El emprendimiento es de todos | Minhacienda

CIERRE FISCAL CUARTO TRIMESTRE 2020
GOBIERNO NACIONAL CENTRAL

3 de mayo de 2021 | Dirección General de Política Macroeconómica

Principales mensajes

- 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, dada 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 el PIB.

Cierre Fiscal 4T 2020

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 es consecuencia de un aumento de los gastos (4,3pp) y una reducción de los ingresos (1,0pp).

Tabla 1. Balance Fiscal del GNC

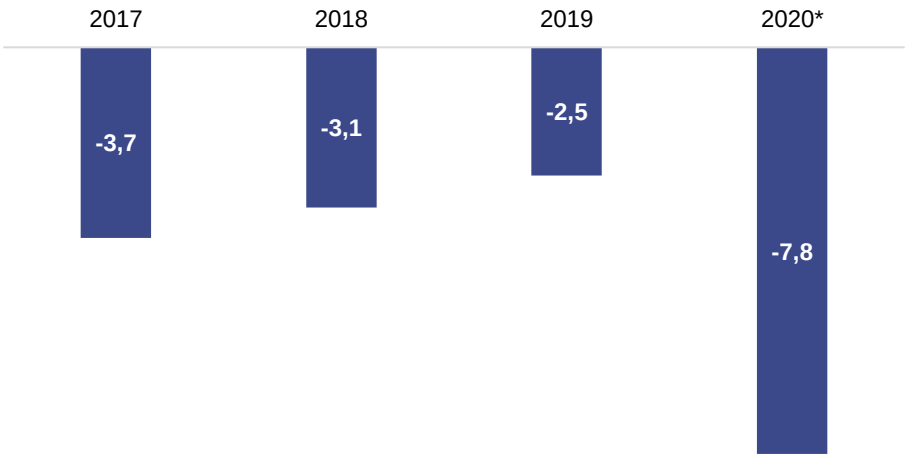
CONCEPTO	IV TRIM ($MM)		IV TRIM (%PIB)	
	2019	2020*	2019	2020*
Ingresos Totales	**171.861**	**152.568**	**16,2**	**15,2**
Tributarios	148.418	130.763	14,0	13,0
No Tributarios	1.477	1.658	0,1	0,2
Fondos Especiales	1.481	1.414	0,1	0,1
Recursos de Capital	20.485	18.733	1,9	1,9
Gastos Totales	**197.910**	**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

** Gasto de funcionamiento e inversión incluye pagos y deuda flotante. Incluye el gasto ejecutado a través del FOME.

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gráfico 1. Balance Fiscal Total del GNC 2017-2020



*Cifras preliminares

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

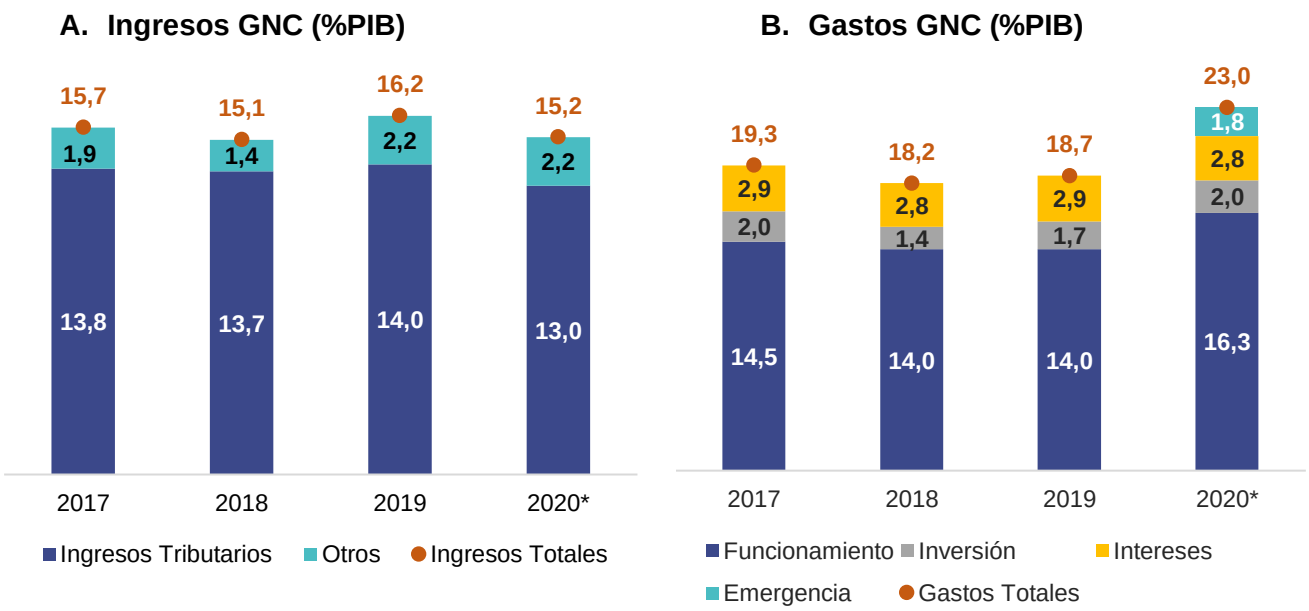
En la vigencia fiscal 2020, el GNC registró ingresos equivalentes a 15,2% del PIB. En términos nominales, este rubro experimentó una reducción del 11,2% respecto al 2019, debido principalmente a la disminución en los ingresos tributarios, y en menor medida debido a una contracción en los recursos de capital.

- El recaudo tributario neto experimentó una reducción nominal del 11,9% (0,9pp del PIB), como resultado del crecimiento en el recaudo mediante TIDIS y las devoluciones de efectivo

(0,6pp), seguido del menor recaudo bruto por IVA (0,2pp) y la disminución de los ingresos provenientes de impuestos externos (0,1pp).

- Los recursos de capital disminuyeron 0,1pp y se ubicaron en 1,9% del PIB. Se destaca la caída de 0,3pp de los rendimientos financieros, los cuales se compensan parcialmente por mayores excedentes financieros (0,1pp) y reintegros y otros recursos (0,1pp).

Gráfico 2. Ingresos y gastos del GNC (% del PIB)



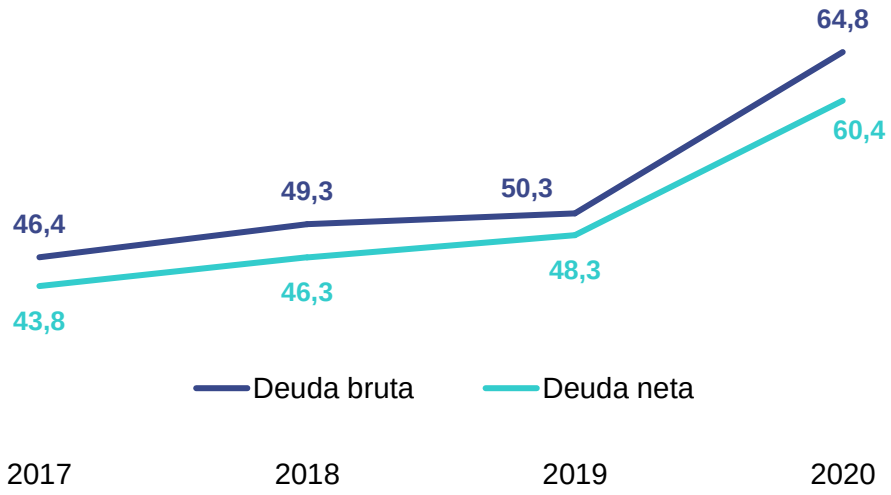
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Nota: *El gasto de emergencia incluye capitalización del Fondo Nacional de Garantías y el ejecutado a través de FOME.
**El gasto de funcionamiento e inversión incluye pagos y deuda flotante

Por otra parte, el gasto del GNC en 2020 fue de 23,0% del PIB, creciendo 4,3pp frente al año anterior, evidenciando una variación de 16,4%.

- La mayor parte del crecimiento en el gasto total se explica por el incremento de 4,1pp del PIB en el funcionamiento. Específicamente, dicho crecimiento se debe al incremento de 3,9pp del PIB en las transferencias corrientes, FOME y capitalización FNG, como consecuencia de la respuesta de política fiscal implementada por el Gobierno nacional para hacer frente a los impactos socioeconómicos derivados de la pandemia de Covid-19, y los efectos indirectos de esta sobre las finanzas públicas.
- 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 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. Esta 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 a través de la reducción del encaje, así como la utilización de recursos excedentarios de las administraciones territoriales.

Gráfico 3. Deuda del GNC (% del PIB)



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ingresos

Durante el 2020, los ingresos totales del GNC se ubicaron en 15,2% del PIB, disminuyendo así 1,0pp del PIB con respecto al año anterior (16,2% del PIB) (Tabla 2). De esta forma, los ingresos presentaron una contracción nominal de 11,2% anual, la cual responde principalmente a la reducción en los ingresos tributarios y en menor medida a los recursos de capital.

Los ingresos tributarios en 2020 se ubicaron en 13,0% del PIB, registrando una caída nominal de 11,9% y 0,9pp del PIB respecto a 2019. Este resultado se explica por el aumento en el recaudo con TIDIS y devoluciones en efectivo (0,6pp del PIB) y el menor recaudo bruto de los impuestos administrados por la DIAN (0,3pp del PIB). El primero de estos elementos fue resultado de la menor disponibilidad de caja de las empresas y de las medidas de devolución abreviada que implementó la DIAN para hacer frente a esta situación. Por otro lado, dentro de la reducción de 0,3pp del PIB del recaudo bruto se destaca la contracción de 0,2pp en los ingresos por IVA y de 0,1pp en impuestos externos. El primero de los casos, en línea con el deterioro de la actividad económica, con especial notoriedad en el consumo, y de las medidas de alivio que el Gobierno expidió para hacer frente a la situación económica. El menor recaudo de impuestos

externos es consecuencia principalmente de la contracción observada en las importaciones, en línea con la caída experimentada en la demanda interna.

Por otro lado, los recursos de capital experimentaron una contracción de 0,1pp del PIB, y de 8,6% en términos nominales, mientras que los ingresos no tributarios y los fondos especiales tuvieron un comportamiento estable como porcentaje del PIB. La disminución observada en los ingresos de capital se deriva de una contracción en los rendimientos financieros y en los dividendos obtenidos de Ecopetrol, la cual se compensa parcialmente por el crecimiento observado en las utilidades del Banco de la República, el resto de los excedentes financieros y los otros recursos de capital.

Dentro de los factores que contribuyeron a la contracción de los recursos de capital, los dividendos de Ecopetrol se contrajeron en 43% y los rendimientos financieros en 75%. La disminución en los excedentes obtenidos de Ecopetrol se deriva del menor *pay-out* de 2020 frente a 2019, junto con el hecho de que el 2019 se giró un dividendo extraordinario, producto de la liberación de la reserva ocasional. En el caso de los rendimientos financieros, la contracción se explica por la disminución en las tasas de interés que afecta negativamente el portafolio administrado por el Tesoro Nacional, junto con un mayor pago de rendimientos a fondos administrados.

Por otro lado, las utilidades del Banco de la República aumentaron en 0,5pp del PIB, mientras que el resto de los excedentes financieros y los otros recursos de capital aumentaron cada uno en 0,1pp. El incremento en las utilidades del Banco de la República se explica por la buena dinámica del rendimiento de las reservas internacionales durante 2019, debido al comportamiento de las tasas de interés a nivel internacional. En el resto de los excedentes financieros, se destaca el crecimiento en los excedentes obtenidos de los establecimientos públicos y de las empresas del sector eléctrico. Finalmente, el crecimiento observado en los reintegros y otros recursos de capital se explica por la descapitalización del FONDES, usada para financiar la capitalización del Fondo Nacional de Garantías (FNG).

Tabla 2. Ingresos del GNC

CONCEPTO	IV TRIM ($MM)		IV TRIM (%PIB)	
	2019	2020*	2019	2020*
Ingresos Totales	**171.861**	**152.568**	**16,2**	**15,2**
Ingresos Corrientes	**149.895**	**132.421**	**14,1**	**13,2**
Ingresos Tributarios	148.418	130.763	14,0	13,0
Ingresos no Tributarios	1.477	1.658	0,1	0,2
Fondos Especiales	**1.481**	**1.414**	**0,1**	**0,1**
Ingresos de Capital	**20.485**	**18.733**	**1,9**	**1,9**
Rendimientos financieros	4.094	1.030	0,4	0,1
Excedentes Financieros	14.958	15.627	1,4	1,6
Banco de la República	1.869	6.986	0,2	0,7
ECOPETROL	11.425	6.549	1,1	0,7
Resto	1.664	2.092	0,2	0,2
Otros ingresos de capital	1.433	2.076	0,1	0,2

*Cifras preliminares
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Tabla 3. Ingresos Tributarios del GNC

CONCEPTO	($ MM)		(% del PIB)		Crec % (2019-2020)
	2019	2020	2019	2020	
Ingresos Tributarios	**148.418**	**130.763**	**14,0**	**13,2**	**-11,9**
Recaudo Neto DIAN	**147.884**	**130.517**	**13,9**	**13,0**	**-11,7**
Recaudo bruto DIAN	**157.970**	**146.215**	**14,9**	**14,6**	**-7,4**
Internos	**131.660**	**122.448**	**12,4**	**12,2**	**-7,0**
Renta	18.887	18.309	1,8	1,8	-3,1
IVA Interno	37.056	32.591	3,5	3,3	-12,0
Retención en la fuente*	60.256	58.436	5,7	5,8	-3,0
GMF	8.690	8.109	0,8	0,8	-6,7
Consumo	2.420	1.469	0,2	0,1	-39,3
Riqueza/Patrimonio**	928	962	0,1	0,1	3,7
Gasolina	1.623	1.323	0,2	0,1	-18,5
Venta de inmuebles	137	5	0,0	0,0	-96,3
Impuesto al carbono	451	295	0,0	0,0	-34,6
Normalización	1.139	628	0,1	0,1	-44,9
Impuesto SIMPLE	73	321	0,0	0,0	340,1
Externos	**26.311**	**23.767**	**2,5**	**2,4**	**-9,7**
Papeles y devoluciones en efectivo	**10.086**	**15.698**	**1,0**	**1,6**	**55,6**
Otros	**534**	**246**	**0,1**	**0,0**	**-54,0**

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gastos

Los gastos del GNC evidenciaron en 2020 un aumento de 4,3pp del PIB, lo cual se explica ampliamente por el incremento en el gasto por transferencias y, en menor medida, por el crecimiento en los servicios de personal y la inversión. En particular, el gasto en transferencias aumentó 27,4% en términos nominales, explicado principalmente por las transferencias con destino al Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), las cuales ascendieron a 1,7% del PIB, así como el incremento en las transferencias en pensiones que crecieron 1,0pp del PIB. Por otro lado, el gasto en intereses tuvo una contribución negativa al incremento en el gasto, al presentar una disminución nominal de 8,0%, equivalente a 0,1pp del PIB.

Es importante mencionar que la respuesta de gasto que el Gobierno articuló en respuesta a la pandemia del Covid-19 se canalizó principalmente a través del FOME. En ese sentido, se destacan transferencias del orden de 0,5% del PIB para la atención de la emergencia sanitaria, 0,8% del PIB de ayuda social para la población en condición de vulnerabilidad y 0,5% del PIB para proteger el empleo y asegurar la reactivación económica. Dentro de estos rubros, se destaca la implementación del programa Ingreso Solidario el cual, desde su implementación, ejecutó recursos por el orden de $4.335mm en 2020, para la atención de cerca de 3 millones de familias y la realización de una transferencia mensual de $160.000. Asimismo, el Gobierno diseñó

un importante esquema de subsidios dirigidos a la protección del empleo formal (PAEF), con el cual se cubrió el equivalente al 40% de un (1) SMMLV.

Igualmente se resalta que otros rubros del gasto de funcionamiento también experimentaron notables incrementos, como consecuencia de los efectos indirectos de la pandemia. Como se mencionó previamente, las transferencias a pensiones aumentaron 1,0pp entre 2019 y 2020, resultado de las menores contribuciones al sistema debido al deterioro del mercado laboral y las medidas de alivio que el Gobierno implementó respecto a la reducción del aporte pensional de empleados, empleadores e independientes[1], así como por el menor número de traslados entre regímenes debido a las medidas de aislamiento social implementadas.

Ahora bien, este incremento en los gastos totales fue compensado parcialmente por una reducción de 0,1pp del PIB en el gasto por intereses. Puntualmente, esta disminución se explica por la reducción de 0,2pp en la indexación de TES B (UVR) debido a la baja inflación de 2020 respecto a la de 2019 (1,61% en 2020, frente a 3,80% en 2019). A su vez, el pago de intereses de deuda interna registró una reducción nominal de -5,5% y se mantuvo relativamente estable como porcentaje del PIB. Lo anterior se deriva de las mayores primas generadas en la colocación de títulos de deuda, debido a la reducción experimentada en las tasas de interés a lo largo del año en el mercado de deuda pública. Sin embargo, dicha disminución se compensó parcialmente por el incremento de 0,1pp en el pago de intereses de deuda externa como resultado de la depreciación del peso colombiano frente al dólar a lo largo de 2020.

Tabla 4. Gastos del GNC vigencias fiscales 2019-2020

CONCEPTO	IV TRIM ($MM)		IV TRIM (%PIB)		Dif (% PIB)
	2019	2020*	2019	2020*	
Gastos Totales	**197.910**	**230.332**	**18,7**	**23,0**	**4,3**
Gastos Corrientes	**179.572**	**210.032**	**16,9**	**20,9**	**4,0**
Intereses	**30.800**	**28.337**	**2,9**	**2,8**	**-0,1**
Intereses deuda externa	7.607	8.376	0,7	0,8	0,1
Intereses deuda interna	19.288	18.222	1,8	1,8	0,0
Indexación TES B (UVR)	3.906	1.739	0,4	0,2	-0,2
Funcionamiento**	**148.772**	**181.696**	**14,0**	**18,1**	**4,1**
Servicios Personales	23.254	24.235	2,2	2,4	0,2
Transferencias	118.013	150.339	11,1	15,0	3,9
SGP	41.066	43.432	3,9	4,3	0,5
Pensiones	33.777	41.639	3,2	4,2	1,0
Aseguramiento en salud	15.242	16.025	1,4	1,6	0,2
ICBF y SENA	6.522	6.955	0,6	0,7	0,1
FOME	0	16.721	0,0	1,7	1,7
Otras transferencias	21.406	25.567	2,0	2,6	0,5
Gastos Generales	7.505	7.122	0,7	0,7	0,0
Inversión**	**18.511**	**20.393**	**1,7**	**2,0**	**0,3**
Préstamo Neto	**-174**	**-94**	**0,0**	**0,0**	**0,0**

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

* Cifras preliminares

** Gasto de funcionamiento e inversión incluye pagos y deuda flotante

[1] La Corte Constitucional declaró inexequible el Decreto Legislativo 558 de 2020, con el que se redujeron los aportes pensionales de 16% a 3% por dos meses.

Financiamiento

El total de necesidades de financiamiento del GNC durante el 2020 alcanzó un valor de $137.110mm (13,7% del PIB). Estas se atendieron con desembolsos de deuda interna por $57.089 (5,7% del PIB), externa por $59.087mm (5,9% del PIB), otros recursos por $129mm (0,0% del PIB) y una disponibilidad de caja inicial de $20.804mm (2,1% del PIB). Las necesidades de financiamiento de 2020 estuvieron compuestas por un déficit a financiar por $77.763mm (7,8% del PIB), amortizaciones por $11.323mm (1,1% del PIB), otras operaciones $15.362 (1,5% del PIB) y una disponibilidad final de caja de $32.661mm (3,3% del PIB). Ahora bien, dentro de estos usos se destaca el gasto de intereses internos por $19.960mm y de externos por $8.376mm. Por otro lado, dentro de las amortizaciones, se destacan las externas equivalentes a $6.376mm y las amortizaciones internas por $4.947mm.

Tabla 5. Fuentes y Usos del GNC 2020 ($MM)

FUENTES	US$ Cierre	Cierre 137.110	USOS	US$ Cierre	Cierre 137.110
Desembolsos		**116.176**	**Déficit a Financiar**		**77.763**
Externos	(US$ 16.540 mill.)	59.087	De los cuales:		
Internos		57.089	Intereses Internos		19.960
			Intereses Externos	(US$ 2.274 mill.)	8.376
Otros Recursos		**129**	**Amortizaciones**		**11.323**
			Externas	(US$ 1.787 mill.)	6.376
			Internas		4.947
			Otras operaciones (sentencias, operaciones de tesorería)		**15.362**
Disponibilidad Inicial		**20.804**	**Disponibilidad Final**		**32.661**

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dentro de las fuentes de financiamiento que tuvo la Nación en 2020, se destacan principalmente los desembolsos de crédito externo, que ascendieron a $59,1 billones. Estos desembolsos alcanzaron montos sustanciales, derivados de las colocaciones de bonos realizadas en los mercados internacionales, los recursos obtenidos por parte de entidades multilaterales, y las operaciones de deuda externa realizadas a través del FOME. En particular, las colocaciones de títulos de deuda en mercados internacionales gozaron del buen entorno para la toma de deuda y que se sintetiza en una reducción generalizada de las tasas de interés. Esto refleja el hecho de que estas operaciones han gozado de una buena recepción por parte de los inversionistas[2]. Adicionalmente, en relación con los recursos obtenidos de entidades multilaterales, se obtuvieron los fondos de la línea de crédito flexible del FMI, y cuyo acceso está limitado a países con sólidos fundamentales institucionales y macroeconómicos como los que

[2] Por ejemplo, Colombia logró emitir exitosamente en los mercados internacionales $2.500mm de dólares en junio de 2020. Comparativamente, esta emisión contó con una sobredemanda de 5,3 veces, que es ligeramente inferior al 5,7 veces de Chile que logró en mayo y cuya calificación crediticia era de A en ese momento. Asimismo, se logró colocar esta deuda a una tasa competitiva de 3,125% y 4,125% para los plazos de 10 y 30 años respectivamente. México, por su parte, en abril emitió a plazos similares en el mercado internacional a tasas de 4,75% y 5,00%, respectivamente.

históricamente ha mostrado Colombia. Estos recursos contribuyeron a cubrir las necesidades financieras de la vigencia 2020 y prefinancian las de 2021.

Adicionalmente, se destacan las fuentes de financiamiento obtenidas por medio del FOME (1,8% del PIB). En particular, estos recursos se obtuvieron por medio de los préstamos realizados con el FAE, el Fonpet, el Fondo de Riesgos Laborales y entidades multilaterales, así como por la emisión de los Títulos de Solidaridad (TDS), los cuales se contrarrestaron con la variación observada en su caja y portafolio (Tabla 6). En cuanto al desembolso de multilaterales por US$2.409 millones, este se refiere al logrado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y que se enmarca en la Línea de Crédito Flexible que el país tiene con esa entidad.

Tabla 6. Fuentes y usos de financiamiento del GNC provenientes del FOME en 2020

Fuentes ($MM)		Usos ($MM)	
TDS	9.742	Acumulación de activos financieros	13.269
Fonpet	1.200		
FRL	276	Financiación del déficit fiscal del GNC	17.867
FAE	11.564		
Multilaterales	8.355		
Total	**31.136**	**Total**	**31.136**

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Deuda pública

Al cierre de 2020 la deuda bruta del GNC se ubicó en 64,8% del PIB, aumentando 14,5pp del PIB frente al 2019 (50,3% del PIB). Este incremento de la deuda se explica por un incremento tanto en la deuda interna (7,6pp) como en la externa (6,9pp).

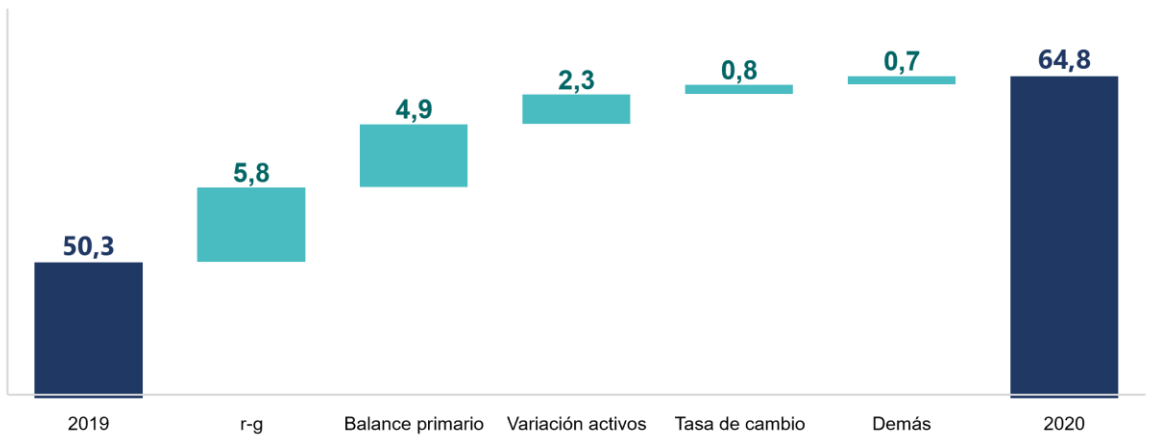
De este modo, el crecimiento del endeudamiento está alineado con los mayores desembolsos realizados para cubrir las necesidades de financiamiento generadas por la pandemia, y por la depreciación del peso. El aumento en la deuda interna se explica principalmente por los mayores desembolsos de recursos realizados para cubrir las necesidades de financiamiento de la Nación, a través de subastas y colocaciones en el mercado local de capitales. Por su parte, la acumulación de deuda externa durante la vigencia se explica, en su mayor parte, por la depreciación del peso durante este periodo (4,3% entre las tasas de cambio de cierre de 2019 y 2020). Asimismo, este incremento en el endeudamiento externo también estuvo impulsado por la emisión convencional de nueva deuda, y el préstamo de la Nación con el FAE (por US$2.945m).

Tabla 7. Deuda pública del GNC (% del PIB)

CONCEPTO	% PIB	
	2019	2020
Deuda Bruta	**50,3**	**64,8**
Interna	34,3	41,9
Externa	16,0	22,9
Deuda Financiera	**45,5**	**59,1**
Interna	29,5	36,1
Externa	16,0	22,9
Pagarés	**1,7**	**2,7**
Cuentas por pagar	**3,1**	**3,0**
Cuenta Única Nacional	1,4	1,4
CxP Presupuestales	0,0	0,0
CxP reconocimiento pasivos	1,7	1,6
Activos	**2,0**	**4,4**
Internos	1,3	2,9
Externos	0,6	1,4
Deuda neta	**48,3**	**60,5**
Interna	33,0	39,0
Externa	15,3	21,5

Ahora bien, en el ejercicio de descomposición de las variaciones de la deuda bruta entre el cierre de 2019 y de 2020, se encuentra que el diferencial entre la tasa de interés y la de crecimiento económico (r-g) es el componente que más contribuye en la explicación del aumento de la deuda (5,8pp). Lo anterior, en línea con el deterioro de la actividad económica por cuenta de los efectos sobre la actividad productiva que tuvo la pandemia de COVID-19. Por su parte, la ampliación del déficit primario hasta ubicarse en 4,6pp, la acumulación de activos financieros líquidos (2,3pp) y la devaluación de la moneda local (0,8pp), contribuyeron también en este crecimiento.

Gráfico 4. Descomposición de los efectos que impactan la deuda bruta (% del PIB).



Elaboración: DGPM-MHCP

En el 2020 la deuda neta alcanzó el 60,5% del PIB, aumentando 12,1pp frente al 2019 (48,3%). El menor aumento de la deuda neta respecto la deuda bruta entre 2019 y 2020, se explica gracias al importante crecimiento que han evidenciado los activos financieros líquidos de la Nación, principalmente el saldo de recursos del FOME aún sin ejecutar y el prefinanciamiento realizado para el 2021.