Cierre Fiscal Primer Trimestre 2020¹ Sector Público Consolidado

- En 1T2020 el **Sector Público Consolidado** presentó un **resultado superavitario**. Resaltan los mejores resultados del **Gobierno Nacional Central (GNC)** y del **Banco de la República**, en contraste con el déficit para este periodo de la **seguridad social**. Los efectos generados por la pandemia y las medidas de aislamiento del Gobierno sobre el recaudo tributario y los gastos comenzaron a hacerse visibles desde marzo.
- El balance fiscal del **Gobierno General** también presentó un **balance superavitario** e igual al del año anterior (0,4% del PIB). Además de la reducción en el **déficit del GNC de 0,3pp del PIB**, se observó una ligera mejora en el **balance de regionales y locales** que alcanzó un importante **superávit de 0,8% del PIB**. La seguridad social por su parte presentó un atípico comportamiento deficitario relacionado principalmente con las condiciones adversas de los mercados financieros a finales de marzo.
- El **GNC** presentó para el 1T2020 un **importante superávit primario** de 0,3% del PIB. Pese a esto, los efectos macroeconómicos de la pandemia por COVID-19 y las tensiones geopolíticas globales en marzo relacionadas con el mercado internacional del crudo tuvieron importantes efectos en la valoración de la deuda a final de dicho mes.

Tabla 1: Balance Fiscal del SPC

BALANCES POR PERIODO	I TRIM (\$ MM)		I TRIM (% PIB)	
	2019	2020*	2019	2020*
Sector Público No Financiero	3.726	4.004	0,4	0,4
Gobierno Nacional Central	-6.292	-2.500	-0,6	-0,2
Sector Descentralizado	10.018	6.504	0,9	0,6
Seguridad Social	2.369	-1.445	0,2	-0,1
Empresas del nivel nacional	518	-124	0,0	0,0
Empresas del nivel local	-388	67	0,0	0,0
Regionales y Locales	7.519	8.007	0,7	0,8
Del cual SGR	953	1.482	0,1	0,1
Balance del Banrep	1.965	5.186	0,2	0,5
Balance de Fogafín	543	563	0,1	0,1
Discrepancia Estadística	-1.545	-70	-0,1	0,0
Sector Público Consolidado	4.689	9.682	0,4	1,0
Sector Público Consolidado neto**	2.820	2.695	0,3	0,3

* Cifras preliminares. ** Descuenta \$1.869 y \$6.987 mm del balance del SPC por transferencias de utilidades del BanRep giradas al GNC y registradas como ingreso fiscal durante 1T2019 y 1T2020, respectivamente. Fuente: DGPM - MHCP, y Banco de la República.

¹ Todas las cifras presentadas en este documento son preliminares. Es importante considerar en el análisis como porcentaje del PIB que, para el 1T2020 se utiliza el PIB proyectado para el año completo y, producto de la emergencia actual, su pronóstico es de un menor valor que el de 2019 en términos reales y nominales. Adicionalmente, las cifras de deuda de este documento se calculan como proporción del PIB acumulado durante los últimos 12 meses.

El resultado del SPC es producto principalmente de:

- **Mejoramiento del balance del GNC** como resultado de un aumento nominal en sus ingresos totales de 18,5% y de sus gastos totales de 8,0%.
- **Una reducción del superávit fiscal del sector descentralizado de 0,3pp del PIB**, principalmente por las condiciones adversas del mercado que repercutieron en la valoración de los fondos de seguridad social.
- **Mejor resultado del Banco de la República en 0,3pp del PIB**, dados los mayores rendimientos de las reservas internacionales por valorización del portafolio.

Gráfico 1: Balance Fiscal del SPC, por Subsector (% del PIB)

Fuente: DGPM - MHCP

A. Sector Público No Financiero (SPNF)

El balance fiscal del SPNF presentó un balance superavitario de 0,4% del PIB, igual al del 1T2019. Esto fue resultado de la mencionada mejora del GNC, del déficit de seguridad social, y del comportamiento estable de regionales y locales.

Tabla 2: Balance Fiscal del SPNF

SECTORES	I TRIM (\$ MM)		I TRIM (% PIB)	
	2019	2020*	2019	2020*
Seguridad Social	2.369	-1.445	0,2	-0,1
Empresas del nivel nacional	519	-124	0,0	0,0
FAEP	-210	-1	0,0	0,0
Sector Eléctrico	28	147	0,0	0,0
Resto Nacional	700	-271	0,1	0,0
Del cual, FEPC	-521	44	0,0	0,0
Empresas del nivel local	-388	67	0,0	0,0
EPM	-347	-28	0,0	0,0
EMCALI	-165	40	0,0	0,0
Resto Local	124	55	0,0	0,0
Regionales y Locales	7.519	8.007	0,7	0,8
Del cual, SGR	953	1.482	0,1	0,1
Sector Descentralizado	10.019	6.504	0,9	0,6
Gobierno Nacional Central	-6.292	-2.500	-0,6	-0,2
Sector Público No Financiero	3.727	4.004	0,4	0,4
Balance primario del SPNF**	8.747	3.589	0,8	0,4

* Cifras preliminares. ** El balance primario descuenta \$1.879 mm y \$6.987 mm correspondientes a utilidades del Banco de la República transferidas al GNC y registradas por este como ingreso fiscal, según lo definido por la Ley 819 de 2003. Fuente: DGPM - MHCP, y Banco de la República

Con relación al balance primario del SPNF, este indicador fue superavitario e igual a 1,0% del PIB, sin descontar las utilidades del Banco de la República. Esto se debió fundamentalmente a un superávit primario del GNC y de regionales y locales de 0,3% y 0,8% del PIB, respectivamente.

Gráfico 2: Balance Primario del SPNF
(% del PIB) -sin descontar utilidades Banrep-

Gráfico 3: Deuda SPNF
(% del PIB)

Fuente: DGPM – MHCP y Banco de la República

La deuda² agregada³ presentó entre el cierre de 2019 y el 1T2020, un crecimiento de 6,5pp del PIB, luego de haber presentado un comportamiento estable durante el 2019. El 94% de dicho crecimiento lo explica el GNC, cuyo componente con mayor crecimiento correspondió a la deuda externa, la cual se vio fuertemente impactada por la depreciación de la tasa de cambio como consecuencia de las tensiones geopolíticas relacionadas con el mercado global de crudo en marzo y una alta volatilidad en los mercados financieros internacionales, como consecuencia de la incertidumbre de los efectos económicos de la pandemia actual a nivel global. Esto ocasionó una depreciación fin de periodo de 24% durante el trimestre en mención, del peso respecto al dólar.

La deuda consolidada del SPNF presentó un menor crecimiento que la agregada, producto de una estrategia de optimización de los activos públicos por parte del Tesoro Nacional. Al cierre de 2019, los pagarés del GNC con otras entidades públicas correspondieron a 1,7% del PIB. Al cierre de 1T2020, dichos pagarés fueron equivalentes a 2,7% del PIB, como consecuencia

² Las cifras de deuda presentadas en este informe corresponden a porcentajes del PIB acumulado de los últimos 12 meses.

³ 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.

de la utilización de fondos excedentarios públicos para el financiamiento del déficit de la Nación, no obstante, garantizando la disponibilidad de los recursos cuando dichos fondos lo requieran.

Finalmente, la deuda neta aumentó 3,0pp, crecimiento menor al de la deuda agregada y consolidada, evidenciando un aumento significativo de los activos líquidos del SPNF. Por un lado, los activos externos como proporción del PIB aumentaron como consecuencia de una mayor cantidad de activos líquidos por parte de la Tesorería Nacional, al tiempo que todos los activos en divisas sufrieron un efecto valorización por la depreciación del tipo de cambio (al igual que la deuda). De otro lado, el saldo de los depósitos del GNC en el Banco de la República aumentó \$12.085 mm entre diciembre de 2019 y marzo de 2020, mientras que los activos de las entidades territoriales en el sistema financiero (fundamentalmente cuentas de ahorro y corrientes, y CDT) aumentaron \$4.036 mm durante el mismo periodo.

a. Gobierno General (GG)

El GG, que se diferencia del SPNF principalmente porque excluye las empresas (establecimientos de mercado) de su cobertura, presentó un superávit de 0,4% del PIB, lo que significó un comportamiento estable frente a 1T2020.

Tabla 3: Balance Fiscal del GG

CONCEPTO	I TRIM (\$MM)		I TRIM (% PIB)	
	2019	2020*	2019	2020*
Gobierno Nacional Central	-6.292	-2.500	-0,6	-0,2
Regionales y locales	7.519	8.007	0,7	0,8
Seguridad Social	2.369	-1.445	0,2	-0,1
Otras entidades	781	31	0,1	0,0
Establecimientos públicos	1.174	696	0,1	0,1
ANH	-183	-664	0,0	-0,1
FAEP	-210	-1	0,0	0,0
Gobierno General	4.377	4.093	0,4	0,4
Balance primario del GG	10.476	10.293	1,0	1,0

* Cifras preliminares. Fuente: DGPM – MHCP

**Gráfico 4: Balance Fiscal del GG
(% del PIB)**

**Gráfico 5: Balance Primario del GG
(% del PIB)**

Fuente: DGPM - MHCP

Al igual que en el 1T2019, el sector de regionales y locales fue el que aportó un mayor resultado superavitario al balance del GG. En línea con que en 2020 se establecieron las nuevas administraciones locales, previo a la emergencia económica y sanitaria actual, se observó un aumento del superávit fiscal de ese sector.

En cuanto a la seguridad social, el atípico resultado se explica principalmente por la afectación del rendimiento y valorización de dos de sus principales fondos de acumulación de reservas para cubrir pasivos pensionales: el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet).

El superávit primario del GG, al igual que el del SPNF (sin descontar las utilidades del Banco de la República), se mantuvo **constante como proporción del PIB.** Al tiempo que se observó un comportamiento constante en el gasto por intereses del GG en 0,6% del PIB, se mantuvo, por medio de una recomposición de los balances, el mismo nivel de superávit total.

La deuda consolidada⁴ del GG observó un incremento en 1T2020 de 4,8pp del PIB, 1,3pp por debajo del incremento de la deuda agregada frente a 4T2019. Como se mencionó previamente, la fuerte depreciación observada para el fin de periodo del trimestre de reporte produjo un fuerte efecto valoración en la deuda externa (la cotización del dólar aumentó en \$788 pesos). Adicionalmente, el menor crecimiento económico observado desde marzo del 2020, como consecuencia de las medidas para frenar la propagación de la pandemia por COVID-19 también contribuyó a observar un mayor ratio de deuda / PIB. Todo esto a pesar de la generación de un importante superávit primario.

**Gráfico 6: Deuda GG
(% del PIB)**

Fuente: DGPM - MHCP

Por último, la deuda neta de activos del GG aumentó 2,6pp del PIB frente al trimestre anterior. Esto obedece a una importante acumulación de liquidez, bajo condiciones adversas de mercado que se observaron durante algunos meses y desde final de marzo. El saldo de activos externos aumentó 0,8pp (efecto valorización por tipo de cambio y aumento de tenencia de dólares del Tesoro Nacional) e internos 1,4pp del PIB (mayores depósitos del GNC en el Banco de la República, y mayores depósitos de las entidades territoriales en el sistema financiero).

i. Gobierno Nacional Central (GNC)

El balance fiscal del GNC acumulado a 1T2020 se ubicó en -0,2% del PIB. Este resultado representa un ajuste del balance de 0,3pp frente al mismo periodo de 2019, como consecuencia de un crecimiento importante de los ingresos en este periodo. En términos del PIB potencial, el déficit del GNC se ubicó 0,5pp del PIB por debajo del promedio observado en el mismo periodo de 2017 a 2019 (-0,7pp del PIB). Con corte al primer trimestre de 2020, los ingresos totales presentaron un crecimiento nominal anual de 18,5%, principalmente por el mayor dinamismo en el rubro de los ingresos de capital y el recaudo tributario. Los gastos totales en el primer trimestre del año evidenciaron un crecimiento anual de 8,0%, pasando de 4,4% del PIB en 2019 a 5,0% del PIB en 2020, como resultado de un incremento en el gasto de funcionamiento.

⁴ 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.

Tabla 4: Balance Fiscal del GNC

CONCEPTO	I TRIM (\$MM)		I TRIM (% PIB)		Crec (%)
	2019	2020*	2019	2020*	
Ingresos Totales	40.829	48.369	3,8	4,8	18,5
Tributarios	36.245	40.385	3,4	4,0	11,4
No Tributarios	293	365	0,0	0,0	24,7
Fondos Especiales	300	342	0,0	0,0	13,9
Recursos de Capital	3.990	7.278	0,4	0,7	82,4
Gastos Totales	47.120	50.870	4,4	5,0	8,0
Intereses	5.935	5.998	0,6	0,6	1,1
Funcionamiento**	34.948	38.628	3,3	3,8	10,5
Inversión**	6.370	6.260	0,6	0,6	-1,7
Préstamo Neto	-133	-17	0,0	0,0	-
Balance Total	-6.292	-2.500	-0,6	-0,2	-
Balance Primario	-357	3.498	0,0	0,3	-

* Cifras preliminares. ** Gasto de funcionamiento e inversión incluye pagos y deuda flotante. Fuente: DGPM - MHCP

En tanto, la deuda bruta como la deuda neta aumentaron como consecuencia del comportamiento de la deuda interna y externa. En particular, la deuda bruta se ubicó en 56,3% del PIB, evidenciando un incremento de 6,1pp frente al cierre de 2019. Por otra parte, la deuda neta aumentó 3,4pp del PIB en este mismo periodo de tiempo, pasando de 48,3% del PIB en 2019 a 51,7% del PIB en 2020. Este incremento es consecuencia del aumento de la deuda bruta, y del incremento de 2,7pp en los activos financieros líquidos de la Nación.

Gráfico 7. Deuda pública del GNC (% del PIB) *

* Indicador calculado con el PIB acumulado de los últimos 4 trimestres para cada periodo
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ii. Seguridad Social

El balance fiscal del sector de seguridad social presentó un déficit de 0,1% del PIB en 1T2020. Este resultado representa una caída de 0,3pp del PIB en comparación al mismo periodo de la vigencia anterior, explicado fundamentalmente por un balance deficitario de los fondos que hacen parte de la cobertura de este sector. Por un lado, las condiciones del mercado del primer trimestre afectaron negativamente el flujo de ingresos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), generando un balance deficitario. Por otra parte, un resultado deficitario del Fonpet, producto principalmente de los rendimientos negativos que afectaron la valoración de su portafolio⁵. También se presentó un incremento considerable en el monto de devoluciones solicitadas por las entidades territoriales a dicho fondo por concepto de solicitudes de excedentes para propósito general.

Tabla 5: Balance Fiscal de Seguridad Social

CONCEPTO	I TRIM (\$MM)		I TRIM (% PIB)	
	2019	2020*	2019	2020*
Ingresos Totales	27.037	25.621	2,5	2,5
Aportes del GNC y ET**	14.178	15.771	1,3	1,6
Funcionamiento	14.178	15.771	1,3	1,6
Ingresos Tributarios	10.917	10.146	1,0	1,0
Otros Ingresos	1.942	-296	0,2	0,0
Rendimientos Financieros	1.811	-949	0,2	-0,1
Otros	131	653	0,0	0,1
Gastos Totales	24.668	27.067	2,3	2,7
Pagos Corrientes	24.667	27.065	2,3	2,7
Funcionamiento	24.667	27.065	2,3	2,7
Transferencias	24.588	26.952	2,3	2,7
Gastos Generales y Otros	78	113	0,0	0,0
Pagos de Capital	1	2	0,0	0,0
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	2.369	-1.445	0,2	-0,1

Gráfico 8: Ingresos y gastos de la seguridad social para 3T2016-2019 (% del PIB)

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

- Para el 1T2020 se presentó una caída de \$771 mm debido a los resultados negativos que presentó el FGPM. En línea con esto, se debe destacar que, desde los últimos días del mes de febrero, la incertidumbre en los mercados ocasionada por el brote de la pandemia de COVID-19 provocó una caída en las valoraciones del ahorro pensional, afectando el flujo de recursos del Fondo.

⁵ El portafolio de Fonpet presentó una variación negativa por cerca de 0,1%.

Gráfico 8.1. Evolución de valores de unidad por tipo de fondo

Fuente: DGPM – MHCP con base en Superintendencia Financiera.

- El 34% de las transferencias desde GNC son ejecutadas por la Adres principalmente para cobertura y cobros del sistema de salud. Por otra parte, alrededor del 20% se destina para el pago de obligaciones pensionales de FOPEP. El 17% de las mismas se utilizan por parte de Colpensiones para pagos de pensiones. A su vez, Fomag, Casur y Cremil reciben el 24% de las transferencias de la Nación para cumplir con sus obligaciones pensionales.

iii. Regionales y locales

El sector de regionales y locales presentó para el 1T2020 un balance de 0,8% del PIB. Las administraciones centrales de las entidades territoriales⁶ y el SGR, presentaron ambos superávits fiscales de 0,6% y 0,1% del PIB, respectivamente.

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

Tabla 6: Balance Fiscal de regionales y locales

CONCEPTO	I TRIM (\$MM)		I TRIM (% PIB)		Crec. % 2018*/2019
	2019	2020*	2019	2020*	
Ingresos totales	18.411	19.635	1,7	1,9	6,6
Ingresos corrientes	17.285	18.139	1,6	1,8	4,9
Tributarios	7.576	7.502	0,7	0,7	-1,0
No tributarios	7.596	8.417	0,7	0,8	10,8
De los cuales, Transferencias	6.723	7.803	0,6	0,8	16,1
Regalías	2.113	2.219	0,2	0,2	5,0
Recursos de capital	1.127	1.496	0,1	0,1	32,8
Gastos totales	10.893	11.628	1,0	1,1	6,8
Gastos corrientes	2.435	2.293	0,2	0,2	-5,8
Funcionamiento	2.270	2.092	0,2	0,2	-7,9
Intereses y comisiones	164	201	0,0	0,0	22,6
Gastos de capital**	8.458	9.335	0,8	0,9	10,4
Inversión**	2.929	1.810	0,3	0,2	-38,2
Operativos en inversión socia	5.529	7.525	0,5	0,7	36,1
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	7.519	8.007	0,7	0,8	6,5

*Cifras preliminares. Fuente: DGPM – MHCP, DGAF – MHCP, SPGR-MHCP, Gesproy-DNP.

Durante la última parte del 1T2020, se evidenciaron menores dinámicas en el recaudo de los siguientes impuestos: licores, cerveza y cigarrillos, así como vehículos y predial; esto llevó a un decrecimiento del 1%.

Paralelamente, los gastos de estas entidades aumentaron 6,8%, de los cuales, los gastos operativos en inversión social aumentaron 36%, seguido por un incremento en los intereses de 22,6%, contrapuestos con caídas en los gastos de funcionamiento e inversión. En cuanto al SGR, sus ingresos se incrementaron 32%, mientras que sus gastos observaron una aceleración en la inversión de tan solo 6%, lo cual permitió el superávit mencionado.

Gráfico 9: Balance Fiscal Regionales y Locales (% del PIB)

Gráfico 10: Balance Fiscal Admón. Centrales (% del PIB)

Gráfico 11: Balance Fiscal SGR (% del PIB)

Incluye pago de reservas presupuestales y gastos operativos en inversión social. Fuente: DGPM – MHCP.

b. Empresas del sector público

i. Empresas del nivel nacional

El sector de empresas nacionales presentó un balance fiscal neutro como porcentaje del PIB. Dentro de los subsectores más importantes, los establecimientos públicos presentan un comportamiento superavitario, al igual que el Fondo de Estabilización de Precios Combustibles (FEPC), el cual mejoró su balance en \$565 mm frente al mismo periodo del año pasado. La ANH por su parte amplió su déficit para el presente periodo como consecuencia principalmente del giro de excedentes financieros a la Nación por \$774 mm.

Tabla 7: Balance Fiscal del sector Empresas del nivel nacional

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2019	2020*	2019	2020*
Empresas del nivel nacional	518	-124	0,0	0,0
FAEP	-210	-1	0,0	0,0
Eléctrico	28	147	0,0	0,0
Resto nacional	700	-271	0,1	0,0
Estabecimientos Públicos	1.174	696	0,1	0,1
ANH	-183	-664	0,0	-0,1
FEPC	-521	44	0,0	0,0
FNC	100	231	0,0	0,0
SPNM	130	-578	0,0	-0,1

*Cifras preliminares. Fuente: DGPM – MHCP, DGAF – MHCP, SPGR-MHCP, Gesproy-DNP.

En relación con el FEPC, durante 1T2020 este fondo presentó un balance positivo de \$44 mm. Esto se explicó por la caída de los precios internacionales del petróleo observados principalmente en marzo, ajuste a la baja que en igual medida afectó los precios internacionales del ACPM y gasolina. Así, en el mes de marzo el precio internacional de la gasolina se ubicó en \$2.741 por galón, mientras en los meses de enero y febrero en promedio en \$4.791 por galón, lo cual refleja una caída del 42%, en el caso del ACPM la caída fue del 23%.

Gráfico 12: Ingreso al productor y del precio internacional de referencia

Fuente: Cálculos propios DGPM a partir de Ministerio de Minas y Energía.

ii. Empresas del nivel local

E El balance del sector de empresas locales pasó de un leve déficit en 1T2019 a un pequeño superávit en 1T2020, manteniéndose sin cambios como porcentaje del PIB (0,0%). El balance se ubicó en \$67 mm, superior en \$429 mm al mismo periodo del 2019. El resultado se explica principalmente por una disminución en el déficit de EPM, que presentó mayores ingresos por explotación⁷ y al mismo tiempo, una disminución en los pagos por intereses de deuda externa y por transferencias programadas de excedentes financieros durante el periodo.

Gráfico 13: Empresas del nivel local (mm)

Fuente: DGPM – MHCP.

⁷ En acueducto y saneamiento básico se presentaron mayores consumos por un incremento por senda tarifaria aplicado en febrero y por la incorporación de clientes de EPRIIO (Municipio de Rionegro)

B. Sector Público Financiero (SPF)

El balance fiscal del SPF presentó un aumento significativo de 0,3pp del PIB en 1T2020 en respecto al mismo periodo de 2019. El incremento es principalmente producto del balance del Banco de la República de \$5.186 mm (0,5% del PIB), el cual presentó mayores ingresos por rendimientos de las reservas internacionales. Esto es explicado en su mayoría por la reducción de 150pb en las tasas de interés de la FED (al rango de 0 a 0,25%) en el mes de marzo, en respuesta a la emergencia sanitaria mundial, y en particular en Estados Unidos, produciendo un incremento significativo en la valorización del portafolio, el cual se encuentra invertido en su mayoría en bonos del tesoro de ese país.

Tabla 8: Balance Fiscal del SPF

CONCEPTO	I TRIM (\$MM)		I TRIM (% PIB)	
	2019	2020*	2019	2020*
Banco de la República	1.965	5.186	0,2	0,5
Fogafín	543	563	0,1	0,1
DÉFICIT O SUPERÁVIT EFECTIVO	2.508	5.748	0,2	0,6

*Información preliminar. Fuente: DGPM – MHCP con base en Fogafín y Banco de la República.