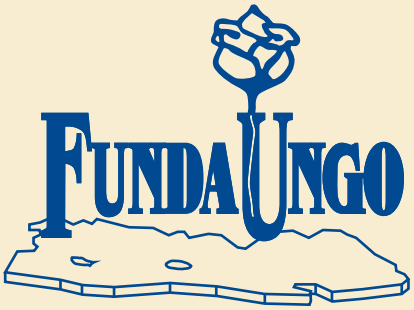


Documentos de Trabajo
2015-3
Mayo de 2015

Financiamiento del déficit de ciclo de vida. Aplicaciones prácticas en países con estimaciones de Cuentas Nacionales de Transferencia

Werner Peña (Investigador)
María Elena Rivera (Coordinadora)

Fundación
Dr. Guillermo Manuel Ungo

Documentos de Trabajo
2015-3
Mayo de 2015

Financiamiento del déficit de ciclo de vida. Aplicaciones prácticas en países con estimaciones de Cuentas Nacionales de Transferencia

Werner Peña (Investigador)
María Elena Rivera (Coordinadora)

© Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo).
Todos los derechos reservados.

Esta investigación se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), bajo la Iniciativa Think Tank. www.idrc.ca/thinktank

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo), del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), ni de la Iniciativa Think Tank (ITT).

Edición, diseño y diagramación:

Metzi Rosales Martel.

ISBN: 978-99923-29-66-5

Primera edición, mayo de 2015.
Impreso en los talleres de Grafika Imprenta y Diseño.
200 ejemplares.

San Salvador, El Salvador.

Forma recomendada de citar:

Peña, Werner y Rivera, María Elena (2015). *Financiamiento del déficit de ciclo de vida. Aplicaciones prácticas en países con estimaciones de Cuentas Nacionales de Transferencia.* San Salvador, El Salvador: Fundaungo.

Índice

Presentación.....V
Introducción.....1
1. Mecanismos para la reasignación de recursos: transferencias y reasignaciones de activos.....3
2. Reasignaciones de recursos: contribución al debate y aplicaciones de políticas públicas.....7
Conclusiones 17
Bibliografía.....19
Notas..... 21

Índice de gráficos

Gráfico 1. Déficit de ciclo de vida per cápita por edad simple, Suecia 2003.....3
Gráfico 2. Gasto público en salud y en asistencia y seguridad social per cápita (dólares 2005) con respecto al PIB, 1993-2009.....6
Gráfico 3a. Transferencias públicas y privadas netas y reasignaciones de activos per cápita por edades simples, Japón 2004.....7
Gráfico 3b. Transferencias públicas y privadas netas y reasignaciones de activos per cápita por edades simples, India 2004.....8
Gráfico 4. Sistema de soporte a las primeras edades 0-19 años en países de América latina: México 2004, Brasil 1996, Colombia 2008, Costa Rica 2004, Chile 1997 y Jamaica 2002.....9
Gráfico 5. Sistema de soporte a las primeras edades 0-19 años, Brasil 1996, Costa Rica 2004 y Jamaica 2002.....10
Gráfico 6. Sistema de soporte a las últimas edades 65 y más años, países de América latina: México 2004, Brasil 1996, Uruguay 2006, Costa Rica 2004, Chile 1997 y Jamaica 2002.....11
Gráfico 7. Sistema de soporte a las últimas edades 65 y más años, México 2004, Brasil 1996, Uruguay 2006.....12
Gráfico 8. Transferencias públicas netas hacia las primeras edades (0-19 años) y últimas edades (65 y más años), países de América latina: México (MEX) 2004, Brasil (BRA) 2006, Costa Rica (CR) 2004, Chile (CH) 1997 y Uruguay (URU) 2006.....13
Gráfico 9. Ingresos por impuestos y gasto público per cápita por edades simples, México 2004 y Alemania 2003.....14

Índice de cuadros

Cuadro 1. Índice de relación de apoyo fiscal, proyecciones de países seleccionados.....16

Presentación

El Salvador experimenta un proceso de transición demográfica que apunta a un envejecimiento gradual de la estructura poblacional, lo cual impone desafíos actuales y futuros a los formuladores de políticas públicas. Para afrontar de la mejor forma estos desafíos, es de vital importancia contar con información que permita conocer los patrones y mecanismos de soporte social instituidos para financiar el consumo de los individuos en diferentes edades, entre otros aspectos.

En este marco, las Cuentas Nacionales de Transferencia (CNT y NTA, por sus siglas en inglés) se convierten en una fuente relevante de información para la formulación de políticas públicas dirigidas a enfrentar los desafíos impuestos por la transición demográfica, en la medida que las CNT "son un sistema de cuentas que proveen estimaciones de las transferencias económicas entre personas de distinta edad o generación. Estas transferencias se originan en la necesidad de que en un período determinado, los individuos que consumen más de lo que producen sean financiados por quienes producen más de lo que consumen" (Bucheli et al., 2007:4).

Para desarrollar las estimaciones[1] en el caso de El Salvador, la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo) se integró al proyecto internacional de las Cuentas Nacionales de Transferencia en 2012. El equipo del proyecto está integrado por Ricardo Córdova, Director Ejecutivo de Fundaungo, como coordinador del proyecto para El Salvador; María Elena Rivera, Coordinadora del Programa Estudios sobre Políticas Públicas, como coordinadora de investigación; y Werner Peña, Investigador del Programa Estudios sobre Políticas Públicas, como investigador. De Centroamérica, solo nuestro país y Costa Rica participan en las CNT.

El proyecto de Cuentas Nacionales de Transferencia incluye la participación de 46 países[2] alrededor del mundo. Las instituciones que lideran a nivel internacional el proyecto de las CNT son el Centro de Demografía y Economía del Envejecimiento de la Universidad de California en Berkeley y el Programa de Estudios sobre Población y Salud del Centro Este-Oeste en Hawái, Estados Unidos. Como centros regionales del proyecto se encuentran el Instituto de Investigación de Población de la Universidad de Nihon en Tokio, Japón; la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) en Santiago, Chile; el Consorcio Africano de Investigación Económica en Nairobi, Kenia; el Instituto de Estudios Futuros en Estocolmo, Suecia; y el Instituto de Demografía de Viena, Austria[3].

El presente documento de trabajo tiene como principal propósito profundizar en los mecanismos que permiten transferir recursos de las edades potencialmente productivas a las edades

potencialmente improductivas, para financiar el consumo de estas últimas, presentado una variedad de ejemplos de las aplicaciones prácticas de las CNT para abordar estos aspectos.

Se agradecen las correcciones y comentarios a versiones preliminares de este documento realizados por Ricardo Córdova y Francisco Bolaños Cámbara; a Metzi Rosales Martel por la corrección de estilo, edición del texto y la diagramación del documento.

San Salvador, mayo de 2015

Financiamiento del déficit de ciclo de vida. Aplicaciones prácticas en países con estimaciones de Cuentas Nacionales de Transferencia

Introducción

En Peña (2015), ya se remarcaba la importancia de considerar las implicaciones y los retos que plantea la transición demográfica que El Salvador experimenta. Asimismo, se exponía la capacidad de las Cuentas Nacionales de Transferencias (CNT) de arrojar nueva e importante información acerca del déficit de ciclo de vida, los patrones etarios del ingreso laboral y el consumo, entre otros aspectos. A partir de ese primer aporte, es importante estudiar los mecanismos por medio de los cuales la sociedad financia el consumo de aquellas personas que consumen más de lo que producen.

En esta línea, en NTA (2011, citado en Peña, 2015) se argumentaba que el proceso de transición demográfica plantea preguntas de gran relevancia que es importante colocar en la agenda de discusión del país, entre ellas se encontraban las siguientes: 1) ¿Cómo se mantienen las personas jóvenes y las mayores que consumen más de lo que producen? y 2) ¿Las pensiones y los programas de cuidado de la salud públicos son sostenibles? (Ibíd. 2015). Precisamente, en este documento se intenta abordar el esquema provisto por las CNT para mostrar cómo esta metodología tiene una capacidad importante de arrojar luz sobre dichos cuestionamientos.

Este documento está estructurado en tres partes. En la primera se realiza un breve repaso de los mecanismos que sirven de base para la reasignación de recursos entre diferentes grupos etarios y cómo estos permiten financiar el consumo de las personas que consumen más de lo que producen en ingresos laborales. Asimismo, se llama la atención sobre la necesidad de evaluar los programas de cuidado de salud públicos y el sistema de pensiones de El Salvador con el fin de atajar los desafíos que la transición demográfica impondrá al país.

En el segundo apartado se presentan las aplicaciones prácticas de las CNT a partir de las estimaciones realizadas por los equipos de CNT de algunos de los 46 países pertenecientes al proyecto internacional[4]. La presentación de estas aplicaciones muestra el potencial de las CNT para abordar una

amplia variedad de temas, desde conocer los sistemas de apoyo social a las primeras y últimas edades, hasta la estimación de cuánto deberían aumentar los ingresos fiscales o reducir las transferencias públicas o una combinación de ambas estrategias para mantener la relación de soporte fiscal de una economía a los niveles actuales.

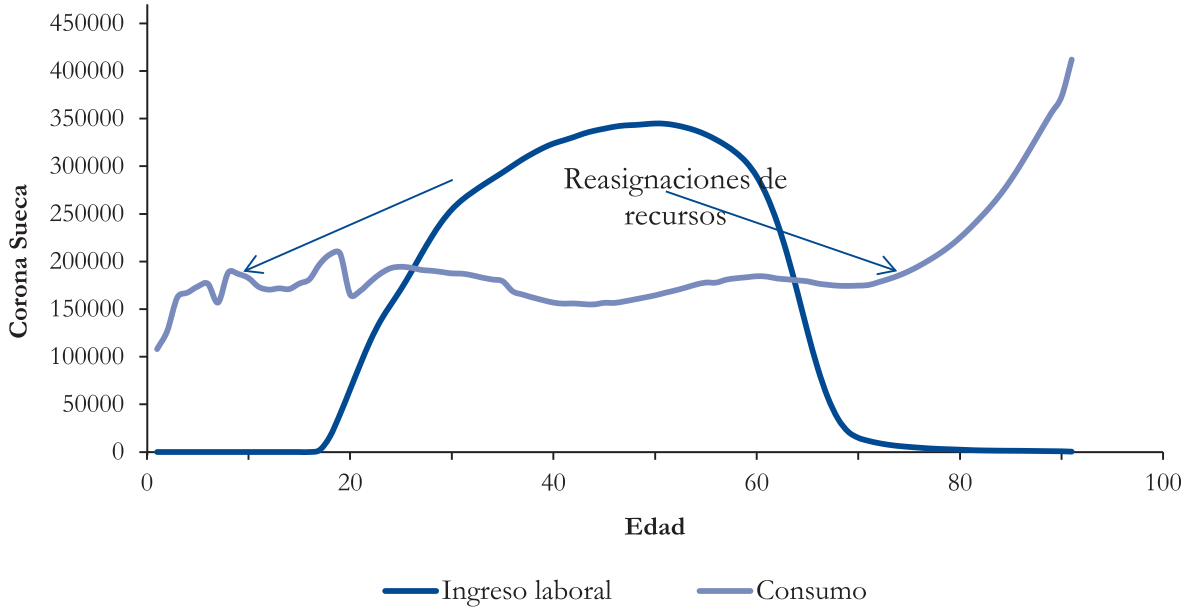
Por último, se presentan una serie de conclusiones que destacan los hallazgos más relevantes así como una valoración de la practicidad y flexibilidad de las CNT para abordar diferentes problemas relacionados a la transición demográfica de El Salvador.

1. Mecanismos para la reasignación de recursos: transferencias y reasignaciones de activos

Una de las principales preguntas que plantea la transición demográfica es la siguiente: ¿Cómo se mantienen las personas jóvenes y las mayores que consumen más de lo que producen? (NTA, 2011). La respuesta teórica postula que los grupos etarios con un ingreso laboral mayor a su consumo realizarán reasignaciones de recursos hacia las edades que consumen más de lo que producen, tal y como muestra el caso de Suecia presentado en el gráfico 1. La ecuación de la economía generacional (Véase Peña, 2015 y Uthoff, 2010) plantea que dos mecanismos generales permiten reasignar estos recursos: las transferencias y las reasignaciones de activos. Estos mecanismos incluyen la participación de entes privados y públicos y, por tanto, se dividen en los siguientes elementos: transferencias públicas, transferencias privadas, reasignaciones de activos públicos y reasignaciones de activos privados.

En términos simples, las transferencias públicas entrañan dos tipos de flujos; por una parte, se encuentran las transferencias que los individuos

Gráfico 1. Déficit de ciclo de vida per cápita por edad simple, Suecia 2003.



Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del sitio web de las Cuentas Nacionales de Transferencia http://www.ntaccounts.org/

realizan al sector público y que están representadas, principalmente, por los tributos pagados por los individuos. Por otra parte, se encuentran las transferencias que el sector público realiza a las personas, dichas transferencias toman la forma de, por ejemplo, el monto destinado al consumo público en educación, en salud y el consumo público general[5]. Como se puede observar, el sector público únicamente realiza la función de intermediario entre quienes pagan impuestos y quienes son beneficiarios de los bienes y servicios públicos, es decir, que recolecta impuesto de quienes, teóricamente, tienen un ingreso mayor a su consumo para trasladarlo hacia quienes necesitan un complemento de recursos para alcanzar el consumo que permita satisfacer las necesidades básicas.

Por otra parte, al interior de las transferencias privadas se tienen dos flujos principales: las transferencias al interior de los hogares y las transferencias entre los hogares. Las primeras consisten en flujos que son reasignados al interior del hogar; así por ejemplo, una persona adulta mayor con ingresos laborales podría transferir parte de este ingreso a sus hijos para la compra de libros escolares. Las segundas son aquellos flujos de recursos que se transfieren entre hogares, el ejemplo más emblemático en el caso de El Salvador son los montos de remesas provenientes del exterior que se reciben año con año[6].

Desde el lado de las reasignaciones de activos, estas pueden ser privadas o públicas. Las reasignaciones por activos se obtienen de restar a los ingresos por activos netos el ahorro o desahorro. Los ingresos por activos privados son los que provienen de la posesión de un activo, un ejemplo de los mismos son los ingresos recibidos por la posesión de acciones en una empresa. De la misma forma, el ahorro privado constituye otra fuente importante para la reasignación de activos, si un individuo se endeuda para financiar sus estudios se dice que hay un desahorro que genera un flujo de recursos hacia el individuo, si por el contrario se ahorran parte de los ingresos laborales, entonces se da una salida de recursos que sirven para financiar el consumo futuro.

En el caso de los ingresos por activos públicos, los mismos ocurren debido a transacciones públicas que involucran operaciones con una diversidad de activos. Por ejemplo, cuando el gobierno paga intereses por el dinero que los cotizantes de los fondos de pensiones le prestan para ejecutar proyectos, a este dinero que recibe el individuo en concepto de intereses se le llama entrada o ingreso por activos públicos; mientras que, las salidas pueden provenir del pago de intereses al gobierno por parte de entidades privadas, a modo de ejemplo, un agricultor que haya contratado un préstamo gubernamental o un estudiante que haya adquirido una línea de crédito gubernamental para pagar sus estudios. La misma lógica del ahorro privado opera con el ahorro público, por ejemplo, la adquisición de deuda por parte del gobierno (desahorro público) genera un flujo de recursos hacia los individuos que pagan impuestos, esto es porque dichos recursos sirven para financiar el consumo presente de los mismos[7]. Un ejemplo de

esto es la adquisición de un préstamo por parte del gobierno (desahorro) para financiar la educación pública (consumo público presente y por tanto una entrada de recursos para los individuos). Por su parte, la deuda pública existente, a través del pago de intereses, se convierte en un flujo de salida para las personas que pagan impuestos, esto es porque el pago de intereses se realiza con los tributos entregados por entes privados al gobierno.

Una segunda pregunta de gran relevancia planteada por la transición demográfica es si ¿las pensiones y los programas de cuidado de la salud públicos son sostenibles? (NTA, 2011).

Para arrojar luz sobre esto, el gráfico 2 muestra la evolución del gasto público en salud y el gasto público en asistencia y seguridad social[8] realizado por El Salvador en las últimas dos décadas. Como se observa, los recursos públicos destinados a ambos sectores han tendido a crecer a lo largo del tiempo, esto se debe a que el país, de manera progresiva, ha destinado una mayor cantidad de recursos a estos servicios, sobre todo en lo que respecta a protección y seguridad social; sin embargo, se debe tomar en cuenta que las presiones demográficas de los años venideros incrementarán las necesidades de recursos para ambos sectores.

Como era de esperarse, el envejecimiento poblacional y el mayor peso relativo de las personas en las últimas edades incrementarán la demanda de servicios de salud, sobre todo en lo relacionado a problemas de salud crónicos, los cuales requieren una mayor cantidad de recursos para ser atendidos (Véase Córdova et al, 2010). Asimismo, el acceso a cobertura de pensiones[9] es reducido; por ejemplo, a mayo del 2014 únicamente un 24.71 % de la Población Económicamente Activa (PEA) estaba cubierta por el sistema de pensiones (SSF, 2014). En la misma línea, en 2013 solo un 12.7 % de las personas que ha cumplido las edades de retiro[10] contaba con una pensión por vejez (ELPS, 2013).

"El envejecimiento poblacional y el mayor peso relativo de las personas en las últimas edades incrementarán la demanda de servicios de salud, sobre todo en lo relacionado a problemas de salud crónicos, los cuales requieren de más recursos para ser atendidos".

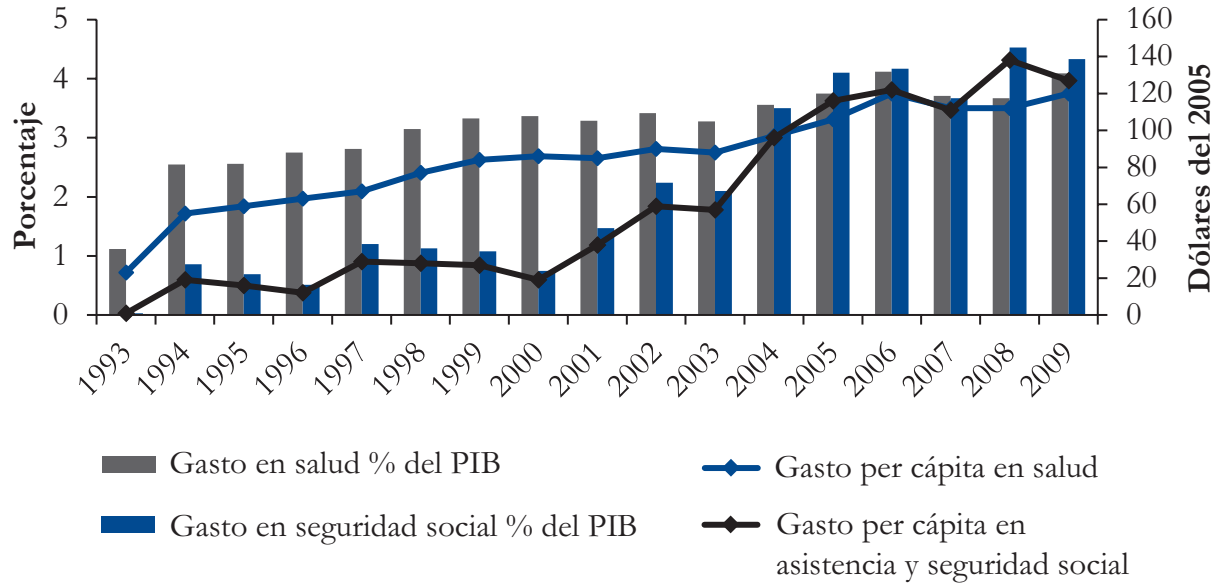
Si la baja cobertura se mantiene en los próximos años, implicaría que una cantidad importante de personas llegarían a la última etapa del ciclo de vida sin una pensión por vejez, lo que derivaría en la necesidad de establecer mecanismos públicos al estilo de la Pensión Básica Universal[11] (PBU) para satisfacer las necesidades de este grupo poblacional; sin embargo, el sostenimiento de estos mecanismos conlleva la erogación de una importante cantidad de recursos, por ejemplo, en la revisión del Plan Quinquenal de Desarrollo realizada en el año 2011 se estimó que la PBU tendría un costo quinquenal de US $147 millones, a razón de US$29 millones anuales (Mesa-Lago, 2011, citado en Córdova, 2013).

A lo anterior se suma que el actual sistema de pensiones, de capitalización individual, establece una pensión mínima financiada por el Estado para

quienes hayan agotado sus ahorros previsionales, siempre y cuando hayan cotizado durante 25 años continuos o discontinuos y se hayan pensionado en las edades de retiro estipuladas. Asimismo, para aquellos que tengan al menos 25 años cotizados y su pensión sea inferior a la mínima, el Estado deberá proveer los fondos necesarios para que alcancen el monto de esta última (Mesa-Lago, 2007, citado en Franzoni, 2013). De mantenerse este esquema, se añadiría una nueva presión a los sistemas de asistencia y seguridad social del país, en la medida que se deberá financiar/complementar con fondos públicos las pensiones de una gran cantidad de personas que hayan sido cotizantes del sistema de pensiones y que cumplen con los requisitos señalados anteriormente.

En última instancia, el gráfico 1 y lo señalado en párrafos anteriores apunta a la necesidad de evaluar si las actuales estructuras financieras y administrativas de los sistemas de salud y los de protección y seguridad social podrán afrontar el reto de la transición demográfica que hará que las personas en las últimas edades demanden más recursos y atención de los mismos, es decir, si dichos sistemas son sostenibles en el tiempo o deben ser reformados previendo el futuro envejecimiento poblacional.

Gráfico 2. Gasto público en salud y en asistencia y seguridad social* per cápita (dólares 2005) con respecto al PIB, 1993-2009**



*En el caso de El Salvador esta categoría incluye trabajo, previsión y asistencia social (Cepal, 2010). **Debido a un cambio metodológico, las series desde el año 2004 corresponden al Sector Público no Financiero, las cifras anteriores a 2004 corresponden al Gobierno General.

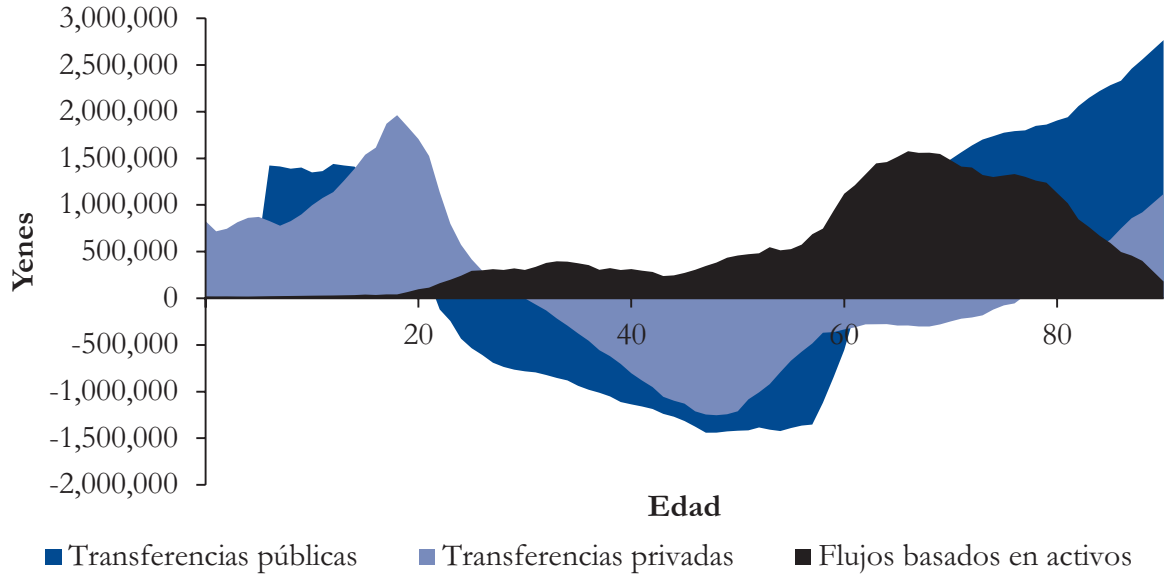
Fuente: elaboración propia con base en Portal de Inversión Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

2. Reasignaciones de recursos: contribución al debate y aplicaciones de políticas públicas

Dada la importancia de responder las preguntas de la sección anterior y otras adicionales, a continuación se realiza un breve repaso sobre algunas aplicaciones prácticas de las CNT, enfocándose en los mecanismos por medio de los cuales ocurren las reasignaciones de recursos entre grupos etarios. Los ejemplos presentados corresponden a las estimaciones de Cuentas Nacionales de Transferencias obtenidas por los equipos nacionales de los países participantes del proyecto[12].

En los gráficos 3a y 3b se muestran los flujos que componen los mecanismos por medio de los cuales se financia el déficit de ingreso con respecto al consumo para el caso de Japón y la India. A pesar de que en general existe cierta similitud entre los patrones etarios de las transferencias

Gráfico 3a. Transferencias públicas y privadas netas y reasignaciones de activos per cápita por edades simples, Japón 2004 (*)

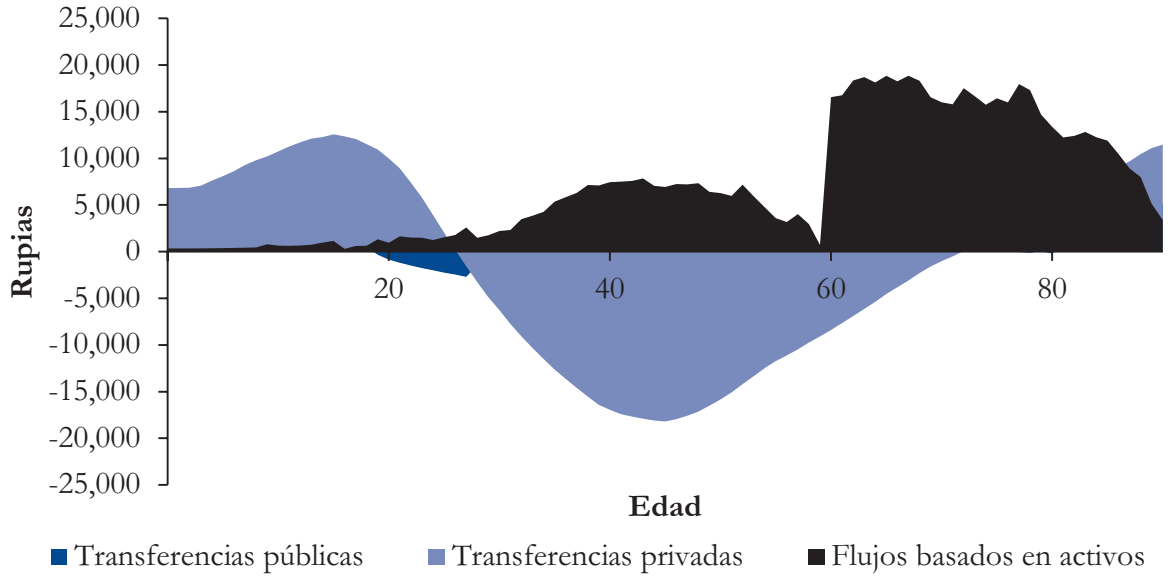


(*) En todos los gráficos se indica el año para el cual fueron desarrolladas las estimaciones de CNT para un país dado, por ejemplo, aquí se indica que los cálculos de Japón se desarrollaron para el año 2004.
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del sitio web de las Cuentas Nacionales de Transferencia http://www.ntaccounts.org/

y reasignaciones de activos, hay diferencias significativas entre ambos países. En primer lugar, es llamativo que en la India el consumo de los niños y niñas es financiado en su mayor parte por transferencias privadas realizadas por las familias, representando un 82 % del total de las reasignaciones a este grupo etario. En el caso de Japón esta responsabilidad es compartida en forma casi proporcional entre transferencias públicas y privadas (47 % y 53 %, respectivamente)[13].

En cuanto a los flujos dirigidos a los adultos mayores (65 años y más), en Japón las transferencias públicas se muestran como una de las mayores fuentes de financiamiento del consumo, estas llegan a representar un 60 % del total de las reasignaciones dirigidas a este grupo etario; asimismo, los ingresos por activos se vuelven una importante fuente de financiamiento a partir de los 45 años. Este patrón también es observado en la India, país en el cual la renta de activos llega a representar un 74 % de las reasignaciones totales, ubicándose como una de las principales fuentes de financiamiento del consumo de las últimas edades[14]. Cabe anotar que en la India existe una estrategia combinada entre el ingreso de activos, transferencias privadas y la percepción de los ingresos laborales para cubrir el consumo de las últimas edades, esto dado el reducido porcentaje de las transferencias públicas recibidas (6 %).

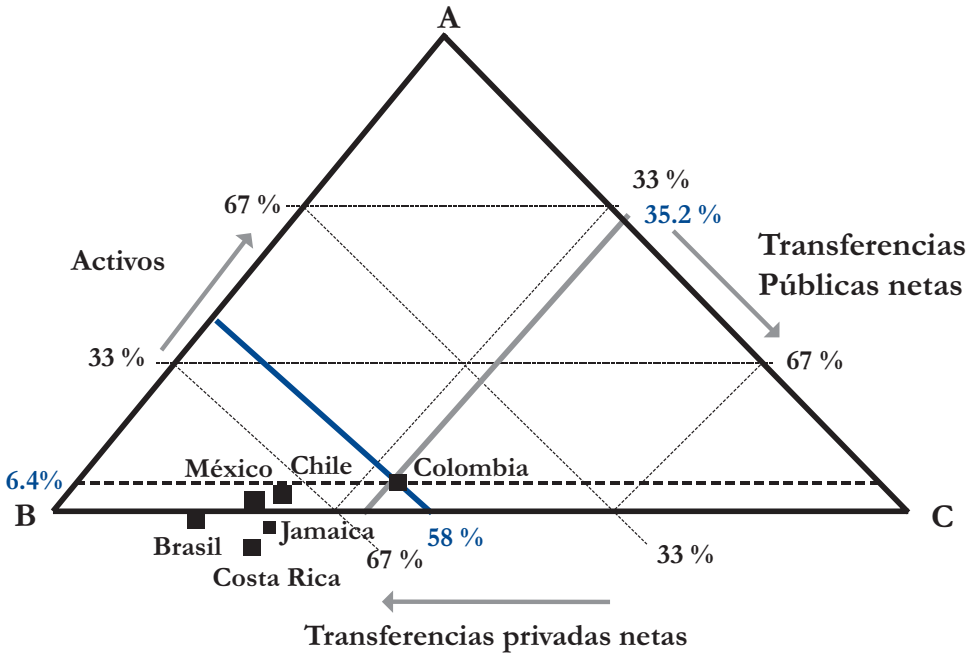
Gráfico 3b. Transferencias públicas y privadas netas y reasignaciones de activos per cápita por edades simples, India 2004 (*)



(*) En todos los gráficos se indica el año para el cual fueron desarrolladas las estimaciones de CNT para un país dado, por ejemplo, aquí se indica que los cálculos de la India se desarrollaron para el año 2004.
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del sitio web de las Cuentas Nacionales de Transferencia http://www.ntaccounts.org/

Los patrones de las fuentes de financiamiento en América Latina para las primeras y las últimas edades son diversos. Como se muestra en el gráfico 4, en las primeras etapas del ciclo de vida, las transferencias privadas son la principal fuente de soporte del consumo de este grupo etario; en promedio, las transferencias privadas representan el 74.5 % del financiamiento necesario para satisfacer las necesidades de las primeras edades en los países seleccionados.

Gráfico 4. Sistema de soporte a las primeras edades 0-19 años en países de América latina: México 2004, Brasil 1996, Colombia 2008, Costa Rica 2004, Chile 1997 y Jamaica 2002 (*) (**)

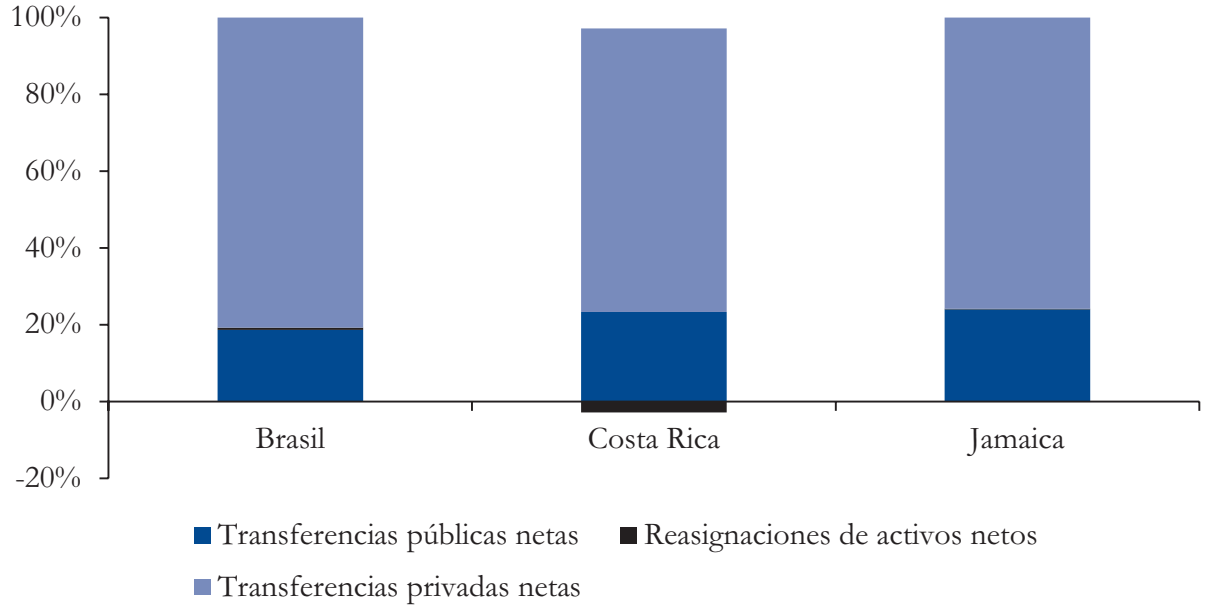


(*) La base del triángulo son las Transferencias Privadas (TPR), el lado izquierdo los activos (ACT) y el lado derecho las Transferencias Públicas (TP). El vértice B representa las TPR, el A representa los ACT y el C representa las TP. Por ejemplo, para Colombia las TPR representan un 58 %, los ACT 6.4 % y las TP 35.2 %. Para representar 58 % de las TPR de Colombia nos ubicamos en el lado de las TPR y ubicamos 58 % siguiendo la orientación de la flecha gris, luego trazamos una diagonal (de color azul) opuesta al vértice B, esta diagonal debe ser paralela al lado en el que se encuentran las TP. Para el caso de los ACT, ubicamos 6.4 % en el lado de activos siguiendo la flecha gris, luego trazamos una línea recta (de color negra, punteada) opuesta al vértice A, esta diagonal debe ser paralela a la línea en la que se encuentran las TPR. Para las TP, ubicamos el punto 35.2 % en el lado correspondiente siguiendo la orientación de la flecha gris, luego trazamos una diagonal (de color gris) opuesta al vértice C, esta diagonal debe ser paralela al lado en el que se encuentran los ACT. La misma lógica opera para los demás países representados en el gráfico. (**) Los puntos fuera del triángulo indican que el grupo etario provee más recursos que los que recibe.
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del sitio web de las Cuentas Nacionales de Transferencia http://www.ntaccounts.org/

El gráfico 4 presenta la particularidad que para el caso de Brasil, Costa Rica y Jamaica las reasignaciones de activos son negativas[15] para las edades entre 0 y 19 años[16], esto implica que los individuos en dichas edades dan más de lo que reciben[17]. Esto se puede observar de forma clara en la Figura 5 donde se presentan los casos aislados de estos tres países. El mensaje más claro trasladado por el gráfico 5 es que en estos tres países la estructura de soporte al consumo de las primeras edades descansa enteramente en transferencias públicas y privadas, donde estas últimas, al igual que lo observado en los otros países en vías de desarrollo, tienen mayor peso.

Por otra parte, el gráfico 6 muestra que, aparte del ingreso laboral, las fuentes de financiamiento del último tramo del ciclo de vida son más variadas con respecto a lo observado para las primeras edades en los gráficos 4 y 5. En el caso de Jamaica, las transferencias privadas juegan un rol importante tanto en las primeras como en las últimas edades, no así en Chile, Brasil y Costa Rica, países en los cuales las transferencias públicas se erigen con la principal fuente de financiamiento de los adultos mayores sobrepasando el 67 % del total de reasignaciones, esto debido a los relativamente generosos programas destinados a este grupo etario en dichos países, ejemplo de esto es Brasil que cuenta con un extenso programa de pensiones

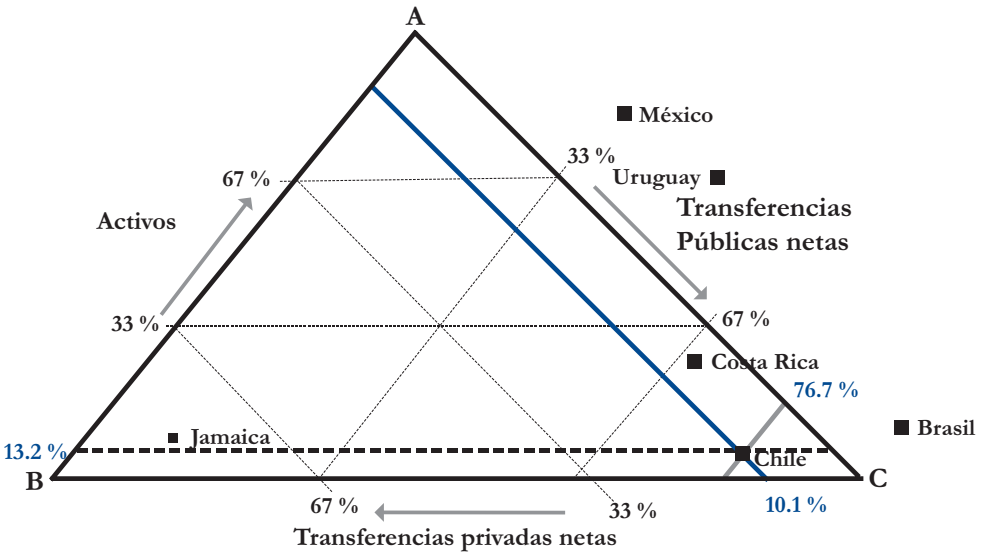
Gráfico 5. Sistema de soporte a las primeras edades 0-19 años, Brasil 1996, Costa Rica 2004 y Jamaica 2002



Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del sitio web de las Cuentas Nacionales de Transferencia http://www.ntaccounts.org/

(NTA, 2011 y NTA, 2011b). Por otra parte, en países como México y Uruguay hay una combinación importante entre los ingresos por activos y las transferencias públicas. Un aspecto interesante de este análisis es que en la mayoría de los países de América Latina considerados, las personas adultas mayores reciben mayores recursos a través de las rentas de activos que de las transferencias privadas, esto con excepción de Jamaica[18].

Gráfico 6. Sistema de soporte a las últimas edades 65 y más años, países de América latina: México 2004, Brasil 1996, Uruguay 2006, Costa Rica 2004, Chile 1997 y Jamaica 2002 (*) (**)



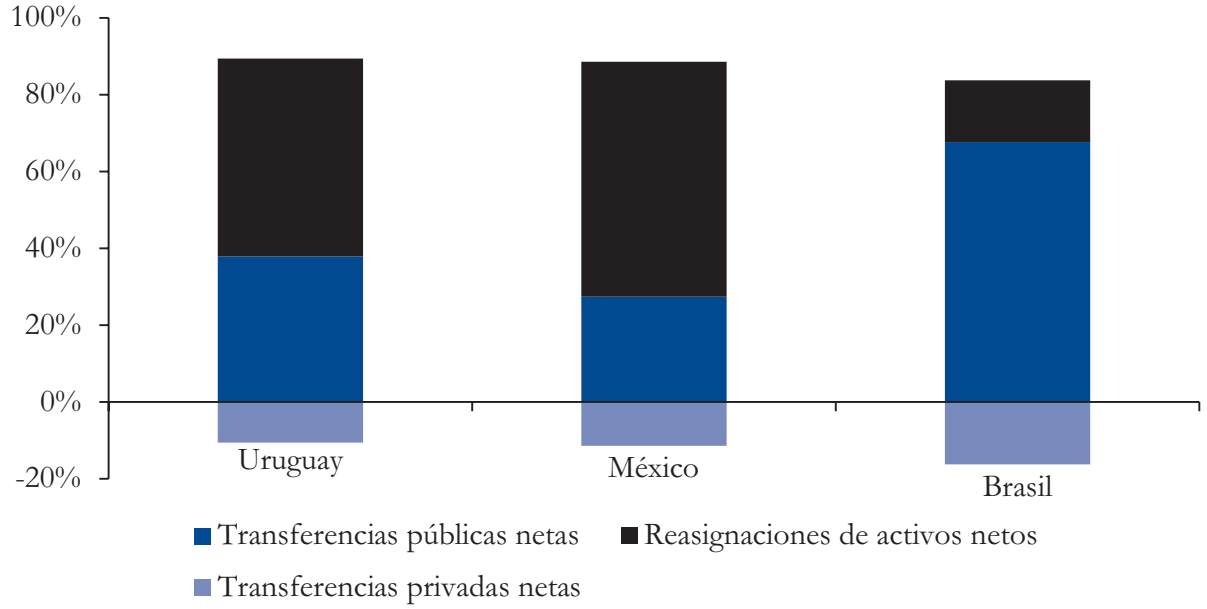
(*) La base del triángulo son las transferencias privadas (TPR), el lado izquierdo los activos (ACT) y el lado derecho las transferencias públicas (TP). El vértice B representa las TPR, el A representa los ACT y el C representa las TP. Por ejemplo, para Chile las TPR representan un 10.1 %, los ACT 13.2 % y las TP 76.7 %. Para representar 10.1 % de las TPR de Chile nos ubicamos en el lado de las TPR y ubicamos 10.1 % siguiendo la orientación de la flecha gris, luego trazamos una diagonal (de color azul) opuesta al vértice B, esta diagonal debe ser paralela al lado en el que se encuentran las TP. Para el caso de los ACT, ubicamos 13.2 % en el lado de activos siguiendo la flecha gris, luego trazamos una línea recta (de color negra, punteada) opuesta al vértice A, esta diagonal debe ser paralela a la línea en la que se encuentran las TPR. Para las TP, ubicamos el punto 76.7 % en el lado correspondiente siguiendo la orientación de la flecha gris, luego trazamos una diagonal (de color gris) opuesta al vértice C, esta diagonal debe ser paralela al lado en el que se encuentran los ACT. La misma lógica opera para los demás países representados en el gráfico. (**) Los puntos fuera del triángulo indican que el grupo etario provee más recursos que los que recibe.
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del sitio web de las Cuentas Nacionales de Transferencia http://www.ntaccounts.org/

Nuevamente, es importante llamar la atención sobre los puntos que se encuentran fuera del triángulo. Como se observa en los gráficos 6 y 7, para México, Uruguay y Brasil las transferencias privadas son negativas, lo que implica que las personas de 65 años y más entregan mayor cantidad de recursos a sus descendientes de los que realmente reciben. De hecho, los datos generales indican que en la mayoría de países de América Latina los individuos ubicados en las últimas edades "(…) dan más apoyo a los miembros más jóvenes de la familia del que ellas mismas reciben" (NTA, 2011: 4).

En este orden de ideas, se observa que, en promedio, los individuos en las últimas edades se vuelven receptores netos de transferencias privadas a partir de los 73 años en América Latina[19], en algunos países como México esto se alcanza a la edad de 84 años, casi al final del ciclo de vida.

Uno de los principales aspectos relacionados a las transferencias y en especial a las transferencias públicas es dilucidar cuál grupo etario es el que recibe una mayor proporción de las mismas. Esto se muestra en la Figura 8, que presenta la proporción de las transferencias públicas netas recibidas por los menores de 19 años y los mayores de 64 años con respecto al ingreso laboral de los individuos entre 30 y 49 años[20]. De los países seleccionados, Uruguay es el que destina una mayor cantidad de recursos a las personas en el inicio del ciclo de vida, alcanzado

Gráfico 7. Sistema de soporte a las últimas edades 65 y más años, México 2004, Brasil 1996, Uruguay 2006

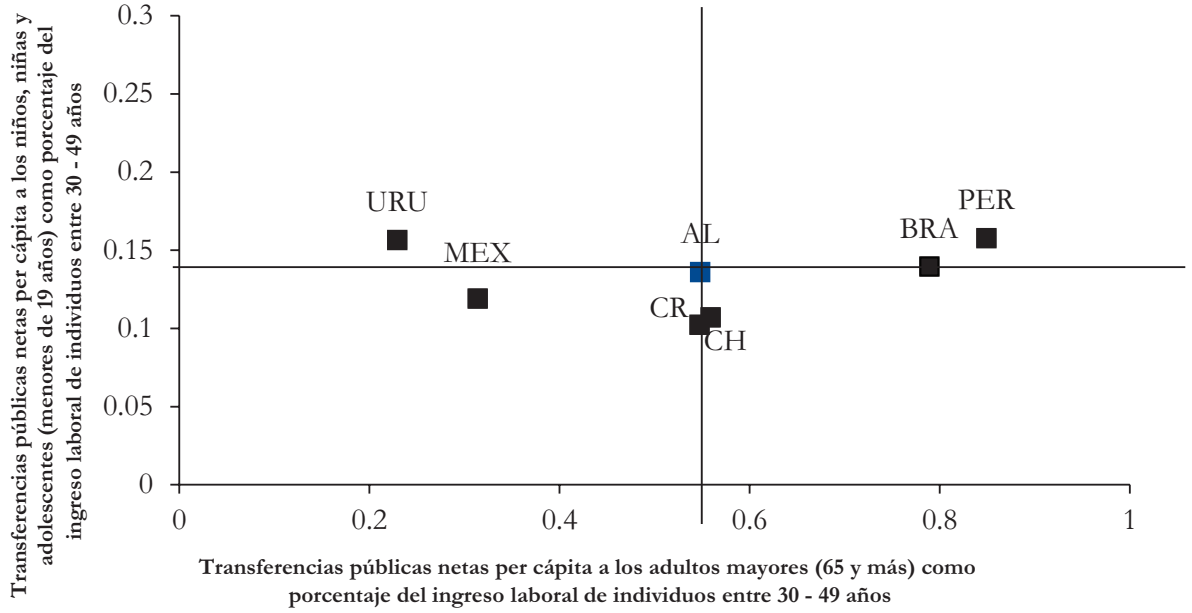


Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del sitio web de las Cuentas Nacionales de Transferencia http://www.ntaccounts.org/

un 15.64 %; mientras que, el país que destina una menor cantidad relativamente es Chile con un 10.24 %; asimismo, el gráfico 8 permite observar que, en general, los países de América latina destinan una mayor cantidad de sus transferencias públicas a las últimas edades, siendo Brasil y Perú los países que destinan más del 75 % de las transferencias públicas hacia las últimas edades, esto es consistente con lo mostrado en el gráfico 6 en la que se observa que las personas adultas mayores para el caso de Brasil dependen casi enteramente de las transferencias públicas para financiar su consumo.

Para el sostenimiento de las transferencias públicas todos los grupos etarios pagan algún nivel de impuestos[21], tal y como se aprecia en el gráfico 9, la cual contiene el perfil etario de ingresos por impuestos del gobierno y las transferencias públicas dirigidas a las familias en México y Alemania. Las personas adultas mayores pueden pagar niveles más altos de impuestos que los individuos en las primeras edades dado que los ingresos por activos privados, que se convierten en una fuente importante de ingresos en esta etapa, están gravados en muchos países con impuestos

Gráfico 8. Transferencias públicas netas hacia las primeras edades (0-19 años) y últimas edades (65 y más años), países de América latina: México (MEX) 2004, Brasil (BRA) 2006, Costa Rica (CR) 2004, Chile (CH) 1997 y Uruguay (URU) 2006 (*)



(*) Líneas centrales al interior del gráfico representan el promedio de los países seleccionados y se identifica como el promedio de América Latina.

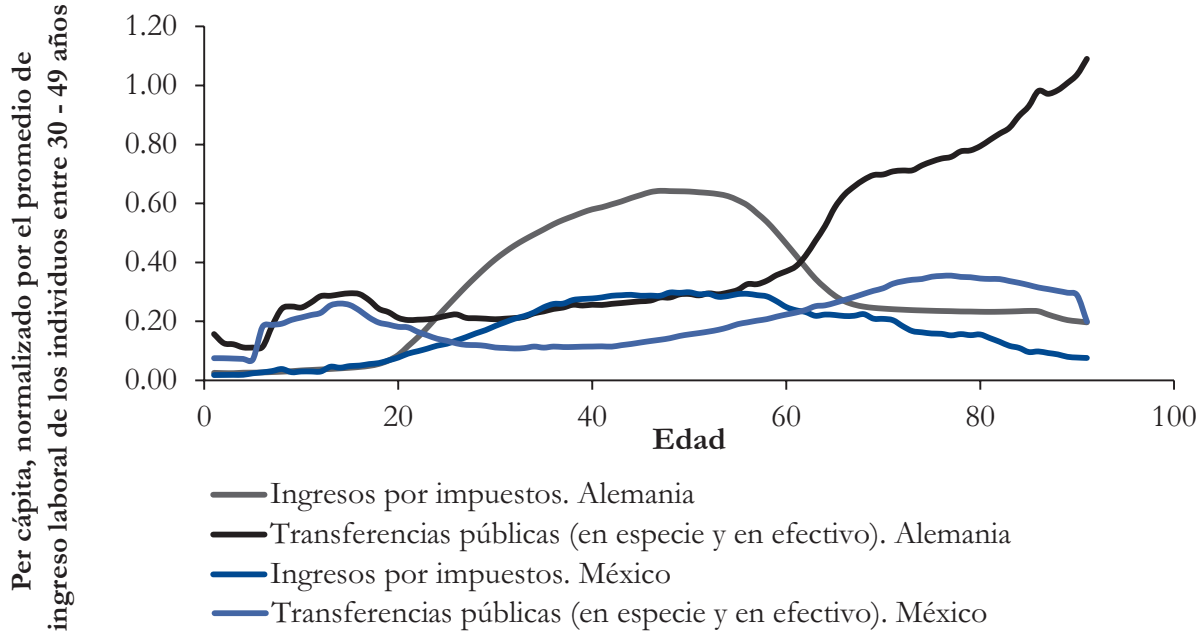
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del sitio web de las Cuentas Nacionales de Transferencia http://www.ntaccounts.org/

al patrimonio, este tipo de impuesto se suma a los impuestos basados en el consumo. De hecho, el ingreso por activos privados recibido en las últimas edades y los impuestos que se le gravan hacen que el ingreso por impuestos se mantenga estable en las últimas edades para el caso de Alemania[22], a diferencia de México, país en el cual los ingresos por impuestos en las últimas edades presentan una tendencia decreciente. En general, en los países más desarrollados las últimas edades dependen más de ingresos por activos relacionados a actividades empresariales y rendimientos sobre la propiedad de un activo financiero –que suelen estar gravados por impuestos-. En países con menor desarrollo, las personas que están en las últimas edades también dependen de ingresos por activos, pero estos están relacionados a la propiedad de la tierra, con la particularidad que este tipo de ingresos suelen no estar gravados o si lo están es en menor cantidad a otra clase de ingresos por activos.

Con todo, son las personas en las edades productivas las que sostienen el sistema tributario en todos los países. Esto también se ejemplifica en los países presentados en el gráfico 9.

Una gran cantidad de estos ingresos son utilizados para financiar las transferencias públicas que sostienen programas destinados a las primeras y últimas edades. Como se puede observar, entre los

Gráfico 9. Ingresos por impuestos y gasto público per cápita por edades simples, México 2004 y Alemania 2003



Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del sitio web de las Cuentas Nacionales de Transferencia http://www.ntaccounts.org/

4 y los 20 años las transferencias públicas presentan un pico tanto en Alemania como en México, dadas las transferencias públicas dirigidas a educación. Los individuos ubicados en la etapa productiva del ciclo de vida reciben, comparativamente a los otros grupos, una menor cantidad de transferencias públicas y en general son receptores de servicios que se proveen de manera general a toda la población. La curva de las transferencias crece al final de la última etapa del ciclo de vida, debido principalmente a los elevados gastos en salud y las transferencias en pensiones que se registran en esta etapa, esto se aprecia claramente para el caso de Alemania, país ubicado en una fase muy adelantada de la transición demográfica. Ahora bien, resulta interesante evaluar cómo la transición demográfica afectará el esquema etario sobre el cual se basan los ingresos del gobierno y las transferencias que éste realiza a las familias. Un instrumento que arroja luz en este sentido es la relación de apoyo fiscal, la cual es medida como el ratio entre los ingresos por impuestos recibidos por el Estado sobre las transferencias públicas destinadas a los individuos.

Cuando hay un mayor ingreso por impuestos debido a más personas en edades productivas se abre una oportunidad ya sea para reducir impuestos o para invertir una mayor cantidad de recursos en capital humano.

En un primer momento, la relación de apoyo fiscal crece a medida que se incrementa la población en edad productiva para luego decrecer a medida la estructura etaria va envejeciendo, incrementándose el número de beneficiarios netos de las últimas edades en relación a las edades de mayor productividad. De esta forma, cuando el ratio crece (mayor ingreso por impuestos debido a más personas en edades productivas) se abre una oportunidad ya sea para reducir impuestos o para invertir una mayor cantidad de recursos en capital humano[23]; por otra parte, cuando el ratio decae implica la necesidad de incrementar impuestos o de una mayor productividad que, a través de un incremento a la producción, lleve a un aumento en la recaudación de impuestos para, al menos, mantener los niveles previos de la relación de apoyo fiscal.

El Cuadro 1 presenta la evolución en el tiempo de la relación de apoyo fiscal en países de América Latina[24]: debido a los efectos de la transición demográfica, la relación de soporte tiende a disminuir ubicándose para el año 2050 en niveles más bajos a los registrados en 1950. Por ejemplo, para recuperar los niveles de la relación de soporte del año 2010, Brasil tendrá que incrementar los ingresos por impuestos en alrededor de 45 % antes de 2050 o reducir las transferencias públicas al menos un 31 % o buscar una alternativa que combine ambas estrategias (NTA, 2011b).

Entre los requerimientos para abordar los desafíos fiscales que impondrá la transición demográfica se encuentra el incremento del

ingreso per cápita que lleve a una mayor disposición de recursos a la economía como un todo.

La posibilidad de realizar pronósticos combinando proyecciones de población y flujos calculados por las CNT permite apreciar los posibles impactos de la transición demográfica en las estructuras fiscales de los países; sin embargo, el principal beneficio es que proporciona una mirada de largo plazo que facilita la readecuación gradual y menos traumática de las estructuras fiscales evitando imponer cargas fiscales injustas a las próximas generaciones (Ibíd., 2011b).

Cuando hay menores ingresos es necesario incrementar impuestos o de una mayor productividad que, a través de un incremento a la producción, lleve a un aumento en la recaudación de impuestos para, al menos, mantener los niveles previos de la relación de apoyo fiscal.

Cuadro 1. Índice de relación de apoyo fiscal, proyecciones de países seleccionados (*)

País	1950	2010	2020	2030	2050	Año más favorable de apoyo fiscal
Brasil	100	100	94	86	69	2000
Chile	94	100	93	83	72	2004
Costa Rica	89	100	97	91	76	2012
México	85	100	102	99	86	2019
Uruguay	108	100	100	98	90	1959

(*) Se establece como año base el 2010, suponiendo que para este año el valor agregado de los impuestos coincide con el valor agregado de las transferencias públicas hacia las familias.
Fuente: tomado de NTA (2011).

Conclusiones

En su inicio este documento llamaba la atención sobre la importancia de responder, entre otros, a los siguientes cuestionamientos: conocer cuáles son los mecanismos por medio de los cuales se financia el consumo de las personas que consumen más de lo que producen y acerca de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y salud a la luz de la transición demográfica.

Los ejemplos mostrados en este documento señalan que existen diferencias importantes entre países desarrollados y en vías de desarrollo en lo que respecta a los mecanismos implementados para financiar el consumo de las primeras y las últimas edades. Por una parte, se observó que en general en los países de América Latina, salvo excepciones, las transferencias privadas son las que tienen mayor importancia en el financiamiento del consumo de las primeras edades, llegando a representar ¾ de los recursos destinados a este grupo etario. En contraste, en países como Japón existe una responsabilidad compartida entre el sector público y privado, cada uno aportando aproximadamente el 50 % de fondos a las primeras edades. Cuando se consideran a los mayores de 65 años, surgen diferencias importantes para el caso de Latinoamérica: países como Brasil, Chile y Costa Rica financian la mayor parte del consumo de las últimas edades a través de transferencias públicas; mientras que, en Jamaica los fondos privados tienden a prevalecer.

Otro elemento importante a destacar es que en América Latina se constata que las personas en las edades mayores tienden a dar más apoyos a las personas en las edades jóvenes que el que ellos reciben de las mismas. En promedio, los individuos se vuelven receptores netos de transferencias privadas pasados los 73 años. Esto explica, en parte, por qué a diferencia de países como Suecia, todavía se registran ingresos laborales en edades mayores a 65 años.

Por otra parte, de lo expuesto se infiere la importancia de que los países preparen sus sistemas tributarios para afrontar los retos que impone la transición demográfica. Sobre todo es importante prestar atención a la relación de apoyo fiscal, la cual irá decreciendo a medida que en términos comparativos se vaya reduciendo el grupo etario en edades productivas. Actualmente, la mayoría de países de la región disfruta del bono demográfico, el cual debe ser aprovechado invirtiendo en capital humano y creando las condiciones para que las personas en edades productivas se puedan insertar en el mercado laboral con acceso a seguridad y protección social. Esto con vista a sostener e incluso incrementar los ratios de apoyo fiscal a través de incrementos en productividad. De no tomar las medidas necesarias, es posible que los países de América Latina, llegados a la mitad

del siglo XXI, deban realizar modificaciones traumáticas de las estructuras fiscales que sin duda impondrán cargas fiscales mayores a las próximas generaciones.

El Salvador no se encuentra exento de estos retos. Para poder enfrentarlos es necesario conocer la estructura de financiamiento para los diferentes grupos etarios, con especial énfasis en las primeras y últimas edades, una investigación que Fundaungo abordará en el futuro. Asimismo, considerando la poca cobertura del sistema de pensiones, así como la necesidad de completar con recursos estatales parte de las pensiones a recibir por personas cubiertas por dicho sistema –que se estima son la mayoría de cotizantes (Franzoni, 2013)- es de vital importancia aprovechar el bono demográfico que actualmente disfruta El Salvador (Córdova et al, 2010). Esto se logrará si se invierte en capital humano y se amplían las oportunidades laborales para que, de esta forma, con base, principalmente, en incrementos de productividad, se obtengan los recursos necesarios para anticiparse al envejecimiento poblacional que sin duda requerirá de mayores recursos a destinar a programas de protección social en salud y pensiones a las últimas edades.

Para afrontar dichos retos, las Cuentas Nacionales de Transferencias se convierten en una metodología que puede proveer información de vital importancia a los formuladores de políticas públicas de El Salvador, ya que aportan información sobre cómo se distribuyen los recursos entre los grupos etarios y las implicaciones futuras de la transición demográfica en la estructura fiscal, sistemas de salud, sistemas de pensiones, entre otros muchos aspectos.

Bibliografía

Bucheli, Marisa; Ceni, Rodrigo; González, Cecilia. (2007). *El sistema NTA: método de estimación para Uruguay (1994).* (Documentos de Trabajo No 03/07, junio 2007). Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República de Uruguay.

Cepal. Portal de inversión social [base de datos en internet]. Santiago, Chile: Cepal; [s.f.], [actualizada en julio de 2014; acceso 17 de julio de 2014]. Disponible en: http://dds.cepal.org/gasto/

Córdova, Ricardo (2013). Capítulo 9, El Salvador. En: *Más allá de las Pensiones Contributivas. Catorce experiencias en América Latina.* Buenos Aires, Argentina. Banco Mundial, 2013. P. 287-312.

Córdova, Ricardo; Burgos, Delmy; Tablas, Víctor; y Rodríguez, Fátima. (2010). *Las tendencias demográficas de la población adulta mayor y sus implicaciones para las políticas públicas en materia de seguridad social.* Cuadernos Salvadoreños de Población 3. San Salvador: Fundaungo/Unfpa.

Martínez, Juliana. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: El Salvador.* (Documento de proyecto, LC/W.521, enero de 2013). Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Martínez, Rodrigo y Paz, María. (2010). *Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe.* (Serie Manuales, LC/L.3170-P, enero de 2010). Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Mejía, Iván y Vega, Alma. (2012). *Does the international migration benefit the sender country? The México-U.S. case.* PAA Draft. Berkeley, CA: Department of Demography. California, Estados Unidos.

Mesa-Lago, Carmelo. (2011). *Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador.* (Estudios sobre políticas públicas No. 1). San Salvador: Fundaungo.

NTA (2011). *Cuentas Nacionales de Transferencias: Una nueva forma de ver el cambio de la población y el crecimiento económico.* (Boletín Cuentas Nacionales de Transferencias, No. 1).

NTA (2011b). *Transferring resources between age groups: What roles do governments play?* (Boletín

Cuentas Nacionales de Transferencias, No. 2).

NTA (2011c). *The economic consequences of population aging. Report on a technical policy seminar.* (Boletín Cuentas Nacionales de Transferencias, No. 3).

NTA. NTA data base [base de datos en Internet]. [s.n.] NTA; [s.f.], [acceso 20 de enero de 2014]. Disponible en: http://www.ntaccounts.org/web/nta/show

Peña, Werner y Rivera, María Elena. (2015). *Cuentas Nacionales de Transferencia y déficit de ciclo de vida.* (Documento de trabajo 2015-2). San Salvador: Fundaungo.

SSF. (2014). *Resumen estadístico previsional. Mayo 2014.* Superintendencia del Sistema Financiero de El Salvador. San Salvador, El Salvador.

STP. (2013). *Sistema de Protección Social Universal, resumen ejecutivo.* San Salvador: Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador, junio de 2013.

Tablas, Víctor. (2014). *Presentación de los resultados de la primera ronda de la Encuesta Longitudinal de Protección Social, 2013.* Informe Final. San Salvador: Gobierno de El Salvador.

Uthoff, Andras. (2010). *Transferencias intergeneracionales en América Latina: su importancia en el diseño de los sistemas de protección social.* (Colección documentos de proyectos, LC/W.336, septiembre de 2010). Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Notas

[1] El desarrollo de las estimaciones completas de CNT para El Salvador fue posible gracias al apoyo técnico y financiero de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas a través de la suscripción de un Memorando de Entendimiento con Fundaungo en el marco del proyecto "Envejecimiento y Desarrollo: Cuentas Nacionales de Transferencias (CNT) – América Latina y el Caribe, Fase II" y el apoyo financiero de la Iniciativa Think Tank.

[2] Número de países a noviembre de 2014.

[3] Para mayor información visitar: http://www.ntaccounts.org/web/nta/show/

[4] Las estimaciones de CNT para El Salvador se encuentran en fase de revisión y estarán disponibles en el segundo semestre de 2015, por ello, en este trabajo únicamente se presentan estimaciones de CNT para los países que ya han finalizado sus cálculos, posteriormente se presentarán las estimaciones para el caso de El Salvador.

[5] Aquí se incluye el consumo en seguridad pública, cultura y servicios generales prestados por el sector público que están destinados a toda la población.

[6] Otro ejemplo de las transferencias inter-hogar lo constituyen los gastos en salud o en educación que el hogar realiza y que son donados por otros individuos fuera del hogar.

[7] Hay que recordar que el papel del gobierno es únicamente de intermediario.

[8] En el caso de El Salvador esta categoría incluye trabajo, previsión y asistencia social.

[9] Incluyendo las personas cubiertas por el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), régimen de capitalización individual creado en 1998 y el Sistema Público de Pensiones (SPP), régimen de reparto cerrado a nuevos cotizantes desde 1998, éste último cuenta, a mayo del 2014, con el 2.05 % del total del cotizantes actuales y el 63.19 % del total de pensionados actuales (SSF, 2014).

[10] En El Salvador, las edades de retiro oficiales son de 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres.

[11] La PBU consiste en la entrega US$50 mensuales a personas con una edad de 70 años y más, al finalizar el año 2013 de los 262 municipios de El Salvador, 75 eran partícipes del programa siendo beneficiados

29, 085 personas (STP, 2013 y Córdova, 2013). Sin embargo, el porcentaje de cobertura de la población de personas de 70 años y más en situación de pobreza llega únicamente al 11 % (Córdova, 2013).

[12] Al finalizar la revisión de las estimaciones de CNT para El Salvador se elaborarán documentos específicos que aborden las reasignaciones de recursos para el caso de El Salvador.

[13] En las primeras edades los individuos generalmente no dependen de los ingresos por activos dada su corta edad para generar recursos y adquirirlos, por lo que estos flujos no representan un porcentaje importante; sin embargo, pueden existir y se deben más a activos relacionados con "(…) donación o herencia de generaciones anteriores" (NTA, 2011: 3).

[14] Sin embargo, como se señala en NTA (2011) y Mejía y Vega (2012) dada la distribución desigual del ingreso que se experimenta en la gran mayoría de países en desarrollo, no parece probable que los ingresos por activos relacionados a actividades empresariales y productivas sean una de las principales fuentes de financiamiento para los más pobres en las últimas etapas del ciclo de vida. Más bien, la principal fuente de ingresos por activos de las personas con mayores desventajas económicas son los ingresos por la propiedad de tierras.

[15] Aunque hay que señalar que para Brasil y Jamaica son casi cero.

[16] A pesar de las diversas formas de clasificar a las personas en edades potencialmente productivas e improductivas, en este documento se adopta la convención estándar de las CNT para clasificar a las personas en edades productivas a todas aquellas que tengan entre 20 y 64 años de edad.

[17] A primera vista este resultado puede ser contradictorio, ya que en general se espera que las edades jóvenes sean receptoras netas de recursos; no obstante, existe una explicación metodológica para este hecho. Las reasignaciones de activos pueden ser públicas y privadas, y a su vez estas se componen de los ingresos por activos restando el ahorro. Los ingresos por activos públicos y el ahorro público son colectivos, y por tanto se distribuyen a todos los grupos etarios en una proporción al pago de impuestos de cada edad, así se tiene que los menores de 19 años tendrán ingresos por activos públicos positivos o negativos, según la estructura impositiva y financiera que maneje el sector público. En Brasil, Costa Rica y Jamaica lo que se observa primordialmente es que para las primeras edades los intereses a pagar por la deuda pública y otro tipo de egresos por activos públicos son mayores a los ingresos derivados de los mismos, por lo que en términos netos

las primeras edades tienen un flujo negativo de las reasignaciones de activos públicos. Sumado a esto, del lado de las reasignaciones de activos privados únicamente se registra un ahorro privado en las primeras edades que a pesar de ser negativo o positivo no influye en el signo (negativo) del total de reasignaciones de activos.

18 No obstante, como se señala en NTA (2011c) se deben hacer ciertas consideraciones sobre esta conclusión, la primera de ellas tiene que ver con que el ingreso por activos contiene al interior ingresos que únicamente son recibidos por las personas con mayores ingresos, lo cual influye en el valor per cápita; por otra parte, cuando se enfrenta el caso en que al interior de un hogar conviven una persona adulta y un adulto mayor es difícil saber a ciencia cierta si el adulto financia su consumo y el del adulto mayor o viceversa.

19 Estos datos indican que los adultos mayores se vuelven receptores netos de transferencias privadas justo al llegar el límite de la esperanza de vida en América Latina y el Caribe, la cual según estadísticas de Celade es de 74.7 años en el período 2010-2015.

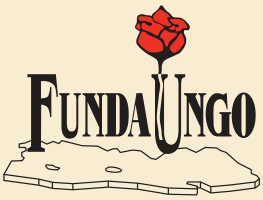
20 Los datos se presentan normalizados por el ingreso laboral para permitir una comparación entre países.

21 Incluso los individuos de menor edad, esto porque consumen bienes y servicios que están afectados por impuestos específicos e impuestos al valor agregado.

22 La contribución impositiva de las edades con menor productividad tiende a ser menor en relación a las edades con mayor productividad y esto tiene que ver con los ingresos laborales que generan estas últimas.

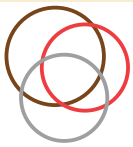
23 Esto deviene del hecho que se tendrá una mayor cantidad de recursos provenientes de impuestos y por tanto se puede considerar reducirlos para incentivar, por ejemplo, ciertas industrias o se puede aprovechar para invertir la mayor cantidad de recursos disponible en capital humano.

24 Estas estimaciones son el resultado de la combinación del perfil per cápita de los ingresos por impuestos, el perfil per cápita de las transferencias públicas destinadas a las familias y proyecciones de población de las Naciones Unidas. Se supone que los perfiles de ingresos por impuestos y las transferencias públicas hacia las familias se mantienen fijos a través del tiempo.



Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
Avenida La Revolución, Pasaje 6, Casa No. 147
Colonia San Benito, San Salvador, El Salvador
Teléfonos: (503) 2243-0406 y 2243-7816
Fax: (503) 2243-8206
Correo electrónico: contacto@fundaungo.org.sv
www.fundaungo.org.sv

Esta publicación ha contado con el apoyo finaciero de:



ThinkTank Initiative
Iniciativa ThinkTank