

# Japón

## Efectos económicos del envejecimiento

En un contexto de crisis demográfica, las delicadas finanzas públicas de Japón —tensionadas al máximo para mantener a flote la economía— serán objeto de grandes presiones derivadas de la creciente demanda sobre los sistemas públicos de pensiones y de salud. En este artículo se examinan los costos económicos y fiscales del envejecimiento de la población de Japón.

**Martin Mühleisen  
y Hamid Faruqee**

**L**A POBLACIÓN de todos los países industriales está envejeciendo. Al tiempo que ha aumentado la prosperidad, la tasa de natalidad ha disminuido y, puesto que la generación nacida en la era de posguerra (“baby boomers”) está por jubilarse, los sistemas de pensiones se ven sujetos a crecientes presiones en pro de un aumento de las tasas de aportación o una reducción de las prestaciones. Japón, cuya población es la más longeva del mundo, se verá particularmente afectado. La proporción de personas de la tercera edad en la fuerza laboral ya es una de las más altas del mundo, y la tasa de fecundidad figura entre las más bajas, lo cual implica que la composición de la población por edades variará rápidamente en las próximas décadas. En 2025, habrá aproximadamente una persona anciana por cada dos personas de edad laboral, la proporción más alta en los principales países industriales (cuadro 1).

Cuadro 1  
**Relación de dependencia de las personas de edad<sup>1</sup>**

	Canadá	Francia	Alemania	Italia	Reino Unido	Estados Unidos	Japón
2000	20	28	25	28	27	21	27
2025	36	41	36	43	36	33	47

Cuadro 2  
**Finanzas del gobierno general, 1999**

(Porcentaje del PIB)

	Canadá	Francia	Alemania	Italia	Reino Unido	Estados Unidos	Japón
Saldo efectivo	2,8	-1,8	-0,7 <sup>2</sup>	-1,9	0,3	0,01 <sup>2</sup>	-9,21 <sup>2</sup>
Saldo estructural	3,3	-0,8	-0,7 <sup>2</sup>	-0,5	0,1	0,21 <sup>2</sup>	-8,11 <sup>2</sup>
Deuda bruta	88,1	58,6	61,1	114,9	44,8	62,4	125,4
Deuda neta	56,7	49,0	52,4	108,8	39,0	50,6	38,1
Deuda neta, excluida la seguridad social <sup>3</sup>	...	...	53,1	...	...	59,1	87,9

Fuente de los cuadros 1 y 2: Naciones Unidas, 1996, *World Population Prospects 1950–2050* (Nueva York).

<sup>1</sup>Número de personas de edad (65 o más años) como porcentaje de la población en edad de trabajar (20–64 años).

<sup>2</sup>Excluida la seguridad social.

<sup>3</sup>... indica información no disponible.

A medida que se produzcan estos cambios demográficos, Japón se verá confrontado con problemas fiscales mucho más graves que otros países. Mientras la mayoría de los países industriales ha logrado reducir su déficit fiscal en la última década, la situación de Japón se deterioró gravemente tras la adopción de medidas encaminadas a reactivar la economía. En el inmediato, habrá que lograr un déficit público viable, tarea que se verá complicada por los crecientes pagos de prestaciones de seguridad social y la necesidad de evitar cambios bruscos en la orientación fiscal, que podrían perjudicar las perspectivas de crecimiento económico. Incluso una vez estabilizada la situación fiscal global, las autoridades se verán ante la tarea de mantener la solvencia a largo plazo del sistema de seguridad social.

### La disminución prevista de la población . . .

La característica central de la demografía nipona es la disminución de la fecundidad a largo plazo. Durante el período de posguerra, la tasa de fecundidad (definida como el promedio de nacimientos por mujer) se redujo en sólo 10 años, de más de 3<sup>1</sup>/<sub>2</sub> nacimientos en 1950 a sólo 2 nacimientos en 1960 (sección superior del gráfico). Desde entonces, esta disminución ha sido un poco más lenta, pero actualmente la tasa de fecundidad se sitúa muy por debajo de la tasa de reproducción. Con frecuencia, esta caída se atribuye a tres factores económicos: la reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres, las dificultades para conciliar el empleo con la crianza de niños, y la generosidad del sistema de seguridad social que ha conferido mayor autonomía financiera a las personas de la tercera edad, con lo cual dependen menos del respaldo de sus hijos. La mayoría de las proyecciones suponen que la tasa de fecundidad terminará estabilizándose en niveles más cercanos a la tasa de reproducción, de modo que la población se mantendrá constante a partir de la segunda mitad de este siglo. Sin embargo, a veces las proyecciones han resultado excesivamente optimistas, y en los últimos años el aumento previsto de la tasa de fecundidad no se ha materializado.

Por consiguiente, se prevé que durante un período bastante largo seguirá reduciéndose el número de jóvenes que se integran a la economía. En la parte central del gráfico, en que redefinimos los “nacimientos” como el número de jóvenes que se

integran a la población activa, se indican la evolución histórica y proyectada de la tasa de natalidad desde 1960. El aumento de los jóvenes como proporción de la población adulta (mayores de 15 años) ha sido mucho más lento en los últimos 40 años; incluso si suponemos cierto aumento de la tasa de fecundidad en los próximos 50 años, se estima que hasta bien adelantado el próximo siglo la “tasa de natalidad” se mantendrá muy por debajo de los niveles históricos. No hemos tenido en cuenta el efecto de migración, que en otros países ha aliviado las presiones demográficas.

La población de Japón no sólo está envejeciendo, se está contrayendo. Dado que el número de jóvenes seguirá reduciéndose, la proporción de personas en edad de trabajar irá disminuyendo y la

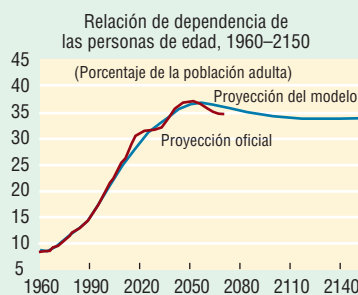
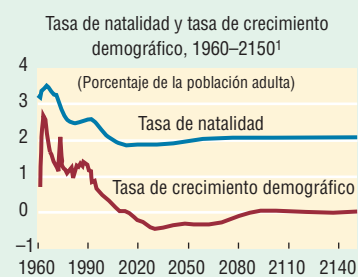
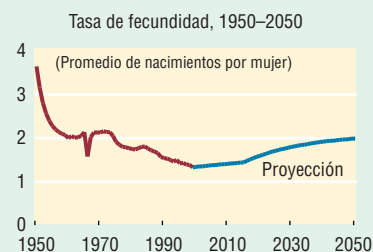
edad media de la población aumentará. Asimismo, la tasa de fecundidad se ha reducido a tal punto que ya se prevé una contracción de la población de adultos y la población activa durante gran parte del siglo XXI, pese al aumento proyectado de la esperanza de vida (actualmente 81 años). En la parte inferior del gráfico se indica la proporción de personas de más de 65 años con respecto a la población adulta total, proporción que se prevé aumentará fuertemente, traduciéndose en el envejecimiento más acelerado de los principales países industriales.

### . . . llevará a una contracción del producto económico

Actualmente hay amplio consenso entre los economistas en que los cambios demográficos reducirán la tasa de aumento del producto y limitarán la expansión del bienestar económico. Aunque la reducción de la población podría dar lugar a disminuciones del empleo y del producto, la mayor intensidad del uso del capital, las mejoras de la productividad, y el aumento de las tasas de participación laboral podrían atenuar el efecto sobre el ingreso per cápita. Según las simulaciones a largo plazo realizadas con el modelo macroeconómico mundial del FMI (MULTIMOD), las características demográficas de Japón ocasionarán una caída acumulativa del PIB real del 20% en el próximo siglo, en comparación con la simulación de referencia en que se supone que la población se mantendrá constante. El envejecimiento reducirá la tasa anual del PIB real en casi 1/2 punto porcentual entre 2025 y 2075, período en que se prevé que los cambios demográficos serán más pronunciados. Según las proyecciones, el PIB per cápita disminuirá un 5% con respecto al marco de referencia, en gran medida, porque la disminución porcentual del volumen efectivo de mano de obra es mayor que la disminución del número de trabajadores, dados el envejecimiento de la población activa y las diferencias en la productividad y la oferta de la mano de obra por grupos de edad implícitas en la composición del ingreso por edades.

Al igual que en estudios anteriores, estas simulaciones parecen confirmar que, a largo plazo, la inversión y el ahorro se reducen cuando disminuye el PIB. La reducción de la inversión obedece a que las economías tienden a deshacerse de capital a medida que disminuye la mano de obra y el producto; no obstante, la tasa de

## Japón: Tendencias demográficas



Fuentes: Noriyuki Takayama, 1998, *The Morning After in Japan: Its Declining Population, Too Generous Pensions, and Weakened Economy* (Tokyo: Maruzen); Eduardo Bos, My T. Vu, Ernest Massiah y Rudolfo A. Bulatao, 1994, *World Population Projections* (Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press), 1994-95 a cargo de la edición; Organization for Economic Cooperation and Development data; Japan Ministry of Health and Welfare estimates; y estimaciones del personal técnico del FMI.

<sup>1</sup> La tasa de natalidad se define como la tasa de ingreso de nuevos adultos en la fuerza de trabajo.

inversión como proporción del PIB generalmente se mantiene invariable. A diferencia de estudios anteriores, sin embargo, las tasas de ahorro no siempre bajan cuando la población envejece. Pese a la mayor proporción de personas de la tercera edad, que tienden a ahorrar menos, la disminución del número de adultos jóvenes (cuyos niveles de consumo tienden a ser mayores) y el aumento de la longevidad (que tiende a alargar el período en que las personas planifican su jubilación) fomentan las tasas de ahorro privado. Por consiguiente, siempre que las autoridades logren contener el déficit fiscal, el superávit en cuenta corriente de Japón no tendría por qué disminuir apreciablemente a medida que estos cambios demográficos sigan su curso.

### El problema fiscal

En los años noventa, sin embargo, las finanzas públicas de Japón se deterioraron gravemente, y las autoridades no están en condiciones de resolver los problemas ocasionados por el envejecimiento de la población. Al principio de los años noventa, el ingreso tributario se redujo acusadamente tras el colapso de la burbuja de los precios de los activos, y el gasto ha aumentado debido a la adopción de medidas de estímulo económico, sobre todo, en obras públicas, y a la asunción de las obligaciones de una serie de instituciones financieras que quebraron. Aunque el sistema de pensiones se mantiene en superávit y controla un volumen sustancial de activos (un 50% del PIB), estos recursos son contrarrestados con creces por obligaciones previsionales que vencerán en el futuro. Si se excluye el sistema de seguridad social, en 1999 el déficit del gobierno general fue de un 9% del PIB, y actualmente la deuda neta asciende a casi un 100% del PIB, una de las tasas más altas entre los países industriales (cuadro 2). La razón entre el PIB y la deuda es aproximadamente el doble del nivel de la última década, y en los mercados hay inquietudes de que el verdadero nivel podría ser aún mayor, pues es probable que las autoridades tengan que asumir los pasivos contingentes contraídos en forma de garantías crediticias y las pérdidas de las empresas del sector público.

Las autoridades han adoptado algunas medidas para hacer frente a estos cambios demográficos. La reforma previsional, aprobada en marzo de 2000 por el Parlamento, contiene disposiciones que reducen las prestaciones vitalicias de los futuros jubilados en un 20%, por medio de una reducción de las prestaciones del 5%, el progresivo aumento —a partir de 2013— de la edad de jubilación (de 60 a 65 años), y la indexación de las prestaciones en función del índice de precios al consumidor en lugar del ingreso disponible. Pese a que las transferencias estatales financiarán la mitad —en vez de un tercio— de las prestaciones básicas del sistema de pensiones a partir de 2004, estas obligacio-

nes han reducido en un tercio los pasivos de la seguridad social no financiados con fondos propios (un 100% del PIB según estimaciones). Sin embargo, serán necesarios nuevos aumentos de las tasas de aportación, para evitar que se agoten los recursos de la seguridad social, y reformas de gran alcance para hacer frente al rápido aumento del gasto público en atención de la salud.

Según simulaciones efectuadas utilizando la composición actual de las prestaciones y transferencias, se prevé que en los próximos 50 años los aportes al principal sistema jubilatorio aumentarán a casi un 30% sueldo, frente a la tasa actual de 17½%. La tasa de aportación al plan de prestaciones médicas tendrá que incrementarse en una proporción similar, principalmente debido al acusado aumento de los gastos médicos geriátricos. Pese a estos aumentos, el equilibrio financiero del sistema de seguridad social dependerá de una duplicación de las transferencias estatales, a más del 5% del PIB por año, lo cual pone de manifiesto lo grave que será la situación fiscal una vez que se inicie la transición demográfica.

Una vez que se logre reactivar la economía, y a partir de 2010, cuando se intensificará el envejecimiento de la población, las autoridades tendrán que asignar mayor importancia al saneamiento de las finanzas públicas y a la estabilización de la deuda pública. Aún suponiendo que las autoridades puedan reducir el déficit fiscal a un 3% del PIB en 10 años, es probable que la deuda neta sólo se estabilice después de alcanzar un nivel equivalente al 120% del PIB, nivel que dejaría las finanzas públicas en situación de vulnerabilidad frente

a las perturbaciones de la tasa de interés y a las desviaciones en la aplicación de la política económica. Si bien sería deseable un saneamiento más rápido, el problema para las autoridades consiste en hacer frente al desequilibrio fiscal sin comprometer la incipiente reactivación económica. En 1997, tuvo que abandonarse el último intento de saneamiento fiscal porque el aumento de los gravámenes al consumo y los recortes del gasto en obras públicas, entre otros factores, frenaron la reactivación.

### Opciones de política

Pese a que las conclusiones que se desprenden de simulaciones a largo plazo son, en el mejor de los casos, preliminares, es evidente que una lenta política de consolidación de la deuda y una reforma gradual de la seguridad social constituirían a largo plazo un freno para el nivel de vida, ya que las elevadas tasas de aportación de la seguridad social, y el aumento de los impuestos indirectos necesario para financiar mayores transferencias estatales y pagos de intereses, crearían desincentivos económicos. A continuación, se analizan otras opciones de política y sus respectivos costos.

**Seguridad social.** Las simulaciones macroeconómicas parecen indicar que es preferible reducir las prestaciones de

jubilación y salud, y las tasas de aportación a la seguridad social, en lugar de mantener las generosas prestaciones actuales. Si bien una reducción de las prestaciones impondría un costo a corto plazo sobre el producto (porque el consumo se reduciría a medida que los consumidores ahorraran más para financiar su jubilación), a largo plazo los efectos positivos sobre el producto serán sustancialmente mayores, ya que la disminución de la tasa de interés alentaría la inversión. Además, una solución que limite las deducciones salariales sería claramente más equitativa para los trabajadores más jóvenes.

A diferencia de una reducción de las prestaciones, una reducción de las aportaciones a la seguridad social, financiada mediante un aumento de los impuestos al consumo, tendría efectos tanto positivos como negativos sobre el consumo privado y el nivel de riqueza. La acumulación del ahorro privado sería más lenta, ya que el financiamiento de las pensiones pasaría parcialmente de los trabajadores a los jubilados, que tienden a ahorrar menos. El crecimiento económico sería levemente mayor que con un sistema de aportaciones más elevadas, esencialmente porque aumentaría la oferta de mano de obra al reducirse los impuestos sobre la nómina. (Según las estadísticas, el nivel de empleo femenino es especialmente sensible a las variaciones del ingreso disponible). Sin embargo, de elevarse las tasas de interés, los consumidores de la tercera edad, que percibirían un mayor rendimiento sobre sus activos, consumirían más. La consiguiente disminución de la balanza en cuenta corriente reduciría la riqueza financiera al girarse un mayor volumen de activos externos, lo cual daría finalmente lugar a un menor consumo con respecto al nivel de referencia, pero esto sólo sucedería hacia fines del siglo.

**Saneamiento de las finanzas públicas.** En vista del desequilibrio fiscal a largo plazo que presenta Japón, toda estrategia para reducir el déficit tendrá un efecto directo, no sólo sobre la demanda agregada sino también sobre el ahorro futuro de los particulares. Además, dada la lentitud con que se ha restablecido la confianza tras un largo período de atonía, es probable que toda reactivación sea tenue. Por lo tanto, el tipo de políticas que se adopten para estabilizar la situación fiscal es importante, sobre todo si las autoridades aceleran las medidas de saneamiento para reducir los riesgos a que serían objeto las finanzas públicas.

Puesto que el tamaño del sector estatal de Japón ya es relativamente pequeño, esencialmente hay tres opciones para reducir el déficit fiscal: 1) reducir la inversión pública, (significativamente más elevada en Japón como proporción del PIB que en los otros principales países industriales); 2) ampliar la base de los impuestos directos (concediendo grandes exenciones a los contribuyentes y autorizando numerosas deducciones del impuesto sobre la renta) y 3) elevar los impuestos al consumo (cuya tasa actual, 5%, es aún relativamente baja en relación con otros países). Una vez más, podemos utilizar nuestro marco de simulación macroeconómica para analizar las ventajas y desventajas de estas estrategias.

Los resultados parecen indicar que un firme programa de estabilización de la deuda podría, a corto plazo, imponer costos sustanciales sobre el producto, sobre todo si pensamos en la reducción de la inversión pública, aunque esto generaría a largo plazo los mayores beneficios en materia de bienestar. Desde un punto de vista político, la reducción de la inversión parecería ser una forma más fácil de reducir el déficit, dado el creciente descontento del público con los proyectos de obras públicas. Sin embargo, en términos económicos, sería menos arriesgado sanear las finanzas públicas mediante una serie de medidas cuidadosamente estudiadas que incluyan



**Hamid Faruqee (izq.), economista principal en la División de Modelos Económicos y Ajuste Externo del Departamento de Estudios del FMI. Martin Mühleisen, economista principal en el Departamento de Asia y el Pacífico del FMI.**

aumentos impositivos para reducir el efecto sobre la demanda agregada. Con respecto a las medidas tributarias, las simulaciones indican que un aumento del impuesto sobre el consumo sería ligeramente menos deseable que una ampliación de la base de los impuestos directos. Ello pone de manifiesto el hecho de que el impuesto al valor agregado, si bien se considera un impuesto casi óptimo, crearía distorsiones al introducir un diferencial entre los precios al productor y los precios al consumidor. La pérdida estimada de eficiencia resultante de una ampliación de la base de los impuestos directos es más pequeña, pero sólo por escaso margen.

## Conclusión

Los cambios demográficos serán la característica distintiva de Japón por un buen tiempo. La constante disminución de la tasa de fecundidad se traducirá en un rápido envejecimiento y en una disminución paulatina de la población, tendencias que, según las proyecciones, se mantendrán en este siglo. Es probable que estos radicales cambios demográficos tengan repercusiones sociales y económicas de gran alcance, incluida una menor tasa de crecimiento durante un período bastante largo. La elevada deuda pública y las negativas tendencias demográficas están, cada vez más, reduciendo el margen de maniobra de las autoridades, y parecen indicar que, en última instancia, será necesario adoptar sólidas medidas de ajuste para mejorar la situación de las finanzas públicas. Aunque las reformas actuales del sistema de pensiones y de atención de la salud son un paso acertado, deberán adoptarse medidas suplementarias para evitar grandes aumentos del impuesto sobre la nómina y de las transferencias estatales, que distorsionarían los incentivos y frenarían el crecimiento económico.

La adopción de firmes medidas para estabilizar la deuda podría imponer costos sustanciales a corto plazo sobre el producto, y crear riesgos para la reactivación. Por lo tanto, mientras la demanda privada siga siendo poco sólida, las autoridades deberán adoptar medidas de ajuste fiscal con cautela. Sin embargo, una vez que la reactivación se afiance, Japón tendrá que aplicar una estrategia fiscal a largo plazo para lograr la viabilidad de las finanzas públicas. Es probable que la solución a largo plazo tenga que incluir recortes de la inversión pública, medidas para ampliar la base impositiva del impuesto sobre la renta, cierto aumento de los impuestos al consumo, y reducciones de las prestaciones de seguridad social. **F&D**

*Este artículo se basa en el estudio de los autores titulado "Japan: Demographic Shock and Fiscal Sustainability", que aparecerá próximamente en la serie de documentos de trabajo del FMI.*