



# CORTES GENERALES

## DIARIO DE SESIONES DEL

# CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Año 2009

IX Legislatura

Núm. 255

### **NO PERMANENTE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL PACTO DE TOLEDO**

**PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. JUAN MORANO MASA**

**Sesión núm. 6**

**celebrada el miércoles 15 de abril de 2009**

Página

**ORDEN DEL DÍA:**

**Celebración de las siguientes comparecencias para informar sobre temas relacionados con el objeto de la Comisión:**

- **Del señor catedrático de Hacienda Pública de la Universidad del País Vasco (Zubiri Oria). Por acuerdo de la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo. (Número de expediente 219/000207.) .....**

**2**

- **Del señor catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Alcalá de Henares (Lagares Calvo). Por acuerdo de la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo (Número de expediente 219/000208.)** . . . . .

2

**Se abre la sesión a las doce y cinco minutos del mediodía.**

**CELEBRACIÓN DE LAS SIGUIENTES COMPARENCIAS PARA INFORMAR SOBRE TEMAS RELACIONADOS CON EL OBJETO DE LA COMISIÓN:**

- **DEL SEÑOR CATEDRÁTICO DE HACIENDA PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO (ZUBIRI ORIA). POR ACUERDO DE LA COMISIÓN NO PERMANENTE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL PACTO DE TOLEDO. (Número de expediente 219/000207.)**

El señor **PRESIDENTE**: Señorías, iniciamos la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo. El primer punto del orden del día es la comparecencia de don Ignacio Zubiri Oria, catedrático de Hacienda Pública de la Universidad del País Vasco, para informar sobre temas relacionados con el objeto de la Comisión. Bienvenido, don Ignacio. Tiene usted la palabra por el tiempo que quiera.

El señor **CATEDRÁTICO DE HACIENDA PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO** (Zubiri Oria): Esa es una oferta muy arriesgada. **(Risas.)**

El señor **PRESIDENTE**: Es lo que dice la norma.

El señor **CATEDRÁTICO DE HACIENDA PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO** (Zubiri Oria): En primer lugar, quiero agradecer a los miembros de esta Comisión que me hayan invitado para exponer mi visión del sistema de pensiones.

Lo que voy a hacer en esta intervención es, fundamentalmente, analizar tres cuestiones. Primero, ¿es sostenible el sistema actual de pensiones con la tasa de sustitución que tiene? Segundo, ¿son necesarias algunas reformas en el sistema público de pensiones? Y, tercero, ¿qué papel deben jugar las pensiones privadas en el futuro del sistema de pensiones?

Vamos a la primera de las cuestiones. ¿Es sostenible el sistema actual de pensiones? Por sistema actual de pensiones se entiende un sistema que, como el actual, sustituye en torno al 95 por ciento del último salario ganado. Es decir, si nosotros nos preguntamos si podemos

mantener en el futuro por el envejecimiento un sistema de pensiones que sustituya al 95 del salario, la repuesta es que depende. Es costumbre de los economistas que siempre dependa de algo. ¿De qué depende? Depende de si estamos dispuestos a financiar o no el sistema con ingresos generales del Estado. Si estamos dispuestos a financiar el sistema de pensiones con ingresos generales, es decir, ingresos procedentes del IRPF, de sociedades o de otros impuestos, el sistema sí es sostenible desde un punto de vista financiero. Por el contrario, si se insiste en que todas las pensiones deben financiarse exclusivamente con cotizaciones, tal y como señala el Pacto de Toledo, entonces, salvo que se cree una cantidad notable de empleo, el sistema puede ser insostenible en los términos actuales. Quiero adelantar ya que, en realidad, el principio de que todas las pensiones se financien con cotizaciones es un principio que, desde un punto de vista conceptual, desde un punto de vista de la experiencia internacional comparada o desde un punto de vista incluso histórico de España, no tiene demasiada justificación, y creo que el Pacto de Toledo debería clarificar que la financiación de las pensiones se puede hacer con ingresos diferentes a los cotizaciones. En todo caso, supongamos que insistimos en que las pensiones se financien con cotizaciones y que no se crea empleo suficiente, aunque se podría mantener financiándolo con cotizaciones si se crea suficiente empleo. Supongamos que se quiere financiar con cotizaciones y que no se crea suficiente empleo, ¿cuál sería la única alternativa? La alternativa sería reformar el sistema público, lo cual se puede hacer en dos términos. Una primera dirección es bajar las prestaciones, y las prestaciones se pueden bajar de muchas formas: alargando el periodo necesario para acceder a una pensión completa; diciendo que la pensión en vez de ser el cien por cien de la base reguladora sea el 60 por ciento, por ejemplo; extendiendo el número de años para la cotización, o incluso, como se ha hecho en Alemania, ajustándola por la relación entre cotizantes y pensionistas. Al final, que lo hagamos de una u otra forma da igual, porque eso solo afecta a una cuestión y es a quien soporta la reducción de las pensiones, cómo se distribuye entre pensionistas la reducción de las pensiones. Decidir cómo se reduce es una cuestión de segundo grado.

En España, según las estimaciones realizadas, si realmente quisiéramos bajar las pensiones para ajustarlas a lo que se estima que se puede recaudar por cotizaciones implicaría que, por lo menos, las pensiones se tendrían que reducir en un 40 por ciento. Es decir, si queremos

tener una garantía razonable de que las cotizaciones van a poder pagar las pensiones —y esa es la única medida que tomamos— deberíamos reducir las pensiones en torno a un 40 por ciento en promedio. Otra alternativa es aumentar la recaudación, aumentar las cotizaciones. Hay que señalar que hay un cierto margen para dedicar más cotizaciones a las pensiones. Un primer margen viene del hecho de que actualmente una parte de las cotizaciones se dedica a pagar prestaciones por desempleo; es decir, hay 7,5 puntos de la cotización total que se dedican a pagar prestaciones por desempleo. Si realmente las cosas son como algunos dicen, que vamos a una economía con menos población y con gente más envejecida, se supone que el paro prácticamente desaparecerá. Por tanto, parte de lo que ahora se está dedicando a financiar el desempleo se podrá dedicar a pensiones. Si solo con la mitad de lo que ahora se dedica a financiar las prestaciones por desempleo —de los 7 puntos, 3,5— se dedicara a financiar pensiones, supondría un aumento de recursos relativamente importante, de más del 10 por ciento de los recursos de las pensiones. Otra posibilidad es aumentar los tipos de cotización. En España los tipos de cotización a la Seguridad Social son relativamente elevados, pero son todavía más bajos que los de muchos países. El rasgo más distintivo es que en España la distribución de los tipos entre trabajadores y empresarios varía; está mucho más sesgada hacia los empresarios que en otros países. No importa, podemos aumentar los tipos de cotización de los trabajadores. Es decir, que hay vías para aumentar los tipos de cotización, pero también es cierto que la vía de aumentar las cotizaciones está limitada. Si realmente queremos ajustar las pensiones a las cotizaciones, la vía es reducir las prestaciones. Si creyéramos que las pensiones se tienen que financiar exclusivamente con cotizaciones, la cosa sería muy sencilla: cada año se divide cotizaciones entre pensionistas y lo que salga es la pensión. Es decir, quien tenga la convicción de que lo único razonable es que las pensiones se financien con cotizaciones debería dejarse de muchos problemas: la pensión anual es cotizaciones partido por pensionistas.

Una vez que aceptamos que se reducen las prestaciones públicas, porque la vía de aumentar los ingresos es muy poco probable que sirva para cubrir todas las pensiones a las tasas actuales de sustitución, hay dos opciones: dejarlo ahí o tratar de compensar la pérdida de pensiones públicas con la adquisición de pensiones privadas capitalizadas. Las pensiones capitalizadas privadas se pueden establecer o bien de forma obligatoria o bien de forma optativa, es decir, a la gente se le obliga a adquirir planes privados de pensiones o se le incentiva fiscalmente mediante planes privados de pensiones. En realidad ha habido pocas discusiones más sesgadas en el ámbito de la economía que las discusiones sobre los méritos relativos de las pensiones capitalizadas y de reparto. Se han sobreestimado los problemas de reparto, es decir, las pensiones públicas, y se han sobreestimado los beneficios de la capitalización.

Lo primero que hay que decir sobre la capitalización —luego iremos al detalle— es que todo el mundo sabe que es imposible capitalizar una parte sustancial del sistema de pensiones. ¿Por qué es imposible? Porque habría que seguir pagando pensiones mientras los trabajadores actuales capitalizan sus pensiones futuras. Realmente es inviable capitalizar una parte sustancial del sistema de pensiones debido a los problemas de transición. Por otro lado, además de ser imposible, no es deseable. Como veremos un poquito más adelante, incluso si fuera posible capitalizar las pensiones, por sus propiedades, no sería deseable. Por sus efectos sobre el riesgo, sobre la cobertura, sobre la rentabilidad e incluso porque el sistema de capitalización no es inmune al envejecimiento, no sería deseable. ¿Adónde nos lleva todo esto? Nos lleva a una situación en la que realmente no tiene sentido hablar de capitalización de las pensiones. La única alternativa real que hay es mantener o reformar el sistema público de pensiones. Nadie debe engañarse diciendo que los sistemas privados pueden compensar las reducciones públicas. Esto ni es así ni va a ser así. La única elección es: o mantenemos el sistema público, quizás con algunos cambios, aportando más ingresos, o decimos que el sistema público se tiene que financiar exclusivamente con cotizaciones y sencillamente reducimos las prestaciones. Vamos a ir viendo cada uno de estos elementos.

¿Por qué digo que el sistema público es perfectamente sostenible si aceptamos financiarlo parcialmente con ingresos generales? Para ver esta cuestión, tenemos en este cuadro las estimaciones que se han hecho en la Unión Europea sobre el coste futuro del sistema de pensiones. Estas estimaciones, como cualesquiera otras, están plagadas de problemas. No voy a recorrer cuáles son los problemas de predecir a cincuenta años ni siquiera cómo los supuestos son importantes, simplemente diré que hay un problema esencial y es que todos estos modelos carecen de comportamiento. Por ejemplo, en la estimación de la Unión Europea se dice que en España, entre los años 2025 y 2050, se van a perder cuatro millones de empleos. Muy bien. Yo pregunto: ¿Por qué? ¿Va a haber una reducción de la demanda agregada que no se va a poder sustituir por demanda exterior? ¿Va a ser que los empresarios van a poner anuncios en los periódicos y no va a haber gente porque no va a haber habitantes? ¿Por qué? Todos estos modelos carecen de cualquier supuesto de comportamiento económico, lo cual es bastante sorprendente. En todo caso, ¿por qué utilizo las estimaciones de la Unión Europea? En primer lugar, porque están hechas con la misma metodología para todos los países, es decir, cada país tenía un equipo de trabajo y todos aplicaban la misma metodología. En segundo lugar, porque son las que se utilizan para hacer recomendaciones a España sobre el futuro sistema de pensiones. Veamos qué dicen estas estimaciones. Estas estimaciones dicen que en el año 2050, que se supone que es el año en el que el coste del sistema de pensiones va a ser máximo —ahora hay quien se va hasta 2070—,

en España va a ser el 15,7 por ciento del PIB. Actualmente es el 8,6; hay una diferencia de 7 puntos. La pregunta es: ¿Un país puede soportar un coste en pensiones del 15,7 por ciento del PIB? ¿España puede soportar un aumento del coste en pensiones de 7 puntos del PIB? Son además 7 puntos brutos. ¿Por qué? Porque estas pensiones también pagarán impuestos y se reducirán. Para poner estas cifras en perspectiva, miremos lo que está ocurriendo hoy. Si miramos la columna que pone 2004, veremos que, por ejemplo, Italia tiene hoy un coste en pensiones del 14,2 por ciento; a España, en el peor momento, se le imputa un 15,7 por ciento; Austria tiene un 13,4 por ciento. La cuestión es: ¿Es creíble que España, dentro de cincuenta años, cuando va a ser mucho más rica que lo que son hoy Italia o Austria, no vaya a poder pagar unas pensiones un poco mayores que las de estos países? Y además, ¿no las va a poder pagar sin una presión fiscal que no sea muy elevada?

Para seguir poniendo en perspectiva estas cifras —un coste estimado del 15,7 por ciento—, vamos a ver algunos indicadores globales. En primer lugar vamos a ver los impuestos. ¿Por qué? Porque si aportamos ingresos diferentes a las cotizaciones, evidentemente parte de esos ingresos serán los impuestos. ¿España puede soportar un aumento de impuestos? Aquí tenemos las cifras de presión fiscal del año 2006, donde España tiene una presión fiscal del 36,5 por ciento. Lo primero que quiero decir es que esta es una sobreestimación de la presión fiscal real de España. ¿Por qué? Porque en realidad España ha estado recortando los tipos impositivos. La presión fiscal no ha disminuido por la bonanza económica. Sabemos que por la progresividad nominal del IRPF y por la progresividad de facto del impuesto sobre sociedades, cuando la economía va bien con tipos impositivos constantes e incluso decrecientes la presión fiscal puede aumentar, nada de efectos Laffer por aquí. Este es un mero hecho contable. Ahora se va a ver que la presión fiscal real en España es bastante inferior al 36,5 por ciento, pero supongamos que fuera la que había en el año 2006. En el año 2006 esto nos situaba cuatro puntos por debajo de la media de la Unión Europea y nos situaba doce puntos por debajo, por ejemplo, de Suecia. Desde el punto de vista de los impuestos hay un margen para subirlos con amplitud sin que colapse el sistema fiscal, sin que colapse la economía. Y digo que realmente la diferencia de la presión fiscal es mayor que la que se ofrece en este cuadro porque, por razones de coyuntura económica, la presión fiscal en España en este año está sobreestimada.

Otra forma de poner en perspectiva si se pueden pagar 7 puntos más de pensiones es mirar el gasto total. España en 2006 tenía un gasto del 38 por ciento, estaba 8 puntos por debajo de la media de la Unión Europea. Es decir, incluso aumentando el gasto en los 7 puntos que se supone que van a costar las pensiones, España seguiría estando por debajo de la Unión Europea en gasto promedio. Sin embargo, no es que solo esté 8 puntos por debajo de la Unión Europea, sino que está 13 puntos por

debajo de lo que gastan Dinamarca o Suecia. Si miramos las cifras del gasto social o las cifras de deuda, las conclusiones serían similares.

La idea básica desde un punto de vista global es que España no va a tener ningún problema para generar los recursos suficientes para financiar las pensiones, se van a poder financiar sin aumentos excesivos de la presión fiscal. La cuestión es: ¿Hay alguna razón por la cual las pensiones se tengan que financiar exclusivamente con cotizaciones? La respuesta es que no. No existe ninguna razón por la cual las pensiones se tengan que financiar con cotizaciones. Aquí hay algunos argumentos que voy a desarrollar. El primero es que cuando se crearon los sistemas públicos de pensiones jamás fue el objetivo que el sector público fuera una gran empresa de seguros que igualara ingresos y gastos. Cuando se crearon los sistemas públicos de pensiones se hizo con la idea de que el sector público tenía la responsabilidad de garantizar a los ciudadanos unos determinados niveles de vida en la jubilación. Si esos niveles de vida no se pueden financiar con cotizaciones, es perfectamente legítimo financiarlos con otros ingresos. ¿Por qué? Por la propia naturaleza que justifica la existencia de sistemas públicos. Más aún si, como sugieren todas estas proyecciones futuras, la participación del trabajo en la renta nacional va a disminuir. Los estudios dicen que la renta per cápita va a aumentar, eso nadie lo discute, y que la proporción de población trabajadora va a disminuir. Conclusión: la participación de las rentas salariales va a disminuir. Por tanto, en una economía en la que la participación de las rentas no salariales, las rentas del capital, aumenta, en las que las cotizaciones sociales no pueden financiar el nivel socialmente establecido de pensiones, ¿es legítimo que los rendimientos del capital financien parte de las pensiones? Cada uno tendrá su respuesta: la mía es que sí, la mía es que es perfectamente legítimo utilizar ingresos generales para financiar las pensiones. Además hay muchas más razones. Desde el punto de vista de la eficiencia, hacer recaer en los trabajadores el coste del envejecimiento es traspasarles todos los riesgos de la no creación de empleo, lo cual es ineficiente. Pero, más que esto, en realidad, igualar pensiones a cotizaciones va contra toda la tradición histórica de España y contra lo que hacen otros países; en España las pensiones jamás se han igualado a las cotizaciones. De hecho, ¿qué pasó durante las décadas de los sesenta y de los setenta? Que, como había excedentes de cotizaciones, esos excedentes se utilizaron para otras cosas. Incluso ahora, ¿qué ha pasado con el Fondo de Reserva, se ha dedicado al Fondo de Reserva todo el excedente de cotizaciones? La respuesta es no, hay una parte que no se ha dedicado.

Por otra parte, si miramos lo que hacen otros países, los que realmente igualan por necesidad cotizaciones a pensiones son la minoría. En la Unión Europea solo ocho de los veintisiete Estados miembros igualan pensiones a cotizaciones. Por ejemplo, en Dinamarca hay una pensión mínima pero no es una pensión mínima ridícula; el 45 por ciento de la pensión final de los trabajadores

se financia con ingresos generales. En Dinamarca no hay una cotización social a cargo del empresario ni del trabajador para financiar las pensiones públicas; se financian con cargo al IRPF y a los ingresos generales del Estado. En Francia incluso se ha creado un impuesto para dotar el Fondo de Reserva francés y para financiar las pensiones en el futuro. En realidad se han creado tres, aunque el más importante es la contribución social generalizada, que ya es el segundo impuesto en recaudación después del IVA.

Por tanto, la idea de que solo es legítimo financiar pensiones con cotizaciones realmente no tiene demasiado efecto conceptual ni práctico. Hay otras razones sobre las que podemos ir más adelante, pero la más importante es la que he dicho al principio. Si los niveles de cotización socialmente determinados no se pueden financiar con rentas del trabajo, que se financien con rentas del capital que, además, van *in crescendo*. Asimismo hay otra cuestión también importante que es la del contrato implícito. Hoy los trabajadores están pagando las pensiones de los jubilados, por lo que es legítimo que piensen que van a recibir unas prestaciones similares a las que están pagando. No tienen ningún derecho legal; evidentemente el que ellos paguen unos determinados niveles de pensiones no les da ningún derecho legal pero sí ético.

En todo caso, me gustaría decir que esto no significa que no haya que hacer ninguna reforma del sistema de pensiones. En particular, habría que ajustar las pensiones debido al aumento de la esperanza de vida. ¿Por qué? Señorías, la edad de jubilación de 65 años no tiene ningún valor especial, es una edad de jubilación que se estableció a comienzos del siglo XX, cuando la esperanza de vida era de apenas cuarenta años. La esperanza de vida en los últimos cincuenta años ha aumentado en casi veinte años y, además, el número de años durante los cuales se cobran pensiones ha aumentado en seis años, y en el futuro va a seguir siendo así; se estima que aproximadamente cada década la esperanza de vida va a aumentar un año. La pregunta es por qué debemos dedicar todos los aumentos de esperanza de vida al ocio. ¿Hay alguna razón? A nadie nos gusta trabajar; ojalá nos pudiéramos dedicar al ocio desde los cincuenta años, pero la pregunta es: ¿está dispuesta la sociedad a pagar cinco años más de ocio a las generaciones futuras? ¿Hay alguna razón? Si se lo pagaran ellos, genial; el problema es que los que tienen que pagar esos años adicionales de ocio son las generaciones futuras y es razonable que la esperanza adicional de vida se divida entre trabajo y ocio. Por tanto, yo sí haría ajustes en las pensiones debido a la esperanza de vida. Una medida que ya están adoptando muchos países es alargar la edad de jubilación hasta los 67 años, e incluso el Reino Unido la va a alargar hasta los 68 años. Estas son mis reflexiones sobre las pensiones públicas. La idea básica es que son sostenibles en términos de recursos y además sin grandes aumentos de presión fiscal ni grandes tensiones financieras, siempre

y cuando obviamente estemos dispuestos a que al menos parcialmente si financien sin cotizaciones.

En cuanto a las pensiones privadas, podemos decir que están plagadas de problemas. El primer problema es que si quisiéramos capitalizar una parte sustantiva del sistema de pensiones tendríamos problemas de transición. ¿Qué significa esto? Supongamos que alguien decide que queremos que en el futuro la gente se pague el 50 por ciento de las pensiones de forma capitalizada, es decir, cada trabajador actual se tiene que hacer un fondo capitalizado. El problema es que habría que seguir pagando pensiones a los jubilados actuales y habría dos posibilidades. Una sería que los trabajadores actuales las siguieran pagando. El trabajador actual tendría que pagar las pensiones de los jubilados y crear su propio fondo de pensiones, lo cual financieramente es insostenible y éticamente es cuestionable. ¿Cuál sería la otra posibilidad? La otra posibilidad sería que se financiara con deuda, que es lo que se hizo en Chile, lo que se llamó los bonos de reglamento. El problema es que para ese viaje no necesitamos alforjas. Según las estimaciones más cautas, para capitalizar el 50 por ciento del sistema de pensiones sería necesario emitir una deuda del 125 por ciento del PIB. Hay que darse cuenta que estamos diciendo que en el futuro en el peor de los años las pensiones aumentarán en un 7 por ciento el PIB. Para evitar esos aumentos futuros, que además solamente se producirán en torno a 2050 —no serán todos los años—, habría que emitir una deuda equivalente al 125 por ciento del PIB, lo cual sería absurdo: para mañana no tener que emitir deuda o elevar los impuestos, emitimos hoy unas cantidades ingentes de deuda. Por eso todo el mundo sabe que realmente es imposible capitalizar un sistema de pensiones de forma significativa. Además, no solo es que sea imposible, es que no es deseable. Para ver que no es deseable, podríamos simplemente mirar qué es lo que pasa ahora. Supongamos que los sistemas de pensiones estuvieran capitalizados. La base de los sistemas capitalizados es la rentabilidad y para la rentabilidad hay que invertir en Bolsa. ¿Qué pasaría si en estos momentos en España tuviéramos un sistema de pensiones invertido fundamentalmente en Bolsa? Pues que la gente no podría cobrar pensiones, porque ha habido un desplome de la Bolsa. Es más, uno de los efectos colaterales que se verá pronto del desplome de los mercados financieros es que los fondos de pensiones americanos van a tener serios problemas para pagar las pensiones y van a tener que ser rescatados. Al final, como siempre, va a tener que venir el sector público para poder financiar las pensiones.

El problema no solamente es de transición. Hay muchos más problemas que voy a recorrer rápidamente. Un sistema privado no garantiza que se vaya a cobrar una pensión. ¿Por qué? Porque puede quebrar. El caso de Enron es solo uno de los muchos casos de sistemas privados de pensiones que han quebrado. Ciertamente se puede ir a aseguradoras de los fondos de pensiones, pero esos sistemas funcionan mientras que los que quiebran son unos pocos; cuando quiebran los grandes, esos

sistemas no funcionan. Luego, hay un problema de cobertura. El sistema público cubre la vejez, la supervivencia, la orfandad, etcétera. Un sistema privado no cubre estas contingencias. Podría cubrirlas, pero pagando, porque, claro, un sistema privado tiene comisiones. ¿Cuánto cuestan los sistemas privados en comisiones? En promedio en España las comisiones de gestión vienen a costar un 20 por ciento del capital aportado. Cuando llega el momento de la jubilación, si se quiere convertir la pensión en una renta vitalicia —en vez de cobrarla de una vez, cobrarla mes a mes—, se está comprando un seguro, un seguro de que se va a vivir muchos años: otro 20 por ciento. Si además se quisieran comprar coberturas para la supervivencia, para la orfandad o para la invalidez, a lo mejor se tendría que pagar otro 20 por ciento más. Realmente las coberturas son mucho menores a no ser que se esté dispuesto a pagar primas muy elevadas.

Hay otro problema que es el de la rentabilidad. Quizá la rentabilidad es la cuestión más sorprendente de todo el sistema de pensiones. Cuando se habla de las pensiones privadas parece que fueran capaces de ofrecer rentabilidad muy elevada sin riesgo. Esto, simplemente, no es creíble. Sin riesgo no hay rentabilidad. Supongamos que fuera cierto que un sistema privado de pensiones fuera capaz de ofrecer una rentabilidad superior a la de la deuda del Estado sin demasiado riesgo. Digamos que la deuda del Estado ofreciera un 3 y un sistema de pensiones privado fuera capaz de ofrecer un 6. ¿Qué tendría que hacer cualquier gobierno razonable? Cualquier gobierno razonable lo que tendría que hacer sería emitir deuda, comprar acciones y con lo que obtuviera de las acciones sencillamente pagaría los intereses de la deuda y encima reduciría los impuestos. ¿Por qué no hacen esto los gobiernos? Porque no es verdad. No hay rentabilidad sin riesgo y esto lo hemos visto en la evolución reciente de los sistemas de la Bolsa, pero no solamente en la evolución reciente.

Si observáramos la evolución de la Bolsa en el pasado, veríamos que durante periodos muy amplios de tiempo la Bolsa está cayendo y que, por lo tanto, ningún sistema privado de pensiones puede evitar esto. Incluso cuando la economía va bien, cuando la Bolsa sube, habrá gente que invierta en planes de pensiones buenos y gente que invierta en planes de pensiones malos, habrá gente que obtenga rentabilidades altas y otra que obtenga rentabilidades bajas. La rentabilidad de los planes privados de pensiones es muy baja —en el documento que les he dado pueden verlo— y si realmente se analiza lo que han producido los planes de pensiones en España, casi ninguno ha conseguido batir siquiera la inflación. Los supuestos planes de pensiones tremendamente rentables ni siquiera han conseguido batir la inflación.

Quizá lo más importante está en los efectos sobre el envejecimiento. Uno de los argumentos fundamentales de los planes de pensiones es que son inmunes al envejecimiento de la población. Esto tampoco es cierto. ¿Por qué? Porque si realmente fuera cierto que la población

envejeciera masivamente, llegaría un momento en que nos encontraríamos con un gran colectivo de gente mayor que quiere vender los activos y muy poca gente joven para comprarlos. ¿Y qué le pasaría al precio de los activos? Que caería. Esto, que es un fenómeno por otro lado bien conocido —se le llama el efecto deshielo y está bien estudiado en la literatura—, es una posibilidad real. Nada garantiza que dentro de veinte años, si realmente hubiera un sistema capitalizado, cuando se fueran a vender los activos para pagar las pensiones esos activos no cayeran de precio por la misma presión de las ventas.

Al final, la conclusión sobre las pensiones privadas ¿cuál es? Que no pueden jugar un papel sustantivo en el futuro sistema de pensiones por los problemas de transición. Nadie puede esperar que las pensiones privadas cubran un 40 o un 50 por ciento de las futuras pensiones de la gente, porque por los problemas de transición no pueden cubrir una parte sustancial de las pensiones. Por otra parte, incluso aunque pudieran, no deben desempeñar ningún papel sustantivo, por sus propiedades: porque tienen menos coberturas, porque tienen unos costes de gestión muy elevados, porque su rentabilidad es baja, salvo que se sumen muchos riesgos, porque ni siquiera son inmunes al envejecimiento, porque en realidad los únicos que ganan con los sistemas privados de pensiones son las gestoras de los fondos de pensiones.

¿Qué podemos decir de las pensiones con carácter complementario? En España se está estimulando o se está bonificando fiscalmente la adquisición de planes complementarios de pensiones a un coste que, por otro lado, no es despreciable, porque en una estimación no muy precisa las deducciones por planes de pensiones cuestan aproximadamente un 5 por ciento de la cuota líquida del IRPF. Se está renunciando a un 5 por ciento de la cuota líquida para financiar planes privados de pensiones. ¿Hay alguna razón para que se incentiven fiscalmente los planes de pensiones? La respuesta es que en mi opinión no, y por tres razones, en primer lugar, porque discrimina frente a otras formas de ahorro. ¿Por qué a quien invierte en un plan de pensiones se le tiene que bonificar fiscalmente pero a quien invierte en otros activos para su jubilación no? Segundo, porque además carece de sentido conceptual. ¿Por qué queremos incentivar las pensiones privadas? Por dos razones. La primera razón es porque el sistema público no es muy generoso y realmente cuando a la gente le llega la jubilación tiene pensiones muy bajas. Si este es el argumento, no se aplica en este caso. ¿Por qué? Porque la tasa de sustitución en España es del 95 por ciento. Con una tasa de sustitución de las pensiones públicas del 95 o del 97 por ciento no se puede decir que tiene sentido complementar el resto. Ciertamente alguien puede decir que hay unos topes máximos de pensiones y de cotización; por lo tanto, es legítimo que se incentiven las pensiones privadas a las rentas elevadas. Yo diría que no. ¿Por qué? Porque si la Seguridad Social, el sistema público de pensiones considera que a las rentas elevadas no hay que

sustituirles más de lo que se les sustituye, ¿quién es el IRPF para decir lo contrario? Si a las rentas elevadas no se les sustituye una tasa mayor es porque el sistema de pensiones, decidido colectivamente, no lo considera necesario y, por lo tanto, no tiene sentido. Por tanto, si se quiere mantener el sistema público de pensiones en los términos actuales, no tiene sentido incentivar las pensiones privadas.

Un segundo argumento sería: la verdad es que no queremos mantener el sistema público de pensiones, en el futuro vamos a bajar la tasa de sustitución. Si esta es la razón para incentivar las pensiones privadas, el temor de que en el futuro se bajen las tasas de sustitución, lo que habría que decir es que este objetivo no se está logrando. ¿Por qué? Porque hay muy poca gente que está comprando planes de pensiones a niveles significativos. En realidad, los únicos que están comprando planes de pensiones privados a niveles significativos son quienes no los necesitan, las rentas elevadas. Si en el futuro se bajan las pensiones públicas, lo que se está adquiriendo de planes de pensiones no va a servir para evitar ninguna situación de pobreza.

En cierta medida otro de los elementos contradictorios del Pacto de Toledo es que por un lado dice que se van a mantener las pensiones públicas, pero por otro está diciendo a la gente que compre las pensiones privadas. ¿En qué quedamos? No es extraño, por ello, que la gente tenga la sensación de que el sistema público no se va a mantener, porque el mismo Pacto de Toledo hace referencias constantes a las bondades de unos sistemas complementarios que no serían absolutamente necesarios si se fuera a mantener el sistema público. Yo creo que los sistemas privados únicamente favorecen a los gestores.

Para terminar mi intervención quisiera recapitular algunas de las cuestiones dichas. ¿Qué se puede decir acerca de la reforma del sistema de pensiones? Creo que debería apoyarse en los siguientes elementos. En primer lugar, en cuanto a las prestaciones, el Pacto de Toledo debería explicitar a qué tasa de sustitución se compromete el sistema público. No se puede decir que se ha hecho un pacto que garantiza la sostenibilidad de las pensiones, que debe llevar la tranquilidad a la gente, cuando ese pacto no dice nada acerca de cuál va a ser el nivel futuro de pensiones. Es más, no solamente no dice nada, sino que a la gente le dice lo que he dicho antes: tus pensiones se van a mantener, pero por si acaso vete comprando pensiones complementarias. Si realmente queremos un pacto que lleve a la gente la idea de que sus pensiones están seguras, debería explicitarse. Se puede explicitar una tasa de sustitución como la actual, o el 80 o la que se desee, pero la gente tiene derecho a saber qué puede esperar en el futuro y cuál es el compromiso público.

El segundo elemento es que se debería retrasar la edad de jubilación a los 67 años o alternativamente establecer, como están haciendo otros países, ajustes por los aumentos de la esperanza de vida. ¿Por qué? Porque no

es razonable que todos los aumentos de esperanza de vida se dediquen al ocio. Es bonito, también sería bonito no trabajar nunca, pero no es razonable. También hay que avanzar en la eliminación de las jubilaciones anticipadas. Esto se ha logrado, pero todavía el 45 por ciento de la gente se jubila antes de los 65 años. La jubilación anticipada tiene que ser la excepción, en casos extremos. Nadie debería poder jubilarse antes de la edad de jubilación.

En cuanto a la financiación, el Pacto de Toledo debería explicitar que las pensiones se van a financiar con otros instrumentos además de las cotizaciones. No debería transmitir la idea de que las pensiones se financian solo con cotizaciones. Por otro lado, hay que establecer un modelo de financiación que se apoye en dos elementos: las cotizaciones, que deberían ser un elemento importante, y otros ingresos generales. Sobre las cotizaciones habría que prever la posibilidad de ir trasladando cotizaciones desde el desempleo a las pensiones. Esto puede dar una cantidad no trivial de recursos, puede aumentar los recursos para las pensiones en más de un 10 por ciento. En segundo lugar, hay que prever la posibilidad de aumentar las cotizaciones. Hay países que tienen tipos de cotización más altos que los que tenemos en España y no pasa nada. Cuando se habla de aumentar los impuestos, siempre hay alguien, fundamentalmente empresarios, que amenaza con toda clase de males bíblicos: si se aumentan los impuestos, se va a perder la competitividad, se va a perder el empleo. Es su labor hacerlo, porque a nadie le gusta pagar impuestos, pero la realidad es muy diferente. Nunca debemos sobreestimar la reacción de los agentes económicos a los impuestos. La experiencia comparada nos dice que los impuestos pueden aumentar bastante más que actualmente sin crear ningún colapso económico. Quizá habría que recordar que en Estados Unidos en su momento, en los ochenta, el tipo marginal en el IRPF estaba en el 70 por ciento y había llegado al 90 por ciento. No estoy diciendo que haya que llegar a eso, pero cuando ahora se dice que si aumentamos los impuestos algo más la economía se va a colapsar, eso no es verdad. Lo podemos creer, y la gente de renta elevada y los empresarios dirán que sí, pero no es verdad. En realidad, podíamos hablar de quién paga el impuesto sobre sociedades o de cuáles son los niveles de fraude en los impuestos, pero esas son otras cuestiones.

Sobre los ingresos generales, en mi opinión, habría que articular un sistema de financiación apoyado en tres elementos. En primer lugar, habría que dotar un fondo de reserva, pero razonable. El Fondo de Reserva actual no sirve para casi nada. ¿Por qué? Porque viene a suponer un 5 por ciento del PIB. Realmente sirve para pagar medio año de pensiones. Está muy bien decir que existe el fondo actual de reserva, pero es anecdótico. Si queremos un fondo de reserva razonable, hay que establecer un objetivo de su cuantía. Un objetivo razonable sería que para el año 2030 este Fondo de Reserva tuviera, por lo menos, un 40 por ciento del PIB y para dotarlo habría

que establecer un impuesto; un impuesto similar a la cotización social generalizada francesa o algún otro impuesto sería razonable. En segundo lugar, habría que establecer con límites —se podría acotar y no habría problemas— la posibilidad de que determinados puntos de presión fiscal se utilizaran para financiar las pensiones, además sin ningún problema. En España hay márgenes suficientes para aumentar la presión fiscal y financiar las pensiones. Finalmente habría que admitir la posibilidad de que se emita deuda. Ciertamente está el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que limita ahora esta posibilidad. Veremos qué pasa dentro de treinta años si realmente sigue existiendo el tal pacto.

Finalmente es importante señalar que no hay alternativa al sistema público. Las pensiones privadas no tienen ningún papel que jugar en el futuro del sistema de pensiones, ni siquiera como carácter complementario, y decir lo contrario es probablemente atender a ciertos intereses, pero no es ajustarse a la realidad.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo Parlamentario Popular tiene la palabra doña Concepción Bravo Ibáñez.

La señora **BRAVO IBÁÑEZ**: Muchas gracias por su intervención, por contar con usted en esta mañana a pesar del madrugón que se ha pegado. Se lo agradecemos de todo corazón.

En primer lugar, creo que todos los grupos parlamentarios estamos de acuerdo en la conclusión a que usted llegaba en esa primera diapositiva, que decía que el sistema público debe seguir siendo la base esencial en la jubilación y que hay que centrarse en su sostenibilidad y en su reforma. Empiezo mi intervención parafraseando el comienzo de la suya porque creo que esa es la clave del trabajo que hay que hacer en el marco de esta Comisión y en el que esperamos que todos, al final, lleguemos a buen puerto.

Ha respondido a muchas de las preguntas que le queríamos hacer aquí hoy y ha planteado una serie de cosas que aunque se las vamos a preguntar otra vez, usted ha ido matizando. Evidentemente, el momento económico que atravesamos nos plantea un panorama poco alentador para nuestras cuentas públicas. Está claro que las medidas que se han adoptado hasta este momento no han obtenido los resultados que previsiblemente hubiéramos querido todos y, además, por desgracia, la situación parece que no va a mejorar. Conocimos hace pocas fechas, el 3 de abril, el informe del Banco de España de proyecciones de la economía española, que nos advierte que el déficit público puede llegar tanto este año como el que viene al 8 por ciento o más del producto interior bruto si no se adoptan medidas. Esas medidas tendrían que ser serias, estructuradas y contrastadas. En ese mismo orden de cosas se calcula también que el empleo caerá este año el 5,2 por ciento y el que viene también contaremos con destrucción de puestos de trabajo, con una bajada del 2,1 por ciento, mientras que la tasa media

de paro será en este año del 17,1 y del 19,4 por ciento en 2010. Se estima que la salida de la crisis comenzará en la segunda mitad del próximo año. El Banco de España nos advierte también, en estas previsiones que elabora todos los años en primavera en cumplimiento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que están cargadas de un alto grado de incertidumbre y admite que pueden desviarse incluso a peor.

Como bien ha señalado también usted y creemos que está en el ánimo de la ciudadanía, nuestro sistema de Seguridad Social es una institución demasiado importante y necesaria como para que no sufra ningún vaivén incluso en contextos económicos complicados o adversos. Su aceptación y respaldo social es incuestionable. La cuestión es, como usted ha ido señalando en su ponencia, qué actuaciones hay que desarrollar para que el gasto público que es preciso asumir sea plenamente eficaz. Ya es la segunda comparecencia que tenemos en el marco de este Pacto de Toledo y la pregunta para todos los ponentes es la misma: cómo van a afectar a nuestros sistemas de pensiones esos grandes retos que tiene por delante la sociedad española y que usted de nuevo ha señalado. El primero es la demografía española, que ha cambiado de una forma terriblemente significativa y por suerte seguirá cambiando en el transcurso de los años. Otro problema clave, como ya he señalado, es el momento de la economía. Insisto, con este panorama, el marco económico sumado a la demografía, más otra serie de factores que también están ahí, vuelvo a repetir las mismas preguntas. ¿Dispone la Seguridad Social de suficientes recursos para cubrir sus compromisos a largo plazo? Usted ha indicado que se pueden aplicar otra serie de fórmulas. Nos gustaría más concreción. También nos gustaría saber qué clase de sistema queremos desarrollar sobre la base de tres objetivos claros: pagar más pensiones en el futuro, pagar pensiones razonablemente mejores y pagar pensiones durante más años.

Ha hablado de la capitalización de las pensiones. Podríamos hablar también de capitalizar una parte de la pensión pública. No tendríamos por qué hablar de la capitalización solo en el marco de la pensión privada, un poco como en el modelo sueco. Desde el Partido Popular siempre hemos defendido un espacio para las pensiones privadas de forma complementaria. Cada individuo tiene derecho a complementar su pensión como quiera o como pueda. El ahorro y esa previsión complementaria individual creemos que son muy positivos para cada persona. Quiero señalarle algo en lo que el portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Pacto de Toledo don Tomás Burgos siempre insiste en esta Comisión, y usted lo ha dicho muy bien: mucho cuidado con dónde se invierte el Fondo de Reserva, que es muy importante para todos los españoles. En eso sí que están muy sensibilizados todos los españoles. La calle no habla del Fondo de Reserva, habla de la hucha de las pensiones. Coloquialmente todo el mundo te dice: cuidado con la hucha de las pensiones, que nadie toque nuestra hucha de las pensiones. Insisto, don Tomás Burgos, desde el Partido

Popular, siempre ha defendido que tengamos mucho cuidado a la hora de invertir ese fondo. Usted ha señalado lo que puede pasar en Estados Unidos. Nos preocupa que ese fondo se invierta de la mejor manera posible y sea un seguro para nosotros en el futuro.

No hay muchas más preguntas puesto que ha ido dando soluciones. Ha hablado de alargar la edad de jubilación. No es una medida que guste mucho en la calle y menos a los que estamos próximos a la jubilación, pero evidentemente hay que acometer reformas serias. No se ha hablado de los años de cotización, que es otra pregunta que venimos haciendo a todos los ponentes. ¿Cuántos, dejarlos en los quince? Tampoco es una medida que guste a la gente en la calle, pero el sistema de pensiones hay que estudiarlo, hay que reformarlo y cuanto más nos aporten los expertos, más provechoso será nuestro trabajo final y, sobre todo, será más eficaz para todos los españoles. Le reitero mi agradecimiento por su intervención.

El señor **PRESIDENTE**: Señor Zubiri.

El señor **CATEDRÁTICO DE HACIENDA PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO** (Zubiri Oria): La crisis actual es una crisis coyuntural. Uno no puede evaluar el sistema de pensiones sobre la base de lo que está ocurriendo ahora. Con todo, hay que señalar que incluso a pesar de que se pierda todo el empleo que se está perdiendo, los niveles de empleo siguen siendo mucho más elevados que lo que eran hace nueve o diez años. Esta es la evolución del empleo que ha habido en España. Cuando realmente ha habido problemas de empleo ha sido cuando los empleos oscilaban continuamente en torno a los 12 millones y no aumentaban. A pesar de que ahora está bajando el empleo, sigue siendo mucho más empleo que el que ha habido nunca.

El sistema de pensiones no se puede evaluar por las cuestiones coyunturales. Eso también demuestra por qué las pensiones no pueden pagarse solo con cotizaciones. ¿Por qué? Porque cuando hay una coyuntura mala, las cotizaciones bajan y tienes que tener un sistema para prever esta situación. Cuando algo va mal para todo el mundo es lo que se llama un riesgo colectivo. Que la Bolsa caiga es un riesgo colectivo, que haya un desempleo masivo es un riesgo colectivo. El sector público tiene que asegurar a la población contra estos riesgos colectivos, que no puede asegurar el sector privado. En el sector privado, si hay gente que gana y pierde, puede casar y asegurar lo de los dos, pero cuando hay un riesgo colectivo, el sector privado no puede asegurar contra una caída de la Bolsa o contra una caída del empleo, pero el sector público sí. Esta crisis creo que no afecta al futuro del sistema de pensiones. Lo único que pone de manifiesto es la importancia de que no se dependa solo de las cotizaciones.

Respecto a la capitalización, el sistema sueco, que también lo han adoptado en Italia en las cuentasocio-

nales, realmente no sirve para nada. ¿Por qué? Porque sigue siendo un sistema de reparto. Lo único que se hace es que a cada persona se le va apuntando en un librito cuántas cotizaciones ha aportado, como si abriera una cuenta, y en cada momento sabe cuántas cotizaciones tiene acumuladas. Se le inventa una tasa de rendimiento, que por supuesto se va cambiando, y ese rendimiento más lo acumulado se paga con las cotizaciones de los trabajadores jóvenes. No hay capitalización en absoluto. Lo único que hay es un espejismo de capitalización, que se supone que servirá para controlar mejor la evolución de las pensiones, pero realmente no tiene ningún efecto real.

Lo más sorprendente es que a la capitalización, como a los soldados antes en el ejército, el valor se le supone. ¿Por qué? Porque no hay ningún sistema del mundo que dependa de la capitalización, así de sencillo, por lo menos de la capitalización tal y como se entiende aquí. Aquí se entiende que tú vas, pones tu dinero, te lo invierten, bien o mal, generalmente no muy bien, y cuando llega tu jubilación, con lo que has invertido más los rendimientos que has obtenido, pagas tu pensión. Sería un sistema de contribución definida. Tú sabes lo que metes, pero no sabes lo que sacas, y asumes todo el riesgo. Es el trabajador, el inversor el que asume todo el riesgo. Hay sistemas de capitalización como en Estados Unidos o en Holanda —el país donde hay más capitalizado— que se llaman de beneficio definido. El trabajador nunca asume el riesgo. ¿Cómo es un plan de pensiones capitalizado en Estados Unidos? Cuando un trabajador se jubila, se le dice: por cada año que has estado trabajando en la empresa, te doy un uno por ciento de pensión, por ejemplo. El trabajador no asume ningún riesgo. ¿Qué es lo que tiene que hacer la empresa? La empresa tiene que coger dinero, ponerlo e invertirlo y, si le va mal y no le da para pagar las pensiones, el trabajador no soporta el coste, lo soporta la empresa, es decir, el riesgo lo soporta la empresa. Ese es el problema que tienen ahora los planes de pensiones de Estados Unidos, esa es la infracapitalización, cuando les va muy mal y tienen que pagar mucho. Hay algunos países que tienen sistemas de pensiones donde lo que recibe un trabajador depende de su rentabilidad. Australia ha comenzado uno, pero ha sido hace poco. Chile lo tiene, pero tampoco está pagando pensiones masivas. En Chile siempre se dice que los únicos que quedaron fuera del sistema de capitalización fueron los militares, que por algo sería, y realmente la rentabilidad se está mostrando muy baja. La capitalización no es una alternativa, y la cuentasocioales pueden parecer muy bonitas, pero no tienen demasiado sentido. A mí no me parece que aporten demasiado.

Por otro lado, ha señalado que complementar la pensión es bueno para la gente; también lo es pagar menos impuestos y trabajar menos. La pregunta es: ¿Está justificado que la sociedad les pague más por ahorrar para el futuro? Esa es la cuestión, no si es bueno para ellos. ¡Claro que es bueno, y también bajarles los impuestos! Creo que no está justificado, porque si el sistema público

de pensiones pone un límite, lo pone porque es el que socialmente se desea que la gente reciba. No creo que esté justificado.

En cuanto al Fondo de Reserva, es evidente que tiene que invertirse con prudencia. No debería invertirse en activos nacionales. ¿Por qué? Porque si el Fondo de Reserva se obtiene de activos nacionales se puede llegar a la siguiente situación ridícula. Se crea un fondo de reserva que, por cierto, no es una hucha, es una huchita, porque es medio fondo, y puede ocurrir lo siguiente. Puede pasar que se cree un fondo de reserva del 40 por ciento y se compre deuda pública. Cuando llegue el momento de la jubilación qué va a tener que hacer el Estado. El Estado no va a tener que aumentar los impuestos para pagar las pensiones, sino que va a tener que aumentar los impuestos para pagar la deuda pública del Fondo de Reserva, por lo que vamos a estar igual. Considero que el Fondo de Reserva se tiene que invertir con prudencia y razonablemente en el exterior o, por lo menos, bajo determinados criterios.

Respecto a los años de cotización, para acceder a una pensión completa en España son necesarios treinta y cinco años y en la mayoría de los países son cuarenta. Pero en el otro extremo, en España no cobras pensión con menos de quince años, mientras que en otros países con cinco ya la cobras. En realidad esto es una cuestión bastante de gusto. Mi opinión es que alargaría lo más posible el periodo necesario para tener derecho a una pensión completa, porque eso desincentiva las jubilaciones anticipadas. Pero no hay un criterio bien definido.

El señor **PRESIDENTE**: ¿Don Emilio va a intervenir? (**Pausa.**) Termine de hablar por teléfono, tranquilo. Estará hablando con alguien importante.

Por el Grupo Parlamentario Vasco don Emilio Olabarría.

El señor **OLABARRÍA MUÑOZ**: Muchas gracias, señor presidente, por su amabilidad. No era importante y me ha hecho un favor realmente obligándome a interrumpir la llamada. (**Risas.**)

El señor **PRESIDENTE**: Me alegro.

El señor **OLABARRÍA MUÑOZ**: Señor Zubiri, muchas gracias por sus explicaciones tan abrumadoramente claras. Padezco la misma dolencia que el señor Zubiri, porque hemos venido en el mismo avión. También hemos tenido que madrugar y espero que esto no perturbe nuestra capacidad de entendimiento de lo que ha dicho. Nos parece muy interesante y llamativa sobre todo, porque sus previsiones a los presupuestos de su exposición de alguna forma relativizan mucho, cuando no niegan, los paradigmas del Pacto de Toledo. El primero que se negoció casi justificaba este solo, como se comentó por los glosadores del Pacto de Toledo la separación de fuentes de financiación, de forma y manera

que las pensiones del sistema contributivo se financiarían exclusivamente con cotizaciones y todos los demás aspectos que formaban parte del sistema público de Seguridad Social en aquel momento se financiarían con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Usted parece invocar el sistema contrario. El sistema de que no son las cotizaciones, sino los presupuestos ordinarios los que deben servir de fuente fundamental o, por lo menos, complementaria. Tampoco he entendiendo muy bien hasta qué punto puede haber un sistema de equilibrio o de complementación entre cotizaciones sociales y sistema impositivo ordinario. Me gustaría que concretara más esta cuestión, que es particularmente delicada, porque en los debates originales sobre esta cuestión en la ciudad de Toledo —que es la que imprime el nombre o denominación a este pacto— se daba como un valor entendido que nadie refutó. Yo sí tenía algunas dudas sobre que fueran las cotizaciones las llamadas a financiar exclusivamente, porque supone lo que usted ha dicho con mucha lucidez, traspasar a los trabajadores el coste del nivel de protección social del sistema público. Desde esta perspectiva, lo llamativo de lo que usted invoca es que el sistema o el régimen contributivo de la Seguridad Social ha generado grandes superávits en los últimos años, en los años de crecimiento económico. Vamos a ver qué es lo que ocurre ahora, en una situación de recesión económica. Usted sabe que mediante mecanismos de contabilidad pública dudosos —vamos a dejar aquí la expresión— se han cubierto con los superávits del régimen contributivo de la Seguridad Social los déficits del régimen presupuestario ordinario; hasta ese punto. Yo no sé si esa vulnerabilidad que usted aplica al sistema de cotizaciones, como elemento fundamental para no financiar solo ellas las pensiones del futuro, también se podría aplicar al sistema impositivo con carácter general o si el sistema impositivo general no es tan vulnerable a los efectos de situaciones de recesión económica —incluso más, se podría decir, a tenor de lo visto en los últimos tiempos— como el sistema de cotizaciones como fuente. Es una reflexión que me parece muy pertinente, por su sinceridad, un tanto abrupta porque nos llama mucho la atención, ya que aquí nadie ha discutido nunca sobre la pertinencia de lo que se llamó diferenciación o separación de fuentes de financiación, en concreto de las pensiones de naturaleza contributiva.

Ha hablado S.S. de la irrelevancia del Fondo de Reserva, que es otro de los paradigmas del Pacto de Toledo, irrelevancia en términos cuantitativos; yo lo he entendido muy bien: el 5 por ciento del producto interior bruto. Ha comentado que llegar del 5 por ciento al 40 por ciento del producto interior bruto obliga a la creación de un impuesto especial. ¿Qué naturaleza tendría este impuesto? El principio de legalidad tributaria, que consagra la Constitución, obligaría a reformar la Ley General Tributaria y crear una figura impositiva nueva, pero esto es algo novedoso y que no ha sido comentado por ningún compareciente en esta Comisión. No sé si necesariamente se tendría que recurrir a la creación de un impuesto,

de un tributo *ex novo*. ¿Cuál sería la naturaleza de este tributo, es decir, sobre qué tipo de rendimientos gravitaría esa acción de carácter fiscal o parafiscal? No he entendido muy bien cuál sería la naturaleza de este tributo para dar un salto cuantitativo de la relevancia del 5 al 40 por ciento para la generación de un pacto de reserva, que entonces sí tendría la virtualidad de generar estas funciones anticiclo para las que este Fondo de Reserva, que en este momento todavía goza de buena salud, fue creado. También nos ha llamado la atención esa reflexión un tanto heterodoxa, pero no injustificada, en absoluto, porque es una cosa que nunca ha sido discutida entre los que hemos formado parte desde el origen del Pacto de Toledo.

En cuanto a la edad de jubilación, ya sabe usted que hay una previsión en el Pacto de Toledo respecto a la necesidad de flexibilizar la edad de jubilación, tanto su anticipación como su postergación. Usted ha hecho una reflexión muy crítica sobre las anticipaciones de las jubilaciones, todavía tan abundantes y que siguen abundando. Uno de los efectos perversos, en mi opinión, de esta situación de crisis económica, de los ERE, de los problemas que afectan a la competitividad de nuestras empresas, es que se sigue recurriendo con mucha más frecuencia de lo deseable a la anticipación de la jubilación mediante la aplicación de coeficientes reductores, instrumento que ha mantenido la Ley 40/2007, la última reforma de la Ley General de la Seguridad Social, si se le puede llamar a esta ley una reforma de la Ley General de la Seguridad Social. Podríamos dejar la expresión en una minirreforma de la Ley General de la Seguridad Social. ¿El atraso a la edad de 67 ó 68 años lo ha formulado como una propuesta poco menos que necesaria para garantizar la viabilidad del sistema o sería una cuestión discutible, particularmente en el ámbito de la negociación colectiva laboral? Sería una cuestión a ubicar dentro de lo que se denomina contenido normativo de los convenios colectivos.

Por último, señor presidente, y por no agotar la intervención, porque son muchas las cuestiones suscitadas de un interés y de un nivel intelectual notable por su parte, señor Zubiri, deseo indicarle que en relación a los planes complementarios de pensiones, usted conoce el contenido esencial del artículo 41 de la Constitución, que establece que un régimen público atenderá a todas las situaciones de necesidad. Es lo que se ha venido a denominar un sistema de Seguridad Social público y de carácter universal, que protegerá de forma suficiente todas las situaciones de necesidad, dando carácter complementario y voluntario al sistema privado de pensiones, que tiene fórmulas de articulación diversas: fondos de pensiones, entidades de previsión social voluntaria, etcétera. Constitucionalmente la obligatoriedad no se puede imponer. En cuanto a la voluntariedad, no sé si usted ha especulado sobre qué posibilidades hay y si sería el mejor recurso para obtener esta generalización de sistemas complementarios, ubicándolos como parte del contenido normativo obligatorio de los convenios colectivos. Son

reflexiones un tanto heterodoxas con relación a valores entendidos pacíficamente por parte de esta Comisión de seguimiento y de los postulados del Pacto de Toledo, que muy enfáticamente se signaron en su día.

Usted nos plantea otras cuestiones, no sin un cierto atisbo de preocupación, indicando que si mantenemos la vinculación inevitable o necesaria entre cotizaciones y futuro del sistema pueden existir problemas. Si la crisis es coyuntural y dentro de uno o dos años podemos hablar de una recuperación que previsiblemente será creciente —aunque es muy difícil especular a corto y medio plazo, porque los ciclos económicos han adquirido unas características un tanto herméticas y una rapidez vertiginosa—, no sé hasta qué punto se puede hablar de vulnerabilidad del sistema de cotizaciones como fundamento troncal de la financiación de las pensiones del futuro y de no vulnerabilidad del sistema impositivo ordinario, que está sujeto a los mismos avatares o quizá es más frágil y más débil respecto de los avatares de la crisis económica. ¿Cómo se podrían coordinar o equilibrar ambos sistemas para financiar un sistema de pensiones en donde lo que usted propone es particularmente novedoso en este ámbito?

Señor Zubiri, le estoy muy agradecido por la lucidez de su explicación, a pesar de los problemas orgánicos que a ambos nos afectan en este momento.

El señor **PRESIDENTE**: Profesor.

El señor **CATEDRÁTICO DE HACIENDA PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO** (Zubiri Oria): Sobre la cuestión de las cotizaciones para financiar las pensiones es cierto que, probablemente, en el momento en el que se firmó el Pacto de Toledo las cotizaciones eran suficientes para financiar las pensiones, incluso para dar un excedente en un momento bueno. Pero el problema no es si hasta ahora han sido suficientes, que lo han sido; el problema es si van a serlo en el futuro. En el futuro hay un cambio de tendencia que dice que la población va a envejecer. Predecir en economía es más difícil que predecir el tiempo; como es a largo plazo si te has equivocado nadie te llama diciéndote que dijiste que hacía sol y después ha llovido, pero existe un amplio consenso en la idea de que en el futuro la renta per cápita va a aumentar. Todo el mundo presupone que la renta real per cápita va a aumentar; que la población ocupada va a disminuir; y que la población mayor de 65 años va a aumentar. Si ponemos todo eso junto significa que a pesar de que la renta aumente —en términos per cápita, no digamos ya en absolutos—, la parte de la renta que van a tener los salarios será menor. Si financiamos las pensiones con una parte decreciente de la renta puede haber problemas. Si se crea muchísimo empleo no pasará nada, pero es razonable pensar que sí puede pasar. Esta es una cuestión que tiene que responder cada uno conceptualmente; no tiene una respuesta. Lo que sí tiene una respuesta es decir que lo que ha sucedido en el pasado con las cotizaciones y las pensiones no explica lo que va a pasar en el

futuro. En el pasado han sido suficientes, pero en el futuro pueden no serlo porque se está reduciendo la base; y la base de los impuestos generales no se va a reducir. Hay que diferenciar la crisis de la tendencia. Si los ingresos generales también se ven afectados en una crisis, igual que las cotizaciones —aparte de que está la cuestión de si se puede o no emitir deuda—, no es menos cierto que a largo plazo tendremos el problema de que los ingresos generales no se verán debilitados porque la renta per cápita aumenta, pero las cotizaciones sí. Esa es la justificación de utilizar otros ingresos, que el envejecimiento va a afectar a las cotizaciones pero no a los otros ingresos. ¿Es legítimo o no utilizar cotizaciones para financiar las pensiones? Esa es la única cuestión y tiene una respuesta. Mi opinión es que no, pero puede haber quien piense que sí. Quien crea que sí, debe saber que o aumentan mucho los tipos, o no se van a poder pagar las pensiones. Esa es la lección. ¿Qué diferencia hay entre aumentar los tipos de las cotizaciones o aumentar otros impuestos? Fundamentalmente la diferencia está en los efectos económicos y en la distribución de la carga. A mí me parece que es más razonable distribuir la carga entre capital y trabajo, que tiene menos efectos económicos, que concentrar todo en las rentas del trabajo. Es una cuestión subjetiva.

Por otro lado, no es necesario crear un nuevo impuesto. Por ejemplo, se podría poner un recargo en el IRPF. La única idea sería aportar los ingresos necesarios, con el impuesto que fuera necesario. En Francia se ha optado por crear un nuevo impuesto. ¿Por qué? El impuesto francés grava más los rendimientos de capital que los rendimientos de trabajo. Grava los rendimientos del capital al 8,5 por ciento y los del trabajo al 7 por ciento. Pero no tiene por qué ser así. Tampoco estoy dando un plan específico sino un conjunto de ideas generales. El Fondo de Reserva es irrelevante en términos de cantidad y va a tener poca eficacia, si llega, porque lo mismo en un par de años ya se lo han gastado. No debe transmitir seguridad a nadie porque no tiene cuantía suficiente para garantizar nada en el futuro.

En cuanto a la edad de jubilación, nuevamente estamos ante una cuestión de elección. A mí no me parece razonable que todos los aumentos de vida se dediquen al ocio cuando lo pagan los otros. Si lo pagara cada uno, allá él. Se puede seguir manteniendo la edad de jubilación a los 65 años sin ningún problema, hay mecanismos para ello. Puedes mantener la edad de jubilación a los 65 años y ajustar las pensiones por el envejecimiento de la población, de tal forma que quien llegue a los 67 años se ahorra el coste del envejecimiento. No tiene por qué hacerse así, hay muchos mecanismos. En economía siempre hay que mirar de forma global, por encima, hay que ver cosas que aparentemente son diferentes pero que acaban siendo iguales. Hay muchas formas de lograr esto.

Respecto a las complementarias, pueden no ser obligatorias. La Constitución dice que hay que favorecer las complementarias, pero no creo que en ningún sitio se diga que se tiene que permitir deducir en el IRPF. La pregunta

es: ¿Por qué se permite deducir en el IRPF, cuando realmente la sociedad no va a sacar nada de eso?

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo de Izquierda Unida tiene la palabra don Gaspar Llamazares.

El señor **LLAMAZARES TRIGO**: Quiero agradecer la comparecencia del señor Zubiri. No la hemos pedido nosotros, pero en este caso como si la hubiéramos pedido porque prácticamente estamos de acuerdo con toda su reflexión.

En primer lugar, es una reflexión realista que acaba con muchas falacias que existen en torno a nuestro sistema de pensiones. Yo destacaré que el sistema público es sostenible. Siempre que hay debate sobre el Pacto de Toledo, tanto en momentos de crecimiento como de crisis, surge de nuevo la idea —no solamente desde determinados ámbitos ideológicos, sino incluso desde ámbitos llamados profesionales— de que nuestro sistema de pensiones públicas es insostenible e inviable. No es así, creo que se han dado datos e información de que ese sistema es sostenible. Lo que no se dice en estas reflexiones es que el sistema privado o de capitalización no es viable ni sostenible y por tanto no es alternativo al sistema público. En nuestra opinión, eso ha sido evidente en la intervención y coincidimos. Coincidimos en que este sistema privado ni siquiera es complementario. No es un sistema complementario de pensiones, si acaso será un sistema de incentivos, de inversión de determinados tramos de renta, pero no es la complementariedad que se supone sobre política de pensiones, es un tipo de inversión que alguno debería hacerse mirar porque no parece que tenga tampoco demasiadas garantías.

Destacamos estas cuestiones respecto a la sostenibilidad del sistema público y a que el sistema privado de pensiones no es alternativa. Destacamos también una posición no dogmática en la interpretación de la separación de fuentes, es decir, la separación de fuentes no puede ser el argumento para que el Estado no se responsabilice de una política esencial de bienestar como es la política de pensiones. El Estado tiene una responsabilidad y esa responsabilidad debe significar un compromiso de inversión, un compromiso público, un compromiso de financiación que se puede establecer, como se ha planteado aquí, a través de impuestos. Existe margen suficiente para ese compromiso del Estado y para garantizar la sostenibilidad del sistema público. Con eso estamos totalmente de acuerdo.

Quiero referirme a algunas cuestiones en relación con la proyección. Parece evidente que va a haber un incremento de la esperanza de vida, aunque, desde mi punto de vista como salubrista, no tan rápido como el habido durante los años anteriores, no a ese ritmo; probablemente ahí hay un límite biológico. En segundo lugar, va a haber un incremento de renta, aunque tengo dudas de si la renta se va a distribuir igual que se distribuye ahora, es decir, en detrimento de los salarios y en favor de las

rentas del capital. En todo caso, esa es una opción política. Podría haber una evolución en la que los salarios recuperasen una parte de lo perdido frente a las rentas del capital, lo que podría significar también un mayor margen de maniobra.

Otra cuestión que me llama la atención en estas proyecciones es la relativa a la inmigración. Nadie contaba con un incremento del empleo tan importante en nuestro país a través de la inmigración y de la incorporación de la mujer al trabajo. Pues bien, se ha producido más allá de las proyecciones que existían, por ejemplo, en los estudios de la propia Moncloa. Tampoco se valora en este tipo de proyecciones, o se hace, en mi opinión, de forma muy relativa, la productividad. Todo apunta a que no solamente aumentará la renta, sino también la productividad, y puede haber una distribución diferente en materia de salarios y beneficios. En mi opinión, existe mucha más viabilidad y margen del que se nos presenta en cada uno de estos debates.

Estamos satisfechos de la comparecencia. Nos parecen más discutibles otras cuestiones relativas al número de años de cotización. Tendremos que discutir si esa es la alternativa. Lo veremos en el marco de la Comisión vinculado a otras cosas, no solo como un mecanismo de sostenibilidad del sistema de manera endogámica, sino en relación con la vinculación entre esperanza de vida y el año en que se produzca la jubilación, con jubilaciones anticipadas, etcétera. Es un tema que tendremos que discutir y sobre el cual las informaciones que nos han dado resultan del mayor interés.

Por último, hay que acabar con un cierto ilusionismo que es legítimo, pero que hay bajar a tierra, que es el del Fondo de Reserva. El Fondo de Reserva es lo que es y no se puede plantear que sea la principal garantía para futuro de las pensiones. La principal garantía para el futuro de las pensiones es una voluntad política y pública que dé cobertura y se comprometa con las pensiones públicas. Esa es la cuestión fundamental.

Se ha hablado del sistema de transición hacia un sistema de capitalización. A mí me gustaría conocer cuál ha sido el coste de gestión en relación con el coste de gestión público. El coste de gestión público debe ser cinco o seis veces inferior al coste de gestión que se ha producido en estos procesos de transición, por ejemplo, en el chileno. Me gustaría conocer cuál es la expectativa en esa materia, en relación con el coste de gestión de esa transición hacia sistemas de capitalización en pensiones.

Termino agradeciendo la comparecencia y señalando que es del mayor interés —sobre todo teniendo en cuenta lo que se nos viene de encima— porque plantea convicciones sobre la sostenibilidad del sistema público; superación de falacias con relación al carácter alternativo del sistema de pensiones privado y apunta algunas líneas por las cuales se puede o no reformar nuestro sistema público en concreto. Quiero agradecer especialmente las reflexiones y la comparecencia.

El señor **PRESIDENTE**: Señor profesor.

El señor **CATEDRÁTICO DE HACIENDA PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO** (Zubiri Oria): Como he dicho antes, he visto pocos temas en los que haya habido una discusión pública tan sesgada como en esta. Uno puede imaginarse las razones pero, a falta de pruebas, mejor callárselas; en cualquier caso, lo que he expuesto son realmente las alternativas que hay. El sistema público solamente corre riesgo si nos empeñamos en financiarlo con cotizaciones cuando no hay ninguna razón que lo justifique.

Respecto a lo que se me ha preguntado sobre la evolución de la población y la participación de las rentas del trabajo, tengo que decir que el primero que no cree demasiado en las predicciones soy yo. A nadie en su sano juicio se le ocurriría pensar qué habría pasado si alguien en 1950 hubiera hecho una predicción sobre lo que pasa hoy día. La probabilidad de haber acertado habría estado entre cero y épsilon, épsilon tendiendo a cero. Pues bien, esto es lo mismo que están haciendo hoy día hablando del año 2050 como quien habla de pasado mañana, y los primeros que acostumbran a hablar del futuro como si fuera ayer son los demógrafos, cuando son los primeros que se equivocan en casi todas sus estimaciones. A los demógrafos entre censos se les pueden perder entre 800.000 y 1.000.000 de habitantes sin ningún problema, a pesar de que ellos tratan de decirnos que la demografía es una ciencia exacta.

Yo tengo aquí algunas estimaciones de la población de España que han sido utilizadas en estudios de pensiones. Las cifras que están en rojo son las que se utilizaron en lo que podríamos llamar la primera generación de estudios, que fueron los que se realizaron en torno al año 2000; las verdes son las que se utilizan ahora. Vemos que hace diez años o, incluso menos, en algunos casos hace cinco años, todo el mundo vaticinaba que en España la población en 2050 iba a ser de 30 a 35 millones de habitantes. ¡Oh, milagro! Ahora va a ser de 45 ó 55, y eso que la demografía es una ciencia exacta. Si miramos lo que se está haciendo ahora, vemos que pone UE, que son las cifras de población que ha utilizado la Unión Europea en la estimación que hemos visto antes; las cifras de la ONU, que son las que tiene la ONU como estimaciones de población, y luego hay dos cifras del INE. En una pone: INE 2, que son las cifras de población que estima el INE según las cifras de inmigrantes que, entre comillas, le ha obligado a poner la Unión Europea, e INE 1 son las que ellos estiman. El resultado es que las cifras pueden estar entre 43 y 53 en el año 2050, o entre 45 y 58.

Esto es lo que pasa si hablamos de la demografía, pero cuando llegamos a los modelos se puede ver que la gente con toda la tranquilidad del mundo dice que entre los años 2020 y 2030 el crecimiento real del PIB va a ser del 1,2, lo cual no estaría mal si no fuera por el hecho de que tú cambias un poco esas cifras y, como se componen durante cincuenta años, las estimaciones cambian mucho. Y lo más importante es que toda la gente que

defiende los modelos económicos razonablemente cuando llega el momento de predecir pensiones supone que la tasa de natalidad es exógena, que los mercados de trabajo no funcionan, etcétera. Como he dicho antes, ¿por qué se van a perder 4.500.000 empleos en España entre 2025 y 2050? ¿Por qué? ¿Cae la demanda? ¿Se ponen anuncios y nadie viene? ¿Bajan los marcianos? ¿Por qué? Estos modelos suponen todo, por eso ya cautamente han decidido dejar de llamarlos modelos de predicción y los llaman modelos de proyección, aunque da igual porque los siguen utilizando para lo mismo. No puedo estar más de acuerdo con que realmente no existe mucha certeza; lo que no creo es que pueda haber una recuperación razonable de las rentas del trabajo porque por mucho que aumente su productividad, es evidente que hay un envejecimiento sustantivo de la población. En consecuencia, lo más probable es que la participación de las rentas del trabajo en el PIB y, por tanto, la base de las cotizaciones, disminuya. Además de que es probable que disminuya se va a tener que atender a más pensionistas, con lo cual van a ser necesarios otros ingresos.

En cuanto a los costes de gestión, como mencioné antes, he de decir que son muy importantes. En España los costes de gestión vienen a ser más o menos un 2 por ciento anual, y a lo largo de la creación de un fondo pueden llegar hasta el 37 por ciento. En promedio y siendo cautos podemos poner el 20 por ciento. Por tanto, los costes de gestión de las pensiones pueden ser el 20 por ciento. Como decía anteriormente, cuando llega el momento de cobrar la pensión una persona tiene dos opciones: cobrarla en forma de capital —que le den todo el dinerito— o transformarla en una pensión. ¿Qué le pasa si lo cobra en forma de capital? Que si vive muchos años, los últimos años no tiene un duro. Si lo cobra en forma de pensión, tendrá dinero toda la vida. Consecuentemente, transformarlo de capital a renta vitalicia es como comprar un seguro de vivir mucho, y todo seguro tiene un precio. ¿Qué precio? Más o menos otro 20 por ciento. Es decir, una persona que ahorra le acaba dando un 40 por ciento de lo que ha ahorrado a los bancos en comisiones de gestión; no digamos ya si pretendiera negociar algún tipo de pensión de viudedad o de orfandad. Por tanto, los planes de pensiones —y esto es innegable— son, ni más ni menos, un gran negocio para las empresas gestoras, y además de ser un gran negocio, lo son sin ofertar nada. Aquí hay algunos hechos básicos sobre los planes de pensiones, que están desarrollados por un profesor del IESE al que no se puede acusar de socialismos ni de no creer demasiado en el capitalismo, y simplemente ha analizado la rentabilidad de los planes de pensiones comprobando que en los últimos diecisiete años ha sido inferior a la inversión de los bonos del Estado —y hay que darse cuenta de que esto es antes de que se cobre la comisión de transformarlo a renta vitalicia—: ninguno de los 170 planes que se analizaron con diecisiete años de historia; 3 de los 511 planes y 2 de los 1.597 planes con cinco años tuvieron una rentabilidad superior al índice de la Bolsa de Madrid; realmente

nunca baten a la Bolsa de Madrid; pero es que además ni siquiera baten a la inflación. En opinión del autor de este trabajo, el resultado se debe en buena medida a que las comisiones son muy elevadas. Yo creo que además se debe a que la Bolsa tiene estas cosas. Si miramos la rentabilidad promedio de los últimos años de los fondos de pensiones —aquí tenemos la rentabilidad en los últimos diecinueve, quince, diez, cinco años—, en los últimos diecinueve años la rentabilidad promedio ha sido el 5,29. Pero como la inflación promedio ha sido el 3,7, estos planes de pensiones tan buenos y tan rentables han producido una rentabilidad real del 2 por ciento, en promedio, que es menos que la deuda del Estado. A quince años prácticamente a la paz de Dios, y a diez años la rentabilidad real ha sido negativa, y a cinco años también. Por tanto, no solamente está la cuestión de las comisiones de gestión, es que la rentabilidad es baja y realmente quien se beneficia de los planes de pensiones privados son las gestoras.

El señor **PRESIDENTE**: Por el Grupo Parlamentario Socialista tiene la palabra don Josu Montalbán.

El señor **MONTALBÁN GOICOECHEA**: Lo primero que quiero hacer en nombre de mi grupo, que ha sido el que ha requerido su presencia en esta Comisión, es agradecerle el desarrollo de su exposición, y además el hecho de que hayamos contado con este texto previamente, lo que nos ha permitido en gran medida extraer unas conclusiones previas incluso a su intervención de esta mañana.

Creo que se han dicho ya demasiadas cosas y se le han formulado prácticamente la mayoría de las preguntas, pero me voy a detener en tres aspectos importantes. En principio me permito destacar una conclusión resumen muy sencilla y muy rudimentaria de su texto y de su intervención, que es su apuesta por el sistema público de pensiones, y dentro de ese sistema público de pensiones, su apuesta por el sistema de reparto frente a la capitalización, aunque haya que introducir algunas modificaciones. De hecho, continuamente aparece una coletilla en la documentación que usted nos ha pasado —por lo menos seis u ocho veces— donde figura que, en caso de necesidad se acepte financiarlo parcialmente con ingresos generales del Estado; eso figura cada vez que habla de la sostenibilidad del sistema o de cualquiera de las posibles prestaciones del sistema. En todo caso y aunque estemos en la Comisión del Pacto de Toledo, en la que es muy importante la palabra pacto y la consideración de consenso —que siempre se tiene en cuenta cuando hablamos de este tipo de asuntos tan trascendentales para la vida de las personas, y sobre todo en una época en la que somos más vulnerables—, conviene distinguir las posiciones de los diferentes grupos que estamos representados en esta Comisión. Se me ocurre pensar, primero, que esta sostenibilidad hay que entenderla, como mínimo, en los niveles actuales de cobertura y dignidad de las pensiones. Es evidente que hay una

sostenibilidad —desde luego no deseable por parte de mi grupo— que estaría basada en la disminución de las prestaciones y de las pensiones, e incluso tampoco sería muy deseable el aumento de las cotizaciones, que tendría otras consecuencias que tampoco serían buenas, no ya para el sistema, sino para la vida de las personas. Pero hay que entender el sistema de pensiones en estos momentos como uno de los pilares importantes del Estado del bienestar que se ha construido en España en los últimos veintitantos años, y por lo tanto cualquier fórmula que se emplee, aun haciendo el sistema sostenible, que rebajara las cuantías, los niveles de prestación, estaría devaluando el Estado del bienestar que hemos construido, y que aun siendo una seña, un emblema de la socialdemocracia en su momento, en Europa está siendo ya asumido y activado incluso por muchas fuerzas o sistemas liberales, porque ya es prácticamente un sistema europeo. Me parece que es muy importante en estos momentos tener en cuenta que la sostenibilidad no es solamente para que las personas cobren una pensión y tengan unas prestaciones, sino para que tengan unas prestaciones dignas y unas pensiones que les alcancen para vivir prácticamente igual que antes. En estos momentos cada vez que se habla de las pensiones en la opinión pública, en la calle, inmediatamente recurrimos al Pacto de Toledo, y nadie se posiciona en casi nada porque todo se tiene que resolver en el Pacto de Toledo: llegar a acuerdos, a consensos que en muchos casos se hacen a base de renunciadas de unos y de otros, pero conviene que se sepa claramente que el consenso no es un bien en sí mismo, sino que el bien es la forma de llegar al mismo, aunque antes hay posiciones muy diferentes.

Yo le haría tres preguntas que me parecen importantes después de su intervención. Lo primera es qué opinión le merece en general el Pacto de Toledo y su funcionamiento. Para un experto que tiene estudiada más o menos la evolución de la población española, sus características, las necesidades que tiene, ¿le parece el Pacto de Toledo de suma utilidad, de más utilidad, de menos utilidad? ¿Le parece que es algo intocable, que prácticamente no se debe tocar, o debe ser intervenido, por lo menos en este momento en que estamos en un periodo de revisión, y hasta qué punto? En una de las partes de la intervención que nos ha dado por escrito aparece, por ejemplo, que el que las pensiones deban financiarse exclusivamente con cotizaciones es un error importante de quienes firmaron este pacto; eso aparece textualmente, ¿de qué forma se puede resolver ese error? Yo considero que es muy sencillo de resolver, pero prefiero que nos lo diga usted. Por otra parte, teniendo en cuenta esa incursión que ha hecho de crítica a los demógrafos, quisiéramos saber si en esta Comisión tenemos que acogernos a una sola fuente de documentación, y a qué fuente de documentación tenemos que acogernos para que sea más creíble todo lo que salga de ella.

En cuanto a las pensiones privadas complementarias, contenidas en el Pacto de Toledo incluso como idóneas, posibles o buenas, me parece que eso no es óbice para

que se pueda plantear esta idoneidad, esta bondad de las pensiones complementarias siempre y cuando se tenga muy claro que se apuesta por un sistema público, y que lo que se va a reforzar es el sistema público. Como ha subrayado al principio de la intervención, a las capas más bajas o medias, cuando se llega a cobrar una prestación, la Seguridad Social les viene a cubrir más o menos el 95 por ciento de su último salario. Estas pensiones complementarias suponen que aquellos que tienen unos niveles salariales muy altos, unos niveles retributivos muy altos, cuando llega el momento en que se encuentran con una prestación con un tope por arriba, intentan mantener ese poder adquisitivo a través de estos planes complementarios. Aun no siendo necesarios para el mantenimiento del sistema, quizás sería muy importante que, diciendo claramente que lo que nos interesa es reforzar el sistema público, se asumiera también esa posibilidad a la que poder acogerse. De hecho creo que así debiera estar planteado.

Hay algo que me inquieta bastante, máxime en estos tiempos de crisis en los que estamos en estos momentos, en que todo el mundo habla de ella en las barras de los bares, en las reuniones de amigos, por todas partes. Parece que cada vez que se habla de la crisis lo primero que se plantea es que esta crisis va a llevar inevitablemente a que los parados, que van a ser cada vez más, no cobren; a que las prestaciones sociales no lleguen, y a quién pagará las pensiones, porque tampoco va a llegar para eso. Me parece que el contenido de su intervención —que hasta cierto punto creo que ha sido muy tranquilizadora en el sentido de que tenemos un sistema que, con las modificaciones pertinentes, es sostenible y bueno para la ciudadanía— habría que trasladarlo a la población, a los ciudadanos, por lo menos para que estén tranquilos, para que no sigan diciendo este tipo de cosas, para que sepan que el sistema tiene una salud que en todo caso puede renquear un poco, pero que con unos antibióticos o con cualquier remedio se puede solventar. La pregunta es si usted cree que el Pacto de Toledo ha tenido una buena información en la calle, de cara a los ciudadanos, no de cara a los expertos ni de cara al mundo político, que si hemos estado pergeñándolo lógicamente entenderemos o sabremos algo de él.

Reitero el agradecimiento y espero su contestación.

El señor **PRESIDENTE**: Tiene la palabra el señor Zubiri.

El señor **CATEDRÁTICO DE HACIENDA PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO** (Zubiri Oria): Sobre el Pacto de Toledo creo que la última pregunta responde a la primera. ¿El Pacto de Toledo ha sido bueno para la gente? La respuesta es no. ¿Por qué? Porque el Pacto de Toledo dice a la gente: el Pacto de Toledo garantiza las pensiones, pero cómprate unas complementarias. Si tu mañana vas a la calle y preguntas a la gente: ¿la Seguridad Social va a pagar tus pensiones? Estoy convencido de que la gran mayoría

va a decir que no. ¿Por qué? Porque el Pacto de Toledo no ha sabido transmitir que garantiza las pensiones públicas, y no ha sabido transmitirlo porque no las garantiza. Al establecer la igualdad entre pensiones y cotizaciones no las garantiza, y en ningún sitio dice que se garantizan las pensiones públicas a un nivel determinado. Se garantizan las pensiones públicas, ¿qué me estás diciendo? ¿Que garantizas dividir las cotizaciones que se recauden entre el número de pensionistas, que es lo que tu has dicho? ¿Que me garantizas una tasa de sustitución del 40 por ciento? En ningún momento el Pacto de Toledo dice: se garantiza que la gente va a tener una tasa de sustitución del alfa por ciento, y que además si esa tasa de sustitución no se pudiera financiar mediante cotizaciones, se financiaría mediante otros ingresos del Estado. Si fuera así, ya verías cómo la gente se tranquilizaría. El Pacto de Toledo lo que ha hecho en realidad ha sido sacar del debate político una cuestión esencial, como es el sistema de pensiones. ¿Por qué en España no se ha hecho nada sobre las pensiones, mientras que en otros países se ha hecho? Porque precisamente el Pacto de Toledo dice muy poco y va bien cuando las cosas van bien. Las previsiones del Pacto de Toledo han permitido crear un fondo de reserva, porque la economía ha ido bien, se ha creado empleo, etcétera, pero no va a ir bien cuando la economía vaya mal; es decir, cuando las cotizaciones sociales no den para pagar las pensiones el Pacto de Toledo no servirá para nada. No hay ninguna garantía. Creo que el Pacto de Toledo lo único que ha hecho ha sido apartar una cuestión del debate público. Y ahí hay para todos: bajemos las cotizaciones, que es bueno para los empresarios; financemos los planes complementarios, y mantengamos las pensiones públicas. Pero todo eso no es posible, porque mantener las pensiones públicas, ¿a qué nivel? ¿Al actual? Eso no lo dice. ¿Bajamos las cotizaciones? Las bajaremos si se puede. ¿Cuál es el objetivo primordial? ¿Bajar las cotizaciones o mantener las pensiones? El Pacto de Toledo no aclara nada de eso. Creo que no ha sido bueno en el sentido de que no ha servido ni para avanzar en el apuntalamiento del sistema de pensiones ni en la credibilidad de la gente hacia el sistema de pensiones.

Sobre la demografía creo que estas proyecciones tienen una utilidad, pero lo que es descabellado —y si repasáramos las que se han hecho veríamos que lo son mas— es sacar conclusiones definitivas en base a estas proyecciones; hay que hacer análisis de sensibilidad y mirarlas con tremenda cautela. Nadie en su sano juicio puede intentar dismantlar un sistema público de pensiones en base a estas proyecciones. Y si vemos lo que ha pasado, puedo traer aquí una recua de estudios hechos por doctos profesionales y profesores en los que se decía que había que capitalizar el 50 por ciento del sistema de pensiones —no sé por qué el 50 por ciento; debe de ser porque cuando no sabes cuánto poner, pones la mitad—; había quien decía que el sistema era insostenible y que había que poner una pensión mínima básica, como tienen en Irlanda o en el Reino Unido, y que la gente se pagara

el resto, porque el sistema era insostenible; hay incluso un estudio financiado por la Caixa que tiene una frase para enmarcar, en el que se dice más o menos que hay lenguas viperinas —esto no lo dice; lo digo yo— que indican que las instituciones financieras tienen interés en que se financien los planes privados porque así van a obtener más rendimientos. Pero esto no es verdad, porque si se gestionan planes privados de pensiones habrá que contratar a más gente. Eso lo tienen escrito. La última frase es literal: hay quien critica a las instituciones financieras porque dice que quieren defender los planes privados de pensiones por sus beneficios, pero esto no es verdad porque tendrán que contratar más gente. Todo eso está escrito. Yo lo único que digo es que hay que mirar estas proyecciones, hay que ser cautelosos, pero jamás se puede dismantlar un sistema público de pensiones en base a esto. Yo creo que las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística, con los rangos que hay, son las más razonables, no otras que se han utilizado en muchas estimaciones.

Por lo que se refiere a las complementarias es cuestión de gustos. Mi opinión es que si el sistema de la Seguridad Social piensa que a la gente de renta elevada no hay que sustituirle más que un determinado porcentaje, no veo por qué el que hace el IRPF tiene que decir lo contrario, y costarnos el 5 por ciento de la cuota. Las pensiones, parece que no, pero tienen un componente subjetivo muy elevado. Estoy seguro de que si ahora pregunto a los partidos si creen que el sistema público debe garantizar una tasa de sustitución como la actual, a lo mejor el pacto deja de ser pacto. A lo mejor hay quien dice que sí, a lo mejor hay quien dice que no, no lo sé. ¿Creen todos los que han firmado el Pacto de Toledo que el sistema público en el futuro debe sustituir, como objetivo, el 90 o el 95 por ciento de la última pensión? A lo mejor el pacto deja de serlo en ese mismo instante.

El señor **PRESIDENTE**: Con esta interrogante acabamos.

Muchísimas gracias, don Ignacio Zubiri. Ha sido una maravilla oírle, por lo menos para mí.

Se suspende la sesión durante cinco minutos. **(Pausa.)**

— **DEL SEÑOR CATEDRÁTICO DE HACIENDA PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DE ALCALÁ DE HENARES (LAGARES CALVO), PARA INFORMAR SOBRE TEMAS RELACIONADOS CON EL OBJETO DE LA COMISIÓN. POR ACUERDO DE LA COMISIÓN NO PERMANENTE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL PACTO DE TOLEDO. (Número de expediente 219/000208.)**

El señor **PRESIDENTE**: Señorías, continuamos con el punto 2º del orden del día: Comparecencia del profesor don Manuel Lagares Calvo, catedrático de Hacienda

Pública de la Universidad de Alcalá de Henares, para informar sobre temas relacionados con el objeto de la Comisión. Querido profesor, bienvenido, tiene usted la palabra.

El señor **CATEDRÁTICO DE HACIENDA PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DE ALCALÁ DE HENARES** (Lagares Calvo): Muchas gracias, señor presidente, señores diputados, por haberme convocado en mi condición de economista y catedrático de Hacienda Pública a esta Comisión del Pacto de Toledo. El ámbito de mi intervención se va a relacionar con las recomendaciones del Pacto de Toledo, especialmente con la forma de financiación, recomendaciones números 1, 2, 8 y 9; con la edad de jubilación, recomendación número 10, y con el sistema complementario, recomendación número 14. Finalmente haré alguna referencia a la forma de cobertura de los sistemas de financiación de la Seguridad Social. El punto de partida para mí es el reconocimiento de la validez actual del Pacto de Toledo. Me parece que el Pacto de Toledo fue un gran avance que permitió que una Seguridad Social en déficit anteriormente a su suscripción, pasara a ser una Seguridad Social mucho más extensa, mucho más adecuada, con prestaciones más importantes y además en superávit. Sin lugar a dudas, a eso ha colaborado también la coyuntura económica que se inicia en el periodo en que se suscribe el Pacto de Toledo, más o menos. No cabe duda de que el Pacto de Toledo ha sido un sistema adecuado y que probablemente pueda sostenerse en el futuro sin reformas excesivas. Ese va a ser el *leitmotiv* o el fundamento de mi intervención.

En primer término me voy a referir a la forma de financiación actual de la Seguridad Social y concretamente a las propuestas números 1, 2, 8 y 9 del Pacto de Toledo. En cuanto a la primera, separación y clarificación de fuentes de financiación, me parece que esta propuesta tiene su importancia y que ha permitido fundamentar las prestaciones de un modo bastante adecuado. Sin embargo, no sería yo un rotundo partidario de un mantenimiento esencial, absoluto y completo de la idea de separación de fuentes, porque me temo que el futuro va a condicionar mucho la posibilidad de este principio, por lo menos en su totalidad, pero en su esencia me parece un principio razonable que debería, en la medida de lo posible, intentar mantenerse; digo en la medida de lo posible.

En segundo lugar hay que referirse a la importancia de las cotizaciones sociales. En el ámbito europeo, Unión Europea a Quince (me voy a referir siempre a este concepto, porque ampliarlo a los Veintisiete introduce factores muy perturbadores respecto a los países nuevos que se han incorporado que tienen o han tenido sistemas económicos bien diferentes a los nuestros hasta ahora), tomando como objetivo la Unión Europea a Quince, que siempre fue la meta a la que aspirábamos a parecernos en el pasado, me parece que en España un 35,1 por ciento del total de sus ingresos públicos proceden de las coti-

zaciones sociales, mientras que en la Unión Europea las cotizaciones sociales solo significan el 30,9 por ciento del total de ingresos públicos. La diferencia del peso de las cotizaciones sociales en nuestro país es apreciable respecto a las cotizaciones sociales en los países de la Unión Europea a Quince. La situación de España en el año 2008, según las cifras de la contabilidad nacional del último trimestre de este año, recién publicadas, son que las cotizaciones sociales han representado 157.672 millones de euros, lo que representa, para que ustedes se hagan una idea de la magnitud de la que estoy hablando, un 34 por ciento más que la recaudación de todos los impuestos directos y un 65 por ciento más que la recaudación del IVA; me estoy refiriendo estrictamente al IVA, el impuesto sobre el valor añadido. Es decir, estamos ante unas cotizaciones sociales que tienen mucho peso en el total de ingresos, muy por encima del peso o apreciablemente por encima del peso que tienen en otros países y, en segundo término, ante unas cotizaciones sociales que son una fuente importantísima de recaudación, puesto que representan más que toda la imposición directa y representan mucho más que el impuesto sobre el valor añadido, que como ustedes bien conocen es una de las figuras más importantes de nuestro sistema tributario.

¿Cuáles son los problemas de las cotizaciones sociales? Me voy a referir a las cotizaciones sociales en cuanto al régimen general, pero las ideas son válidas para todas nuestras cotizaciones sociales. En primer lugar, hay unos problemas que se derivan de su propia estructura: el mayor peso de las cotizaciones sociales en nuestro país respecto a los países de la Unión Europea implica, inevitablemente, un mayor peso sobre el empleo de esas cotizaciones sociales en España que en otros países de la Unión, y, en segundo término, menor capacidad para competir en exportaciones, porque las cotizaciones sociales, como todos ustedes conocen, ni se devuelven ni están exentas en la exportación de mercancías.

Después hay otros problemas que están derivados del estilo impositivo, un tanto rudimentario, de las cotizaciones sociales. Permitan ustedes que un catedrático de Hacienda Pública, con algunos años ya de ejercicio en la profesión, no esté demasiado satisfecho con un impuesto —las cotizaciones sociales son, de hecho, un impuesto— que se estima sobre cuatro grupos esenciales de base de cotización, en realidad solo tres, con unos mínimos que van desde 1.016 euros mensuales hasta 728, pero los tres grupos son 1.016, 843 y 733 euros mensuales, y después un pequeño grupo de 728,10 euros mensuales, que casi se confunde con el tercero. Un sistema impositivo, un impuesto que tiene esa capacidad recaudatoria fundamentado en tres grupos de cotización o en tres bases de cotización a mí me parece un impuesto muy rudimentario. Es decir, como tal no me parece el mejor sistema posible. En segundo término, y esto me importa también subrayarlo, los cuatro grupos esenciales de tarifas están relacionados con categorías laborales, no con niveles de ingreso. Se dice: Los licenciados

pagarán el grupo primero, los ayudantes de producción el grupo equis... Es decir, es un impuesto con base tarifada y, además, no relacionado con los niveles de ingreso directamente sino a través de las categorías laborales. En consecuencia, creo que es un impuesto un tanto rudimentario. En segundo lugar, las tarifas. Las tarifas son altas. Las tarifas están en torno al 30 por ciento nominales, pero también al 30 por ciento efectivas. Si ustedes toman el volumen de cotizaciones sociales de este año 2008 en las cifras de la contabilidad nacional recientemente publicadas por el Instituto Nacional de Estadística se encuentran, como ya he dicho, con 157.162 millones de euros, mientras que la remuneración de los asalariados son 519.752 millones de euros. Eso da un tipo efectivo de gravamen del 30,34. Es un tipo alto. Para ser un impuesto —perdón por la expresión impuesto— que es complementario de otros impuestos que integran el conjunto del sistema impositivo español, una tarifa del 30 por ciento en el impuesto sobre la renta es una tarifa especialmente alta, cuando recae además sobre el empleo de mano de obra. Los efectos de ese impuesto están muy claros: tienen un impacto muy importante en el coste de la mano de obra, representan casi un tercio del coste de la mano de obra actualmente, y es un impuesto que no se devuelve a la exportación, con lo cual da una situación de inferioridad a las empresas españolas cuando tienen que competir en los mercados extranjeros.

En consecuencia, con respecto a las cotizaciones sociales, la Comisión del Pacto de Toledo tendría que pensar —en mi opinión y respetando siempre otras opiniones que pueden ser discrepantes, como acabo de escuchar hace unos minutos—, en primer lugar, en mantener el carácter contributivo de las prestaciones; en segundo lugar, se debería relajar parcialmente la independencia financiera y la separación de fuentes que se propugnaba en el Pacto de Toledo original, porque inevitablemente el futuro va a obligar a relajar esas condiciones y a que el Estado tenga que ayudar a sostener el sistema de Seguridad Social.

En cuanto a las bases de cotización, podría pensarse en la alternativa de un impuesto sobre nómina, pero anticipo mi opinión. No soy partidario de cambiar el sistema de cotizaciones sociales como tal, en su estructura y en su valoración total. Con esto me refiero a que no soy partidario de cambiar el sistema de cotizaciones por una imposición sobre nóminas. Bien está lo que funciona, aunque quizá ustedes tengan que introducir algunas reformas importantes en el sistema de cotizaciones sociales, pero manteniendo la idea de la cotización social. Habría que realizar un ajuste de las bases de cotización; habría que aproximarlas más a los ingresos reales, con un mayor número de grupos, y no relacionarlas con categorías laborales sino con niveles de ingresos sobre bases de cotización. En cuanto a tipos de cotización, me parece que la reducción de tipos que propugnaba el informe Delors va en la buena dirección. Por una parte, habría que pensar en una reducción de 2

ó 3 puntos en el tipo efectivo de las cotizaciones sociales. Y ¿cómo compensar eso? Evidentemente, con transferencias estatales, las cuales podrían financiarse a su vez con ahorro en gastos corrientes. Creo que hay una tarea importante que realizar en la economía de gastos corrientes en nuestro país, pero, insisto, gastos corrientes, no gastos de inversión. Y, por otra parte, con algún retoque en algún impuesto. No sé si en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, no me gustaría demasiado esa alternativa. Más bien me inclinaría por el impuesto sobre el valor añadido, que permite su exoneración a las exportaciones y que ayudaría notablemente a nuestras empresas a competir en los mercados exteriores. No tendría que hacerse mucho en el impuesto sobre el valor añadido. Según mis cálculos, si se redujera en 3 puntos las cotizaciones y se subiera en 2 puntos el IVA, el equilibrio podría lograrse, aunque, insisto, la primera línea debería ser intentar ahorrar algo en gastos corrientes y después tocar el impuesto sobre el valor añadido. Piensen ustedes que el impuesto sobre el valor añadido, en el conjunto de países de la Unión Europea a Quince, tiene un tipo medio del 20 por ciento. Me he molestado en calcular las sumas y divisiones y da el 20 por ciento para los quince países que integran la Unión. Nosotros tenemos el 16 por ciento. Un tipo del 18 por ciento no sería una cosa desafortunada dentro de la estructura de la imposición europea. Las consecuencias serían muy claras. En primer lugar, ajustaríamos más la estructura de ingresos públicos de nuestro país a la estructura de ingresos públicos de los países de la Unión Europea, es decir, convergeríamos con el grupo de países que nos interesa converger, los quince países del núcleo central de la Unión, mejoraría la contratación de mano de obra en nuestras empresas y mejorarían las exportaciones por la devolución correspondiente de las cotizaciones sociales a través del IVA. Esto no sería una solución demasiado radical pero sí añadiría algún cambio a la situación actual del Pacto de Toledo.

En cuanto a las prestaciones —me estoy refiriendo a la propuesta número 9; en esa propuesta número 9 del Pacto de Toledo original se hablaba de ajustar gradualmente el cálculo de las prestaciones—, su cálculo debería irse aproximando a toda la vida laboral. Sin embargo, en un plazo razonable de tiempo quizás tendríamos que pensar en periodos no de toda la vida laboral —40, 45, 50 años— sino mucho más cortos, de 20 ó 25 años. Esto propiciaría un ajuste de prestaciones y de cotizaciones que permitiría la vida futura del Pacto de Toledo y lo que ello representa para la Seguridad Social. En todo caso, debería mantenerse el poder adquisitivo de las prestaciones en todos los tramos. Con el poder adquisitivo de las prestaciones no debería jugarse en ningún caso. También deberían mejorarse gradualmente los mínimos de las prestaciones, porque hay prestaciones que están en situación muy precaria en los momentos actuales. Mejorar esas prestaciones tiene que ser un objetivo razonable para el futuro del sistema de Seguridad Social.

El segundo punto al que me quería referir en esta comparecencia es el de la edad ordinaria o legal de jubilación. Vaya por delante mi respeto a los demógrafos. Todos nos equivocamos. Los médicos, los economistas, los ingenieros, los físicos, los químicos, todos nos equivocamos en nuestras predicciones sobre el futuro. Un gran filósofo, Epicuro de Samos, decía 300 años antes de Cristo que el futuro no estaba en manos de los hombres, pero tampoco totalmente fuera de ellas. Quizás los demógrafos nos ayuden a aproximar ese futuro a nuestras manos. No lo dejarán totalmente en nuestras manos, porque ellos se equivocarán también, pero nos darán algunas pautas, algunas ideas que a lo mejor no son totalmente erróneas. Con el máximo respeto a esa profesión y a los análisis que hace nuestro Instituto Nacional de Estadística, me atrevo a moverme por alguna de las cifras que les voy a citar seguidamente.

El problema respecto a la edad ordinaria o legal de jubilación —65 años hoy— es bien conocido, no se lo voy a descubrir a ustedes que lo conocen muy bien: el aumento incesante de la esperanza de vida al nacer. En el año 1975 esa esperanza de vida, ya lo hemos visto antes, era de 73 años y medio; hoy, en el año 2008, se aproxima a los 82 años. Tomando el promedio de hombres, 81, y mujeres, 83, estaríamos en un entorno de 82 años de esperanza de vida. Ha habido un crecimiento muy fuerte de la esperanza de vida. ¿Qué podemos esperar para el futuro? Pues, hombre, no quiero decir que lleguemos a los 120 años que nos auguran actualmente los médicos para los próximos 30 ó 40 años, porque no creo en ello, pero sí creo que la población va a aumentar su esperanza de vida a un ritmo quizás no tan elevado como en el pasado, pero todavía suficiente. Creo que hay margen. La medicina nos está ayudando extraordinariamente y también lo están haciendo las condiciones de vida, el conocimiento de la dietética y de la forma de alimentación, por lo que al menos en los países desarrollados —y España se encuentra entre ellos claramente— la esperanza de vida va a seguir creciendo. En 1975, la vida pensionada de una persona era de aproximadamente ocho años y medio, es decir, se jubilaba con 65 años y, en promedio, fallecía a los 73, casi 74; en el año 2005, la vida pensionada ha subido a quince años, de acuerdo con la esperanza de vida al nacer. Si tenemos esto en cuenta, quizás tengamos que preocuparnos respecto a la edad de jubilación en los 65 años.

El cambio de la estructura de edades es también importante. De nuevo los demógrafos y las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística pueden equivocarse, pero a mí me ofrecen una base, un asidero, para pensar algo sobre el futuro. Si rompemos todos los asideros y no creemos en nada, no podremos formular ninguna hipótesis razonable sobre el futuro. Ateniéndonos a lo que nos dicen los expertos del Instituto Nacional de Estadística, los activos potenciales, es decir, la población comprendida entre los 18 y los 65 años de edad, que en 2010 era aproximadamente el 65 por ciento del total,

pasarán en 2050 al 53,6 por ciento del total en números redondos. Sin tomarse con rotundidad estas cifras, porque no la tienen, son proyecciones, son previsiones, sí parece cierto que vamos a tener un envejecimiento de nuestra población. Ese envejecimiento de nuestra población, unido a la esperanza de vida al nacer, conduce inevitablemente a que haya que pensar en aumentar la edad legal de jubilación, gradualmente, poco a poco, pero deberíamos llegar seguramente a los 70 años. ¿Qué ocurriría si llegáramos a los 70 años de vida laboral, en lugar de los 65 años que se establecen ahora? Pues que en el año 2010 tendríamos un 68,4 por ciento de población de activos potenciales y en el año 2050, un 58,8 por ciento. El cambio en los activos potenciales sería importante y positivo, y no negativo, como parece que puede llegar a ser si mantenemos la edad de jubilación en los 65 años actuales. Mi consideración iría, en consecuencia, a fundamentar ese cambio en la edad de jubilación.

Sistemas complementarios de pensiones. He quedado muy sorprendido al escuchar la intervención anterior respecto a los sistemas complementarios. A mí me da la impresión de que tendremos necesidad de ampliar el sistema público. El sistema público de pensiones en un futuro no podrá ser un sistema de mínimos, pero tampoco de máximos. No podemos pensar en un sistema público que comprenda a la mayor parte de nuestra población con un sistema de máximos, es decir, con una tasa de sustitución del cien por cien o del 95 por ciento. Tenemos que pensar en un sistema algo más modesto para el sistema público, si lo queremos hacer sostenible y si lo queremos hacer financiable. Que conste mi mayor respeto por el sistema público. No creo que el sistema público pueda cambiarse por nada, pero sí complementarse con algo, que es lo que preveía el Pacto de Toledo y que me parece absolutamente esencial para el futuro. En segundo término, no solo porque el sistema público no podrá estar próximo a los máximos, a la tasa de sustitución máxima, sino porque además España necesita ahorro a largo plazo. Se nos está olvidando totalmente que en nuestro país se necesita ahorrar más y a largo plazo. Uno de los problemas que hemos tenido en estos años anteriores ha sido nuestro déficit de ahorro, y ese déficit de ahorro ha llegado casi a ser del 10 por ciento del producto interior bruto. Pues bien, en el futuro nosotros deberíamos intentar corregir esa situación de desequilibrio, deberíamos fomentar el ahorro a largo plazo. La gente ahorra para objetivos concretos. En general, la gente ahorra para adquirir una vivienda —factor importante en la sociedad occidental, no solamente en la española— y la gente ahorra para garantizar su futuro el día que se despidan del trabajo por la jubilación. Si esos son los factores básicos a largo plazo del ahorro, deberíamos fomentar esos factores porque el ahorro a largo plazo viene bien a la economía española y además ayudaría a resolver el problema de un sistema algo próximo, algo menos absoluto de máximo de un sistema público, un sistema más próximo a valores medios o a valores más reducidos.

No restringir el sistema complementario sería la primera propuesta que yo les haría. Realizar dotaciones anuales amplias con límites que permitan constituir un fondo suficiente para una vida media de trabajo. ¿Cómo fijar la cifra en que se debe amparar un sistema complementario? Pues haciendo alguna proyección sobre el sistema público, pensando qué es lo que necesitamos complementar y pensando también en la vida media de un individuo normal que tenga que constituir el fondo para complementar esa pensión. Ese debería ser el límite y no otro.

En segundo lugar, deberemos darnos cuenta de que la exención de las dotaciones a los fondos complementarios de pensiones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas no son exenciones en el sentido técnico de la palabra, son meros diferimientos de la tributación. Después se tributa, cuando se cobra la pensión, cuando se cobra la prestación. Luego no estamos regalando el impuesto sobre la renta de las personas físicas; estamos difiriendo el impuesto para constituir un pequeño incentivo que lleve a la gente a ahorrar algo más y a preocuparse de su futuro. No me parece que ese principio sea negativo, sea perturbador de nuestra sociedad; por el contrario, me parece que es un principio muy razonable que puede ayudar a resolver los problemas de financiación y de organización de un Estado de bienestar en un futuro de nuestro país. Por supuesto, eso debería llevar a una regulación quizá más adecuada de las disposiciones de los fondos tanto para situaciones de enfermedad como de desempleo, de la disponibilidad de los fondos en esa situación.

Una tercera recomendación respecto a los sistemas complementarios debería ser tratar con justicia el sistema complementario. El sistema complementario no es ningún regalo, no tiene ningún regalo fiscal; simplemente tiene un diferimiento de la tributación. Por otra parte, me parece adecuado que la tributación de las aportaciones sea como retribución del trabajo, pero no me parece adecuado que la renta o los rendimientos acumulados por los fondos de pensiones distintos de las aportaciones tributen también como rendimiento de trabajo porque no lo son; son rendimientos de capital mobiliario, y si en el impuesto sobre la renta de las personas físicas estamos tratando el rendimiento de capital mobiliario de una determinada manera —me van a permitir que no sea crítico en estos momentos con esa manera de tratarlo porque no corresponde a este caso, aunque sí lo soy como presidente antiguo de la Comisión de reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas—, con un determinado tipo de gravamen, concretamente con el 18, frente al 24 con el que comienza la escala de tributación de los rendimientos del trabajo, no me parece adecuado que los rendimientos acumulados por las dotaciones, es decir, los intereses y dividendos acumulados por las dotaciones en el fondo de pensiones tributen como rendimientos de trabajo sino como rendimientos de lo que son, rendimientos de capital mobiliario. Por tanto, eso podría ser también importante. Y,

desde luego, me parece fundamental dar un impulso importante a los planes de empleo. Las empresas deben habituarse, no solo para los altos ejecutivos sino para la totalidad de su plantilla, a pensar en el futuro de esa plantilla, a tener una forma de conseguir que esa plantilla esté fidelizada y se mantenga estable en la empresa. Pensando en eso también deberían fomentarse los planes de empleo por parte de las empresas porque constituirían una forma de salario diferido muy importante para la economía de nuestro país.

¿Qué otros aspectos se me ocurre que deberían tenerse en cuenta en la reformulación de los pactos de Toledo? El mantenimiento del poder adquisitivo —ya he hablado de él— me parece fundamental y estoy absolutamente de acuerdo con ello. En cuanto a pensiones de viudedad —he escuchado que en alguna intervención se han referido a este tema—, bien cierto es que han cambiado las circunstancias de las personas y que la mayor parte de las uniones de hoy funcionan sobre la base de que los dos cónyuges trabajan. No es la situación antigua en la que el hombre trabajaba y la mujer permanecía en casa. Por tanto, si los dos cónyuges trabajan quizá habría que modular la cuantía de la pensión de viudedad teniendo en cuenta el ingreso que le queda al otro cónyuge. En todo caso, me parece también muy importante que no se olviden las deseconomías de escala cuando fallece un cónyuge. Es decir, tenemos economías de escala en el matrimonio, por supuesto que sí, pero cuando fallece uno se producen deseconomías de escala y entonces no vale partir la pensión por la mitad; a mí eso no me parece adecuado. Quizá la idea de un 66 por ciento o de dos tercios para la pensión del cónyuge que lo necesite sería un criterio adecuado para reformar las prestaciones por viudedad.

¿Debería el Pacto de Toledo reformular el sistema de pensiones sobre la base de la capitalización? Rotundamente no. Me parece que el sistema funciona bien como está y que el sistema de cotizaciones —con adecuados cambios en su naturaleza y en su estructura— puede dar de sí bastante; que habría también que tomar en consideración el complemento del Estado, es decir una financiación adicional por parte del Estado, que me parece que va a ser necesaria, y que los planes de pensiones complementarios sí tienen que ser de capitalización, pero que el plan que garantiza una pensión segura para todos los trabajadores no debería estar sometido a los riesgos de la capitalización, riesgos de capitalización que tenemos ahora muy vistos, con los cambios brutales de las cotizaciones en los mercados de valores. Creo que la capitalización está bien para los planes complementarios pero no para el sistema público de pensiones, que debería seguir siendo de reparto con el apoyo y la ayuda del Estado para mantener las prestaciones del sistema de bienestar.

No quiero insistirles más por lo avanzado de la hora, sino agradecerles de nuevo su atención y la deferencia que han tenido conmigo para convocarme esta mañana aquí. Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE:** Por el Grupo Parlamentario Popular tiene la palabra el señor Azpiroz.

El señor **AZPIROZ VILLAR:** Bienvenido, señor Lagares, muchas gracias por su presencia y por su intervención en la cual nuestro grupo parlamentario ha estado especialmente interesado y creo que toda la Cámara y esta Comisión también lo está a la hora de escuchar las propuestas y los razonamientos que nos ha hecho. No obstante, quiero empezar como lo ha hecho usted, mostrando nuestro reconocimiento y valoración positiva de lo que ha implicado el Pacto de Toledo como tal y, además, recordando que el Pacto de Toledo no nace porque sí, sino que nace en una situación concreta en la cual la sostenibilidad del sistema estaba en cuestión en el día a día. No era una teoría proyectable a no sé cuántos años vista, sino que la realidad cotidiana era la dificultad o imposibilidad de afrontar los pagos que el sistema demanda en favor de sus pensionistas y de las personas que cobran las diversas prestaciones. Nosotros como grupo parlamentario hemos estado siempre atentos al pacto, lo hemos apoyado, hemos intentado llegar a acuerdos, lo hemos conseguido y creo que hemos hecho una contribución positiva a nuestra sociedad, sin perjuicio de que, obviamente —y el propio pacto así lo establecía—, cada cinco años haya que renovarlo y haya que analizar y estudiar las posibles modificaciones que le doten de mayor proyección, viabilidad, justicia y sostenibilidad. Vaya eso por delante.

No puedo sustraerme sin embargo, en un día en el que hemos hecho prospecciones futuribles a largo plazo, a la realidad concreta en la cual nos ubicamos hoy. Tampoco quiero quedarme ahí, porque lógicamente sería una distorsión del análisis y de la valoración que debemos hacer de estas cuestiones, pero lo cierto es que nos encontramos en una situación de crisis: prácticamente 4 millones de parados ya, 18.050.000 afiliados a finales de marzo, que son los datos más recientes como es natural, y una situación en la cual el déficit público es creciente. Se ha hablado del 8 por ciento, otras voces hablan del 10, del 12. No sé si se acometerá o no la reforma de las prestaciones por desempleo que se ha anunciado o que al menos se va a plantear, pudiendo llegar hasta un máximo de tres años de percepción de la prestación por la persona parada, lo que implica obviamente unos gastos importantes. Creo recordar que el presupuesto del Estado de este año dota con 19.000 millones la partida de desempleo, cuando ya estamos prácticamente, con los datos de enero, febrero y marzo de este año, en el interanual, en 30.000 millones de euros como exigencia para cubrir las obligaciones legales a que tiene que acudir el Gobierno para cumplir con el debido pago a los parados. Desde esa perspectiva, la situación es preocupante: destrucción de empleo, crecimiento del déficit público y pérdida de afiliación en el sistema de la Seguridad Social. Tenemos nuestra crisis concreta y una crisis de difícil perfil con carácter general, mundial, de carácter financiero y se está actuando en una

determinada dirección que yo quiero someter a su criterio, porque me parece que no es la más idónea y lo digo con toda la franqueza del mundo.

Tenemos unas reformas o unas medidas de impulso a la contratación y a la reactivación del mercado laboral que me anticipo a decir que, según mi criterio, penden en buena medida del propio sistema financiero de la Seguridad Social y no son hijas de lo que deberían ser, que es la imposición general del Estado. Por lo tanto, en este momento estamos viendo como se modifican las prestaciones de desempleo en el caso de un ERE —en noventa o ciento veinte días, según haya extinción de contrato o no—, estamos viendo que hay aplazamientos de la deuda de la Seguridad Social en unas condiciones favorables, estamos viendo que hay bonificaciones a la contratación, incluso selectivamente, en mi opinión, equivocadas o a lo mejor el equivocado soy yo, pero que ahora se establezca que hay una posibilidad de bonificación hasta tres años en un trabajador contratado indefinidamente que esté en el desempleo y tenga prestación significa que todos los que ya no tienen prestación los vamos a marginar en la exclusión social o que todos los jóvenes que quieran actuar y meterse en el mercado laboral lo van a tener realmente difícil. Me parece que esta es una dirección equivocada que está poniendo el peso en la financiación del sistema de la Seguridad Social cuando esta mañana se ha hablado de la conveniencia de que con la tributación del Estado se mejore y se dote de mayor solvencia al propio sistema. En este sentido, ni tan siquiera estamos cumpliendo con lo que prevé la recomendación, entre otras, pero particularmente la primera del Pacto de Toledo. Hay una cifra aproximada —no es exacta— en torno a los 4.000 millones de euros que el Estado no está transfiriendo a la Seguridad Social en concepto de pago de complementos a mínimos. Hace unos momentos el profesor Lagares hacía una apelación a la necesidad por equidad y justicia social de que se continúen incrementando las pensiones mínimas. No pondré en cuestión esto ni algunas de las medidas a las que me he referido antes, sino cómo se articulan, cómo se financian y cómo se hacen, lo que hago en este momento. Si vamos a continuar subiendo las pensiones mínimas sobre la base de la solidaridad de los actuales cotizantes, cuando muchos de ellos no tienen una previsión totalmente razonable de que vayan a cobrar o tener las rentas de pensión sustitutivas del salario que en la actualidad existen, tenemos una responsabilidad clara y debemos tratar esto con más rigor. Primero, abónense con los impuestos del Estado los 4.000 millones de complementos a mínimos, no se financien las medidas de fomento del empleo con la Seguridad Social, tal y como establece el propio Pacto de Toledo —que se está incumpliendo—, y tiempo tendremos de plantearnos si en el futuro es conveniente o no que además el sistema tributario general haga o no algún tipo de adición a las cotizaciones como base de las prestaciones y de las pensiones. Hago esta declaración porque me parece necesaria por el contexto en el

que se está debatiendo hoy en la Comisión y porque creo que es ubicarnos en la realidad de las cosas.

Si volvemos a lo microcósmico —que a veces también tiene su importancia o al menos yo así lo estimo—, deberíamos plantearnos —y me gustaría una valoración de su parte, profesor— mejoras en la gestión. Podríamos profundizar en el procedimiento de control de las prestaciones del pago delegado, donde hay una cantidad importante en determinados ejercicios de no acreditación de los supuestos legales en determinados beneficiarios, tal y como viene denunciando en diversos informes de fiscalización el Tribunal de Cuentas públicas. Deberíamos controlar las pensiones en el extranjero; hay gente que ha seguido cobrando cuando ha fallecido hace once años, pero es que el sistema no se entera en un año de si ha fallecido alguien o no. Eso cuesta dinero, es una elusión fraudulenta de los recursos de todos. Deberíamos valorar también la potenciación en general del control de las cuantías y pensiones; esto también supondría algo positivo para el sistema. Deberíamos mejorar por supuesto la gestión humana e informática. Se debería establecer un procedimiento de identificación universal para cada beneficiario. Se debería incrementar el interés de mora que los bancos cobran; no hay el mismo tratamiento económico en función de la naturaleza de la deuda o de la retrocesión de la misma a una pensión indebidamente pagada en un banco, como sucede en el extranjero. Deberíamos plantearnos seguir en el proceso de integración de regímenes y en especial, en este caso, el del Instituto Social de la Marina. A veces las mejoras de gestión no las ponemos encima del tapete, pero tienen el efecto de incrementar la eficacia. Antes se nos hablaba de los costos de la gestión de los fondos de pensiones y se daban unas cifras realmente importantes. En ese sentido todavía aquí hay un camino que recorrer, en el que profundizar, y me gustaría saber su opinión al respecto.

Se ha hablado también del envejecimiento. No sé si hay algún estudio en el cual se haya determinado o cuantificado qué podría suponer un plan de impulso real de la maternidad y de la natalidad en España. Los demógrafos se pueden equivocar, yo desde luego me equivoco todos los días, pero parece claro que la tendencia es que nuestra situación de envejecimiento es progresiva, está ahí, llevamos unos años sin una reposición de nuestra población y con un envejecimiento por la duración de la vida, pero también por la no reposición de nuevos ciudadanos que aporten juventud y permitan la rebaja de la edad. Puede ser importante que en un momento determinado, en un escenario medioplacista, tengamos una mayor población juvenil en disposición de trabajar y aportar sus cotizaciones para el pago de las pensiones de las personas que estén retiradas.

Ha hablado usted de la edad de jubilación. El anterior interviniente también lo ha hecho, ha fijado una edad que ya está establecida en algunos países europeos, los 67 años, y mencionaba que probablemente hasta los 70 fuera una buena edad. Como todos sabemos, las

políticas que se han venido practicando en España han sido más tendentes a, con carácter voluntario, diferir la edad de jubilación para que haya un casamiento entre la edad real y la edad legal, que todavía dista prácticamente dos años y medio en producirse. Ha hablado de las bases: vida laboral completa o por lo menos veinte o veinticinco años. Quiero preguntarle algo muy concreto. ¿Qué escenario temporal, qué periodo de transición sería aceptable, conveniente o válido para implementar este tipo de medidas? Yo creo que las medidas son importantes, pero los periodos de transición en su adopción son tan importantes como eso.

Ha hablado usted de la capitalización. Mi compañera en la anterior intervención comenzó con unas palabras en que hacía suyas las del ponente señor Zubiri, diciendo que nosotros hemos estado, estamos y estaremos por un sistema público de pensiones sólido y razonable. También estamos por la posibilidad de que se pueda complementar con un sistema de pensiones privado, de capitalización, que además, como usted decía, puede inducir al necesario ahorro social y público que a España le hace falta. Termino con esto y con una última mención. ¿Cómo valora usted el Fondo de Reserva? No me refiero a ello cuantitativamente en el sentido de que sea mucho o poco. Yo estoy muy contento de que hoy haya Fondo de Reserva. Las previsiones del Gobierno para este año son que va a haber un 0,8 por ciento del PIB. Tuve oportunidad de debatirlo con el secretario de Estado de Seguridad Social y le dije que no creía que eso fuera a ser así, porque el Gobierno estaba previendo que iba a haber casi 19.200.000 cotizantes, y estamos ya en un millón largo por debajo y desgraciadamente, y ojalá me equivoque, esa tendencia se va a agudizar. El Fondo de Reserva tiene un sistema muy particular, porque al final no todo el superávit que se produce se destina al fondo, pero contablemente este año parece que vamos a fijar en el Fondo de Reserva una cuantía hasta los 65.000 millones que son del superávit del año 2008. Yo no sé si contablemente esto es lo mejor o no, soy un profano en la materia, pero aquí hay una serie de distorsiones entre la generación del superávit y la imputación contable de ese superávit. Me gustaría que nos pudiera hacer alguna indicación a este respecto.

Termino como comencé, agradeciéndole sinceramente su intervención y las propuestas amplias que nos ha hecho con relación a una reforma que, como dice usted, no hace falta que sea radical, sino que sea inteligente para seguir manteniendo un sistema que yo creo que todos defendemos con plena intensidad y convicción.

El señor **PRESIDENTE**: Tiene la palabra el señor Lagares.

El señor **CATEDRÁTICO DE HACIENDA PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DE ALCALÁ DE HENARES** (Lagares Calvo): Muy agradecido por toda su intervención, que me permite aclarar algunos puntos de mi propia exposición. En primer término usted se ha

referido a los gastos de fomento del empleo que está realizando el Estado por distintos procedimientos con cargo a la Seguridad Social. Me parece que esa es una mala táctica o estrategia, depende cómo lo queramos decir, porque creo que la Seguridad Social tiene que soportar los costes de sus prestaciones y nada más. Para cualquier otra política que haya de instrumentarse no debería elegirse el camino de la Seguridad Social sino el camino del gasto público general, es decir, si tenemos que reducir las cuotas a aquellos que se contratan de forma fija, una aportación del gasto público para reducir esas cuotas, pero no cargarlo contra la cuenta de la Seguridad Social, porque entonces la Seguridad Social se convierte en un instrumento más dentro del presupuesto del Estado y no podría tener esa independencia que desde el inicial Pacto de Toledo ha venido manteniendo y que me parece muy interesante. El sistema contributivo debe ser un sistema contributivo, es decir aportación y prestación deben tener no una absoluta igualdad, pero sí una cierta correlación, y todas estas medidas es obvio que rompen con esa correlación entre prestación y aportación. Por eso, creo que no es buen camino imputar a la Seguridad Social el coste de todas esas medidas, de fomento de empleo en definitiva o de fomento de contratación fija que se está realizando actualmente.

El segundo tema en el que usted ha insistido se refiere a las mejoras en la gestión. No he tratado esta cuestión porque quería centrarme en algunos puntos concretos y no extenderme a toda la problemática del Pacto de Toledo, pero es obvio que estoy absolutamente de acuerdo con la necesidad de una mejora en la gestión. Creo que se ha realizado. Desde que se inicia el Pacto de Toledo en 1995-1996 hasta hoy, se ha avanzado un largo trecho en la mejora de la gestión de la Seguridad Social, pero todavía queda mucho por avanzar y mejorar, y en esas mejoras, por supuesto, el control de las prestaciones, el control de los pagos delegados, el control de las pensiones en el extranjero me parecen absolutamente necesarios y aunque no he aludido a dichas mejoras, estoy totalmente de acuerdo con las mismas, como no podría ser de otra forma.

Coste de gestión de los fondos de pensiones. Es cierto, los fondos de pensiones tienen un coste de gestión alto y eso debería ser especialmente vigilado en la reformulación del Pacto de Toledo. Las gestoras están beneficiándose de una situación de fragmentación de la clientela. Cuando un individuo va a hacer una aportación a un fondo de pensiones particular, privado, está haciendo una aportación él solo y no se enfrenta ni ordenada ni organizadamente con la gestora. Cabe, en consecuencia, alguna situación de posible abuso en la fijación de esas comisiones, que no se daría y que no suele darse cuando quien negocia las comisiones de gestión es una empresa por el sistema de empleo. En los sistemas de empleo la empresa suele negociar mucho mejor con la gestora las comisiones que le va a cobrar al fondo, cosa que no hace el individuo aisladamente. Por eso, yo creo que en la

reformulación del Pacto de Toledo algo debería decirse sobre ese punto.

Envejecimiento de la población y maternidad. Estoy absolutamente de acuerdo con que deberíamos hacer algo en favor de la maternidad, en favor de la población joven y de la natalidad de nuestro país, pero no se me ocurre qué decir porque no he venido preparado aquí para discutir sobre ese tema. Creo que queda fuera de lo que es estrictamente la reformulación del Pacto de Toledo, aunque obviamente se refiere a ello en el sentido de que, a medida que envejece nuestra población, también tenemos más problemas en la financiación de las prestaciones sociales.

La edad real y la edad legal. Yo creo que el camino de voluntariedad que se ha seguido hasta ahora para hacer avanzar la edad de jubilación es un camino demasiado tenue y con resultados muy escasos. He visto las estadísticas y no se ha avanzado casi nada. En mi opinión hay que ir al criterio de obligatoriedad. Hay que ir estableciendo gradualmente la elevación de la edad legal de jubilación, porque por la vía del incentivo, pequeño incentivo del 2 por ciento que ahora se da, me parece que no vamos a llegar a nada, como no hemos llegado a nada en los años anteriores.

Período de transición, ¿cuánto? Me gustaría saberlo a mí también, pero entre cinco y diez años, cualquier cosa. En menos de cinco años a mí me parece que no podemos abordar ninguna reforma. No digo que no se aborden, sino que no se completen las reformas en un período inferior a cinco años, entre otras cosas porque tenemos encima una crisis económica muy profunda que no sabemos tampoco el tiempo que va a durar. En consecuencia, no estamos en condiciones de prever un final para dentro de tres años y plantear reformas sustanciales en un período de tres o cuatro años. Quizás un mínimo de cinco y un máximo de diez sería un período prudente, que podría modificarse si las circunstancias económicas cambiaran; si fuéramos a una superación rápida de la crisis, esos procesos podrían acelerarse también.

Fondo de Reserva. Con un sistema que no tenga separación absoluta de fuentes, como me parece que tiene que ser el sistema público de pensiones en el futuro, aunque fundamentado básicamente en las cotizaciones sociales, pero no exclusivamente en las cotizaciones sociales sino también con alguna aportación y ayuda estatal, el Fondo de Reserva pierde un poco de sentido, porque el Fondo de Reserva es el exceso de las cotizaciones sociales sobre las prestaciones sociales, así por lo menos se ha entendido. Eso que usted me señala de por qué mecanismo o artificio contable resulta que el superávit de un año aparece como aportación a la reserva al año siguiente, parece también natural. El superávit del año se conoce al final del año, y una vez tenido el superávit, se hace la aportación correspondiente al Fondo de Reserva, exactamente igual que una sociedad obtiene beneficios y destina una parte de sus beneficios en el ejercicio siguiente a la constitución de los fondos de reserva correspondientes a la sociedad.

¿El Fondo de Reserva significa algo? Yo lo entiendo más que nada como un indicador de salud financiera. Desde ese punto de vista, es positivo que hayamos tenido fondos de reserva en estos años, que se haya podido constituir fondos de reserva, porque es un indicador muy claro de que el sistema era sano fundamentalmente por las circunstancias que fueran, quizá por una situación económica muy favorable, pero evidentemente sano. Ese es el sentido del Fondo de Reserva. Es un indicador de la fortaleza del sistema. Que las reservas vayan a servir para mucho, lamentablemente, me temo que no, porque las cuantías de las reservas no darían para sostener la Seguridad Social, salvo en periodos muy cortos de tiempo, por mucho que acumuláramos. Creo que los fondos de reserva quizá pierdan su papel, incluso de indicador, en una situación en que la Seguridad Social no fuera totalmente contributiva, sino que tuviera también, con independencia de fuentes, el apoyo del presupuesto público. Perderíamos un indicador bueno de sanidad, pero que no tendría demasiado sentido si el Estado tiene que aportar cantidades adicionales por alguna modificación en el sistema de cotizaciones sociales como las que he propugnado. Me parece que he contestado básicamente a sus preguntas.

El señor **PRESIDENTE**: Señora García Valls, por el Grupo Socialista.

La señora **GARCÍA VALLS**: En primer lugar y en nombre del Grupo Parlamentario Socialista quiero agradecer la presencia de don Manuel Lagares en esta Comisión, así como sus aportaciones, sus preocupaciones y sus valoraciones, que sin duda van a ser provechosas en nuestro trabajo actual y futuro, como las del resto de comparecientes que vamos a tener ocasión de escuchar en esta Comisión. Como muchas veces se ha repetido en esta Comisión, y creo que estamos todas y todos de acuerdo, el Pacto de Toledo es el mejor instrumento que nos hemos dado los españoles para analizar los problemas estructurales del sistema de Seguridad Social y proponer las soluciones que se detecten y, por tanto, para consolidar en nuestro país el sistema de Seguridad Social, un sistema de Seguridad Social que queremos avanzado. Después de cinco años de las últimas recomendaciones, estamos de nuevo manos a la obra, como el mismo pacto nos mandata y porque no podría ser de otra manera, dado que a quien se dirige, a la sociedad española, está en constante evolución y cambio. Por tanto, estamos obligados a dar esas respuestas a las nuevas situaciones, de ahí la celebración de todas las comparecencias en aras de la eficiencia de nuestra propia labor.

Estamos de acuerdo en la máxima importancia que representa la Seguridad Social y, por tanto, no podemos basar nuestros argumentos en situaciones coyunturales que creen la desconfianza de los futuros beneficiarios de las pensiones. Es necesario un clima de confianza que haga que a los 16 años un ciudadano pueda confiar en

que a los 65 cobrará con arreglo a lo en este momento está cotizando. Partiendo de esta premisa, señor Lagares, compartimos con usted la afirmación que hace de que no es rotundo partidario de la separación de fuentes. Quizás en el momento en que se hizo el Pacto de Toledo, cuando se hablaba de ello no era tanto porque no entraran fuentes de otro lado a la Seguridad Social, sino porque no salieran de la Seguridad Social para pagar otras cosas. De hecho, la literalidad de la recomendación número 1 en su primer párrafo dice: La financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependerá básicamente de las cotizaciones sociales, y la financiación de las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales entre otras) exclusivamente de la imposición general. En ese sentido pensamos que se debe relajar o flexibilizar esta separación de fuentes.

Usted ha hablado de las cotizaciones sociales y se ha referido a un impuesto rudimentario. Tengo que decirle que en algunos momentos me he sentido trasladada a mi época de estudiante de la Facultad de Derecho porque ha realizado una exposición muy clara y muy pedagógica. Ha hablado de la estructura, de la cuantía y de que se necesitarían reformas. También se ha referido al ahorro en gastos corrientes. ¿Qué tipo de reformas y qué gastos propone usted que deberían ser limitados o ahorrados en este caso?

Ha mencionado la dignificación de las prestaciones y, en concreto, la mejora de las prestaciones mínimas, algo con lo que nosotros estamos de acuerdo porque es la base del Estado del bienestar que queremos seguir construyendo en una sociedad moderna y avanzada, como no podía ser de otra manera. Estamos de acuerdo porque es lo que el Gobierno socialista ha hecho a lo largo de la anterior legislatura y lo que pretende hacer a lo largo de la actual, en algunos casos aumentando las prestaciones mínimas muy por encima del IPC.

En cuanto al sistema complementario de pensiones también nos alegra su afirmación de que debe ser eso, complementario, pero en cualquier caso con el mayor respeto siempre para el sistema público teniendo en cuenta además los riesgos que implica este tipo de sistemas. En concreto, como hemos tenido ocasión de escuchar anteriormente —el señor Azpiroz también lo ha señalado—, el sistema complementario comporta gastos de gestión. Se han mencionado los beneficios que suponen para las entidades gestoras, que en un supuesto de riesgo grave el sistema público debería acudir a rescatarlo y que debería haber cambios en la regulación de este sistema. Nos gustaría que nos ilustrara en ese sentido.

En cuanto a modular la pensión de viudedad, en estos momentos hemos constituido una ponencia precisamente para tratar este tema y nos gustaría que nos diera su visión. No tenemos mucho tiempo, pero nos gustaría que nos dijera lo que usted piensa de la pensión de viudedad y hacia dónde debemos caminar en esta cuestión.

En cuanto a lo que ha comentado el señor Azpiroz sobre las mejoras en la gestión, que usted le ha matizado,

y estoy de acuerdo con lo que ha dicho, yo creo que debemos alegrarnos de que tengamos uno de los sistemas de Seguridad Social mejor gestionados del mundo. ¿Y con eso nos conformamos? No, debemos seguir mejorando. Tuvimos ocasión de ver un informe en el que se comprueba que la tasa de morosidad ha continuado descendiendo, la recaudación por vía ejecutiva ha aumentado y el control de las empresas por parte de la Seguridad Social ha seguido perfeccionándose, aunque qué duda cabe de que hay que seguir avanzando por ese camino de mejora.

Finalizo mi intervención agradeciéndole de nuevo su presencia en esta Comisión. Yo creo que es interesante que los técnicos tengan posiciones dispares o diferentes, porque eso nos obliga a los políticos a encontrar el equilibrio en lo que pretendemos, y creo que el equilibrio en esta Comisión siempre se convierte en un consenso.

El señor **PRESIDENTE**: Don Antonio, profesor.

El señor **CATEDRÁTICO DE HACIENDA PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DE ALCALÁ DE HENARES** (Lagares Calvo): Yo he empezado mi intervención con una declaración de principios, que he hecho precisamente porque he escuchado la intervención anterior, y aquí enlace con su última observación respecto a las discrepancias entre los técnicos. Yo creo en el Pacto de Toledo. El Pacto de Toledo ha resuelto un grave problema que teníamos en Seguridad Social y ha sido extraordinariamente positivo. ¿Por qué no creer en ese Pacto de Toledo? ¿Porque arrumbar ese criterio de convenir entre las distintas fuerzas políticas la solución de nuestros problemas básicos de convivencia? Soy un hombre de pactos —se lo decía hace poco al presidente—, estuve en los pactos de La Moncloa, fui la persona que redactó, en nombre del profesor Fuentes Quintana, el programa de saneamiento y reforma económica que sirvió de base a los pactos de La Moncloa. Esos pactos ayudaron a estabilizar la economía española para 30, 40 ó 50 años, nos abrieron al futuro. Fueron importantes, no porque participara yo, que no fui nada más que un amanuense, sino porque realmente fueron un hecho importante en el que convinieron todas las fuerzas políticas. Por eso creo en el Pacto de Toledo, creo en esta Comisión y creo en la tarea que ustedes tienen que realizar. Sin romper nada, pero cambiando algunas cosas, podemos abrir el futuro de nuestro sistema de pensiones, de nuestro sistema de bienestar social. Me parece que ese es un elemento básico para la convivencia de los españoles.

Confianza en las pensiones, en el pasado y en el futuro. La confianza en las pensiones se adquirió precisamente con el Pacto de Toledo en el año 1995 ó 1996. Ese cambio dio a la gente la seguridad de que las pensiones le iban a resolver los problemas de subsistencia, después de su jubilación. El futuro lo tenemos que ganar, no está escrito. Nos enfrentamos con problemas serios de demografía, de edad de jubilación y de pervivencia

después de la jubilación. Por eso en esta Comisión —y no les tengo que recordar yo, que no soy nadie, a ustedes, que son las personas responsables, sus deberes en estos momentos— tienen que encontrar una vía razonable para salir adelante de esta situación de crisis en la que puede encontrarse la Seguridad Social y dar confianza a la gente, porque las pensiones dan confianza a la gente. Creo mucho en el sistema público de pensiones, porque, sin grandes alharacas, probablemente conceda a las personas la seguridad de que no se van a morir de hambre una vez que se jubilen, que van a tener los elementos necesarios para la subsistencia. Por eso también creo que el sistema público de pensiones no puede ser un sistema de máximos, tiene que ser más bien un sistema de rentas medias —no me atrevo a decir la palabra para que no tomen a mal hablar de mínimo, porque tampoco son mínimos—, quizás de rentas moderadas y de tasas de sustitución razonables para poder afrontar ese futuro. Si eso se logra le daremos la base de confianza a los españoles que se necesita para afrontar el futuro desde este punto de vista.

Aquí hay algo relacionado con los sistemas complementarios. ¿Por qué el sistema complementario? Porque probablemente algunos españoles no quieran vivir solo con esa pensión mínima, algunas empresas quieran que sus empleados después de pasar por la situación de trabajo vivan algo mejor que lo que permite la pensión del sistema público; vamos a darles una oportunidad, como se dio en el año 1994 ó 1995 a los sistemas complementarios. ¿Por qué mirar mal a los sistemas complementarios que ayudan a fomentar el ahorro en un país que necesita rabiosamente de una mayor tasa de ahorro? Hay que tener en cuenta que no estamos regalando nada, que el sistema de tributación es un sistema de diferimiento de tributación. En consecuencia podemos ser algo generosos en ese sistema para que las cosas funcionen bien y la gente encuentre una seguridad, un paracaídas mínimo, pero también algo más si lo quieren abordar a lo largo de su vida. ¿Cuánto más? He dado una fórmula muy elemental, muy simple: que cada persona pueda complementar su pensión teniendo en cuenta sus expectativas de ingreso y sus expectativas de vida media. Si se hace algún cálculo matemático, eso permite establecer algunas cifras en relación con sus niveles de ingreso que deberían ser protegidas para los sistemas complementarios.

¿Cómo conseguir reducir algo el peso de las cotizaciones sociales? Obviamente con el apoyo del sector público, con el apoyo del Estado, utilizando las reducciones en el gasto público, en los gastos públicos corrientes —insisto, corrientes, no de inversión— y quizá también con alguna reforma en algún impuesto. Yo me inclinaría, primero, por atender al gasto público. Usted me ha preguntado qué gastos públicos. Le voy a responder, si me lo permite, con otra pregunta: ¿Usted se pasea por las ciudades de nuestro país y no observa triplicidad, duplicidad de servicios públicos a niveles autonómicos, a niveles locales y a niveles nacionales? ¡Pues miren ustedes si podemos ahorrar! Si hacemos ahí

una limpieza podríamos conseguir mucho, no solo para atender a la Seguridad Social, también para atender a gastos de inversión que son absolutamente necesarios para el crecimiento futuro de nuestra economía. Si no hacemos eso vamos a consumir en gastos corrientes que no van a producir nada y que van a limitar e hipotecar el futuro crecimiento de nuestra economía y de nuestro país. Si usted quiere, hacemos una lista de esos gastos. Se puede hacer, no es tan difícil, e ir a situaciones concretas de duplicidad, de repetición de gastos, y no solo en eso. También habría que plantearse si podemos dejar algunas cosas sin que el Estado las atienda, porque a lo mejor resulta que dejadas a la iniciativa privada, en un país ya rico, pueden funcionar. A mí un viejo hacendista, el profesor Musgrave, me enseñó hace ya muchos años que las necesidades públicas tenían unos límites cuando el país era pobre y tenían una estructura y unas condiciones distintas cuando el país era rico. Y quizá en nuestro país no nos hayamos dado cuenta, por la rapidez con la que se ha producido el cambio, de que hemos pasado de un país pobre, que tenía unas necesidades públicas muy claras, a un país ya rico, que tiene otro tipo de necesidades públicas, y a lo mejor en ese cambio encontramos hueco para fomentar las inversiones y ahorrar en gastos corrientes.

Sistema complementario, sistema público básico. Por supuesto, me reafirmo en que el sistema público tiene que ser el sistema básico de pensiones de una sociedad como la española, pero no cerremos la puerta al sistema complementario. Dejemos que la gente ahorre y que encuentre motivos para ahorrar. El ahorro —perdón por la expresión un tanto popular— es un fastidio, lo que realmente le interesa al individuo es consumir, porque uno disfruta de lo que consume no tanto de lo que ahorra, salvo en espíritus que sean muy torcidos. Si a la gente le tenemos que dar un estímulo para que ahorre, le tenemos que dar objetivos para ahorrar. Si le resolvemos el problema de las pensiones públicas y le decimos que se tiene que conformar con eso y no hay ninguna otra posibilidad, no le vamos a dar estímulos para que complementen su ahorro pensando en el futuro, que es lo que tiene que pensar alguien que piensa en pensiones y en el ahorro a largo plazo. He dicho que los dos motivos fundamentales que he encontrado siempre en todas las

conductas de los ahorradores, aparte de la hipotética de dejar un patrimonio a los hijos, cosa que cada vez es menos segura y más dudosa, son siempre adquirir la propia vivienda y garantizar el futuro en la jubilación o en las incertidumbres, es decir, en las enfermedades, en el desempleo, etcétera. Demos a los sistemas complementarios esa oportunidad, que no es excesivamente costosa y que puede ser realmente muy importante.

Viudedad. Ya he dicho dos criterios. Primero, si hoy trabajan en el matrimonio las dos personas que forman la pareja, la situación de viudedad no es tan trágica para esas personas como cuando trabajaba solo uno y en ese momento se quedaba la viuda —digo la viuda, pero no me entiendan como a un machista, pero era la situación habitual— en muy malas condiciones. Hoy día los cónyuges generalmente trabajan y quizás podamos resolver algo desde ese punto de vista, aligerar algo la pensión de viudedad, teniendo en cuenta la situación de renta del cónyuge superviviente. Sin embargo, sí deberíamos tener en cuenta la deseconomía de escala, porque no es la mitad; cuando alguien se muere no es la mitad de los gastos los que se quedan, sino que se quedan algo más de la mitad. Yo estimo que quizá sea el 60 ó 66 por ciento, dos tercios. Me sale una cuenta más ajustada que el 50 por ciento. Con esos dos criterios quizá se pudiera montar la reforma de las pensiones de viudedad. Insisto de nuevo en la mejora de gestión; por supuesto que sí.

En cuanto a las posiciones técnicas dispares, yo creo que un país tiene que gobernarse con movimientos duros pero suaves. No se pueden hacer cambios radicales. Los experimentos —decía un político español— con gaseosa. Hay que trabajar en lo que ustedes vienen trabajando, es decir, en la mejora de este pacto, en la atención a los problemas actuales, pero no en romper radicalmente ni olvidarse del pacto para ir a un sistema distinto. Por eso, también estoy en contra de los sistemas de capitalización para el sistema básico público. Yo creo que el sistema básico público tiene que ser de reparto.

El señor **PRESIDENTE**: Querido maestro, muchísimas gracias. Señoras y caballeros, se levanta la sesión.

**Eran las dos y quince minutos de la tarde.**

Edita: **Congreso de los Diputados**

Calle Floridablanca, s/n. 28071 Madrid

Teléf.: 91 390 60 00. Fax: 91 429 87 07. <http://www.congreso.es>

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional BOE**

Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

Teléf.: 902 365 303. <http://www.boe.es>

Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**

