



Centro Centroamericano de Población
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Tres escenarios del fisco en Costa Rica 2040¹

Si dentro de una generación, en el año 2040, lo único que ha cambiado en el país ha sido la demografía, el gobierno tendrá que hacer frente a un gasto en salud y pensiones de 16% del PIB, 6 puntos porcentuales más que en 2008, con una recaudación tributaria estancada. Si en un escenario alternativo se suma el incremento a 8% de PIB del gasto en educación ordenado por ley, los problemas fiscales serán aún mayores. Un importante, aunque insuficiente, alivio de 4% del PIB se lograría si en una generación Costa Rica aumenta en 5 años la edad de los pensionados.

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

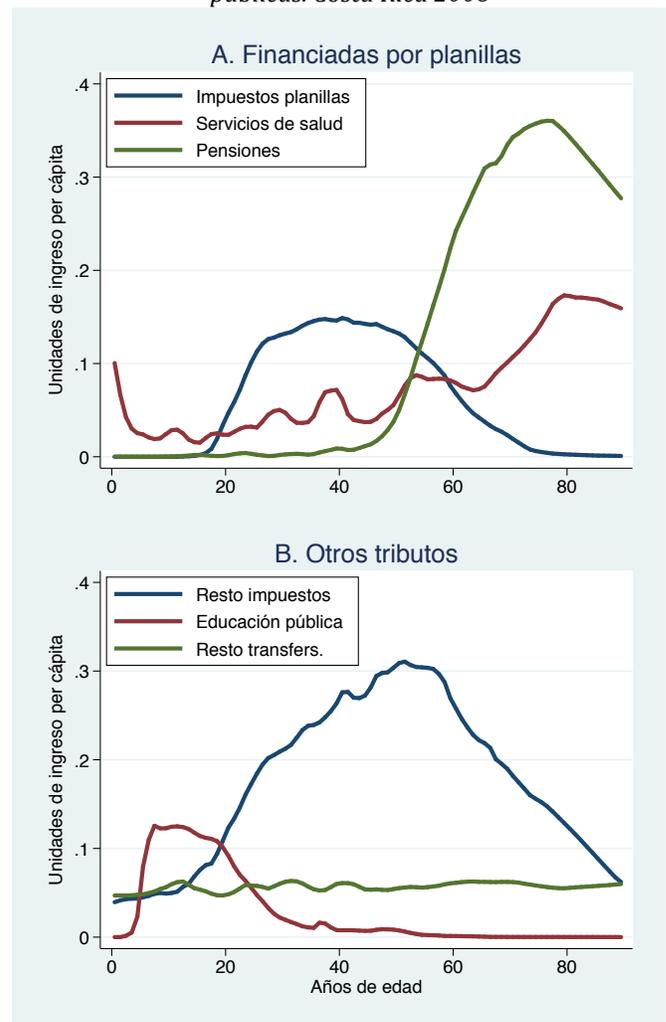
San José, Costa Rica
Julio 2012

Redistribución generacional por el Estado

Las transferencias públicas a la población consumen el 62% de la recaudación fiscal o el 18% del producto interno bruto (PIB) de Costa Rica, según las Cuentas Nacionales de Transferencias Generacionales (CNTG) estimadas para 2008². Tres tipos de transferencias están muy ligadas a la edad de las personas: educación, salud y pensiones. Las restantes forman un cuarto grupo que puede asumirse va a la población de todas las edades. Estos cuatro grupos de transferencias públicas son de magnitud parecida entre sí.

Estas transferencias del gobierno a la población se financian con la recaudación fiscal, o transferencias de la población al gobierno. Dado que el perfil por edad de las personas que pagan tributos difiere del perfil de quienes se benefician de las transferencias, el gobierno cumple una función redistributiva: obtiene recursos de personas en edades productivas y se los entrega en parte a las personas en las edades deficitarias. Para propósitos analíticos conviene diferenciar los impuestos a las planillas, que tienen el destino específico de financiar la salud pública y las pensiones, del resto de tributos que van a la caja única del gobierno (Gráfica 1).

Gráfica 1. Perfiles por edad de los dos tipos de transferencias públicas. Costa Rica 2008



Los impuestos a las planillas son las contribuciones de trabajadores y patronos a la seguridad social, incluyendo las del “Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares” (FODESAF) con el que se financian las pensiones no contributivas y otras transferencias. Los tributos a las planillas representaron el 23% de la recaudación fiscal en 2008. El resto de tributos, que van a la caja única, financian la educación pública y al cuarto grupo residual de transferencias. Con estos tributos también se sufraga la inversión pública y el pago de la deuda.

La gráfica 1 muestra los perfiles por edad de las transferencias públicas por habitante³ en 2008. Se observa que los impuestos a las planillas tienen un perfil más joven que la recaudación por el resto de tributos que incluyen impuestos a ingresos de activos y a la riqueza pagados en mayor medida por las personas de edad.

Las transferencias financiadas por los tributos de las planillas –salud y pensiones– tienden a aumentar con la edad de las personas, especialmente las pensiones (Gráfica 1-A). El envejecimiento de la población generará presiones y desequilibrios en este grupo de transferencias. El resto de tributos y transferencias (Gráfica 1-B) probablemente se verán beneficiados con el envejecimiento poblacional, al disminuir la proporción de jóvenes, destinatarios de las transferencias por educación pública, y aumentar la proporción de contribuyentes de edad.

Tres futuros alternativos a 2040

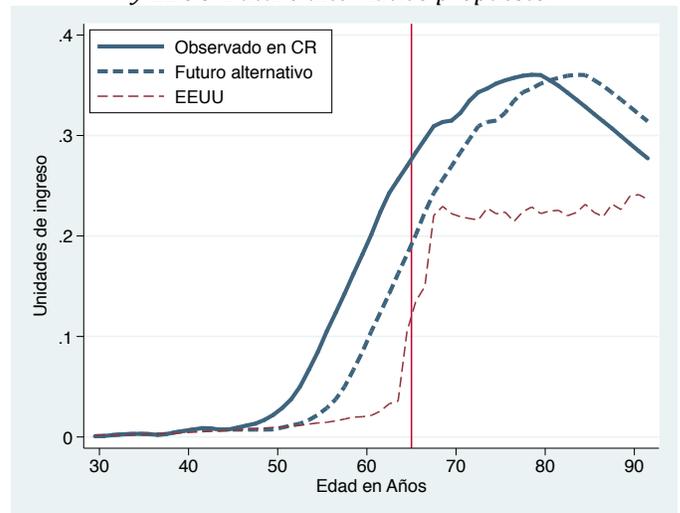
Para el año 2040 –que está a una generación de distancia del presente– se identifican tres futuros alternativos. Estos escenarios no son predicciones, pues pueden o no materializarse dependiendo de decisiones que se tomen ahora y en los próximos años.

El *primer futuro alternativo* es el de la inacción o cambio demográfico exclusivamente: nada cambia en Costa Rica, excepto la población siguiendo la hipótesis media de las proyecciones oficiales⁴. La población total aumenta de 4,4 a 5,9 millones de 2008 a 2040 o un 32%. La composición por edades, a su vez, se modifica profundamente: la población adulta mayor (edades 65 años y más) pasa de 6% en 2008 a 17% en 2040, mientras que los niños y jóvenes menores de 20 años pasan del 36% de la población en 2008 al 24% en 2040. La proporción de población en edad de trabajar permanece estable en 42% en estos 32 años. En este futuro alternativo se mantienen constantes los perfiles per cápita de las CNTG en los niveles estimados en 2008.

En el *segundo futuro alternativo* la edad de las transferencias por pensiones aumenta en 5 años como se muestra en la gráfica 2, es decir que la curva de pensiones se desplaza cinco años hacia la derecha acercándose al perfil de países con edades más tardías, como los EEUU, incluido en la gráfica como referencia. El perfil de la edad de las pensiones en 2008 es bastante más joven que la edad legal de 65 años para los hombres y 62 para las mujeres, debido a pensiones adjudicadas por invalidez o por herencia, así como pensiones de regímenes especiales, como los del magisterio o del poder judicial. La curva de pensiones costarricense es, en términos relativos, seis veces más alta que la de EEUU a los 60 años de edad. La nueva curva se logrará en parte

cuando rindan fruto reformas ya efectuadas en los sistemas de pensiones, pero que se aplicaron solo a nuevas generaciones y tardarán décadas en mostrar resultados. En este escenario también se eleva la recaudación del impuesto a las planillas, debido al aumento del número de aportantes con el retardo de jubilación.

Gráfica 2. Transferencias fiscales por pensiones en Costa Rica y EEUU. Futuro alternativo propuesto



El *tercer escenario futuro* explora el impacto que tendrá el cumplimiento de la reforma constitucional recientemente aprobada por la Asamblea Legislativa que establece la obligatoriedad de destinar el 8% del PIB a la educación pública. Esto significa un aumento sustancial sobre el 5% del PIB que se destinó a educación pública en 2008.

Se asume que los escenarios segundo y tercero ocurren conjuntamente con el cambio demográfico descrito como primer escenario.

El escenario de inacción o cambio demográfico únicamente.

La Tabla 1 muestra los montos de las transferencias públicas en Costa Rica en 2040 bajo el supuesto de que lo único que cambia en el tiempo es la población. Los montos se comparan con los observados en 2008 y en 1991. Los montos están expresados como porcentaje del PIB⁵. Se muestra también una simulación de lo que hubiese tenido lugar en 2008 con las CNTG de 1991 y el cambio poblacional de 1991 a 2008.

La carga tributaria en Costa Rica es 26% del PIB en 2008 según la estimación del proyecto CNTG. El cambio demográfico alterará ligeramente la recaudación tributaria al 2040: disminución de 0,5 puntos en las planillas y aumento 0,7 puntos en el resto de tributos. Esto contrasta con el aumento importante que ocurrió en la realidad entre 1991 y 2008, especialmente en los impuestos a las planillas que más que se duplicaron, pasando de 3,7% a 7,7% del PIB. Toda la recaudación fiscal aumentó considerablemente de 20% a 26% del PIB entre 1991 y 2008. Debe notarse que el cambio demográfico hacía esperar un aumento a 21.5% del PIB en 2008, por lo que puede decirse que la demografía explicó la cuarta parte del aumento observado, lo que ayuda

a poner en contexto la significancia del escenario simulado al futuro.

Tabla 1. CNTG fiscales en 1991 y 2008 y proyectadas por cambio demográfico a 2040, (Porcentaje del PIB)

CNTG fiscales	Observado		2040
	1991	2008	
Carga tributaria			
Planillas	3,7	(4,1) 7,7	7,2
Resto	16,1	(17,4) 18,4	19,1
Total tributos	19,8	(21,5) 26,1	26,3
Transferencias			
Educación	3,7	(3,2) 5,0	3,2
Salud	4,5	(4,5) 5,2	6,4
Pensiones	2,7	(3,5) 4,7	9,7
Otras	6,9	(6,6) 6,0	5,8
Total transferencias	17,9	(17,7) 20,7	25,0

En paréntesis porcentajes esperados con CNTG de 1991 y cambio demográfico 1991-2008

Los resultados de la simulación de este escenario son mixtos en lo referente a las transferencias del gobierno a la población. La educación pública, que representa en 2008 el 5% del PIB, bajaría a alrededor de 3% en 2040 si se mantuviese constante el perfil de gasto per cápita por edad y solo operasen los cambios demográficos. El gasto público en salud, que actualmente es de 5% del PIB, aumentaría un punto porcentual al 2040, denotando las presiones que la demografía ejercerá en este sector. El gasto en pensiones, que también representa cerca de 5% del PIB, aumentaría a más del doble para representar casi 10% en 2040, lo que constituye una tendencia problemática. Las fuerzas demográficas, finalmente, casi no alterarán el 6% del PIB que se emplea en las transferencias públicas restantes, lo que no es de extrañar dado que son independientes de las edades de la población. Los datos históricos, por su parte, muestran aumentos importantes en educación, salud y pensiones por encima de los explicados por la demografía, especialmente en el campo de la educación. En suma, el gobierno aumentó de 18% a 21% del PIB sus transferencias a los particulares entre 1991 y 2008, pero este aumento de 3 puntos fue más que cubierto por un aumento de 6 puntos en la carga tributaria. Esta situación contrasta con la simulada para 2040 en la que la demanda por transferencias públicas aumentará la participación de éstas en 4 puntos porcentuales del PIB sin que exista un aumento paralelo en la recaudación tributaria. Este desequilibrio tendrá que resolverse, ya sea con aumentos de impuestos, o con disminución de transferencias a la población, o con reducción de inversión pública.

Resultados de los futuros alternativos 2 y 3

El segundo escenario de retraso en las jubilaciones resulta, en comparación con el escenario de solamente cambio demográfico, en un incremento de 0,9 punto porcentual del PIB en la recaudación de planillas y una disminución de dos puntos porcentuales en la fracción del PIB que habría que dedicar a pensiones públicas de 9,7% a

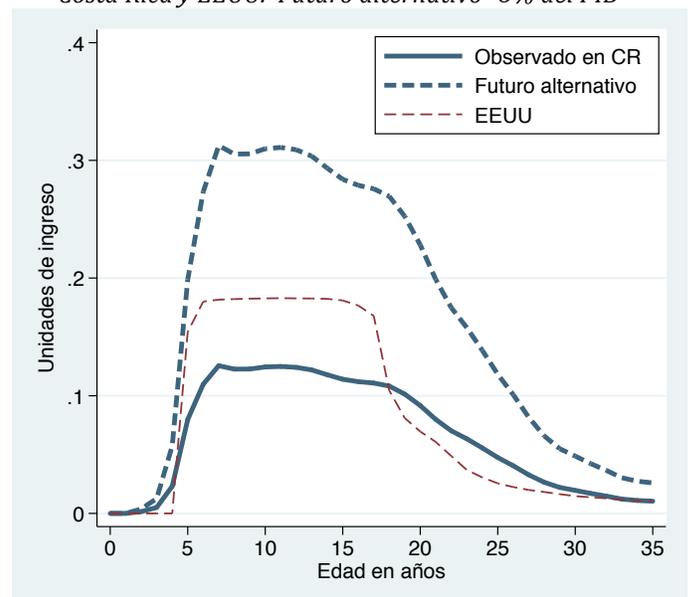
7,7% del PIB (tabla 2). Ello permitiría que el gobierno disponga en 2040 de recursos por 4.2% del PIB para inversiones y pago de la deuda, valor superior al escenario 1 de inacción (1,3%) pero menos de lo que dispuso en 2008 (5,2% del PIB). Constituiría, por ende, un importante alivio a las presiones sobre el gasto en pensiones que producirá el envejecimiento demográfico.

Tabla 2. CNTG fiscales en 2008 y en 3 escenarios en 2040. (Porcentaje del PIB)

CNTG Fiscales	2008	Escenarios para el 2040		
		Proyección demográfica	Pensiones 5 años más tarde	8% PIB a educación
Carga tributaria				
Planillas	7,7	7,2	8,1	7,2
Resto	18,4	19,1	19,1	19,1
Total tributos	26,1	26,3	27,2	26,3
Transferencias				
Educación	5,0	3,2	3,2	8,0
Salud	5,2	6,4	6,4	6,4
Pensiones	4,7	9,7	7,7	9,7
Otras	6,0	5,8	5,8	5,8
Total transfer.	20,9	25,0	23,0	29,8

El tercer escenario del mandato constitucional de dedicar 8% del PIB a la educación pública no produce, obviamente, ningún alivio a las presiones del envejecimiento poblacional, sino todo lo contrario: aumenta en 4,8% del PIB el monto de las transferencias públicas con respecto al escenario 1 en 2040 y en casi 9 puntos porcentuales el gasto de transferencias públicas del 2008. Este aumento desbalancearía fuertemente las finanzas públicas pues ocurriría un déficit del 3,5% del PIB para cubrir las transferencias sin que queden recursos para inversión o servicio de la deuda.

Gráfica 3. Transferencias per cápita a educación pública en Costa Rica y EEUU. Futuro alternativo "8% del PIB"



Ejecutar el mandato constitucional de 8% del PIB para educación requeriría que se contrarresten las presiones del envejecimiento de la población con medidas como las del escenario 1 y que, además, se incremente la recaudación tributaria en 3% del PIB con nuevos impuestos. Ello permitiría casi triplicar el gasto per cápita en educación con respecto al 2008, así como superar el atraso del país en su esfuerzo de inversión en capital humano comparado con países como los EEUU (gráfica 3). Hacer posible el escenario 3 requeriría, por tanto, un esfuerzo considerable de las generaciones adultas actuales, el cual sería recompensado en el futuro cuando los jóvenes mejor educados constituyan una fuerza de trabajo más productiva y en mejor posición para financiar las transferencias hacia las personas mayores.

Crecimiento de las transferencias per cápita 2008-2040

Una forma de resumir los tres futuros alternativos planteados es con el crecimiento en los componentes de las transferencias públicas per cápita (Tabla 3). En el primer escenario se da la paradoja de que las transferencias per capita por edad se asumen *constantes* y a pesar de ello los per capita para toda la población cambian, lo que es consecuencia de la alteración en la estructura por edades. El crecimiento mayor en el periodo 2008-2040 es el de 121% en las pensiones, seguido del crecimiento de 32% en el gasto en salud; lo que contrasta con el crecimiento nulo (en realidad ligeramente negativo) en los tributos a las planillas que financian estas dos transferencias. Por su parte, el cambio demográfico permitiría una reducción de 31% del gasto en educación si se optara por mantener el *status quo* en materia de inversión en capital humano.

Tabla 3. Crecimiento en las cuentas fiscales per cápita en tres escenarios (crecimiento porcentual 2008-2040)

CNTG Fiscales	Proyección demográfica	Pensiones 5 años más tarde	8% PIB a educación
Carga tributaria			
Planillas	-0.3	11.3	-0.3
Resto	10.7	10.7	10.7
Total tributos	7.4	10.9	7.4
Transferencias			
Educación	-31.0	-31.0	71.8
Salud	32.1	32.1	32.1
Pensiones	120.7	74.8	120.7
Otras	1.7	1.7	1.7
Total transferencias	28.1	17.8	52.6

El aumento en la edad de la jubilación del escenario 2 reduce en 46 puntos porcentuales el crecimiento del gasto en pensiones y aumenta en casi 12 puntos el crecimiento potencial de la recaudación fiscal por planillas, cambios que alivian sustancialmente el desbalance en la dinámica de estas transferencias públicas ligadas a la seguridad social costarricense. Sin embargo el ajuste es insuficiente para corregir el desbalance en el crecimiento de la recaudación y del gasto resultantes del envejecimiento demográfico.

El aumento en el gasto en educación del escenario 3 hará que, en vez de una caída de 31% deba enfrentarse un aumento de 78% en el gasto per cápita en este renglón, el cual tendría que financiarse de algún modo, pues los impuestos con que se pagan estas transferencias crecen solo en 11%. Una posibilidad en este sentido es una reforma tributaria creativa que ponga a trabajar el envejecimiento de la población a favor de una mayor recaudación fiscal gravando, por ejemplo, las ganancias del capital, los ingresos de activos y la riqueza, rubros que suelen estar predominantemente en manos de personas de edad.

Conclusión

El rápido envejecimiento de la población hace que un futuro de inacción en política fiscal sea muy problemático: dentro de una generación –en el 2040– las finanzas públicas de Costa Rica harán frente a un agujero de 6% del PIB en pensiones y salud. Si no se toman medidas para corregir este déficit, sobrevendrá una crisis mayúscula en los servicios y prestaciones de la CCSS (ejemplo: deterioro en calidad, menor poder adquisitivo de las pensiones). Ciertamente se lograría con un aumento en la edad de las personas pensionadas. Este aumento no se refiere tanto a la edad legal para pensionarse sino a un recorte en la cantidad de personas que reciben pensiones por debajo de los 65 años de edad. Por otra parte, el aumento a 8% del PIB del gasto en educación, que en principio es una excelente política de inversión en capital humano, tiene el problema que aumentará las dificultades fiscales si es que no se definen los mecanismos para financiarlo.

Notas

- Boletín de divulgación basado en resultados del Proyecto “Cuentas nacionales de Transferencias Generacionales” (CNTG) 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 efectuó 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 Hawai. 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.
- Rosero-Bixby, L & Jiménez-Fontana, P. (2011) *Retos y oportunidades del Cambio Demográfico para la Política Fiscal*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica
- Los valores monetarios por habitante se presentan normalizados a “unidades de ingreso”. Una unidad de ingreso es el promedio del ingreso laboral por habitante en edades 30 a 49 años. El valor anual de esta unidad es 3,85 millones de colones anuales o 7.300 dólares en Costa Rica 2008 y \$ 43.800 en los EEUU 2003.
- INEC, & CCP. (2008). Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2050. San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y censos (INEC).
- En este y los otros dos escenarios el PIB se estimó como 1,40 veces el valor del consumo agregado que resulta del consumo per cápita de 2008 por la población en cada edad proyectada a 2040. Este factor que relaciona el PIB con el consumo fue de 1,40 en 2008 y 1,35 en 1991