CIERRE FISCAL PRIMER TRIMESTRE 2021
SPNF - SPF

El emprendimiento es de todos | Minhacienda

13 de agosto de 2021 | Dirección General de Política Macroeconómica

- **Al cierre del primer trimestre (1T) de 2021 el Sector Público No Financiero (SPNF) registró un déficit de 0,9% del PIB[1], presentando un deterioro de 1,3pp frente al superávit observado en el mismo periodo de 2020 (0,4% del PIB).** Este resultado se explica principalmente por el aumento en el déficit del Gobierno Central (GC), el cual registró un déficit de 1,5% del PIB, mientras que el resto de sectores del SPNF contrarrestaron levemente el efecto negativo, al presentar en su conjunto un balance superavitario de 0,6% del PIB. Los efectos de la pandemia en la contracción de los ingresos y en las necesidades de mayor gasto continúan explicando los resultados registrados.

- **Consistente con lo anterior, el balance fiscal del Gobierno General (GG) terminó al cierre del 1T de 2021 en -0,9% del PIB, mientras que los sectores de las Empresas Públicas y el Sector Público No Modelado (SPNM), cerraron con un balance cercano al equilibrio fiscal (0,0% del PIB).** El menor déficit del GG frente al observado en el GNC estuvo asociado principalmente al superávit fiscal del subsector de Regionales y Locales, comportamiento que va en línea con la dinámica del gasto para un segundo año del ciclo político territorial.

- **La deuda consolidada del Sector Público No Financiero aumentó 4,6pp del PIB, pasando de 61,8% del PIB al cierre de 2020 a 66,4% del PIB en el 1T de 2021**. La deuda neta, que se obtiene al restarle los activos financieros en poder del mismo sector, alcanzó un nivel de 56,4% del PIB. De manera similar, la deuda consolidada del Gobierno General pasó de 58,4% a 62,9% del PIB entre el cierre de 2020 y el 1T de 2021 (incremento de 4,5pp del PIB durante el periodo).

- **El sector Público Financiero (SPF) finalizó el primer trimestre de la vigencia con un balance superavitario de 0,1% del PIB, deteriorando su resultado en 0,5pp frente al registrado en el mismo periodo de 2020.** Lo anterior, está explicado principalmente por la reducción significativa de los ingresos del Banco de la República por cuenta de menores rendimientos extraordinarios por valorización del portafolio de las reservas internacionales.

[1] Todas las cifras presentadas en este documento son preliminares. Es importante considerar en el análisis como porcentaje del PIB que, para el 1T de 2021 se utiliza el PIB para el año completo proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2021. Adicionalmente, las cifras de deuda de este documento se calculan como proporción del PIB acumulado durante los últimos 12 meses.

Gobierno Nacional Central (GNC)

- En el primer trimestre de 2021, el déficit fiscal del GNC se ubicó en 1,3% del PIB, alcanzando un déficit significativamente mayor al presentado en el mismo periodo del año anterior (-0,3% del PIB). Lo anterior, explicado ampliamente por la persistencia de los efectos negativos sobre los ingresos y gastos del GNC derivados de la pandemia de Covid-19.

- En este periodo los ingresos fiscales del GNC se ubicaron en 4,3% del PIB, reduciéndose 0,6pp frente a los registrados en el mismo periodo del año anterior (4,8% del PIB). Dicha contracción se explica principalmente por los menores ingresos tributarios percibidos por la Nación.

- La deuda neta del GNC al cierre del primer trimestre se ubicó en 65,6% del PIB, lo que representa un incremento de 5,2pp frente al cierre de 2020 y de 14,1pp frente al dato del primer trimestre de 2020.

El balance fiscal del GNC acumulado hasta marzo se ubicó en -1,3% del PIB. Lo anterior, implica un deterioro del balance de 1,0pp frente al dato observado el año anterior (-0,3% del PIB) y se explica, principalmente, por los efectos derivados de la pandemia del Covid-19 sobre el ingreso y el gasto. En efecto, la reducción en el recaudo tributario, así como la expansión del gasto corriente para la atención de la emergencia, son consecuencia tanto de la ralentización del aparato productivo nacional, como de las medidas gubernamentales de aislamiento y confinamiento que, aunque necesarias para fortalecer la capacidad de respuesta del sistema de salud del país, demandaron una enorme movilización de recursos fiscales y desequilibraron las finanzas públicas. Asimismo, se debe considerar la implementación de gastos y programas destinados a contener parte de los efectos negativos que trajo consigo el deterioro de la actividad productiva sobre el tejido socioeconómico. Entre estos, se destacan los exitosos programas de Ingreso Solidario y PAEF.

En esta línea, el déficit primario del GNC en el primer trimestre del año se ubicó en 0,7% del PIB, lo cual representa un deterioro de 1,0pp frente al superávit de 0,3% del PIB registrado en el mismo periodo del año 2020. Ahora, lo anterior implica que el gasto de intereses se ubicó en 0,6% del PIB, misma cifra registrada en el primer trimestre de 2020.

En los primeros tres meses de 2021, los ingresos totales se contrajeron 2,1% en términos nominales frente al año anterior. Lo anterior, explicado principalmente por el menor recaudo tributario.

- Frente al mismo periodo de 2020, los ingresos tributarios se redujeron 3,2%. Esto ampliamente explicado por la persistencia de efectos relacionados con la desaceleración de la actividad económica en 2020 y el deterioro de las condiciones socioeconómicas en el país.
- Por su parte, los recursos de capital presentaron un leve incremento de 1,7% en términos nominales, pero se redujeron 0,1pp como porcentaje del PIB. Lo anterior, incluye la caída en las utilidades que el Banco de la República le giró a la Nación. Los demás rubros mantuvieron

cierta estabilidad entre ambos periodos y no generan presiones significativas sobre el balance.

Tabla 1. Balance Fiscal del GNC

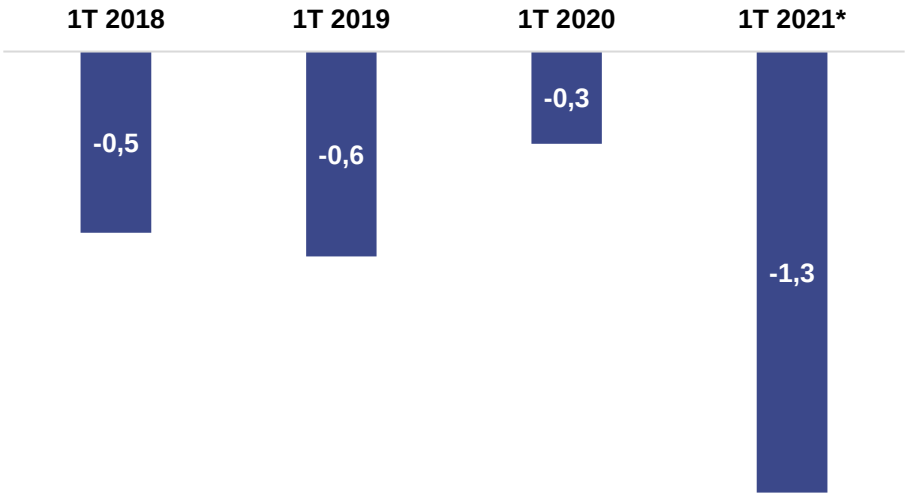
CONCEPTO	I TRIM ($MM)		I TRIM (%PIB)	
	2020	2021*	2020	2021*
Ingresos Totales	**48.618**	**47.616**	**4,8**	**4,3**
Tributarios	40.380	39.072	4,0	3,5
No Tributarios	365	550	0,0	0,0
Fondos Especiales	342	339	0,0	0,0
Recursos de Capital	7.531	7.655	0,8	0,7
Gastos Totales	**51.298**	**61.786**	**5,1**	**5,6**
Intereses	5.999	6.521	0,6	0,6
Funcionamiento **	38.794	50.083	3,9	4,5
Inversión**	6.523	5.176	0,7	0,5
Préstamo Neto	-18	5	0,0	0,0
Balance Total	**-2.681**	**-14.169**	**-0,3**	**-1,3**
Balance Primario	**3.318**	**-7.648**	**0,3**	**-0,7**

* 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 1T 2018-2021 (% PIB)



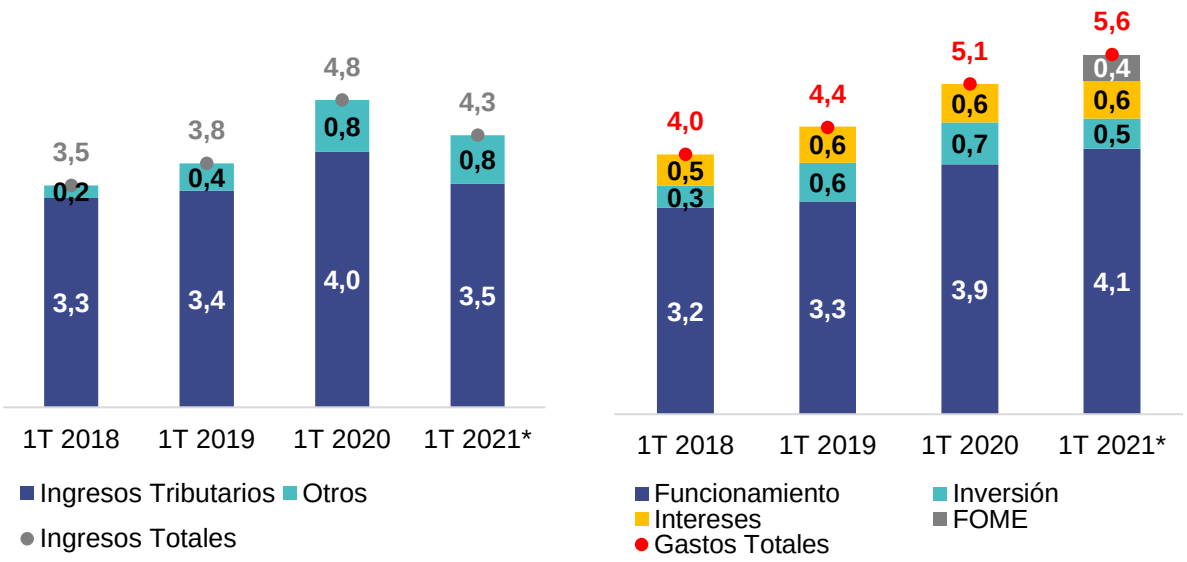
*Cifras preliminares

Fuente: DGPM - MHCP

Por otra parte, para el primer trimestre del año los gastos totales del GNC crecieron 20,4% frente al mismo periodo de la vigencia fiscal anterior. Este incremento en el gasto se explica, principalmente, por los mayores recursos dispuestos por el Gobierno nacional para atender la emergencia por el Covid-19.

- Durante este periodo, el gasto en funcionamiento experimentó un crecimiento nominal de 29,1%, como resultado del aumento en el rubro de transferencias (variación anual de 35,2%). De este, los componentes de FOME y otras transferencias explicaron más de la mitad del crecimiento experimentado, con incrementos de 0,4pp y 0,3pp del PIB, respectivamente.
- Durante este periodo el gasto en intereses se mantuvo estable en 0,6% del PIB, explicado principalmente por la estrategia de gestión del gasto financiero que adelantó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de manera tal que, a pesar del incremento nominal de la deuda, se pudo garantizar un gasto similar entre vigencias.
- Frente al mismo periodo de 2020, la inversión se contrajo ligeramente como porcentaje del PIB (-0,2pp).

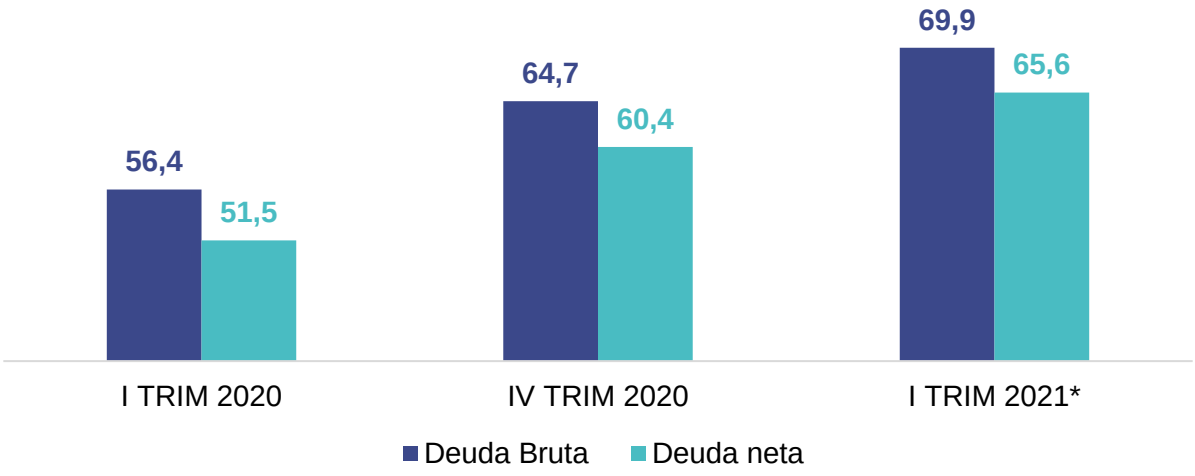
Gráfico 2. Ingresos y Gastos del GNC 1T 2018-2021 (% PIB)



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
*Cifras Preliminares
El gasto de funcionamiento e inversión incluye pagos y deuda flotante

Durante los primeros tres meses del 2021, tanto la deuda bruta como la deuda neta aumentaron frente al cierre de 2020. Lo anterior, como consecuencia de un crecimiento de los pasivos en términos nominales durante el primer trimestre del año. Lo anterior, especialmente cierto en lo referente a deuda interna, mientras que en la deuda externa la explicación se relaciona principalmente con la depreciación del tipo de cambio. De este modo, la deuda neta se ubicó en 65,6% del PIB, mayor en 5,2pp frente al cierre de 2020 (60,4% del PIB). En este mismo periodo la deuda bruta cerró en 69,9% del PIB, mayor en 5,1pp frente al cierre de 2020 (64,7% del PIB). Los activos financieros cerraron en 4,3% del PIB el primer trimestre de 2021, inferior en 0,1pp frente al cierre de 2020 (4,4% del PIB).

Gráfico 3. Deuda 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.

Resto del Gobierno Central

El balance del Resto del Gobierno Central cerró el primer trimestre de 2021 con un déficit de 0,2% del PIB, reflejando un deterioro de 0,2pp del PIB frente al mismo periodo de la vigencia 2020. Lo anterior se explica principalmente por un deterioro de 0,1pp del PIB en el balance del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), resultado explicado por los diferenciales de compensación que se causaron en el primer trimestre del año. Lo anterior, como consecuencia de unos precios internacionales crecientes, versus unos niveles de precios internos relativamente estables. A este se suman los balances deficitarios registrados por los Establecimiento Públicos y el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (FONDES), además de una disminución nominal en el superávit del Fondo Nacional del Café (FNC) en $156 mm.

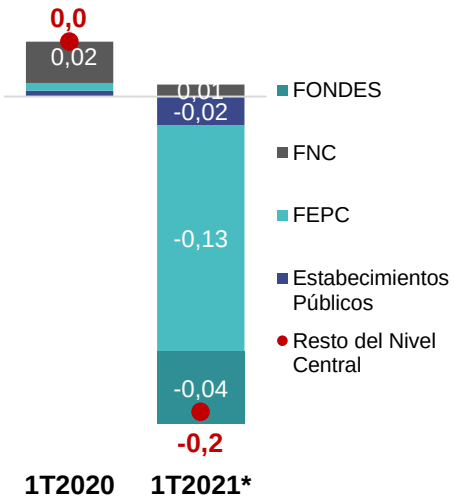
El FEPC en el 1T de 2021, presentó una posición deficitaria en 0,1% del PIB debido a la recuperación del precio internacional del petróleo. Esto se explicó por las perspectivas de recuperación de la economía mundial, a medida que avanzaba el proceso de vacunación en los países desarrollados. De esta forma, en el primer trimestre del año, el precio de la referencia Brent en promedio se ubicó en USD 61,1 por barril, cifra mayor en 34,8% frente al trimestre anterior y mayor en 20% frente al primer trimestre de 2020. Esto impactó de forma positiva los precios internacionales de la gasolina y ACPM, lo que llevó a que el diferencial frente a la referencia local se ubique en $1.520 pesos por galón para la gasolina y $1.555 pesos por galón para el ACPM.

Tabla 1. Balance Fiscal del resto del Gobierno Central

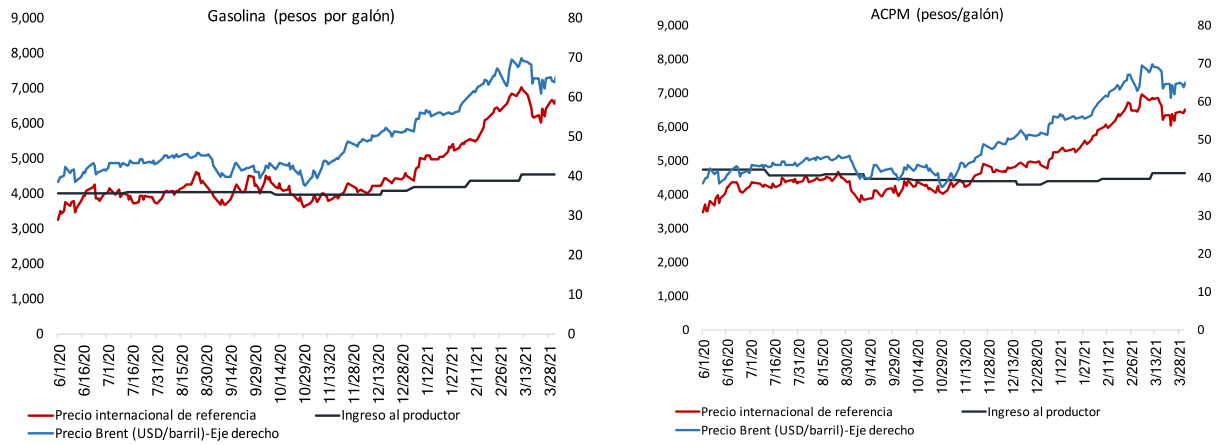
SECTORES	I TRIM ($MM)		I TRIM (%PIB)	
	2020	2021*	2020	2021*
Resto del Nivel Central	**307**	**-1.958**	**0,0**	**-0,2**
Estabecimientos Públicos	32	-180	0,0	0,0
de los cuales ANH	-664	-782	-0,1	-0,1
FEPC	44	-1.402	0,0	-0,1
FNC	231	75	0,0	0,0
FONDES	0	-450	0,0	0,0
Cuenta Especial	0	-3.016	0,0	-0,3
Patrimonio Autónomo	0	2.566	0,0	0,2

*Cifras preliminares
Fuente: DGMP - MHCP

Gráfica 4. Balance Fiscal de Resto del Gobierno Central



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



Fuente: Ministerio de Energía y Minas

En cuanto a los establecimientos púbicos del orden nacional, el déficit agregado de $180 mm registrado se debe fundamentalmente al resultado fiscal deficitario de la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Esto por cuenta de la transferencia que realizó la entidad al GNC, por concepto de excedentes financieros de la vigencia 2019 y que se formalizaron con la distribución establecida a través del Conpes 4016 de 2020.

Respecto al resultado fiscal del FONDES, este se explica por la descapitalización parcial de sus activos hacia el GNC, para continuar con los giros pendientes que tienen como propósito fortalecer al Fondo Nacional de Garantías (FNG). De otra parte, se destaca la constitución del patrimonio autónomo FONDES, en línea con lo estipulado en el Decreto 277 de 2020. Al respecto, es importante resaltar que el 23 de enero de 2021 entró en vigor la

reglamentación que estableció al FONDES como patrimonio autónomo administrado por la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), a través del contrato de fiducia mercantil 6001 de 2020, al mismo tiempo que modificó el objeto del fondo adicionando a la inversión y financiamiento de proyectos de infraestructura, la inversión en capital social de empresas de servicios públicos oficiales o mixtas.

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.

De acuerdo con lo presentado hasta este punto, el Gobierno Central registró un deterioro de 1,2pp en su déficit fiscal, al pasar de -0,2% del PIB en el 1T de 2020 a -1,5% en el mismo periodo de 2021. Este resultado se explica por el aumento del déficit del Gobierno Nacional Central (GNC), que se ubicó en 1,3% del PIB, 1,0pp superior al déficit presentado en el cierre fiscal del 1T de 2020 y, en menor medida, por un deterioro en el balance del resto del Gobierno Central, que obtuvo un déficit de 0,2% del PIB, resultado influenciado principalmente por la dinámica del FEPC.

Tabla 2. Balance Fiscal del Gobierno Central

SECTORES	I TRIM ($MM)		I TRIM (%PIB)	
	2020	2021*	2020	2021*
Gobierno Nacional Central	-2.681	-14.169	-0,3	-1,3
Resto del Nivel Central	307	-1.958	0,0	-0,2
Balance Total	-2.374	-16.127	-0,2	-1,5

*Cifras preliminares
Fuente: DGMP - MHCP

Seguridad Social

El balance fiscal del sector de seguridad social presentó un déficit de 0,1% del PIB en el 1T de 2021, presentando una leve mejora nominal de $545 mm en comparación con lo registrado en el mismo periodo de 2020. Si bien el resultado muestra un resultado menos negativo que la vigencia anterior, las condiciones de mercado del primer trimestre afectaron los rendimientos financieros de Fonpet. Asimismo, el Fondo de Garantía de Pensión Mínima presentó un bajo nivel en sus rendimientos.

Para el 1T de 2021 las contribuciones sociales (ingresos tributarios) presentaron una recuperación de 0,1pp respecto al 1T de 2020, sin embargo, los ingresos totales del subsector permanecieron estables como porcentaje del PIB, debido a rendimientos financieros negativos. En principio, la recuperación de los ingresos por contribuciones sociales responde principalmente a la recuperación del mercado laboral formal[2], del cual se derivan las contribuciones sociales de Ley por salud y pensión. En consecuencia, los aportes del GNC y las

[2] Si bien el mercado laboral en el primer trimestre de 2021 presentó una mejora respecto al trimestre anterior, estos niveles siguen estando muy por debajo de los niveles prepandemia.

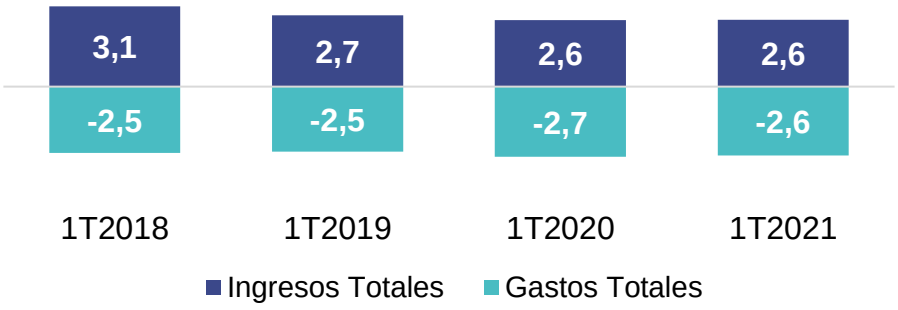
Entidades Territoriales (ET) al sector registraron una menor presión por 0,1pp del PIB. Típicamente, junto con las contribuciones sociales, estos ingresos corresponden al 92,8% de los ingresos totales. A su vez, el rubro de rendimientos financieros (correspondientes al 4,2% de los ingresos totales) registró una caída de 0,1pp del PIB, que están explicados por los menores rendimientos del Fonpet y del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM). Respecto a los gastos totales[3], estos registraron una caída de 0,1pp del PIB frente a la vigencia anterior, principalmente debido a un efecto denominador, debido a que presentaron un incremento nominal de $ 2.224 mm.

Tabla 3. Balance Fiscal de la Seguridad Social[4]

CONCEPTO	I TRIM ($MM)		I TRIM (% PIB)	
	2020	2021*	2020	2021*
Ingresos Totales	**25.621**	**28.460**	**2,6**	**2,6**
Aportes del GNC y ET*	**15.771**	**17.085**	**1,6**	**1,5**
Funcionamiento	15.771	17.085	1,6	1,5
Ingresos Tributarios	**10.146**	**12.530**	1,0	1,1
Otros Ingresos	**-296**	**-1.155**	**0,0**	**-0,1**
Rendimientos Financieros	-949	-1.912	-0,1	-0,2
Otros	653	757	0,1	0,1
Gastos Totales	**27.067**	**29.361**	**2,7**	**2,6**
Pagos Corrientes	**27.065**	**29.361**	**2,7**	**2,6**
Funcionamiento	**27.065**	**29.361**	**2,7**	**2,6**
Servicios Personales	0	51	0,0	0,0
Transferencias	26.952	29.176	2,7	2,6
Gastos Generales y Otros	113	134	0,0	0,0
Pagos de Capital	**2**	**0**	**0,0**	**0,0**
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	**-1.445**	**-900**	**-0,1**	**-0,1**

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

Gráfica 6. Ingresos y gastos de la seguridad social 2018-2021

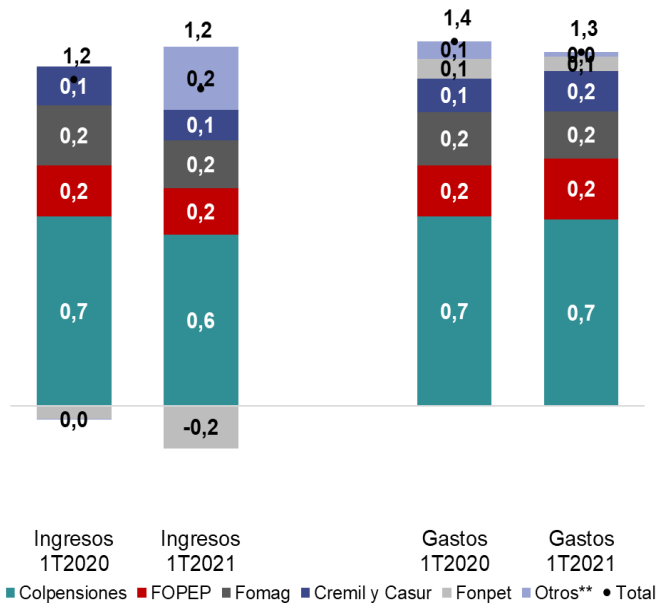


Fuente: DGPM-MHCP

[3] 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 Casur y Cremil. El 5% restante son transferencias al Fondo de Solidaridad Pensional, Ferrocarriles y Fonprecon.
[4] Por ingresos tributarios de este sector entiéndase contribuciones sociales.

a) Pensiones

Gráfica 7. Ingresos y gastos por entidad.



Fuente: DGPM-MHCP

El subsector de pensiones presentó un déficit de 0,1% del PIB en 1T de 2021. Este resultado permaneció estable como proporción del PIB en comparación al registrado en el mismo periodo de la vigencia anterior, y está explicado por un incremento en el gasto de Fonpet, asociado a mayores solicitudes de retiro frente a la vigencia anterior[5].

Asimismo, Fonpet registró un deterioro en los ingresos por rendimientos financieros[6], frente al mismo periodo de 2020. Los rendimientos negativos del portafolio se explican en parte por la incertidumbre generada por las expectativas de un incremento en las tasas de interés por parte de Estados Unidos, que desvalorizó el portafolio de inversiones.

Si bien el FGPM registró una acumulación como consecuencia de aportes y rendimientos, su resultado sigue distando a lo registrado antes de la pandemia. Así, el valor del fondo incrementó en términos nominales en cerca de $600 mm.

Por su parte, Colpensiones mantiene su balance en equilibrio, aunque se destaca que, en la composición de sus ingresos, la entidad ha presionado en menor medida las necesidades de recursos por parte de la Nación, debido a una recuperación frente a la vigencia anterior de cerca de $300 mm, debido a una mejora en los ingresos por concepto de traslados.

b) Salud

En el 1T de 2021, el subsector de Salud presentó un balance levemente superavitario en $622 mm. Este resultado responde a mayores ingresos registrados por Fomag, frente a su nivel de gastos. Por otra parte, dado que la Adres representa el 96% de ingresos y de gastos 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.

[5] En la vigencia 2021, la dinámica de solicitudes de retiro por parte de las Entidades Territoriales presentó un incremento debido a una recuperación de la movilidad como consecuencia del relajamiento de medidas de aislamiento, mejorando la operatividad presencial.
[6] El deterioro en estos ingresos fue por cerca de 0,1% del PIB.

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

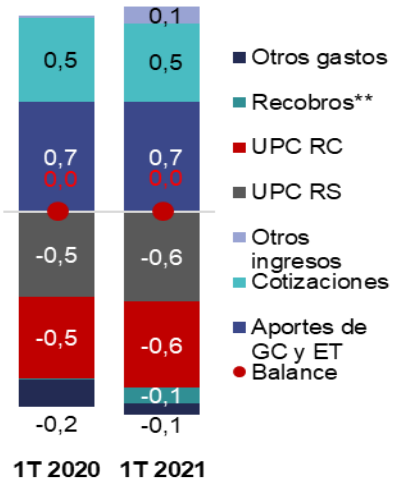


Tabla 4. Desagregación de transferencias de GNC y ET (% del PIB)

CONCEPTO	$ MM 1T 2020	% del PIB 1T 2021
Aportes del Gobierno Central y Entidades Territoriales	**7.861**	**0,7**
Aportes de la Nación	**4.920**	**0,4**
Aportes para Aseguramiento en Salud Cierre	3.239	0,3
Imporenta	1.612	0,1
Impuesto social a las municiones y explosivos	16	0,0
Impuesto social a las armas	2	0,0
Otros	70	0,0
Aportes de las ET	**2.941**	**0,3**
SGP	2.431	0,2
Compensación Regalías para el Régimen Subsidiado	0	0,0
Otros recursos ET	510	0,0

Fuente: DGPM – MHCP, Adres

Regionales y Locales

En el 1T de 2021 el sector de regionales y locales (R&L) presentó un superávit de 0,6% del PIB, lo cual representa un deterioro de 0,2pp del PIB frente al balance observado en el mismo periodo de 2020 (0,8% del PIB). De una parte, este resultado es consecuencia de una reducción en el balance de las Administraciones centrales[7], que presentó un deterioro de 0,1pp, ubicándose en 0,6% del PIB. Por otra parte, el resultado fiscal del resto del nivel regional y local[8] se deterioró 0,1pp del PIB, explicado principalmente por el resultado fiscal del SGR.

Tabla 5. Balance R&L: Administraciones centrales y resto del nivel R&L

SECTORES	I TRIM ($MM)		I TRIM (%PIB)	
	2020	2021*	2020	2021*
Balance Administraciones centrales	**6.525**	**6.264**	**0,7**	**0,6**
Balance Resto del nivel regional y local	**1.481**	**606**	**0,1**	**0,1**
FAEP	**-1**	**-0**	**0,0**	**0,0**
SGR	**1482**	**606**	**0,1**	**0,1**
Balance de Regionales y locales	**8.006**	**6.870**	**0,8**	**0,6**

*Cifras Preliminares.
Fuente: DGPM-MHCP, DGAF - MHCP, SGPR - HMCP y Gesproy-DNP

En el primer trimestre de 2021, el resultado fiscal del resto del nivel regional y local se deterioró 0,1pp del PIB, en términos nominales esto significa una reducción de $875 mm, pasando de $1.481 mm en 1T de 2020 a $606 mm en 1T de 2021. Lo anterior se debe en mayor medida a la contracción del superávit del Sistema General de Regalías (SGR) y, en menor

[7] Específicamente la muestra de seguimiento para este sector incluye a las administraciones centrales de las alcaldías capitales y las gobernaciones.
[8] 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.)

medida, a la liquidación del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP). Particularmente, el Sistema General de Regalías cerró el primer trimestre del año con un superávit de 0,1% del PIB, reflejando un leve deterioro frente a la vigencia anterior. Lo anterior se explica principalmente por la reducción en el recaudo de regalías, producto de la caída considerable en la producción de petróleo. Este efecto estuvo parcialmente compensado por una reducción en los pagos de inversión, como consecuencia de dificultades administrativas y normativas, de cara al nuevo presupuesto bienal 2021-2022 del sistema y la nueva normatividad.

En cuanto al FAEP, es importante recalcar que en línea con lo contenido en el artículo 203 de la Ley 2056 de 2020, durante el primer trimestre de 2021, se llevó a cabo el proceso de liquidación del FAEP. Así pues, una vez entregados la totalidad de recursos y la terminación de los contratos celebrados por el Banco de la República en calidad de administrador, el 28 de enero de 2021 se liquidó el FAEP, y los saldos remanentes del orden de $0,2 mm fueron trasladados a la cuenta única del Sistema General de Regalías. Es importante precisar, que los derechos y obligaciones de este fondo fueron asumidos por el fideicomiso del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) administrado por la misma entidad.

En relación con los ingresos totales del subsector de regionales y locales, durante el primer trimestre del año presentaron una reducción de 0,3pp del PIB, ubicándose en 1,7% del PIB. Esto fue producto de una variación nominal de -31% y -32% del recaudo por regalías y recursos de capital, respectivamente. En contraste, los ingresos tributarios y no tributarios experimentaron un crecimiento nominal positivo de 2,1% consistente con la dinámica económica observada en el primer trimestre del año.

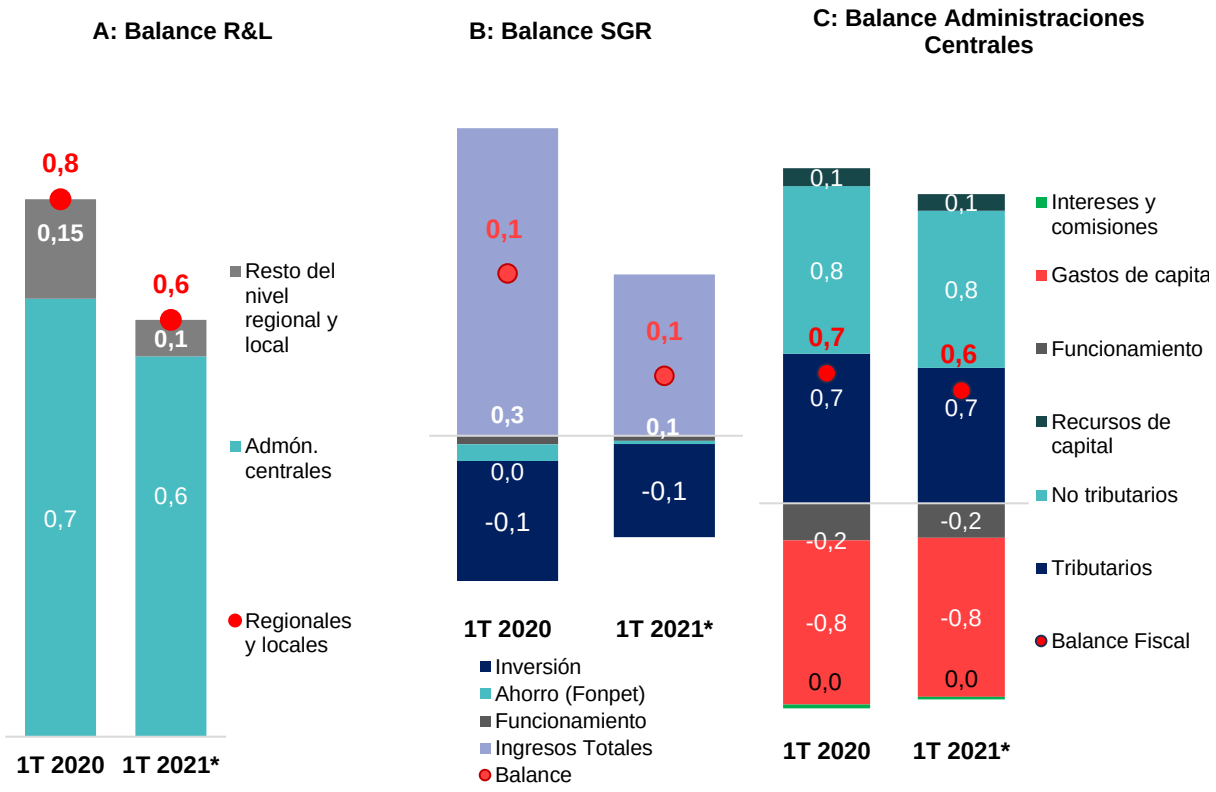
Lo anterior estuvo parcialmente compensado por una reducción de 0,1pp del PIB en los gastos totales del subsector, frente al mismo periodo de 2020. Este comportamiento se explica por una reducción homogénea como proporción del PIB en los gastos corrientes y los gastos de capital. Aunque este último rubro creció en términos nominales (+$440 mm), esto como consecuencia de la aceleración en la ejecución de proyectos inversión, en línea con lo estimado para un segundo año del ciclo político de las entidades territoriales, sumado a los programas y proyectos de reactivación económica. Por otra parte, se destaca que los gastos corrientes (0,2% del PIB), desagregados en los rubros de funcionamiento e intereses, en su conjunto experimentaron una variación nominal negativa de 6,4%, respecto al mismo periodo de 2020.

Tabla 6. Balance Fiscal de Regionales y Locales

CONCEPTO	I TRIM ($MM)		I TRIM (%PIB)	
	2020	2021*	2020	2021*
Ingresos totales	**19.635**	**18.792**	**2,0**	**1,7**
Ingresos corrientes	**18.139**	**17.774**	**1,8**	**1,6**
Tributarios	7.502	7.526	0,7	0,7
No tributarios	8.417	8.721	0,8	0,8
De los cuales, Transferencias	7.803	8.141	0,8	0,7
Regalías	2.219	1.527	0,2	0,1
Recursos de capital	**1.496**	**1.018**	**0,1**	**0,1**
Gastos totales	**11.628**	**11.922**	**1,2**	**1,1**
Gastos corrientes	**2.293**	**2.147**	**0,2**	**0,2**
Funcionamiento	2.092	2.008	0,2	0,2
Intereses y comisiones	201	139	0,0	0,0
Gastos de capital**	**9.335**	**9.775**	**0,9**	**0,9**
FAEP	**-1**	**0**	**0,0**	**0,0**
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	**8.006**	**6.870**	**0,8**	**0,6**

*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)



* Cifras preliminares. 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 continuó al cierre del 1T de 2021 con la tendencia observada durante el 2020, al registrar un déficit de 0,9% del PIB, presentando un deterioro de 1,3pp frente al mismo periodo de 2020. Los efectos adversos que trajo consigo la pandemia continúan incidiendo sobre el balance del GNC, que cerró con un déficit de 1,3% del PIB, como consecuencia del gasto contracíclico que viene ejecutando el Gobierno con el objetivo de mitigar el choque en los ingresos de los hogares, del tejido empresarial y de la economía en general, y de la contracción experimentada en los ingresos. A este resultado negativo, se suman los balances deficitarios del sector Resto de Nivel Central y Seguridad Social con 0,2% y 0,1% del PIB, respectivamente. Lo anterior estuvo parcialmente compensado por el superávit observado en el sector de Regionales y Locales de 0,6% del PIB, comportamiento que es consistente con la dinámica histórica del ciclo presupuestal de las entidades subnacionales.

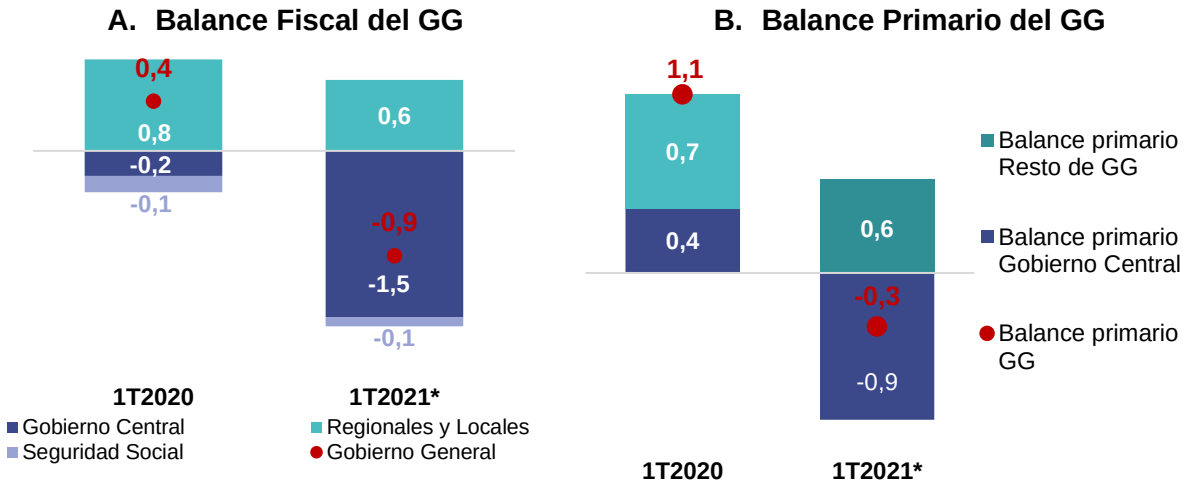
Por su parte, el balance primario del GG al cierre del 1T de 2021 se deterioró 1,4pp, registrando un déficit de 0,3% del PIB, respecto al 1T de 2020 (1,0% del PIB). Esto se explica por el deterioro de 1,2pp del PIB en el balance primario del Gobierno Central (-0,9% del PIB), y de 0,2pp en el subsector de R&L (0,6% del PIB).

Tabla 7. Balance Fiscal Gobierno General

SECTORES	I TRIM ($MM)		I TRIM (%PIB)	
	2020	2021*	2020	2021*
Gobierno Central	**-2.374**	**-16.127**	**-0,2**	**-1,5**
Gobierno Nacional Central	-2.681	-14.169	-0,3	-1,3
Resto del Nivel Central	307	-1.958	0,0	-0,2
Regionales y Locales	**8.006**	**6.870**	**0,8**	**0,6**
Administraciones Centrales	6.525	6.264	0,7	0,6
Resto del Nivel Regional y Local	1.481	606	0,1	0,1
Seguridad Social	**-1.445**	**-900**	**-0,1**	**-0,1**
Salud	14	622	0,0	0,1
Pensiones	-1.459	-1.523	-0,1	-0,1
Balance Total	**4.187**	**-10.157**	**0,4**	**-0,9**
Balance Primario del Gobierno General	**10.392**	**-3.491**	**1,0**	**-0,3**

*Cifras preliminares. Fuente: DGMP - MHCP

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



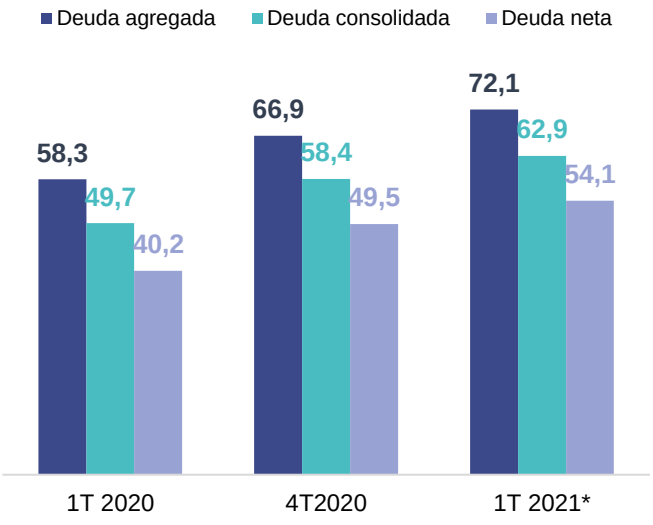
*Cifras preliminares. Fuente: DGMP - MHCP

Consecuente con los resultados de los balances primarios acumulados del GG, durante el primer trimestre del año la deuda agregada[9] del GG se ubicó en 72,1% del PIB, esto es 5,2pp superior al dato de cierre del 2020 (66,9% del PIB). Este resultado se explica principalmente por un aumento conjunto de la deuda bruta del GNC y del resto del GG, en 5,1pp y 0,1pp, respectivamente.

El crecimiento de la deuda consolidada se ubicó 0,7pp por debajo del incremento registrado en la deuda agregada (4,5pp del PIB), ubicándose al cierre del 1T de 2021 en 62,9% del PIB. La estrategia de optimización de activos públicos del Gobierno General por parte del Tesoro Nacional es uno de los principales factores que explica este comportamiento. A esto se suma el incremento en la tenencia de TES en manos de entidades del Gobierno General.

Finalmente, la deuda neta del GG se ubicó en 54,1% del PIB, 4,6pp por encima del observado al cierre de 2020 (49,5% del PIB). El mayor incremento de la deuda neta frente a la deuda agregada y consolidada es resultado de la

Gráfica 11. Deuda del GG (% del PIB)



*Cifras preliminares. Fuente: DGPM – MHCP
Nota: Indicador calculado con el PIB acumulado de los últimos 4 trimestres para cada periodo

[9] 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.

liquidación y desacumulación de activos financieros líquidos por parte de la Tesorería nacional, con el objetivo de solventar los gastos extraordinarios que el Gobierno ha tenido que cubrir durante el último año. En particular los activos externos e internos se redujeron en 0,1pp del PIB, situándose este rubro en 8,8% del PIB al cierre del 1T de 2021.

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 gobiernos[10]*.*

El balance fiscal del 1T de 2021 del sector de empresas nacionales y locales se mantuvo estable en el equilibro fiscal, como porcentaje del PIB, respecto al mismo periodo de 2020, aunque en términos nominales pasó de un leve superávit a un déficit de efectivo. El déficit del sector alcanzó un nivel de $141 mm, principalmente como resultado de un incremento del déficit de EPM por mayores transferencias al nivel municipal y local por mayores dividendos e impuestos, así como un aumento de los pagos de intereses de la deuda. De igual forma, el sector eléctrico en su conjunto también presentó un comportamiento a la baja, producto de menores ingresos por explotación bruta, lo que no alcanzó a ser compensado por la disminución en gastos generales de las empresas de este sector.

Tabla 8. Balance de empresas del nivel nacional y local

SECTORES	I TRIM ($MM)		I TRIM (%PIB)	
	2020	2021*	2020	2021*
Empresas del nivel nacional	**130**	**-21**	**0,0**	**0,0**
Sector Eléctrico	130	-21	0,0	0,0
Empresas del nivel local	**-102**	**-120**	**0,0**	**0,0**
EPM	-28	-254	0,0	0,0
EMCALI	40	94	0,0	0,0
Resto Local	**-113**	**40**	**0,0**	**0,0**
Metro de Medellín	10	-79	0,0	0,0
EAAB	32	150	0,0	0,0
ETB	-155	-31	0,0	0,0
Balance Empresas Públicas	**29**	**-141**	**0,0**	**0,0**

*Cifras preliminares. 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).

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

Al 1T de 2021, consecuente con los resultados de los subsectores presentados hasta el momento, el SPNF alcanzó un déficit de 0,9% del PIB, 1,3pp superior a la cifra registrada en el 1T de 2020 (superávit de 0,4% del PIB). Al interior del SPNF se destaca el aumento en 1,3pp en el déficit del Gobierno General, resultado impulsado principalmente por el deterioro de 1,2pp y 0,2pp del PIB en las métricas fiscales del Gobierno central y del subsector de Regionales y locales, respectivamente. Lo anterior estuvo parcialmente contrarrestado por una reducción de 0,1pp en el déficit del subsector de seguridad social. Al resultado del GG, se sumaron los déficits de las empresas públicas del orden nacional y local con un resultado cercano al equilibrio fiscal y una mejora de 0,1pp del PIB en el Sector Público No Modelado (SPNM).

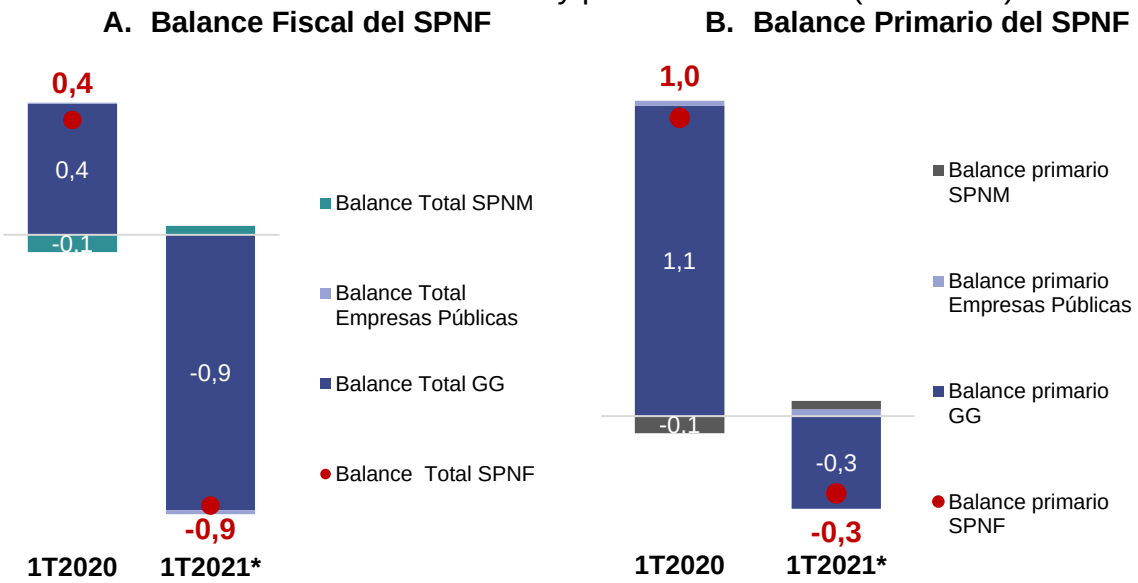
De la misma manera, al 1T de 2021 el balance primario del SPNF registró un déficit de 0,3% del PIB, 1,3pp menor que el registrado en el mismo periodo de 2020 (superávit de 1,0% del PIB). Esto se explica por el balance primario del sector Gobierno General (0,3% del PIB). Este mismo balance descontando las utilidades del Banco de la República transferidas al GNC se ubicó en -0,9% del PIB en 1T de 2021.

Tabla 9. Balance Fiscal del SPNF

SECTORES	I TRIM ($MM)		I TRIM (%PIB)	
	2020	2021*	2020	2021*
Gobierno General	**4.187**	**-10.157**	**0,4**	**-0,9**
Gobierno Central	**-2.374**	**-16.127**	**-0,2**	**-1,5**
Gobierno Nacional Central	-2.681	-14.169	-0,3	-1,3
Resto del Nivel Central	307	-1.958	0,0	-0,2
Regionales y Locales	**8.006**	**6.870**	**0,8**	**0,6**
Administraciones Centrales	6.525	6.264	0,7	0,6
Resto del Nivel Regional y Local	1.481	606	0,1	0,1
Seguridad Social	**-1.445**	**-900**	**-0,1**	**-0,1**
Salud	14	622	0,0	0,1
Pensiones	-1.459	-1.523	-0,1	-0,1
Empresas Públicas	**29**	**-141**	**0,0**	**0,0**
Nivel Nacional	130	-21	0,0	0,0
Nivel Local	-102	-120	0,0	0,0
SPNM	**-578**	**324**	**-0,1**	**0,0**
Balance Total [1]	**3.638**	**-9.975**	**0,4**	**-0,9**
Balance primario del SPNF [2]	**2.991**	**-9.442**	**0,3**	**-0,9**
Balance primario del SPNF	**9.977**	**-2.913**	**1,0**	**-0,3**

* Cifras preliminares. [1.] La discrepancia estadística para el SPNF fue de 0,06% del PIB para 1T2021, al restarle las amortizaciones realizadas durante 1T2021 de pasivos no explícitos de vigencias previas por sentencias, conciliaciones, laudos arbitrales y el sistema de salud ($262mm), se obtiene una discrepancia estadística de $438 mm (0,04% 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 $6.986 y $6.529mm del balance del SPNF por transferencias de utilidades del Banco de la República giradas al GNC y registradas como ingreso fiscal durante 1T2020 y 1T2021, respectivamente.
Fuente: DGPM – MHCP

Gráfica 12. Balance Fiscal y primario del SPNF (% del PIB)



*Cifras preliminares. Fuente: DGPM – MHCP

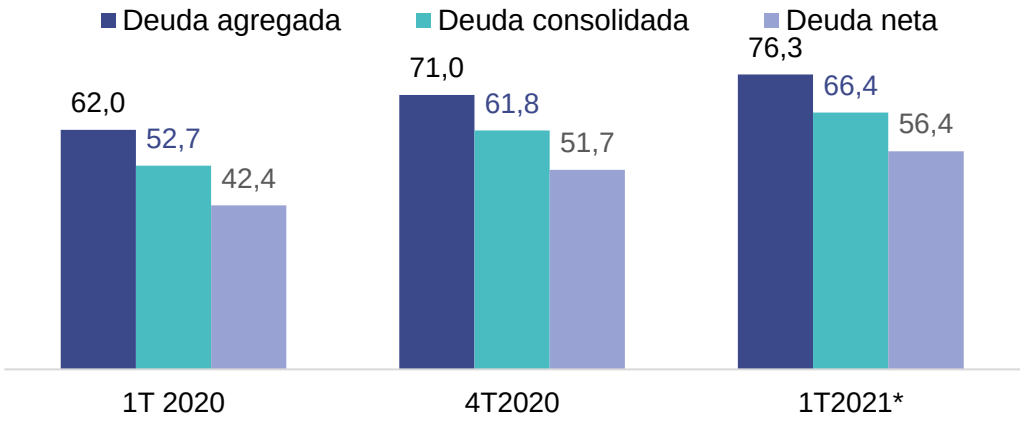
La deuda agregada[11] al 1T de 2021 presentó un incremento de 5,3pp del PIB respecto al cierre de 2020, pasando de 71% del PIB a 76,3% del PIB. Es importante resaltar que el incremento en la deuda es consecuente con lo expuesto en las secciones previas de este documento, incremento explicado en más de un 95% 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 (3,4pp del PIB), mientras que la deuda externa se incrementó en 1,9pp del PIB. Respecto al primer trimestre de 2020 la deuda agregada aumentó 14,3pp.

En cuanto a la deuda consolidada del SPNF, esta presentó un crecimiento 0,7pp menor al que registró la deuda agregada, lo anterior como consecuencia de la optimización de activos públicos que realizó el Tesoro Nacional, y el aumento en los bonos en poder de las entidades del SPNF diferentes al GNC. Esto implicó que en 1T2021 la deuda consolidada aumentara 4,6pp respecto al nivel de 4T de 2020, llegando a 66,4% del PIB. Frente al primer trimestre de la vigencia anterior, la deuda consolidada aumentó en 13,7pp.

Finalmente, la deuda neta aumentó 4,7pp del PIB frente al 4T de 2020, llegando a 56,4% del PIB. El mayor crecimiento comparado con lo registrado en la deuda consolidada evidencia una reducción de los activos líquidos del SPNF de 0,1pp del PIB. Este resultado se explica por la liquidación de activos financieros parte de la Tesorería nacional, tal como se mencionó en la sección de Gobierno General.

[11] 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.

Gráfica 13. Deuda SPNF (% del PIB)



*Cifras preliminares. Fuente: DGPM – MHCP
Nota: Indicador calculado con el PIB acumulado de los últimos 4 trimestres para cada periodo

Sector Público Financiero

El balance fiscal del SPF presentó una disminución de 0,5pp del PIB en 1T de 2021 con respecto al mismo periodo del año anterior, producto de la reducción significativa de los ingresos del Banco de la República por los menores rendimientos de las reservas internacionales. En el primer trimestre de 2020, el Banco de la República presentó rendimientos extraordinarios por valorización del portafolio de las reservas internacionales, dada por la situación de salud pública mundial y en particular en Estados Unidos, la cual condujo a una reducción de 150 pb en las tasas de interés de la FED (al rango de 0 a 0,25%). En contraste, durante el primer trimestre de 2021 los rendimientos de las reservas internacionales disminuyeron 0,5pp del PIB, como resultado de una leve desvalorización del portafolio efecto de la expectativa de posibles incrementos en las tasas de interés en el futuro a la vez que los intereses causados se mantienen en bajos niveles. De otra parte, Fogafín, mantuvo un comportamiento estable con un superávit de 0,1% del PIB en línea con el recaudo de las primas por el seguro de depósito.

Tabla 10. Balance Fiscal del SPF

SECTORES	I TRIM ($MM)		I TRIM (%PIB)	
	2020	2021*	2020	2021*
Banco de la República	5.186	233	0,5	0,0
Fogafín	563	710	0,1	0,1
Balance SPF	**5.748**	**943**	**0,6**	**0,1**

*Cifras preliminares. 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 1T de 2021, la discrepancia estadística en la estimación del resultado fiscal del SPNF fue de -$701 mm, equivalente a -0,06% del PIB. 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 y en 2020 por $2.432 mm. En lo corrido de 2021 se han realizado amortizaciones por $262 mm, con lo cual el saldo de dicho pasivo corresponde a $15.087 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, 2020 y en lo corrido de 2021, 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 1T de 2021 el monto total de dichas operaciones de amortización (que implicaron mayor financiamiento para la Nación) corresponden a $262 mm. Al restarle ese valor a la discrepancia estadística, la misma se ubica en -$438 mm, equivalente a -0,04% 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).