Implicancias del envejecimiento de la población sobre el crecimiento económico, la pobreza, las finanzas públicas y la provisión de servicios. El caso brasileño

MICHELE GRAGNOLATI
Jefe Sectorial de Desarrollo Humano para Argentina, Uruguay y Paraguay, Banco Mundial.

I. MOTIVACIÓN

Brasil atraviesa actualmente una profunda transformación socioeconómica, impulsada por el cambio demográfico. La mortalidad comenzó a disminuir, principalmente en edades tempranas, alrededor de 1940. La mortalidad infantil bajó de 135/1.000 a 20/1.000 entre 1950 y 2010, y la expectativa de vida al nacer aumentó aproximadamente de 50 a 73 años en el mismo período. Todavía más espectacular, y con consecuencias más importantes, es el cambio en la tasa de fertilidad. En promedio, a principios de la década de 1960, las mujeres brasileñas tenían más de seis hijos, y ahora tienen menos de dos. Las cohortes de nacimientos grandes generadas por el comienzo de la transición demográfica tuvo, y sigue teniendo, efectos drásticos sobre la estructura etaria de la población. En primer lugar, la población en edad laboral comenzó a crecer rápidamente. En segundo lugar, también empezó a aumentar la proporción de los grupos etarios de más edad en la población, una tendencia que se acentuará con el tiempo.

Entre 1950 y 2010, la población de Brasil creció a una tasa anual promedio de 2,2%. En el mismo período, la población de la tercera edad –60 años o más– creció a una tasa anual promedio de 3,4%: aproximadamente 1,5 veces la tasa de la población total. En los próximos 40 años, la población de Brasil crecerá a una tasa anual de menos de 0,3%, mientras que la población de la tercera edad crecerá a una tasa anual de 3,2%: casi 12 veces más alta. Por esa razón, la población de la tercera edad, que representaba 4,9% y 10,2% de la población total en 1950 y 2010 respectivamen-

Una versión muy similar de este artículo fue publicada en el libro *Growing Old in an Older Brazil. Implications of Population Aging on Growth, Poverty, Public Finance, and Service Delivery* por Michele Gragnolati, Ole Hagen Jorgensen, Romero Rocha y Anna Fruttero.

te, representará 29,7% de la población total en 2050, una proporción muy cercana a la de 30% que registra actualmente Japón (el país con la población más anciana del mundo), y significativamente mayor que la del *viejo continente* de Europa, donde la proporción promedio se ubica actualmente en 24%. En términos absolutos, esa población habrá pasado de 2,6 millones (1950), a 19,6 millones (2010) y a 64,0 millones (2050). Además, la población en edad laboral –entre 15 y 59 años– comenzará a bajar en 2025, y, luego de ese punto, todo crecimiento de la población de Brasil corresponderá exclusivamente a aumentos en la población más anciana (la población joven comenzó a bajar a principios de la década de 1990).

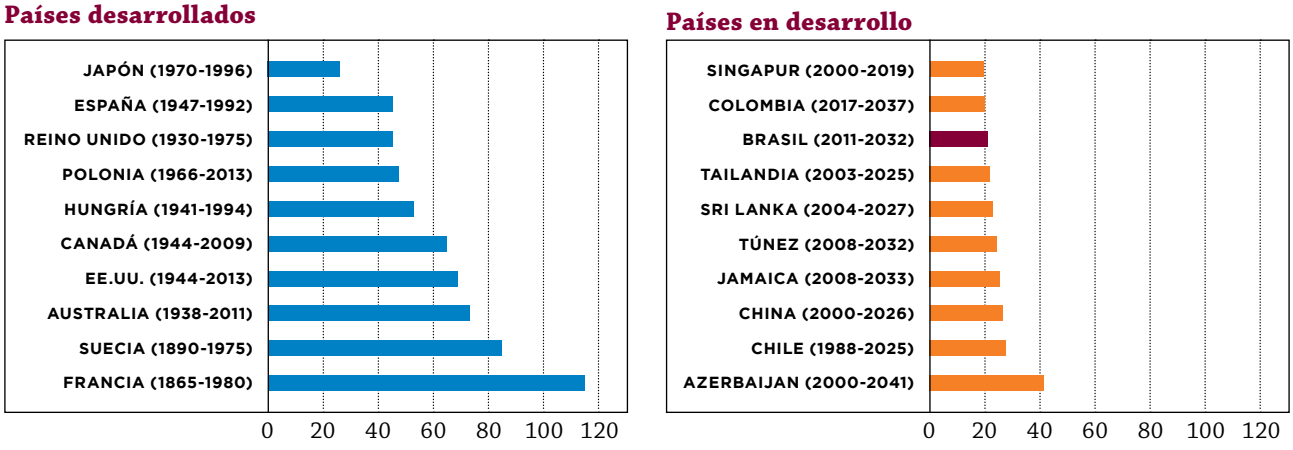
Las perspectivas de envejecimiento de la población de Brasil, como en la mayoría de los países de medianos ingresos (y más en el caso de la mayoría de los países de bajos ingresos), son una fuente de preocupación por dos razones: *i)* puede obstaculizar el crecimiento económico a futuro; y *ii)* puede ser una carga excesiva para las instituciones actuales. En relación con lo primero, los países con poblaciones ancianas importantes pueden tener más dificultades para llegar a ser países de altos ingresos. Los países en desarrollo, en gran medida, primero se enriquecieron y luego envejecieron. Brasil y otros países en desarrollo en etapas de desarrollo socioeconómico similares están envejeciendo a una tasa mucho más rápida. En efecto, gran parte de las naciones más desarrolladas tuvieron décadas para ajustarse a ese cambio en la estructura etaria *(Gráfico 1)*. Por ejemplo, la población mayor de 65 años de Francia, tardó más de un siglo en pasar de 7% a 14% del total. En contraste, muchos países menos desarrollados están registrando aumentos rápidos en la cantidad y en la proporción de personas de más edad, a menudo dentro de una sola generación. El mismo proceso de envejecimiento demográfico que abarcó más de un siglo en Francia se dará en dos décadas en Brasil.

En relación con el segundo aspecto, la satisfacción de las necesidades de una numerosa población de la tercera edad exige repensar las instituciones económicas y sociales que se necesitan para lograr la seguridad del ingreso y ofrecer atención médica adecuada y otros servicios a una población que envejece. Además, es relativamente urgente crear el marco institucional y político correcto, por dos razones: i) las instituciones cambian lentamente y ii) las personas que serán ancianas en 2050 ya están ingresando a la fuerza laboral, y las reglas del sistema actual determinan sus opciones. Las decisiones que tomen a lo largo de su vida se

GRÁFICO 1

La velocidad del envejecimiento

Cantidad de años para que la población +65 pase del 7% al 14% del total



Fuente: National Institute of Health, 2009

tomarán en el contexto de las instituciones sociales y económicas, las reales y las proyectadas, que influyen sobre la seguridad económica en la tercera edad. Además, las realidades políticas suelen imponer un período de transición prolongado hasta que se aplica totalmente un nuevo marco regulatorio. Cuanto más se pospone una reforma, mayor es la necesidad de que se aplique y más drástica tiene que ser. Por esa razón, el costo de los programas existentes (respecto del PIB) puede seguir aumentando durante varios años en el período de transición hasta que se sientan los efectos estabilizadores de una reforma.

Como acabamos de mencionar, la transición demográfica en Brasil será significativamente más rápida que las que atravesaron sociedades más ricas en el último siglo: la población de la tercera edad se triplicará en las próximas cuatro décadas. Por esa razón, las políticas y soluciones que buscan estas sociedades tienen una pertinencia limitada. La velocidad del envejecimiento afectará todos los aspectos de la sociedad, desde la atención médica y la seguridad social hasta la planificación urbana, las oportunidades de educación y el mercado laboral. Por ejemplo, ¿qué consecuencias tiene la reducción de la población en una economía de mercado emergente que sigue *emergiendo*? Sociedades como las de Alemania, Japón y España ya tienen dificultades con la pérdida de población. Sin embargo, tienen la opción de compensar esa pérdida importando mano de obra. Actualmente ya hay cerca de 240 millones de inmigrantes legales en el mundo que, en general, abandonaron sus países de origen, más pobres, en búsqueda de oportunidades en países más ricos. ¿Tendrá Brasil esa posibilidad en el futuro, cuando las tasas de fertilidad bajas se hayan acumulado a lo largo de un período prolongado y generen inexorablemente una baja en la población?

Las políticas a favor de la natalidad y el aumento de las edades mínimas de jubilación podrían ser pasos inevitables. Sin embargo, el debate acerca de las consecuencias catastróficas del crecimiento de la población se prolongó tanto tiempo que el público en general y muchos profesionales creen todavía que el problema central sigue siendo ese. No obstante, es probable que el debate sobre la necesidad de impulsar las tasas de fertilidad en Brasil pronto ocupe el centro de la escena política. Prolongar la edad de jubilación para aumentar la población en edad laboral y reducir la presión sobre el sistema de seguridad social puede ser algo muy difícil de lograr. Las experiencias actuales en Europa no resultan alentadoras. Este año, se registraron huelgas generales en Francia en oposición a una extensión de la edad jubilatoria de solo dos años, hasta un umbral que seguiría siendo bajo, de 62. Además, para que esa alternativa sea viable, es fundamental garantizar que las cohortes futuras de personas más ancianas envejezcan con buena salud y se mantengan saludables por muchos años después del *hito* de la tercera edad, 60 o 65 años.

Lo más importante es que Brasil no puede darse el lujo de limitarse a copiar las políticas de países más ricos que envejecieron a lo largo de un período de tiempo mucho mayor y dentro de un contexto de riqueza relativa; países que todavía siguen lidiando con los mismos problemas. Las soluciones tienen que provenir de la sociedad brasileña. Sin duda, es preciso observar las experiencias de otros países –en especial las de otros países en desarrollo que estén sufriendo un envejecimiento rápido de la población–, pero las soluciones diseñadas deben ser coherentes con la historia, la cultura, los recursos y los valores propios del país.

En muchos artículos se analizaron las tendencias demográficas y sus consecuencias sobre varias dimensiones de la economía, la política pública y la sociedad de Brasil. Sin embargo, ningún informe ha presentado todavía estas preguntas de una manera integral y sistemática que capture la amplia complejidad de temas, desde el crecimiento económico hasta la pobreza, desde el financiamiento público de servicios sociales y transferencias hasta los ahorros, desde el empleo hasta la salud y la asistencia médica a largo plazo, y sus interrelaciones. Este estudio apunta a cerrar esa brecha ofreciendo un resumen de las dinámicas demográficas pasadas y futuras, analizando su efecto sobre el desarrollo social y económico de Brasil y examinan-

do políticas públicas para abordar las oportunidades y los desafíos relacionados con el envejecimiento de la población.

En la *sección 2* se describe la transformación demográfica que está atravesando Brasil y se destacan sus características específicas, lo que incluye un proceso de envejecimiento de la población muy rápido en las próximas décadas. En la *sección 3* se presenta el principal marco económico de este trabajo: la teoría del ciclo de vida, según la cual el comportamiento económico de las personas varía en función de su edad. En la *sección 4* se introducen los dos primeros dividendos demográficos relacionados con el cambio de la estructura etaria de la población que acompaña la transición demográfica de cualquier país. En la *sección 5* se analiza cómo está vinculada la pobreza con el ciclo de vida en Brasil y cuál fue el papel de las transferencias públicas al momento de reducir la pobreza en distintos grupos etarios. En la sección 1.6 se analiza cómo varía el gasto público entre grupos etarios y generaciones y qué hace que Brasil sea distinto del de otros países comparables de la OCDE y de América Latina. En la *sección 7* se presentan los principales hallazgos del informe. Por último, en la *sección 8* se identifican las principales preguntas que no se investigaron en este informe, y se sugieren direcciones para continuar la investigación.

2. CAMBIO DEMOGRÁFICO EN BRASIL

Los patrones demográficos en Brasil poseen cinco características principales: *i)* la transición demográfica está en una etapa más avanzada que las de otros países de América Latina, aunque Brasil sigue siendo un país relativamente joven respecto de otros países de la OCDE; *ii)* las tasas de fertilidad bajaron muy rápidamente; *iii)* la reducción de la mortalidad no fue tan rápida y tan profunda como la de la fertilidad; *iv)* la estructura etaria de la población ha cambiado muy rápidamente; *v)* la estructura etaria actual es muy favorable y positiva para el crecimiento económico.

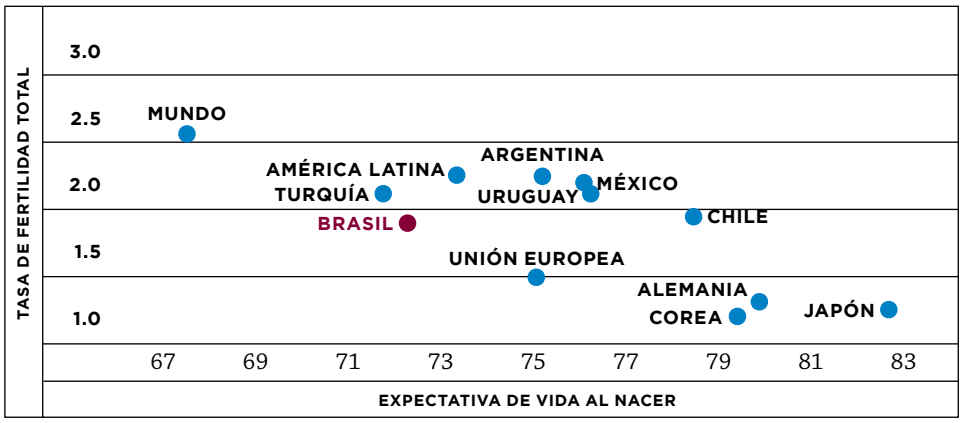
En primer lugar, Brasil está en una fase avanzada de la transición demográfica (comparado con otros países de América Latina), pero no tan avanzada como la de la mayoría de los países de Europa y otros países de la OCDE donde la baja de la mortalidad (y, lo que es más importante, de la fertilidad) comenzó mucho tiempo antes *(Gráfico 2.a)*. Aunque la cantidad promedio de hijos que tienen las mujeres de Brasil en el período 2005/2010 (1,9) es menor que la cantidad promedio de hijos que tienen las mujeres en todos los países de América Latina con excepción de Cuba (1,5), sigue siendo mayor que la cantidad promedio correspondiente a la mujer europea promedio (1,5). Entre los países similares y la regional, la Tasa de Fertilidad Total (Total Fertility Rate, TFR) más baja es la de Corea (1,2). Al mismo tiempo, la expectativa de vida al nacer de una persona brasileña en el período 2005/2010 es menor que la de la persona latinoamericana promedio (72,3 y 73,4 años, respectivamente) y mucho menor que la observada en Japón, el país en que actualmente las personas viven más tiempo (casi 83 años). Como es de esperar en un país tan grande y heterogéneo, los indicadores demográficos de Brasil varían considerablemente entre zonas geográficas, aunque se observó en las últimas tres décadas un patrón robusto de convergencia. En el *Gráfico 2.b* se muestra que la expectativa de vida al nacer más baja y la más alta se encuentran en Alagoas y Santa Catarina (68,3 y 73,9 años, respectivamente) y la TFR más baja y la más alta se encuentran en Río de Janeiro y Acre (1,6 y 3,0 niños, respectivamente).

GRÁFICO 2

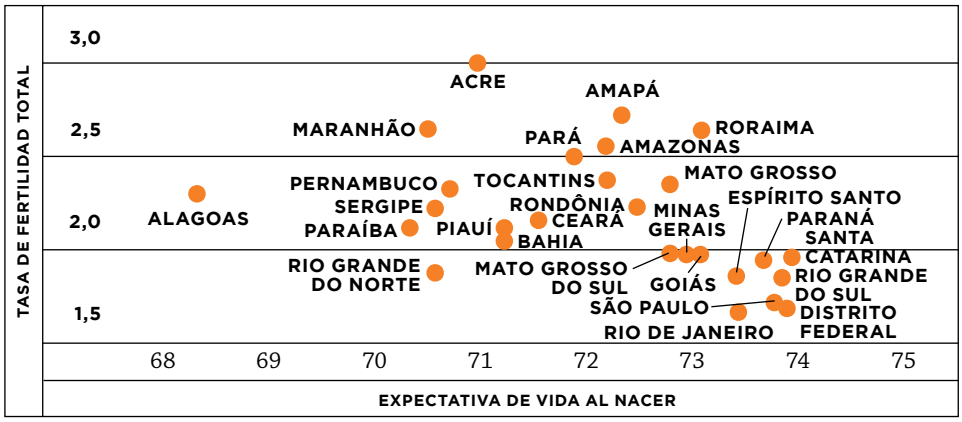
Expectativa de vida al nacer y tasa de fertilidad total

2005/2010

a. Brasil y comparación con países y regiones



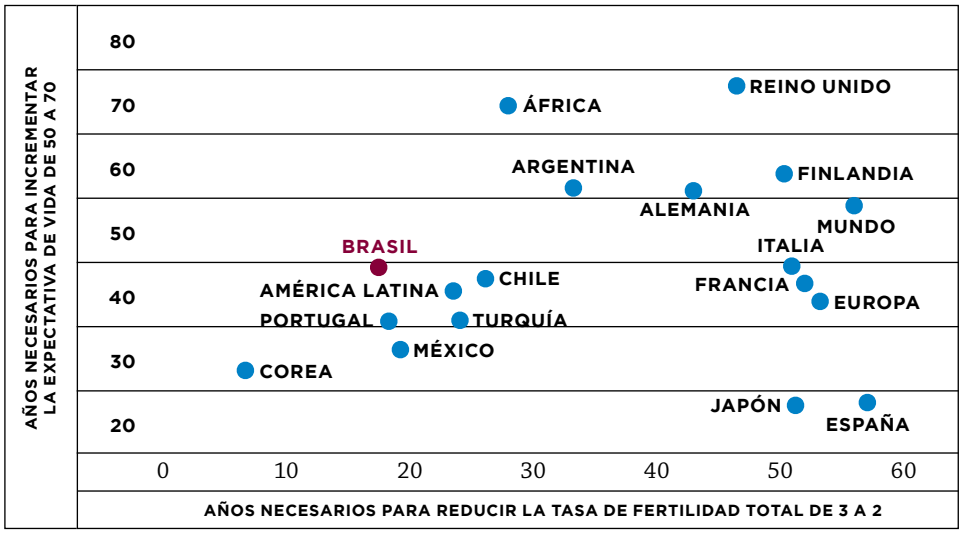
b. Estados brasileños



Fuente: United Nations Population Division. World Population Prospects 2008

GRÁFICO 3

Años necesarios para reducir la fertilidad y la mortalidad



Fuente: United Nations Population Division. World Population Prospects 2008

En segundo lugar, la fertilidad es baja y su reducción fue muy rápida *(Gráfico 3).* Por ejemplo, entre países similares, con la excepción de Corea, Brasil es el país con la transición más rápida entre una TFR de 3 a una TFR de 2 (19 años). Ese cambio tardó casi 60 años en el promedio de los países europeos. Una reducción tan rápida de la fertilidad genera un envejecimiento muy rápido de la población, como se describe brevemente a continuación.

En tercer lugar, la reducción de la mortalidad no fue ni tan rápida ni tan profunda como la de la fertilidad, y la expectativa de vida al nacer sigue siendo considerablemente menor que la de otros países de América Latina –en especial la Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay– lo que indica que hay mucho por mejorar. Además, las cifras más recientes (2008) indican que la expectativa de vida al nacer de una niña, 76,7 años, es 7,6 años mayor que la de un niño (69,1 años). Eso refleja que las tasas de mortalidad son mayores entre los hombres en todas las edades, en especial en el caso de los adultos jóvenes, debido a la cada vez más alta cantidad de muertes, a causa de accidentes y hechos de violencia. Si fuera posible prevenir esas muertes, incluso parcialmente, se lograría un aumento significativo de la expectativa de vida al nacer general. Mientras la mortalidad en edades adultas sigue mejorando, la proporción correspondiente a la población anciana (y muy anciana) aumentará cada vez más.

En cuarto lugar, la estructura etaria de la población ha cambiado muy rápidamente. Cada etapa de la transición corresponde a una forma en la distribución de la población. Los países que se encuentran en las etapas iniciales de la transformación muestran que la distribución edad-sexo tiene forma de pirámide de base amplia y extremo acotado. A medida que los países avanzan por el proceso de transición, la base (población joven) se acota y se amplía el extremo superior (población de la tercera edad). En etapas posteriores, los países mostrarían una distribución edad-sexo con forma de pilar. En casos extremos de crecimiento invertido, podría formar una pirámide invertida. Todo el movimiento se conoce como *de pirámide a pilar* y se describe en el *Gráfico 4* para el caso de Brasil.

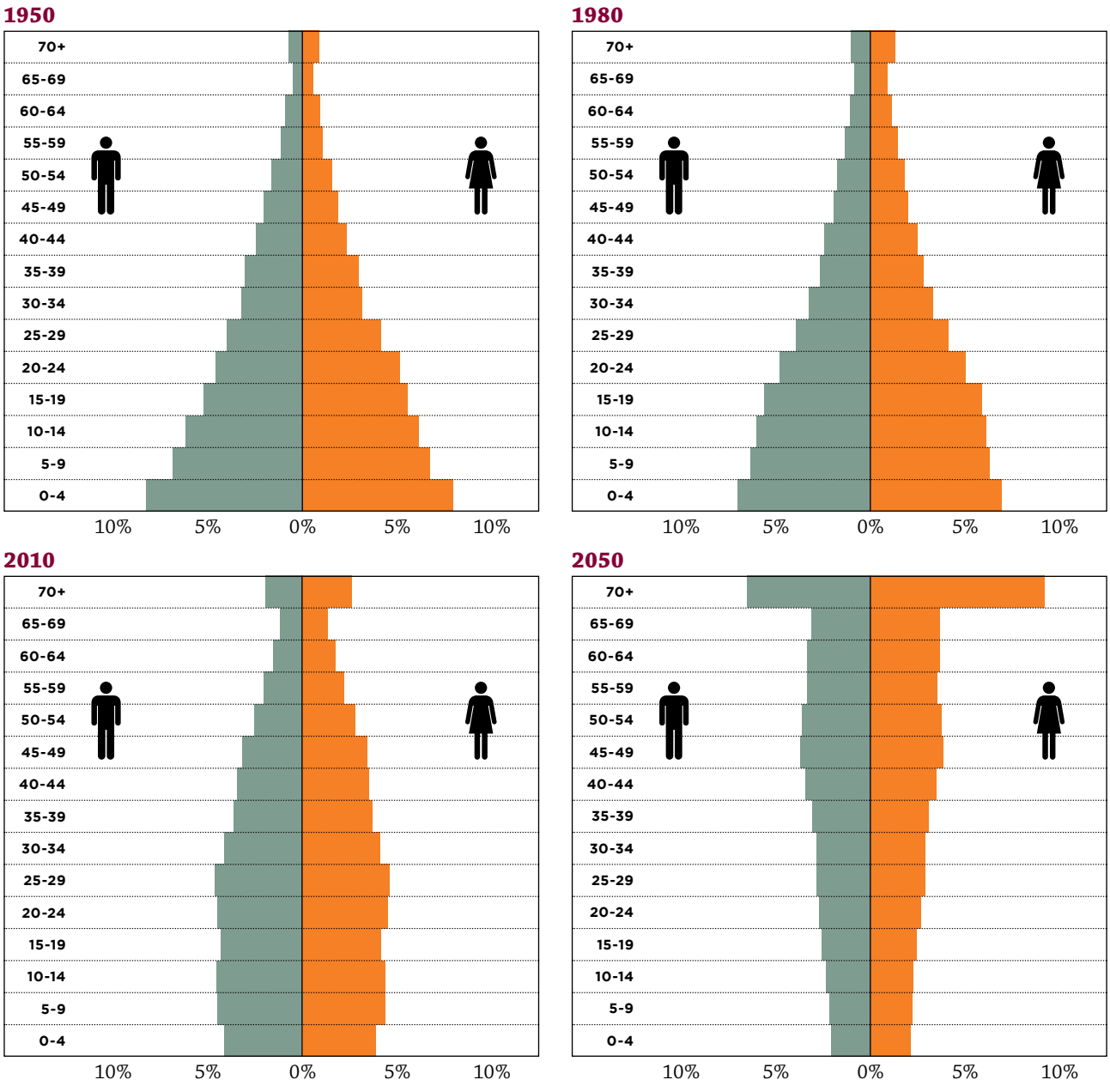
Queda claro, analizando estas cifras, que la población de Brasil experimentará, como ocurre en la mayor parte del mundo *envejecido,* una feminización del envejecimiento, con muchas más mujeres que hombres en las edades más avanzadas, lo que tiene consecuencias importantes para la salud, para la atención médica a largo plazo y también para la política de empleo. Las vidas más largas de estas mujeres a menudo están signadas por mala salud y fragilidad. Son especialmente pasibles de sufrir trastornos no fatales, pero debilitantes. También son frecuentes los casos de soledad: a menudo sobreviven a sus parejas y terminan sus vidas en la viudez, condición que a menudo se combina con la pobreza. Al mismo tiempo, aunque se registró un aumento sustancial en la participación en la fuerza laboral de las mujeres desde al menos la primera parte de la década de 1970, la jubilación anticipada sigue siendo habitual entre las mujeres. Ello tiene consecuencias importantes para la producción económica, la duración de la vida después de la jubilación y la duración, el costo y el financiamiento de las pensiones.

Los cambios en la estructura etaria de la población pueden resumirse con los cambios en el índice de envejecimiento, que es la cantidad de personas con 65 años de edad y más, cada 100 jóvenes de menos de 15 años *(Gráfico 5).* El índice de envejecimiento de Brasil no registró sino una suba moderada entre 1980 y 2000 (de 10,5 a 18,3). Desde entonces, volvió a registrar un aumento, también reducido: 8,4. Eso ayuda a explicar por qué la atención al envejecimiento de la población comenzó a crecer hace tan poco tiempo en Brasil. Hasta entonces, simplemente no era evidente para el público que el país estuviese envejeciendo. Sin embargo, a partir de ahora, se esperan aumentos mucho más sustanciales del índice de envejecimiento: cerca de 20 en 2020; 28,5 a partir de entonces y hasta 2030; aproximadamente 40 más entre 2030 y 2040; y se llegaría a 172,7 antes de 2050.

GRÁFICO 4

Un siglo de cambios en la estructura etaria de la población

1950-2050

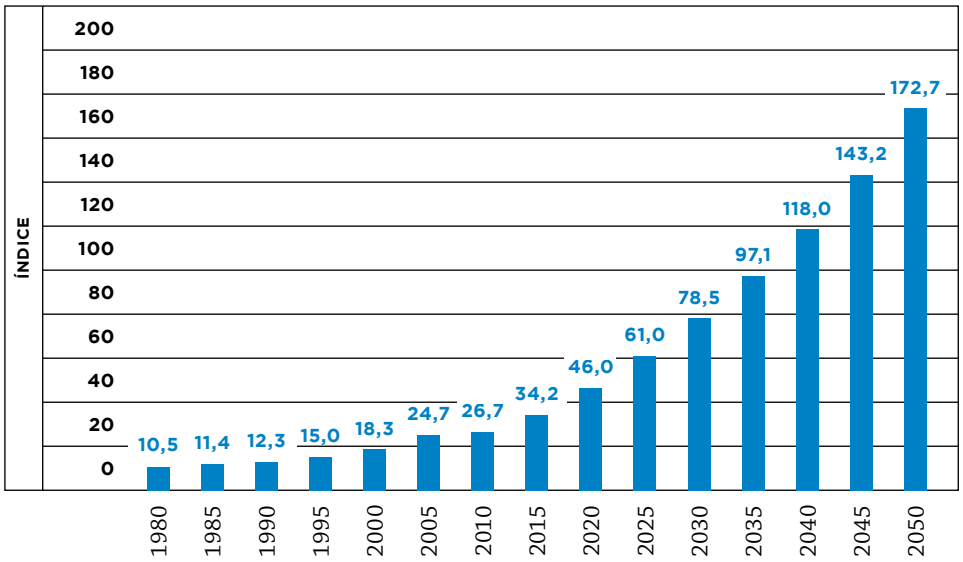


Fuente: IBGE, (2008)

GRÁFICO 5

Índice de envejecimiento de Brasil

1980-2050

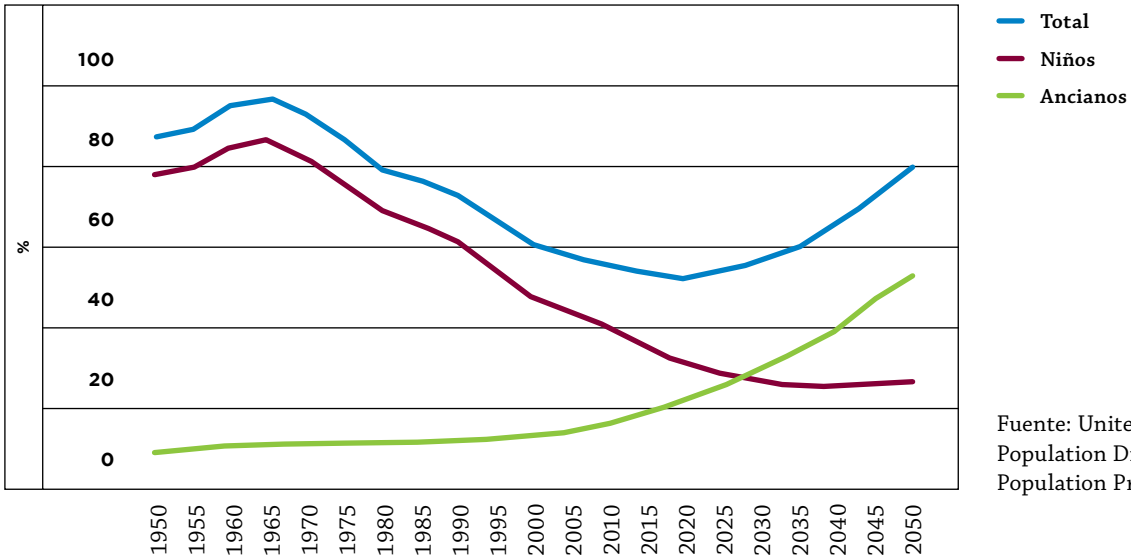


Fuente: IBGE, (2008)

GRÁFICO 6

Brasil: total, niños y tasa de dependencia

1950-2050



Fuente: United Nations Population Division. World Population Prospects 2008

En otras palabras, un aumento de 146 puntos en los próximos 40 años, comparado con un aumento de sólo 16,2 en los 30 años anteriores[1].

En quinto lugar, Brasil disfruta actualmente una estructura etaria muy favorable: la mayor proporción de su población está en edad laboral. Este fenómeno suele denominarse *bono demográfico.* Durante la transición demográfica, no sólo la de Brasil, sino la de todos los países, existe un período en el que la proporción de personas con una edad potencialmente productiva crece de manera sostenida en relación con las edades potencialmente inactivas. En ese período, en el que el cociente de dependencia –que vincula la cantidad de personas en grupos etarios dependientes (niños de menos de 15 años y personas de más de 59 años, en este estudio) con la cantidad de personas en el grupo de edad laboral (entre 15 y 59 años de edad)– baja a pisos inéditos, la situación es especialmente positiva para el desarrollo, ya que hay más posibilidades de ahorro e inversión, que generan acumulación de capital y crecimiento económico, al tiempo en que es menor la presión sobre los gastos educativos. En Brasil, la tasa de dependencia llegará a su punto mínimo en 2020, y aumentará a partir de entonces *(Gráfico 6).*

[1] En 2000, sólo unos pocos países (Alemania, Grecia, Italia, Bulgaria y Japón) tenían índices de envejecimiento de más de 100 (más ancianos que jóvenes).

3. EL CICLO DE VIDA ECONÓMICO

Los cambios en la distribución etaria de la población son importantes ya que las personas cambian su comportamiento económico en función de su edad. La teoría del ciclo de vida ayuda a entender los patrones de ingreso laboral, consumo y ahorro de las personas a lo largo de sus vidas. La idea, en pocas palabras, es que las personas toman decisiones respecto de cuánto gastar en función de su tiempo de vida permanente, y no en lugar de su ingreso actual (Modigliani y Brumberg, 1954; Modigliani, 1988). De hecho, las personas empiezan a consumir cuando nacen y nunca dejan de hacerlo. Sin embargo, no empiezan a trabajar sino a una edad posterior, y en algún punto pueden verse obligados a dejar de trabajar, o hacerlo por decisión propia. El ciclo de vida puede dividirse en tres etapas: *i)* pretrabajo, *ii)* trabajo, *iii)* postrabajo.

Durante la primera y la última etapa, las personas consumen más que lo que producen, mientras que en la segunda etapa producen más que lo que consumen. La duración de cada etapa difiere entre persona y persona, y depende de muchos factores que van más allá de la biología; la estructura económica de la sociedad; las oportunidades educativas; las necesidades y expectativas familiares; la salud; etc. La existencia de programas públicos, el nivel de riqueza, la disponibilidad de instituciones financieras y las expectativas culturales son factores importantes del *trade-off* entre trabajo y ocio. Del mismo modo, el nivel relativo de consumo a lo largo del ciclo de vida combina necesidades biológicas, alojamiento, programas públicos para niños y ancianos, tasas de fertilidad entre los pobres y los no pobres, etc. (Banco Mundial, 2011).

El consumo privado y los ingresos laborales presentan una relación estándar en Brasil; el consumo está aumentando y es bastante homogéneo con el tiempo, mientras que el ingreso laboral registra un aumento marcado cuando los adultos jóvenes ingresan al mercado laboral y una reducción mucho más lenta cuando las personas mayores empiezan a abandonarlo *(Gráfico 7).* Como se indicó antes, durante la primera etapa y la última las personas muestran un *déficit del ciclo de vida,* ya que su consumo es mayor que su ingreso labo-

ral. Durante esos períodos, el consumo se financia principalmente mediante transferencias privadas o públicas. De hecho, la transferencia intergeneracional es muy importante para la redistribución de recursos entre las personas en edad laboral y niños y personas mayores. Si bien las personas mayores suelen recibir un apoyo importante mediante programas de seguro social, las transferencias familiares son el principal apoyo que reciben los niños (Lee, 2003).

El ingreso laboral promedio pasa a ser más alto que el consumo promedio alrededor de los 20 años de edad, y cerca de los 62 años de edad vuelve a ser más bajo. Esos umbrales serían distintos si se incluyera el consumo de educación y salud financiadas privada y públicamente. La salida del mercado laboral es lenta y nunca es total: el ingreso laboral sigue siendo importante incluso después de los 80 años de edad. La persona de 60 de años de edad promedio gana aproximadamente dos tercios de lo que gana un adulto promedio de 30-49, y la persona de 70 años promedio gana cerca de 25% de lo que gana un adulto en la edad más productiva.

RECUADRO 1. CUENTAS NACIONALES DE TRANSFERENCIAS

En todas las sociedades, las transferencias intergeneracionales son considerables y tienen un efecto importante sobre la desigualdad y el crecimiento. El desarrollo de cada generación de jóvenes depende de los recursos que ella recibe de los miembros productivos de la sociedad para salud, educación y sustento. El bienestar de los mayores depende del apoyo familiar y de diversos programas sociales. El sistema de Cuentas Nacionales de Transferencias (National Transfer Accounts, NTA) ofrece un enfoque integral para medir todas las reasignaciones de ingreso entre distintas edades y a lo largo del tiempo de manera agregada. Abarca las reasignaciones realizadas mediante acumulación de capital y transferencias, distinguiendo entre las facilitadas por instituciones públicas y aquellas que dependen de instituciones privadas (Mason y Lee, 2010).

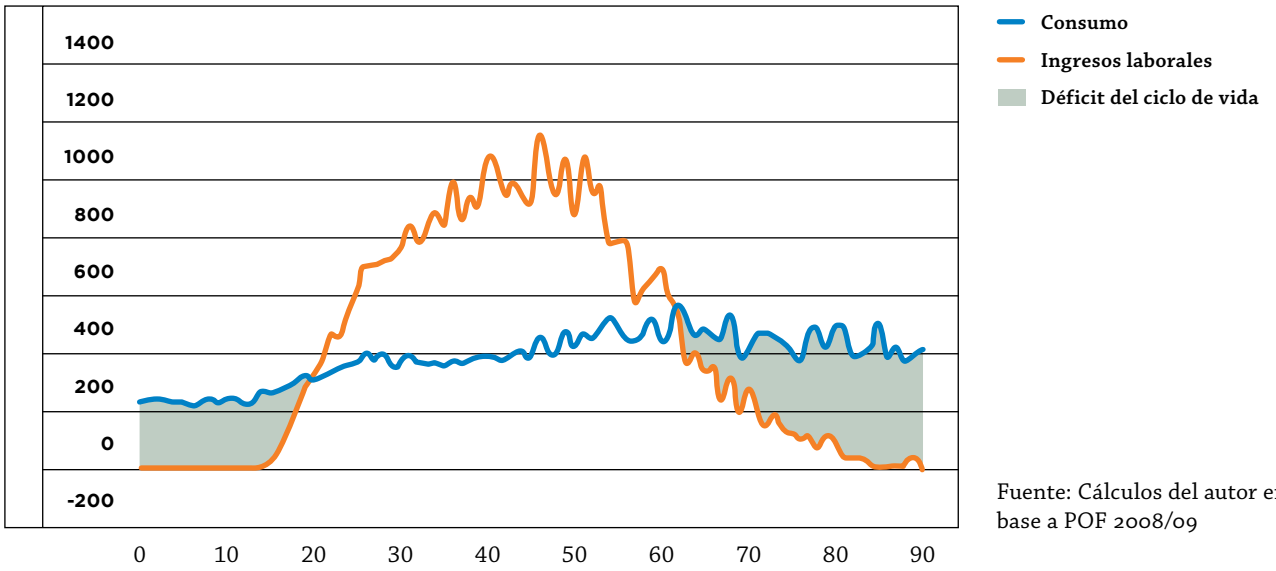
Las NTA constituyen un sistema para medir los flujos económicos a lo largo del tiempo a nivel agregado de manera coherente con las cuentas nacionales de ingreso y de productos. Esos flujos surgen principalmente de una característica fiscal del ciclo de vida económico, a saber, que los niños y los ancianos consumen más que lo que producen con su trabajo. El sistema de NTA ofrece estimaciones de los componentes del ciclo de vida económico y los flujos intergeneracionales que surgen inevitablemente. Las cuentas distinguen la forma económica de los flujos, transferencias y flujos basados en activos, y las instituciones que facilitan los flujos (instituciones públicas y privadas). Actualmente, 33 países de América (10), Europa (9), Asia-Pacífico (9) y África (5) están participando del proyecto[2].

[2] Existe información detallada sobre la metodología y otros aspectos en www.ntaccounts.org.

GRÁFICO 7

Ingreso y consumo privado en Brasil

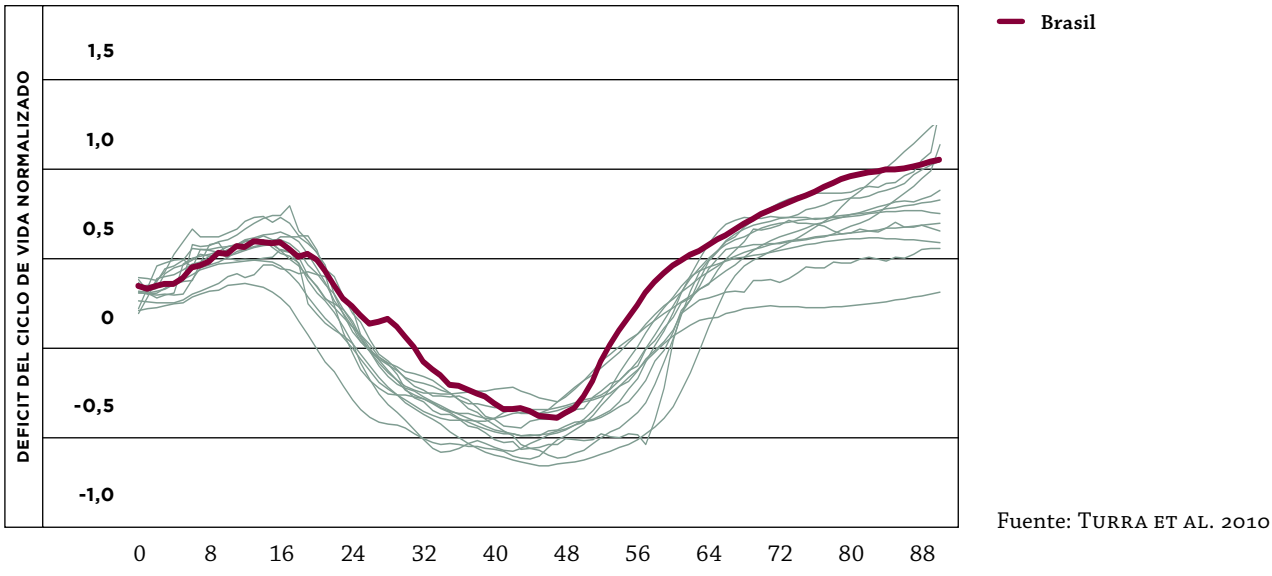
2008



Fuente: Cálculos del autor en base a POF 2008/09

GRÁFICO 8

Déficit del ciclo de vida normalizado (1996) comparado con otros paises NTA



Fuente: Turra et al. 2010

La relación entre el ingreso laboral y el consumo difiere entre país y país. En Turra et al. (de próxima publicación) se utilizan las estimaciones producidas en el contexto del proyecto de NTA para comparar a Brasil con otros países[3]. El análisis del consumo incluye la educación y la salud financiadas de forma pública y privada. En el *Gráfico 8* se muestra el déficit del ciclo de vida normalizado, es decir, la diferencia entre el ingreso laboral y el consumo dividida por el ingreso laboral promedio en el rango 30-49 años de edad. Existen tres características interesantes que diferencian el caso de Brasil del de otros países analizados: *i)* la edad relativamente avanzada en la que el consumo pasa a ser menor que el ingreso; *ii)* la edad baja en la que vuelve a ser más alto[4], y *iii)* el desequilibrio entre el déficit acumulado en la primera etapa y la última y el período de producción positivo en la segunda etapa.

Si bien la comparación internacional tiene limitaciones, ya que son distintos los años de referencia, no deja de ser muy informativa. La etapa de superávit de Brasil dura aproximadamente 20 años: comienza entre los 30 y los 35 años de edad y termina entre los 50 y los 55 años de edad. El déficit del ciclo de vida correspondiente a la tercera etapa pasa a ser negativo en una edad relativamente temprana y es muy grande. De esta manera, Brasil muestra la segunda etapa más corta entre todos los países analizados, y la dependencia de personas de la tercera edad se destaca como una etapa prolongada del ciclo de vida de Brasil. En algunos países, los superávits comienzan cerca de los 20 años de edad (China) y terminan en torno de los 64 años de edad (Suecia). Brasil también se destaca por ser el país con mayores niveles de déficits en la tercera etapa, y muy bajos superávits.

Es posible que la forma y la ubicación del ingreso laboral y el consumo no cambien, pero que la cantidad de personas en cada etapa difiera. El déficit agregado, así, depende de la cantidad de personas en cada etapa. Es muy importante tener en mente que el análisis anterior no tiene en cuenta la cantidad de personas en cada etapa. Por ejemplo, teniendo en cuenta una relación determinada entre el ingreso laboral y el consumo, como la del *Gráfico 7,* la cantidad de personas en cada etapa puede variar mucho entre distintos países y momentos en el tiempo. Esa cantidad es lo que determina el *déficit* total que enfrenta la economía. Con una población que envejece, esperaríamos una mayor cantidad de individuos en la tercera etapa.

[3] Los países incluyen Austria, Chile, China, Costa Rica, Finlandia, Alemania, Hungría, Japón, India, Uruguay, Eslovenia, Estados Unidos, Taiwán, Suecia y España.

[4] En otras palabras, la etapa de superávit de Brasil dura unos 20 años: comienza entre los 30 y los 35 años de edad y termina entre los 50 y los 55. Como se indica en Mason et al. (2009) al momento de describir el modelo del ciclo de vida, los perfiles etarios implican una graduación de la dependencia. En Brasil, por ejemplo, las personas de 70 años de edad y más, son más dependientes económicamente que las de 60-69, y los jóvenes de 10-19 son más dependientes que los adultos jóvenes de 20-29.

4. LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO

Los cambios de la estructura etaria tienden a tener un efecto importante sobre los resultados económicos dado que el comportamiento económico de las personas cambia a lo largo del ciclo de vida. Como hemos visto, Brasil tiene actualmente una estructura etaria muy favorable, con una gran proporción de la población en edad laboral, es decir, con un superávit del ciclo de vida. Sin embargo, el cociente de dependencia llegará a su punto mínimo en 2020 y luego subirá rápidamente, lo que generará una cantidad cada vez mayor de personas, en cualquier momento, que vive en una etapa de *déficit del ciclo de vida,* con consecuencias importantes en las finanzas públicas (en especial en términos de las transferencias y los servicios para las personas de la tercera edad), crecimiento económico y pobreza.

Inicialmente, la baja en el cociente de dependencia libera recursos para la inversión privada y pública en capital humano y físico. El crecimiento económico asociado se denomina *primer dividendo demográfico.* Por tanto, el crecimiento del PIB que es generado por los trabajadores adicionales es la medida del primer dividendo. Si más trabajadores generan más producto, *ceteris paribus,* los mismos trabajadores generan más ahorros. En la medida en que el ahorro se convierte en inversión interna, se acumula más capital (humano y físico). Por esa razón, cada trabajador tiene más capital con el que trabajar en el futuro, y la producción aumenta gracias a eso, lo que genera el *segundo dividendo demográfico.* Como la población que envejece en Brasil puede esperar una vida más larga, necesitan financiar un período de tiempo más prolongado luego de la jubilación, por lo que la acumulación de ahorro y capital podría aumentar aún más, lo que acentúa el segundo dividendo demográfico.

El primer dividendo en general dura décadas, pero es de carácter transitorio. Un aumento en la proporción de la población en edad laboral probablemente genere un aumento en el producto per cápita, ya que la fuerza laboral utilizada en la producción crece más rápido que la población general. El primer dividendo crece siempre y cuando la economía pueda crear empleos productivos para la población en edad laboral, cada vez más numerosa. Posteriormente pasa a ser negativa, a medida que el crecimiento de la población total supera el crecimiento de la fuerza laboral productiva. Sin embargo, las mismas fuerzas que generan el final del primer dividendo pueden suscitar un segundo dividendo demográfico. El segundo dividendo, a diferencia del primero, no es de carácter transitorio, ya que el envejecimiento puede producir un aumento permanente en el capital por trabajador y, por ende, en el ingreso per cápita, y es muy probable que aumente más, de manera proporcional con los aumentos en la expectativa de vida. El segundo dividendo aumenta en la medida en que el marco institucional y de políticas induce a las personas, las empresas y/o los gobiernos a acumular capital.

Los dividendos no son automáticos, sino que dependen de las instituciones y las políticas para transformar los cambios en la estructura etaria de la población en crecimiento económico. Así, el período de dividendos es una ventana de oportunidad, y no una garantía de un mejor nivel de vida. En particular, cuando se diseñan políticas para lidiar con las consecuencias del envejecimiento en términos de crecimiento económico y finanzas públicas, es fundamental tener en cuenta el efecto que esas políticas pueden tener sobre el comportamiento económico.

5. LA POBREZA A LO LARGO DEL CICLO DE VIDA Y EL PAPEL DE LAS TRANSFERENCIAS PÚBLICAS[5]

En las últimas tres décadas, las tasas de pobreza bajaron más de cinco veces en Brasil. El porcentaje de la población que vive en situaciones de pobreza bajó de aproximadamente 53% en 1981 a 9,5% en 2008 (PPA, US$ 2 por día). Además, la pobreza extrema (PPA, US$ 1 por día) bajó cerca de 4 puntos porcentuales entre 2000 y 2007, y la proporción que representan las personas en situación de pobreza extrema, cerca de 4%, ya es significativamente más baja en Brasil que en muchos otros países en desarrollo.

Se advierten dos períodos claros de reducción de la pobreza desde principios de la década de 1980: el período 1980-2000, caracterizado por una reducción moderada; y el período 2001-2008, caracterizado por una aceleración importante en el ritmo de la reducción de la pobreza. Cuatro factores contribuyeron a la reducción de la pobreza en el primer período. En primer lugar, los beneficios jubilatorios no contributivos creados tras la promulgación de la nueva constitución en 1988, que representaron un ingreso para los jubilados rurales y urbanos que no cumplían con los criterios de contribución. En segundo lugar, el conjunto de medidas tomadas por el gobierno de Brasil a principios de la década de 1990, que ayudó a estabilizar la economía y a mantener la inflación bajo control con efectos positivos sobre los salarios reales, principalmente en el caso de los más pobres. En tercer lugar, los cambios demográficos asociados con las dos transiciones demográficas, que redujeron el tamaño de las familias y el cociente de dependencia dentro de cada familia, lo que alivia la pobreza a través de aumentos en la cantidad relativa de adultos[6]. En cuarto lugar, el aumento gradual y constante en el capital humano (inversiones en salud y educación) y en las tasas de participación de mujeres en la fuerza laboral, que ayudaron a impulsar el ingreso de las familias en todas las cohortes.

Durante la década de 2000 se registró una aceleración de la reducción de la pobreza. Se sabe que las tasas de pobreza en Brasil muestran una importante correlación con la desigualdad de ingreso. El 10% más rico representa aproximadamente 45% del ingreso total (Barros et al., 2006), por lo que las políticas que mejoran la distribución del ingreso fueron clave para reducir la pobreza (Barros et al., 2001). Hasta 2000, a pesar del aumento en el PIB per cápita (desde US$ 1.800 en 1950 a US$ 6.000 en 2000), la persistencia de la desigualdad de ingreso (el coeficiente de Gini de 2000, de 0,593, estaba cerca del promedio histórico) evitó una atenuación de la pobreza más rápida. No obstante, 2001 fue el comienzo de un nuevo período, caracterizado por una baja sostenida en la desigualdad de ingreso: entre 2001 y 2008, el coeficiente de Gini bajó de 0,593 a 0,544, mientras que el ingreso per cápita del 10% más pobre creció 8%: una tasa casi tres veces mayor que el promedio nacional (Barros et al., 2006).

Los programas de transferencias de efectivo y la política de salario mínimo representan una proporción alta de la reducción de la pobreza y la desigualdad. En 2008, el porcentaje que vivía en la pobreza representaba sólo la tercera parte de la incidencia estimada para 2001. Los estudios basados en análisis contrafácticos revelan que 48% de la baja de la desigualdad de ingreso entre 2001 y 2005 se debió al desarrollo de programas de transferencias de efectivo (principalmente, el programa *Bolsa Família*) y a la expansión del sistema de pensiones no contributivas (Barros et al., 2006). Además, la política de aumentos del salario mínimo, centrada en los trabajadores de salarios bajos y los beneficiarios del sistema de pensiones, redujo la desigualdad y los niveles de pobreza.

La notable reducción de la pobreza no fue homogénea entre distintos grupos. Tras el estudio inicial de Preston (1984), ya son miles los estudios sobre Brasil, incluidos algunos informes oficiales (Brant, 2001), que destacaron la importancia de las transferencias públicas, en especial los beneficios de la seguridad social, para la reducción de la pobreza entre distintos grupos etarios. La mayor parte de los estudios recurre

[5] En esta subsección se toma mucho material de Turra y Rocha (2010).

[6] Recientemente, en Turra et al. (2009) se utilizó un análisis contrafáctico para demostrar que 95% de la reducción en la proporción de la población de Brasil que vive en situaciones de pobreza extrema, entre 1985 y 1995, se debió a cambios en el cociente de dependencia dentro de las familias.

a análisis contrafácticos sencillos para comparar las tasas de pobreza alcanzadas con beneficios públicos y las que se alcanzarían en ausencia de aquéllos. Por ejemplo, en Turra et al. (2008), se utilizan datos de los hogares de 2005 para mostrar que la incidencia de la pobreza entre hombres (mujeres) de más de 60 años de edad habría aumentado de 3,5% (15,6%) a 63,5% (83,8%) de no haber recibido pensiones. En Cotlear y Tornarolli (2010) se comparan tasas de pobreza con y sin pensiones para dos grupos etarios importantes –60 años de edad o más, y 15 años de edad o menos– en varios países de América Latina *(Cuadro 1)*. Brasil, junto con la Argentina, Chile y Uruguay, son países *pro-envejecimiento,* es decir, países con sistemas de pensiones grandes y generosos que tienen un impacto relativamente mayor sobre las tasas de pobreza entre las personas de la tercera edad. En Brasil, el índice de pobreza de 2008 pasa de 49,3% a 4,2% una vez que se tienen en cuenta las pensiones. Sin embargo, los autores concluyen que el efecto de las pensiones sobre la pobreza de niños en Brasil es mucho menor, lo cual resulta esperable: el índice de pobreza de 2008 baja de 38,0% a 31,0% una vez que se tienen en cuenta las pensiones.

CUADRO 1

Tasas de pobreza con y sin pensiones por grupo etario

Línea de pobreza = US$2,50 por día, (PPP)

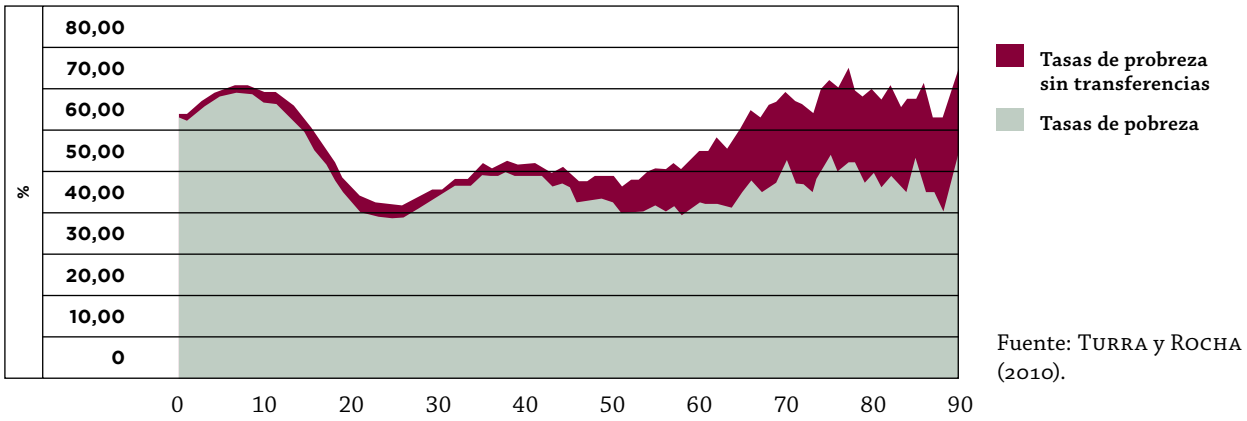
	Todos		60 +		0–59		65 +		0-64		0-14		15-24		25-59	
País	**Con**	**Sin**	**Con**	**Sin**	**Con**	**Sin**	**Con**	**Sin**	**Con**	**Sin**	**Con**	**Sin**	**Con**	**Sin**	**Con**	**Sin**
Argentina	11,0	18,6	4,9	40,0	12,0	15,1	3,7	46,5	11,8	15,4	19,2	21,9	11,6	15,1	8,0	11,1
Bolivia	35,0	38,1	26,6	48,6	35,8	37,1	25,3	52,8	35,6	37,1	44,5	45,6	28,4	30,1	30,7	31,9
Brasil	18,2	29,2	4,2	49,3	19,8	26,8	3,5	54,9	19,3	27,1	31,8	38,0	18,3	25,5	13,8	21,0
Chile	5,2	9,2	2,5	18,0	5,7	7,9	2,3	20,7	5,5	8,1	8,6	10,7	5,5	8,0	4,2	6,5
Colombia	37,8	40,6	42,2	52,0	37,3	39,2	44,3	54,2	37,3	39,5	46,3	47,5	36,3	38,5	31,0	33,4
Costa Rica	11,6	15,2	17,2	39,0	11,0	12,8	18,7	44,3	11,1	13,2	16,7	18,1	8,7	10,7	8,5	10,5
R. Dominicana	18,7	19,5	16,0	18,6	19,0	19,6	15,6	18,6	18,9	19,6	26,8	27,4	16,6	17,5	14,0	14,6
Ecuador	17,6	19,1	16,2	23,6	17,7	18,5	17,2	26,3	17,6	18,5	24,0	24,7	15,1	15,8	13,8	14,7
El Salvador	27,1	27,9	20,3	23,9	27,8	28,4	20,7	24,6	27,5	28,2	35,2	35,6	24,9	25,6	22,4	23,1
Guatemala	33,9	36,1	28,2	34,9	34,4	36,2	29,1	37,1	34,2	36,0	42,4	44,0	28,4	30,1	27,6	29,8
Honduras	36,9	37,3	35,6	37,4	37,0	37,2	37,0	38,9	36,9	37,2	45,7	45,8	30,1	30,4	31,3	31,6
México	13,9	15,9	19,9	30,1	13,3	14,5	21,9	33,0	13,3	14,8	18,2	19,1	11,8	13,0	10,2	11,8
Nicaragua	42,7	43,2	32,5	34,5	43,5	43,9	32,5	34,8	43,2	43,7	53,2	53,7	38,5	38,8	36,6	37,1
Panamá	22,3	27,9	16,9	36,0	22,9	26,9	18,1	39,3	22,7	27,0	32,4	36,5	21,8	25,6	16,6	20,5
Paraguay	21,4	22,1	16,9	20,4	21,8	22,2	17,2	21,2	21,7	22,1	29,7	30,0	18,1	18,5	16,5	17,0
Perú	21,0	22,0	19,9	23,1	21,2	21,8	20,4	24,2	21,0	21,7	28,9	29,4	21,6	22,3	20,5	21,1
Uruguay	6,7	14,8	1,1	23,5	8,1	12,6	0,9	26,4	7,7	12,7	14,6	19,6	7,2	12,2	4,8	9,0
Venezuela	38,7	41,4	32,9	44,6	39,1	41,2	34,1	46,9	38,9	41,1	49,7	51,1	36,0	38,3	32,2	34,6
Promedio LAC *(no ponderado)*	23,3	26,6	19,7	33,2	23,7	25,7	20,1	35,8	23,6	25,7	31,5	33,3	21,1	23,1	19,0	21,1

Fuente: Cotlear y Tornarolli (2009).

GRÁFICO 9

Tasas de pobreza por edad, con y sin transferencias

(%), 1981

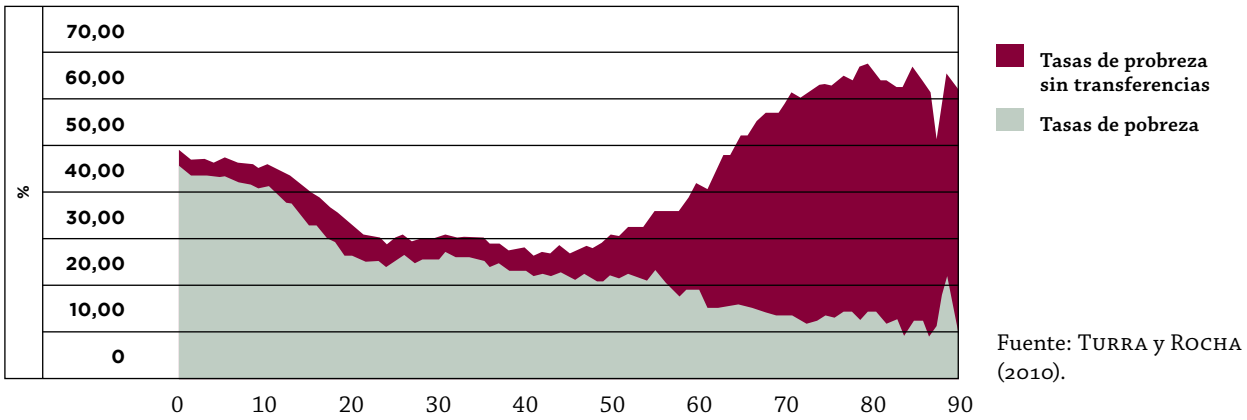


Fuente: Turra y Rocha (2010).

GRÁFICO 10

Tasas de pobreza por edad, con y sin transferencias

(%), 1995

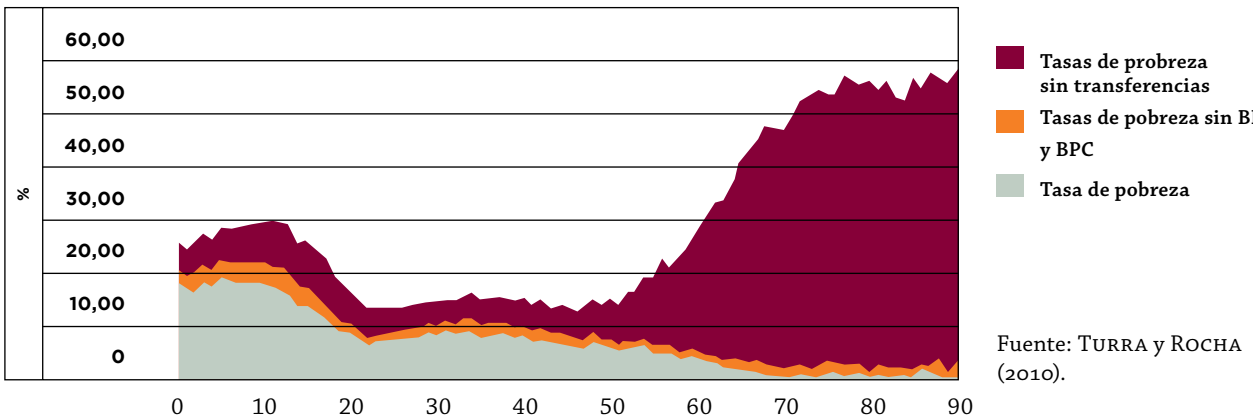


Fuente: Turra y Rocha (2010).

GRÁFICO 11

Tasas de pobreza por edad, con y sin transferencias

(%), 2008



Fuente: Turra y Rocha (2010).

A fin de entender mejor el papel de las transferencias públicas en la reducción de la pobreza entre distintos grupos etarios de Brasil, en los *Gráficos 9-11* se comparan las tasas de pobreza por edad registradas en tres años: 1981, 1995 y 2008. Las tasas de pobreza se estiman con y sin transferencias públicas, lo que incluye beneficios jubilatorios contributivos y no contributivos y transferencias condicionadas de efectivo del programa Bolsa Família. Se utilizan datos de la PNAD (una encuesta nacional representativa de los hogares de Brasil) para medir el porcentaje de la población que vive en situación de pobreza según la línea de pobreza del Banco Mundial, de US$ 2 por día según paridad de poder adquisitivo (PPA) de 2005.

En el *Gráfico 9* se muestran las tasas de pobreza por edad en 1981, es decir, antes de la promulgación de la Constitución de 1988 y de la expansión de los programas de bienestar social de Brasil. En promedio, 53% de la población vivía en situación de pobreza. La incidencia variaba muy poco por edad: iba de 65,2% entre niños de menos de 15 años de edad a 47,7% entre adultos de 65 años o más. Como los programas de transferencias condicionales de efectivo para familias pobres no se habían instaurado en 1981, no es sorprendente que el impacto sobre los niveles de pobreza de la exclusión de las transferencias públicas fuera prácticamente nulo entre los niños. En contraste, aproximadamente 25% de la población de más de 65 años de edad no recibían pensiones públicas en 1981, por lo que la exclusión de los beneficios de la seguridad social tendría un efecto moderado sobre la incidencia de la pobreza (20 puntos porcentuales, en promedio).

La imagen es más clara a partir de 1995 *(Gráfico 10)*. Comparada con la de 1981, la incidencia de la pobreza es mucho más baja entre las personas de la tercera edad (13,6%) que entre niños (40,8%). El análisis contrafáctico sugiere que el principal factor en la reducción de la pobreza entre las personas de la tercera edad es la expansión de los beneficios de la seguridad social: sin transferencias públicas, la incidencia de las tasas de pobreza sería cuatro veces más alta. Las tasas de pobreza bajaron para todas las edades en 2008 *(Gráfico 11)*. El desarrollo y la expansión de los programas de transferencias condicionales de efectivo para familias pobres (Bolsa Família) habrían reducido el porcentaje de niños en situación de pobreza al menos cinco puntos porcentuales *(Gráfico 11)*. Sin embargo, la expansión sostenida de la protección social de los ancianos, en especial a través del aumento de los beneficios no contributivos (BPC), magnificó las diferencias relativas en la incidencia de la pobreza por edad, y por cada persona de la tercera edad en situación de pobreza había casi 16 niños en la misma condición en 2008.

Si bien estos análisis contrafácticos sencillos pueden resultar instructivos, pueden presentar fallas metodológicas si se trata de implicar una relación causal. En el caso de las tasas de pobreza, por ejemplo, las simulaciones ignoran la posibilidad de que una expansión más lenta de los programas de bienestar social hubiese creado incentivos para aumentar la oferta laboral y los ahorros, con efectos positivos sobre el porcentaje que vive en situación de pobreza. Además, muchos de los análisis contrafácticos incluidos en la bibliografía corresponden a datos sobre una cohorte sintética, es decir, ignoran los factores determinantes históricos de las tendencias de pobreza, relacionados con cambios de período y de cohortes. Sin embargo, los resultados quedan confirmados a partir de un análisis edad-período-cohorte de las tendencias de pobreza (Turra y Rocha, 2010).

Entre las personas de la tercera edad, predominan los efectos de período, probablemente relacionados con la expansión de las políticas de bienestar social. En efecto, los años de expansión de los beneficios de seguridad social para trabajadores rurales (1991-1993) y los años de aumentos en el salario mínimo real (2006-2008) coinciden con dos de los mayores efectos de período sobre la reducción de la pobreza en el modelo de Turra y Rocha (2010). Por otro lado, en el caso de los niños, los efectos a largo plazo relacionados con los cambios graduales en los historiales de vida de las cohortes tuvieron un efecto notable durante la mayor parte del período de observaciones, lo que explica por qué el decrecimiento de la pobre-

za fue más lento entre las edades más bajas. No fue sino en la década de 2000 que los efectos del período aceleraron el proceso de reducción de la pobreza. Los efectos del período sobre los niños también coinciden con aumentos del salario real mínimo y con el desarrollo y la expansión del programa Bolsa Família.

Por último, es importante señalar que las transferencias públicas han sido muy eficaces al momento de reducir la pobreza entre las personas de la tercera edad de Brasil. Los niveles de pobreza del grupo son muy bajos según estándares internacionales, y serían muy altos de no haber transferencias públicas. Sin embargo, no puede decirse lo mismo en el caso de la pobreza entre niños. Aunque los programas del tipo Bolsa Família tuvieron muy buenos resultados en la reducción de la pobreza entre niños, se necesita una mayor inversión en educación para ayudar a las generaciones más jóvenes a salir de la pobreza. En la próxima sección se analizan las inversiones intergeneracionales y cómo, en comparación con otros países de América Latina y el Caribe y de la OCDE, Brasil invirtió poco en educación y mucho en pensiones.

6. GASTO PÚBLICO ENTRE GENERACIONES Y GRUPOS ETARIOS

6.1 Igualdad intergeneracional e intrageneracional

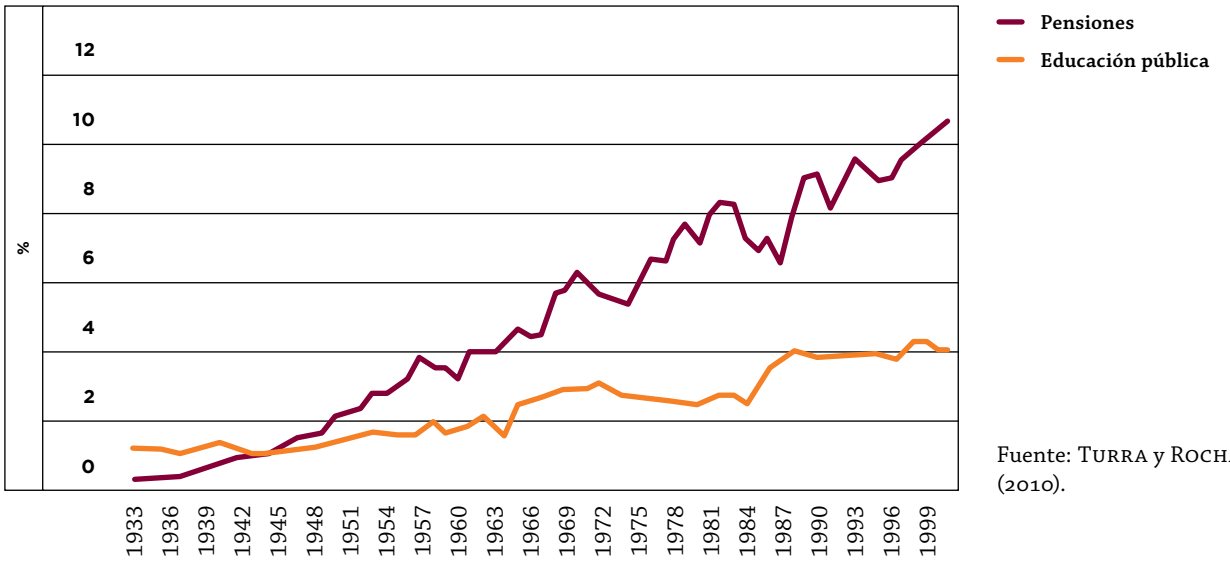
Los resultados analizados en la sección anterior corroboran la idea de que la expansión del sistema de protección social para las personas de la tercera edad aplicada en las últimas décadas es la causa del mayor impacto individual sobre las tasas de pobreza de Brasil. Desde 1980, las condiciones socioeconómicas mejoraron significativamente para los ancianos, a pesar del cambio en la estructura etaria de la población. Por lo tanto, una pregunta legítima, que se formuló en relación con otros países antes (por ejemplo, en Bommier et al., 2010), es la de si las personas de la tercera edad se beneficiaron de las transferencias públicas a expensas de las generaciones más jóvenes y las generaciones futuras. Según la teoría planteada en Becker y Murphy (1988), existe un momento óptimo para la creación de programas públicos para niños y ancianos. Primero, el Estado cobra impuestos a la población en edad laboral para ofrecer el nivel óptimo de educación a los niños. Luego, para compensar a los padres por gastar recursos en la generación más joven, el Estado cobra impuestos a los niños una vez que crecen y pasan a ser trabajadores productivos, a fin de ofrecer jubilaciones a los padres cuando alcancen la edad correspondiente.

En el caso de Brasil, el aumento del gasto público en educación comenzó mucho después que en naciones con niveles de desarrollo similar o más alto. Por ejemplo, en Bommier et al. (2010) se muestra que, en los Estados Unidos, el gasto público en educación comenzó a fines del siglo 19 y que el sistema público de jubilación surgió cerca de la década de 1930. La expansión del sistema público de jubilación de Brasil ocurrió tras la Segunda Guerra Mundial (Queiroz, 2008) y se aceleró a lo largo de los últimos 20 años, pero la consolidación de la educación primaria pública no se dio antes de que la mayor parte de la población de la tercera edad haya comenzado a recibir beneficios jubilatorios (Rios-Neto, 2005). La primera ley que instauró la educación pública en Brasil se remonta al siglo 19, pero la expansión de la educación pública fue lenta hasta fines de la década de 1980, cuando la nueva Constitución de Brasil

GRÁFICO 12

Gasto en pensiones y educación pública como % del PBI, total y por potencial beneficiario

Brasil 1933-2000



Fuente: Turra y Rocha (2010).

habilitó una mayor autonomía financiera y en términos de toma de decisiones para los gobiernos municipales y estatales (Fleury y Fleury, 2001).

El punto se ilustra en el *Gráfico 12,* que muestra la evolución del gasto público como porcentaje del PIB. Tanto el sistema de pensiones como el de educación pública se expandieron desde 1980, y llegaron a niveles elevados de cobertura (de más de 85%) en 2000, pero el gasto en pensiones (cerca de 10% del PIB) es mucho más elevado que el gasto en educación pública (cerca de 4% en 2000)[7].

Resulta instructivo comparar la situación de Brasil con la de otros países. En términos generales, el sistema de reasignación de Brasil es muy similar al de otros países representados en el proyecto de NTA. Sin embargo, los ancianos de Brasil reciben transferencias públicas per cápita netas mucho mayores que las que reciben los niños. En el *Gráfico 13,* que compara el cociente de transferencias públicas per cápita netas para los ancianos (65 años de edad o más) sobre las transferencias públicas per cápita netas para los niños (entre 0 y 15 años de edad), muestra que el cociente de Brasil (9,96) es más de siete veces mayor que el de los Estados Unidos, aproximadamente 6,5 veces mayor que el de Japón, y entre 4,5 y 7,5 veces mayor que los cocientes de algunos países de Europa seleccionados. También es 2,6 veces mayor que el cociente de Uruguay y 2,78 veces mayor que el de Costa Rica, dos países de América Latina con mecanismos sociales, económicos e institucionales similares a los de Brasil.

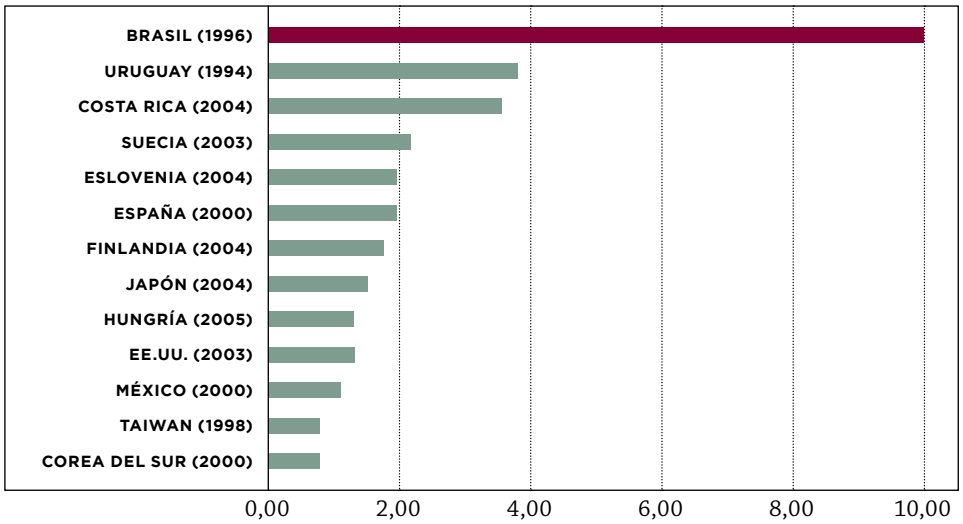
Partiendo del trabajo presentado en Bommier et al. (2010), en Araujo et al. (2010) se analizaron las consecuencias de la evolución del estado de bienestar en Brasil en términos de igualdad intergeneracional. Los autores calcularon el valor actual neto (NPV) al momento de nacer las pensiones y los beneficios de educación pública recibidos menos los impuestos pagados por las generaciones de brasileños nacidos entre 1923 y 2000. En el *Gráfico 14* se presentan las estimaciones. La creación del sistema de seguridad social en la década de 1960 generó ganancias financieras para los primeros participantes. La población anciana actual de Brasil (cohortes nacidas antes de 1950) reci-

[7] El gasto público en educación subió a 5,1% del PIB en 2007.

GRÁFICO 13

Razón de transferencias públicas netas per cápita (Ancianos respecto a niños)

Países seleccionados

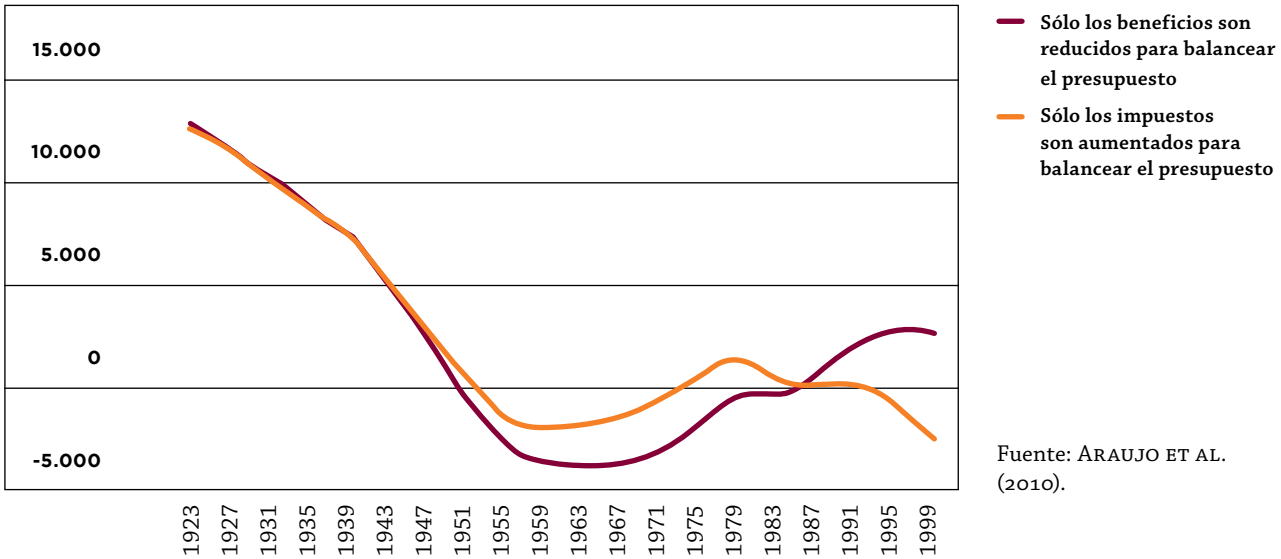


Fuente: Turra et al. (por publicar).

GRÁFICO 14

Valor presente neto al nacimiento del total de transferencias a recibir (pensiones + educación) por año de nacimiento

Brasil 1923-2000



Fuente: Araujo et al. (2010).

bió mayores beneficios que los impuestos que pagó al sistema. Las ganancias se reducen para las cohortes más jóvenes, a medida que los impuestos pagados a lo largo de la vida superan los beneficios recibidos. Los NPV son negativos en el caso de las cohortes nacidas entre principios de la década de 1950 y la década de 1970: las generaciones que tuvieron que afrontar el costo de la expansión en los beneficios de seguridad social luego de 1992 y, además, pagaron la expansión de la educación básica en la década de 1990. Por ende, los resultados del ciclo de vida presentados en Araujo et al. (2010) muestran transferencias considerables de las generaciones más jóvenes a las generaciones mayores y corroboran hallazgos previos basados en datos de período (Turra, 2000; Turra et al., por publicar) que muestran que el sector público fue generoso con las generaciones de la tercera edad actuales de Brasil.

En resumen, las generaciones actuales de adultos se hicieron cargo de los costos fiscales tendientes a reducir el porcentaje de ancianos actuales que vive en situación de pobreza, a pesar de que dichas generaciones también sufrieron niveles elevados de pobreza y no recibieron niveles óptimos de inversión pública durante su niñez. Todo indica que estas estimaciones, entonces, contradicen el argumento planteado en Becker y Murphy (1988), ya que los adultos que ahora pagan impuestos para habilitar la expansión de las pensiones públicas y la educación pública no tuvieron el beneficio de las transferencias públicas en su juventud.

6.2 ¿Quién se beneficia a partir del gasto público[8]?

A pesar de la baja notable de la desigualdad mencionada anteriormente, Brasil sigue siendo un país muy desigual. En el *Gráfico 15* se muestra un panorama agregado de la distribución del gasto social entre distintos grupos de ingreso y grupos etarios. Los gastos contemplados incluyen la educación, la atención médica, los beneficios jubilatorios y el programa Bolsa Família. La comparación de quintiles de ingreso muestra una proporción cada vez mayor de gasto público destinada a cada quintil, a medida que aumenta el ingreso. La concentración del gasto público en el quintil superior es especialmente llamativa: 3,6 veces mayor que el del quintil inferior. La forma del patrón agregado corresponde a la forma de las pensiones, que, como representan un 12% del PIB, explican gran parte del total de gasto público en los sectores sociales.

La comparación por edad muestra un perfil etario per cápita y una distribución agregada estimada ponderando los perfiles per cápita según la distribución etaria. Los perfiles per cápita muestran un ligero ascenso entre niños y adultos jóvenes, y luego una baja, seguida por una suba abrupta, alrededor de los 50 años de edad. Los perfiles per cápita también reflejan el peso de las pensiones: el gasto público en una persona de la tercera edad es mucho mayor que el gasto público en un niño. Cuando se tiene en cuenta la distribución general de la población, el gasto público agregado en personas de la tercera edad y en personas jóvenes sigue mostrando un sesgo marcado a favor de los ancianos de Brasil, a pesar de que la población sigue teniendo una estructura etaria joven[9].

Este patrón sugiere una sociedad en la que el sector público está a cargo de la manutención de los ancianos y las familias son responsables de la manutención de los niños. En otros estudios sobre Brasil (Turra, 2000; Turra y Rios-Neto, 2001; Turra et al., por publicar) se muestra que el consumo de los ancianos depende en gran medida de los servicios de salud pública y de las pensiones. ¿Es un patrón *normal* presente en otras regiones del mundo? Para responder esa pregunta, en Turra y Holz (2010) se utilizan datos del proyecto de NTA a fin de comparar la importancia de las transferencias públicas como proporción del consumo de los ancianos y el de los niños. Los datos se muestran en los *Gráficos 16-18*[10].

[8] En esta subsección se toma mucho material de Turra y Holz (2010).

[9] En 2005, 27,6% y 8,9% de la población de Brasil tenían menos de 15 años y más de 60 años, respectivamente.

[10] La definición de *consumo* incluye servicios en especies en educación y salud, y el consumo privado de bienes y servicios adquiridos por los hogares.

Se concluye que la importancia de las transferencias públicas en el financiamiento del consumo de los jóvenes y los ancianos varía mucho entre países y regiones. En el *Gráfico 16.a* se muestra que, en el caso de Europa, dos terceras partes del consumo de los ancianos se financian a partir de transferencias públicas. En el otro extremo del espectro, las transferencias públicas a la tercera edad son muy reducidas en Corea del Sur y Taiwán (*otros países de Asia,* el *Gráfico 16.a*). Japón se encuentra en la mitad del espectro: aproximadamente la mitad del consumo de la tercera edad se financia con pensiones públicas. Existen datos disponibles sobre cuatro países de América Latina y el Caribe: Chile, Uruguay y Costa Rica están en la mitad del espectro, como Japón. Brasil se destaca en la región de América Latina y el Caribe y en el mundo, con beneficios de pensión equivalentes a más de 95% del consumo de los ancianos; más que en Europa.

En el *Gráfico 16.b* se muestra que las transferencias públicas también financian una proporción importante del consumo de niños, mediante transferencias de efectivo y suministro en especie de servicios como la educación y la salud. El financiamiento público de los niños es mayor en Europa y Japón, donde representa más de la mitad del consumo de niños total. En América Latina y el Caribe y otros países de Asia, es menor, pero nada insignificante: aproximadamente la tercera parte del consumo de niños total. En los cuatro países de América Latina y el Caribe, el gasto público financia aproximadamente la tercera parte del consumo de niños.

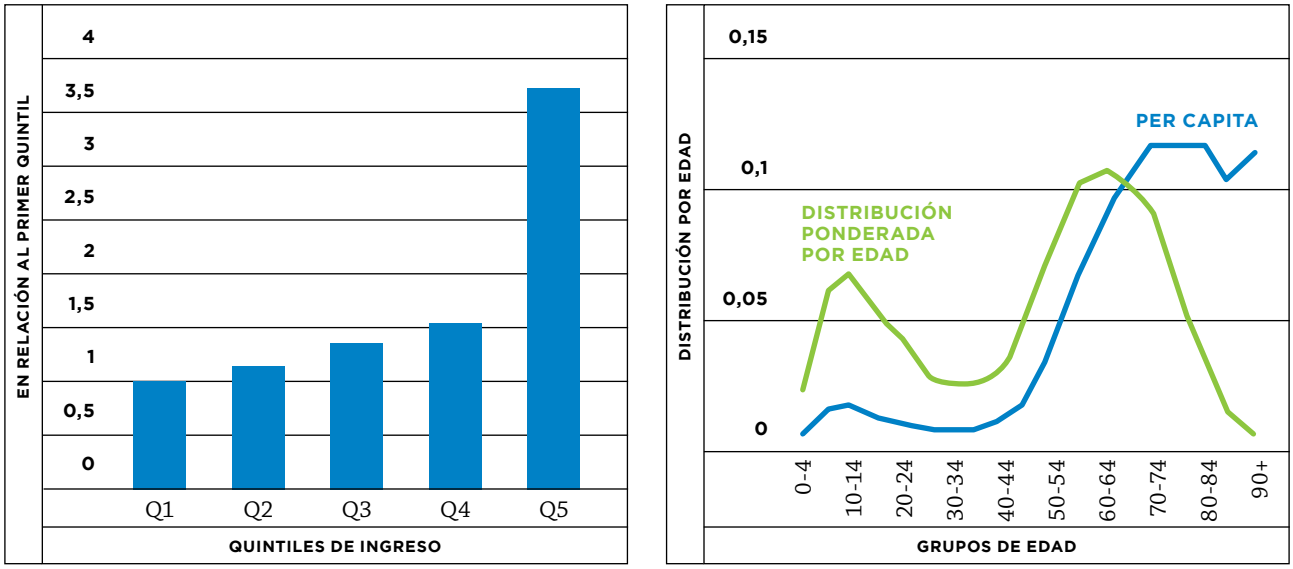
¿El sector público es más importante para financiar el consumo de niños o el de ancianos? No existe un patrón mundial. En los Estados Unidos y Asia, el gasto público financia una proporción más elevada del consumo de niños que del consumo de ancianos. En Europa y en los cuatro países de América Latina sobre los que hay datos disponibles, el gasto público financia una proporción más elevada del consumo de ancianos.

En el *Gráfico 17.a* se muestra que la educación representa una parte sustancial del valor del consumo de niños. También en este caso se registran variaciones considerables entre países. El costo de la educación

GRÁFICO 15

Distribución del total del gasto público por grupos de ingresos y edad en Brasil

2006

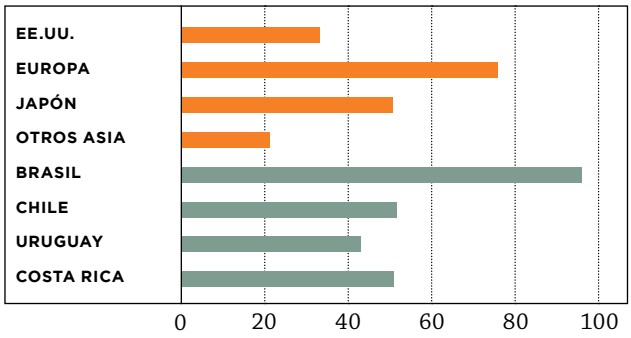


Fuente: Turra y Holz (2010)

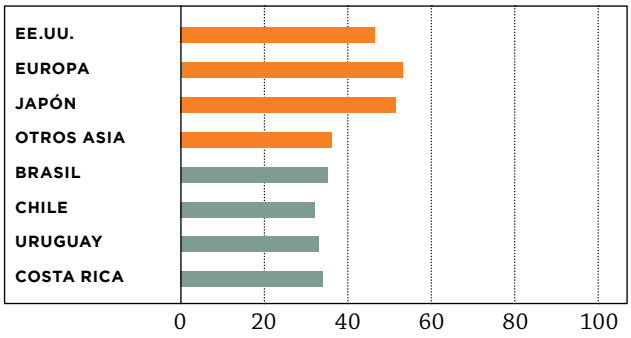
GRÁFICO 16

Transferencias públicas como porcentaje del total del consumo

a. Ancianos



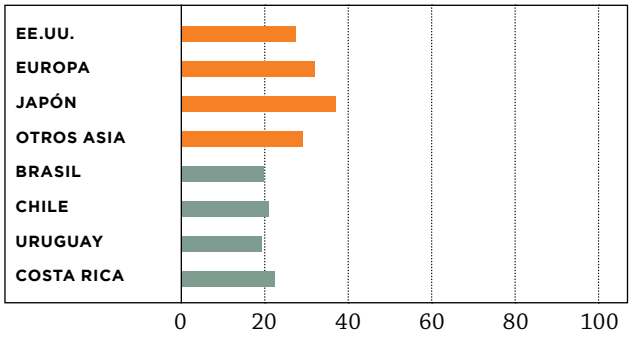
b. Niños



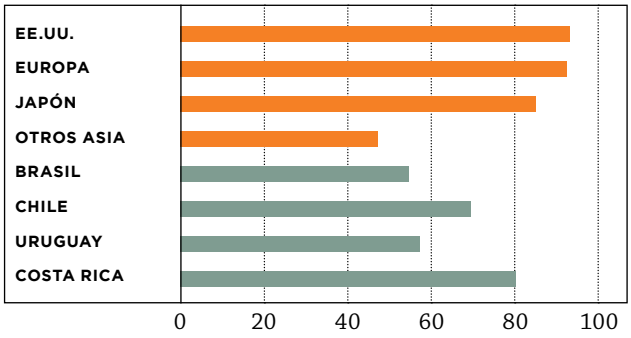
Fuente: Turra y Holz (2010)

GRÁFICO 17

a. Niños
Educación como porcentaje del total del consumo



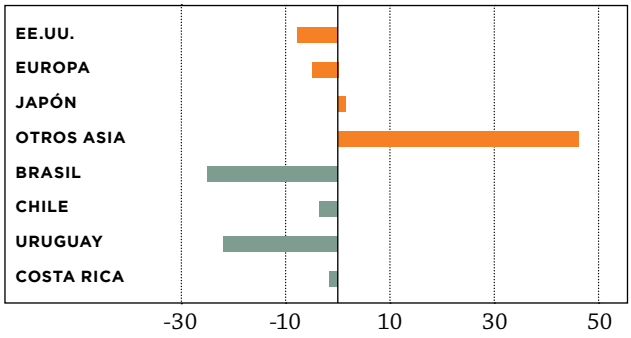
b. Financiamiento público para educación como porcentaje del total del costo



Fuente: Turra y Holz (2010)

GRÁFICO 18

Ancianos
Transferencias privadas como porcentaje del total del consumo



Fuente: Turra y Holz (2010)

(pública y privada) como porcentaje del total de consumo de niños es mayor en Japón (37%), seguido por el de Europa (aproximadamente un tercio), el de los Estados Unidos (poco más de un cuarto) y los de los otros países de Asia. Los cuatro países de América Latina y el Caribe se muestran rezagados respecto de estas comparaciones internacionales. En el gráfico 1.17b se muestra que la mayor parte del costo de la educación tiene financiamiento público en los países más ricos. Los países definidos como *Otros países de Asia* tienen el nivel más bajo de financiamiento público de la educación. Dentro de los cuatro países de América Latina y el Caribe, Chile y Costa Rica tienen niveles relativamente más altos, mientras que Uruguay y Brasil tienen los niveles más bajos de la muestra.

En el *Gráfico 18* se muestran las transferencias familiares privadas como porcentaje del consumo de ancianos. A menudo se piensa que los padres ancianos reciben la ayuda de *transferencias ascendentes* (transferencias privadas de sus hijos). Los datos de las NTA muestran que ese fenómeno se registra únicamente en Asia. En Europa, los Estados Unidos y América Latina y el Caribe, el patrón observado es uno de *transferencias descendentes* netas: de los mayores a sus hijos y nietos. Esas transferencias descendentes son especialmente considerables en Brasil y Uruguay. Todo indica que en los dos países los ancianos reciben importantes transferencias en concepto de pensiones públicas, y pasan parte de esos fondos a hijos y nietos. Sin embargo, como se indicó en la sección anterior, las transferencias públicas a los ancianos tienen un impacto reducido sobre la pobreza entre los jóvenes. Ello se debe a los arreglos de alojamiento de los hogares brasileños. En 2008, sólo 11,7% de las personas de menos de 15 años de edad vivían en el mismo hogar que personas de 60 o más. En el *capítulo 4* se presentan algunas de las relaciones y flujos financieros intrafamiliares en el contexto del análisis de arreglos familiares para el suministro de atención a largo plazo a los ancianos.

[11] La evidencia no es unívoca. Véanse por ejemplo Lindhy Malmberg (1999), Tang y MacLeod (2006) y Feyrer (2007).

7. CUESTIONES TRANSVERSALES Y CONCLUSIONES GENERALES

El cambio demográfico es una de las fuerzas más importantes que están dando forma a los resultados de la política social y económica, lo cual no puede observarse a corto plazo. A continuación se presentan las conclusiones principales acerca de los efectos socioeconómicos y macroeconómicos del cambio demográfico en Brasil con una perspectiva de más largo plazo.

7.1 Crecimiento económico

La magnitud y composición de la fuerza laboral brasileña está cambiando como consecuencia de la transición demográfica. La proporción de población en edad económicamente activa seguirá aumentando hasta 2025. Una población económicamente activa en aumento implica más gente en la fuerza laboral, lo cual, si todo lo demás permanece constante, hace que se genere más riqueza. Actualmente, Brasil goza de una estructura etaria muy favorable. Mientras que se espera que la proporción de fuerza laboral madura (25 a 59 años) siga aumentando hasta fines de la década de 2020, la proporción de fuerza laboral joven (15 a 24 años) ya comenzó a declinar. Puesto que la fuerza laboral madura tiene una mayor actividad económica en líneas generales y suele generar la mayor parte de la riqueza de un país, Brasil tiene una gran oportunidad de incrementar el crecimiento, el ahorro y el ingreso público.

A mediano plazo, sin embargo, los cambios esperados en la composición de la fuerza laboral a causa del envejecimiento de la población plantearán desafíos para el crecimiento económico. Después de la mitad de la década de 2020, la tasa de crecimiento del grupo etario de entre 15 y 59 años se volverá negativa. La reducción de la fuerza laboral significa que Brasil deberá recurrir más al aumento de la productividad que al ingreso de nuevos participantes en el mercado laboral para sostener el crecimiento agregado del producto. Se prevén efectos negativos de envejecimiento de la población en la productividad a nivel micro. Y estos pueden perjudicar seriamente la economía agregada, puesto que la mayor parte de la fuerza laboral ya habrá pasado su pico de productividad[11].

Brasil tiene que aprovechar la oportunidad actual y prepararse para los cambios estructurales que le esperan en las próximas décadas y más allá. El mercado laboral tiene que crear suficientes oportunidades para la creciente población económicamente activa a corto plazo. Más aún, a fin de incrementar la productividad potencial de las generaciones venideras, tiene que invertir en mejor educación pública y en incentivos y medios para la educación y recapacitación de trabajadores maduros.

También es necesario modificar el sistema previsional para moderar los efectos perversos que tienen sus normas en el mercado laboral. El bajo límite de edad y la existencia de un período de servicio sin mínimo de edad dan como resultado una población que se jubila temprano. Así, un sistema pensado para sostener el ingreso de las personas que no pueden trabajar acaba por solventar a la gente durante un período más largo que el de sus aportes. Además, la jubilación temprana implica que una porción de la fuerza laboral productiva no se utiliza o que seguirá trabajando en el sector informal. El sistema también incentiva la informalidad, sobre todo en el caso de los trabajadores poco calificados. La existencia de un programa no contributivo, que transfiere un beneficio igual al del salario mínimo, reduce el incentivo para a contribuir entre los trabajadores de bajos ingresos. Eso es nocivo porque una gran proporción de la población no aporta al sistema de seguridad social mientras está en edad económicamente activa pero se beneficia de él en la vejez. Sin embargo, a medida que la población de Brasil envejezca, será cada vez más apremiante la necesidad de garantizar que una porción más grande de la población contribuya al sistema.

El comportamiento económico y los resultados macroeconómicos cambian tanto sistemática como endógenamente con el envejecimiento. El efecto del envejecimiento de la población en el ahorro (y, por lo tanto, en el crecimiento) es de particular importancia. Tradicionalmente, se cree que el envejecimiento reduce el ahorro, y por lo tanto el crecimiento, puesto que la proporción relativa de los ahorristas en su *plenitud* se reducirá tal como sugiere la hipótesis del ciclo de vida. Sin embargo, bajo determinadas condiciones, Brasil podría no experimentar una caída del ahorro y el crecimiento. De hecho, si las políticas públicas son apropiadas, adecuadas y oportunas, es probable que se intensifique sustancialmente la acumulación del capital y que haya aumentos asociados en el crecimiento, el ingreso total y la riqueza.

La evidencia econométrica revela que un aumento del coeficiente de dependencia de la tercera edad provocó un aumento en la tasa de ahorro privado, lo que indica que el envejecimiento podría generar un mayor crecimiento en el futuro. En última instancia, no hay indicios econométricos de que un aumento en el coeficiente de dependencia de la tercera edad reduzca el ahorro y el crecimiento. Brasil no es el único país en desarrollo que experimentó esa dinámica inesperada: muchos países de América Latina y el Caribe presentan relaciones similares.

Entonces, ¿bajo qué condiciones podrían aumentar el ahorro y el crecimiento cuando envejezca la población? Es decir, ¿bajo qué condiciones se materializaría el segundo dividendo demográfico? Hay cuatro cuestiones que seguramente promoverían la acumulación de capital y, en consecuencia, el ingreso per cápita a largo plazo, a pesar del envejecimiento y gracias a él: en primer lugar, las tasas de ahorro por grupo etario en Brasil muestran un patrón que no se ajusta a los supuestos convencionales de la teoría del ciclo de vida. El ahorro no cae a medida que la gente envejece; por el contrario, después de los 40, aproximadamente, la tasa de ahorro permanece casi sin cambios en promedio. No es tan sorprendente si se toman en cuenta la herencia familiar y las pensiones públicas relativamente altas de Brasil. Además, no es infrecuente en los países en desarrollo mostrar tasas de ahorro elevadas entre la población de la tercera edad. Por lo tanto, es probable que la tasa de ahorro aumente en el futuro, puesto que la estructura demográfica estará compuesta por una mayor proporción de trabajadores y ciudadanos de la tercera edad, que tienen tasas altas de ahorro, que de jóve-

nes, cuyas tasas de ahorro son bajas. Claro está que eso depende de la estructura que tenga para entonces el sistema previsional y de que las pensiones públicas sigan siendo relativamente altas. Es importante tener en cuenta que las pensiones elevadas en sí mismas desincentivan el ahorro; si la gente sabe con certeza que recibirá pensiones públicas altas, ¿para qué ahorrar para cuando se jubile? Por lo tanto, hay que analizar las consecuencias de las pensiones públicas elevadas junto con la motivación para ahorrar a fin de determinar qué efecto es el dominante. Un nuevo aumento de las pensiones públicas dará como resultado un ingreso per cápita total más bajo y una acumulación (neta) más baja de capital, lo que generaría un segundo dividendo demográfico menor. En consecuencia, existen dos fuerzas opuestas: por un lado, las pensiones más elevadas podrían desincentivar el ahorro, puesto que hay menos estímulo para ahorrar cuando la pensión financia el consumo de los trabajadores jubilados. Por el otro, las pensiones más altas pueden incrementar la tasa de ahorro porque permiten que los ciudadanos de la tercera edad ahorren una mayor proporción de su pensión. El hallazgo principal es que el efecto neto de las pensiones más altas en la tasa de ahorro es negativo; es decir que, si las pensiones aumentan, el efecto positivo en la tasa de ahorro que deriva de un mayor ingreso para la tercera edad no bastaría para neutralizar el efecto negativo que deriva de reducir el incentivo para ahorrar para el consumo luego de la jubilación. Ese resultado permite intuir que cada trabajador, de los que para entonces habrá menos, tendrá que pagar impuestos más altos para financiar las pensiones de jubilados que vivirán cada vez más años. Por lo tanto, esos trabajadores ahorrarán mucho menos, y es de esperar que la acumulación de capital y el crecimiento se vean perjudicados.

Habría un segundo motivo por el cual el envejecimiento de la población podría promover el ahorro en el caso de que la reducción de la pobreza y la desigualdad siguiera su reciente tendencia a la baja. En ese caso, es probable que más gente ahorre más, de modo que aumentaría la tasa promedio de ahorro. En tercer lugar, el primer dividendo demográfico de más ahorristas en la plenitud de su vida económicamente activa como proporción de la población, sumado a una mayor expectativa de vida, tendería a intensificar el uso del capital y a incrementar la probabilidad de un segundo dividendo demográfico considerable. En cuarto lugar, también se produce un efecto simple pero importante en la intensificación del uso del capital cuando se reduce la cantidad de trabajadores, lo cual magnifica mecánicamente el segundo dividendo demográfico. Como resultado, cualquier consecuencia potencialmente negativo del envejecimiento puede verse mitigada en gran medida con políticas públicas fiscales y estructurales prudentes.

Sobre la base de aumento potencial de la tasa de ahorro en el futuro, un factor clave de crecimiento es la acumulación endógena de capital. El comportamiento económico relacionado con el consumo y el ahorro a lo largo del ciclo de vida se ve directamente afectado por los impuestos, las transferencias y la dinámica de deuda. Como resultado, la acumulación de capital que surge gracias al ahorro se ve muy afectada por las políticas tributarias, las transferencias y la emisión de deuda para trasladar la carga fiscal a generaciones venideras. Por lo tanto, a fin de analizar las consecuencias para la acumulación de capital y el crecimiento, es crucial tomar en cuenta las alternativas de financiamiento de las que dispone el gobierno para solventar los costos fiscales inducidos por el envejecimiento.

Se comparan tres situaciones hipotéticas para financiar los costos fiscales asociados con el envejecimiento en un entorno de equilibrio general: financiamiento tributario, en el que se suben los impuestos para absorber los costos; financiamiento por medio de reducción de beneficios, en el que se reducen los beneficios de seguridad social para responder a la presión fiscal; y financiamiento por medio de deuda, en el que se incrementa la deuda pública para que el gobierno no deba modificar los impuestos ni los beneficios. El financiamiento por medio de deuda tiende a reducir el dividendo, y el financiamiento tributario lo man-

tiene más o menos igual, mientras que la política de mantener los impuestos y la deuda constantes y de permitir que se ajusten las pensiones (a la baja) suele promover el segundo dividendo demográfico. Es decir que, en lo que respecta a las políticas paramétricas preferibles de respuesta, lo que más fomenta el segundo dividendo demográfico es mantener los impuestos y la deuda constantes, y permitir un ajuste a la baja en las pensiones públicas.

Una combinación sensata de políticas podría evaluar cuán apropiada es la generosidad del sistema de seguridad social en relación con una reforma de las edades que dan derecho a esas transferencias. Una política de respuesta estructural que vinculara la edad de jubilación obligatoria (o permitida) a los aumentos en la expectativa de vida incrementaría la oferta laboral y reduciría los costos fiscales del envejecimiento. La experiencia internacional con la indexación por longevidad de las edades de jubilación obligatoria, sobre todo en países escandinavos, es amplia y ha sido analizada exhaustivamente. La oferta laboral efectiva tiene grandes probabilidades de incrementarse cuando se eleva la edad de jubilación, porque (idealmente) la gente permanece por más tiempo dentro de la fuerza laboral. Sin embargo, también puede aumentar el ocio cuando se eleva la edad jubilatoria. Eso se debe principalmente a una menor necesidad de ahorrar, puesto que el período de jubilación será proporcionalmente más corto. Se liberan más recursos para el consumo durante el período de actividad económica y, dado que el ocio puede pensarse como cualquier otro bien, es probable que la oferta laboral se reduzca en el margen intensivo. Por lo tanto, hay que tener en cuenta los efectos que tienen esas políticas de respuesta en la oferta laboral.

7.2 Finanzas públicas y prestación de servicios

El efecto del envejecimiento de la población se evidencia en las proyecciones a largo plazo del gasto público en educación, salud y pensiones, que constituye el producto de la generosidad promedio de los beneficios que recibe cada persona y la estructura etaria de la población. La proporción del producto económico que se destina a la educación, la salud y las pensiones por medio del sector público puede descomponerse en dos componentes multiplicativos. El factor demográfico mide la magnitud de la demanda de un beneficio determinado (educación, salud y pensiones) en relación con la población económicamente activa. El factor económico mide el beneficio promedio que percibe cada beneficiario.

Cada sector tendrá distintos desafíos y oportunidades. Proyectar los tres rumbos del gasto con una metodología comparable permite apreciar las interrelaciones y los *trade-off* a las que pueden recurrir las autoridades brasileñas. Muy a menudo, las reformas del sistema jubilatorio, el educativo y el de salud se debaten, analizan y ejecutan de manera aislada, sin tener en cuenta las relaciones que existen entre esos tres sistemas. Los cambios en la estructura etaria de la población proyectados para las próximas cuatro décadas traerán aparejadas sustanciales presiones fiscales adicionales para la salud y las pensiones de financiamiento público, así como una cierta reducción de las presiones fiscales para la educación pública.

Con respecto a los niveles de beneficio, el gasto público de Brasil en educación y pensiones se asemeja al de los países de la OCDE (como porcentaje del PIB) pero la estructura etaria de su población es mucho más joven. Como consecuencia, tiene un gasto público marcadamente menor en inversión en educación para los jóvenes (9,8% del salario promedio en Brasil y 15,5% en la OCDE) y beneficios por pensión pública marcadamente más altos (66,5% del salario promedio en Brasil y 30,4% en la OCDE). El gasto agregado en salud pública en Brasil está muy por debajo del promedio de la OCDE, y los beneficios promedio de salud son algo menores.

En 2005, el gasto público total en educación, pensiones y salud ascendió al 17,7% del PIB de Brasil. Si bien el pronóstico de los cambios tanto demográficos como en los beneficios debe interpretarse con cautela, pueden extraerse varias conclusiones robustas.

El escenario de *status quo* en el que no se modifican los beneficios actuales (por educación y pensiones) en el gasto por edad (en salud) daría como resultado un aumento del gasto social total de 14,2 puntos porcentuales del PIB en 2050. En cuanto a la educación, el tamaño cada vez menor de la población en edad escolar proporciona una oportunidad única de llevar la inversión por alumno a los niveles de los países de la OCDE sin incrementar demasiado la carga para las finanzas públicas. Una ampliación ambiciosa del gasto educativo, que alcanzara los niveles de la OCDE de inversión por alumno dentro de una década, exigiría que el gasto en educación como porcentaje del PIB debiera aumentar menos del 1% para 2020. Luego, la proporción del PIB destinada a educación se reduciría gradualmente con la merma de la población en edad escolar, sin que los niveles de inversión por alumno bajaran con respecto a los de los países de la OCDE.

Uno de los hallazgos principales es que es probable que el gasto en salud se incremente sustancialmente en Brasil. De hecho, cabe esperar que la salud se convierta en un gran desafío fiscal para el país en las próximas décadas. Proyectamos un aumento de más de 4 puntos porcentuales del PIB en 2050. El aumento proyectado en el gasto en salud se debe a dos causas: el aumento de la proporción de ciudadanos de la tercera edad en la población y la creciente intensidad en el uso de los servicios formales de salud entre esos habitantes. En términos de pensiones públicas, sin las reformas recientes (1999 y 2003), el gasto en pensiones habría aumentado del 10% del PIB en 2005 a un exorbitante 37% por el mero aumento de la cantidad de habitantes con derecho a jubilación asociado al envejecimiento de la población. Es evidente que el antiguo sistema habría sido muy difícil de solventar. Nuestro modelo estilizado del reciente conjunto de reformas revela que redujeron los costos proyectados a menos de la mitad. Sin embargo, el problema de la financiación del gasto en pensiones aún no está resuelto, gasto del que se proyecta una duplicación hasta el 22,4% del PIB para 2050. En un escenario alternativo, pronosticamos una serie de reformas que llevaría gradualmente los beneficios de pensiones de Brasil al nivel de los países de la OCDE. Incluso en este escenario optimista, el aumento del gasto en pensiones domina el panorama fiscal de Brasil.

Entonces, ¿qué políticas pueden adoptarse para mitigar la inevitable tensión en pos de incrementar el gasto social por el acelerado envejecimiento de la población en Brasil? En primer lugar, a medida que se destinen más recursos por alumno, es importante que se utilicen para hacer más eficiente el sistema educativo. Estados Unidos, Japón, Corea y algunos países europeos utilizaron la reducción de la cantidad de alumnos para destinar más recursos a la calidad. En Brasil, algunos de los recursos ahorrados en educación primaria podrían financiar la ampliación del servicio de guardería y educación preescolar, que aún distan de ser universales y que, de acuerdo con la investigación, están entre las mejores estrategias para procurar que los niños lleguen a la escuela primaria listos para aprender. Y podrían constituir un gran aporte para financiar la ampliación de la escolaridad de doble turno y más alta calidad en el nivel secundario. Los siete millones de lugares vacantes en la escuela primaria también podrían financiar inversiones en calidad para los 24 millones de alumnos de escuela primaria que habrá (Banco Mundial, 2010). Además, un aumento tan ambicioso de la inversión educativa seguramente tendría profundas implicancias tanto para el crecimiento económico como para la desigualdad en Brasil. Lee y Mason (2010) presentan resultados de simulaciones que sugieren que esas inversiones en capital humano pueden compensar el costo del envejecimiento de la población.

En segundo lugar, es urgente que la organización del sistema de salud se adapte al perfil demográfico y epidemiológico de la creciente población de la tercera edad. A pesar de que Brasil ya atravesó las etapas más avanzadas de la transición epidemiológica, sus facultades de medicina siguen formando médicos para las necesidades del siglo XX. Los alumnos se instruyen bien en salud infantil y reproductiva, pero poco y nada en problemas relacionados con el envejecimiento. Un médico graduado en 2010 con un promedio de

40 años de ejercicio profesional por delante verá triplicarse la población de la tercera edad a 63 millones de personas[12]. A medida que las enfermedades no transmisibles se conviertan en la causa principal de morbilidad, discapacidad y mortalidad, deben ejecutarse programas eficaces para atender sus principales factores de riesgo: el tabaquismo, el sedentarismo, el consumo de alcohol y la dieta insalubre.

La magnitud del aumento del gasto en salud asociado con el envejecimiento de la población dependerá fundamentalmente de que la extensión de la expectativa de vida implique más años de salud o más años de enfermedad y dependencia. La prevención y el retraso de las enfermedades y las discapacidades, y el mantenimiento de la salud, la independencia y la movilidad serán los mayores desafíos sanitarios para una población que envejece. Hace poco, se propuso un marco que considerara toda la vida para diseñar políticas que atendieran las necesidades de los ancianos. Una noción central para este enfoque es la capacidad funcional: es decir, que las personas llegan al pico de su capacidad funcional física al principio de la adultez y luego experimentan un progresivo declive a lo largo de toda su vida, que es el resultado natural del proceso de envejecimiento. Sin embargo, cabe destacar que ese no necesariamente constituye un problema. Si a los 85 años de edad, por ejemplo, uno sigue siendo independiente y capaz de realizar las tareas cotidianas, seguirá siendo un recurso para su familia, su comunidad, su sociedad y su economía. Por lo tanto, las buenas políticas en materia de envejecimiento son aquellas que ayudan a las personas a mantenerse por encima del umbral de la discapacidad a medida que su edad avanza.

Se prevé que la cantidad de personas de la tercera edad que generen demanda de atención formal a largo plazo se incrementará a causa de dos factores. Primero, la cantidad de los muy ancianos en Brasil se elevará drásticamente en los próximos 30 años, y eso dará como resultado una mayor cantidad de ancianos debilitados en cualquier momento, incluso aunque se espere una reducción de ancianos debilitados como consecuencia de las mejoras en la prevención, el retraso y la administración de la discapacidad. Segundo, el cambio de estatus de la mujer y la familia y los valores sociales seguirá reduciendo la disponibilidad de cuidadores en la familia. Las bajas tasas de natalidad y las complejidades de la transición de los jóvenes a la adultez moderna complicarán la situación. Existen estudios provenientes de diversos países en desarrollo que sostienen que las personas de la tercera edad confían menos que antes en que tendrán ayuda familiar. Estimamos que el doble de personas estará al cuidado de personas de fuera de la familia en 2020, y el quíntuple en 2040, en comparación con 2008. Fortalecer la capacidad del Programa de Salud Familiar para llegar y asistir a la creciente población de la tercera edad en su hogar y en residencias parece una estrategia posible para atender la demanda en aumento de servicios de salud y cuidado a largo plazo.

En tercer lugar, el sistema de pensiones deberá fortalecerse para ser más eficiente. El sistema brinda cobertura de beneficios a casi toda la población de la tercera edad y protege a los segmentos más pobres de la sociedad. En efecto, estos programas han contribuido a reducir la pobreza y la desigualdad, sobre todo en zonas rurales. Sin embargo, el costo es extremadamente alto y el gasto que implica ha sufrido aumentos drásticos. Esos aumentos se deben en gran medida a ciertas características de los programas de pensión que derivan en una jubilación a muy temprana edad, coeficientes de reemplazo excesivamente altos y recepción de diversos beneficios. El sistema de pensiones para supervivientes, pensado para impedir que quienes dependen de los fallecidos caigan en la pobreza, es excepcionalmente generoso y acaba representando una proporción sumamente elevada del gasto en pensiones jubilatorias, y los beneficios se acumulan y se pagan a jóvenes con una larga expectativa de vida. En

[12] En cualquier especialidad que se elija, se verán cada vez más pacientes de edad avanzada, sin importar su nivel de preparación para ello. Es crítico reformar el currículo de modo de reflejar el rápido envejecimiento de la población de Brasil para que el país evite una epidemia de dolencias iatrogénicas, con la consecuente alza en los costos de salud.

vista del envejecimiento de la población que pesará inevitablemente sobre el gasto en seguridad social, cobra vital importancia resolver estos problemas a la brevedad. De no efectuarse cambios sustanciales en el sistema actual, el envejecimiento demográfico implicará un esfuerzo tan grande que causará algunos *trade-off* críticos con consecuencias para las perspectivas de crecimiento.

Preocupados por los efectos del envejecimiento de la población, varios gobiernos comenzaron a publicar proyecciones presupuestarias oficiales de largo plazo: la Unión Europea (Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea, 2006), Estados Unidos (Oficina Presupuestaria del Congreso de Estados Unidos, 2009), Australia (Tesoro de Australia, 2007), y Nueva Zelanda (Tesoro de Nueva Zelanda, 2006), ejemplo que deberá seguir Brasil.

7.3 Pobreza y redistribución

Brasil hizo avances importantísimos en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad. Las transferencias públicas han desempeñado un papel considerable en esos logros. La creación de un programa no contributivo y un programa para trabajadores rurales extendió la cobertura a una parte de la población que suele quedar excluida. Además, el rápido crecimiento del beneficio mínimo garantizado equivalente al salario mínimo implicó un aumento del ingreso mínimo para las personas de edad más avanzada más rápido que el crecimiento de los beneficios jubilatorios más altos, lo que dio como resultado una reducción de la desigualdad. Al sistema de pensiones se le debe haber erradicado casi por completo la pobreza entre los ancianos. Sin embargo, el costo ha sido muy alto y ha generado un sistema con incentivos perversos y distorsiones, como se mencionó más arriba.

Las transferencias públicas per cápita para la tercera edad, comparadas con las transferencias públicas per cápita para niños son mucho mayores en Brasil que en ningún otro país de América Latina y el Caribe y de la OCDE con sistemas similares de protección social. Al mismo tiempo, la calidad de la educación pública brasileña ha sido mucho peor que en otros países de América Latina y el Caribe y de la OCDE. Bolsa Família, un programa federal de transferencias condicionadas de efectivo, mejoró la protección social de los niños y tuvo efectos positivos en su salud y escolaridad, pero no basta para reducir la brecha entre los resultados en materia de capital humano de los niños más ricos y los de los niños más pobres y para incluir a estos últimos en los sectores más productivos de la economía.

Existe una gran preocupación en cuanto a la necesidad de mantener la equidad horizontal dando la misma consideración a las necesidades de todos los grupos en situación de pobreza: los ancianos, los niños, los discapacitados y las familias de trabajadores de bajos ingresos. Grosh y Leite (2009) observan que, en muchos países de América Latina y el Caribe, la asignación total a programas sociales no contributivos es de menos del 1% del PIB, por lo que subrayan la necesidad de ser muy cautos antes de formular políticas que otorguen un monto similar o mayor a un subgrupo de pobres. Debido a esa preocupación, se recomienda que los pagos a las personas de la tercera edad se realicen en el marco del sistema general de asistencia social. Si bien el gasto en asistencia social (más que nada en el Beneficio de Prestação Continuada y en Bolsa Família) son mayores en Brasil que en otros países de la región, los recursos disponibles no bastan para llegar a todos los grupos de pobres. Por lo tanto, también en Brasil, utilizar un marco integral para administrar todos los recursos destinados a la asistencia social permitiría que las decisiones relativas a las políticas reflejaran *trade-off* explícitos entre prioridades y posibles grupos de beneficiarios.

REFERENCIAS

T. Araujo, C.M. Turra, y B.L. Queiroz (2010). *Equidad intergeneracional en el Brasil: transferencias de seguridad social y educación pública entre generaciones nacidas en el período 1923–2000.* Notas de Población 90: 73–85. CEPAL, Santiago, Chile.

R. Barros, M. Carvalho, S. Franco y R. Mendonça (2006). *Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira.* Econômica, Rio de Janeiro 8 (1): 117–47.

R. Barros, R. Henriques y R. Mendonça (2001). *A estabilidade inaceitável. Texto para Discussão,* n. 800. IPEA, Rio de Janeiro.

G.S. Becker, y K.H. Murphy (1988). *Economic Growth, Human Capital and Population Growth.* Paper presented at the Conference on the Problem of Development: Exploring Economic Development Through Free Enterprise, sponsored by the Institute for the Study of Free Enterprise Systems, State University of New York, Buffalo, May 1988.

A. Bommier, R. Lee, T. Miller y S. Zuber (2010). *Who Wins and Who Loses? Public Transfer Accounts for U.S. Generations Born 1850 to 2090.* Population and Development Review 36 (10): 1–26.

R. Brandt (2001). *Desenvolvimento social, previdência e pobreza no Brasil.* Conjuntura Social 12 (2) (abr/jun): 7–63.

D. Cotlear y L. Tornarolli (2009). *Poverty, the Aging and the Life Cycle in LAC.* Paper presented at the Authors Workshop for the Regional Study on Demographic Change and Social Policy in LAC, World Bank, Washington, DC. July 14–15, 2009.

J. Feyrer (2007). *Demographics and Productivity.* The Review of Economics and Statistics 89 (1): 100–09.

A. Fleury y M.T.L. Fleury (2001). *Estratégias empresariais e formação de competências,* 2nd ed. São Paulo: Atlas.

M. Grosh y P. Leite (2009). *Defining Eligibility for Social Pensions: A View from a Social Assistance Perspective.* In Closing the Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers, ed. R. Holzmann and D. A. Robalino. 161-186. Washington, DC: World Bank.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2008). *Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade—1980–2050,* rev. 2008. Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica 24. IBGE, Rio de Janeiro. http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/projecao.pdf.

——— (2009). PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) 2008. IBGE, Rio de Janeiro. Introduction and Overview 41

——— (2010). POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares) 2008-2009. IBGE, Rio de Janeiro.

R. Lee (2003). *Demographic Change, Welfare, and Intergenerational Transfers: A Global Overview.* Genus 49 (3–4): 43-70.

R. Lee, A. Mason y D. Cotlear (2010). *Global Aging and Its Economics Consequences: An Issues Paper for the World Bank.* World Bank, Washington, DC.

R.D. Lee, (1994). *The Formal Demography of Population Aging, Transfers, and the Economic Life Cycle.* In Demography of Aging, Committee on Population, Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, ed. L. G. Martin and Samuel H. Preston, 8–49. Washington, DC: National Research Council, National Academy Press.

R. Lee y A. Mason (2010). *Fertility, Human Capital, and Economic Growth over the Demographic Transition.* European Journal of Population 26 (2): 159–82.

T. Lindh y B. Malmberg (1999). *Age Structure Effects and Growth in the OECD, 1950–90,* Journal of Population Economics 12 (3): 431–49.

A. Mason y R. Lee (2010). *Introducing Age into National Accounts.* NTA (National Transfer Accounts) Working Paper, University of California at Berkeley. http://www.ntaccounts.org/web/nta/show/WP10-02.

A. Mason, R. Lee, A. Tung, M-S. Lai y T. Miller (2009). *Population Aging and Intergenerational Transfers: Introducing Age into National Accounts.* In Development in the Economics of Aging, ed. David Wise, 89–126. Cambridge, MA, and Chicago: National Bureau of Economic Research and University of Chicago Press.

F. Modigliani (1988). *The Role of Intergenerational Transfers and Life Cycle Saving in the Accumulation of Wealth.* Journal of Economic Perspectives 2 (2): 15-40.

F. Modigliani y R.H. Brumberg (1954). *Utility Analysis and the Consumption Function: An Interpretation of Cross-Section Data.* In Post-Keynesian Economics, ed. Kenneth K. Kurihara, 388–436. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

National Institute on Aging (2007). *Why Population Aging Matters: A Global Perspective.* National Institutes of Health, U.S. Dept. of Health and Human Services, and U.S. Department of State, Washington, DC.

S.H. Preston (1984). *Children and the Elderly: Divergent Paths for America's Dependents.* Demography 21 (4): 435–57.

B. Queiroz (2008). *Retirement Incentives: Pension Wealth, Accrual and Implicit Tax.* Well-Being and Social Policy 4 (1): 73–94. 42 Growing Old in an Older Brazil

E.L.G. Rios-Neto (2005). *Questões emergentes na análise demográfica: o caso brasileiro.* Revista Brasileira de Estudos de População, São Paulo 22 (2): 371–408.

J. Tang y C. MacLeod (2006). *Labor Force Ageing and Productivity Performance in Canada.* Canadian Journal of Economics 39 (2): 582–603.

C.M. Turra (2000). *Contabilidade das gerações: Riqueza, sistema de transferencias e consequências de mudanças no padrão demográfico.* Master's thesis, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, Brazil.

C.M. Turra y M. Holz (2010). *Who Benefits from Public Transfers? Incidence across Income Groups and across Generations.* Paper presented at author's workshop for Demographic Change and Social Policy: A LAC Regional Study, World Bank, Washington, DC, July 14–15.

C.M. Turra, B.Q. Lanza y E.L.G. Rios-Neto (Forthcoming). *Idiosyncrasies of Intergenerational Transfers in Brazil.* In Population Aging and the Generational Economy: A Global Perspective, ed. A. Mason and R. D. Lee. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Ltd.

C.M. Turra, I.G. Marri y S. Wajnman (2008). *Os argumentos de proteção social e equidade individual no debate sobre previdência e gênero no Brasil.* Mudança Populacional: aspectos relevantes para a Previdência, vol. 27, 55–69. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social.

C.M. Turra y E.L.G. Rios-Neto. 2001. *Intergenerational Accounting and Economic Consequences of Aging in Brazil.* Paper presented at the XXIV IUSSP (International Union for the Scientific Study of Population) General Population Conference, Salvador, Brazil, 2001. August 18–24.

C.M. Turra y R. Rocha (2010). *Public Transfers among Dependent Age Groups in Brazil.* Background paper prepared for the Workshop on Aging in Brazil, World Bank, Brasilia, April 6–7, 2010.

C.M. Turra, S. Wajnman y C. Simões. 2009. *The Role of the Demographic Transition to Changes in Income Inequality and Poverty Rates in Brazil.* Paper presented at the XXVI IUSSP (International Union for the Scientific Study of Population) Conference. The Hague, The Netherlands, March 26–28.
World Bank. 2011. Population Aging: Is Latin America Ready? Directions in Development series. Washington, DC: World Bank.