

CIERRE FISCAL SEGUNDO TRIMESTRE 2021

SPNF - SPF



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

3 de noviembre de 2021 | Dirección General de Política Macroeconómica

- **Al cierre del segundo trimestre (2T) de 2021 el Sector Público No Financiero (SPNF) registró un déficit de 2,4% del PIB¹, manteniéndose constante como porcentaje del PIB, respecto al resultado observado en el mismo periodo de 2020.** Este resultado se explica principalmente por el aumento en el déficit del Gobierno Central (GC), el cual registró un déficit de 3,5% del PIB, mientras que el resto de los sectores del SPNF contrarrestaron levemente este desbalance, al presentar en su conjunto un superávit de 1,1% del PIB. La postura contracíclica del Gobierno nacional continúa explicando la mayor parte de los resultados registrados para el SPNF.
- **Consistente con lo anterior, el balance fiscal del Gobierno General (GG) terminó al cierre del primer semestre de 2021 en -2,4% 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 déficit del GG está explicado principalmente por el resultado del Gobierno Central (3,5% del PIB), métrica que es corregida en 1,1pp del PIB por el superávit fiscal del subsector de Regionales y Locales y de Seguridad Social (0,9% y 0,2% del PIB, respectivamente). Este comportamiento que va en línea con la dinámica del gasto para un segundo año del ciclo político territorial y el comportamiento histórico de la Seguridad Social.
- **La deuda consolidada del Sector Público No Financiero aumentó 1,2pp entre el cierre de 2020 y el segundo trimestre de 2021, pasando de 61,8% del PIB a 63,1% del PIB, respectivamente.** La deuda neta, que se obtiene al restar de la deuda consolidada los activos financieros en poder del mismo sector, alcanzó un nivel de 52,8% del PIB, esto implicó un incremento de 1,1pp respecto al cierre de 2020 (51,7% del PIB). De manera similar, la deuda consolidada del Gobierno General pasó de 58,4% a 59,7% del PIB entre el cierre de 2020 y el primer semestre de 2021 (incremento de 1,3pp durante el periodo).
- **El sector Público Financiero (SPF) finalizó el primer semestre de la vigencia con un balance superavitario de 0,1% del PIB, deteriorando su resultado en 0,7pp 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 de las reservas internacionales (RIN).

¹ Todas las cifras presentadas en este documento son preliminares. Es importante considerar en el análisis como porcentaje del PIB que, para el 2T 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 segundo trimestre de 2021, el balance fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) se ubicó en -3,1% del PIB, manteniéndose constante respecto al registrado en el mismo periodo de 2020.
- En este mismo periodo, tanto los ingresos totales como los gastos totales del GNC se mantuvieron constantes como proporción del PIB respecto a 2020, ubicándose en 8,3% y 11,4% del PIB, respectivamente.
- Al cierre del segundo trimestre de 2021, la deuda neta del GNC se ubicó en 61,8% del PIB. Lo anterior, representa un incremento de 6,4pp respecto al dato registrado en el segundo trimestre de 2020 y 1,4pp respecto al dato de cierre de 2020.

El balance fiscal del GNC acumulado hasta junio se ubicó en -3,1% del PIB. El déficit registrado se mantiene constante respecto al mismo periodo de la vigencia fiscal anterior, esto se explica principalmente por la persistencia de las presiones de gasto necesarias para hacer frente a los efectos derivados de la pandemia de Covid-19. En efecto, la extensión de los programas de Ingreso Solidario y PAEF, así como los recursos necesarios para cubrir el Plan Nacional de Vacunación, han generado presiones de gasto que impiden una mejora interanual del balance fiscal acumulado. No obstante, con la positiva evolución de la situación sanitaria del país y la correspondiente recuperación de la actividad productiva, el recaudo tributario registró una leve mejoría.

En esta línea, el balance primario del GNC en el segundo trimestre del año en curso se ubicó en -1,4% del PIB, lo cual representa una leve mejoría de 0,1pp frente al observado en el mismo periodo de 2020 (-1,5% del PIB). De esta forma, el gasto de intereses se ubicó en 1,7% del PIB, cifra levemente superior al registrado en la vigencia previa (1,6% del PIB).

En el primer semestre de 2021, los ingresos totales del GNC presentaron un incremento nominal de 10,6% frente al año anterior, explicado principalmente por el mayor recaudo tributario.

- Frente al mismo periodo de 2020, los ingresos tributarios aumentaron 0,2pp del PIB (crecimiento nominal de 13,1%). Lo anterior está ampliamente explicado por el mayor dinamismo de la actividad económica y el efecto base generado por el menor recaudo de la vigencia pasada, dados los efectos derivados de la pandemia de Covid-19.
- Por su parte, los recursos de capital registraron una contracción de 12,8% en términos nominales, equivalente a 0,2pp como porcentaje del PIB. Lo anterior, es explicado principalmente por una reducción en el rubro de “otros ingresos de capital”, el cual disminuyó ya que en lo corrido del año a junio solo se han recibido \$450mm por concepto de la descapitalización parcial del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura

(FONDES) (vs. \$1.300mm recibidos en el mismo periodo de 2020), con el objetivo de la capitalización del Fondo Nacional de Garantías (FNG).

Tabla 1. Balance Fiscal del GNC

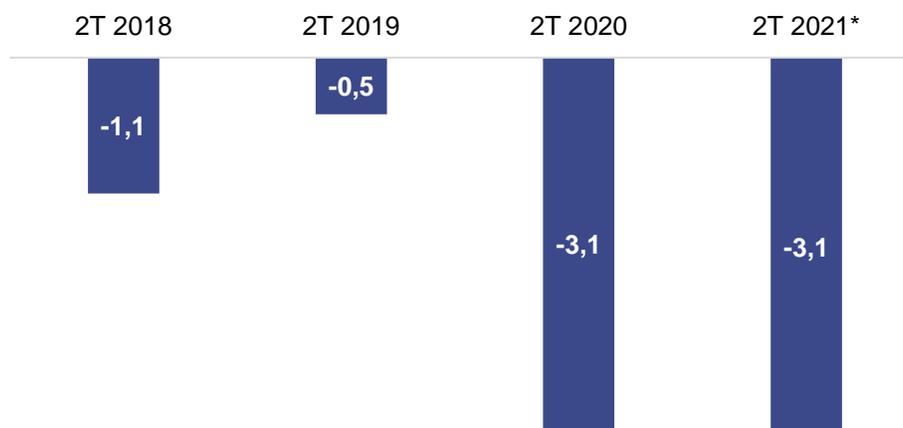
CONCEPTO	II TRIM (\$MM)		II TRIM (%PIB)	
	2020	2021*	2020	2021*
Ingresos Totales	83.244	92.036	8,3	8,3
Tributarios	71.877	81.293	7,2	7,3
No Tributarios	538	1.154	0,1	0,1
Fondos Especiales	577	643	0,1	0,1
Recursos de Capital	10.253	8.945	1,0	0,8
Gastos Totales	114.147	126.647	11,4	11,4
Intereses	15.940	18.884	1,6	1,7
Funcionamiento **	88.479	97.139	8,8	8,8
Inversión**	9.760	10.638	1,0	1,0
Préstamo Neto	-31	-13	0,0	0,0
Balance Total	-30.903	-34.612	-3,1	-3,1
Balance Primario	-14.963	-15.728	-1,5	-1,4

* 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 2T 2018-2021 (% PIB)



* Cifras preliminares

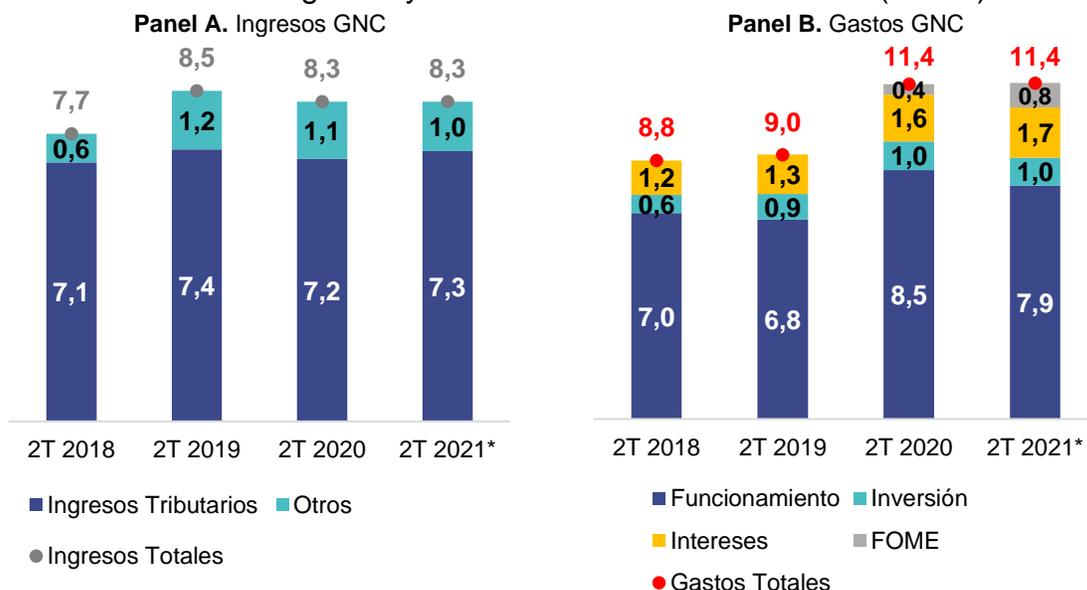
Nota: Para todos los años se incluyen las utilidades transferidas del Banco de la República como ingresos o gastos fiscales, salvo las correspondientes a diferencia en cambio del portafolio. Lo anterior, dado que estas se incorporan por debajo de la línea.

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con corte al segundo trimestre del año, los gastos totales del GNC registraron un incremento nominal de 11,0% frente al mismo periodo de la vigencia fiscal anterior. Este crecimiento se explica principalmente por el mayor gasto de intereses y los recursos destinados a mitigar los efectos de la pandemia del Covid-19.

- En este periodo, el gasto de funcionamiento experimentó una disminución de 0,1pp como porcentaje del PIB y un incremento nominal de 9,8%, lo cual es resultado del aumento en el rubro de transferencias. De este, la variación de los componentes de FOME (0,5pp del PIB) y aseguramiento en salud (0,1pp del PIB) explicaron la mayor parte del crecimiento observado.
- Por su parte, el gasto de intereses presentó un leve incremento de 0,1pp como porcentaje del PIB, equivalente a 18,5% en términos nominales, explicado principalmente por el efecto de la depreciación del tipo de cambio sobre el pago de intereses del servicio de deuda externa y el incremento en el pago de intereses de TES emitidos en UVR dada la dinámica alcista que ha presentado la inflación en lo corrido del año.
- Frente al mismo periodo de 2020, la inversión se mantuvo constante como porcentaje del producto y creció nominalmente 9,0%.

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



* Cifras preliminares

Nota: Para todos los años se incluyen las utilidades transferidas del Banco de la República como ingresos o gastos fiscales, salvo las correspondientes a diferencia en cambio del portafolio. Lo anterior, dado que estas se incorporan por debajo de la línea.

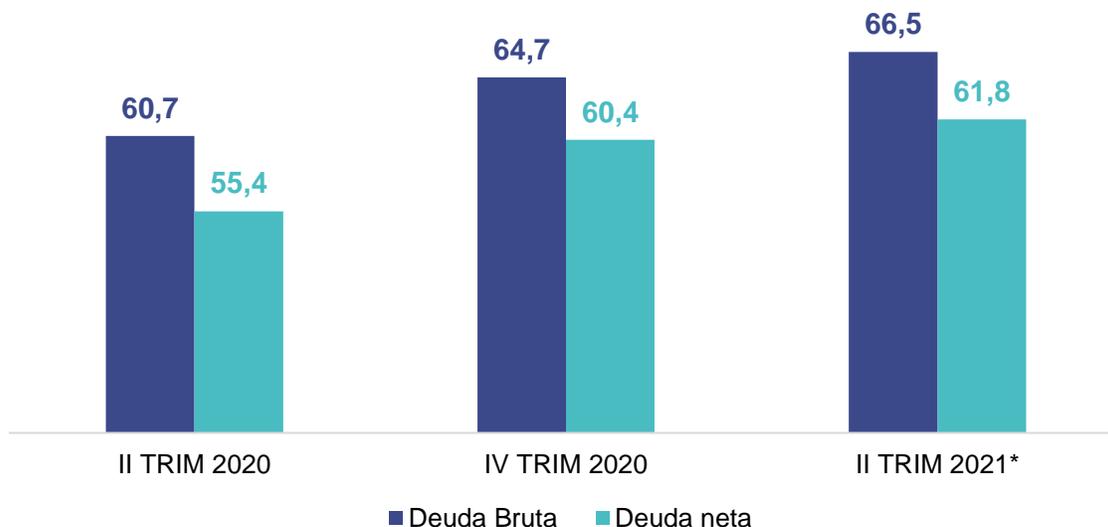
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A cierre del primer semestre de 2021, tanto la deuda bruta como la deuda neta aumentaron frente al cierre de 2020, explicado fundamentalmente por el déficit primario experimentado y el incremento de los pasivos del Gobierno Central en términos nominales durante los dos primeros trimestres del año. No obstante, se destaca que el crecimiento de la deuda externa se relaciona principalmente con la depreciación del tipo de cambio.

De acuerdo con lo anterior, al cierre del 2T de 2021 la deuda neta se ubicó en 61,8% del PIB y la deuda bruta en 66,9% del PIB. Frente al dato de cierre de 2020 la deuda neta creció 1,4pp mientras que la deuda bruta registró un incremento de 1,8pp. El menor crecimiento de la deuda neta respecto a la deuda bruta es consecuencia del incremento de 0,3pp en los activos

financieros de la Nación. A su vez, comparado con la deuda registrada en el segundo trimestre de 2020, la deuda neta creció 6,4pp y la deuda bruta 5,8pp.

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 durante el segundo trimestre del año presentó un déficit de 0,4% del PIB, deteriorándose en 0,4pp del PIB frente al mismo periodo de la vigencia 2020. Lo anterior es ampliamente explicado por un deterioro en esta magnitud 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 semestre del año. Esto, como consecuencia de unos precios internacionales crecientes, una depreciación del peso, en contraste con unos niveles de precios internos relativamente estables. Adicional a lo anterior, los Establecimientos Públicos del orden nacional y el FONDES presentaron déficits en el primer semestre de 2021 de \$428mm y \$375mm, respectivamente.

En el primer semestre de 2021, el FEPC presentó una posición deficitaria en 0,3% del PIB debido a la tendencia alcista que ha presentado el precio internacional del petróleo, que no ha ido a la par del precio en el mercado interno de los combustibles líquidos. Esto se explicó por la dinámica del consumo jalonada por la reactivación económica a nivel mundial, mejoras en la movilidad aérea y terrestre, y al avance en la vacunación contra el Covid-19. De esta forma, en el primer semestre del año, el precio de la referencia Brent se ubicó en promedio en USD 65,8 por barril, cifra mayor en 52,1% frente al promedio registrado en el 2020, y mayor en 56,1% frente al promedio del primer semestre de 2020. Esto impactó de forma positiva los precios internacionales de la gasolina y ACPM, lo que llevó a que, en el primer semestre del año,

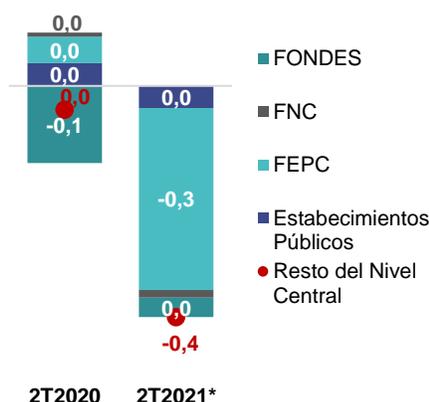
en promedio el diferencial frente a la referencia local se ubique en \$1.807 pesos por galón para la gasolina y \$2.161 pesos por galón para el ACPM.

Tabla 2. Balance Fiscal del resto del Gobierno Central

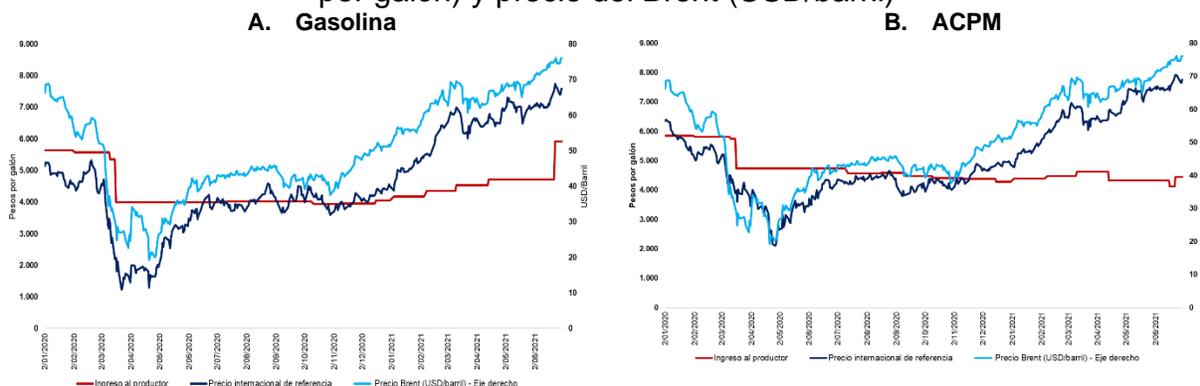
SECTORES	II TRIM (\$MM)		II TRIM (%PIB)	
	2020	2021*	2020	2021*
Resto del Nivel Central	-417	-4.499	0,0	-0,4
Establecimientos Públicos	398	-428	0,04	-0,04
de los cuales ANH	-475	-611	-0,05	-0,06
FEPC	467	-3.543	0,05	-0,32
FNC	75	-153	0,01	-0,01
FONDES	-1.357	-375	-0,14	-0,03
Cuenta Especial	-1.357	-3.016	-0,14	-0,27
Patrimonio Autónomo	0	2.640	0,00	0,24

*Cifras preliminares
Fuente: DGPM – 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)



Nota: Datos con corte al 30 de junio de 2021. Fuente: Ministerio de Energía y Minas.

En relación con los establecimientos públicos del orden nacional, el déficit agregado de \$428 mm registrado en los dos primeros trimestres del año, se debe fundamentalmente al resultado de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Futic). Esto se explica principalmente por cuenta de la transferencia que realizaron estas entidades 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 FONDES, durante el primer semestre del año presentó un déficit de \$375 mm. Esto es resultado de la descapitalización parcial de \$450mm desde la cuenta especial FONDES para fortalecer al Fondo Nacional de Garantías (FNG), compensado parcialmente por los

rendimientos financieros recibidos por el Patrimonio Autónomo FONDES² durante el segundo trimestre del año.

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, en el primer semestre del año el Gobierno Central registró un balance fiscal de -3,5% del PIB, deteriorándose 0,4pp del PIB respecto al resultado observado en el mismo periodo de la vigencia fiscal anterior. Este resultado se explica por el aumento en el déficit del resto del Gobierno Central, que obtuvo un déficit de 0,4% del PIB, lo cual está fuertemente influenciado por la dinámica del FEPC. Por su parte, el resultado del Gobierno Nacional Central (GNC) se mantiene estable como porcentaje del PIB, ubicándose en -3,1% del PIB.

Tabla 3. Balance Fiscal del Gobierno Central

SECTORES	II TRIM (\$MM)		II TRIM (%PIB)	
	2020	2021*	2020	2021*
Gobierno Nacional Central	-30.903	-34.612	-3,1	-3,1
Resto del Nivel Central	-417	-4.499	0,0	-0,4
Balance Total	-31.320	-39.110	-3,1	-3,5

*Cifras preliminares
Fuente: DGPM - MHCP

Seguridad Social

El balance fiscal del sector de seguridad social presentó un superávit de 0,2% del PIB a 2T de 2021, presentando una leve caída nominal de \$94 mm en comparación con lo registrado en el mismo periodo de 2020. Si bien el resultado muestra un comportamiento estable frente a la vigencia anterior, las condiciones de mercado bursátil del primer trimestre afectaron considerablemente los rendimientos financieros de Fonpet, que, si bien presenta una mejora en el segundo trimestre del año, continúa teniendo un balance negativo. Por otra parte, el Fondo de Garantía de Pensión Mínima presentó una mejora en la dinámica de su acumulación³.

Para el 2T de 2021 los ingresos totales del subsector presentaron una leve caída como porcentaje del PIB, debido a rendimientos financieros negativos, mientras que el rubro de gastos totales presentó una leve caída por un efecto denominador. En principio, la recuperación de los ingresos por contribuciones sociales responde principalmente a la mejora en

² En conformidad con el decreto 277 de 2020 y el contrato de fiducia mercantil 6001 de 2020, el patrimonio autónomo FONDES es administrado por la Financiera de Desarrollo Nacional S.A (FDN).

³ En el segundo trimestre del año, el Fondo presentó un flujo de recursos por \$ 1.792 mm

la dinámica del mercado laboral formal⁴, del cual se derivan las contribuciones sociales por salud y pensión. En consecuencia, los aportes del GNC y las Entidades Territoriales (ET) al sector registraron una menor presión por 0,2pp 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 0,3pp del PIB, explicado por los menores rendimientos del Fonpet⁵. Respecto a los gastos totales⁶ se registra una caída de 0,1pp del PIB frente a la vigencia anterior, principalmente debido a un efecto denominador, puesto que presentaron una variación nominal de 8,8%.

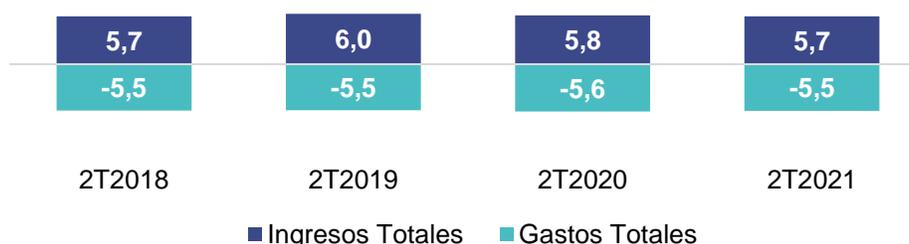
Tabla 4. Balance Fiscal de la Seguridad Social⁷

CONCEPTO	II TRIM (\$MM)		II TRIM (% PIB)	
	2020	2021*	2020	2021*
Ingresos Totales	58.033	62.893	5,8	5,7
Aportes del GNC y ET*	34.543	35.767	3,4	3,2
Funcionamiento	34.543	35.767	3,4	3,2
Ingresos Tributarios	21.228	27.525	2,1	2,5
Otros Ingresos	2.262	-398	0,2	0,0
Rendimientos Financieros	1.612	-1.088	0,2	-0,1
Otros	650	689	0,1	0,1
Gastos Totales	56.155	61.109	5,6	5,5
Pagos Corrientes	56.151	61.102	5,6	5,5
Funcionamiento	56.151	61.102	5,6	5,5
Servicios Personales	114	66	0,0	0,0
Transferencias	55.931	60.800	5,6	5,5
Gastos Generales y Otros	105	237	0,0	0,0
Pagos de Capital	4	7	0,0	0,0
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	1.878	1.784	0,2	0,2

*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

⁴ Durante el primer semestre de 2021 se recuperaron 1,1 millones de puestos de trabajo representando el 42,5% del empleo perdido en el mismo periodo de 2020 (donde se destruyeron cerca de 2,8 millones de empleos). Asimismo, durante 2021-I la tasa de desempleo registró una caída de 0,8 puntos porcentuales ubicándose en 15,4% frente al 16,2% de 2020-I.

⁵ Debido a la volatilidad de los mercados y a la subida de tasas por parte del Banco de la República.

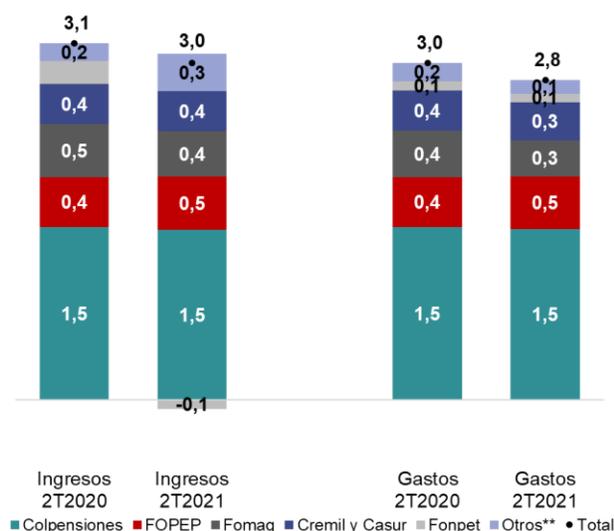
⁶ El 41% de las transferencias desde GNC y Entidades Territoriales a seguridad social son ejecutadas por la Adres principalmente para cobertura y techos de recobro del sistema de salud. A su vez, el 19% de las mismas se gastan por parte de Colpensiones para pagos de mesadas pensionales, 13% adicional se destina al pago de obligaciones pensionales por parte de Fopep y alrededor del 12% para las obligaciones de Fomag. 10% de las mismas corresponden a Casury y Cremil. El 5% restante son transferencias al Fondo de Solidaridad Pensional, Ferrocarriles y Fonprecon.

⁷ Por ingresos tributarios de este sector entiéndase contribuciones sociales.

a) Pensiones

El subsector de pensiones presentó un superávit de 0,1% del PIB con corte al 2T de 2021. Este resultado se mantiene relativamente estable como porcentaje del PIB en comparación al registrado en el mismo periodo de la vigencia anterior, explicado por un efecto denominador del PIB que afecta en igual magnitud a los ingresos y gastos del subsector. Asimismo, durante la vigencia se ha presentado un incremento en el gasto de Fonpet, asociado a mayores solicitudes de retiro frente a la vigencia anterior⁸.

Gráfica 7. Ingresos y gastos por entidad.



En este sentido, Fonpet registró un deterioro en los ingresos por rendimientos financieros⁹ 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.

A su vez, el Fondo de Garantía de Pensión Mínima¹⁰, registró una mejora en su acumulación como consecuencia de aportes y rendimientos. Si bien su resultado sigue distando a lo registrado antes de la pandemia, el valor del fondo se incrementó en términos nominales en \$ 2.106 mm durante el primer semestre de 2021.

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, como consecuencia de una mejora en los ingresos por concepto de traslados.

b) Salud

En el 2T de 2021, el subsector de Salud presentó un balance levemente superavitario en \$131 mm. Este resultado responde a mayores ingresos registrados por Fomag, frente a su nivel de gastos, frente a lo cual se espera una mejor ejecución durante en el resto de la vigencia fiscal, para que la entidad termine el año con un balance fiscal en equilibrio. Por otra parte, dado que la Adres representa el 96% de ingresos y de gastos del subsector, a continuación, se presenta

⁸ 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.

⁹ El deterioro en estos ingresos fue por cerca de 0,1% del PIB.

¹⁰ Que generalmente explica el 50% del superávit del subsector.

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

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

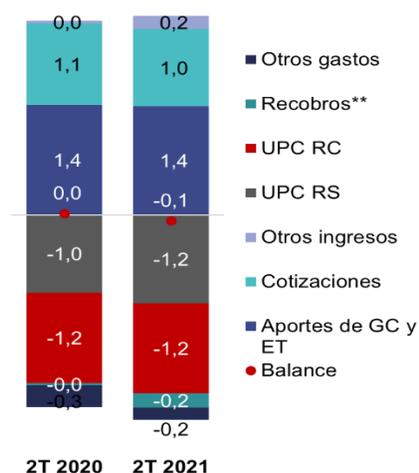


Tabla 5. Desagregación de transferencias de GNC y ET (% del PIB)

CONCEPTO	\$ MM	
	2T 2021	% del PIB 2T 2021
Aportes del Gobierno Central y Entidades Territoriales	15.598	1,4
Aportes de la Nación	10.643	1,0
Aportes para Aseguramiento en Salud Cierre	7.532	0,7
Imporenta	2.997	0,3
Impuesto social a las municiones y explosivos	36	0,0
Impuesto social a las armas	6	0,0
Otros	115	0,0
Aportes de las ET	4.954	0,4
SGP	4.034	0,4
Compensación Regalías para el Régimen Subsidiado	0	0,0
Otros recursos ET	920	0,1

Fuente: DGPM – MHCP, Adres

Regionales y Locales

En el 2T de 2021 el sector de regionales y locales (R&L) presentó un superávit de 0,9% del PIB, cifra que permanece constante como porcentaje del PIB respecto al resultado observado en el 2T de 2020. No obstante, en términos nominales, este superávit registró un crecimiento nominal de 8,8%. De una parte, este resultado se explica por una mejora en el balance de las Administraciones centrales¹¹ en 0,1pp, ubicándose así en 0,9% del PIB. Por el contrario, el resultado fiscal del resto del nivel regional y local¹², principalmente representado por el SGR, presentó un deterioró de 0,1pp, terminando al corte del periodo con un balance cercano al equilibrio fiscal.

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

SECTORES	II TRIM (\$MM)		II TRIM (%PIB)	
	2020	2021*	2020	2021*
Balance Administraciones centrales	7.858	9.838	0,8	0,9
Balance Resto del nivel regional y local	1.521	370	0,2	0,0
FAEP	-4	0	0,0	0,0
SGR	1525	370	0,2	0,0
Balance de Regionales y locales	9.378	10.208	0,9	0,9

*Cifras Preliminares.

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

¹¹ Específicamente la muestra de seguimiento para este sector incluye a las administraciones centrales de las alcaldías capitales y las gobernaciones.

¹² 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.)

Para el segundo trimestre del presente año, el resultado fiscal del resto del nivel regional y local se deterioró 0,1pp del PIB, que en términos nominales significa una reducción de \$1.150 mm, pasando de un superávit de \$1.521 mm en 2T de 2020 a uno de \$370 mm en 2T de 2021. Lo anterior se explica por la contracción del superávit del Sistema General de Regalías (SGR) y, en menor medida, a la liquidación del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP). Este deterioro en el balance del SGR se debe a una reducción en el recaudo de regalías por \$904 mm frente al mismo periodo del año anterior, producto de unos niveles de producción que se encuentran por debajo de las expectativas y una generación de rendimientos financieros más moderada. Todo esto es parcialmente subsanado por unos niveles en los precios internacionales de los Recursos Naturales No Renovables que marcan máximos históricos de hace tres años, para el caso de la referencia Brent para el petróleo, y para los precios del carbón. A esto se suma el efecto generado por un mayor volumen de pagos de inversión, dinámica que puede estar asociada en primer lugar, una actividad económica más acelerada, en segundo lugar, al ciclo de gobierno regional que cursa su segundo año, y en tercer lugar a causa de la nueva normatividad del Sistema.

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.

De otra parte, las administraciones centrales mejoraron su resultado fiscal en 0,1pp del PIB, que en términos nominales significa un aumento en el superávit de \$1.980 mm, pasando de \$7.858 mm en 2T de 2020 a \$9.838 mm en 2T de 2021. Lo anterior, está explicado por la mejor dinámica de los ingresos tributarios, la cual se respalda en los avances significativos en los esquemas de vacunación, particularmente a la población con mayor riesgo ante el Covid-19, así como la recuperación económica en marcha, que se reflejan en un crecimiento del recaudo de 35,6% frente al año anterior. Este resultado es parcialmente reducido por cuenta de una mayor ejecución del gasto en inversión, el cual es consistente con el ciclo político que caracteriza a este nivel de gobierno y la reactivación económica nacional.

En relación con los ingresos totales del subsector de regionales y locales, durante el segundo trimestre del año presentaron un comportamiento neutro como porcentaje del PIB, ubicándose en 3,6% del PIB. Esto fue producto de una variación nominal de -24% en los recursos de capital, resultado del cual se destaca la reducción en los ingresos por rendimientos financieros. En contraste, los ingresos corrientes experimentaron un crecimiento nominal positivo de 13,3% consistente con la dinámica económica observada en el segundo trimestre del año.

Por su parte, al igual que los ingresos, los gastos totales del subsector registraron un comportamiento neutro como proporción del PIB, ubicándose en 2,7% del PIB. Este resultado es consistente con un incremento nominal de 9,8%, como consecuencia de la aceleración en la ejecución de proyectos de inversión, en línea con lo estimado para un segundo

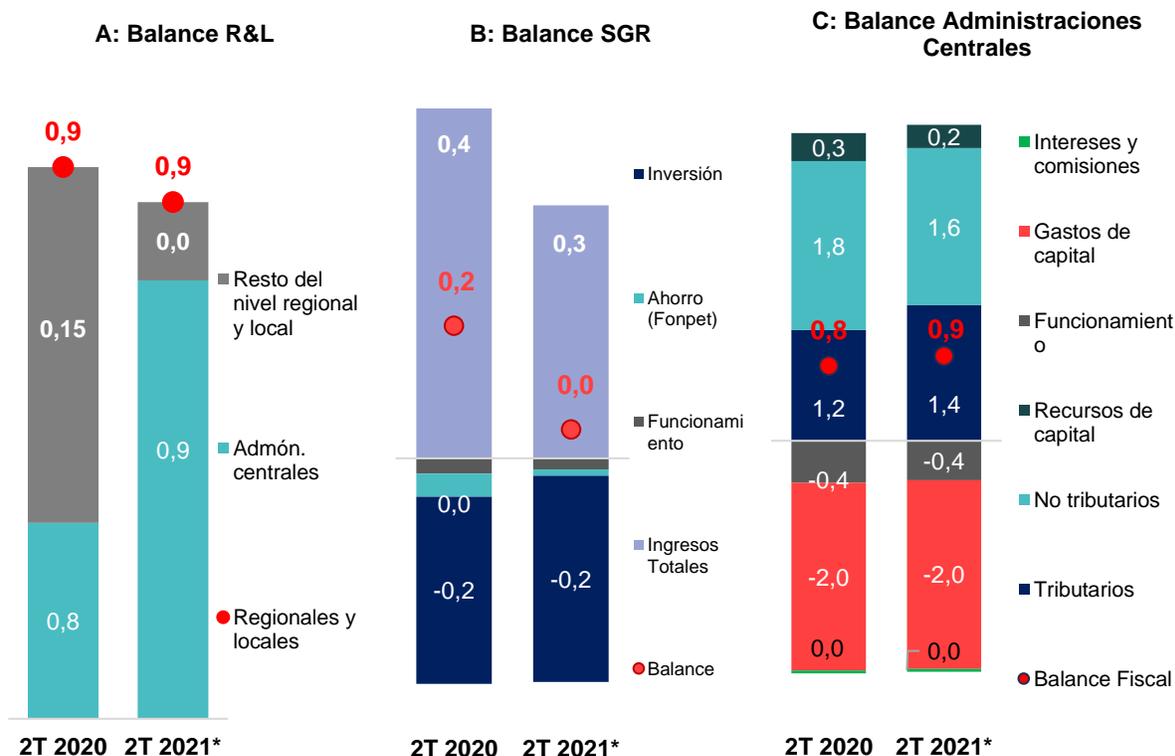
año del ciclo político de las entidades territoriales, sumado a los programas y proyectos de reactivación económica.

Tabla 7. Balance Fiscal de Regionales y Locales

CONCEPTO	II TRIM (\$MM)		II TRIM (%PIB)	
	2020	2021*	2020	2021*
Ingresos totales	36.327	39.790	3,6	3,6
Ingresos corrientes	32.673	37.005	3,3	3,3
Tributarios	11.593	15.717	1,2	1,4
No tributarios	17.682	18.188	1,8	1,6
De los cuales, Transferencias	16.522	16.453	1,6	1,5
Regalías	3.398	3.101	0,3	0,3
Recursos de capital	3.654	2.785	0,4	0,3
Gastos totales	26.945	29.582	2,7	2,7
Gastos corrientes	5.134	5.116	0,5	0,5
Funcionamiento	4.832	4.779	0,5	0,4
Intereses y comisiones	302	337	0,0	0,0
Gastos de capital**	21.811	24.467	2,2	2,2
FAEP	-4	0	0,0	0,0
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	9.378	10.208	0,9	0,9

*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 al cierre del 2T de 2021 presentó un déficit de -2,4% del PIB, presentando un deterioro de 0,4pp frente al mismo periodo de 2020. Este resultado se explica principalmente por el déficit de -3,5% del PIB del Gobierno Central (0,4pp más que 2T2020). Al interior del sector, el Resto del nivel central explica en 0,4pp el incremento, esto por cuenta de la dinámica observada en el FEPC como consecuencia de los diferenciales en los precios de los combustibles. Por su parte, el GNC no presenta modificaciones en su métrica respecto al mismo periodo del año anterior, el cual continúa con una postura de gasto contracíclico, que ha venido ejecutando para mitigar los efectos adversos que dejó la pandemia sobre los hogares, el tejido empresarial y la economía en general, hecho que se ha visto compensado por la recuperación en los ingresos del GNC. Este resultado negativo se ve parcialmente compensado por el superávit observado en el sector de regionales y locales de 0,9% del PIB, y en el sector de seguridad social de 0,2% del PIB.

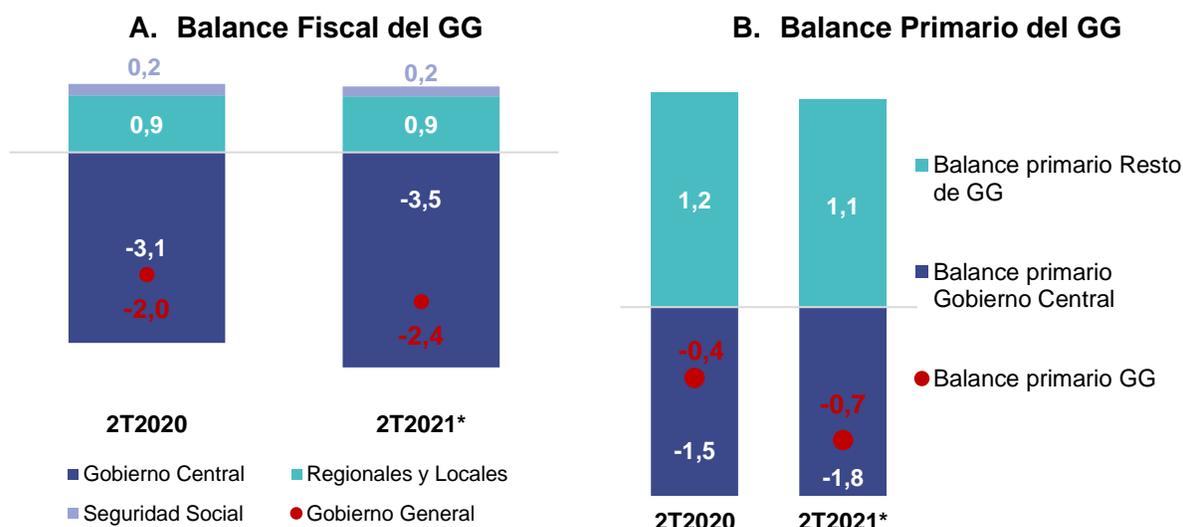
Por su parte, el balance primario del GG al cierre del primer semestre de 2021 se deterioró 0,3pp, pasando de un déficit de 0,4% del PIB con corte al 2T de 2020 a un déficit de 0,7% del PIB con corte al 2T de 2021. Esto se explica por el deterioro de 0,3pp del PIB en el balance primario del Gobierno Central (-1,8% del PIB). Por su parte, frente al mismo periodo del 2020, el balance primario de regionales y locales, y el de seguridad social, permanecen relativamente constantes como porcentaje del PIB, ubicándose en 1,0% y 0,2% del PIB, respectivamente.

Tabla 8. Balance Fiscal Gobierno General

SECTORES	II TRIM (\$MM)		II TRIM (%PIB)	
	2020	2021*	2020	2021*
Gobierno Central	-31.320	-39.110	-3,1	-3,5
Gobierno Nacional Central	-30.903	-34.612	-3,1	-3,1
Resto del Nivel Central	-417	-4.499	0,0	-0,4
Regionales y Locales	9.378	10.208	0,9	0,9
Administraciones Centrales	7.858	9.838	0,8	0,9
Resto del Nivel Regional y Local	1.521	370	0,2	0,0
Seguridad Social	1.878	1.784	0,2	0,2
Salud	155	131	0,0	0,0
Pensiones	1.723	1.653	0,2	0,1
Balance Total	-20.064	-27.118	-2,0	-2,4
Balance Primario del Gobierno General	-3.812	-7.892	-0,4	-0,7

*Cifras preliminares. Fuente: DGPM - MHCP

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



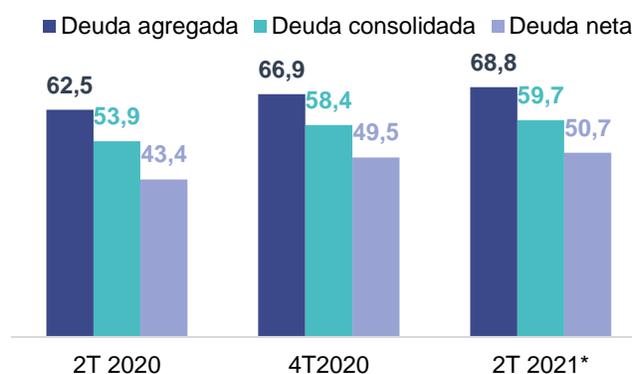
*Cifras preliminares. Fuente: DGPM - MHCP

Consecuente con los resultados de los balances primarios acumulados del GG, durante el primer semestre del año la deuda agregada¹³ del GG se ubicó en 68,8% del PIB, esto es 1,9pp superior al dato de cierre del 2020 (66,9% del PIB) y 6,2pp superior al dato observado en el primer semestre del 2020 (62,5% del PIB). Este resultado, frente a lo observado en el cierre de 2020, se explica principalmente por un aumento conjunto de la deuda bruta del GNC y del resto del GG, en 1,8pp y 0,2pp del PIB, respectivamente.

El crecimiento de la deuda consolidada fue 0,6pp inferior al registrado en la deuda agregada (1,3pp del PIB, respecto al cierre de 2020), ubicándose al cierre del 2T de 2021 en 59,7% del PIB. Lo anterior, es resultado de la estrategia de optimización de activos públicos del Gobierno General por parte del Tesoro Nacional. 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 50,7% del PIB, 1,3pp por encima del observado al cierre de 2020 (49,5% del PIB). Este incremento es similar al crecimiento de la deuda consolidada, esto

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

¹³ 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.

como resultado de un comportamiento estable en los activos líquidos de la Nación. En particular, los activos externos se redujeron 0,6pp del PIB, mientras que los activos internos crecieron 0,6pp, respecto al cierre del 2020, llevando así a que en el neto los activos líquidos se mantengan constantes como porcentaje del PIB, respecto al cierre de 2020.

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 gobiernos¹⁴.

El balance fiscal al cierre de 2T de 2021 del sector de empresas nacionales y locales mejoró 0,1 pp del PIB en relación con el mismo periodo de 2020. El déficit del sector alcanzó un nivel de \$54 mm, como resultado de una disminución del déficit de EPM. Se observó un incremento en los ingresos por ventas, producto de la recuperación general en la economía, y al mismo tiempo, una disminución de gastos operacionales y de las transferencias en impuestos y en dividendos. Por su parte, el sector eléctrico en su conjunto mantuvo un comportamiento estable frente al resultado observado en 2020.

Tabla 9. Balance de empresas del nivel nacional y local

SECTORES	II TRIM (\$MM)		II TRIM (%PIB)	
	2020	2021*	2020	2021*
Empresas del nivel nacional	145	90	0,0	0,0
Sector Eléctrico	145	90	0,0	0,0
Empresas del nivel local	-1.039	-144	-0,1	0,0
EPM	-905	-333	-0,1	0,0
EMCALI	101	170	0,0	0,0
Resto Local	-235	19	0,0	0,0
Metro de Medellín	-71	-169	0,0	0,0
EAAB	-79	141	0,0	0,0
ETB	-84	47	0,0	0,0
Balance Empresas Públicas	-894	-54	-0,1	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).

Con corte al 2T de 2021, consecuente con los resultados de los subsectores presentados hasta el momento, el SPNF alcanzó un déficit de 2,4% del PIB, manteniéndose constante como porcentaje del PIB respecto al mismo periodo del año anterior. Al interior del SPNF

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

se destaca el aumento en 0,4pp en el déficit del Gobierno General, que está explicado principalmente por el deterioro en las métricas fiscales del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). Lo anterior estuvo contrarrestado por una mejora de 0,1pp y 0,3pp en el balance de las empresas públicas del orden nacional y local, y del Sector Público No Modelado (SPNM), respectivamente.

De la misma manera, al 2T de 2021 el balance primario del SPNF registró un déficit de 0,6% del PIB, 0,1pp menor que el registrado en el mismo periodo de 2020 (déficit de 0,7% del PIB). Esto se explica por el balance primario del Gobierno General (0,7% del PIB), marginalmente contrarrestado por el balance superavitario de las empresas públicas del orden nacional y local. Este mismo balance descontando las utilidades del Banco de la República transferidas al GNC se ubicó en -1,2% del PIB en 2T de 2021 (-0,2pp del PIB), de forma consistente con las disposiciones de la Ley 819 de 2003.

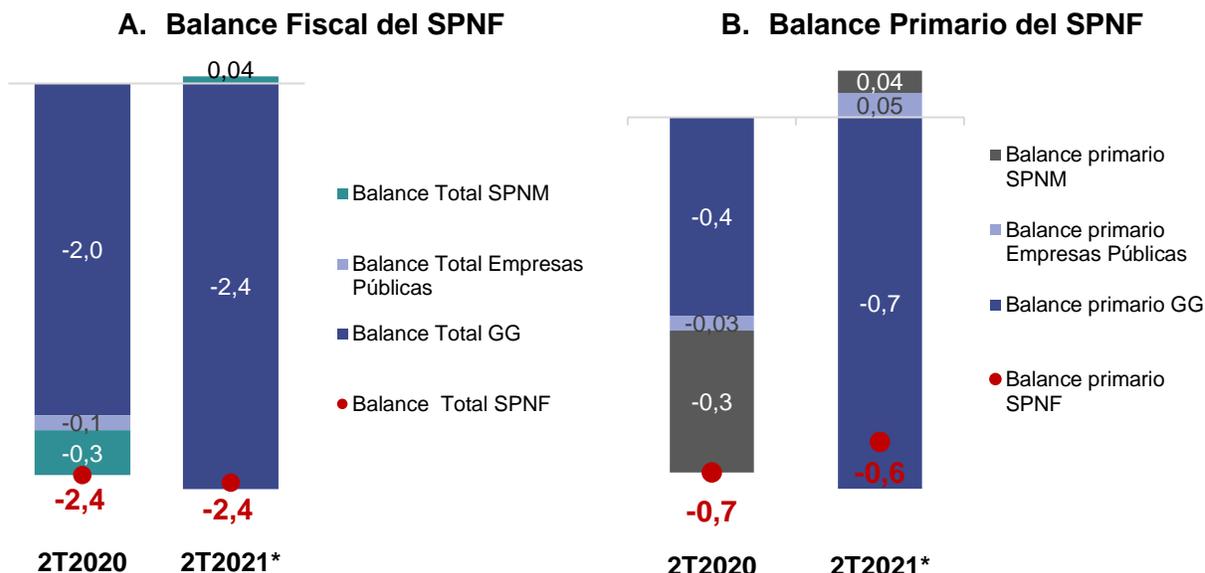
Tabla 10. Balance Fiscal del SPNF

SECTORES	II TRIM (\$MM)		II TRIM (%PIB)	
	2020	2021*	2020	2021*
Gobierno General	-20.064	-27.118	-2,0	-2,4
Gobierno Central	-31.320	-39.110	-3,1	-3,5
Gobierno Nacional Central	-30.903	-34.612	-3,1	-3,1
Resto del Nivel Central	-417	-4.499	0,0	-0,4
Regionales y Locales	9.378	10.208	0,9	0,9
Administraciones Centrales	7.858	9.838	0,8	0,9
Resto del Nivel Regional y Local	1.521	370	0,2	0,0
Seguridad Social	1.878	1.784	0,2	0,2
Salud	155	131	0,0	0,0
Pensiones	1.723	1.653	0,2	0,1
Empresas Públicas	-894	-54	-0,1	0,0
Nivel Nacional	145	90	0,0	0,0
Nivel Local	-1.039	-144	-0,1	0,0
SPNM	-2.724	473	-0,3	0,0
Balance Total ¹	-23.682	-26.699	-2,4	-2,4
Balance primario del SPNF ²	-13.809	-13.431	-1,4	-1,2
Balance primario del SPNF	-6.822	-6.902	-0,7	-0,6

* Cifras preliminares. ¹ La discrepancia estadística para el SPNF fue de 0,19% del PIB para 2T2021, al restarle las amortizaciones realizadas durante el periodo de pasivos no explícitos de vigencias previas por sentencias, conciliaciones, laudos arbitrales y el sistema de salud (\$1.217 mm), se obtiene una discrepancia estadística de \$940 mm (0,08% 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 2T2020 y 2T2021, respectivamente.

Fuente: DGPM – MHCP

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



*Cifras preliminares. Fuente: DGPM – MHCP

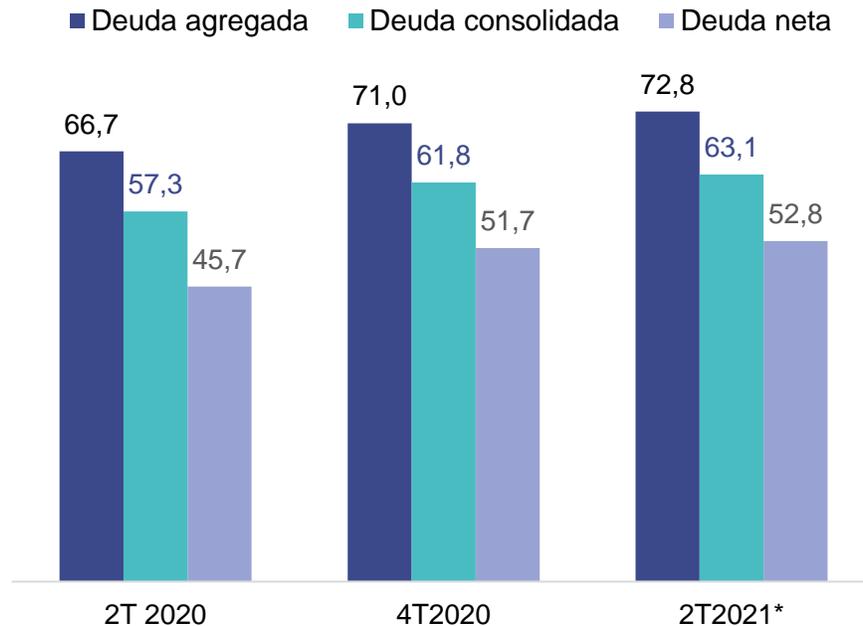
La deuda agregada¹⁵ al 2T de 2021 alcanzó un nivel de 72,8% del PIB, 1,8pp superior al cierre de 2020 y 6,2pp superior al mismo periodo del año anterior (2T 2020). Es importante resaltar que el incremento en la deuda es consecuente con lo expuesto en las secciones previas de este documento para el GNC y el Gobierno General, y se encuentra explicado en más de un 95% al crecimiento de la deuda del Gobierno Nacional Central, en particular. Frente al incremento de la deuda por denominación, el componente con mayor crecimiento frente al mismo periodo del año anterior correspondió a la deuda externa (3,4pp del PIB), mientras que la deuda interna se incrementó en 2,9pp del PIB.

En cuanto a la deuda consolidada del SPNF, esta presentó un crecimiento 0,4pp menor al que registró la deuda agregada respecto al 2T 2020, lo anterior como consecuencia de un aumento en la tenencia de bonos públicos por parte de las entidades del SPNF diferentes al GNC. Esto implicó que en 2T2021 la deuda consolidada aumentara 5,7pp respecto al nivel de 2T de 2020, llegando a 63,1% del PIB. Frente al cierre de la vigencia anterior, la deuda consolidada aumentó en 1,2pp.

Finalmente, la deuda neta aumentó 7,1pp del PIB frente al 2T de 2020, llegando a 52,8% del PIB. El mayor crecimiento comparado con lo registrado en la deuda consolidada y la deuda agregada evidencia una reducción de los activos líquidos del SPNF de 1,3pp del PIB. Este resultado se explica por la liquidación y uso de los activos financieros que el Gobierno nacional ha tenido a su disposición para hacer frente a la postura contracíclica que desde el gasto se ha adoptado por causa de la pandemia del Covid-19.

¹⁵ 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 Sector Público Financiero (SPF) presentó una disminución de 0,7pp del PIB al corte de 2T de 2021 respecto al mismo periodo del año anterior, producto principalmente de la reducción significativa de los ingresos del Banco de la República por los menores rendimientos de las reservas internacionales (RIN). Durante el primer semestre de 2020, la reducción de 150pb en las tasas de interés de la FED (al rango de 0 a 0,25%) valorizó el portafolio de reservas internacionales, lo que aumentó de manera extraordinaria los ingresos por rendimientos del portafolio administrado por el Banco de la República. En contraste, en el primer semestre del 2021 se presentó una leve desvalorización del portafolio (por la expectativa de posibles incrementos en las tasas de interés en el futuro) que no alcanzó a ser cubierta por los intereses causados del portafolio. En consecuencia, al comparar los dos periodos se observa una caída de 0,6pp del PIB en los rendimientos RIN. 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 11. Balance Fiscal del SPF

SECTORES	II TRIM (\$MM)		II TRIM (%PIB)	
	2020	2021*	2020	2021*
Banco de la República	7.183	524	0,7	0,0
Fogafín	874	1.084	0,1	0,1
Balance SPF	8.057	1.608	0,8	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 2T de 2021, la discrepancia estadística en la estimación del resultado fiscal del SPNF fue de -\$2.157 mm, equivalente a -0,19% del PIB. A continuación, se describen las operaciones que ajustan 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 \$1.217 mm, con lo cual el saldo de dicho pasivo corresponde a \$14.132 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 2T de 2021 el monto total de dichas operaciones de amortización (que implicaron mayor financiamiento para la Nación) corresponden a \$1.217 mm. Al restarle ese valor a la discrepancia estadística, la misma se ubica en -\$940 mm, equivalente a -0,08% 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).