

CIERRE FISCAL CUARTO TRIMESTRE 2020

SPNF - SPF



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

3 de mayo de 2021 | Dirección General de Política Macroeconómica

- Al cierre de 2020 el **Sector Público No Financiero (SPNF)** presentó un **déficit de 7,6% del PIB**, presentando un aumento de 5,2pp frente al observado en 2019. Este resultado se explica principalmente por el aumento en el déficit del **Gobierno Central (GC)**, que alcanzó un nivel de 7,8% del PIB, mientras que el resto de sectores del SPNF contrarrestaron levemente el efecto negativo, al presentar un balance superavitario de 0,2% del PIB. Los efectos de la pandemia en la contracción de los ingresos y en las necesidades de mayor gasto explican estos resultados.
- Consistente con lo anterior, los balances fiscales del **Gobierno General (GG) y de las empresas de los niveles nacional y local (GG)** en 2020 cerraron en -7,2% y -0,2% del PIB, respectivamente. El menor deterioro del GG frente al observado en el GNC estuvo asociado principalmente a la desaceleración de la ejecución del gasto público regional, en línea con la dinámica del ciclo político, acentuada por las restricciones a la movilidad impuestas en el contexto de la pandemia.
- **La deuda consolidada del Sector Público No Financiero** aumentó 14,3pp del PIB, pasando de 47,6% del PIB en 2019 a 61,8% del PIB en 2020. La deuda neta, que se obtiene al restarle los activos financieros en poder del mismo sector, alcanzó un nivel de 51,7% del PIB. De manera similar, la **deuda consolidada del Gobierno General** pasó de 44,8% a 58,4% del PIB entre el 2019 y 2020 (incremento de 13,6pp del PIB durante el periodo).
- El **sector Público Financiero (SPF)** finalizó la vigencia con un **balance superavitario de 0,9% del PIB**, mejorando su resultado en 0,1pp frente al registrado en 2019. La valorización de los activos financieros en moneda extranjera en poder del Banco de la República explica este resultado en gran medida.

Gobierno Nacional Central (GNC)

- El déficit fiscal total del GNC en 2020 se ubicó en 7,8% del PIB, evidenciando un deterioro de 5,3 puntos porcentuales (pp) del PIB respecto a la vigencia fiscal anterior. Este balance es resultado de ingresos por 15,2% del PIB y gastos por 23,0% del PIB.
- Los ingresos fiscales se redujeron en 1,0pp del PIB frente a 2019, explicado principalmente por la disminución en los ingresos tributarios, asociada a la contracción del PIB. En contraste, el gasto total aumentó 4,3pp del PIB, principalmente como consecuencia de la implementación de los programas para mitigar los efectos de la pandemia de Covid-19 y los efectos indirectos de la pandemia sobre las cuentas fiscales.

- La deuda bruta del GNC se ubicó en 64,8% del PIB en 2020, experimentando un incremento de 14,5pp del PIB frente al nivel de 2019. Este incremento se explica principalmente por el déficit primario y la contracción evidenciada en la actividad económica.

En la vigencia fiscal 2020, el balance fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) se ubicó en -7,8% del PIB, experimentando un deterioro de 5,3pp frente al nivel observado en 2019 (-2,5% del PIB). Así, el déficit como porcentaje del PIB alcanzó el nivel más alto de la historia económica reciente del país, y se explica ampliamente por el fuerte choque sobre la actividad económica derivado de la pandemia de Covid-19 y la respuesta de política fiscal requerida para mitigar sus efectos. Este deterioro de 5,3pp se explica por un aumento de los gastos (4,3pp) y una reducción de los ingresos (1,0pp).

Tabla 1. Balance del GNC

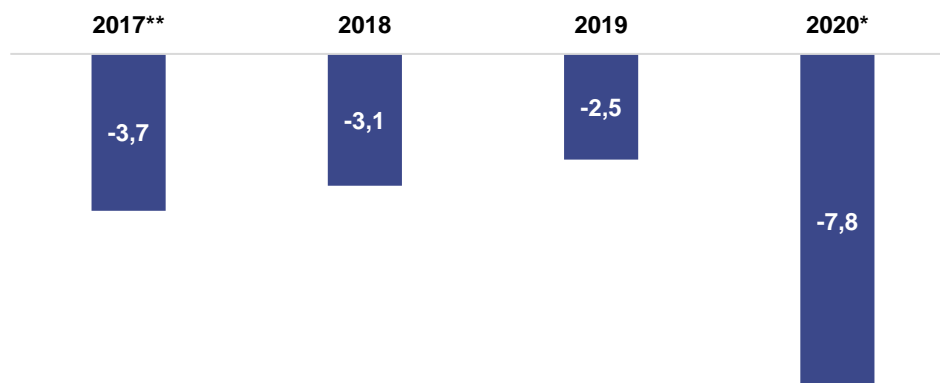
CONCEPTO	IV TRIM (\$MM)		IV TRIM (%PIB)	
	2019	2020*	2019	2020*
Ingresos Totales	171.861	152.568	16,2	15,2
Tributarios	148.418	130.763	14,0	13,0
No Tributarios	1.477	1.658	0,1	0,2
Fondos Especiales	1.481	1.414	0,1	0,1
Recursos de Capital	20.485	18.733	1,9	1,9
Gastos Totales	197.910	230.332	18,7	23,0
Intereses	30.800	28.337	2,9	2,8
Funcionamiento **	148.772	181.696	14,0	18,1
Inversión**	18.511	20.393	1,7	2,0
Préstamo Neto	-174	-94	0,0	0,0
Balance Total	-26.049	-77.763	-2,5	-7,8
Balance Primario	4.752	-49.427	0,4	-4,9

* Cifras preliminares

** El gasto de funcionamiento e inversión incluye pagos y deuda flotante

Fuente: DGPM – MHCP

Gráfica 1. Balance Fiscal Total del GNC 2017-2020



*Cifras preliminares

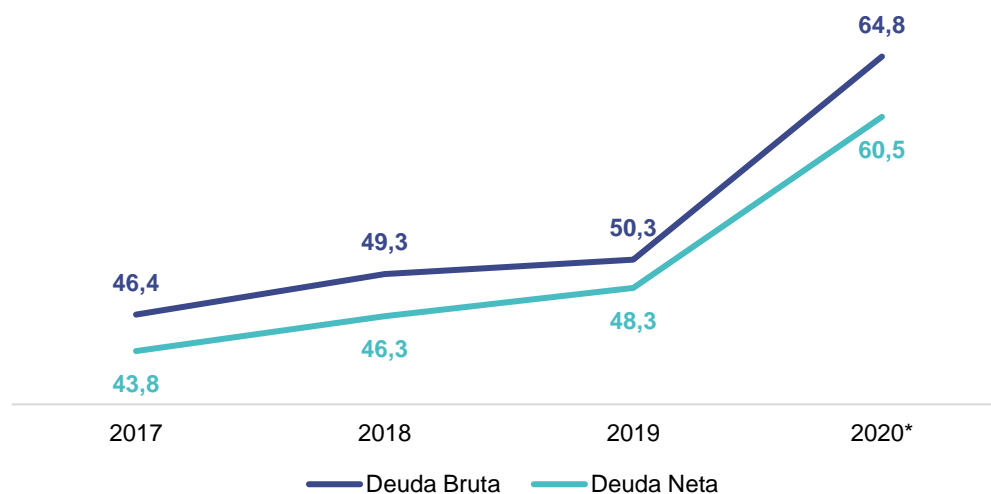
** Dadas las revisiones del PIB nominal que ha hecho el DANE el déficit pasó de 3,6% a 3,7%

Fuente: DGPM - MHCP

- Por el otro lado, en 2020 el gasto en intereses experimentó una reducción nominal de 8,0% frente a 2019. Esto se explica principalmente por una disminución de 55,5% en las indexaciones de TES B (UVR) debido a la menor inflación observada (1,61% en 2020, frente a 3,80% en 2019), y por una reducción en los intereses de deuda interna (-5,5%). Esta reducción, se contrarrestó parcialmente por el aumento de 10,1% en los intereses de deuda externa.

Durante la vigencia fiscal 2020, tanto la deuda bruta como la deuda neta aumentaron en línea con el incremento de las necesidades de financiamiento del Gobierno nacional, debido a la coyuntura de la pandemia de Covid-19. En este sentido, se destaca la implementación de una estrategia de endeudamiento no convencional durante la vigencia, que permitió acceder a financiamiento a costos razonables, en momentos de alta volatilidad en los mercados financieros. Esto implicó, entre otros, el aprovechamiento de canales de financiamiento con entidades multilaterales, la emisión de Títulos de Solidaridad que fueron adquiridos por entidades financieras con recursos liberados por el Banco de la República mediante la reducción del encaje, así como la utilización de recursos excedentarios de las administraciones territoriales.

Gráfica 3. Deuda del GNC (% del PIB)



Fuente: DGPM - MHCP

Resto del Gobierno Central

El déficit del Resto del Gobierno Central se mantuvo estable en 0,1% del PIB en 2020, reduciéndose levemente en términos nominales al pasar de \$1.500 mm en 2019 a \$631 mm al cierre de 2020. Este resultado se explica principalmente por una disminución de 0,2pp en el déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) por efecto de menores precios internacionales, que contrarrestó el déficit de 0,1% del PIB del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (Fondes). Este último resultado, se da como consecuencia de la descapitalización parcial de sus activos hacia el GNC para fortalecer el Fondo Nacional de

Garantías (FNG), como medida de política para ampliar los programas de créditos con coberturas por parte de ese fondo, con empresas e independientes.

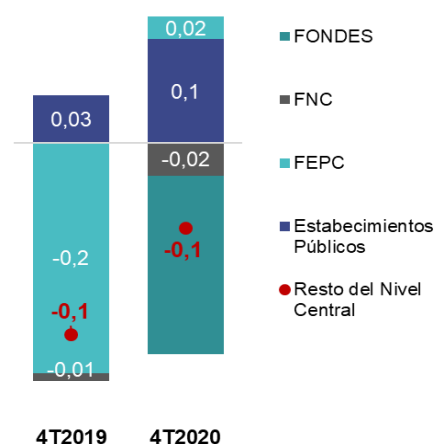
En cuanto al resultado de los establecimientos públicos del orden nacional y del Fondo Nacional del Café (FNC) estos en el agregado registraron un balance positivo de \$519 mm, mejorando su posición en \$217 mm respecto a la vigencia anterior.

En particular, respecto al FEPC su resultado positivo para el cierre de 2020 de \$171 mm (0,02% del PIB) se debió principalmente a la caída observada en el primer semestre de los precios internacionales del petróleo, y su respectivo reflejo en los precios de gasolina y el ACPM. En los primeros seis meses del año el balance fue superavitario en \$467 mm debido a que el ingreso al productor, la referencia de precio local, no se ajustó tan rápido al movimiento de precios del mercado mundial, explicado por el ajuste a la baja en la demanda debido a las restricciones en movilidad asociadas a la pandemia del COVID-19. Por su parte, en el segundo semestre, en contraste con los superávits observados en el primer semestre, se presentó un déficit por \$296 mm, explicado por la corrección al alza que presentaron los precios del petróleo.

Tabla 2. Balance Fiscal del resto del Gobierno Central

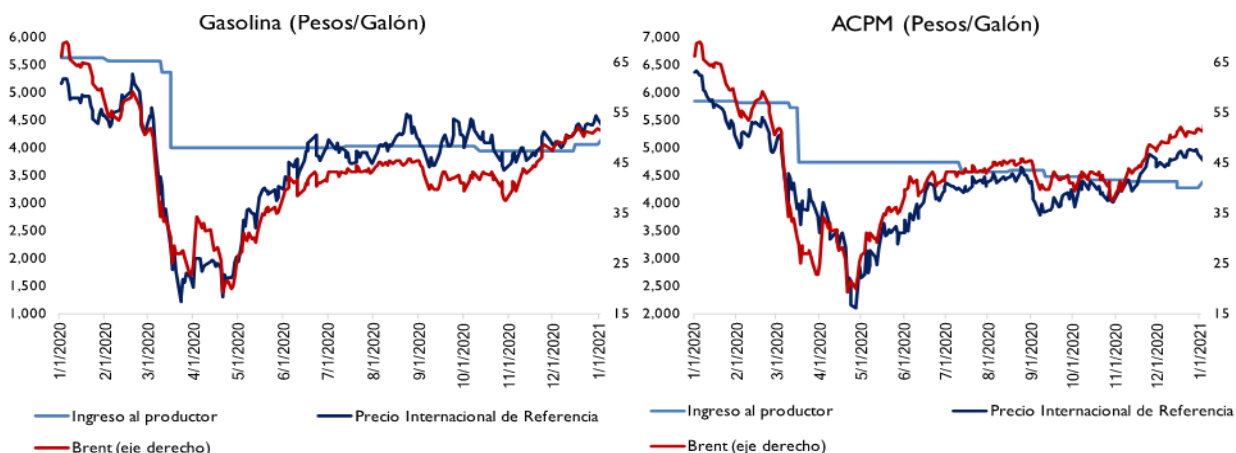
SECTORES	IV TRIM (\$MM)		IV TRIM (%PIB)	
	2019	2020*	2019	2020*
Resto del Nivel Central	-1.500	-631	-0,1	-0,1
Establecimientos Públicos	368	762	0,0	0,1
de los cuales ANH	765	-407	0,1	0,0
FEPC	-1.802	171	-0,2	0,0
FNC	-66	-243	0,0	0,0
FONDES	0	-1.321	0,0	-0,1

Gráfica 4. Balance Fiscal de Resto del Gobierno Central



* Cifras preliminares
Fuente: DGPM – MHCP

Gráfica 5. Precio internacional e Ingreso al Productor de la gasolina y ACPM (pesos por galón) y precio del Brent



Fuente: Ministerio de Energía y Minas

Gobierno Central (GC)

En esta sección se presentan las cifras fiscales para el agregado del subsector de Gobierno Central, en el cual se consolidan las cifras para el GNC y para el resto del Gobierno Central.

En línea con lo presentado, el Gobierno Central presenta una ampliación de su déficit fiscal de 5,2pp frente 2019, pasando de 2,6% del PIB en 2019 a 7,8% del PIB en 2020. Este deterioro del balance fiscal está explicado por el aumento del déficit del Gobierno Nacional Central (GNC), que llegó a 7,8% del PIB, 5,3pp superior al déficit registrado para el cierre del 2019. En menor medida, el resto del Gobierno central se sumó al deterioro del sector con un déficit de 0,1% del PIB, resultado del cual se destaca el balance negativo del Fondes.

Tabla 3. Balance Fiscal del Gobierno Central

SECTORES	IV TRIM (\$MM)		IV TRIM (%PIB)	
	2019	2020*	2019	2020*
Gobierno Nacional Central	-26.049	-77.763	-2,5	-7,8
Resto del Nivel Central	-1.500	-631	-0,1	-0,1
Balance Total	-27.549	-78.394	-2,6	-7,8

* Cifras proyectadas / Fuente: DGPM - MHCP

Seguridad Social

El balance fiscal del sector de seguridad social presentó un superávit de 0,5% del PIB en 2020, aumentando en 0,1pp del PIB en comparación con el registrado en 2019. Este incremento se explica fundamentalmente por el aumento de las transferencias recibidas por parte de GNC y de Entidades Territoriales, además de una menor ejecución de gasto debido a menores solicitudes de retiro de recursos del Fonpet.

Para el 2020 las contribuciones sociales (ingresos tributarios) presentaron una caída de 11,4% frente al 2019. Esto es explicado, en primera instancia, por una contracción en el pago de las contribuciones sociales en pensiones¹ y, en segundo lugar, como producto del debilitamiento del mercado laboral formal, del cual se derivan las contribuciones sociales de Ley. Por su parte, los aportes del GNC y las Entidades Territoriales (ET) al sector registraron un aumento de 16,3%, hecho que compensó la caída de ingresos por contribuciones. Junto con las contribuciones sociales, estos ingresos corresponden al 92,8% de los ingresos totales. A su vez, el rubro de rendimientos financieros (correspondientes al 4,2% de los ingresos totales) registró una caída de 8,4% que están explicados por los menores rendimientos del Fonpet y del Fondo

¹ Si bien la Corte Constitucional declaró inexecutable el Decreto 558 de 2020 y, por tanto, las empresas públicas y privadas que disminuyeron sus aportes a pensiones voluntariamente hasta el 3%, deberán realizar el pago completo de dicho aporte hasta completar lo exigido por la ley (16%), conservando el 25% de la carga para el empleado y el 75% para el empleador; las condiciones de dicho pago aún no han sido establecidas en su totalidad, por lo cual se proyecta una afectación durante 2020 en el recaudo de Colpensiones.

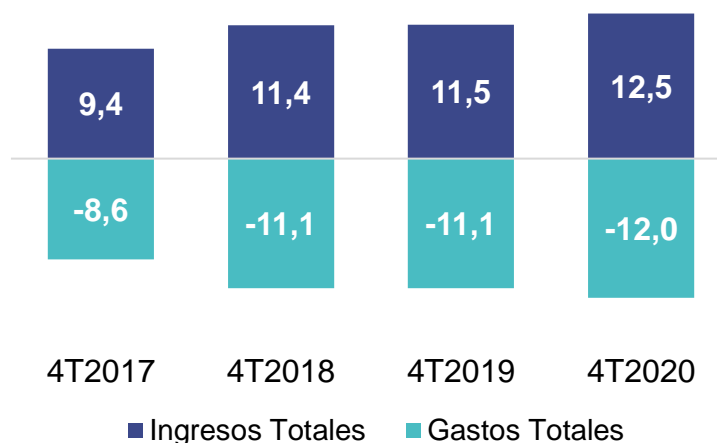
de Garantía de Pensión Mínima (FGPM). Respecto a los gastos totales², estos registraron un aumento de 0,8pp del PIB frente a la vigencia anterior, comportamiento que responde a las necesidades de atención de la emergencia sanitaria.

Tabla 4. Balance Fiscal de la Seguridad Social³

CONCEPTO	IV TRIM (\$MM)		IV TRIM (% PIB)	
	2019	2020*	2019	2020*
Ingresos Totales	121.925	125.000	11,5	12,5
Aportes del GNC y ET*	60.588	70.485	5,7	7,0
Funcionamiento	60.588	70.485	5,7	7,0
Ingresos Tributarios	51.484	45.623	4,9	4,6
Otros Ingresos	9.854	8.892	0,9	0,9
Rendimientos Financieros	5.963	5.462	0,6	0,5
Otros	3.891	3.430	0,4	0,3
Gastos Totales	117.897	119.899	11,1	12,0
Pagos Corrientes	117.877	119.895	11,1	12,0
Funcionamiento	117.877	119.895	11,1	12,0
Servicios Personales	282	282	0,0	0,0
Operación Comercial	326	385	0,0	0,0
Transferencias	116.726	118.642	11,0	11,8
Gastos Generales y Otros	544	586	0,1	0,1
Pagos de Capital	20	4	0,0	0,0
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	4.029	5.100	0,4	0,5

** Entidades territoriales. Nota: gastos totales incluye deuda flotante.
Fuente: DGPM – MHCP.

Gráfica 6. Ingresos y gastos de la seguridad social 2017-2020



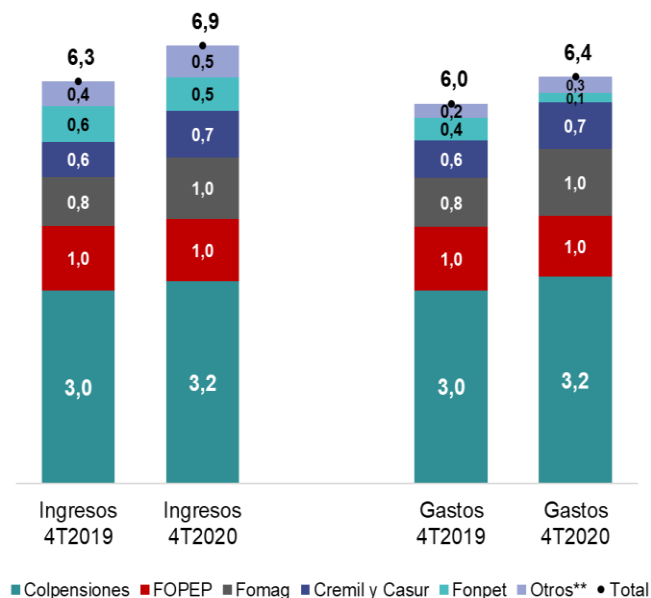
Fuente: DGPM-MHCP

² El 41% de las transferencias desde GNC y Entidades Territoriales a seguridad social son ejecutadas por la Adres principalmente para cobertura y techos de recobro del sistema de salud. A su vez, el 19% de las mismas se gastan por parte de Colpensiones para pagos de mesadas pensionales, 13% adicional se destina al pago de obligaciones pensionales por parte de Fopep y alrededor del 12% para las obligaciones de Fomag. 10% de las mismas corresponden a Casury y Cremil. El 5% restante son transferencias al Fondo de Solidaridad Pensional, Ferrocarriles y Fonprecon.

³ Por ingresos tributarios de este sector entiéndase contribuciones sociales.

a) Pensiones

Gráfica 7. Ingresos y gastos por entidad.



El subsector de pensiones presentó un superávit de 0,5 % del PIB en 2020. Este resultado representa un incremento de 0,1pp del PIB en comparación al mismo periodo de la vigencia anterior, que está explicado por un menor gasto de Fonpet, asociado a menores solicitudes de retiro frente a la vigencia anterior⁴.

En 2020 Fonpet registró rendimientos financieros por 0,4% del PIB, 0,1pp menos que en 2019. Los rendimientos positivos del portafolio se explican en parte por la confianza que generó el proceso electoral en Estados Unidos, en tanto las transacciones de las bolsas internacionales y nacionales incrementaron, los TES bajaron sus tasas, y hubo un mayor apetito al riesgo.

El FGPM registró una acumulación de 0,2% del PIB. Sin embargo, este resultado

es menor en 0,1pp del PIB frente al 2019, debido a la dinámica de traslados desde los fondos privados hacia Colpensiones.

Por su parte, Colpensiones mantiene su balance estable, aunque se destaca que, en la composición de sus ingresos, la entidad requirió una mayor transferencia desde el GNC, debido principalmente a menores ingresos por contribuciones dado el impacto que tuvo la pandemia en el mercado laboral (\$ 314 mm menos que en 2019), asimismo la entidad dejó de percibir \$ 832 mm por concepto de cotizaciones, debido a las medidas tomadas como apoyo a trabajadores y empleadores⁵. Respecto a las devoluciones de aportes por concepto de traslados desde los fondos privados de pensiones, se recibieron \$2.655 mm menos que en la vigencia anterior.

b) Salud

El subsector de Salud presentó un balance levemente superavitario en \$159 mm. En particular, el gasto total aumentó debido a los mayores recursos para atender las necesidades de la pandemia, sin embargo, se destaca un menor gasto de 0,2pp del PIB por concepto de recobros frente a la vigencia 2019. Dado que la Adres representa el 96% de ingresos y de gastos

⁴ En la vigencia 2020, la dinámica de solicitudes de retiro por parte de las Entidades Territoriales se vio reducida en parte debido a que los trámites de retiro requieren de una operatividad presencial.

⁵ Mediante el Decreto Legislativo 558 de 2020 se determinó brindar un apoyo a empleadores y trabajadores reduciendo la cotización del 16% al 3%.

del subsector, a continuación, se presenta una desagregación de su balance, así como un detalle de los ingresos por transferencias desde el Gobierno Nacional Central (GNC) y las ET.

Desde la vigencia 2019, se destaca que el Gobierno nacional ha destinado recursos para el saneamiento de las deudas de los Regímenes Subsidiado y Contributivo, en un esfuerzo por asegurar la sostenibilidad del subsector sin afectar la prestación de los servicios. En este sentido, durante 2020 se realizaron amortizaciones por \$2.337 mm frente a las deudas de este subsector reconocidas por la Nación en el marco de esta operación de sustitución de pasivos.

Gráfica 8. Evolución de ingresos y gastos Adres (% del PIB)

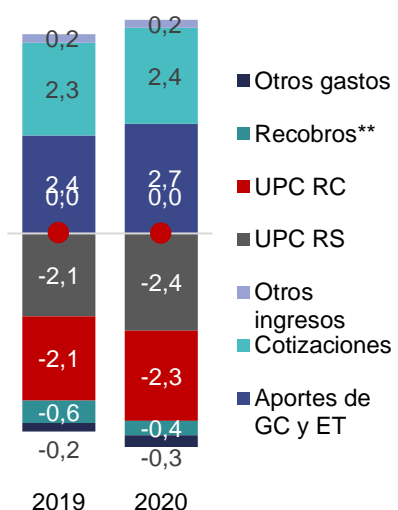


Tabla 5. Desagregación de transferencias de GNC y ET (% del PIB)

CONCEPTO	\$ MM 2020	% del PIB 2020
Aportes del Gobierno Central y Entidades Territoriales	27.478	2,7
Aportes de la Nación	16.680	1,7
Aportes para Aseguramiento en Salud Cierre	9.851	1,0
Imporenta	6.295	0,6
Otros	534	0,1
Aportes de las ET	10.798	1,1
SGP	8.894	0,9
Compensación Regalías para el Régimen Subsidiado	233	0,0
Otros recursos ET	1.670	0,2

Fuente: DGPM – MHCP, Adress

Regionales y Locales

En 2020 el sector de regionales y locales (R&L) presentó un superávit de 0,1% del PIB, lo cual representa una recuperación de 0,5pp frente al balance observado en 2019 (-0,4% del PIB). Este resultado se explica en gran parte por los efectos cruzados asociados a los ciclos administrativos y políticos de las administraciones centrales⁶ y al resultado del Sistema General de Regalías (SGR). En particular, el balance de las Administraciones centrales presentó un aumento de 0,7pp del PIB, mientras que el del resto del nivel regional y local⁷ se deterioró 0,2pp del PIB, ubicándose así en 0,3% y -0,2% del PIB, respectivamente.

⁶ Específicamente la muestra de seguimiento para este sector incluye a las administraciones centrales de las alcaldías capitales y las gobernaciones.

⁷ De acuerdo con la nueva sectorización de la muestra de seguimiento fiscal, el FAEP deja de ser clasificado como empresa nacional y pasa a ser parte del subsector de regionales y locales. Lo anterior teniendo en cuenta que el Fondo realiza funciones de gobierno (Ver Anexo 2.)

El Sistema General de Regalías cerró con un déficit de 0,2% del PIB, reflejando un deterioro frente a la vigencia anterior. Lo anterior se explica por la caída en el recaudo de las regalías por hidrocarburos y minerales y por la aceleración en la ejecución de proyectos de inversión durante el último trimestre del año, en respuesta a la terminación del tiempo de vigencia del presupuesto bienal 2019/2020.

Tabla 6. Balance R&L: Administraciones centrales y resto del nivel R&L

SECTORES	IV TRIM (\$MM)		IV TRIM (%PIB)	
	2019	2020*	2019	2020*
Balance Administraciones centrales	-4.217	2.966	-0,4	0,3
Balance Resto del nivel regional y local	80	-1.844	0,0	-0,2
FAEP	-379	-4	0,0	0,0
SGR	458	-1840	0,0	-0,2
Balance de Regionales y locales	-4.138	1.122	-0,4	0,1

*Cifras Preliminares.

Fuente: DGPM-MHCP, DGAF - MHCP, SGPR - HMCP y Gesproy-DNP

En relación con el gasto total del subsector de regionales y locales, durante 2020 se observó una reducción de 0,4pp del PIB frente a 2019, ubicándose en 7,5% del PIB en 2020. Este comportamiento se explica principalmente por una caída en los gastos de capital. Lo anterior producto de las demoras en la ejecución de proyectos, consecuente con el ciclo político del nivel subnacional, pero acentuado por las medidas de confinamiento implementadas en el territorio nacional para mitigar los impactos sanitarios de la pandemia. Por otra parte, se destaca que los gastos corrientes, desagregados en los rubros de funcionamiento (1,1% del PIB) y de intereses (0,1% del PIB) se mantuvieron relativamente estables como porcentaje del PIB, respecto al 2019.

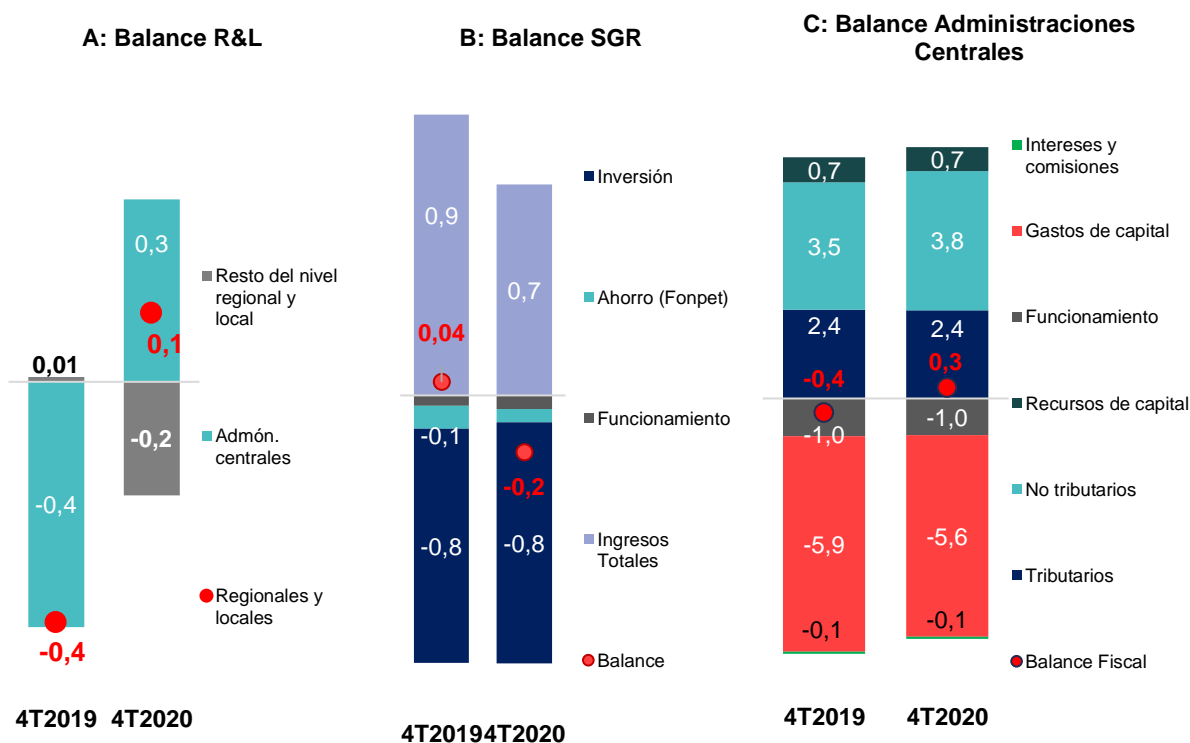
Por su parte, los ingresos totales del sector de regionales y locales se mantuvieron en niveles similares frente a 2019, ubicándose en 7,6% del PIB en 2020. Esto fue producto de un aumento de 0,3pp en el rubro de ingresos no tributarios, el cual estuvo jalonado principalmente por un aumento en las transferencias del Gobierno nacional. Lo anterior se compensó con una caída de 0,3pp en el recaudo de regalías, producto de la caída en la producción de crudo y el menor precio de referencia Brent observado, efectos que más que compensaron el aumento en la tasa de cambio.

Tabla 7. Balance Fiscal de Regionales y Locales

CONCEPTO	IV TRIM (\$MM)		IV TRIM (%PIB)	
	2019	2020*	2019	2020*
Ingresos totales	80.203	76.332	7,6	7,6
Ingresos corrientes	72.541	68.897	6,8	6,9
Tributarios	25.962	24.449	2,4	2,4
No tributarios	37.408	38.500	3,5	3,8
De los cuales, Transferencias	32.191	35.102	3,0	3,5
Regalías	9.172	5.948	0,9	0,6
Recursos de capital	7.662	7.435	0,7	0,7
Gastos totales	84.341	75.210	7,9	7,5
Gastos corrientes	12.850	11.748	1,2	1,2
Funcionamiento	12.197	11.075	1,1	1,1
Intereses y comisiones	653	672	0,1	0,1
Gastos de capital**	71.491	63.462	6,7	6,3
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	-4.138	1.122	-0,4	0,1

*Cifras Preliminares. ** Incluye pago de reservas presupuestales para el respectivo periodo y gastos operativos en inversión social
Fuente: DGPM - MHCP, DGAF - MHCP, SGPR - MHCP y Gesproy - DNP

Gráfica 9. Balance R&L, SGR y Administraciones Centrales (% del PIB)



Fuente: DGPM - MHCP

Gobierno General (GG)

En esta sección se consolida el Gobierno General (GG), compuesto por las unidades de análisis de Gobierno Central (GC), los gobiernos regionales y locales, y la seguridad social.

El GG presentó en 2020 un déficit de 7,2% del PIB, presentando un deterioro de 4,6pp frente al cierre de 2019. Los efectos adversos que generó la pandemia sobre los rubros de ingresos y gastos del GNC explican en mayor medida el comportamiento observado. Lo anterior estuvo parcialmente compensado por la recuperación en las métricas fiscales del sector de Seguridad Social y de Regionales y Locales.

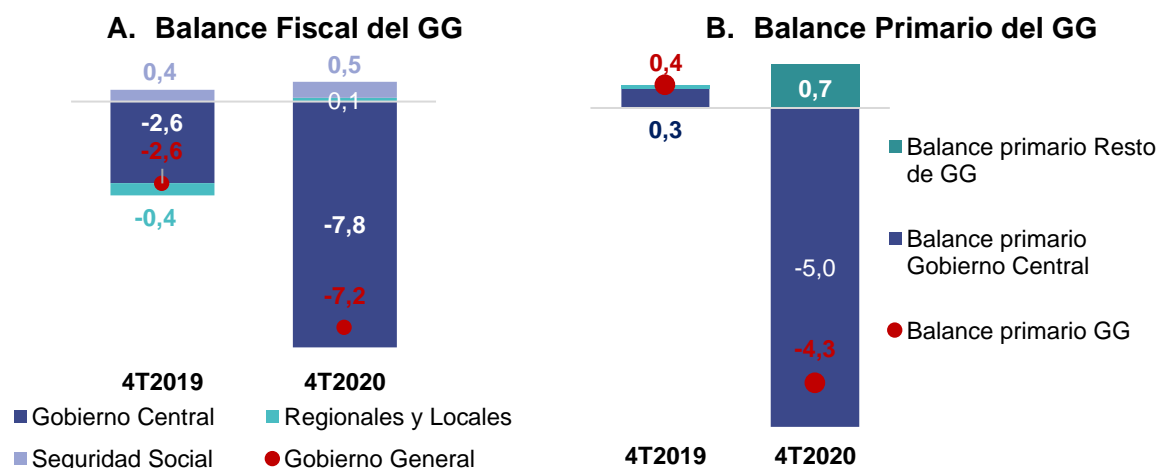
Por su parte, el balance primario del GG en 2020 se deterioró 4,7pp registrando un déficit de 4,3% del PIB, respecto al cierre de 2019 (0,4% del PIB). Esto se explica por el deterioro de 5,3pp del PIB en el balance primario del Gobierno Central, y que es parcialmente contrarrestado por la recuperación en el balance primario de los subsectores de R&L y de seguridad social (0,6pp del PIB).

Tabla 8. Balance Fiscal Gobierno General

SECTORES	IV TRIM (\$MM)		IV TRIM (%PIB)	
	2019	2020*	2019	2020*
Gobierno Central	-27.549	-78.394	-2,6	-7,8
Gobierno Nacional Central	-26.049	-77.763	-2,5	-7,8
Resto del Nivel Central	-1.500	-631	-0,1	-0,1
Regionales y Locales	-4.138	1.122	-0,4	0,1
Administraciones Centrales	-4.217	2.966	-0,4	0,3
Resto del Nivel Regional y Local	80	-1.844	0,0	-0,2
FAEP	-379	-4	0,0	0,0
SGR	458	-1.840	0,0	-0,2
Seguridad Social	4.029	5.100	0,4	0,5
Salud	326	159	0,0	0,0
Pensiones	3.703	4.941	0,3	0,5
Balance Total	-27.657	-72.172	-2,6	-7,2
Balance Primario del Gobierno General	3.822	-43.137	0,4	-4,3

* Cifras preliminares. Fuente: DGPM – MHCP

Gráfica 10. Balance Fiscal y primario del GG (% del PIB)

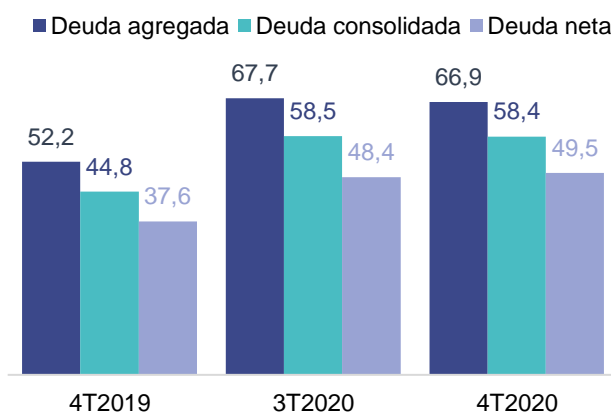


Fuente: DGPM – MHCP

Consecuente con el balance primario observado del GG, con la caída en la actividad económica y la depreciación registrada en 2020 (4,7% entre la tasa de cambio de cierre de 2019 y la de cierre de 2020), la deuda agregada⁸ del GG se ubicó en 66,9% del PIB, esto es 14,7pp superior al dato de cierre de 2019 (52,2% del PIB). Este resultado se explica principalmente por un aumento conjunto de la deuda bruta del GNC y de regionales y locales, en 14,5pp y 0,2pp, respectivamente. El resto de deuda del GG se mantuvo relativamente estable como porcentaje del PIB.

El crecimiento de la deuda consolidada se ubicó 1,2pp por debajo del incremento registrado en la deuda agregada (13,6% del PIB), ubicándose así en 58,4% del PIB. Lo anterior se explica principalmente por la estrategia no convencional de financiamiento con activos públicos del Gobierno General por parte del Tesoro Nacional. De esta manera, el Gobierno nacional logró ingresar recursos a la Nación a un menor costo que el de las estrategias convencionales de financiamiento.

Gráfica 11. Deuda del GG (% del PIB)



Fuente: DGPM – MHCP

Finalmente, la deuda neta del GG se ubicó en 49,5% del PIB, 11,9pp por encima del observado en 2019 (37,6% del PIB). El menor incremento de la deuda neta frente a la deuda agregada y consolidada es resultado de la acumulación de los activos financieros líquidos por parte de la Tesorería nacional. En particular los activos externos e internos aumentaron 1,7pp del PIB, situándose este rubro en 8,9% del PIB.

Empresas de los niveles nacional y local

En esta sección se presenta el sector de empresas que proveen bienes y servicios de los niveles nacional y local, compuesto por empresas controladas por los gobiernos⁹.

El déficit del sector de empresas nacionales y locales aumentó 0,1pp del PIB en 2020 respecto a 2019, explicado principalmente por la variación del balance de EPM en el nivel local. El déficit de efectivo del sector alcanzó un nivel de \$1.957 mm, resultado de un aumento significativo en los gastos de operación comercial de EPM. Lo anterior, fue producto del incremento de compras de energía en bolsa a precios altos, debido a la menor generación de energía de EPM por baja hidrología. Adicionalmente, se observó un aumento de los costos

⁸ La deuda agregada corresponde a la sumatoria de todas las deudas que registra cada subsector, dentro del sector de reporte. La deuda consolidada resta a la deuda agregada todas las deudas intragubernamentales del sector de reporte. La deuda neta se estima a partir de restarle a la deuda consolidada, los activos financieros líquidos del sector de reporte.

⁹ Las empresas del nivel nacional y local de seguimiento fiscal actualmente incluyen: Urrá, Gecelca, Gecelca3, Electrohuila, EMSA, Cedelca, Cedonar, Electrocaquetá, Chec-Caldas, Edeq-Quindío, EPM, Emcali, ETB, EAAB y Metro de Medellín.

asociados a reconexión de servicios públicos como medida adoptada para la atención a los hogares afectados por la pandemia y un incremento de los dividendos transferidos a nivel regional y local.

Tabla 9. Balance de empresas del nivel nacional y local

SECTORES	IV TRIM (\$MM)		IV TRIM (%PIB)	
	2019	2020*	2019	2020*
Empresas del nivel nacional	-166	39	0,0	0,0
Sector Eléctrico	-166	39	0,0	0,0
Empresas del nivel local	-408	-1.995	0,0	-0,2
EPM	-530	-1.387	0,0	-0,1
EMCALI	152	95	0,0	0,0
Resto Local	-29	-702	0,0	-0,1
Metro de Medellín	-246	-266	0,0	0,0
EAAB	148	-315	0,0	0,0
ETB	68	-122	0,0	0,0
DÉFICIT O SUPERÁVIT	-574	-1.957	-0,1	-0,2

Fuente: DGPM – MHCP

Sector Público No Financiero

En esta sección se consolida el Sector Público No Financiero (SPNF), compuesto por el Gobierno General (GG), las empresas de los niveles nacional y local y el Sector Público No Modelado (SPNM).

Al cierre de la vigencia 2020, consecuente con los resultados de los subsectores presentados hasta el momento, el SPNF alcanzó un déficit de 7,6% del PIB, 5,2pp superior a la cifra registrada al cierre de 2019 de 2,4% del PIB. Al interior del SPNF se destaca el aumento del déficit del Gobierno General que llegó a 7,2% del PIB, resultado impulsado principalmente por el balance negativo del GNC, sector que sobrellevó en gran medida los efectos generados por la pandemia y las medidas de mitigación para contrarrestar dichos efectos durante este periodo. Al resultado del GG, se sumaron los déficits de las empresas públicas del orden nacional y local y del Sector Público No Modelado (SPNM) con 0,2% del PIB cada una.

De la misma manera, el balance primario del SPNF registró un déficit de 5,2% del PIB, 5,8pp mayor que el nivel de 2019, este mismo balance sin descontar las utilidades del Banco de la República se ubicó en 4,5% del PIB en 2020. Esto se explica por un déficit primario del sector Gobierno General de 5,0% del PIB, del sector de Empresas Públicas de 0,05% del PIB y del SPNM de 0,2% del PIB.

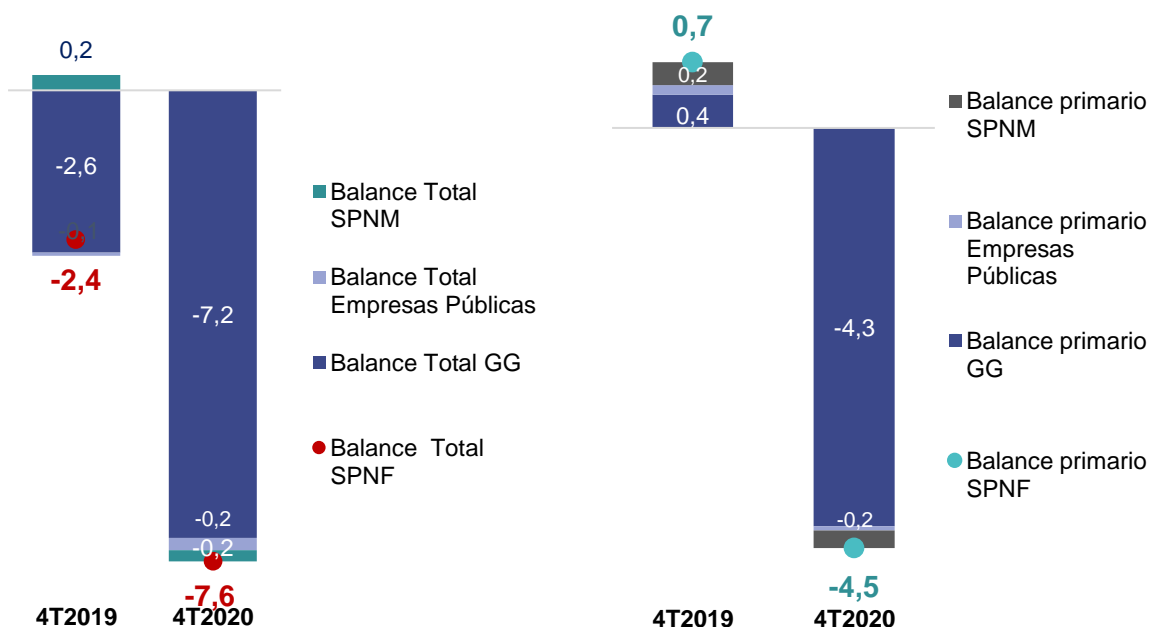
Tabla 10. Balance Fiscal del SPNF

SECTORES	IV TRIM (\$MM)		IV TRIM (%PIB)	
	2019	2020*	2019	2020*
Gobierno General	-27.657	-72.172	-2,6	-7,2
Gobierno Central	-27.549	-78.394	-2,6	-7,8
Gobierno Nacional Central	-26.049	-77.763	-2,5	-7,8
Resto del Nivel Central	-1.500	-631	-0,1	-0,1
Regionales y Locales	-4.138	1.122	-0,4	0,1
Administraciones Centrales	-4.217	2.966	-0,4	0,3
Resto del Nivel Regional y Local	80	-1.844	0,0	-0,2
Seguridad Social	4.029	5.100	0,4	0,5
Salud	326	159	0,0	0,0
Pensiones	3.703	4.941	0,3	0,5
Empresas Públicas	-574	-1.957	-0,1	-0,2
Nivel Nacional	-166	39	0,0	0,0
Nivel Local	-408	-1.995	0,0	-0,2
SPNM	2.639	-1.857	0,2	-0,2
Balance Total ¹	-25.593	-75.985	-2,4	-7,6
Balance primario del SPNF ²	5.717	-52.446	0,5	-5,2
Balance primario del SPNF	7.586	-45.460	0,7	-4,5

* Cifras preliminares. 1. La discrepancia estadística para el SPNF fue de 0,8% del PIB para 2020, al restarle las amortizaciones realizadas durante 4T2020 de la operación de sustitución pasivos (\$2.432 mm), las amortizaciones de pasivos no explícitos de vigencias previas por subsidios de energía y gas (\$2.426 mm), y bonos pensionales (\$3.590 mm), se obtiene una discrepancia estadística de \$470 mm (0,05% del PIB). Para más información sobre esta discrepancia metodológica, por favor, consultar el Anexo 1. 2. De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 819 de 2003, se descuenta \$1.869mm y \$6.986 mm del balance del SPNF por transferencias de utilidades del Banco de la República giradas al GNC y registradas como ingreso fiscal durante 2019 y 2020, respectivamente.

Fuente: DGPM – MHCP

Gráfica 12. Balance Fiscal y primario del SPNF (% del PIB)
A. Balance Fiscal del SPNF **B. Balance Primario del SPNF**

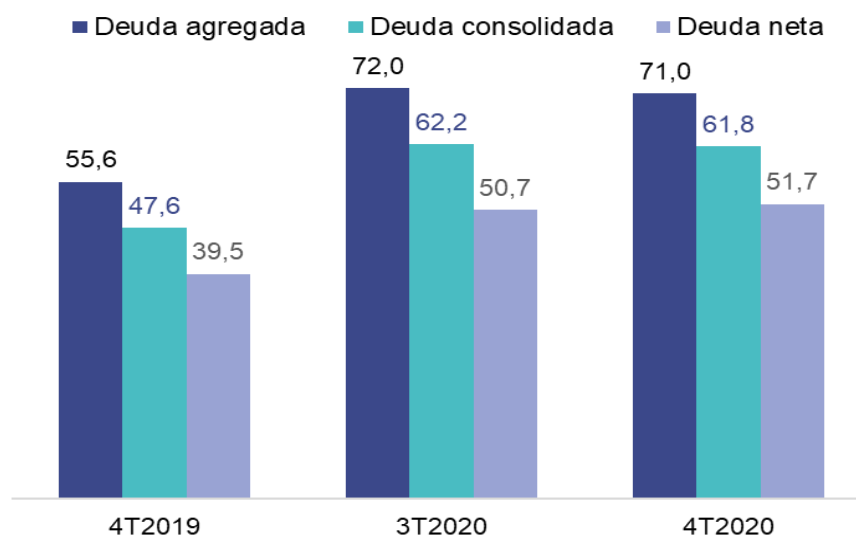


Fuente: DGPM – MHCP

La deuda agregada¹⁰ presentó al cierre de 2020 un incremento de 15,5pp del PIB, respecto al cierre de 2019 que registró un nivel de 55,6pp del PIB. Frente al trimestre anterior la deuda tuvo una moderada corrección de 1pp, pasando de 72% del PIB a 71% del PIB. El crecimiento de la deuda durante la vigencia se explica por los efectos conjuntos en la TRM, el crecimiento económico y el balance primario observado, que se derivan en gran medida de los impactos de la pandemia del Covid-19, las medidas de aislamiento preventivo ordenadas por el Gobierno, el choque por la demanda de crudo, entre otros. Es importante resaltar que el incremento en la deuda, consecuente con lo expuesto en las secciones previas de este documento, se debe en más de un 90% al crecimiento de la deuda del GNC. Frente al incremento de la deuda por moneda, el componente con mayor crecimiento correspondió a la deuda interna (creció 7,9pp del PIB, mientras que la deuda externa se incrementó en 7,6pp del PIB).

En cuanto a la deuda consolidada del SPNF, esta presentó un menor crecimiento que la agregada, producto de la estrategia de optimización de activos públicos que se realizó por parte del Tesoro Nacional. Esto implicó que al cierre de 2020 la deuda consolidada aumentara 14,3pp del PIB respecto al nivel de 2019, llegando a 61,8% del PIB. Frente al cierre del trimestre anterior, la deuda consolidada se redujo en 0,3pp.

Gráfica 13. Deuda SPNF (% del PIB)



Fuente: DGPM – MHCP

Finalmente, la deuda neta aumentó 12,2pp del PIB frente al cierre de 2019, llegando a 51,7% del PIB. El menor crecimiento comparado con lo registrado en la deuda agregada y consolidada evidencia un aumento de los activos líquidos del SPNF de 2,1pp del PIB. Parte del aumento de los activos líquidos financieros del SPNF se debe a dos factores principales. Primero, por la valorización de activos denominados en moneda extranjera, dada la depreciación

¹⁰ La deuda agregada corresponde a la sumatoria de todas las deudas que registra cada subsector, dentro del sector de reporte. La deuda consolidada le resta a la deuda agregada todas las deudas intragubernamentales del sector de reporte. La deuda neta se estima a partir de restarle a la deuda consolidada, los activos financieros líquidos del sector de reporte.

cambiaría. Segundo, por el aumento en el saldo de activos en moneda extranjera por parte de las empresas del orden local, del subsector de regionales y locales, a través del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y del Tesoro Nacional como producto del desembolso de la línea de crédito flexible del FMI.

Sector Público Financiero

El balance fiscal del SPF presentó un crecimiento de 0,1pp del PIB en 2020 con respecto a 2019. El rendimiento de las reservas internacionales administradas por el Banco de la República alcanzó un nivel de \$6.635 mm (0,7% del PIB), presentando por segundo año consecutivo un comportamiento extraordinario. Esto es explicado en su mayoría por la reducción de 150 pb en las tasas de interés de la FED (al rango de 0 a 0,25%) en el mes de marzo, en respuesta a la situación de salud pública mundial, y en particular en Estados Unidos, produciendo un incremento significativo en la valorización del portafolio, el cual se encuentra invertido principalmente en bonos del Tesoro de ese país. Por su parte, Fogafín presentó un comportamiento estable con un superávit de 0,1% del PIB.

Tabla 11. Balance Fiscal del SPF

SECTORES	IV TRIM (\$MM)		IV TRIM (%PIB)	
	2019	2020*	2019	2020*
Banco de la República	7.149	7.483	0,7	0,7
Fogafín	1.016	1.130	0,1	0,1
DÉFICIT O SUPERÁVIT EFECTIVO	8.165	8.613	0,8	0,9

*Información preliminar. Fuente: Fogafín y Banco de la República.

Anexo 1: Discrepancia Estadística

La discrepancia estadística es el resultado obtenido de sumar las diferencias en la estimación de los resultados fiscales de los distintos sectores que conforman la muestra de seguimiento fiscal del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) y el Banco de la República. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público a partir de la información de operaciones por encima de la línea (ingresos y gastos) estima el balance fiscal del Sector Público No Financiero y sus subsectores, conforme la muestra de entidades definida por el Confis. El Banco de la República halla el resultado fiscal a partir de las variaciones netas de pasivos y activos. Las diferencias obtenidas entre ambas metodologías es lo que se define al inicio de este párrafo como discrepancia estadística.

Para el 4T2020, la discrepancia estadística en la estimación del resultado fiscal del SPNF fue de -\$7.978 mm, equivalente a -0,8% del PIB. Este resultado refleja una discrepancia para el GNC de -\$9.804 mm. A continuación, se describen las principales operaciones que elevaron la discrepancia estadística entre los resultados obtenidos para el GNC.

Tal como se indicó en el informe de cierre de 2019 y el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 (Capítulo 6), a partir de ese año se reconocieron en la deuda del GNC cuatro tipos de pasivos (relacionados con sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales, el sistema de salud, el Fomag, y bonos pensionales) que se han venido acumulando en vigencias anteriores y que, por limitaciones metodológicas y de información, no habían sido incluidos hasta el momento de publicación del MFMP.

Dicha operación consistió en el reconocimiento de dichos pasivos como deuda pública de la Nación y su posterior amortización por medio de instrumentos de deuda de menor costo financiero. La estimación a la fecha del valor de los pasivos reconocidos por la Nación es \$24.556 mm, equivalentes a 2,3% del PIB de 2019. A partir del primer semestre de 2019 se incluyen en las cifras de deuda pública del GNC, el GG y el SPNF el saldo del reconocimiento de dichos pasivos, bajo la línea “CxP reconocimiento de pasivos - PGN 2019 y PND 2018-2022”. Durante 2019, se realizaron amortizaciones de dicho pasivo por \$6.775 mm. Durante 2020, se realizaron amortizaciones por \$2.432 mm, con lo cual el saldo de dicho pasivo corresponde a \$15.349 mm. Adicional a esto, se realizaron amortizaciones de pasivos no explícitos de vigencias previas por subsidios de energía y gas por \$2.426, y bonos pensionales por \$3.590 mm.

Como se mencionó, por distintas limitaciones metodológicas y de información no es posible asignar a vigencias específicas el mayor déficit que generó la acumulación de dichas cuentas por pagar de pasivos costosos. Sin embargo, para realizar las amortizaciones de dichos pasivos se requirieron fuentes de financiamiento adicionales en 2019 y en lo corrido de 2020, lo que implica un aumento adicional en los pasivos de la Nación. Esto genera una discrepancia estadística con el Banco de la República. Para el cierre fiscal de 2020 el monto total de dichas operaciones de amortización (que implicaron mayor financiamiento para la Nación) corresponden a \$8.448 mm. Al restarle ese valor a la discrepancia estadística, la misma se ubica en \$470 mm, equivalente a 0,05% del PIB, resultado consistente con los niveles históricos reportados.

Anexo 2: Reorganización de la sectorización institucional de la muestra de seguimiento fiscal

El Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) aprobó un cambio metodológico de la sectorización, que consistió en una reorganización de los sectores y la reclasificación de algunas entidades que hacen parte de la muestra del seguimiento fiscal en la sesión del 22 de diciembre de 2020. Estos cambios tienen el propósito de mejorar la consistencia en la presentación de las cifras y la comparabilidad internacional. A continuación, se resumen las principales modificaciones realizadas:

- a. Se elimina el Sector Público Consolidado (SPC), teniendo en cuenta que las cifras del Sector Público Financiero (SPF) y el Sector Público No Financiero (SPNF) tienen una base de registro distinta, por lo que su consolidación genera inconsistencias en las cifras, y, además, de acuerdo con el marco conceptual del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP), mantenerlos separados permite observar mejor las interacciones entre ambos sectores.
- b. Se elimina el Sector Descentralizado, considerando que no hace parte de los subsectores estandarizados a nivel internacional y genera distorsiones en las cifras al no poder separar las operaciones de unidades con funciones de gobierno que ofrecen bienes y servicios fuera del mercado y son financiadas principalmente con impuestos, de otras empresas que sí tienen fines comerciales y venden bienes y servicios en el mercado.
- c. Se reclasifican algunas entidades que se encontraban en el sector empresas nacionales al Gobierno Central - Resto del nivel central. Estos son: la muestra de establecimientos públicos (SENA, ICBF, ANI, INVIAS, FUTIC y ANH) y los Fondos (FEPC, Fondes y FNC). Lo anterior, considerando que son entidades que realizan funciones de gobierno.
- d. Se reclasifica el FAEP, que estaba clasificado como empresa nacional al sector Gobiernos regionales y locales – Resto del nivel regional y local. Lo anterior, considerando que el fondo realiza funciones de gobierno.
- e. Finalmente, el Sector Público No Modelado (SPNM), que se encontraba en el sector Empresas nacionales se incluye como un sector separado del gobierno y las empresas, dentro del SPNF. Lo anterior, considerando que este se refiere al balance que se computa como diferencia entre los flujos netos de financiamiento calculados por el Banco de la República y la muestra de seguimiento fiscal del MHCP, que contiene información tanto de empresas no financieras como de otras entidades de gobierno, por lo que no se le puede asignar a alguno de los dos sectores principales (GG y empresas no financieras).