



Centro Centroamericano de Población
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

El pacto generacional y las transferencias

El Estado costarricense destina recursos substanciales para proveer servicios y pagar pensiones a la población. Estas transferencias públicas –en las que la CCSS tiene un rol importante– representaron el 21% del producto interno bruto (PIB) del país en 2008 o el 18% en 1991, es decir son altas y están en aumento. Parte considerable de ellas se dirigen de preferencia a niños y adultos mayores, es decir, responden al dilema de cubrir el déficit del ciclo vital de las personas que tiene lugar al principio y final de la vida cuando el ingreso laboral es nulo o insuficiente para cubrir las necesidades de consumo². Tres transferencias públicas tienen un importante carácter intergeneracional, es decir, son costeadas por personas en ciertas edades y van en su mayoría a personas de otras edades: educación, salud y pensiones. Estas transferencias representaron el 71% de todas las transferencias del Estado a la población en 2008 (61% en 1991) o el 15% del PIB (11% en 1991). Las restantes son transferencias que van a personas de todas las edades por igual, como seguridad, justicia, cultura y similares.

El pacto tácito entre generaciones en que se sustentan estas transferencias data de las reformas sociales de la década de 1940. Desde entonces las políticas públicas han procurado mejorar este pacto generacional de modo que alcance a todos los grupos sociales, provea más beneficios y se adapte a las nuevas condiciones del desarrollo. Entre esas mejoras están ampliaciones de cobertura, pensiones no contributivas, transferencias condicionadas, incremento de recursos a las universidades públicas y varias reformas tributarias. Sin embargo, las políticas públicas han prestado poca atención al fundamento demográfico sobre el cual se estableció el pacto tácito: un balance entre generaciones caracterizado por el enorme predominio de niños y jóvenes (a quienes en esa época bastaba darles una educación elemental) y una pequeña población de personas adultas mayores que morían rápidamente.

Cuando se hicieron las reformas sociales de la década de 1940, los jóvenes menores de 20 años de edad representaban el 52% de la población, mientras que las personas de 60 o más años eran tan solo 3%. La situación ha cambiado radicalmente. En 2010, el peso demográfico de los jóvenes ha caído a 34% mientras que el de los mayores de 60 se ha triplicado a 10% y aumentará mucho más en el futuro, proyectándose que llegue a ser el 31% en el 2060. Estos cambios en la composición por edad de la población han figurado poco en la formulación de políticas y toma de decisiones, en parte por falta de información económica apropiada. El estudio “*cuentas nacionales de transferencias generacionales*” de la Universidad de Costa Rica busca remediar la situación desagregando por edad las cuentas nacionales y estimando otras nuevas, como las transferencias dentro de los hogares. En esta nota se presentan algunos de los resultados del estudio, sus implicaciones y las opciones para el fisco.

El bono demográfico -y su factura- para el fisco en Costa Rica¹

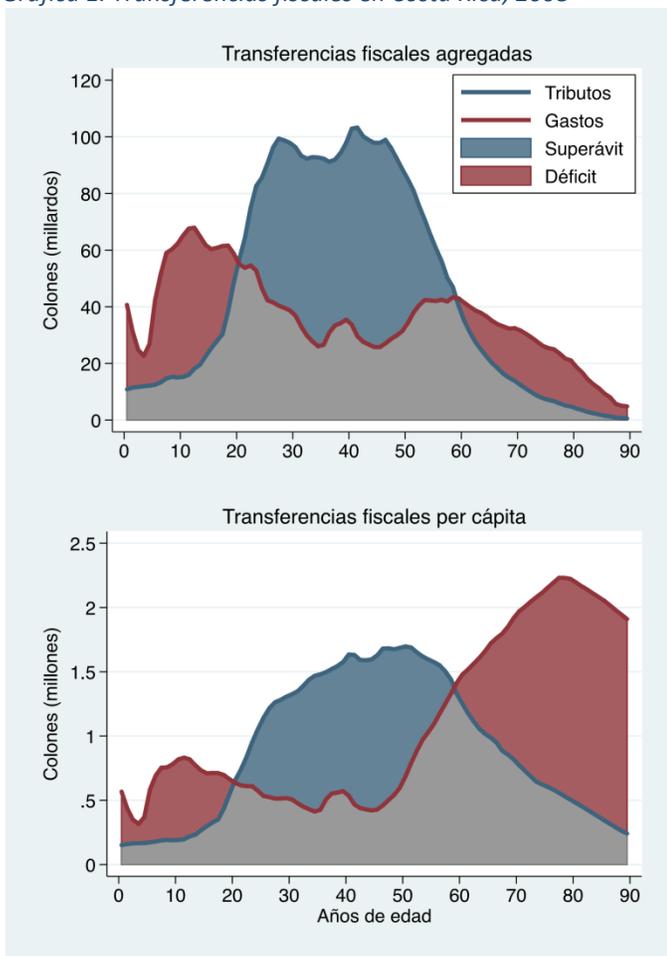
Para el fisco costarricense está a punto de cerrarse un ciclo en que el cambio demográfico fue un factor favorable, iniciándose un periodo en que el envejecimiento poblacional será un reto para los sistemas de salud y pensiones del país. En este documento de divulgación se describen estos procesos con la esperanza de promover la toma de decisiones oportunas. El documento es también importante para entender la actual crisis de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

Proyecto “**Cuentas Nacionales de Transferencias Generacionales**” con aportes de CEPAL/CELADE, IDRC y el proyecto internacional NTA

¿Quién se beneficia de las transferencias públicas y quién las paga?

Costarricenses de todas las edades pagan tributos y reciben transferencias públicas, pero unos lo hacen en mayor medida que otros (Gráfica 1). Hay edades en que la carga tributaria es mayor que los beneficios recibidos, mientras en otras sucede lo contrario. Por ejemplo, en 2008, las personas de 42 años de edad pagaron tributos³ por más de 100 mil millones de colones y recibieron menos de 30 mil millones en transferencias en 2008, es decir le dieron al fisco un excedente de más de 70 mil millones de colones. El fisco obtuvo 5 mil millones de las personas de 80 años de edad pero les transfirió 19 mil millones, es decir fueron fiscalmente deficitarias en 14 mil millones. Las cifras de los adolescentes de 17 años fueron: recaudación de 30 mil millones y transferencias por 61 mil millones para un déficit de 31 mil millones. Los excedentes de las personas de 42 años de edad cubrieron los déficits de jóvenes y mayores. Es el pacto generacional en acción, pues las personas de 42 años están compensando el déficit fiscal que tuvieron cuando eran jóvenes y que tendrán cuando sean mayores.

Gráfica 1. Transferencias fiscales en Costa Rica, 2008



La Gráfica 1 muestra que es antes de los 20 y después de los 60 años de edad cuando los costarricenses reciben más del fisco que lo que tributan. El déficit fiscal agregado de estos dos grupos asciende a 4.2% y 2.7% del PIB,

respectivamente. El déficit agregado es mayor para los jóvenes que para los mayores. El excedente fiscal de los adultos de entre 20 y 59 años, es de 1.9 millones de millones o 12.2% del PIB. El gobierno usa este excedente en las transferencias a las edades deficitarias, pero también en inversiones y pago de la deuda pública.

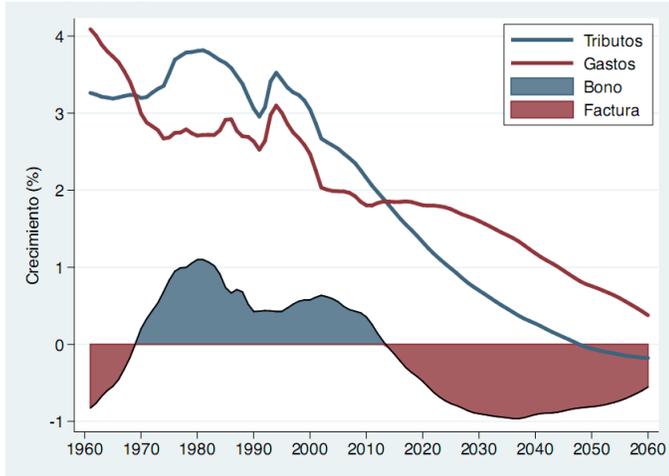
La mayor transferencia de recursos públicos a jóvenes que a personas de edad es en parte reflejo de la demografía puesto que hay muchas más personas jóvenes que de edad. Cuando se calculan las transferencias *per cápita*, la situación se invierte, como se aprecia en la parte inferior de la Gráfica 1. Por ejemplo, una persona de 80 años recibe en promedio transferencias por 2,2 millones de colones, y dado que paga en impuestos 480.000, le cuesta al fisco 1,7 millones netos. Un joven de 17 años recibe en promedio transferencias por 710.000, paga tributos por 350.000 y, consecuentemente, su déficit es de 360.000: casi la quinta parte que el de alguien de 80 años de edad. Por su parte, un costarricense con alrededor de 45 años de edad muestra un superávit fiscal de 1,2 millones anuales. Aunque esta persona hipotética ciertamente está pagando la factura de las transferencias a jóvenes y a mayores, no debería sentirse muy generoso o solidario, porque está solo compensando lo que recibió cuando era joven y lo que recibirá después de la edad 60 –el pacto generacional.

Es un hecho, entonces, que las personas adultas mayores en Costa Rica reciben *en promedio* transferencias públicas mucho más grandes que las personas menores de edad. La relación es de 3,7 a uno. Esto es consecuencia de los elevados beneficios en pensiones y en salud pública comparados con gastos en educación relativamente modestos. Así ha operado el pacto generacional en Costa Rica, pero ¿podrá seguir así en el futuro?

El bono demográfico fiscal

Cuando la cambiante composición por edades de la población hace que la base demográfica tributaria crezca más rápidamente que la población demandante de transferencias públicas, el fisco se beneficia de un bono o dividendo demográfico. Si sucede lo contrario y el crecimiento de los contribuyentes es menor que el de los demandantes, el fisco está bajo la presión de una factura o anti-bono demográfico. Las tasas de crecimiento demográficamente inducidas en la recaudación de impuestos y en el pago de transferencias, en los 50 años anteriores a 2010 y en los 50 años de proyección de población hasta el 2060, se muestran en la Gráfica 2. Estas son tasas de crecimiento teóricas, bajo el supuesto de que lo único que cambia es la demografía; mientras todo lo demás se mantiene constante. Estas tasas muestran una tendencia secular de disminución que refleja la ralentización en el crecimiento de población costarricense a consecuencia de la baja en la natalidad. La tasa teórica de crecimiento en los tributos refleja el crecimiento de la población en edad productiva y la de los gastos por transferencias está muy influida por el crecimiento de los dos grupos que más reciben transferencias: los menores de edad y los mayores.

Gráfica 2. Crecimiento demográficamente inducido en la recaudación de tributos y en gastos de transferencias: el bono demográfico fiscal. Costa Rica 1960-2060

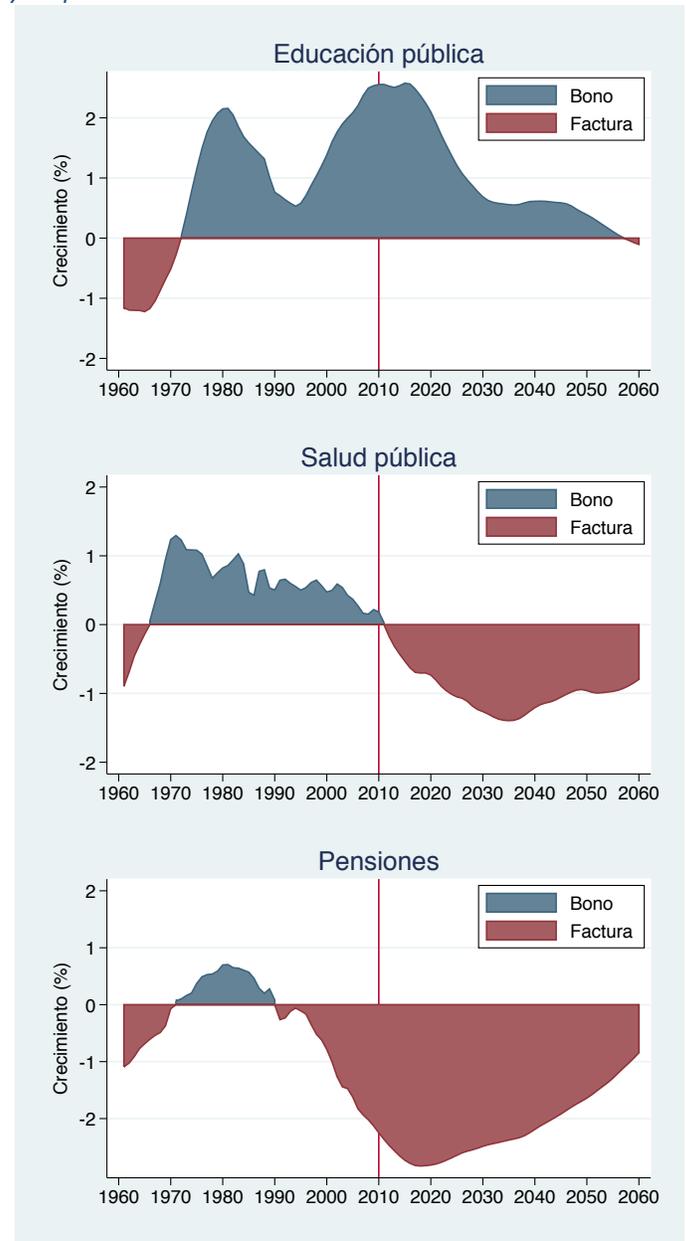


La diferencia entre el crecimiento demográficamente inducido de recaudación de impuestos *menos* el de gastos en transferencias es lo que constituye el bono demográfico fiscal que se muestra en la gráfica 2. Si la diferencia es positiva, como entre 1970 y 2013, se tiene un bono propiamente dicho: en estas cuatro décadas de bonanza la base tributaria creció en Costa Rica más rápido que las obligaciones del gobierno. Si la diferencia es negativa se tiene un anti-bono o una factura demográfica, como la que tendrá que pagar el fisco costarricense a partir de 2014, situación que se volverá cada vez más negativa hasta alcanzar su punto más bajo en el año 2038. Esta factura demográfica deberá pagarla el fisco ya sea con reformas tributarias para elevar la curva de crecimiento de los tributos recaudados o con recortes de beneficios para bajar la curva de crecimiento de las transferencias o usando otro tipo de recursos para cubrir la brecha.

Educación, salud y pensiones

El bono demográfico fiscal se comprende mejor cuando se desagrega en sus tres principales componentes: educación, salud y pensiones. Para cada uno de estos tres sectores se estimó el perfil por edad de las transferencias pagadas por el gobierno y el de los tributos recaudados para financiar esas transferencias⁴. Estos perfiles, combinados con las estimaciones y proyecciones de población por edad permitieron determinar el crecimiento demográficamente inducido de las entradas y salidas para cada sector y el bono positivo o negativo como la diferencia entre ellas. El bono demográfico en salud, por ejemplo, se estima como la diferencia en el crecimiento potencial, o demográficamente inducido, en los ingresos tributarios de las planillas (los aportes al seguro de enfermedad) menos el crecimiento potencial en los servicios de salud que deben proveerse a la población de las distintas edades. La gráfica 3 muestra estos tres bonos demográficos fiscales. Los bonos de educación y pensiones presentan la situación extrema, tanto favorable como desfavorable, respectivamente. El bono de salud está en situación intermedia.

Gráfica 3. El bono demográfico fiscal en la educación la salud y las pensiones. Costa Rica 1960-2060



El bono demográfico en la educación pública es prolongado y muy favorable. Es positivo durante un periodo de 85 años iniciado en 1973. En este largo periodo, el crecimiento demográfico de los potenciales educandos es más lento que el de la base demográfica tributaria. El periodo actual de 2005 a 2020 es el de situación más favorable con un bono educativo del orden del 2,5% anual. El país pudo, puede y podrá usar este bono de dos maneras: (1) reinvertiéndolo en capital humano, es decir, aumentando las transferencias *per cápita* para mejorar la calidad de la educación; o (2) transfiriendo el excedente para cubrir situaciones deficitarias en otros sectores, como las pensiones.

El bono demográfico para el sistema de pensiones es la antítesis del educativo. Luego de una bonanza limitada entre 1970 y 1990, es de signo negativo y cada vez menos favorable hasta tocar fondo a fines de la presente década

con cerca de -3%. Vale decir que el crecimiento demográficamente inducido en la recaudación para pensiones llegará a ser casi 3% más lento cada año que el crecimiento de las prestaciones a pagar. Esta diferencia negativa en los crecimientos, o factura demográfica, se acumula en el tiempo rápidamente y puede llevar a situaciones problemáticas.

Un sistema de pensiones relativamente joven y en expansión como el Costarricense tiene, sin embargo, dos elementos de amortiguamiento que durante varios años permiten absorber la factura demográfica. El *primer* elemento es el superávit con que operan sistemas no maduros por la menor cobertura en generaciones mayores y por que las cohortes jóvenes con altas coberturas aún no han llegado a la edad de jubilarse. El bono negativo en estas circunstancias se cubre recortando el superávit hasta que éste deja de existir y se hace evidente que las entradas por aportes son menores que las salidas en prestaciones. El *segundo* elemento amortiguador es el fondo de pensiones que el sistema acumula durante la época superavitaria. Cuando empiezan a presentarse déficits en el sistema, éstos pueden cubrirse durante un tiempo con ese fondo. Pero cuando este fondo desaparece, se pasa a una tercera fase, que algunos llaman de quiebra del sistema, en la que el anti-bono tendría necesariamente que neutralizarse con las siguientes tres alternativas: (1) reducción de las prestaciones (aumento de la edad para jubilarse o recorte en los montos de las pensiones); (2) aumento de las cuotas de aporte; y (3) transferencias fiscales desde la caja única (esto último podría estar ya sucediendo en los regímenes especiales del Gobierno Central). Otra alternativa que ha operado en el pasado, y aún puede operar hasta cierto punto en el futuro, es acelerar el crecimiento de los aportes al régimen con adiciones por ampliación de cobertura e incorporación de la mujer al mercado de trabajo. En el mismo sentido actúa la inmigración internacional, con la llegada de contingentes de trabajadores jóvenes.

La salud pública costarricense ha disfrutado de un bono demográfico durante casi cinco décadas que terminan el 2012 (gráfica 3). Este ha sido un periodo de bonanza en que el crecimiento demográfico se ha concentrado en edades saludables o, incluso, ha habido un decrecimiento en ámbitos como el materno-infantil. Sin embargo, a partir del 2013 el sector enfrentará condiciones cada vez más adversas. A diferencia del sistema de pensiones que tenía un superávit o “colchón” para amortiguar la tasa negativa y que además disponía de un fondo del que echar mano para transferirle recursos, el sistema de la salud tendrá que hacer ajustes de inmediato: o reducir prestaciones, o incrementar la recaudación⁵, o recibir transferencias de otros sectores públicos. La reducción de prestaciones podría significar bajar la cantidad (cobertura) o calidad de la atención, así como el uso de sistemas perversos de racionamiento, como son las colas de espera. Una alternativa deseable es el control de costos con mejoras en la eficiencia y reducción del desperdicio mediante, por ejemplo, expedientes electrónicos, co-pagos del usuario o medicina preventiva. Un peligro latente que puede agravar los problemas del

bono negativo en salud es el incremento de sus costos, especialmente a edades avanzadas, por el uso desmedido de la medicina especializada o tecnologías médicas caras y de incierta eficacia, aspectos que, por cierto, tienen gran demanda entre la población.

Conclusión

El pacto generacional de los 1940 funcionó bien para el desarrollo social de Costa Rica durante más de cinco décadas. Índices como la esperanza de vida, la cobertura de la seguridad social o, en menor grado, el nivel educativo, ubican a la población costarricense entre las más desarrolladas del planeta. La presente cuantificación del bono demográfico fiscal sugiere que los cambios en la composición por edad de la población trabajaron a favor del pacto generacional y quizás contribuyeron para el éxito del país en su desarrollo social. Pero esta bonanza está a punto de concluir. El fisco enfrenta una crecientemente adversa factura demográfica a partir del 2014. El sector de las pensiones es el más crítico con una dinámica desfavorable desde hace dos décadas, la cual se deteriorará aún más. La salud pública empezará a sentir presiones demográficas adversas en 2013. Las políticas públicas están avocadas o a revisar el pacto generacional vigente o identificar ajustes que lo permitan seguir funcionando bajo estas condiciones demográficas adversas⁶. La gran ganadora de los cambios demográficos es la educación pública, con un bono sustancioso desde hace cuatro décadas y que continuará por cuatro más. Las políticas públicas debieron y deben aprovechar este bono para invertir en capital humano que en décadas por venir resulte en trabajadores más productivos que puedan pagar la factura demográfica. A toda costa se debe evitar la tentación de usar el bono demográfico de la educación para pagar la factura de la salud o las pensiones.

Notas

- 1 Boletín de divulgación basada en los resultados del Proyecto “Cuentas nacionales de Transferencias Generacionales” del Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica: <http://ccp.ucr.ac.cr/proyecto/cnt/>, investigador principal: Luis Rosero Bixby. Este proyecto se efectúa con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con fondos de IDRC y en coordinación con el proyecto “National Transfer Accounts” <http://www.ntaccounts.org/web/nta/show/> liderado por las universidades de California en Berkeley y el “East-West Center” de Hawái. El primer capítulo de la *Memoria 2011* de la Contraloría General de la República presentada a la Asamblea Legislativa usa ampliamente la información de este estudio.
- 2 Otra parte del déficit del ciclo vital se cubre con transferencias privadas dentro de la familia y otra con ahorros efectuados en las edades en que las personas generan excedentes.
- 3 En los tributos se incluyen los pagos a la seguridad social que hacen trabajadores y patronos.
- 4 Los impuestos a las planillas financian la salud y las pensiones, mientras que el resto de impuestos financian la educación (y transferencias restantes no analizadas aquí).
- 5 Con aumento de aportes, control de la evasión, instauración de co-pagos o venta de servicios, por ejemplo.
- 6 Por ejemplo, reduciendo el déficit fiscal de los mayores posponiendo el retiro, propiciando un envejecimiento saludable o elevando los impuestos a la riqueza (que suele estar en manos de los mayores); o aumentando el excedente fiscal de las edades productivas.