

Intervención-ponencia sobre "Evolución, retos y futuro de la previsión social complementaria en el País Vasco" para el acto de conmemoración del XX Aniversario de la Ley de EPSVs

Martes, 13 de mayo de 2003

Excmo. Sr. D. Joseba Azkarraga Rodero.

Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco.

Arratsalde on.

Atsegin handiz nator gaur ekitaldi honetara.

Lehenik eta behin, eskertu nahi diet, nire aurretik hitza hartu dutenei, garai batean egindako lanak, ahalbidetu duelako gaurko urteurrena.

Nik, gaurkoan, etorkizunari begiratu nahi diot.

Eta hasteko, esan beharra daukat, argi eta garbi, gure egitasmoaren zutabe eta oinarria, sistema publikoa dela, eta izango dela.

Pentsio-sistema osagarria planteatzen dugu, horixe, osagarri moduan. Inola ere ez ordezkotzat.

Biztanlegoaren zahartze prozesuak, jartzen digun erronkari, arduraz erantzun behar diogu. Eta, tamalez, ditugun tresnekin. Espainiako gobernuak dagozkigunak, Gizarte Segurantzza, alegia, ukatzen dizkigulako.

Baina bada beste zerbait, argi utzi nahi dudana, inork zalantzarik izan ez dezan.

Gure plana aurrera egitekotan, adostasunetik, kontsentsutik, behar du izan.

Lehen bait lehen gauzatu nahi dugu. Baina, kontuz!: garrantzi handiagoa du NOLA ateratzen dugun, NOIZ ateratzen dugun baino. Eta gure lehentasuna da, gizarte, politika, erakunde eta ekonomiaren alorreko eragile GUZTIEKIN eztabaidatzea. Haiek ere, bere egin dezaten, denontzako onuragarria gertatuko den ekimena.

Decía -buenas tardes-, que me complace enormemente compartir este acto con todos ustedes para conmemorar un verdadero hito en la historia de la Previsión Social de Euskadi, como es este 20º aniversario de la Ley de EPSVs y 15º de la normativa fiscal que la regula.

Los ponentes que me han precedido, y las Instituciones a las que representaron, jugaron en su día un papel decisivo, tuvieron visión de país y contribuyeron al impulso y desarrollo de una esfera que se revela crucial y estratégica para el mantenimiento de nuestro equilibrio social futuro. Vaya para todos ellos mi más sincera y cálida enhorabuena.

La ponencia que hoy les presento mira, precisamente, al futuro, a los retos a afrontar y al rol que, en este contexto, puede y debe desempeñar la Previsión Social Complementaria.

Hoy deseo trazar las líneas maestras de lo que será el futuro Plan Vasco de Previsión Social Complementaria. Una apuesta que dibuja un marco que, en ningún caso y esto debe quedar meridianamente claro, busca ser sustitutivo o alternativa al actual modelo de la Seguridad Social, sino que es una propuesta complementaria. Que nadie dude, por tanto, de que el sistema público ha sido, es y será en el futuro el pilar fundamental de nuestra apuesta.

La preocupación de todos los gobiernos en materia de pensiones es cómo ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de una vejez que mantenga un aceptable grado de bienestar.

Señoras y señores, el Gobierno vasco no es ajeno a esto. Nuestra responsabilidad es la de acometer la solución de un problema evidente y complejo, como es la sostenibilidad y el mantenimiento financiero del sistema de pensiones. Y de hacerlo con los instrumentos con los que contamos, porque el Gobierno español se niega a transferir a la Comunidad Autónoma del País Vasco la transferencia de la Seguridad Social.

Queremos abordar este reto desde la negociación, el diálogo y el entendimiento con todos los agentes políticos, institucionales, sociales y económicos. Un desafío de esta magnitud en ningún caso se puede acometer desde la desunión. El compromiso del Gobierno vasco es el de buscar el más amplio consenso posible. Resolver la preocupación de los ciudadanos sobre cuál va a ser su

situación tras la jubilación y si la misma va a garantizar una vejez económicamente eficiente y suficiente es una prioridad y una urgencia. Pero siempre antepondremos un plan concertado y asumido por la mayoría de los agentes implicados, aunque cueste más tiempo, a un mal plan.

Tras esta introducción, que he considerado obligada para enmarcar cuál es nuestra apuesta de fondo y remarcar la disposición del Gobierno al diálogo, paso, sin más, a profundizar en lo que son los ejes del que, con el consenso de todos, será el futuro Plan de Previsión Social Complementaria de Euskadi:

El reto o desafío por excelencia, al que nuestra sociedad ha de dar respuesta, es el del envejecimiento de la población. Este fenómeno, bueno y deseable en sí mismo, va a ser de tal magnitud que dibuja una nueva realidad y exige, desde ya, una profunda revisión de los instrumentos y políticas sociales y económicas.

En efecto, Euskadi envejece aceleradamente. Téngase en cuenta que, por un lado, en nuestra Comunidad confluyen los menores índices de fecundidad de Europa (el índice sintético de fecundidad es de 0,9 hijos por mujer) con una muy elevada esperanza de vida (74 años para los hombre y 82 para las mujeres). La inmigración es, además, mucho menos significativa que en el Estado español.

Por otro lado, el número de personas que se jubilarán son proporcionalmente más numerosas en Euskadi y, si a ello se añade que dichas generaciones cuentan con bases de cotización más altas que en el Estado español, es fácil deducir que el previsible impacto del envejecimiento será mucho más acusado.

Todos los escenarios demográficos de futuro, 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%.

La imagen que se presenta refleja que, incluso en la hipótesis más positiva en cuanto a la evolución de la fecundidad y la inmigración,

la inversión de la pirámide de edades de la Comunidad Autónoma del País Vasco es drástica e ineludible. Todas las personas que se jubilarán en las próximas cinco décadas ya han nacido. Por ejemplo, es ya un dato cierto que en el año 2025 la cifra anual de personas que alcanzarán la edad de jubilación será un 30% mayor que la actual.

Nos encontramos, por tanto, en un contexto en el que:

- 1) Por un lado, la nueva estructura de edades supone un profundo cambio en el ratio entre población activa y población jubilada.

Un simple dato lo evidencia:

Si en 1980 en Euskadi había 7 personas en edad de trabajar por cada persona jubilada, en la actualidad dicha proporción ha caído a 4. En 2025 se habrá reducido a la mitad, es decir, a 2 y lo seguirá haciendo en las siguientes dos décadas.

Todo ello significa que un número decreciente de cotizantes deberá sustentar un número creciente de pensiones de jubilación. El actual nivel de pensiones públicas no es sostenible en este nuevo escenario sin una presión que puede calificarse de insoportable para las personas activas de mañana o el concurso, como elemento corrector de la Administración competente que, para eso, ha de tener voluntad política (es nuestro caso) y también competencias (no es, por culpa de la obcecación del Gobierno español, nuestro caso). La ruptura del vínculo de solidaridad entre generaciones, además de ser injusto, podría dejar en la pobreza a toda una generación.

- 2) Por otro lado, el aumento de la esperanza de vida se traduce en que se han de financiar más años de inactividad. Por lo tanto nos encontramos con que habrá que pagar a más personas y durante más años. De hecho, si en 1960 un hombre de 65 años tenía una esperanza de vida de alrededor de 12 años más, ahora supera los 16 años. En el caso de las mujeres, el aumento es todavía mayor y en el mismo periodo varía de 15 a 21 años más.

Tenemos que afrontar, por tanto, un reto SOCIAL de enorme envergadura. Este reto tiene, sin embargo, consecuencias financieras, ya que conlleva una enorme presión sobre las finanzas públicas.

En la Unión Europea, los costes del envejecimiento en términos de pensiones públicas aumentarán entre un 3% y un 5% del PIB de aquí al año 2050, con unos gastos actuales de entre un 10% y un 11% del PIB.

En la Comunidad Autónoma del País Vasco, atendiendo a los escenarios previsibles de evolución económica de gasto en pensiones contributivas de la Seguridad, incluso en un contexto demográfico y laboral favorable (natalidad inmigración, tasa de actividad, paro,..), el gasto pasaría del 8'5% actual al 17'4% del PIB en 2050, con un déficit de en torno al 8,1% del PIB vasco.

Dicho gasto podría llegar a representar el 27,1% del PIB en un escenario de mantenimiento de las actuales condiciones demográficas y laborales. No hay, como no lo ha habido para ningún país, ningún escenario plausible en el que la inmigración o la mejora del mercado de trabajo resuelvan el problema aunque, lógicamente, sí lo puede atenuar.

La tensión creciente sobre los sistemas de pensiones (y también sobre la esfera sociosanitaria) derivada del envejecimiento, es un hecho compartido por todos los países occidentales y una preocupación manifiesta en Bruselas.

La Unión Europea ha instado cada vez con más apremio a los Estados miembros a presentar diagnósticos serios y rigurosos y a

plantear estrategias de actuación que aseguren el futuro de las pensiones.

En lo que respecta al Estado español, las llamadas de atención desde la UE por incumplir el compromiso de presentar escenarios claros y transparentes y medidas eficaces han sido reiterativas y contundentes.

En el último informe conjunto de la Comisión y del Consejo (emitido en diciembre de 2002) se afirma con claridad que en el Estado español la viabilidad del sistema de pensiones no está garantizada a partir de 2015. Por eso Zaplana sólo quiere hablar de números hasta esa fecha, no de ahí en adelante. Lo cierto es que, a pesar del optimismo irreal -o, si lo prefieren, electoral- del ministro, se acusa al Estado de no presentar estimaciones a partir de dicha fecha, que es cuando se van a producir los mayores desequilibrios.

Las líneas de reforma que, sin embargo, parecen perfilarse desde la Administración del Estado, van desde el retraso en la edad de jubilación, opción contundentemente rechazada por la población, hasta la consideración de toda la vida laboral a la hora de calcular la pensión. Se estima que el cálculo de la pensión sobre el salario medio en este caso reduciría la pensión en un 25%.

En este marco, contamos hoy en Euskadi con un instrumento que, repito, sin merma ni perjuicio del sistema público, puede contribuir decisivamente a minimizar el riesgo de pérdida de ingresos en la etapa de la jubilación, así como el riesgo de confrontación intergeneracional: la Previsión Social Complementaria.

Insisto, como ya he hecho al principio de mi intervención, en el carácter de complementariedad de esta medida, ya que en ningún caso estamos hablando de sustitución. Este Gobierno, reitero, apuesta por el sistema público de pensiones.

Pero este Gobierno, no va a desaprovechar ninguno de los instrumentos con los que sí cuenta para hacer frente al reto que se nos plantea. La Comunidad Autónoma del País Vasco detenta todas las competencias normativas, fiscales y de apoyo administrativo y económico para poder regular y definir un modelo propio y una

estrategia de pensiones complementarias que se adecue al nuevo reto social de mantener el nivel de vida de la población jubilada.

La necesidad de garantizar unas pensiones SUFICIENTES y adecuadas en cuantía es, precisamente, uno de los objetivos establecidos por la Unión Europea desde donde se hace hincapié en la importancia de prevenir el riesgo de exclusión social en LAS PERSONAS MAYORES, QUE SON LAS MÁS VULNERABLES, INCLUSO HOY CON UN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL APARENTEMENTE SANEADO.

Los otros dos objetivos establecidos desde la UE se refieren a la necesidad de garantizar pensiones VIABLES FINANCIERAMENTE, es decir, que no pongan en peligro el equilibrio de las finanzas públicas a largo plazo ni los compromisos y prioridades del gasto presupuestario y, por último, pensiones ADAPTABLES a una sociedad cambiante

Ahora bien, ¿cuál es el requisito que deben cumplir las pensiones complementarias para responder al reto social del mantenimiento del nivel de vida de la población jubilada? DEBEN GENERALIZARSE, en otras palabras: **DEMOCRATIZARSE**. Es preciso complementar la pensión de la Seguridad Social de la inmensa mayoría de la población vasca; deben, por tanto, llegar también a las rentas medias y medias bajas, que son las que más van a acusar la pérdida de nivel adquisitivo.

La siguiente cuestión es ¿se dan actualmente las condiciones, las reglas de juego para que se generalice la previsión social complementaria? La respuesta es NO.

En primer lugar porque la normativa de hace 20 años surgió en un contexto muy diferente y para dar respuesta a problemáticas drásticamente opuestas a las que hoy vislumbramos. En efecto, se trataba de dar respuesta, fundamentalmente, a las rentas altas que percibían salarios muy superiores a las bases de cotización o a colectivos que por su régimen especial no estaban bien cubiertos por la Seguridad Social. 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.

En segundo lugar, porque lo que se ha propiciado ha sido fundamentalmente el desarrollo del sistema individual, en línea con las problemáticas más particulares que se pretendían resolver. Sin embargo, ningún país ha conseguido evitar el riesgo de pobreza de la población en general mediante el tercer pilar.

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 23% del PIB vasco mientras que en el Estado español en su conjunto no llega al 4%.

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.

Hay que ser rigurosos: ni la implantación actual del tercer pilar, ni su desarrollo, permiten garantizar el objetivo de mantener el nivel de vida a toda la población. De hecho, no la garantizan ni siquiera a los que contribuyen a dicho pilar ya. En efecto, el análisis de los rasgos de este modelo de previsión individual arroja importantes sombras, no sólo en cuanto a la insuficiente cobertura de las rentas medias y medias-bajas, sino también sobre la suficiencia, eficiencia y continuidad en las aportaciones, sobre la adecuación de los patrones de inversión y, en definitiva, sobre la utilidad social de las significativas ayudas fiscales existentes.

La Previsión Social Complementaria tal como se está desarrollando no resuelve el problema. Y, además, es regresiva y cara.

La Previsión Social Complementaria no debe beneficiar, en definitiva, sólo a una minoría; debe ser una realidad para la inmensa mayoría de la población trabajadora, tanto si lo hacen en una gran empresa como si corresponden a una PYME. Por lo tanto, nuestra apuesta es la de impulsar su democratización y su universalización.

La generalización de la Previsión Social Complementaria, su acceso a la mayoría de la población trabajadora sólo podrá ser una realidad

a través de los sistemas de empleo (sectoriales y de empresa), o segundo Pilar, con la negociación colectiva como eje motor. Son estos sistemas los únicos capaces de incorporar a los sectores de población que hoy no están presentes que son los que, precisamente, tienen que estar. Y aquí es donde es necesario el consenso con los agentes económicos; con los empresarios y con los sindicatos.

Estos sistemas ofrecen, además, un buen balance de utilidad social, suficiencia, eficiencia, reducido coste fiscal. Estos sistemas garantizan la continuidad y el pronto inicio en las aportaciones; por el momento son los únicos que satisfacen de forma masiva y mayoritaria prestaciones en forma de renta, que se adaptan, y sobre todo, se adaptarán mejor a las necesidades del ciudadano medio.

Es precisamente a través de la combinación del primer pilar y del segundo pilar generalizado como países europeos como Holanda y Dinamarca han afrontado con éxito el reto del envejecimiento y son los únicos que salen bien valorados por la Comisión en relación con sus estrategias nacionales.

Asumir que la Previsión Social Complementaria debe contribuir al mantenimiento del nivel de protección social alcanzado supone otorgarle otra dimensión. Hasta ahora, no se ha considerado necesario que la previsión complementaria tenga una función integradora con la Seguridad Social; simplemente se ha bonificado un ahorro a largo plazo.

Este cambio de rol de la PSC, exige adaptar el marco regulador a las nuevas condiciones sociales y económicas con el fin de lograr que el instrumento SIRVA AL NUEVO RETO y al compromiso que las instancias públicas tenemos para con TODA la sociedad. Es preciso ALINEAR EL INSTRUMENTO CON EL OBJETIVO Y RETO SOCIAL.

El Gobierno tiene el compromiso de elaborar una ley en la presente legislatura. Las Administraciones Territoriales reclaman desde hace tiempo la normativa substantiva, una estrategia y un modelo. Es ahora el momento de definir el modelo de previsión social que nuestra sociedad necesita y demanda.

Desde esta premisa, el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social propone definir un marco regulador y unos

instrumentos de promoción que permitan crear un segundo pilar de pensiones como sistema complementario generalizado que, conjuntamente con la Seguridad Social, satisfaga en el futuro pensiones eficientes, con la necesaria portabilidad, y seguras. El objetivo cuantitativo establecido es lograr la adhesión al sistema complementario del 70% de los perceptores de rentas de trabajo y profesionales en el plazo de 8 años

En lo que respecta a la importancia de la pensión complementaria, es decir, al grado de cobertura de la pensión, el Departamento ha estimado que existe una necesidad general de que la previsión complementaria cubra en el futuro, al menos, el 20% de los salarios finales, para que la población vasca disponga de unas tasas de reemplazo de las rentas del trabajo que les permita mantener su nivel de vida, cuando se dejen de percibir estas rentas.

Ahora bien, los protagonistas de cara al logro efectivo de estos objetivos son los agentes sociales. Su papel es clave a la hora de lograr un sistema complementario, que conjuntamente con la Seguridad Social, satisfaga en el futuro pensiones suficientes y sostenibles financieramente.

Nuestro Departamento apuesta con ello por TODOS los instrumentos de previsión en línea con la cada vez más fehaciente recomendación de la Unión Europea a favor de la utilización de los tres PILARES en materia de pensiones:

- la Seguridad Social pública de reparto como base fundamental de garantía de acceso a pensión
- el segundo pilar o los sistemas de empleo (sectoriales o de empresa) y
- el tercer pilar o sistemas individuales.

Ahora bien, es en el desarrollo del segundo pilar donde nuestra Comunidad debe centrar sus esfuerzos ya que es ahí donde realmente tenemos una asignatura pendiente.

El desarrollo de la citada estrategia de democratización o generalización del segundo pilar exige definir un marco regulador atractivo. Los ejes fundamentales de actuación sobre los que proponemos que se apoye la estrategia definida se resumen básicamente en tres:

1. Promover la **implantación** de los sistemas sectoriales y de empleo. Centrar los esfuerzos en implantar para abordar en segundo lugar el perfeccionamiento de estos sistemas. Para ello consideramos necesario:
 - Definir un **espacio propio** para los sistemas de empleo, diferenciándolos del sistema individual. Para ello se plantea la necesidad de establecer un marco normativo específico que se centre en la regulación del Segundo Pilar.
 - Definir un **espacio preferente** a través de ayudas de tipo fiscal, administrativo y económico que hagan atractivo el desarrollo de estos sistemas.

Se pretende ser riguroso con los sistemas de empleo en cuanto a los requisitos y objetivos que deben cumplir (en cuanto a coberturas, formas de cobro, etc.). Sería injusto e ilógico que actuasen en inferioridad de condiciones respecto de otros instrumentos de previsión para que la estrategia prospere y el desarrollo de estos sistemas resulte atractivo.

En lo que respecta a la fiscalidad, en coherencia con el objetivo social perseguido y en aras a que la generalización sea financieramente viable para nuestra sociedad, se han apuntado líneas de racionalización del tratamiento fiscal, anteponiendo siempre el objetivo y la utilidad social derivada del gasto fiscal. Estas cuestiones fiscales han de ser tratadas y validadas por las Haciendas Forales, competentes en esta materia.
2. **Generar confianza** en los sistemas sectoriales y de empleo. Este aspecto es crucial y consiste en promover sistemas sencillos, eficientes y comprensibles. Se trata de velar en definitiva por la transparencia, eficiencia y profesionalización.
3. Diseñar una **estrategia de comunicación, concienciación y formación** ciudadana que derive en la promoción de foros de debate técnico, político y social.

Esta es nuestra propuesta.

Y no quisiera concluir sin señalar que estamos convencidos de que si planificamos con tiempo las soluciones podremos seguir siendo una sociedad con una renta per cápita buena en el futuro. No

debemos postergar el impulso de acciones que se están revelando buenas. El retraso en la reacción tendrá serias consecuencias en la actividad económica y en la presión fiscal en el futuro ya que no hará sino fragilizar el sistema social y abocarnos a soluciones más traumáticas, más costosas y menos deseables. Ello, en ningún caso, quiere decir que vayamos a actuar con prisas e imposiciones. Este Gobierno apuesta por la vía del diálogo y el acuerdo y buscará, sin descanso, el consenso, porque no es posible acometer este reto desde la unilateralidad.

Mi compromiso es el de sacar adelante cuanto antes un Plan de Previsión Social Complementaria, pero tengo muy claro que es más importante el cómo, el consenso, que el cuándo. La prioridad es que este plan sea compartido y asumido por la mayoría de los agentes sociales, políticos, institucionales y económicos. Un debate que debe ser abordado con realismo y seriedad y no desde preceptos demagógicos. Con claridad y con discreción.

Abordar el tema con madurez, rigor y responsabilidad es un deber para con la sociedad vasca. Gestionar la transición demográfica de Euskadi es un objetivo de carácter prioritario. La sostenibilidad y el mantenimiento del sistema de pensiones representan una esfera estratégica para el futuro de la ciudadanía vasca. Un futuro que debemos abordar y decidir hoy entre todos, para poder compartirlo mañana.

Muchas gracias.