Cierre Fiscal 2019
Gobierno Nacional Central[1]

- El déficit del GNC en 2019 se ubicó en 2,5% del PIB, evidenciando una reducción de 0,7 puntos porcentuales (pp) del PIB respecto a la vigencia fiscal anterior. Este balance es resultado de ingresos por $171.861 mm (16,2% del PIB) y gastos por $197.910 mm (18,6%).
- Los ingresos del GNC aumentaron de 15,3% a 16,2% del PIB, jalonados por el crecimiento de los recursos de capital y los ingresos tributarios. Se resalta el cumplimiento de la meta de recaudo de la DIAN durante la vigencia.
- La inversión pública aumentó 0,3pp del PIB respecto a 2018, evidenciando una variación anual de 31,8% en dicho periodo.

El cierre fiscal de 2019 del Gobierno Nacional Central (GNC) se ubicó en 2,5% del PIB[2], reduciéndose frente al nivel observado en 2018 (3,1% del PIB). El déficit, equivalente a $26.049 mm, alcanzó el nivel más bajo como porcentaje del PIB desde 2014.

- La reducción del déficit se explica principalmente por un incremento en los ingresos en 0,9pp del PIB[3], que compensa un incremento en el gasto de 0,2pp.

En la vigencia fiscal 2019, el GNC registró unos ingresos por $171.861 mm, que representaron el 16,2% del PIB. En términos nominales, este rubro experimentó un crecimiento del 15,1% respecto al 2018, principalmente debido al incremento observado en los recursos de capital y en el recaudo tributario.

- El recaudo tributario experimentó un crecimiento nominal del 9,8% (0,1pps del PIB), como resultado mayoritariamente de la dinámica observada en el recaudo de impuestos externos, el impuesto de normalización y el GMF. Lo anterior responde al efecto de la depreciación del peso, la creación del Impuesto de Normalización en la Ley de Financiamiento (Ley 1943 de 2018) y el buen crecimiento del PIB financiero. Lo anterior contribuyó al cumplimiento de la meta de recaudo de la DIAN de 148bn (13,9% del PIB).
- Por su parte, los recursos de capital aumentaron 0,7pp del PIB, lo cual se explica por el crecimiento de los excedentes financieros. Dentro de estos, se destaca el incremento observado de los dividendos transferidos por Ecopetrol, los cuales explican la mayor parte de dicho crecimiento nominal.

[1] Este documento fue elaborado por la Subdirección de Política Fiscal de la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
[2] Para calcular todas las variantes de flujo (ingresos, gastos, balance) de 2019 como porcentaje del PIB, se usa el PIB de cierre de año ($1.062.342mm).
[3] Si se incluyeran las utilidades transferidas por parte del Banco de la República en 2018 como ingreso fiscal, de forma consistente con la metodología empleada para 2019, el balance fiscal de 2018 se ubicaría en -3,0% del PIB, y la variación anual del total de ingresos sería 14,5%.

- Si bien la inclusión de las utilidades del Banco de la República como ingreso fiscal contribuye al incremento en los excedentes financieros, dentro de los recursos de capital, la mayor parte de este aumento provino del resto de excedentes girados a la Nación, principalmente por parte de Ecopetrol.

Tabla 1: Balance Fiscal del GNC

CONCEPTO	IV TRM ($ MM)		IV TRM (% PIB)		Crec. (%)
	2018	2019*	2018	2019*	2019*/2018
Ingresos Totales	**149,292**	**171,861**	**15.3**	**16.2**	**15.1**
Tributarios	135,187	148,418	13.9	14.0	9.8
No Tributarios	826	1,477	0.1	0.1	78.7
Fondos Especiales	1,547	1,481	0.2	0.1	-4.2
Recursos de Capital	11,732	20,485	1.2	1.9	74.6
Gastos Totales	**179,608**	**197,910**	**18.4**	**18.6**	**10.2**
Intereses	27,474	30,800	2.8	2.9	12.1
Funcionamiento **	138,360	148,772	14.2	14.0	7.5
Inversión**	14,040	18,511	1.4	1.7	31.8
Préstamo Neto	-267	-174	0.0	0.0	-34.7
Balance Total	**-30,316**	**-26,049**	**-3.1**	**-2.5**	**-**
Balance Primario	**-2,842**	**4,752**	**-0.3**	**0.4**	**-**

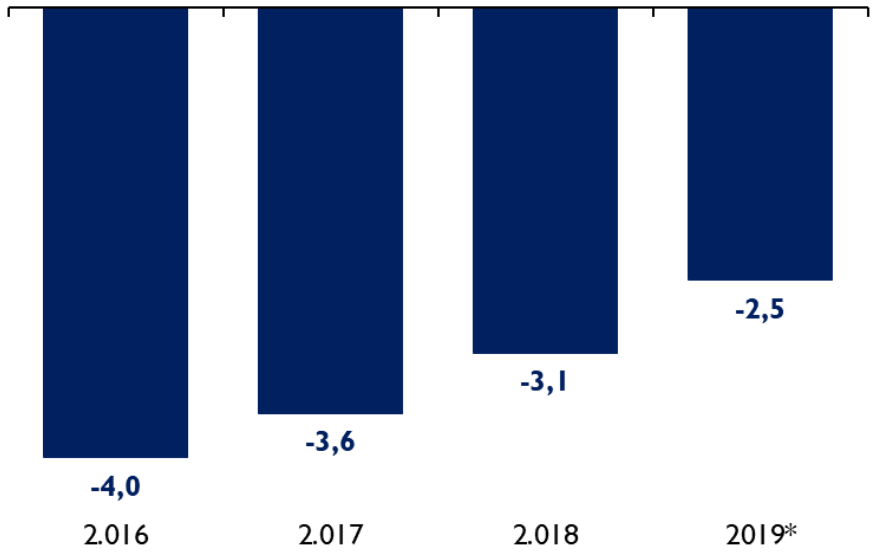
* Cifras preliminares

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

Nota: Para 2018 todas las utilidades transferidas por el Banco de la República al Gobierno nacional se clasifican como recursos de financiamiento y no como ingresos fiscales, de acuerdo con la metodología de cálculo del balance fiscal vigente en ese momento. Si estos recursos se clasificaran como ingresos fiscales, al cierre de 2018, los recursos de capital ascenderían a 1,3% del PIB, los ingresos fiscales serían iguales a 15,4% del PIB y el balance total sería -3,0% del PIB.

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gráfico 1: Balance Fiscal del GNC 2016 - 2019

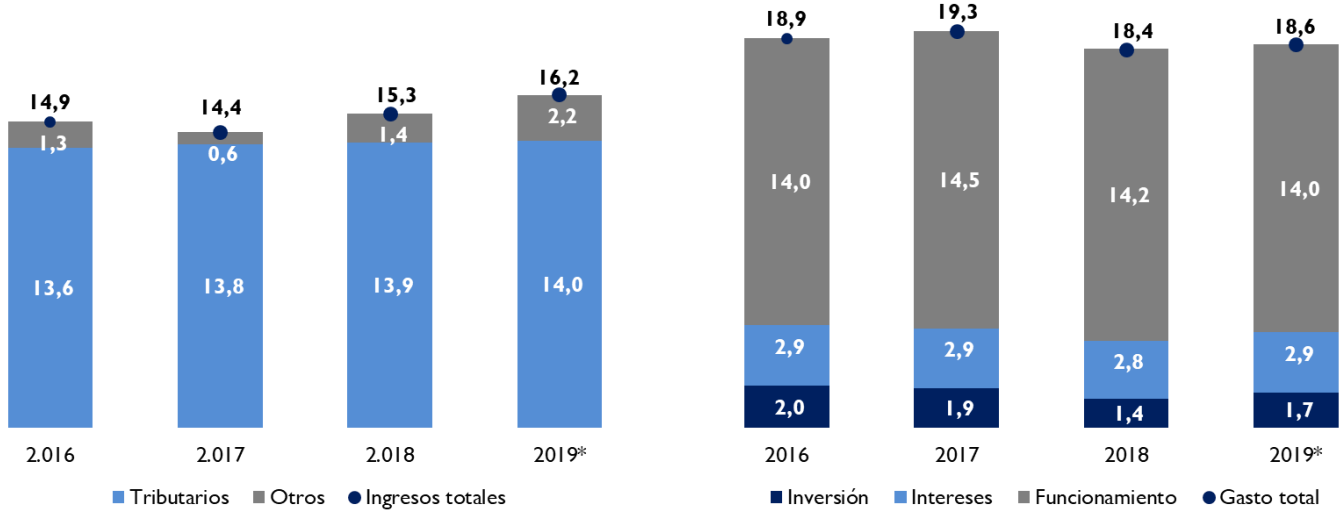


*Cifras preliminares
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gráfico 2: Ingresos y gastos del GNC 2016 - 2019

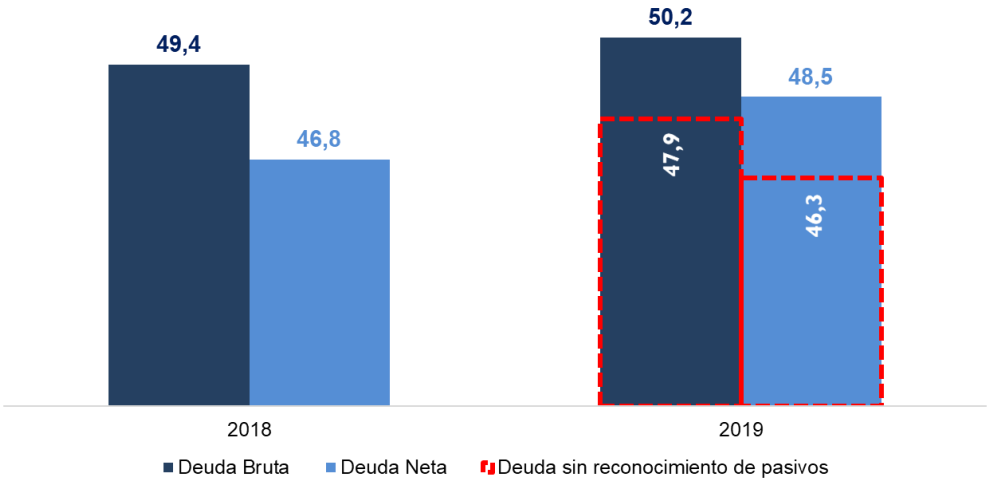
A. Ingresos del GNC (% del PIB)

B. Gastos del GNC (% del PIB)



*Cifras preliminares para 2019
Nota: Solo en 2019 se incluyen como ingresos fiscales las utilidades transferidas a la Nación por parte del Banco de la República, con excepción de las que corresponden al ajuste por el diferencial cambiario de los activos diferentes a las reservas internacionales, en línea con la decisión adoptada por el CONFIS en su sesión del 5 de junio de 2019.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Gráfico 3: Deuda pública del GNC (% del PIB)



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte, el gasto del GNC en 2019 fue de 18,6% del PIB, creciendo 0,2pp del PIB y evidenciando una variación anual de 10,2% durante este periodo.

- La inversión fue el rubro de gasto que más contribuyó al incremento del gasto total, al tener un crecimiento nominal del 31,8%, equivalente a 0,3pp del PIB.
- Adicionalmente, durante este periodo el gasto en intereses se incrementó en 0,1pp del PIB, explicado fundamentalmente por las mayores indexaciones de TES emitidos en UVR y la depreciación del peso.
- El aumento en los dos rubros de gasto anteriormente mencionados se vio contrarrestado por una reducción de 0,2pp del PIB en el gasto en funcionamiento, el cual creció por debajo del PIB nominal.

Durante la vigencia fiscal 2019, tanto la deuda bruta como la deuda neta aumentaron como consecuencia del reconocimiento de pasivos realizado en el PGN 2019 y el PND 2018-2022. De no ser por este reconocimiento de pasivos, que ascendió a 2,2% del PIB, la deuda bruta se hubiera reducido en 1,5pp del PIB, y la deuda neta en 0,5pp entre 2018 y 2019. La deuda bruta se ubicó en 50,2% del PIB, evidenciando un aumento de 0,7pp frente al mismo periodo de 2018. Por otra parte, la deuda neta aumentó 1,7pp del PIB, debido a una reducción de 1,0pp del PIB en los activos financieros líquidos, utilizados para pagos de amortizaciones de la deuda.

A. Ingresos

Durante el 2019, los ingresos totales del GNC se ubicaron en 16,2% del PIB, aumentando así 0,9pp del PIB con respecto al año anterior (15,3% del PIB) (Tabla 2). En efecto, los

ingresos presentaron un crecimiento anual nominal de 15,1%, el cual responde principalmente a aumentos en los recursos de capital y en los ingresos tributarios.

En la vigencia fiscal 2019, los ingresos tributarios se ubicaron en 14,0% del PIB, presentando un crecimiento nominal del 9,8% y aumentando 0,1pp del PIB frente a 2018. Dentro de estos, se destaca que los ingresos por impuestos internos se mantuvieron constantes como porcentaje del PIB, mientras que los impuestos externos aumentaron en 0,1pp. El crecimiento observado en los impuestos internos es resultado de las medidas establecidas por la Ley de Financiamiento (Ley 1943 de 2018), que compensaron la reducción en el impuesto de renta para personas jurídicas establecido en la reforma tributaria de 2016 (Ley 1819 de 2016). Por otro lado, el crecimiento del recaudo de impuestos en aduanas responde principalmente a la depreciación del peso.

Por otra parte, los ingresos diferentes a los tributarios presentaron un crecimiento de 0,8pp del PIB, pasando de 1,4% del PIB en 2018 a 2,2% del PIB de 2019, dentro de los cuales se destaca un aumento en 0,7pp del PIB de los recursos de capital. Este crecimiento es resultado del importante aumento de los excedentes financieros recibidos por la Nación, en su mayoría por parte de Ecopetrol, y la inclusión de las utilidades del Banco de la Republica como ingreso fiscal a partir de 2019, en línea con la modificación metodológica adoptada por el Consejo Superior de Política Fiscal en su sesión del 5 de junio de 2019.

Tabla 2: Ingresos del GNC vigencias fiscales 2018 – 2019

CONCEPTO	IV TRIM ($MM)		IV TRIM (%PIB)		Crec. (%)
	2018	2019*	2018	2019*	2018*/2019
Ingresos Totales	**149.292**	**171.861**	**15,3**	**16,2**	**15,1**
Ingresos Corrientes	**136.014**	**149.895**	**13,9**	**14,1**	**10,2**
Ingresos Tributarios	135.187	148.418	13,9	14,0	9,8
Ingresos no Tributarios	826	1.477	0,1	0,1	78,7
Fondos Especiales	**1.547**	**1.481**	**0,2**	**0,1**	**-4,2**
Ingresos de Capital	**11.732**	**20.485**	**1,2**	**1,9**	**74,6**
Rendimientos financieros	2.647	4.094	0,3	0,4	54,7
Excedentes Financieros	4.431	14.958	0,5	1,4	237,6
Ecopetrol	3.238	11.425	0,3	1,1	252,8
Banco de la República		1.869	0,0	0,2	
Resto	1.193	1.664	0,1	0,2	39,5
Otros ingresos de capital	4.654	1.433	0,5	0,1	-69,2

* Cifras preliminares

Nota: Para 2018, todas las utilidades transferidas por el Banco de la República al Gobierno nacional se clasifican como recursos de financiamiento y no como ingresos fiscales, de acuerdo con la metodología de cálculo del balance fiscal vigente en ese momento. Si estos recursos se clasificaran como ingresos fiscales, los recursos de capital ascenderían a 1,3% del PIB y los ingresos fiscales serían iguales a 15,4% del PIB.

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Tabla 3: Ingresos Tributarios del GNC

CONCEPTO	($MM)		(%PIB)		Crec (%)
	2018	2019*	2018	2019*	2019*/2018
INGRESOS TRIBUTARIOS	**135.187**	**148.418**	**13,9**	**14,0**	**9,8**
Administrados por la DIAN	**134.726**	**147.884**	**13,8**	**13,9**	**9,8**
Impuestos internos	**113.801**	**123.921**	**11,7**	**11,7**	**8,9**
Renta	64.044	67.497	6,6	6,4	5,4
IVA Interno	38.512	41.756	3,9	3,9	8,4
GMF	6.816	8.053	0,7	0,8	18,2
Consumo	2.076	2.245	0,2	0,2	8,2
Riqueza/Patrimonio	468	923	0,0	0,1	97,3
Timbre	80	86	0,0	0,0	7,4
Gasolina	1.518	1.585	0,2	0,1	4,5
Impuesto al carbono	288	437	0,0	0,0	51,5
Normalización	-	1.128		0,1	
Venta de Inmuebles	-	137		0,0	
SIMPLE	-	73		0,0	
Impuestos externos	**20.925**	**23.963**	**2,1**	**2,3**	**14,5**
Gravamen Arancelario	3.558	3.833	0,4	0,4	7,7
IVA Externo	17.367	20.130	1,8	1,9	15,9
Otros*	**461**	**534**	**0**	**0**	**16**

* Cifras preliminares

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

B. Gastos

Los gastos del GNC evidenciaron en 2019 un aumento de 0,2pp del PIB, lo cual se explica por un aumento en la inversión y en menor medida del gasto en intereses. Este incremento fue compensado por una reducción en el gasto de funcionamiento como porcentaje del PIB. En particular, se destaca un aumento de la inversión de 0,3pp del PIB, evidenciando un crecimiento nominal de 31,8% frente a 2018. Adicionalmente, el gasto en funcionamiento se redujo 0,2pp del PIB, al crecer a un ritmo inferior al PIB nominal.

El gasto de intereses aumentó 12,1%, pasando de 2,8% del PIB en 2018 a 2,9% en 2019, principalmente debido a la mayor cantidad de indexaciones de TES emitidos en UVR. Este gasto causado se incrementó 43,2% respecto a la vigencia fiscal 2018, debido al crecimiento en los saldos de TES emitidos en UVR, y a la mayor inflación observada en 2019 con respecto al año anterior (3,80% en 2019, en comparación a 3,18% en 2018). Por otra parte, los intereses de deuda externa aumentaron 14,7% como resultado de la depreciación del peso, contribuyendo al incremento en el gasto total de intereses.

Tabla 5: Gastos del GNC

CONCEPTO	IV TRM ($ MM)		IV TRM (% PIB)		Crec. (%)
	2018	2019*	2018	2019*	2019*/2018
Gastos Totales	**179.608**	**197.910**	**18,4**	**18,6**	**10,2**
Gastos Corrientes	**165.834**	**179.572**	**17,0**	**16,9**	**8,3**
Intereses	**27.474**	**30.800**	**2,8**	**2,9**	**12,1**
Intereses deuda externa	6.632	7.607	0,7	0,7	14,7
Intereses deuda interna	18.116	19.288	1,9	1,8	6,5
Indexación TES B (UVR)	2.726	3.906	0,3	0,4	43,2
Funcionamiento**	**138.360**	**148.772**	**14,2**	**14,0**	**7,5**
Inversión**	**14.040**	**18.511**	**1,4**	**1,7**	**31,8**
Préstamo Neto	**-267**	**-174**	**0,0**	**0,0**	**-34,7**

* Cifras preliminares

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

Nota: Las cifras de los rubros que componen el funcionamiento no son comparables entre 2018 y 2019, como consecuencia del cambio en el clasificador presupuestal.

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

C. Financiamiento

El total de necesidades de financiamiento del GNC durante el 2019 alcanzó un valor de $88.867mm (8,4% del PIB). Estas se atendieron con desembolsos de deuda interna y externa por $47.393mm (4,5% del PIB), otros recursos por $8.091mm (0,8% del PIB) y una disponibilidad de caja inicial de $33.383mm (3,1% del PIB).

Dentro de los desembolsos de deuda, el 74% se realizaron en pesos y el 26% en moneda extranjera. Como parte de los desembolsos de deuda interna, se emitieron Títulos de Tesorería TES por $35.047mm, de los cuales $21.203mm se ejecutaron a través de subastas en el mercado local (2,0% del PIB) y $13.844 mm con entidades públicas y otros (1,3% del PIB). Por otra parte, se llevaron a cabo desembolsos de crédito externo por US$3.785 millones, de los cuales US$2.004 millones fueron financiados en el mercado internacional de capitales y US$1.781 millones provinieron del financiamiento con la banca multilateral y bilateral.

Las necesidades de financiamiento de 2019 estuvieron compuestas por un déficit a financiar por $26.049mm (2,5% del PIB), amortizaciones por $29.750mm (2,8% del PIB), pago de obligaciones por $12.409mm (1,2% del PIB) y una disponibilidad final de caja de $20.660mm (1,9% del PIB).

Tabla 6. Fuentes y usos del Financiamiento del GNC 2019

FUENTES	US$ Cierre	Cierre 88.867	USOS	US$ Cierre	Cierre 88.867
Desembolsos		**47.393**	**Déficit a Financiar**		**26.049**
Externos	(US$ 3.785 mill.)	**12.303**	De los cuales		
Bonos	(US$ 2.004 mill.)	6.315	Intereses Internos		23.195
Multilaterales y Otros	(US$ 1.781 mill.)	5.988	Intereses Externos	(US$ 2.335 mill.)	7.607
Internos		**35.090**			
TES		**35.047**	**Amortizaciones**		**29.750**
Subastas		21.203	Externas	(US$ 2.453 mill.)	8.001
Entidades Públicas		4.366	Internas		21.749
Pago de obligaciones con TES		9.478			
Otros		**43**	**Pago Obligaciones (Sentencias, Salud y Otros)**		**12.409**
Otros Recursos		**8.091**			
Disponibilidad Inicial		**33.383**	**Disponibilidad Final**		**20.660**
En pesos		23.006	En pesos		13.873
En dólares	(US$ 3.193 mill.)	10.377	En dólares	(US$ 2.071 mill.)	6.787

* Cifras preliminares

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

D. Deuda pública

Al cierre de 2019 la deuda bruta del GNC se ubicó en 50,2% del PIB, aumentando 0,7pp del PIB frente al 2018 (49,4% del PIB). Este resultado se explica por un incremento en la deuda interna de 1,4pp del PIB, que se compensa parcialmente con una reducción de 0,7pp en la deuda externa. El incremento en la deuda interna se explica principalmente por el reconocimiento de pasivos realizado en el PGN 2019 y el PND 2018-2022, que ascendió a 2,2% del PIB. Excluyendo el efecto de este reconocimiento de cuentas por pagar, la deuda interna se hubiera reducido en 0,8pp del PIB. Por otro lado, la reducción de la deuda externa se explica por el bajo crecimiento nominal de la deuda en dólares (2,4%), a pesar de la leve depreciación de la tasa de cambio de fin de año (0,8%).

En el 2019 la deuda neta alcanzó el 48,5% del PIB, aumentando 1,7pp frente al 2018 (46,8%). Este resultado se explica por el incremento de la deuda bruta y la reducción de 1,0pp en los activos financieros líquidos, los cuales se destinaron al pago de amortizaciones de deuda. En particular, se realizaron amortizaciones de deuda financiera, como parte de operaciones de prepago de deuda, y se realizaron pagos de las cuentas por pagar reconocidas.

Descontando el efecto que genera el reconocimiento de pasivos, en 2019 se hubieran reducido tanto la deuda bruta como la deuda neta, en comparación con el 2018. De esta manera, la deuda bruta se hubiera ubicado en 47,9% del PIB, disminuyendo 1,5pp frente a 2018, mientras que la deuda neta hubiera llegado a 46,3% del PIB, 0,5pp por debajo de su nivel de cierre de 2018.

Tabla 7: Deuda Pública del GNC (% del PIB)

CONCEPTO	% del PIB	
	2018	2019*
Deuda Bruta	**49,4**	**50,2**
Interna	32,8	34,2
Externa	16,6	16,0
Deuda Financiera	**46,4**	**45,4**
Interna	29,8	29,4
Externa	16,6	16,0
Pagarés	**1,6**	**1,7**
Cuentas por pagar	**1,3**	**3,0**
Cuenta Única Nacional	1,3	1,4
CxP Presupuestales	0,1	0,0
CxP Reconocimiento de pasivos		1,6
Activos	**2,6**	**1,6**
Internos	1,7	1,0
Externos	0,9	0,6
Deuda neta	**46,8**	**48,5**
Interna	31,1	33,2
Externa	15,7	15,3

* Cifras preliminares

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.