# Cierre Fiscal Cuarto Trimestre 2019[1]
# Sector Público Consolidado

- En 4T2019 el **Sector Público Consolidado** presentó un **déficit de 2,9% del PIB**. Dentro de este se destaca la **mejora significativa** del **balance fiscal** del **GNC** (+0,7pp del PIB), del **Banco de la República** (+0,4pp del PIB), y el **deterioro del resultado fiscal** de **regionales y locales** (-0,9pp del PIB).

- El balance fiscal del **Gobierno General** presentó un ligero deterioro en su balance fiscal de **0,2pp del PIB.** Además del comportamiento del GNC, cabe resaltar el **mejoramiento del balance de seguridad social** (+0,1pp del PIB) y el mencionado **deterioro del resultado de regionales y locales**. Esto último como consecuencia de la aceleración del gasto regional en el último año de las actuales administraciones territoriales.

- El **GNC** presentó para el 4T2019 un resultado fiscal muy superior al de 4T2018, en el que se destaca la **caída del déficit fiscal** y un **fuerte aumento del superávit primario** (+0,7 pp del PIB).

**Tabla 1:** Balance Fiscal del SPC

| BALANCES POR PERIODO | IV TRM ($ MM) | | IV TRM (% PIB) | |
|---|---|---|---|---|
| | 2018 | 2019* | 2018 | 2019* |
| **1. Sector Público No Financiero** | **-27.918** | **-25.558** | **-2,9** | **-2,4** |
| **Gobierno Nacional Central** | **-30.316** | **-26.049** | **-3,1** | **-2,5** |
| **Sector Descentralizado** | **2.398** | **490** | **0,2** | **0,0** |
| Seguridad Social | 3.172 | 4.029 | 0,3 | 0,4 |
| Empresas del nivel nacional | -5.705 | 593 | -0,6 | 0,1 |
| Empresas del nivel local | -503 | -373 | -0,1 | 0,0 |
| Regionales y Locales | 5.433 | -3.759 | 0,6 | -0,4 |
| Del cual SGR | 5.660 | 458 | 0,6 | 0,0 |
| **2. Balance del Banrep** | **2.241** | **7.149** | **0,2** | **0,7** |
| **3. Balance de Fogafín** | **1.036** | **1.016** | **0,1** | **0,1** |
| **4. Discrepancia Estadística**** | **-1.406** | **-11.351** | **-0,1** | **-1,1** |
| **Sector Público Consolidado (SPC)** | **-26.047** | **-28.744** | **-2,7** | **-2,7** |
| **SPC ajustado por transf. a GNC de BanRep ***** | **-26.047** | **-30.613** | **-2,7** | **-2,9** |

* Cifras preliminares

** Al restarle a la discrepancia estadística las amortizaciones realizadas durante 2019 de la operación de sustitución pasivos y la extinción de la deuda del FEPC ($12.409 mm), se obtiene una discrepancia estadística de $1.058 mm (0,1% del PIB). Para más información sobre esta discrepancia metodológica, por favor, consulta el Anexo 1.

*** Descuenta $1.869 mm del balance del SPC por transferencias de utilidades del Banrep giradas al GNC y registradas como ingreso fiscal durante 2019. Fuente: MHCP y Banco de la República.

[1] Todas las cifras presentadas en este documento son preliminares. Las cifras de deuda como porcentaje del PIB corresponden al acumulado durante los últimos 12 meses del periodo de reporte.

El resultado del SPC es producto principalmente de:

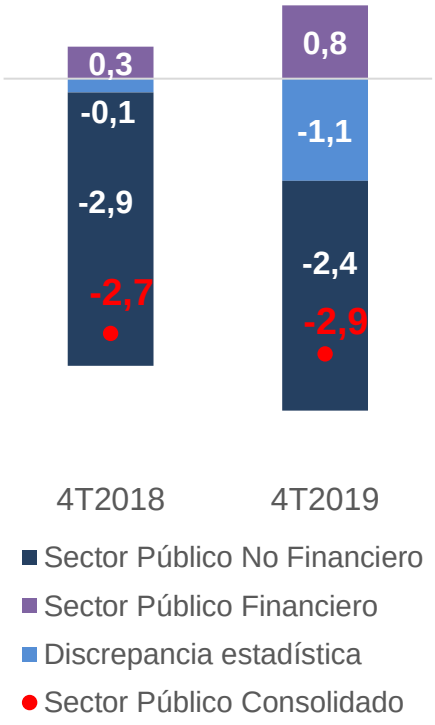
- **Mejoramiento del balance del GNC** como resultado de un aumento nominal en sus ingresos totales de 15,1% y de sus gastos totales de 10,2%.

- **Equilibrio fiscal del sector descentralizado** que presenta un resultado superavitario de la Seguridad Social de 0,4% del PIB, y deficitario por igual magnitud en Regionales y locales.

- **Mejor resultado del Banco de la República** en 0,4pp del PIB, dado los mayores rendimientos de las reservas internacionales por valorización del portafolio y causación de intereses.

- El resultado fiscal estimado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (por encima de la línea) y el Banco de la República (por debajo de la línea) presenta una discrepancia para el SPC de -1,1% del PIB, para 2019. La explicación de la magnitud de esta discrepancia se explica en detalle en el Anexo 1 de este documento y se fundamenta principalmente en la estrategia de reconocimiento de pasivos causados en buena medida en vigencias fiscales previas.

**Gráfico 1:** Balance Fiscal del SPC
(% del PIB)




Fuente: DGPM - MHCP

## A. Sector Público No Financiero (SPNF)

**El balance fiscal del SPNF presentó una mejora significativa y se ubicó en -2,4% del PIB en 4T2019 frente a -2,9% del PIB en 4T2018.** Esto fue resultado de la mencionada mejora del balance del GNC y de movimientos contrapuestos entre seguridad social (que mejoró su balance) y regionales y locales (que deterioró su balance).

Tabla 2: Balance Fiscal del SPNF

| SECTORES | IV TRM ($ MM) | | IV TRM (% PIB) | |
|---|---|---|---|---|
| | 2018 | 2019* | 2018 | 2019* |
| **Seguridad Social** | **3.172** | **4.029** | **0,3** | **0,4** |
| **Empresas del nivel nacional** | **-5.705** | **593** | **-0,6** | **0,1** |
| FAEP | -360 | -379 | 0,0 | 0,0 |
| Sector Eléctrico | 28 | -166 | 0,0 | 0,0 |
| Resto Nacional | -5.373 | 1.138 | -0,6 | 0,1 |
| **Empresas del nivel local** | **-503** | **-373** | **-0,1** | **0,0** |
| EPM | -977 | -530 | -0,1 | 0,0 |
| EMCALI | -13 | 186 | 0,0 | 0,0 |
| Resto Local | 487 | -29 | 0,0 | 0,0 |
| **Regionales y Locales** | **5.433** | **-3.759** | **0,6** | **-0,4** |
| Del cual SGR | 5.660 | 458 | 0,6 | 0,0 |
| **Sector Descentralizado** | **2.398** | **490** | **0,2** | **0,0** |
| **Gobierno Nacional Central** | **-30.316** | **-26.049** | **-3,1** | **-2,5** |
| **SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO** | **-27.918** | **-25.558** | **-2,9** | **-2,4** |
| **BALANCE PRIMARIO DEL SPNF** | **1.652** | **5.687** | **0,2** | **0,5** |

* Cifras preliminares
Fuente: DGPM - MHCP, y Banco de la República

**Otro factor que contribuyó al equilibrio fiscal en el sector descentralizado fue el comportamiento positivo de las empresas nacionales y locales.** En particular, cabe destacar la disminución del déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, a raíz de las medidas tomadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, pasando de un déficit en 2018 de $3.813 mm a $1.802 mm, en 2019.

**En relación con el balance primario del SPNF, este indicador presentó una mejora de 0,4pp del PIB**, fundamentalmente jalonado por una mejora de 0,7pp del PIB en el balance primario del GNC. El balance primario del SPNF excluye los ingresos del GNC por transferencias de utilidades del Banco de la República (como lo dispone la Ley 819 de 2003). Si se incluyen estos recursos al cálculo, el balance primario del SPNF presentaría una mejora de 0,5pp del PIB frente a 2018.

**Gráfico 2:** Balance Primario del SPNF (% del PIB)*

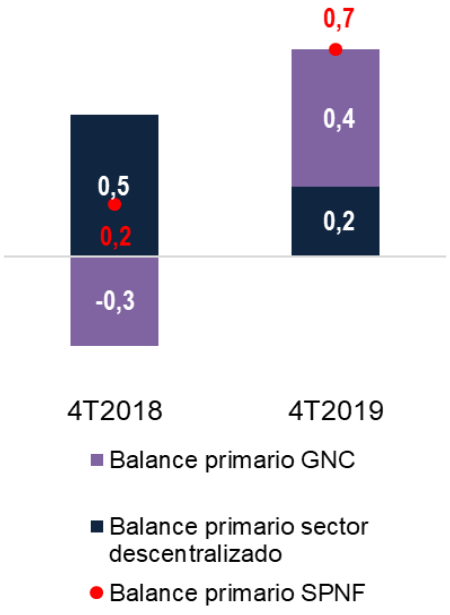
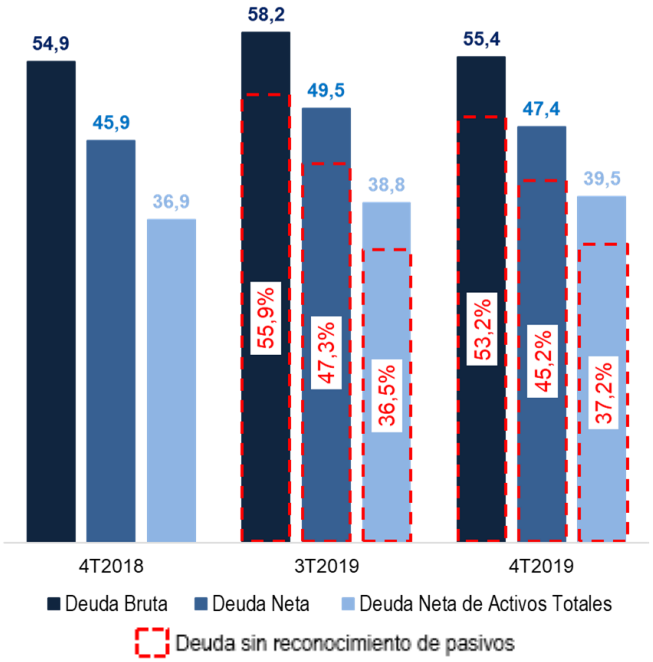



**Gráfico 3:** Deuda SPNF (% del PIB)




*Incluye utilidades del Banco de la República transferidas al GNC y registradas por este como ingreso fiscal.
Fuente: DGPM – MHCP y Banco de la República

**Frente a 2018, la deuda consolidada del SPNF[2] presentó un nivel superior en 1,5pp del PIB principalmente jalonada por el aumento en la deuda del GNC y de las entidades territoriales.** En particular, la deuda del GNC incrementó 0,7pp del PIB para 2019 frente al año anterior como principal resultado del reconocimiento de pasivos (2,2% del PIB) -tal como se puede observar en las líneas discontinuas en rojo del Gráfico 3-. Si bien esta operación trae consigo mayores niveles de deuda en el corto plazo, en el mediano plazo se evitará el pago de intereses de esas deudas costosas facilitando que disminuya la deuda en el mediano plazo. A diciembre de 2019, de dicha operación se había amortizado 0,6% del PIB y restaba por pagar 1,6% del PIB. Por otra parte, la deuda de las entidades territoriales aumentó como consecuencia del nivel deficitario observado durante 2019, como consecuencia de la aceleración de los gastos en el último año de los gobiernos territoriales. Estos dos factores, junto con un menor nivel de inversiones de la Tesorería con los Fondos Administrados por encargo fiduciario (deudas públicas en poder de entidades del mismo SPNF) jalonaron la deuda consolidada del SPNF.

Sin embargo, a pesar del reconocimiento de pasivos y del mencionado comportamiento estacional del balance de las entidades territoriales, **al cierre de 2019, el SPNF presentó menores niveles de deuda que en 3T2019 para los niveles agregados, consolidados, y netos de activos**.

[2] La deuda consolidada es la deuda bruta (sumatoria de todas las deudas) menos la suma de las deudas públicas que están en poder de entidades del mismo sector (adaptado de CONFIS, 2002). En la gráfica se identifica como deuda neta.

Frente al nivel de deuda neto de activos financieros, se evidencian una menor tenencia de activos financieros líquidos por parte de las entidades territoriales (para financiamiento del déficit fiscal mencionado) y del GNC (como parte de una estrategia de optimización de la caja del Tesoro Nacional). Frente a 2019, la tenencia de activos financieros líquidos del SPNF se redujo en 1,1pp del PIB, situándose en 8,0% del PIB. Los cambios en la deuda consolidada más la menor disponibilidad de caja situaron la deuda neta de activos del SPNF en 39,5% del PIB.

### a. Gobierno General (GG)

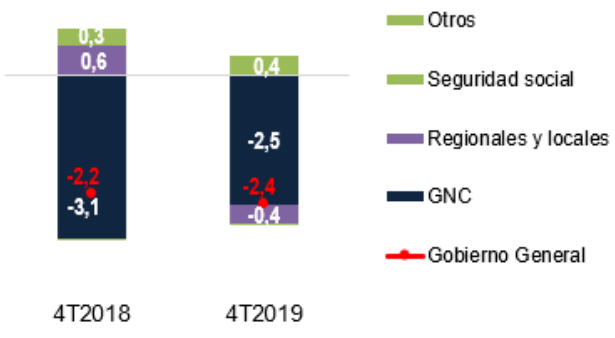
**El GG que se diferencia del SPNF principalmente porque excluye las empresas (establecimientos de mercado) de su cobertura, presentó un balance de -2,4% del PIB**, lo que significó un leve deterioro de 0,2pp del PIB frente a 4T2018.

**Tabla 3:** Balance Fiscal del GG

| BALANCES POR PERIODO | IV TRIM ($MM) | | IV TRIM (%PIB) | |
|---|---|---|---|---|
| | 2018 | 2019* | 2018 | 2019* |
| **Gobierno Nacional Central** | **-30.316** | **-26.049** | **-3,1** | **-2,5** |
| **Regionales y locales** | **5.433** | **-3.759** | **0,6** | **-0,4** |
| **Seguridad Social** | **3.172** | **4.029** | **0,3** | **0,4** |
| **Otras entidades**** | **-57** | **-11** | **0,0** | **0,0** |
| Establecimientos públicos | -62 | -397 | 0,0 | 0,0 |
| ANH | 364 | 765 | 0,0 | 0,1 |
| FAEP | -360 | -379 | 0,0 | 0,0 |
| **Balance total Gobierno General** | **-21.768** | **-25.789** | **-2,2** | **-2,4** |
| **Balance primario Gobierno General** | **6.266** | **5.664** | **0,6** | **0,5** |

* Cifras preliminares
Fuente: DGPM – MHCP

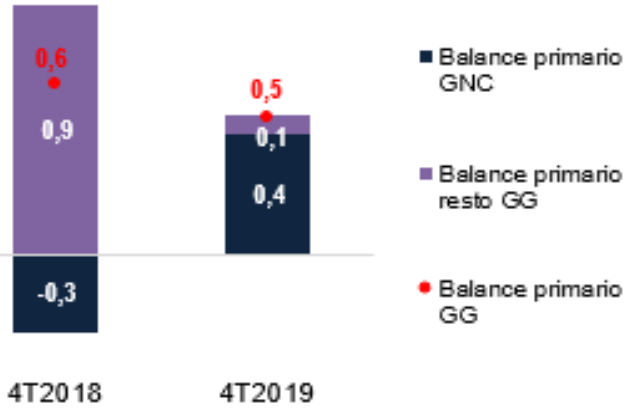
**Gráfico 4:** Balance Fiscal del GG (% del PIB)




Fuente: DGPM - MHCP

**A pesar del deterioro del balance de regionales y locales, los sectores distintos al GNC aportaron un equilibrio fiscal balance fiscal del GG. El GNC es el sector que contrajo su déficit de manera más importante.** El sector de seguridad social presentó un superávit de 0,4% del PIB, mejorando ligeramente su resultado. Regionales y locales deterioró su balance 0,9pp del PIB ubicándose en -0,4% del PIB. El conjunto de otras entidades presentó un comportamiento estable.

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

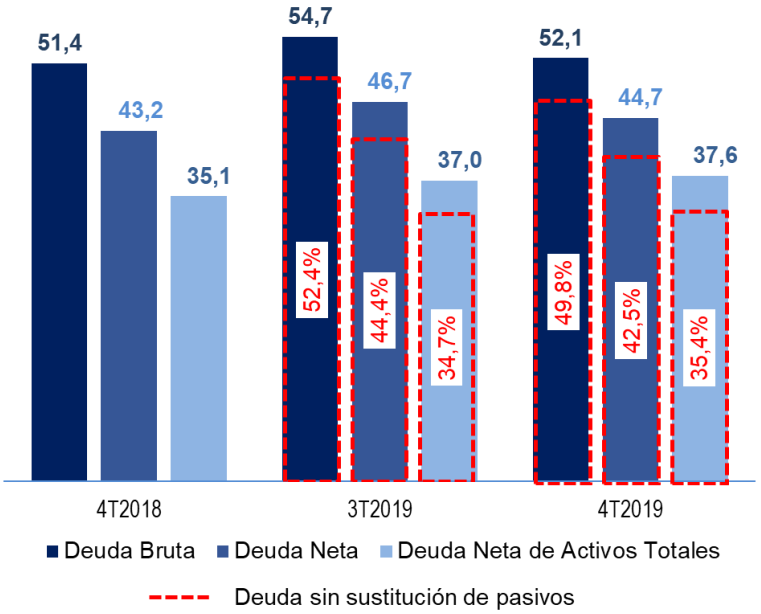



Fuente: DGPM - MHCP

El resultado del sector regional y local se esperaba producto de la aceleración de la ejecución de los presupuestos de inversión de las entidades territoriales, cuya ejecución típicamente se acelera al final de cada vigencia fiscal. Esta aceleración se vio tanto en la adquisición de activos no financieros, como en los gastos operativos de inversión social (en 52% y 13%, respectivamente). En cuanto a la seguridad social, el resultado se explica particularmente por el superávit generado por el Fonpet debido a los rendimientos financieros del portafolio de ese fondo.

**El balance primario del GG,** al igual que el del SPNF, se ubicó en terreno **positivo al cierre del 4T2019.** Frente a esto, cabe indicar que, durante 2019 se observó un ligero aumento en el pago de intereses del GG pasando de 2,9% a 3,0% del PIB. En particular, el GNC realizó gastos por intereses por $30.800 mm, mientras que las administraciones centrales de gobiernos de las alcaldías capitales y departamentos observaron gastos por ese concepto por $653 mm.

**Gráfico 6:** Deuda GG
(% del PIB)




Fuente: DGPM - MHCP

**La deuda agregada del GG presentó una estabilización importante alrededor de 52% del PIB, al aumentar ligeramente 0,7pp del PIB entre 2018 y 2019, y cayendo 2,6pp del PIB durante el último trimestre de 2019**. Esta variación como porcentaje del producto fue resultado de un aumento de 1,0pp del PIB entre GNC y regionales y locales, al tiempo que se presentó una disminución de las deudas del resto del GG, principalmente relacionados con el FEPC (-0,4pp del PIB). La estabilización de la deuda agregada refleja el menor ritmo de crecimiento de la deuda bruta del GNC, a pesar de haber reconocido 2,2% del PIB de nuevas obligaciones, antes no explícitas, durante 2019. La deuda consolidada del GG aumentó 0,9pp del PIB adicionales a la agregada, situándose en 44,7% del PIB principalmente relacionado con el mencionado menor nivel de inversiones de la Tesorería nacional con los Fondos Administrados por encargo fiduciario.

Por último, **en 4T2019 la deuda neta de activos del GG aumentó 2,5pp del PIB frente al año anterior.** Los activos líquidos del GG, para el 4T2019 totalizaron 7,1% del PIB, de los cuales 5,4% del PIB correspondieron a activos internos y el restante 1,7% del PIB a activos externos (del cual 1,1% del PIB es del Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE- del SGR). Este total de activos disminuyó en 2,6% del PIB durante el último trimestre de 2019, al tiempo que se observó una significativa caída de la deuda agregada, como se mencionó previamente. Lo anterior está relacionado con el financiamiento del déficit de las entidades territoriales, así como de la optimización de los recursos en la tesorería de la Nación.

## i. Gobierno Nacional Central (GNC)

**El déficit del GNC en 2019 se ubicó en 2,5% del PIB, completando tres años consecutivos de reducción. Los ingresos se incrementaron, al tiempo que se realizó una mayor inversión.** 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. La inversión pública aumentó 0,3pp del PIB respecto a 2018, evidenciando una variación anual de 31,8% en dicho periodo.

**Tabla 4:** 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

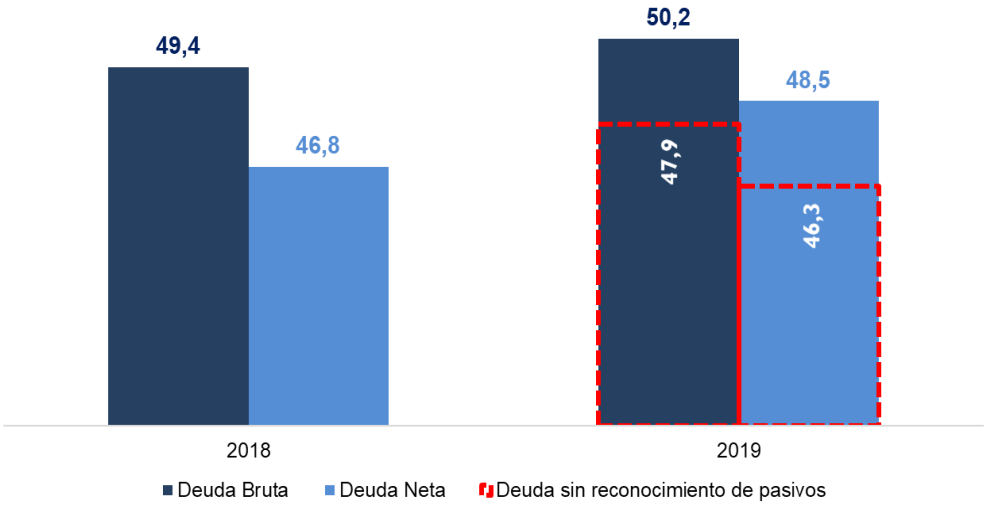
** El gasto de funcionamiento e inversión incluye pagos y deuda flotante.

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 - MHCP.

**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%).

**Gráfico 7:** Deuda del GNC (% del PIB)




Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**En el 2019 la deuda neta alcanzó el 48,5% del PIB, aumentando 1,7pp frente al 2018 (46,8%).** Este resultado se explica principalmente por el incremento de la deuda bruta y a pesar de la utilización 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.

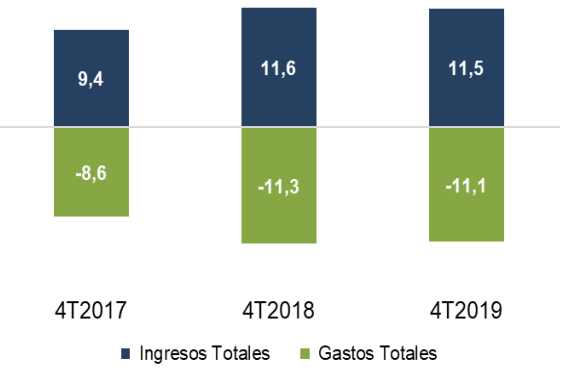
## ii. Seguridad Social

**El balance fiscal del sector de seguridad social presentó un superávit de 0,4% del PIB en 4T2019.** Este resultado representa un incremento de 0,1pp del PIB en comparación al mismo periodo de la vigencia anterior, explicado fundamentalmente por un superávit de Fonpet producto de los rendimientos de su portafolio durante el primer semestre del año (explicado en razón a la caída en las tasas de rendimiento de instrumentos de deuda[3]). Sin embargo, en el último trimestre la valoración del portafolio se vio afectada toda vez que el mercado tuvo una reacción negativa a los problemas generalizados de orden público en el país y la región, evitando un superávit superior para dicho fondo.

**Tabla 5:** Balance Fiscal de Seguridad Social

| CONCEPTO | IV TRM ($ MM) | | IV TRM (% PIB) | |
|---|---|---|---|---|
| | 2018 | 2019* | 2018 | 2019* |
| **Ingresos Totales** | **112.979** | **121.925** | **11,6** | **11,5** |
| **Aportes del Gobierno Central y Entidades Territoriales** | **56.409** | **60.588** | **5,8** | **5,7** |
| Funcionamiento | 56.409 | 60.588 | 5,8 | 5,7 |
| **Ingresos Tributarios** | **46.862** | **51.484** | **4,8** | **4,8** |
| **Otros Ingresos** | **9.709** | **9.854** | **1,0** | **0,9** |
| Rendimientos Financieros | 4.235 | 5.963 | 0,4 | 0,6 |
| Otros | 5.473 | 3.891 | 0,6 | 0,4 |
| **Gastos Totales'** | **109.807** | **117.896** | **11,3** | **11,1** |
| **Pagos Corrientes** | **109.651** | **117.877** | **11,2** | **11,1** |
| Funcionamiento | 109.651 | 117.877 | 11,2 | 11,1 |
| Servicios Personales | 150 | 282 | 0,0 | 0,0 |
| Operación Comercial | 300 | 326 | 0,0 | 0,0 |
| Transferencias | 108.712 | 116.726 | 11,1 | 11,0 |
| Gastos Generales y Otros | 489 | 544 | 0,1 | 0,1 |
| **Pagos de Capital** | **16** | **16** | **0,0** | **0,0** |
| **Préstamo Neto** | 140 | 3 | **0,0** | **0,0** |
| **(DÉFICIT) / SUPERÁVIT** | **3.172** | **4.029** | **0,3** | **0,4** |

**Gráfico 8:** Ingresos y gastos de la Seguridad Social (% del PIB)




Fuente: DGPM - MHCP

* Cifras preliminares.
** Incluye deuda flotante.
Nota: los ingresos tributarios corresponden principalmente a contribuciones sociales de salud y pensión.
Fuente: DGPM – MHCP.

- **Las contribuciones sociales[4] presentaron un incremento de 9,9% durante 2019.** Junto con los aportes del GNC y las entidades territoriales, estos ingresos corresponden al 92% de los ingresos totales de la seguridad social. Cabe destacar que en la vigencia 2019, Colpensiones requirió una menor transferencia desde GNC debido a mayores devoluciones de aportes por traslados desde los fondos privados de pensiones[5].

- El 34% de las transferencias desde GNC son ejecutadas por la Adres principalmente para cobertura y recobros del sistema de salud. Alrededor del 20% se destina para el pago de obligaciones pensionales de FOPEP. El 17% son fuente para el pago de pensiones por

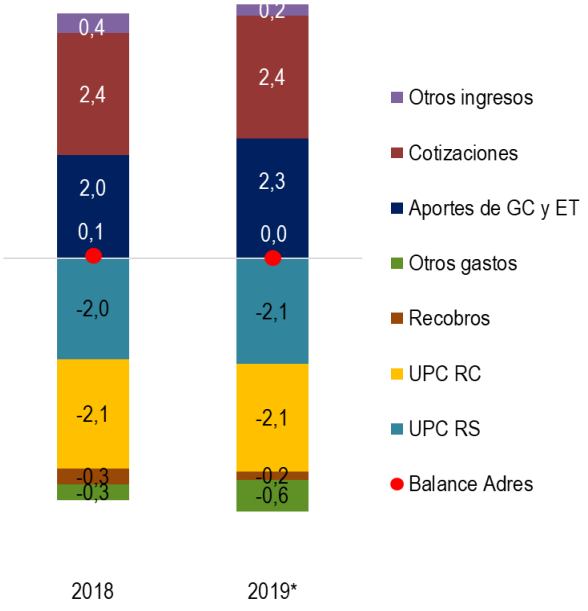
[3] El 44% del portafolio del Fonpet está invertido en esos instrumentos de deuda.
[4] Clasificados en ingresos tributarios.
[5] En la vigencia se trasladaron 116.306 afiliados a Colpensiones, lo que representó ingresos por $ 9.247 mm ($2.372 mm más de lo esperado).

parte de Colpensiones. A su vez, Fomag, Casur y Cremil reciben el 24% de las transferencias de la Nación para cumplir con sus obligaciones pensionales.

## Salud

**El subsector de Salud presentó un balance levemente superavitario en $326 mm.** En particular, se destaca un menor gasto de 0,1pp del PIB por concepto de recobros frente a la vigencia 2018, aunque el gasto total aumenta debido a mayores recursos para los programas de promoción y prevención. Debido a 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 Entidades Territoriales (ET).

**Gráfico 9:** Evolución de ingresos y gastos Adres (% del PIB)




* Cifras preliminares.
Fuente: DGPM – MHCP.

**Tabla 6:** Desagregación de transferencias de GNC y ET (% del PIB)

| CONCEPTO | $ MM 2019* | % del PIB 2019* |
|---|---|---|
| **Aportes del Gobierno Central y Entidades Territoriales** | **23.782** | **2,2** |
| **Aportes de la Nación** | **15.126** | **1,4** |
| Aportes para Aseguramiento en Salud Cierre | 9.700 | 0,9 |
| Imporenta | 5.296 | 0,5 |
| Otros | 130 | 0,0 |
| **Aportes de las ET** | **8.656** | **0,8** |
| SGP | 8.429 | 0,8 |
| Compensación Regalías para el Régimen Subsidiado | 227 | 0,0 |

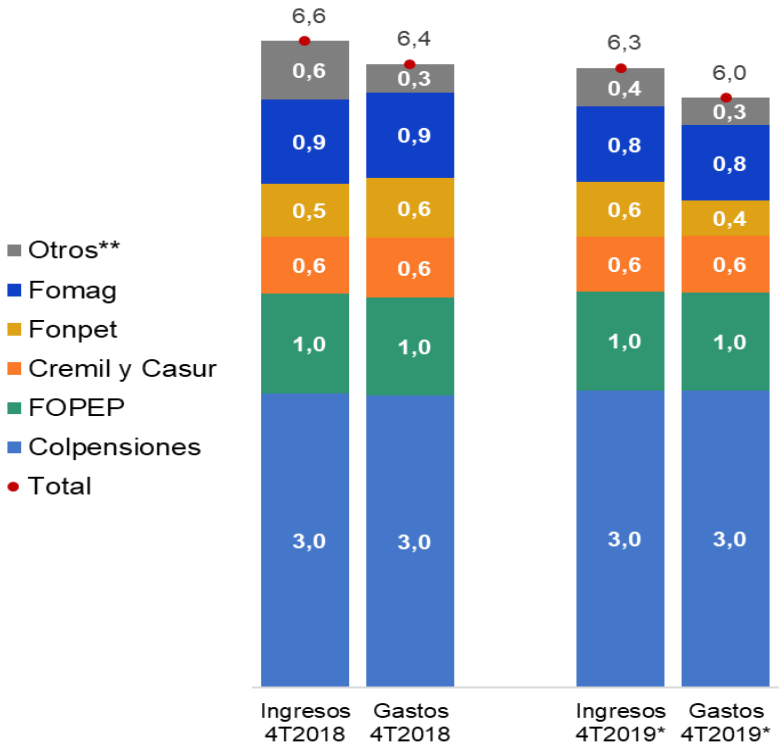
* Cifras preliminares.
Fuente: DGPM – MHCP.

**Se debe resaltar que desde la vigencia 2019, el Gobierno nacional ha destinado recursos para el saneamiento de las deudas de los Regímenes Subsidiado y Contributivo, en un esfuerzo por asegurar la sostenibilidad del subsector sin afectar la prestación de los servicios.** Durante 2019, en particular en el sector salud, se realizaron amortizaciones por $2.931 mm frente a las deudas de este subsector reconocidas por la Nación en el marco de esta operación de sustitución de pasivos.

## Pensión

**El subsector de pensiones presentó un superávit de 0,3 % del PIB en 4T2019.** Este resultado representa un incremento de 0,1 pp del PIB en comparación al mismo periodo de la vigencia anterior que está explicado por un resultado superavitario de Fonpet.

**Gráfico 10:** Ingresos y gastos entidades de pensiones




* Cifras preliminares.
Nota: Otros agrupa al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), Ferrocarriles, Congreso, Ecopetrol y el Fondo de Solidaridad Pensional.
Fuente: DGPM – MHCP.

**En la vigencia 2019 Fonpet registró rendimientos financieros por 0,4% del PIB**, lo que significó un incremento en sus ingresos de 0,1 pp del PIB frente al mismo periodo de la vigencia anterior[6]. A su vez, los gastos del fondo presentaron una reducción de 0,2 pp del PIB debido a menores solicitudes en de retiro frente a la vigencia anterior[7].

**El FGPM registró una acumulación de 0,2% del PIB.** Sin embargo, este resultado es menor en 0,2 pp del PIB frente al mismo periodo de la vigencia anterior, debido a la dinámica de traslados desde los Fondos privados hacia Colpensiones.

- **Colpensiones mantiene su balance estable**, aunque se destaca que en la composición de sus ingresos la entidad requirió una menor transferencia desde GNC, debido a que se presentaron mayores devoluciones de aportes concepto de traslados desde los fondos privados de pensiones ($1.218 mm más que en la vigencia anterior).

[6] Si bien los rendimientos financieros frente a la vigencia 2018 fueron superiores en $1.088 mm, se destaca que en el último trimestre de la vigencia 2019 la valoración del portafolio se vio afectada toda vez que el mercado tuvo una reacción negativa a los problemas generalizados de orden público en el país y la región.
7 En la vigencia 2018, se solicitaron retiros extraordinarios que ascendieron a $ 2.012 mm para el pago de pensiones al Magisterio en los territorios.

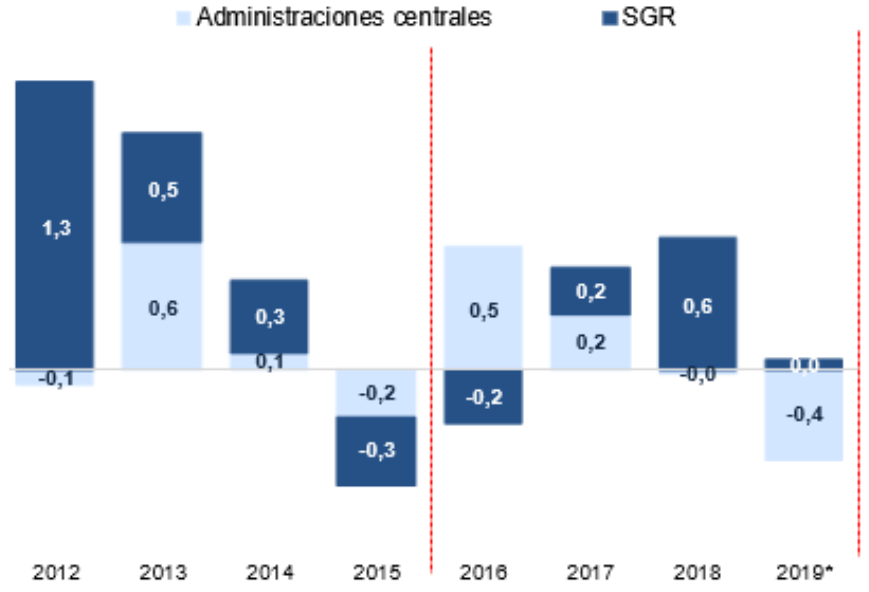
### iii. Regionales y locales

**El sector de regionales y locales presentó para el 4T2019 (último año de gobierno de las anteriores administraciones territoriales) un balance de -0,4% del PIB, cayendo en 0,9pp del PIB frente al mismo periodo del año pasado.** Este sector, compuesto por las administraciones centrales de las entidades territoriales[8] y el SGR, presentó un nivel de ingresos totales de 7,5% del PIB, y gastos totales por 7,9% del PIB.

**Tabla 7:** Balance Fiscal de regionales y locales por subsector

| CONCEPTO | IV TRM ($ MM) | | IV TRM (% PIB) | | Crec. % |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2018 | 2019* | 2018 | 2019* | 2018/2019* |
| **Ingresos totales** | **73.959** | **80.203** | **7,6** | **7,5** | **8,4** |
| **Ingresos corrientes** | **65.604** | **72.541** | **6,7** | **6,8** | **10,6** |
| Tributarios | 24.414 | 25.962 | 2,5 | 2,4 | 6,3 |
| No tributarios | 32.071 | 37.408 | 3,3 | 3,5 | 16,6 |
| De los cuales, Transferencias | 28.537 | 32.191 | 2,9 | 3,0 | 12,8 |
| Regalías | 9.119 | 9.172 | 0,9 | 0,9 | 0,6 |
| **Ingresos de capital** | **8.354** | **7.662** | **0,9** | **0,7** | **-8,3** |
| **Gastos totales** | **68.526** | **83.962** | **7,0** | **7,9** | **22,5** |
| **Gastos corrientes** | **10.949** | **12.850** | **1,1** | **1,2** | **17,4** |
| Funcionamiento | 10.389 | 12.197 | 1,1 | 1,1 | 17,4 |
| Intereses y comisiones | 560 | 653 | 0,1 | 0,1 | 16,6 |
| **Inversión**** | **57.577** | **71.112** | **5,9** | **6,7** | **23,5** |
| Gastos de capital | 15.978 | 24.240 | 1,6 | 2,3 | 51,7 |
| Operativos en inversión social | 41.598 | 46.871 | 4,3 | 4,4 | 12,7 |
| **(DÉFICIT) / SUPERÁVIT** | **5.433** | **- 3.759** | **0,6** | **-0,4** | |

**Gráfico 11:** Balance Fiscal Regionales y Locales (% del PIB)




*Cifras preliminares ** La inversión en la tabla 7 incluye pago de reservas presupuestales.
Fuente: DGPM – MHCP con base en datos de DGAF, DGCPTN, SPGR – MHCP, y Gesproy – DNP.

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

**Como se puede observar en el Gráfico 11, entre 2018 y 2019 se observó una importante caída del superávit fiscal del sector de regionales y locales.** Esto fue producto del aumento del déficit de las administraciones centrales, y del balance del Sistema General de Regalías (SGR) que se ubicó en niveles cercanos al equilibrio fiscal. Estos dos hechos ocurrieron en función de la aceleración del gasto, principalmente de adquisición de activos no financieros (gastos de capital) y de la inversión social. Tal como se muestra en las Gráficas 12 y 13, se identifican fuertes aumentos en los mencionados gastos de inversión, y una composición estable de los ingresos como porcentaje del producto para las administraciones centrales y un ligero menor recaudo de regalías en razón a un menor precio de petróleo durante 2019.

**Gráfico 12:** Balance Fiscal Admón. Centrales*
(% del PIB)

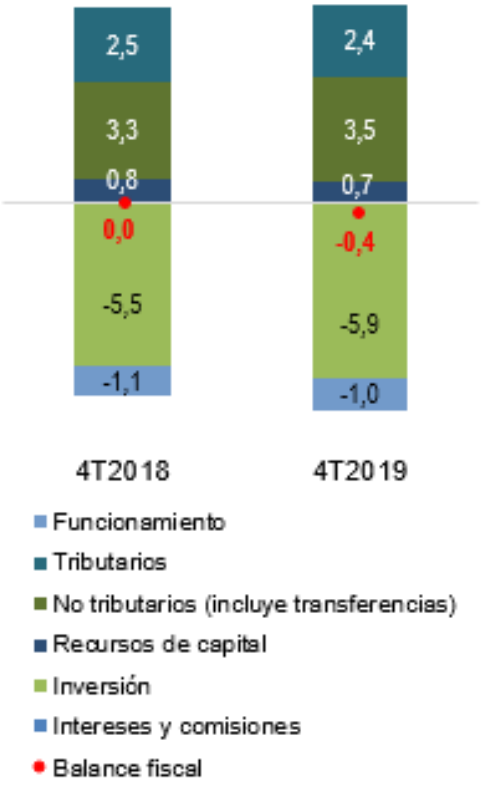
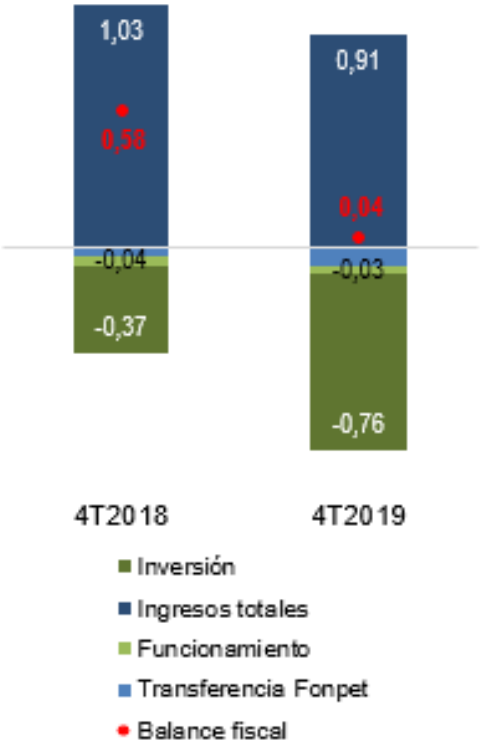



**Gráfico 13:** Balance Fiscal SGR*
(% del PIB)




*Cifras preliminares para 2019.
Fuente: DGPM - MHCP

**Un punto importante dentro de los ingresos tributarios de los municipios durante 2019 fue que estos crecieron a doble dígito y en particular el impuesto predial observó un crecimiento del 19,2%.** El recaudo de este impuesto representa 36% de los ingresos tributarios municipales y 25% del recaudo tributario de las entidades territoriales. El incremento se debe principalmente a mejor gestión fiscal alrededor de los catastros municipales y cambios de tarifa en el tributo, en particular Bogotá y Medellín, entre otros.

## b. Empresas del sector público

### i. Empresas del nivel nacional

**El sector de empresas nacionales presentó un fuerte ajuste en su balance fiscal pasando de ser negativo en 0,6% del PIB a positivo en 0,1% del PIB.** Dentro de los subsectores más importantes, los establecimientos públicos presentan un comportamiento neutro como porcentaje del PIB, aunque más deficitario en términos absolutos que el año anterior. Por su parte, el Fondo de Estabilización de Precios Combustibles (FEPC) presentó un déficit de 0,2% del PIB durante el 2019, mejorando su balance en 0,2pp frente al mismo periodo del año pasado. El SPNM cerró el 2019 con un balance positivo de $2.639 mm.

**Tabla 8:** Balance Fiscal del sector Empresas del nivel nacional

| CONCEPTO | IV TRM ($ MM) | | IV TRM (% PIB) | |
|---|---|---|---|---|
| | 2018 | 2019* | 2018 | 2019* |
| **Empresas del nivel nacional** | **-5,705** | **593** | **-0.6** | **0.1** |
| **FAEP** | **-360** | **-379** | **0.0** | **0.0** |
| **Eléctrico** | **28** | **-166** | **0.0** | **0.0** |
| **Resto nacional** | **-5,373** | **1,138** | **-0.6** | **0.1** |
| Establecimientos Públicos | -62 | -397 | 0.0 | 0.0 |
| ANH | 364 | 765 | 0.0 | 0.1 |
| FEPC | -3,813 | -1,802 | -0.4 | -0.2 |
| FNC | -148 | -66 | 0.0 | 0.0 |
| SPNM | -1,714 | 2,639 | -0.2 | 0.2 |

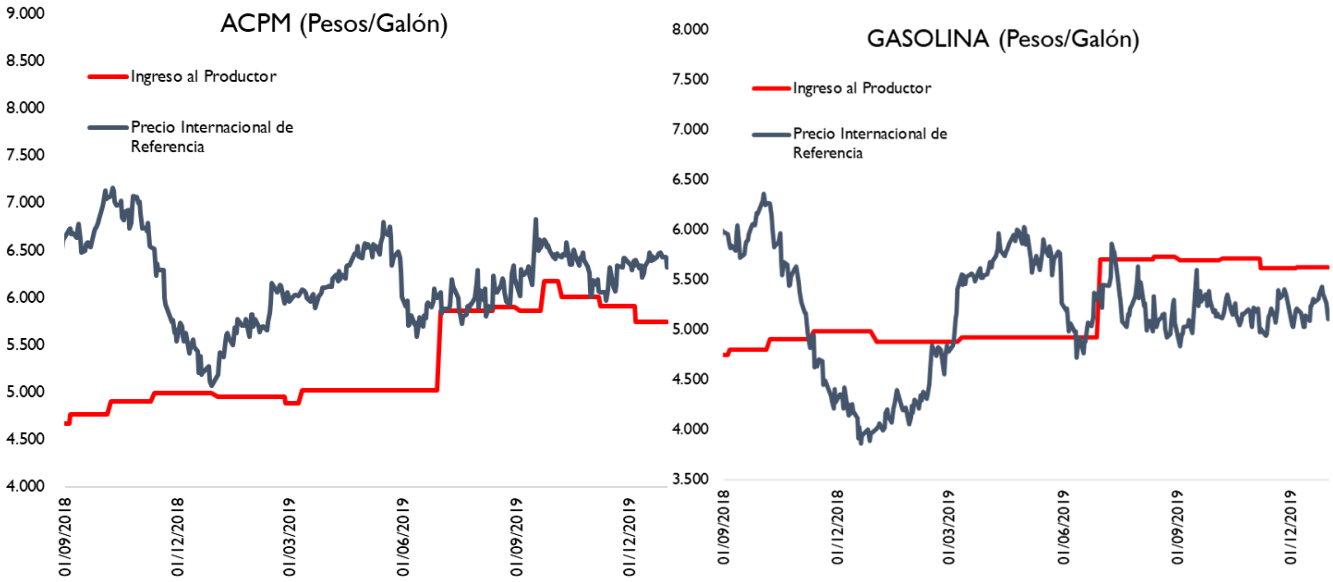
*Cifras preliminares
Fuente: DGPM – MHCP, DGAF – MHCP, SPGR-MHCP, Gesproy-DNP.

Los principales factores que determinaron el comportamiento del sector fueron:

- **En el 2019 el déficit del FEPC se ubicó en 0,2% del PIB, presentando una reducción frente al observado en 2018 (0.4% del PIB).** La reducción se explica principalmente por el ajuste al alza que se presentó en el ingreso al productor (referencia local del precio) en el mes de julio tras las medidas adoptadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

  **En el Plan Nacional de Desarrollo se incluyeron un conjunto de medidas para mejorar el funcionamiento del FEPC, de forma que en el mediano plazo se reduzca su déficit**. En julio se tomó la primera medida, que consistió en incrementar el ingreso al productor en 15,8% para gasolina y 16,9% para diésel, de forma que se corrigió el elevado diferencial entre la referencia internacional y local. Esto permitió que en el segundo semestre de 2019, para el caso de la gasolina la diferencia promedio entre el precio internacional y el ingreso al productor fuera de -$477 Pesos/Galón, mientras en el primer semestre el diferencial fue $218 Pesos/Galón. En tanto, para ACPM el diferencial promedio del segundo semestre de 2019 presentó una reducción de 64% frente al observado en el primer semestre del mismo año.

**Gráfico 12:** Comportamiento del ingreso al productor y del precio internacional de referencia




*Cifras preliminares
Fuente: Cálculos propios DGPM a partir de Ministerio de Energía.

- **Los establecimientos públicos del Presupuesto General de la Nación presentaron un comportamiento en general ligeramente deficitario.** Estos presentaron unos ingresos totales por $17.046 mm y unos gastos totales por $17.443 mm.

  De sus ingresos, en 2019, 62% correspondieron a transferencias del GNC mayoritariamente para inversión, 22% provenientes de ingresos tributarios fundamentalmente asociados a impuestos sobre la nómina (contribuciones parafiscales) y el restante 16% a otros ingresos como derechos administrativos, principalmente.

  En relación con sus gastos, el 61% de los mismos se destinaron a inversiones, en su orden, SENA, ANI, Invías, ICBF y FUTIC[9]. El 31% de los gastos se destinó a transferencias, dentro de la cual más del 80% se destinaron a la entrega de bienes y servicios a los hogares por parte del ICBF; la ANI con las transferencias al Fondo de Contingencias y el Futic para el financiamiento del sector comunicaciones completamente el 98% de los gastos por ese concepto.

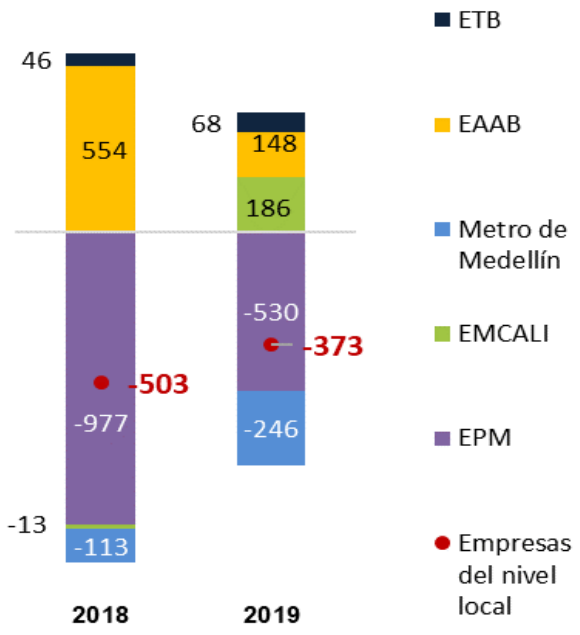
- El Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) del extinto Fondo Nacional de Regalías desacumuló USD 116 millones como parte de su proceso de liquidación. A cierre de 2019, el saldo del FAEP correspondió a USD 1,2 millones.

[9] Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-FUTIC, antes en la muestra fiscal correspondía al Fontic.

### ii. Empresas del nivel local

**El sector de Empresas Locales presentó una leve disminución en el déficit de $130 mm en el 2019 en relación con 2018.** El balance se mantuvo en 0,0% PIB al ubicarse en -$373 mm, en comparación con un nivel de -$503 mm en el 2018. Aunque el cambio en niveles no es de grandes magnitudes, resalta lo siguiente:

**Gráfico 13:** Balance empresas del nivel local (mm)




Fuente: DGPM - MHCP

- El déficit de EPM se redujo en $447 mm en 2019 en relación con el año anterior. Esto es producto principalmente de un incremento de $506 mm en los *otros ingresos,* por indemnizaciones recibidas de catástrofes que afectaron obras de infraestructura en años anteriores, a la vez que, menores gastos en inversión. Esto compensó parcialmente el aumento de los gastos generales de la empresa.

- En contraste, los balances de la EAAB y el Metro de Medellín desmejoraron de $554 mm a $148 mm y de -$113 a -$246 mm, respectivamente. En línea con el ciclo político de las entidades territoriales, se observó un aumento en los gastos de inversión por la ejecución de proyectos en el último año de gobierno, a través de esas empresas.

## c. Sector Público Financiero (SPF)

**El balance fiscal del SPF presentó un aumento significativo de 0,4pp del PIB en 2019 en comparación con 2018.** El incremento es principalmente producto del balance del Banco de la República de $7.149 mm (0,7% del PIB), el cual presentó mayores ingresos principalmente por mayores rendimientos de las reservas internacionales. Esto es explicado en su mayoría por el comportamiento de las tasas de interés de la FED en Estados Unidos, que se redujeron de 2,5% a 1,75% durante 2019, produciendo un incremento significativo en la valorización del portafolio, el cual se encuentra invertido en su mayoría en bonos del tesoro de ese país.

**Tabla 8:** Balance Fiscal del SPF

| CONCEPTO | IV TRM ($ MM) | | IV TRM (% PIB) | |
|---|---|---|---|---|
| | 2018 | 2019* | 2018 | 2019* |
| Banco de la República | 2,241 | 7,149 | 0.2 | 0.7 |
| Fogafín | 1,036 | 1,016 | 0.1 | 0.1 |
| **DÉFICIT O SUPERÁVIT EFECTIVO** | **3,277** | **8,165** | **0.3** | **0.8** |

*Información preliminar
Fuente: Fogafín y Banco de la República

# Anexo 1

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 Consolidado 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 2019, la discrepancia estadística en la estimación del resultado fiscal del SPC fue de -$11.351 mm, equivalente a -1,1% del PIB. Este resultado refleja una discrepancia importante para el GNC de -$12.065 mm. 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 Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 (Capítulo 6), a partir de este 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. Así mismo, en este documento se ha mencionado en diferentes secciones la mencionada operación de sustitución de pasivos adelantada por el Gobierno nacional durante 2019 con el propósito de pagar pasivos costosos que por distintas razones se acumularon históricamente y que por las limitaciones mencionadas no se habían incluido en las cifras de deuda pública previamente.

Dicha operación consiste 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 $23.855 mm, equivalentes a 2,2% del PIB. 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”. Así mismo, durante 2019 se realizaron amortizaciones de este pasivo en específico por $6.775 mm (0,6% del PIB). Por tanto, al cierre de 2019, el saldo de estas cuentas por pagar equivale a $17.080 mm (1,6% del PIB). Adicional a esto, se realizó el pago por parte del FEPC de $5.360 mm de los pasivos acumulados a 2019. Paralelamente, como lo ordena el PND se realizó la extinción de las deudas de ese Fondo con la Nación.

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 requieren fuentes de financiamiento adicional en 2019 (y durante el periodo de amortización), lo que implica un aumento adicional en los pasivos de la Nación. Esto genera una discrepancia estadística con el Banco de la República. Para 2019 el monto total de dichas operaciones de amortización (que implicaron mayor financiamiento para la Nación) correspondió a $12.409 mm. Al restarle ese valor a la discrepancia estadística, la misma se ubica en $1.058 mm, equivalente a 0,1% del PIB, resultado consistente con los niveles históricos.