

NOVIEMBRE 5 DE 2013

# Gasto en Intereses y Pensiones: ¿Cómo se ve Colombia en la Región?

Dirección General de Política Macroeconómica  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En este informe

- 1 Introducción
- 2 Principales componentes del gasto del Sector Público en América Latina
- 3 Intereses de Deuda
- 4 Pensiones
- 5 Conclusión

Participaron en la elaboración:

Luis Fernando Mejía	Director DGPM
Diana Carolina Escobar	Asesor DGPM
Daniel Munevar Sastre	Asesor DGPM

---

*Mientras que los países de la región destinan en promedio 0,14% del PIB por cada punto de cobertura en pensiones a población mayor a 65 años, Colombia asigna más del doble, el 0,34% del PIB.*

---

## Introducción

Uno de los aspectos más importantes en el manejo de la política fiscal es la capacidad de mantener un alto grado de flexibilidad que permita hacer frente a dos desafíos centrales que enfrentan las economías emergentes. El primero de ellos es la capacidad de responder por medio de políticas contracíclicas a choques económicos significativos que desvíen al país de su senda de crecimiento económico de largo plazo<sup>1</sup>. El segundo consiste en la atención de las necesidades de inversión y de infraestructura necesarias para alcanzar el desarrollo potencial de la economía.

En el caso de Colombia, existen dos componentes de largo plazo del gasto que reducen la flexibilidad fiscal del país. Estos son el pago de intereses y el gasto en seguridad social. En promedio durante la pasada década el país destinó cerca de un 10% del PIB a atender dichas obligaciones: 3,6% en intereses y 6,3% en pensiones. Desde esta perspectiva, el país se ubica como el tercero de la región que mayor cantidad de recursos asigna a estos rubros.

En el caso del pago de intereses, gracias a la implementación de la regla fiscal, el país ya se encuentra en camino de reducir de manera estructural los recursos destinados a dicha partida.

En el caso de la seguridad social, a pesar de destinar el cuarto monto más alto de recursos a dicho rubro, Colombia presenta el segundo peor indicador en términos de cobertura en pensiones. Además, mientras que los países de la región destinan en promedio 0,14% del PIB por cada punto de cobertura en población mayor a 65 años, Colombia asigna más del doble, el 0,34% del PIB. Esto sugiere la necesidad de adelantar una reforma pensional, sin afectar las cuentas fiscales, que corrija los problemas de baja cobertura y regresividad que aquejan al sistema pensional en Colombia.

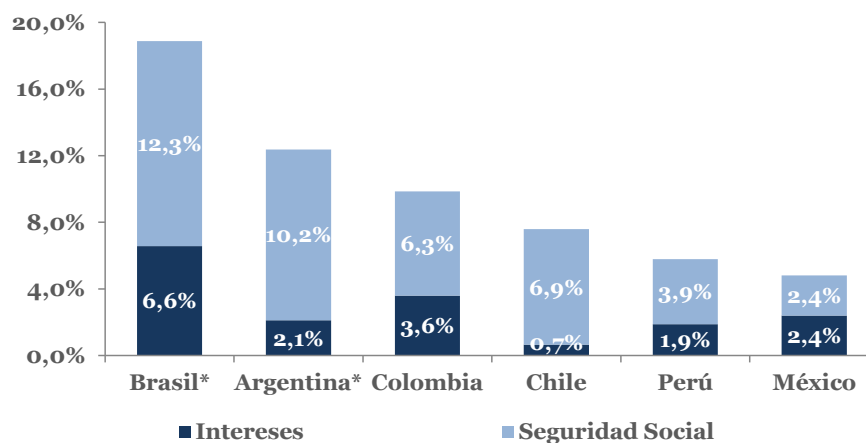
<sup>1</sup> Buti, M., Franco, D., y Ongena, H. (1998), "Fiscal discipline and flexibility in EMU: the implementation of the Stability and Growth pact", Oxford Review of Economic Policy, Volume 14, Issue 3, pp.81-97.

## Principales componentes del gasto del Sector Público en América Latina

La capacidad de responder a las diferentes inflexibilidades de manera exitosa tiene profundas implicaciones para la evolución en el largo plazo de la economía del país. La falta de flexibilidad por parte del sector público para responder a choques económicos tiene el potencial de incrementar el impacto de estos, condenando a la economía a prolongadas recesiones. Un ejemplo reciente de esta situación se puede observar de manera directa en España y Grecia. Además, a medida que se acelera el cambio tecnológico, aumentan así mismo los requerimientos en materia de inversión en capital humano y físico para mantener a la economía en la frontera tecnológica<sup>2</sup>. De esta forma la flexibilidad con la que cuente la economía para incrementar su nivel de inversión, así como para evitar recortes en tiempos de crisis, es clave para asegurar la competitividad del país en el largo plazo<sup>3</sup>.

Frente a la importancia de preservar la flexibilidad en el diseño y ejecución de la política fiscal es necesario sopesar la presencia de otros compromisos prioritarios de largo plazo. Los más relevantes, debido a su impacto intertemporal e intergeneracional sobre la evolución del balance fiscal, son el servicio de deuda pública y las transferencias asociadas al sistema de seguridad social. En ambos casos, estas erogaciones responden a la evolución de compromisos de largo plazo, por un lado con los acreedores del sector público o privado, y por el otro con el segmento de la población en edad de retiro de la fuerza laboral. Dado su carácter relativamente inflexible en el corto plazo, la destinación de montos significativos de recursos para satisfacer dichas obligaciones puede terminar comprometiendo el diseño del conjunto de la política fiscal. De ahí la importancia en la implementación sistemática de políticas que permitan mantener los recursos destinados a estas partidas en niveles consistentes con un manejo flexible de la política fiscal.

Gráfico 1. Gasto promedio en intereses y seguridad social (2000-2010)  
(% del PIB)



\* La información de Brasil y Argentina está disponible solo hasta 2009.  
Fuente: Cepal y cálculos DGPM.

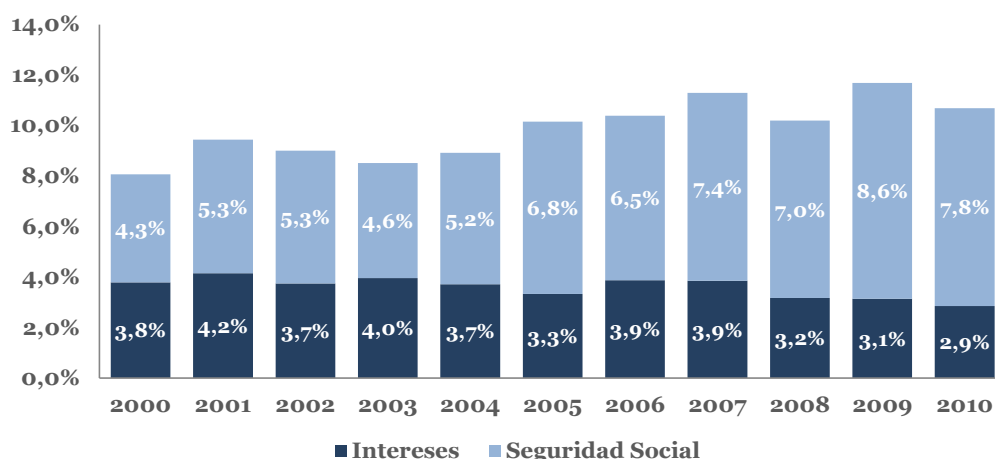
<sup>2</sup> Bassanini, F. y Reviglio, E., (2011), "Financial Stability, Fiscal Consolidation and Long – Term Investments after the Crisis", OECD Journal: Financial Market Trends, Volume 2011 – Issue 1.

<sup>3</sup> En América Latina es reconocida la tendencia a realizar recortes en inversión pública en el marco de programas de ajuste fiscal, debido a la dificultad política y práctica de ejecutar ajustes en el gasto corriente. Ver, Martner, R. y Tromben, V. (2005), "Public Investment and Fiscal Adjustment in Latin American Countries", en D. Franco (ed.), Public Expenditure, pp.827-858. Banca d'Italia, Rome.

Antes de pasar a revisar por separado algunos de los principales componentes inflexibles del gasto público, es importante ver cómo fue su comportamiento durante la década en algunos países de la región. El **Gráfico 1** muestra que en países como Brasil, Argentina y Colombia se destinaron, en promedio durante el período, recursos que representan el 18,9%, 12,4% y 9,8% del PIB, respectivamente, para atender las obligaciones asociadas con pensiones y pago de intereses. Por su parte, Chile, Perú y México destinaron recursos para cubrir estos gastos en una magnitud del 7,6%, 5,8% y 4,8% del PIB<sup>4</sup>.

De manera específica, Colombia durante la primera década del siglo presentó una disminución en el pago de intereses de deuda del Sector Público no Financiero (SPNF) al pasar de 3,8% del PIB en el 2000 a 2,9% del PIB en 2010 (**Gráfico 2**). Por su parte, el gasto de seguridad social<sup>5</sup> se incrementó en términos del PIB en 3,6 puntos porcentuales (pp).

**Gráfico 2. Evolución del pago de intereses y gasto en seguridad social en Colombia (% del PIB)**



Fuente: Cepal y cálculos DGPM.

## Intereses de Deuda

Los altos niveles de deuda originados en décadas anteriores, asociados a déficits fiscales y desbalances presupuestarios, tuvieron fuertes repercusiones sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad de la economía en algunos países de la región<sup>6</sup>. En efecto, esta vulnerabilidad fiscal redujo el margen de maniobra de los gobiernos para hacer frente a periodos de contracción o desaceleración.

En conjunto la deuda pública del Sector Público no Financiero (SPNF) en Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú y a nivel de Gobierno Central para Chile presentó una reducción durante la década, al disminuir de un promedio de 39,27% del PIB en el 2000 a 34,75% del PIB en 2011 (**Cuadro 1**). Sin embargo, hay que tener en cuenta que Argentina representa un caso particular toda vez que la crisis financiera registrada entre 2001 y 2002 provocó la devaluación del real y la disminución del PIB en dólares, que aumentó drásticamente la relación deuda/PIB, dado que gran parte de la deuda era en moneda extranjera.

<sup>4</sup> Las cifras aquí presentadas hacen referencia al Sector Público no Financiero, con excepción de Chile cuyo nivel de cobertura es el Gobierno Central.

<sup>5</sup> Los datos corresponden a información de la CEPAL. El sector seguridad social para Argentina, y Colombia comprende seguridad, asistencia social y trabajo; Chile, protección social; Brasil, seguridad y asistencia social, trabajo y capacitación; México seguridad social y trabajo; Perú, asistencia y previsión social.

<sup>6</sup> González, I. (2012), "Gasto y Deuda Pública en América Latina: Indicadores del Sector Público", CEPAL.

Cuadro 1: Pago de intereses y Saldo de deuda

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Deuda Total % PIB	Argentina	45,04%	53,76%	142,99%	139,87%	125,82%	70,82%	64,30%	55,61%	44,87%	48,19%	44,71%	40,31%
	Brasil	63,23%	68,03%	76,66%	72,27%	68,60%	67,70%	65,69%	64,42%	62,99%	66,57%	64,35%	64,05%
	Chile	13,05%	14,28%	15,00%	13,42%	10,69%	7,27%	4,98%	3,99%	4,56%	5,93%	8,77%	11,11%
	Colombia	45,13%	49,49%	55,73%	53,42%	48,19%	46,42%	43,01%	40,01%	39,53%	42,40%	44,00%	40,60%
	México	23,67%	23,66%	24,25%	25,10%	24,21%	23,03%	22,61%	22,69%	21,91%	35,97%	34,78%	31,19%
	Perú	45,48%	45,87%	46,66%	46,90%	42,61%	39,29%	32,26%	28,49%	25,92%	26,06%	23,27%	21,23%
Pago Intereses % PIB	Argentina	3,40%	3,58%	2,18%	1,83%	1,27%	1,93%	1,76%	2,02%	1,73%	2,13%	1,53%	1,93%
	Brasil	6,11%	6,47%	7,56%	9,05%	7,06%	7,31%	6,48%	5,66%	5,75%	5,30%	5,59%	6,23%
	Chile	1,18%	1,15%	1,13%	1,12%	0,94%	0,37%	0,31%	0,26%	0,20%	0,23%	0,26%	0,38%
	Colombia	3,79%	4,15%	3,74%	3,96%	3,71%	3,33%	3,87%	3,85%	3,17%	3,14%	2,85%	2,91%
	México	3,16%	2,84%	2,62%	2,53%	2,41%	2,27%	2,41%	2,11%	1,86%	2,21%	1,96%	1,92%
	Perú	2,48%	2,25%	2,14%	2,16%	2,05%	1,93%	1,87%	1,79%	1,59%	1,31%	1,17%	1,19%

Fuente: BID y cálculos DGPM.

Gráfico 3. Pago de intereses y Balance Primario



\* Eje derecho

Fuente: BID y cálculos DGPM.

El componente de pago de intereses en América Latina presenta grandes diferencias entre países. Por un lado se encuentran Chile y Perú, que en promedio destinaron 0,63% del PIB y 1,83% del PIB al pago de intereses, mientras que países como Colombia y Brasil asignaron recursos por 3,54% del PIB y 6,55% del PIB para cubrir el servicio de la deuda.

En cuanto al costo del endeudamiento los países que presentan la tasa de interés implícita más alta son Brasil y México (9,37% y 9,73%, en su orden), comparado con Perú y Chile cuya tasa promedio es inferior en 4,47 pp y 3,55 pp a la de Brasil. Por su parte, Colombia reportó un cupón de 7,79%, ubicándose en la mitad del promedio para la región.

Por otro lado, Chile y Perú han disminuido el pago de intereses de deuda en más del 50% gracias a los superávits primarios generados durante periodos de auge, que permitieron una importante reducción de la deuda. Bajo este esquema, estos países pudieron flexibilizar el gasto en periodos de crisis para destinar recursos tanto a los sectores más vulnerables de la economía, como a los sectores que mayor dinámica generan en el largo plazo. De esta manera, en el mediano plazo el país se estaría acercando a niveles como los de Perú y Chile.

### Pensiones

En el caso de seguridad social, la pronunciada variación que se observa entre países en las transferencias realizadas por este concepto está asociada tanto al régimen pensional vigente en cada país, como a la cobertura del mismo (Cuadro 2). En uno de los extremos se encuentran Argentina y Brasil, los cuales cuentan con una combinación de esquemas solidarios de contribuciones, capitalización individual y pensiones no contributivas. Así, es importante destacar que a lo largo de la última década los gobiernos de ambos países han avanzado en la implementación de reformas para aumentar la cobertura del esquema no contributivo, en el marco de programas generalizados de transferencias a hogares de bajos ingresos<sup>7</sup>. Esta orientación en la política de seguridad social permite explicar por un lado los altos niveles de cobertura del sistema de pensiones para las personas mayores de 65 años y por el otro los elevados niveles, en términos regionales, de gastos en seguridad social. Para estos dos países, las transferencias de seguridad social representaron como promedio a lo largo de la última década, 8,5% del PIB en Argentina y 10,3% del PIB en Brasil.

Cuadro 2. Cobertura de los Sistemas de Pensiones en América Latina

País	Esquema	Cubrimiento Sistema % población mayor a 65 años con pensión	Gasto % del PIB*
Argentina	Solidario / Capitalización	90%	13%
Brasil	Solidario / Capitalización	86%	14%
Chile	Capitalización individual	63%	7%
Colombia	Solidario / Capitalización	23%	7,8%
México	Capitalización individual	20%	3%
Perú	Capitalización individual	24%	3%

Fuente: Repetto y Masetto (2012), Lucchetti y Rofman (2006), Rosero (2013), Lomeli, Rodríguez y Weber (2012) y Lavignen (2013).

Al otro extremo en términos de funcionamiento y cobertura de los sistemas de seguridad social se encuentran países como México y Perú. En ambos operan regímenes de capitalización individual con un componente muy bajo de solidaridad entre los contribuyentes. A esta situación es necesario agregar las altas tasas de informalidad en el mercado laboral, la cual influye de manera negativa sobre el número de trabajadores que aportan al sistema de pensiones. Por ejemplo, en el caso de México, se estima que más del

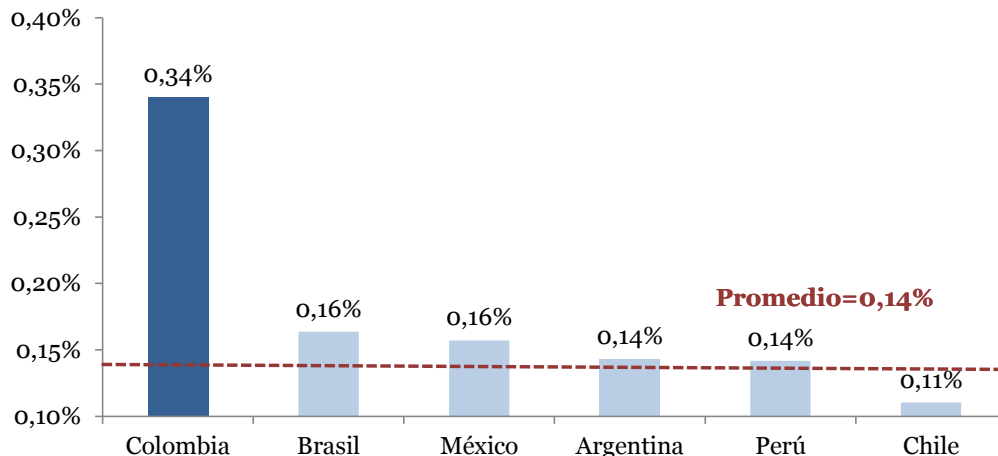
<sup>7</sup> Cornia, G. (2012), "Inequality Trends and their Determinants Latin America over 1990-2010", WIDER Working Paper No. 2012/09.

60% de la población no realiza aportes<sup>8</sup>, mientras que en Perú esta cifra alcanza 75%<sup>9</sup>. La baja cobertura del sistema y la no existencia de un sistema solidario permiten explicar las bajas transferencias para seguridad social en términos del PIB para ambos países.

Por su parte, Colombia cuenta con un esquema mixto que combina elementos de solidaridad y capitalización individual implementados en la Ley 100 de 1993. La deficiencia central del sistema de seguridad social del país radica en sus bajos niveles de cobertura para la población mayor, similares a los de México y Perú, pero con un costo en términos del PIB mucho más elevado. Parte del problema radica en el hecho que solo 30% de la población empleada cotiza de manera regular a los fondos de pensiones<sup>10</sup>. Aunado a este hecho, la mayor proporción de cotizantes al sistema se encuentran concentrados en los deciles más altos de distribución del ingreso. Tal situación determina un carácter fuertemente regresivo para el gasto de pensiones, en términos de distribución del ingreso, toda vez que tiende a concentrarse en sectores de la población capaces de garantizar su retiro por medio de un esquema de capitalización individual.

Desde esta perspectiva, al calcular el gasto por punto de cobertura se observa que el país presenta el peor indicador, toda vez que destina más del doble de recursos que los demás países de la región. Mientras que en promedio países de la región destinan 0,14% del PIB por cada punto porcentual de cobertura en población mayor a 65 años, Colombia asigna el 0,34% del PIB (Gráfico 4).

Gráfico 4. Gasto por punto de cobertura en pensiones



Fuente: Cálculos DGPM.

Visto en conjunto, si bien Colombia avanza en la dirección correcta en términos de una disminución del monto de presupuesto destinado al pago de intereses, los pagos asociados a la seguridad social continúan siendo significativamente altos si se tiene en cuenta la baja cobertura del sistema, así como su carácter regresivo. El costo de oportunidad de esta estructura de pagos se encuentra asociada a la reducción del espacio fiscal disponible para inversión.

<sup>8</sup> Lomeli, E., Rodríguez, D., Weber, D. (2012), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: México”, CEPAL.

<sup>9</sup> Lavigne, M. (2013), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Perú”, CEPAL.

<sup>10</sup> Rosero, L. (2013), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Colombia”, CEPAL.

En este sentido, es importante avanzar en una reforma del sistema pensional de tal manera que se pueda aumentar la cobertura de la población en edad de retiro, sin que esto implique un aumento en el gasto en seguridad social. En efecto, las comparaciones regionales evidencian que existe un amplio espacio para incrementar la eficiencia del gasto en pensiones, sin afectar el monto total destinado a este fin.

## Conclusiones

- En el aspecto fiscal, la implementación de una regla fiscal a partir del año 2012 provee un esquema institucional para garantizar la ***generación de un superávit primario que permita la reducción sostenida de la deuda pública en el largo plazo***. De esta manera, Colombia está en proceso de reducir la participación del pago de intereses sobre los gastos totales del sector público.
- Colombia representa el tercer país que más recursos destina al pago de pensiones. Sin embargo, ***el nivel de cobertura es bajo, al ubicarse como la segunda peor en la región. A su vez el sistema presenta una alta regresividad***.
- Es importante ***avanzar en una reforma pensional*** que corrija la baja cobertura y alta regresividad del actual sistema, ***incrementando la eficiencia del gasto en pensiones*** sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas ni la flexibilidad de la política fiscal para implementar políticas contracíclicas.