



MÁS VIEJOS y más pequeños

Benedict Clements, Kamil Dybczak y Mauricio Soto

Las repercusiones fiscales de la disminución de la población, así como de su envejecimiento, amenazan por igual a las economías avanzadas y las de mercados emergentes

LA CAÍDA de las tasas de fecundidad en el mundo provocará una disminución más generalizada de la población en las próximas décadas. Según las últimas proyecciones de las Naciones Unidas (2015), la población mundial alcanzará su máximo hacia 2100 y comenzará a disminuir poco después. Varios países registran ya un descenso de la población; a finales de siglo, en casi el 70% de los países más desarrollados, y el 65% de los menos desarrollados, la población estará disminuyendo (gráfico 1).

Por lo tanto, habrá un incremento gradual de la proporción mayores/jóvenes. La tasa mundial de dependencia (número de mayores de 65 años dividido por la población de 15-64 años) se triplicará en los próximos 85 años debido al rápido envejecimiento en los países menos desarrollados (gráfico 2). En China y Kenya, por ejemplo, las Naciones Unidas proyectan que esta tasa se quintuplicará entre 2015 y finales de siglo. En países más desarrollados, la tasa se doblará durante dicho período, conforme a la evolución prevista en Estados Unidos, Japón y la Unión Europea. Para las Naciones Unidas, los países

más desarrollados son todos los de Europa más Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelandia.

El descenso y envejecimiento combinado de la población augura amplias y crecientes cargas fiscales en todos los países. Si no se adoptan medidas, el gasto por envejecimiento como porcentaje del PIB podría aumentar hasta niveles incontrolables: un cuarto del producto económico total en los países más desarrollados y marcados incrementos del gasto en los menos desarrollados.

Una presión sobre el gasto sin precedentes

A fin de evaluar las repercusiones a largo plazo del envejecimiento y la disminución de la población mundial, proyectamos el gasto en programas para personas mayores (pensiones y salud) de más de 100 países entre 2015 y 2100. Muchos estudios han analizado el incremento del gasto a largo plazo en países concretos hasta mediados de siglo; este es el primer estudio en hacerlo con tantos países y hasta finales de siglo. Abarcar un período tan largo permite captar todos los efectos de las

transiciones demográficas, como el descenso de la población, previstos en muchos países.

El envejecimiento demográfico incrementa el gasto público porque suele comportar que una mayor proporción de la población reciba pensiones públicas y un mayor uso de los servicios de salud. La metodología usada incorpora los cambios esperados en tamaño y estructura por edad de la población de las proyecciones demográficas recientemente actualizadas por las Naciones Unidas, la evolución prevista de las prestaciones jubilatorias según la legislación vigente, los modelos de gasto sanitario de varios grupos de edad y las proyecciones de crecimiento de los costos sanitarios.

Los resultados indican que en todo el mundo los países enfrentarán enormes retos fiscales. Según las políticas actuales, el gasto por envejecimiento de los países más desarrollados, que alcanzará 25% del PIB a finales de siglo, representa un aumento de 8½ puntos porcentuales respecto a los niveles de hoy. En Estados Unidos, el aumento proyectado superará los 11 puntos porcentuales, hasta 32% del PIB. En la Unión Europea y Japón, se prevé un aumento del gasto de 7 a 7½ puntos porcentuales del PIB (hasta 24% y 28%, respectivamente). La causa principal serán los costos sanitarios. El gasto en pensiones se mantendrá relativamente moderado gracias a las reformas, que han reducido el incremento previsto de los gastos.

Las repercusiones fiscales de este fenómeno pueden ser nefastas. Podrían provocar una deuda pública insostenible, requerir un pronunciado recorte de otros gastos o necesitar fuertes subidas de impuestos, que podrían asfixiar el crecimiento económico. En países menos desarrollados, se prevé que el gasto pase del actual 5½% del PIB a 16% (gráfico 3), aunque variará ostensiblemente de un país a otro. En China, por ejemplo, se prevé que el gasto por envejecimiento aumente 13 puntos porcentuales del PIB, hasta situarse en 20%. En África, el incremento será menor, puesto que la población es más joven. En Kenya, por ejemplo, estos gastos

subirán hasta 9% del PIB, un incremento de 6 puntos porcentuales respecto a la tasa actual.

Riesgos adicionales

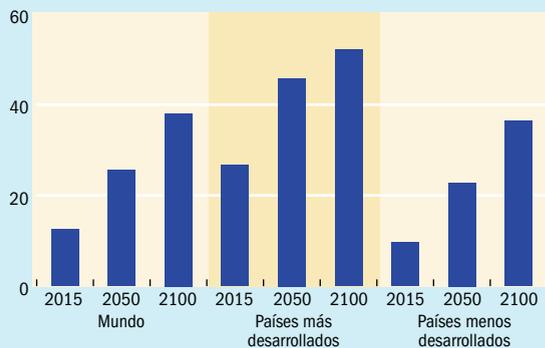
Es bastante probable que el gasto aumente todavía más si la evolución demográfica es menos favorable de lo que indican las proyecciones de las Naciones Unidas, que son inciertas. Las Naciones Unidas tienen en cuenta las tendencias demográficas pasadas, así como rasgos específicos de cada país, y recurren a modernas técnicas estadísticas, opiniones de expertos y toda la información disponible. Pero las proyecciones han de interpretarse con cautela: la fecundidad, la mortalidad y la

Gráfico 2

Envejeciendo

El envejecimiento de las sociedades incrementa la relación personas mayores/jóvenes, la llamada tasa de dependencia de la población.

(tasa de dependencia de la población)



Fuente: Naciones Unidas (2015).

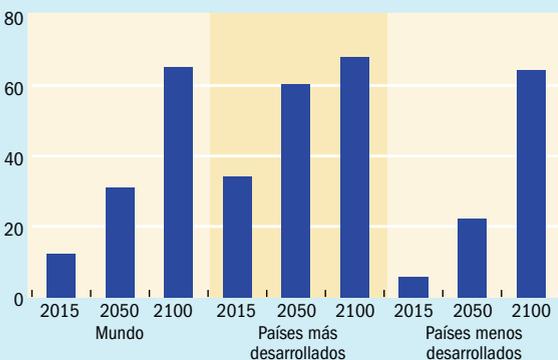
Nota: La tasa de dependencia de la población es el resultado de dividir el número de personas mayores de 65 años por la población de 15-64 años de edad. Los países más desarrollados comprenden todos los de Europa y Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelandia.

Gráfico 1

La población se achica

A finales de siglo, la población disminuirá en más del 65% de los países del mundo.

(porcentaje de países con población en descenso)



Fuente: Naciones Unidas (2015).

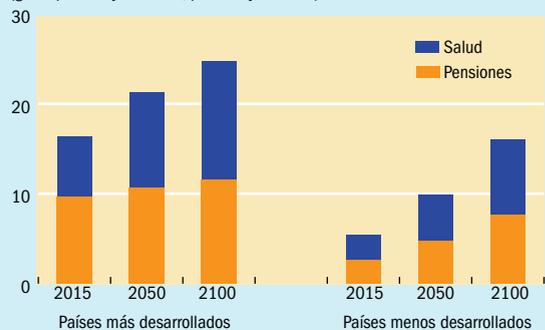
Nota: Los países más desarrollados comprenden todos los de Europa y Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelandia.

Gráfico 3

Enormes costos

A menos que se adopten medidas para reducir los gastos por envejecimiento, en 2100 estos habrán aumentado hasta el 25% del PIB en los países más desarrollados y el 16% del PIB en los menos desarrollados.

(gasto por envejecimiento, porcentaje del PIB)



Fuentes: Naciones Unidas (2015) y cálculos de los autores.

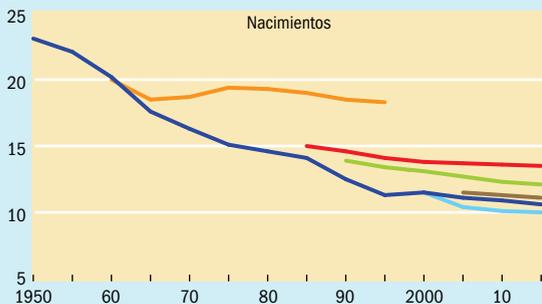
Nota: El gasto por envejecimiento lo conforman el gasto público en pensiones y salud. Los países más desarrollados comprenden todos los de Europa y Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelandia.

Gráfico 4

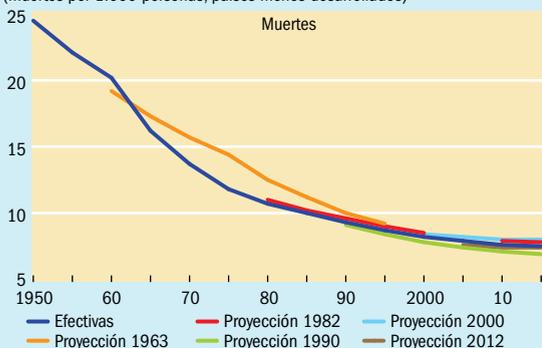
Cambios imprevistos

Tanto la natalidad en países más desarrollados como la mortalidad en los menos desarrollados han disminuido más rápido de lo esperado.

(nacimientos por 1.000 personas, países más desarrollados)



(muertes por 1.000 personas, países menos desarrollados)



Fuente: Cálculos de los autores basados en Naciones Unidas (2015 y ediciones anteriores).
Nota: Los países más desarrollados comprenden todos los de Europa y Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelanda.

migración futuras podrían ser muy distintas de las previstas, y la opinión de los expertos no es unánime. Por ejemplo, Lutz *et al.* (2014) indican que la población mundial podría alcanzar su máximo ya en 2070, debido a una disminución de la fecundidad más pronunciada de lo previsto por las Naciones Unidas, en particular en África. En ese caso, la población mundial sería significativamente menor y de edad más avanzada que lo previsto por las Naciones Unidas.

Al comparar las proyecciones con las tasas efectivas se observan las dificultades que plantea la previsión de variables demográficas. Las anteriores variantes “intermedias” de las proyecciones sobre población de las Naciones Unidas (mediana de miles de proyecciones por país con distinta trayectoria de los supuestos de fecundidad, mortalidad y migración) estaban sesgadas al alza, principalmente porque la fecundidad se redujo más rápido de lo esperado (Gros y Alcidi, 2013). Por ejemplo, las proyecciones para 1960–90 suponían un descenso más gradual de la natalidad. En cambio, las de 2000 han sobrestimado el reciente descenso (gráfico 4). En cierta medida, no estaba prevista la rápida disminución de la mortalidad. Por ejemplo, en los países menos desarrollados, la proyección de 1963 no previó la rápida caída de la mortalidad observada entre 1960 y 1980. Estas tasas se ven afectadas por diversos factores, como innovaciones en agricultura, avances en medicina y mejoras en gestión de la

salud pública. Es decir, la natalidad y mortalidad se ven afectadas por factores difíciles de prever.

Si la fertilidad y la mortalidad son inferiores a lo esperado, el impacto en las variables fiscales podría ser drástico. Por ejemplo, una menor fertilidad podría, por sí misma (al aumentar la tasa de dependencia), elevar el gasto por envejecimiento 8 puntos porcentuales del PIB en los países más desarrollados y 4½ en los menos desarrollados antes de fin de siglo. Un aumento de la longevidad superior al proyectado agravaría aún más los problemas fiscales. Una menor fertilidad provocaría una reducción compensatoria, pero modesta, del gasto en educación: en los países más desarrollados, por ejemplo, el descenso sería de 1½% del PIB, y en los menos desarrollados, de ½%.

Reformas de políticas

La severa magnitud de los retos que plantea el incremento de los gastos por envejecimiento obliga a adoptar un enfoque multidimensional para atenuar el impacto en los presupuestos públicos. Este podría incluir una reforma de las prestaciones sociales (con ahorros directos del gasto en pensiones y salud); políticas con incidencia demográfica, como por ejemplo en inmigración y mercados laborales (que ayudan a aumentar la población activa), y esfuerzos para mejorar los sistemas tributarios y la eficiencia del gasto público (con ahorros compensatorios en otras áreas del presupuesto público).

Reforma de las prestaciones sociales: Para que den resultado, los cambios en acceso a las prestaciones y las prestaciones en sí deben aplicarse pronto para repartir la carga entre generaciones y reducir el riesgo de reversión de las políticas.

Contener el crecimiento del gasto en salud es una prioridad absoluta. Por ejemplo, si el crecimiento del gasto en salud per cápita se mantiene acorde con el del PIB per cápita, estimamos una disminución del gasto en salud pública de 4½ puntos porcentuales del PIB hasta 2100 en los países más desarrollados y de 3 puntos porcentuales en los menos desarrollados. Los países podrían reformar el gasto en salud de varias formas: aumentando la competencia entre aseguradoras y proveedores de servicios, mejorando el sistema de pagos a proveedores para controlar costos, prestando más atención a la salud primaria y preventiva y usando más eficazmente la tecnología de la información en salud (Clements, Coady y Gupta, 2012).

Otra reforma importante es elevar la edad de jubilación conforme a la mayor longevidad. En la última década, muchos países han promulgado reformas del sistema público de pensiones que retrasan la edad de jubilación, pero quizá no basten para sostener los sistemas a largo plazo (Clements, Eich y Gupta, 2014). Se estima que aplazar cinco años la edad de jubilación antes de 2100 podría generar un ahorro de gasto en pensiones de unos 2 puntos porcentuales del PIB en todos los países. Tal incremento debería ir acompañado de prestaciones adecuadas para los pobres (Clements *et al.*, 2015), cuya esperanza de vida suele ser inferior a la del promedio (Chetty *et al.*, 2015).

Políticas que afectan a la demografía y los mercados laborales, incluida la migración: Un aumento de la fecundidad podría compensar los efectos del envejecimiento, pero la experiencia demuestra una limitada capacidad de las políticas públicas para

influir en la natalidad. Aun así, podrían incidir positivamente en la voluntad de las madres para retomar un trabajo remunerado o entrar en el mercado laboral, lo cual apunta a la necesidad de adoptar políticas que fomenten la reinserción laboral de las madres (por ejemplo, créditos tributarios o subsidios para guarderías) y a evitar las asignaciones no focalizadas por hijos a cargo, muy costosas y con escaso efecto en la natalidad.

Una mayor emigración desde los países más jóvenes y menos desarrollados hacia los más desarrollados aliviaría la presión sobre el gasto.

Una mayor emigración desde los países más jóvenes y menos desarrollados hacia los más desarrollados aliviaría la presión sobre el gasto, por lo menos hasta que los emigrantes envejeczan y se jubilen. Por ejemplo, el mantenimiento de las tendencias de emigración históricas de países menos desarrollados a otros más desarrollados reduciría el gasto por envejecimiento alrededor de ½ punto porcentual del PIB hasta 2050, y 2 puntos porcentuales en los países más desarrollados hasta 2100. Sin embargo, el aumento de la emigración no puede sustituir a las más importantes reformas de las prestaciones sociales: la emigración por sí sola no modifica el equilibrio entre prestaciones públicas recibidas e impuestos pagados a lo largo de una vida. Pero la migración sí puede dar tiempo para que los países apliquen las reformas necesarias.

Asimismo, se deberían estudiar medidas para aumentar las tasas de participación en la fuerza laboral —sobre todo de mujeres y trabajadores mayores— para mitigar los efectos del envejecimiento. Por ejemplo, abordar las diferencias de género en derechos sobre la propiedad, herencias y titulación de propiedades; reforzar la capacidad de la mujer para ejercer una profesión, conseguir un trabajo y abrir una cuenta bancaria y promulgar leyes que otorguen a la mujer el derecho a entablar acciones legales, firmar contratos y ser jefas de hogar (Gonzales *et al.*, 2015). También es crucial eliminar los desincentivos fiscales que desalienten la participación de la mujer en el mercado laboral, como el impuesto sobre la renta de los hogares (no sobre las personas físicas), que pueden aumentar las tasas marginales de los asalariados secundarios (Boz *et al.*, 2015). Japón inició recientemente una reforma de este tipo.

Mejores sistemas tributarios y gasto público más eficiente: A muchos países les será imposible compensar por completo los efectos demográficos sobre el gasto por envejecimiento, y deberán reforzar sus sistemas tributarios y generar eficiencias en programas de gasto público ajenos a las pensiones y la salud.

En materia fiscal, se podría ampliar la base de los impuestos sobre el valor agregado, reforzar la tributación de las multinacionales, recurrir más a los impuestos energéticos para que los precios reflejen los costos ambientales y otros costos del uso de

la energía, aprovechar mejor las ventajas de los impuestos periódicos sobre el patrimonio y afianzar el cumplimiento tributario (FMI, 2013).

En materia de gasto, los países podrían mejorar su eficiencia reduciendo los subsidios energéticos, gestionando mejor la inversión pública y racionalizando la masa salarial del sector público, que incluye educación (FMI, 2014).

Para abordar los retos fiscales de la disminución de la población se precisarán reformas enérgicas. Es probable que los países opten por soluciones distintas según sus preferencias sociales y su visión del papel del Estado. Sin embargo, tienen que replantearse, muy pronto y de manera fundamental, lo que está y no está a su alcance en cuanto a gasto por envejecimiento a largo plazo. Si emprenden ahora las reformas podrán abordar los problemas de forma más gradual y políticamente aceptable. ■

Benedict Clements es Jefe de División del Departamento de Finanzas Públicas del FMI; Kamil Dybczak y Mauricio Soto son Economistas de ese mismo departamento.

Este artículo se basa en el Documento de Análisis del Personal Técnico del FMI 15/21, de 2015, titulado “The Fiscal Consequences of Shrinking Populations”, de Benedict Clements, Kamil Dybczak, Vitor Gaspar, Sanjeev Gupta y Mauricio Soto.

Referencias:

Boz, Emine, Dirk Muir, Selim Elekdag y Joana Pereira, 2015, “Women in the Labor Market and the Demographic Challenge”, en Germany: Selected Issues, IMF Country Report 15/188 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Chetty, Raj, Sarah Abraham, Shelby Lin, Benjamin Scuderi, Michael Stepner, Nicholas Turner, Augustin Bergeron y David Cutler, 2015, “The Relationship between Income and Life Expectancy in the United States”, XVII Reunión Conjunta Anual del Consorcio de Estudios de Pensiones (Washington).

Clements, Benedict, David Coady y Sanjeev Gupta, eds., 2012, The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Clements, Benedict, Frank Eich y Sanjeev Gupta, eds., 2014, Equitable and Sustainable Pensions: Challenges and Experience (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Clements, Benedict, Ruud Mooij, Sanjeev Gupta y Michael Keen, 2015, Inequality and Fiscal Policy (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2013, Fiscal Monitor: Taxing Times (Washington, octubre).

———, 2014, Fiscal Monitor: Public Expenditure Reforms: Making Difficult Choices (Washington, abril).

Gonzales, Christian, Sonali Jain-Chandra, Kalpana Kochhar y Monique Newiak, 2015, “Fair Play: More Equal Laws Boost Female Labor Force Participation”, IMF Staff Discussion Note 15/02 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Gros, Daniel, y Cinzia Alcidi, eds., 2013, The Global Economy in 2030: Trends and Strategies for Europe (Bruselas: Centro de Estudios de Políticas Europeas).

Lutz, W., W.P. Butz, S. K.C., W. Sanderson, and S. Scherbov, 2014, “Population Growth: Peak Probability”, Science, vol. 346, No. 6209, pág. 561.

Naciones Unidas, 2015, World Population Prospects: 2015 Revision (Nueva York).