.

En su tramitación se siguieron los cauces habituales de consultas a los agentes implicados: Federación de EPSV, Cajas de Ahorro Vasco-Navarras, asociaciones de consumidores, Consejo de Relaciones Laborales, Consejo Económico y Social Vasco. Todos ellos aportaron diversas sugerencias que se incorporaron al texto legal.

La Ley fue objeto de recurso por parte de la abogacía del Estado contra los artículos 14 a), 99.2, 22, 23.1.a), 24, 26.1, 32.1, 46.2, 57.2, 58.1c), 58.2 y 60.1. En la Comisión Bilateral Gobierno Vasco-Gobierno Central se retiraron gran parte de los apartados que se pretendían recurrir, si bien en diciembre de 2012, Parlamento y Gobierno Vasco recibieron comunicación por parte del Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad 6902-2012 ante la Ley de EPSV. Dicho recurso se encuentra pendiente de sustanciación a la fecha de publicación de este artículo.

La Ley 5/2012 recoge en su exposición de motivos sus objetivos fundamentales:

«La presente Disposición se presenta como consecuencia de una necesaria reforma de lo que ha sido un cuerpo normativo que, como se ha dicho, durante un extenso periodo de tiempo ha cumplido adecuadamente, desde el punto de vista jurídico, social y económico-financiero, los propósitos que el legislador se marcó y que, en aquel momento, implicaba la cobertura de un espacio normativo carente de la atención precisa para el desarrollo de los denominados, a nivel europeo, sistemas complementarios de pensiones.

Esta ley pretende básicamente coadyuvar a generalizar la previsión social complementaria entre la ciudadanía del País Vasco, fomentando especialmente los sistemas colectivos y los de empleo, y clarificar y actualizar la normativa reguladora, incorporando conceptos y regulaciones que el acervo legislativo más próximo, tanto europeo como estatal, ha venido creando.

La nueva ley persigue, asimismo, reforzar la transparencia, la eficiencia, la solvencia, la innovación y la profesionalidad de la gestión de las entidades, así como los mecanismos de tutela y control de los poderes públicos para proteger los intereses de los colectivos protegidos».

La ley incorpora la figura de las entidades de previsión social preferentes. Estas Entidades recogen como requisito necesario la inclusión de los estándares marcados en el Plan de PSC de Euskadi y que definen el modelo elegido como más adecuado para la generalización y que debe ser objeto de protección y apoyo específico:

- Principio de no discriminación. En los planes de previsión social preferentes se deberá garantizar el acceso como personas socias de número a la totalidad del

personal empleado como mínimo con una antigüedad de un año, incluido el personal con relación laboral de carácter especial, a la totalidad de socios trabajadores o de trabajo en el caso de las sociedades cooperativas y laborales, o a la totalidad del colectivo cuando se trate de trabajadores autónomos.

- Acción protectora mínima. Esta cubrirá, como mínimo, las contingencias de jubilación, fallecimiento e invalidez o incapacidad permanente que suponga extinción de la relación laboral o equivalente.
- Aportaciones compartidas. Las aportaciones vendrán determinadas por la negociación colectiva y deberán ser compartidas entre los socios protectores y de número.
- Movilidad. La movilidad de los derechos económicos solo se podrá efectuar a otros planes de previsión social de empleo preferentes.
- Imposibilidad de rescate. Sólo se atenderá la cobertura de las contingencias establecidas en los reglamentos, sin posibilidad de devolución anticipada de los derechos económicos.
- Prestaciones. Las prestaciones por jubilación, fallecimiento e invalidez o incapacidad permanente que suponga extinción de la relación laboral se percibirán de acuerdo con lo que establezcan los estatutos o reglamentos, y deberá llevarse a cabo su reconocimiento y pago en forma de renta vitalicia, con la posibilidad de rentas financieras siempre y cuando tengan una duración mínima de quince años, excepto en los supuestos de prestaciones de orfandad. Excepcionalmente, esas prestaciones se podrán percibir en forma de capital en las situaciones previstas por los estatutos o reglamentos o cuando la cuantía de la prestación en forma de renta no alcance los porcentajes o cantidades a establecer en el desarrollo reglamentario.
- En los planes de previsión social preferentes de prestación definida existirá el reconocimiento del derecho económico.
- Comisión de seguimiento. Los acuerdos que instrumenten un plan de previsión social de empleo y pretendan la calificación de preferente deberán prever la constitución de una comisión de seguimiento con composición paritaria de las partes, a no ser que se trate de un plan integrado en una entidad de previsión social voluntaria preferente con ese único plan y con la junta de gobierno paritaria.

Las EPSV o los planes de previsión que cumplan estos requisitos deberán ser objeto de un tratamiento fiscal específico y diferenciado del resto de entidades, aspecto este pendiente aún de regulación por parte de los organismos competentes.

La ley establece con rango normativo las diferentes modalidades de entidades de previsión y recoge tanto la tradición histórica a través de las EPSV indiferenciadas: hermandades, montepíos, mutuas y cofradías, como amplía el concepto de la moda-

lidad de EPSV de empleo: aquellas que exigen vínculo laboral, funcional o estatutario, o de socios trabajadores o de trabajo en el ámbito de las sociedades cooperativas y laborales, entre sus miembros; así como aquellos grupos de socios de número que pertenezcan a colectivos de trabajadores autónomos y que se hayan constituido a través de asociaciones profesionales, cámaras de comercio u otras entidades representativas que actúen como socios promotores o protectores. Define asimismo las modalidades individual y asociada.

En el apartado de prestaciones se definen las ya recogidas en la Ley 25/1983 y se incorporan nuevas demandadas por los socios en los últimos años: dependencia, desempleo de larga duración y enfermedad grave.

La jubilación recoge las diferentes modalidades admitidas por la propia Seguridad Social incorporándose la jubilación parcial, la anticipada y la flexible. Se establece la edad de 60 años para poder recuperar los derechos económicos por parte de los asociados que no puedan acceder a la jubilación.

Se actualiza globalmente el régimen sancionador que no había sido modificado desde el Decreto 87/1984, de 20 de febrero y que obviamente había quedado desfasado tanto en contenido como en los importes de las sanciones.

Se incorpora como novedad el derecho de los socios a adecuar su plan de previsión a sus necesidades y aversión al riesgo. Los socios de número de una entidad de previsión social voluntaria con planes de previsión social en los que la contingencia de jubilación sea de aportación definida, con el fin de poder cumplir más adecuadamente estrategias de inversión de ciclo de vida, tendrán la posibilidad de cambiar el perfil de inversión y optar entre los diversos planes de esa entidad con activos de diferente grado de riesgo. Este derecho se desarrollará reglamentariamente teniendo en cuenta la edad de la persona asociada, las estrategias de inversión, la situación de los socios, las características del colectivo u otros criterios similares.

Otra serie de derechos quedan recogidos en la Ley: derecho de movilización de los derechos económicos tanto en las EPSV de la modalidad individual y asociada (en cualquier momento) como en las EPSV de la modalidad de empleo (tras la ruptura del vínculo laboral). Asimismo se permite la movilidad entre diferentes figuras de previsión social sujetas al amparo de otras normativas siempre y cuando exista reciprocidad en dichas regulaciones. Esta disposición pretende atender a la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los requisitos mínimos para reforzar la movilidad de los trabajadores mediante la mejora de la consolidación y preservación de los derechos de pensión, aprobada por el Comité de Representantes Permanentes de la UE, el 4 de diciembre de 2013, que el Parlamento Europeo aprobará previsiblemente en la próxima sesión plenaria. Asimismo se declara el carácter personalista de los derechos económicos de los socios de una EPSV, siendo los únicos con capacidad de disponer de los mismos tanto tras el acaecimiento de una contingencia como ante el rescate.

Asimismo, se incorpora a la norma la regulación relativa al Registro de EPSV de Euskadi, como registro público, definido por los principios de publicidad material y formal, legalidad y prioridad.

## 5. UNA PROPUESTA INTEGRAL DE REFORMAS Y MEJORAS

Los datos actuales de previsión social son, por su extensión y raigambre social, muy importantes. Más de un tercio de la población<sup>3</sup> vasca tiene derechos económicos en, al menos, una EPSV. El patrimonio acumulado por estas entidades supone más del 30% del PIB<sup>4</sup> de la CAPV. Cada vez es mayor la población que está recibiendo prestaciones complementarias (adquiere relevancia en estos momentos económicos la prestación por desempleo que presenta un auge en su demanda importante y que está ayudando a muchos socios a compensar la ausencia de otros ingresos). Pero a su vez el estancamiento del sistema es evidente; las aportaciones han disminuido sustancialmente, siendo estas superadas por las prestaciones por primera vez y, lo que es más preocupante, no se incorporan nuevos colectivos laborales al sistema complementario de la modalidad de empleo. Si bien las pymes se encuentran hoy en día con problemas más apremiantes, es evidente que debe hacerse un esfuerzo para impulsar el desarrollo futuro de los sistemas de empleo, que la reciente reforma de la Seguridad Social se va a hacer aún más necesaria.

**Cuadro nº 2. DATOS DE EPSV A 30/09/2012 (Millones de euros)**

	EMPLEO	ASOCIADAS	INDIVIDUAL	MIXTAS	OTRAS	TOTAL
Nº Entidades	40	5	38	3	100	186
Nº Socios	439.677	3.679	721.031	11.468	71.626	1.247.481
Cifra de balance	11.251	101	10.503	149	14	22.018
Aportaciones	254	1	210	3	2	470
Prestaciones	320	2	162	3	1	488

Fuente: Dirección de Política Financiera y Recursos Institucionales.

<sup>3</sup> La población en la CAPV al 31-12-2011 era de 2.179.815 (Eustat).

<sup>4</sup> El PIB nominal de la CAPV 2012 era de 64.706 millones de euros (Eustat).

En efecto, la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social en lo relativo a la pensión de jubilación que entró en vigor el 1 de enero de 2013, introduce los siguientes cambios:

- a) Edad de jubilación ordinaria. Pasa de 65 a 67 años, pero se mantiene la jubilación a los 65 años para quienes tengan 38,5 años cotizados.
- b) Años de cotización para cobrar la totalidad de la prestación. Pasan de 35 a 37 años.
- c) Base reguladora para el cálculo de la pensión. Pasa de 15 a 25 años.
- d) Cuantía de la pensión. Nuevos tramos porcentuales en función a los años cotizados.
- e) Dos modelos de jubilación anticipada: a los 61 y 63 años.

La tasa de sustitución, que en el artículo hemos descrito como suficiente para grandes capas de la población, va a disminuir progresivamente, por lo que la extensión e intensidad de los sistemas de PSC podrían ser más relevantes. Para ello el mundo de la previsión en general empieza a buscar nuevos caminos, muchos de ellos apuntados en el Plan de PSC de Euskadi.

### 5.1. **Propuestas del Ministerio de Economía y Hacienda**

La Dirección General de Seguros del Ministerio de Economía y Hacienda está elaborando un estudio sobre el desarrollo de la PSC que junto a incentivos fiscales introduce las siguientes propuestas:

- reducir cotizaciones a la Seguridad Social de aquellas empresas que realicen aportaciones a instrumentos de PSC (esta posible medida ha sido desautorizada desde el momento en que se ha aprobado la obligatoriedad de cotización a Seguridad Social por aportaciones a sistemas complementarios que analizaremos más adelante);
- permitir la compatibilidad de instrumentos de empleo con el mismo tratamiento fiscal;
- eliminar el límite financiero (no el fiscal) a las aportaciones a planes de empleo y PPSE, evitando la necesidad de acudir a los seguros de exteriorización de «excesos» por las aportaciones que superan los límites;
- permitir la movilización de los derechos de los beneficiarios en los planes de pensiones de empleo a planes individuales;
- impulsar e incentivar fiscalmente el desarrollo e implantación de planes de empleo de los denominados «híbridos» que combinan características propias de aportación definida y de prestación definida;
- permitir la elección individual de la cartera de inversión en los planes de empleo;

- posibilitar que las pymes aporten a planes de pensiones del sistema individual a favor de sus empleados sin necesidad de promover un plan de pensiones de empleo, aplicando el régimen fiscal de éstos;
- creación de un tipo de plan de pensiones simplificado para las pymes;
- permitir un cumplimiento progresivo del principio de no discriminación;
- permitir sin limitación temporal la promoción de planes de pensiones de empleo con reconocimiento de servicios anteriores con el mismo régimen fiscal y financiero que permitía el régimen transitorio de exteriorización;
- valoración de cartera a vencimiento introduciendo métodos de valoración de los títulos de renta fija en atención a su permanencia en el balance de los fondos en los planes de pensiones de empleo;
- cálculo de valores liquidativos medios para el caso de planes de pensiones de empleo;
- obligar a que todos los planes de pensiones estén garantizados;
- permitir el aseguramiento de los planes de pensiones del sistema individual;
- establecer un sistema de garantía de fondos de pensiones;
- ampliar la posibilidad de que los fondos de pensiones puedan invertir en depósitos bancarios a más de 12 meses;
- incluir dos nuevos supuestos extraordinarios de liquidez de los derechos consolidados en los planes de pensiones referidos al procedimiento de ejecución de la vivienda habitual y el supuesto de pérdidas en su negocio de autónomos;
- posibilidad de percibir la prestación del plan de pensiones a los 65 años aunque no se acceda todavía a la jubilación;
- permitir la movilidad de los derechos económicos entre planes de pensiones y mutualidades de previsión social;
- mejora de la información a partícipes y asegurados, con un lenguaje más claro y advertencias fácilmente comprensibles sobre riesgos asumidos, iliquidez, comisiones, rentabilidades, política de inversión, etc.;
- reducción de la comisión fija máxima que percibe la entidad gestora unido a una elevación de la comisión variable máxima, siempre y cuando se calcule en función de la rentabilidad obtenida por el fondo;
- supresión de la exigencia de escrituras públicas y de la inscripción obligatoria en el Registro Mercantil de la constitución y modificaciones de los fondos de pensiones eliminando la duplicidad registral; y por último,

- eliminación de las retenciones a los fondos de pensiones o devolución automática de las mismas.

Asimismo, y en aras a desarrollar el derecho de información de los socios, existe un proyecto de Real Decreto por el que se regulan las obligaciones de la administración de la Seguridad Social y de otras entidades ajenas para hacer efectivo el acceso de los trabajadores a una información personalizada sobre su futuro derecho a la jubilación ordinaria de la seguridad social y a otros instrumentos de carácter complementario o alternativo. En el mismo se establecen, para todos los mayores de 50 años, el derecho a conocer sus derechos de pensión, no solo de la Seguridad Social, sino de todos sus instrumentos de previsión complementaria. En este sentido el proyecto establece en su artículo 2.2 que la regulación contenida en el Real Decreto también será de aplicación para la generación de una información análoga sobre los instrumentos de carácter complementario o alternativo que contemplen compromisos por jubilación tales como las mutualidades de Previsión Social, mutualidades alternativas, Planes de Previsión Social Empresariales, Planes de Previsión Asegurados, Planes y Fondos de Pensiones y Seguros individuales y colectivos de instrumentación de compromisos por pensiones de las empresas.

La enumeración meramente enunciativa permitirá al organismo competente en materia de EPSV elaborar un Decreto similar para la Comunidad Autónoma del País Vasco que informe a sus ciudadanos sobre sus futuros derechos de previsión social complementaria, aspecto recogido desde 2006 en el Plan de Previsión de Euskadi.

## 5.2. **Propuestas fiscales**

La última reforma fiscal pretende básicamente un ahorro reduciendo las deducciones en la base imponible de las aportaciones máximas, pero no logra estimular, promover y generalizar la previsión social complementaria. El resumen de la fiscalidad vigente al respecto se ofrece en los cuadros nº 3.A y 3.B.

El propio Plan de Previsión ya apuntaba algunas de estas posibles modificaciones: racionalizar y redistribuir el coste para el erario público, intensificando las ayudas fiscales a los niveles de renta medios-bajo. Se debería reservar un tramo razonable de la reducción en la base imponible para los sistemas de empleo y dentro de éste para los sistemas preferentes. Igualmente sería conveniente una reducción en la cuota que recupere el carácter de subsidio (en contraposición a las rentas exentas), centrándose en personas de renta media-baja, atendiendo el binomio utilidad social y coste fiscal. Esta modificación no persigue que personas de renta alta cambien de instrumento sino que las personas que no ahorran habitualmente lo hagan para constituir una pensión complementaria.

**Cuadro nº 3. A. RÉGIMEN FISCAL DE LAS APORTACIONES A ENTIDADES DE PREVISIÓN SOCIAL VOLUNTARIA (PARA EL AÑO 2014)**

IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS		
LÍMITES DE REDUCCIÓN (euros anuales)		
APORTACIONES PROPIAS	CONTRIBUCIONES EMPRESARIALES	LÍMITE CONJUNTO
5.000	8.000	12.000
<p>No hay desgravaciones para mayores aportaciones por razones de edad.</p> <p>No hay desgravaciones para las aportaciones efectuadas a partir del inicio del periodo impositivo siguiente a hallarse en situación de jubilación.</p> <p>En el ejercicio que concurren aportaciones y/o contribuciones con una percepción en forma de capital, el importe de la reducción quedará limitada a la cantidad que se integre efectivamente en la base imponible del IRPF por la percepción recibida, excepto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- las aportaciones realizadas a EPSV de empleo.</li> <li>- las realizadas a favor de cónyuge o pareja de hecho con ingresos inferiores a 8.000 euros anuales o realizadas a favor de personas con discapacidad.</li> </ul> <p>El exceso de aportaciones y contribuciones empresariales en Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, por superar los límites o por insuficiencia de base imponible, podrá ser objeto de reducción en los cinco ejercicios siguientes siempre que en el ejercicio en que se reduzcan las personas asociadas no se encuentren en situación de jubilación.</p>		

Fuente: Federación de EPSV de Euskadi.

Otra posible fórmula a analizar es la de favorecer las largas carreras de ahorro en previsión social, unidas a un cobro de las prestaciones en forma de renta vitalicia o temporal adecuada a las tablas de mortalidad existentes, permitiéndose para estos supuestos la reducción porcentual de las rentas que se perciban en atención a los años generados y a los años en que se van a cobrar.

En el estudio sobre el desarrollo de la PSC que está realizando la DGS del Estado también se apuntan algunas medidas fiscales de mejora que coinciden en parte con las propuestas por el Plan de Previsión vasco:

- recuperar una reducción fiscal en el IRPF en la percepción en forma de capital y extenderla a la percepción en forma de renta

**Cuadro nº 3.B. RÉGIMEN FISCAL DE LAS PRESTACIONES DE ENTIDADES DE PREVISIÓN SOCIAL VOLUNTARIA (PARA EL AÑO 2014)**

IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS		
TRATAMIENTO FISCAL	RENDIMIENTO DEL TRABAJO	
FORMAS DE PERCEPCIÓN	INTEGRACIÓN EN LA BASE IMPONIBLE GENERAL DEL IRPF	
RENTA	100%	
CAPITAL La primera cantidad percibida (con una antigüedad de más de 2 años desde la 1ª aportación, excepto invalidez o dependencia)	Álava, Bizkaia y Gipuzkoa: Hasta 300.000 €: 60% Resto: 100%	
MIXTA (CAPITAL-RENTA)	CAPITAL: Álava, Bizkaia y Gipuzkoa: Hasta 300.000 €: 60% Resto: 100%	RENTA: 100%
PRESTACIONES PERCIBIDAS EN FORMA DE RENTA POR PERSONAS CON DISCAPACIDAD	Exención con el límite de tres veces el salario mínimo interprofesional (SMI)	

Fuente: Federación de EPSV de Euskadi.

- tributación de la rentabilidad obtenida como rendimientos del ahorro
- eximir la tributación en el impuesto de IRPF de una determinada cuantía de las prestaciones que se perciban mensualmente en forma de renta
- restablecimiento de la deducción en la cuota del Impuesto de Sociedades para las aportaciones empresariales a la PSC
- volver a implantar el doble límite fiscal antes existente: uno para las contribuciones empresariales y otro para las aportaciones directas de los partícipes a todos los sistemas de PSC

- recuperar los límites de aportaciones por edad a sistemas de previsión social complementaria
- reordenar los incentivos fiscales potenciando los concedidos al sistema de empleo
- ampliación del límite de aportaciones que los contribuyentes pueden efectuar a favor de sus cónyuges y aplicación a planes de pensiones del nuevo límite de 5.000 euros para la cobertura de la dependencia.

### 5.3. Otras propuestas

Hay otros aspectos que pueden y deben desarrollarse para potenciar la PSC. Así, el Plan y la propia Ley 5/2012, de 23 de febrero sobre EPSV establecen la necesidad de puesta en marcha del Consejo Vasco de Previsión Social como órgano de carácter consultivo y de encuentro entre los poderes públicos (Gobierno Vasco y diputaciones), los agentes sociales y el sector de previsión social, así como expertos y profesionales. La función principal del Consejo será evaluar y controlar las perspectivas de protección social de la ciudadanía y la evolución de su implantación.

Sin embargo, en estos momentos los proyectos para desarrollar la PSC se han encontrado con trabas para su puesta en marcha. Comentábamos al analizar los datos de las EPSV de Euskadi que por primera vez las prestaciones superan a las aportaciones y en gran parte esto es debido a la paralización de las aportaciones de los sectores patronales públicos en los dos últimos ejercicios. Ni ITZARRI EPSV, ni ELKARKIDETZA EPSV están recibiendo fondos de sus socios «protectores» cumpliendo forzosamente lo establecido en el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, que en su artículo 2 apartado tres establece que durante el ejercicio 2012 las administraciones, entidades y sociedades del sector público no podrán realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de jubilación. Esta falta de aportaciones continúa en el año en curso, 2014, a pesar de que mediante una enmienda acordada por el Grupo Popular (PP) y el PNV, la Ley estatal de Presupuestos para 2014 permite que dichos promotores públicos puedan realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo que incluyan la cobertura de jubilación, siempre que los citados planes hubieran sido suscritos con anterioridad al 31 de diciembre de 2011 y que no se produzca un incremento de la masa salarial.

Por último hacemos hincapié en la novedad, poco favorable a la previsión social de empleo, que ha supuesto la necesidad de cotizar a la Seguridad Social por las aportaciones que hagan las empresas a favor de sus trabajadores en sistemas de previsión social complementaria<sup>5</sup>.

En resumen, se hace más necesario que nunca una apuesta decidida y sin am- bages por la PSC, que en el País Vasco, cuenta, además, con la ventaja de disponer de las competencias jurídicas y fiscales necesarias para su pleno desarrollo.

---

<sup>5</sup> La disposición final tercera del Real Decreto Ley 16/2013 de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores modifica la redacción del apartado 2 del artículo 109 de la LGSS relativo a los conceptos que no son objeto de cómputo en la base de cotización. La nueva redacción del artículo 109.2 LGSS conforme al Real Decreto Ley 16/2013 únicamente considera como mejoras de las prestaciones de la Seguridad Social, y que por tanto no se incluyen en la base de cotización a la Seguridad Social, aquellas relativas a prestaciones concedidas por las empresas por incapacidad temporal.