

Cómo afectan las canas al gasto público

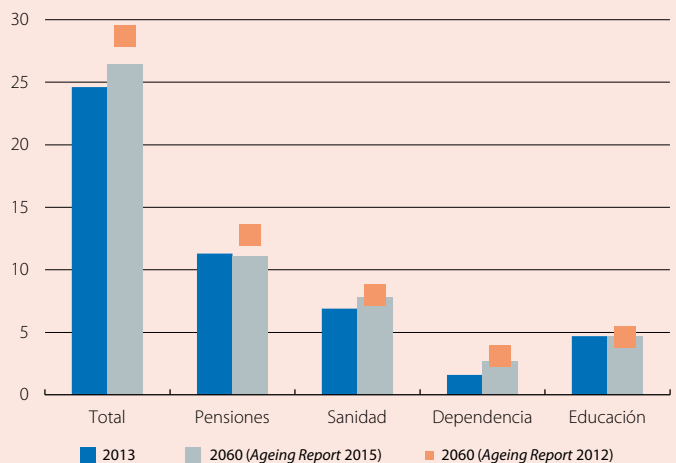
A medida que los países peinan más canas, aumentan las voces que alertan de la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. El envejecimiento de la población y el consiguiente aumento de los ratios de dependencia pueden disminuir los ingresos fiscales e incrementar el gasto público de manera sustancial. Cualquier medida que ayude a contener este gasto, así como políticas que engrosen los ingresos de las arcas públicas, son vitales en regiones que, como la UE, envejecen. Sin embargo, todavía no se ha logrado consensuar una estrategia para hacer frente a uno de los grandes retos que deben afrontar los Estados del bienestar.

El envejecimiento de la población afecta a los ingresos públicos, reduciéndolos: este fenómeno, entre otros factores y siempre y cuando no se den cambios regulatorios o de preferencias, disminuye la fuerza laboral y, por tanto, la capacidad recaudatoria del Estado.^{1,2} Una nueva regulación que retrasase la edad legal de jubilación, por ejemplo, podría suavizar, e incluso llegar a revertir, el descenso de los ingresos.³

Por otra parte, una población más envejecida, siempre y cuando, de nuevo, no se den cambios regulatorios o de preferencias, comporta un mayor gasto en tres ámbitos: las pensiones, la salud y la dependencia. Por el contrario, supone un menor gasto educativo, que se concentra en los primeros años de vida de los individuos. *A priori*, este aumento del gasto se intuye significativo. Sin embargo, estimar en qué medida influye el envejecimiento en el gasto no es una tarea fácil, pues distintos factores confluyen de manera simultánea y pueden tanto aumentarlo como disminuirlo, enmascarando el verdadero efecto de la vejez. Por ejemplo, el envejecimiento de la población suele ir acompañado de un aumento de la renta per cápita, y la población que percibe rentas más altas suele solicitar más servicios sanitarios, pues son un bien de lujo, lo cual dificulta cuantificar qué parte del incremento del gasto en sanidad es consecuencia del envejecimiento y qué parte de ser más rico.

Proyecciones del gasto público para la UE

(% PIB)



Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos de la Comisión Europea (Ageing Report, 2012 y 2015).

Un extenso estudio elaborado recientemente por la Comisión Europea acerca de los efectos del envejecimiento en el gasto público apunta a que el impacto será limitado a largo plazo.⁴ En concreto, para el promedio de la UE, los resultados indican un incremento del gasto por envejecimiento de solo 1,6 puntos del PIB en 2040 y de 1,8 puntos del PIB en 2060 (respecto al 24,6% del PIB de 2013), como se recoge en el gráfico. Asimismo, la mayor parte de dicho incremento es consecuencia del mayor gasto en salud y dependencia. Por el contrario, el gasto en pensiones, que representa cerca del 50% del gasto público total, apenas cambiará, en términos de PIB, a lo largo de los próximos 45 años: del 11,3% del PIB en 2013 ascenderá al 11,7% en 2040 y bajará de nuevo al 11,1% en 2060. Lo mismo ocurrirá con el gasto educativo. Este escenario planteado por la Comisión Europea descansa, en buena parte, en el supuesto de que las medidas recientemente anunciadas sobre las pensiones en los países de la Unión se mantendrán a medio plazo, lo que afectará a las tasas de participación, aumentándolas, y comportará una disminución significativa del gasto por pensionista, pues en su mayoría estas medidas persiguen asegurar la sostenibilidad de las pensiones. Así, el factor de sostenibilidad aprobado en España, que entrará en vigor en 2019 y que vincula los beneficios por pensionista a la esperanza de vida de la población, de tal manera que un aumento de la esperanza de vida disminuye la pensión percibida, es un elemento que debería rebajar el efecto negativo demográfico en el gasto de pensiones a medio plazo. Lo mismo se observa en la vinculación entre la edad legal de jubilación y la esperanza de vida aplicada en Portugal desde este mismo año, según la cual una mayor esperanza de vida retrasa la edad legal de jubilación.

1. Se asume que la productividad laboral es constante, de no ser así, la capacidad recaudatoria podría aumentar.

2. Véase el artículo «El impacto de la transición demográfica ¿es inevitable?», en este mismo Dossier, para una discusión más detallada de los efectos del envejecimiento sobre el PIB y el PIB per cápita y, por tanto, de manera indirecta, sobre los ingresos públicos.

3. Véase el Dossier «Los retos del sistema de pensiones» del IM11/2013.

4. Véase «The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)», European Commission, 2015.

Por su parte, el aumento del gasto en sanidad y dependencia como consecuencia del envejecimiento hasta 2060 es parecido: de 0,9 y 1,1 puntos del PIB, respectivamente. A diferencia de las pensiones, en estos dos epígrafes no se suponen cambios regulatorios que puedan disminuir el gasto, pero sí se asume un patrón de salud para los años de vida adicionales de los individuos. En concreto, se prevé una mejora de la salud de la población, de modo que una persona de 67 años de 2040 equivaldría, en términos de gasto sanitario y de dependencia, a una persona de 64 en 2015, por ejemplo, y a una persona de 70 años en 2060. Si no fuera así, los gastos sanitarios, y sobre todo los de dependencia, aumentarían de forma significativa. En consonancia con los resultados de la Comisión Europea, un estudio elaborado por la OCDE sobre la evolución de los costes públicos en salud y dependencia concluye que son los factores no demográficos los que explican la mayor parte del aumento de los gastos; en concreto, factores como las mejoras tecnológicas, cambios en el nivel de renta o institucionales, frente a elementos demográficos como el envejecimiento.⁵

Según estos dos estudios, todo apunta a que no debiera preocuparnos en exceso la sostenibilidad del gasto público en el contexto actual de envejecimiento poblacional. Sin embargo, la sensibilidad de las estimaciones a los supuestos es tan grande que no es de extrañar que analistas del BCE hayan puesto en duda los recientes resultados de la Comisión Europea en su *Boletín Económico* de junio. Hace apenas tres años, la propia Comisión estimaba un aumento del gasto derivado del envejecimiento equivalente a 4,1 puntos del PIB entre 2010 y 2060. Una cifra que más que duplica la presentada en el último informe, de 1,8 puntos del PIB. La notable mejora de los resultados se explica sobre todo por unos supuestos demográficos más benévolos, que implican un menor aumento de la ratio de dependencia, y por unas tasas de participación y empleo más positivas, gracias, en parte, al impacto de las recientes reformas aprobadas por numerosos países, aunque también porque se asumen unas mejores perspectivas macroeconómicas de la región. En este sentido, los flujos migratorios, tan de actualidad ante la crisis actual, son un elemento que también puede modificar de manera significativa las valoraciones sobre la sostenibilidad de las cuentas públicas a largo plazo. En general, la mayoría de inmigrantes que llegan a los países avanzados lo hacen en edad de trabajar, por lo que, si se integran en el mercado laboral, ayudan a retrasar el impacto del envejecimiento y con ello el problema de la sostenibilidad.

Así pues, es precipitado concluir que el envejecimiento no es un factor importante que pueda hacer peligrar la sostenibilidad pública a medio plazo. Puede ser más relevante que lo que estiman los estudios y sus efectos tal vez empiecen a observarse más pronto de lo que creemos, en especial en aquellos países con un grado de envejecimiento más avanzado dentro de la UE, como sería el caso de Alemania. En este sentido, no hay que escatimar esfuerzos en plantear reformas dirigidas a aumentar la eficiencia del sector público. Porque, a falta de mejores estimaciones, más vale prevenir que curar, como dirían nuestros mayores.

Clàudia Canals

Departamento de Macroeconomía, Área de Planificación Estratégica y Estudios, CaixaBank

5. Véase «Public spending on health and long-term care: a new set of projections», OECD Economic Policy Papers, No. 06, 2013.