



Equilibrar la carga

Las prestaciones jubilatorias actuales costarán más a las futuras generaciones de Estados Unidos que a las de Italia

Nicoletta Batini y Giovanni Callegari

LA LONGEVIDAD quizá sea algo bueno, pero para las sociedades organizadas el envejecimiento implica dos importantes desventajas.

Una es financiera. Los costos de salud y jubilación suben cuando la población de más de 65 años aumenta más rápido que la población activa. Esta mayor tasa de dependencia de los ancianos (TDA) significa que un menor número de personas trabaja para pagar las prestaciones de salud y jubilación de un número cada vez mayor de ancianos. Últimamente, el aumento de la TDA se ha visto agravado por una escalada de los precios de la atención médica y los medicamentos, que continuará en todo el mundo a un ritmo muy superior al crecimiento previsto del ingreso nominal.

La segunda desventaja guarda relación con la equidad entre generaciones. El envejecimiento distorsiona las aportaciones

netas de jóvenes y mayores a las arcas nacionales. Cuanto más alto es el porcentaje de ancianos, más probable es que los trabajadores actuales y sus descendientes paguen una mayor proporción de sus ingresos a los actuales ancianos, y menos probable que reciban prestaciones similares en su vejez.

Los estudios tradicionales sobre los costos del envejecimiento se han centrado en los aspectos financieros y los consiguientes escenarios de explosión de la relación deuda/producto interno bruto. Las implicaciones del fenómeno en la equidad generacional han recibido menos atención. Una razón clave es la dificultad de calcular el gasto relacionado con el envejecimiento para cada generación, y esto se debe a que gran parte de las obligaciones de gasto de un país son compromisos de transferencias futuras (prestaciones), que pueden variar. Por eso, los indicadores fiscales tradicionales —como el desequilibrio corriente entre el ingreso y el gasto público o el saldo de la deuda pública— no explican si la carga fiscal de las generaciones futuras será igual a la de las generaciones actuales o pasadas.

Medición de la equidad generacional

Para determinar lo que cada persona de una generación pasada, actual o futura gana o pierde en el sistema de gasto e impuestos de un país, se calcula la diferencia entre todos los impuestos que esa persona pagará durante su vida y todas las transferencias que recibirá del gobierno. Esta “contabilidad generacional”, concebida por Laurence J. Kotlikoff, Alan J. Auerbach y Jagadeesh Gokhale en 1991, supone que los impuestos y las prestaciones no varían durante el resto de la vida de las generaciones actuales, y que alguien (es decir, las generaciones futuras) tendrá que pagar en algún momento los excesos del país (es decir, nunca se incumple el pago de la deuda).

Estas cuentas generacionales sirven para evaluar la carga fiscal que las generaciones actuales depositan sobre las generaciones futuras, y es una alternativa frente al déficit presupuestario federal como indicador de la política intergeneracional. También pueden usarse para calcular las modificaciones necesarias para lograr una política fiscal equilibrada y sostenible desde el punto de vista generacional, es decir, con tasas impositivas netas iguales para los recién nacidos hoy y para las generaciones futuras.

Las cuentas generacionales parten del concepto de que la suma del gasto de consumo público futuro tiene que ser igual al total de impuestos netos futuros (es decir, impuestos menos transferencias, con el valor de los pagos futuros expresado en cifras corrientes) más el patrimonio neto corriente del gobierno.

Usando datos oficiales, es posible calcular las cuentas generacionales individuales, o sea, el valor actual en dólares de los impuestos individuales menos las transferencias a cada generación actual y futura. Las cuentas de los varones suelen diferir mucho de las de las mujeres porque los varones tienden a ganar más, pagar impuestos proporcionalmente más altos y recibir menos transferencias para los niños. Además, tienden a vivir menos años y a enfermarse más. Estas diferencias afectan las prestaciones que reciben en la vejez, sobre todo las de salud, y crean diferencias en los perfiles de incidencia de los impuestos y las transferencias entre sexos y edades. En la última parte del cálculo, los perfiles se convierten en cifras per cápita, combinando proyecciones demográficas con proyecciones a largo plazo de impuestos y transferencias, para generar las cargas impositivas vitalicias netas per cápita por edad y sexo.

En este artículo se aplica la contabilidad generacional a estimaciones de la Oficina del Presupuesto del Congreso de Estados Unidos y el Instituto Nacional de Estadística de Italia para analizar dos países de nivel similar de desarrollo pero con diferentes grados de envejecimiento demográfico. Por ejemplo:

- Hasta la fecha, el cambio demográfico ha sido mucho más marcado en Italia que en Estados Unidos. Según las Naciones Unidas, la actual TDA de 0,22 en Estados Unidos subirá a 0,38 en 2050, mientras que la TDA de Italia crecerá de 0,33 a 0,66 en el mismo período.

- En Estados Unidos, el desequilibrio generacional se ve agudizado por la continua disminución de los ingresos públicos. La falta de una correspondiente reducción del gasto presagia una redistribución de los impuestos de las generaciones actuales a las futuras. La escalada (real y proyectada) de los costos de salud agrava la situación.

- Italia emprendió hace mucho reformas amplias de sus programas de prestaciones para mejorar la capacidad del país para pagarlos, pero Estados Unidos aún no ha reformado el gasto obligatorio con miras a lograr la solvencia fiscal.

En cierto sentido, los dos países están no solo en diferentes etapas del proceso de envejecimiento, sino en diferentes fases de solución de los problemas consiguientes. En Estados Unidos se prevé que los problemas del envejecimiento (incluida la escalada de los costos de salud) incidirán sobre todo en los déficits futuros; Italia, en cambio, ya está viviendo el problema. Se prevé que en Italia el gasto en personas de edad se estabilizará a corto y mediano plazo, aproximadamente cuando se produzca la explosión de los costos en Estados Unidos.

Cuadro 1

El reparto

Los estadounidenses actuales pagarán menos en impuestos de lo que recibirán en prestaciones, y la factura pasará a los que aún no han nacido.

Edad en 2010	Ingreso neto real obtenido (miles de millones de dólares)
0	111,0
5	92,3
10	75,0
15	52,6
20	30,4
25	19,6
30	31,4
35	56,7
40	89,5
45	124,3
50	169,6
55	229,7
60	291,8
65	332,7
70	305,0
75	268,6
80	236,1
85	203,2
90	164,7
Generaciones futuras	-387,9

Fuentes: Oficina del Presupuesto del Congreso de Estados Unidos; y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Las estimaciones se basan en una tasa de interés constante de 3% entre 2010 y 2084 y suponen que las políticas actuales permanecen en vigor. El ingreso neto se calcula como las prestaciones obtenidas menos los impuestos que se pagarán durante toda la vida, en dólares de 2010.

Las cuentas de Estados Unidos

Al aplicar la contabilidad generacional al caso de Estados Unidos (cuadros 1 y 2) surgen varias observaciones básicas (Batini, Callegari y Guerreiro, 2011):

- El desequilibrio generacional de Estados Unidos es grande con las actuales políticas. Las generaciones actuales son receptoras netas de recursos públicos, y pasarán la cuenta a las generaciones futuras.

- La única forma de reducir la carga para las generaciones futuras es pagar más impuestos hoy y recibir menos prestaciones (seguridad social). Así se reduciría el aumento previsto del déficit y se distribuiría el ajuste equitativamente con las generaciones futuras. Si estos cambios no se efectúan pronto, en el futuro las tasas impositivas medias podrían ser 21,5 puntos porcentuales más altas que las actuales. Cuanto más se pospongan los cambios, mayores serán los ajustes necesarios.

- En las condiciones actuales (sin reforma tributaria o de las prestaciones), las causas principales del desequilibrio generacional en Estados Unidos son los recortes de impuestos de 2001 y 2003 (prorrogados hace poco hasta 2012) y el rápido aumento proyectado del gasto en salud. La crisis financiera mundial incidió muy poco en el desequilibrio. En cambio, si no cambian las leyes, la aceleración proyectada del crecimiento del gasto en prestaciones y la reducción de las recaudaciones serán permanentes. La reforma sanitaria estadounidense de 2010, si bien alteró marginalmente el desequilibrio general, equivale a una redistribución sustancial hacia la actual población activa, dado que eleva los costos para los jóvenes y las generaciones futuras.

El resultado es un aumento considerable de la carga que soportarán las futuras gene-

raciones de Estados Unidos en comparación con estimaciones previas (por ejemplo, Gokhale, Page y Sturrock, 1999), sobre todo debido al deterioro de las finanzas públicas tras los recortes de impuestos de 2001, 2003 y 2010, y la ampliación en 2006 del programa Medicare para incluir los medicamentos con receta.

La factura de Italia

En Italia, los últimos datos disponibles, de 2006, indican un alto grado de inequidad intergeneracional. Pero el deterioro de las finanzas públicas ha sido mucho menor que en Estados Unidos desde 2006, y la crisis financiera no tuvo un efecto importante en el equilibrio financiero o generacional de Estados Unidos. Los datos, por tanto, revelan un desequilibrio mucho más pequeño que en Estados Unidos (Rizza y Tommasino, 2008):

- Si las cuentas generacionales se expresan como tasas impositivas netas vitalicias implícitas, las futuras generaciones italianas tendrán que pagar una tasa 8,3 puntos porcentuales

más alta que la actual, frente a los 21,5 puntos porcentuales en Estados Unidos.

- A diferencia de Estados Unidos, donde la mayor parte del desequilibrio intergeneracional se debe a los actuales ingresos tributarios relativamente bajos y a los fuertes aumentos proyectados del gasto en salud, en Italia la causa básica del desequilibrio es el gasto en pensiones, debido principalmente al aumento de la TDA. En 2010 había tres italianos trabajando por cada anciano. Esta relación se reducirá a 1,5 en 2050. En la actualidad en Estados Unidos esa relación es de 4,6 y, si bien para 2050 se reducirá a 2,6, el nivel será más sustentable que en Italia. Pese a ser importantes en términos absolutos, en comparación con Estados Unidos los costos de salud en Italia son un problema relativamente menor, desde el punto de vista fiscal y generacional. De no ser por el envejecimiento de la población, Italia no tendría que subir los impuestos para lograr el equilibrio generacional; de hecho, el equilibrio se lograría con una reducción de impuestos de 4,4%.

- La estimación del desequilibrio generacional en Italia ha variado mucho con el tiempo. El ajuste necesario de la tasa impositiva neta se redujo considerablemente gracias a las reformas de las pensiones en la primera mitad de los años noventa, que incluían el aumento de la edad de jubilación, el retorno a un sistema basado en aportaciones y la introducción de sistemas de seguro privado voluntarios. Pero el ajuste aumentó en los últimos 10 años porque a comienzos de la década de 2000 el país no alcanzó algunas de sus metas fiscales, a raíz de lo cual la deuda pública se redujo más lentamente de lo previsto. También hubo una demora en la implementación de la reforma de las pensiones.

Italia demuestra lo mucho que se puede hacer para afrontar el tema del gasto en jubilaciones, incluso cuando el envejeci-

miento es rápido. El compromiso de reforma es crucial. Las reformas de las pensiones afectan a varias generaciones, y por eso los mecanismos institucionales sólidos deben incorporar políticas que reduzcan la inequidad de ciertos sistemas para algunas generaciones. Los mecanismos pueden ser reglas fiscales que exijan la solvencia del sistema de pensiones teniendo en cuenta el envejecimiento e instituciones independientes que garanticen la ejecución de las reformas a lo largo del tiempo y en distintas legislaturas. Italia demuestra que estos mecanismos pueden resistir cambios de gobierno y de tendencia política, incluso cuando cambia la edad mediana de los votantes.

Italia demuestra lo mucho que se puede hacer para afrontar el tema del gasto en jubilaciones, incluso cuando el envejecimiento es rápido.

El debate interno sobre cómo reformar las prestaciones de una manera económicamente sostenible y políticamente viable apenas ha comenzado en Estados Unidos. Ese país debe asimilar las lecciones de otros países con poblaciones viejas, como Italia, y recurrir a las prácticas internacionales óptimas para contener el gasto en salud derivado del envejecimiento de la población. El alza de los costos médicos es un problema aún más grave que se debe abordar pronto. De hecho, el análisis de las cuentas generacionales de Estados Unidos indica que el retraso de las reformas sanitarias podría tener un costo muy alto. ■

Nicoletta Batini es Economista Principal en el Departamento del Hemisferio Occidental del FMI, y Giovanni Callegari era Economista en el Departamento de Finanzas Públicas del FMI en el momento de redactar este artículo.

Referencias:

- Auerbach, Alan J., Jagadeesh Gokhale y Laurence J. Kotlikoff, 1991, "Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting", *Tax Policy and the Economy*, vol. 5, compilado por David F. Bradford (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).
- Batini, Nicoletta, Giovanni Callegari y Julia Guerreiro, 2011, "An Analysis of U.S. Fiscal and Generational Imbalances: Who Will Pay and How?", *IMF Working Paper 11/72* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Gokhale, Jagadeesh, Benjamin Page y John Sturrock, 1999, "Generational Accounts for the United States: An Update", *Generational Accounting around the World*, informe de un proyecto de National Bureau of Economic Research, compilado por Alan J. Auerbach, Laurence J. Kotlikoff y Willi Leibfritz (Chicago: University of Chicago Press).
- Rizza, Pietro, y Pietro Tommasino, 2008, "Will We Treat Future Generations Fairly? Italian Fiscal Policy through the Prism of Generational Accounting", estudio presentado en la vigésima reunión de la Asociación Italiana de Economía Pública, Pavia, Italia, 25 y 26 de septiembre.

Cuadro 2

Gravosas consecuencias

Con las políticas actuales, los nacidos hoy en Estados Unidos tendrán una tasa impositiva negativa (recibirán más en transferencias, como de la Seguridad Social y Medicare, que lo que pagan en impuestos). Como resultado, la tasa para las generaciones futuras será 21,5 puntos porcentuales más alta. Los cambios de políticas y otras circunstancias pueden afectar este diferencial.

	Recién nacidos (porcentaje)	No nacidos (porcentaje)	Diferencia (puntos porcentuales)
Políticas actuales	-4,8	16,7	21,5
Excluidos los efectos de la reforma de la salud	-5,0	16,6	21,5
Excluidos los efectos de la crisis financiera mundial	-4,8	16,6	21,4
Sin prórroga de las reducciones de impuestos de 2001, 2003 e impuestos inmobiliarios	-2,7	15,4	18,0
Sin crecimiento excesivo de los costos de la salud	4,4	12,1	7,8

Fuentes: Oficina del Presupuesto del Congreso de Estados Unidos y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Las proyecciones suponen una tasa de interés de 3% durante todo el período. La tasa impositiva neta se calcula como el valor neto actualizado de la renta del trabajo. La diferencia entre la tasa impositiva neta de los "Recién nacidos" y la de los "No nacidos" es la carga intergeneracional. "Sin crecimiento excesivo de los costos de la salud" significa que la tasa de crecimiento del gasto en salud por beneficiario no es mayor que el crecimiento per cápita del producto.