

**REPUBLICA DE COLOMBIA
C O N F I S
CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL**

**SOLICITUD DE APROBACIÓN
PROPUESTA DE REORGANIZACIÓN DE LA SECTORIZACIÓN
PARA EL SEGUIMIENTO FISCAL**

**DOCUMENTO D.G.P.P.N. No. 62 /2020
Diciembre de 2020**

**CIRCULACIÓN
MIEMBROS DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL**

1. SOLICITUD

En desarrollo de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 26 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, el cual establece dentro de las funciones del Confis aprobar, modificar y evaluar el Plan Financiero del Sector Público, previa su presentación al Conpes y ordenar las medidas para su estricto cumplimiento, se somete a consideración del Confis la propuesta metodológica de reorganización de la sectorización estadística para el seguimiento fiscal, utilizada para el cumplimiento de dicha función.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

Actualmente, el seguimiento y evaluación de las finanzas públicas en Colombia se basa en los conceptos y en el marco analítico y metodológico del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas de 1986 (MEFP1986) del Fondo Monetario Internacional (FMI), con algunas modificaciones. La metodología adaptada para Colombia se utiliza desde el acuerdo realizado por Colombia con el FMI en 1999 y utiliza una muestra de entidades que se ha modificado levemente desde entonces.

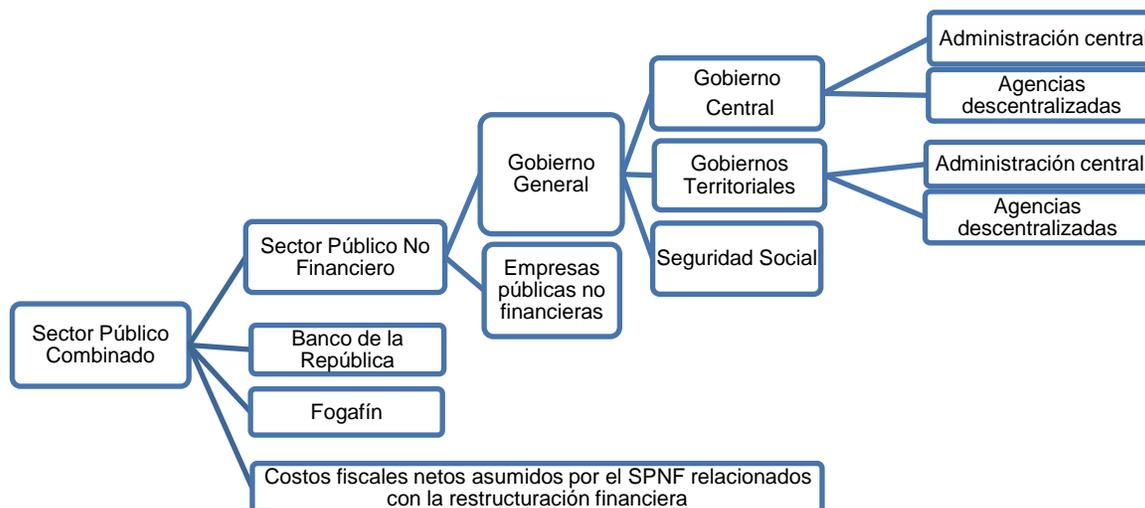
Este documento tiene como propósito revisar la sectorización institucional utilizada actualmente para efectos de la compilación y divulgación de las estadísticas de finanzas públicas frente al marco conceptual establecido para estos efectos¹. La revisión, además de contribuir en la preparación para un eventual proceso de transición de migración hacia estándares internacionales vigentes en el mediano plazo, presenta una propuesta de reorganización que puede ser considerada factible en el corto plazo al mantener la cobertura institucional actual.

Adaptación inicial de la sectorización

La metodología que se planteó inicialmente en el Acuerdo con el FMI, tenía como fin facilitar el seguimiento fiscal de dicho organismo tras la crisis del 99. Dicha metodología se fundamentaba en gran medida en lo planteado para la sectorización institucional definida en el MEFP1986, con excepción de tres grupos: i) las operaciones cuasifiscales del Banco de la República (BR) ii) el Fondo de Garantías de las Instituciones Financieras (Fogafín) y iii) los costos fiscales netos asumidos por el Sector Público No Financiero (SPNF) relacionados con la restructuración financiera. Además, tampoco se presentaba un Sector Público Financiero (SPF) para conformar el Sector Público.

¹ En el documento anexo, se presenta información más detallada sobre el marco conceptual y metodológico, los antecedentes y la evaluación realizada para los efectos de la propuesta aquí presentada.

Gráfico 1. Sectorización establecida en el Acuerdo Colombia – FMI en 1999



Fuente: elaboración propia con base en Colombia - Memorando Técnico de Entendimiento (FMI, 2001).

Si bien la metodología se planteó inicialmente para facilitar el monitoreo del acuerdo con el FMI, la elaboración y presentación de las estadísticas de finanzas públicas oficiales mantuvieron esa estructura para el seguimiento y gestión fiscal durante los años subsiguientes.

La adaptación aplicada, fue documentada de manera general en el documento Confis 02/2000. En términos de sectorización, el primer nivel de desagregación del SPC corresponde con lo establecido en el acuerdo. Es decir, estaba compuesto por: i) SPNF, ii) balance cuasifiscal BR, iii) Fogafín, y iv) los costos netos de la restructuración financiera.

Gráfico 2. Estructura sectorial del reporte del balance fiscal SPC - 2000

BALANCE DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO 1999-2001

Balances por Periodo (déficit (-), superávit (+))	MM\$			Como % del PIB		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
1 Sector Público No Financiero	(9,345)	(6,224)	(5,029)	(6.1)	(3.6)	(2.6)
<i>Gobierno Nacional Central</i>	<i>(11,449)</i>	<i>(10,297)</i>	<i>(8,102)</i>	<i>(7.5)</i>	<i>(6.0)</i>	<i>(4.1)</i>
<i>Sector Descentralizado</i>	<i>2,104</i>	<i>4,073</i>	<i>3,073</i>	<i>1.4</i>	<i>2.4</i>	<i>1.6</i>
2 Balance cuasifiscal del Banco de la República	608	660	995	0.4	0.4	0.5
3 Balance de Fogafín	828	(9)	194	0.5	(0.0)	0.1
4 Costo de la Reestructuración Financiera	(10)	(694)	(1,672)	(0.0)	(0.4)	(0.9)
<i>Ley de Vivienda</i>		<i>(258)</i>	<i>(560)</i>		<i>(0.1)</i>	<i>(0.3)</i>
<i>Liquidación Caja Agraria</i>	<i>(10)</i>	<i>(249)</i>	<i>(242)</i>	<i>(0.0)</i>	<i>(0.1)</i>	<i>(0.1)</i>
<i>Capitalización Banca Pública</i>		<i>(187)</i>	<i>(870)</i>		<i>(0.1)</i>	<i>(0.4)</i>
5 Discrepancia Estadística	(352)			(0.2)	-	-
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	(8,271)	(6,266)	(5,512)	(5.4)	(3.6)	(2.8)

Fuente: Confis – Documento Asesores 020 de 2000

En documentos posteriores como el Plan Financiero 2001, se observa mayor detalle de la composición de los sectores. En el caso del SPNF, se presentan dos sectores principales que corresponden más al carácter administrativo que económico, lo que podría responder a la disponibilidad de información de ese momento y al énfasis de los mensajes que el Gobierno quería transmitir sobre la política fiscal: el Gobierno Nacional Central (GNC) y el Sector Descentralizado (Gráfico 2)². Es de notar que el sector descentralizado combina entidades o subsectores con naturaleza de gobierno y empresas y que esta sectorización difiere del GG/Empresas establecido en el Acuerdo y en el estándar.

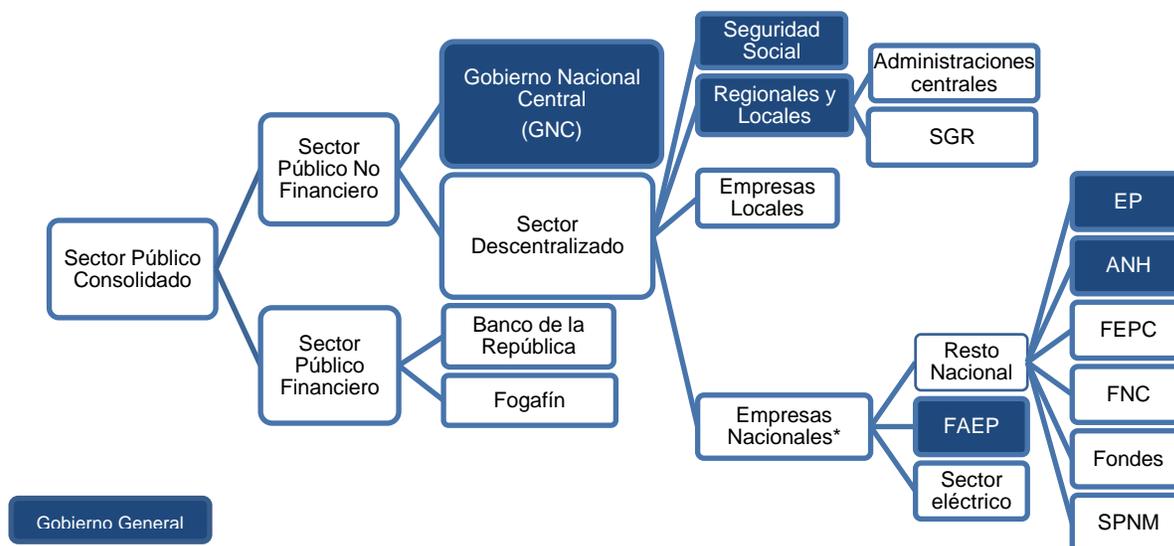
Aunque la presentación de datos en los subsectores mencionados no tenía como propósito plantear una actualización metodológica, en la práctica sí derivó una sectorización diferente que se plasma en la presentación de las estadísticas de finanzas públicas en los MFMP, el plan financiero y los cierres fiscales que se aprueban en el Confis y que son publicado por el MHCP.

Sectorización actual

La sectorización actual utilizada para el seguimiento y gestión fiscal como son el cierre fiscal, el plan financiero y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) presenta la información organizada de acuerdo con lo presentado en el Gráfico 3: el SPC que está compuesto por SPF y el SPNF. En cuanto a los principales subsectores del SPNF, se mantiene la adaptación inicial, en la que se divide entre GNC y el Sector Descentralizado. En relación con el SPF, este sector fue introducido en el año 2006 para agrupar las operaciones cuasifiscales del BR y Fogafín. Adicionalmente, desde 2015 se presenta un reporte complementario que reorganiza algunos subsectores y entidades para conformar el Gobierno General (GG).

² Por ejemplo, para la construcción del Gobierno Central se limitó la cobertura al GNC el MHCP, dada la disponibilidad a la información del Tesoro Nacional. El resto de las entidades descentralizadas (como los establecimientos públicos del nivel central) contaban con tesorerías que ejecutaban recaudo de manera independiente (recursos propios), por lo que se incluyó una muestra de entidades que se consideró representativa. Los sistemas de información como el FUT, en el que reporta información las entidades territoriales se creó hasta el año 2005 y el SIIF Nación II, que incluye los establecimientos públicos del nivel central, se implementó hasta el año 2008.

Gráfico 3. Sectorización actual para el seguimiento fiscal



Fuente: elaboración propia con base en MFMP2004-2020.

En relación con la cobertura institucional de los sectores, se utiliza una muestra de entidades que fue determinada en los primeros años, ya sea por el tamaño de sus operaciones, relevancia para el interés del gobierno en alguna política particular o accesibilidad de la información. Sobre dicha muestra, se compilan datos de ingresos, y gastos corrientes y de capital, para el cálculo del déficit fiscal por *encima de la línea*. Esta información se complementa con el balance fiscal calculado por el Banco de la República a partir de los flujos netos de financiamiento del SPNF.

A continuación, se presenta una breve descripción y en mayor detalle la composición de estos sectores y subsectores del SPC:

SPF: se compone del balance cuasifiscal del BR y el balance de Fogafín.

SPNF: se compone de dos subsectores i) GNC y ii) Sector Descentralizado

GNC: corresponde principalmente a las operaciones de la administración central del Gobierno Central y algunas operaciones con fuente de recursos de la Nación realizadas por establecimientos públicos³ del nivel nacional (agencias descentralizadas)⁴.

³ Es necesario anotar que existe una limitación de información resultante de lo que aquí se denomina establecimientos públicos. Lo presentado se refiere a la clasificación que se utiliza en el PGN, el cual incluye los establecimientos públicos definidos por Ley y aquellos que se *asimilan* a establecimientos públicos para la gestión presupuestal: p.e. unidades administrativas especiales (agencias), las corporaciones autónomas y algunos prestadores de servicios de salud.

⁴ Las operaciones con fuente de recursos de la Nación ejecutados por parte de los establecimientos públicos son parcialmente reclassificadas estadísticamente bajo el concepto de transferencia corriente o de capital (según corresponda) para las operaciones realizadas por las entidades que componen la muestra de EP para el seguimiento fiscal del Confis. El resto de las operaciones con las características descritas de los demás EP no incluidos en la muestra se desagregan por concepto de gasto final del GNC. Una definición más tradicional de GNC sería a partir del conjunto de

Sector Descentralizado: agrupa el resto de subsectores del SPNF diferentes al GNC⁵ y está compuesto por i) Regionales y locales, ii) Seguridad social, iii) Empresas nacionales y iv) Empresas locales.

- **Regionales y locales:** está compuesto por el conjunto de las administraciones centrales de los gobiernos regionales y locales de las gobernaciones y alcaldías capitales⁶, así como del Sistema General de Regalías.
- **Seguridad social:** está compuesto por una muestra de entidades que realizan funciones administración relacionados con salud y pensión del nivel central y territorial, como son: el sistema de seguridad social, de los seguros sociales relacionados con el empleo y algunos prestadores de servicios de salud.
- **Empresas del nivel local:** está compuesto por una muestra de cinco empresas locales⁷.
- **Empresas del nivel nacional⁸:**
 - Sector eléctrico: está compuesto por una muestra de diez empresas del sector eléctrico⁹.
 - Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)
 - Resto nacional:
 - Establecimientos Públicos (EP): está compuesto por una muestra de cinco establecimientos públicos del nivel central¹⁰
 - Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)
 - Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)
 - Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (FONDES): incluye la Cuenta Especial Fondes
 - Fondo Nacional del Café (FNC)¹¹

operaciones que este incluye. Esta última sería: la cobertura del GNC está definida por las Operaciones Efectivas de Caja (OEC) que se realizan en el PGN. Las OEC se basan en las operaciones del PGN que se realizan Con Situación de Fondos (CSF) y con fuente Nación (del presupuesto nacional).

⁵ La definición de *descentralizado* utilizada en la sectorización actual es diferente a la señalada por el MEFP1986 párrafos 45-46. Mientras en esta descripción se considera descentralizado cualquier entidad/fondo o subsector diferente del GNC, en el MEFP 1986 se señala que los organismos *descentralizados actúan bajo la autoridad central, o los gobiernos estatales o locales*, con un cierto grado de independencia en cuanto a su condición jurídica y responsabilidades en el cumplimiento de sus funciones gubernamentales especializadas (p.e. salud, educación) y que pueden o no funcionar bajo presupuestos o contabilidad separados y financiarse con ingresos propios como tasas y derechos administrativos. Es decir, las administraciones centrales de los gobiernos regionales y locales no son consideradas como organismos descentralizados.

⁶ Desde el 2017, se amplió la muestra a todas las administraciones centrales de las entidades territoriales en base caja (recaudo neto en el ingreso y pagos en los gastos) utilizando fuentes de información disponibles como el FUT y reportes complementarios de las Secretarías de Hacienda al MHCP.

⁷ Las empresas que se incluyen actualmente son EPM, ETB, Emcali, EAAB y Metro de Medellín.

⁸ Hasta 2004, 2005 y 2008 se incluía ISA, Telecom y Ecopetrol e Isagén, respectivamente.

⁹ Actualmente, se incluyen: Urrá, Gecelca, Gecelca3, Eletrohuila, EMSA, Cedelca, Cedenar, Electrocaquetá y dos empresas que cuentan con participación mayoritaria del nivel local: Chec-Caldas y Edeq-Quindío.

¹⁰ SENA, ICBF, ANI, INVÍAS y FONTIC

¹¹ El FoNC fue incluido en la muestra de seguimiento dado el interés político que suscitaba la actividad cafetera tradicional. Otros fondos constituidos con contribuciones parafiscales del sector agropecuario se encuentran por fuera de la muestra.

- Sector Público No Modelado (SPNM)¹²: corresponde al balance de aquellas entidades que hacen parte de la muestra de entidades del SPNF que realiza el Banco de la República (flujos netos de financiamiento) y que no son incluidas en la muestra de seguimiento fiscal del MHCP-Confis

Para presentar el GG se reorganizan i) GNC, ii) Seguridad social, iii) Regionales y locales y iv) Otros: EP, ANH y FAEP.

Además del análisis para el seguimiento y gestión fiscal, existen usos específicos de la información sectorizada. En términos legales, es importante señalar que las metas de política fiscal para los distintos periodos se establecieron en la Ley 1473 de 2011 sobre el balance estructural del GNC. Previamente, la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2003 estableció la obligatoriedad de determinar para cada año una meta de superávit primario para el SPNF consistente con el programa macroeconómico en MFMP¹³. De otra parte, el reporte de las cifras del GG que se realiza actualmente, permite presentar información de resultados consolidados principalmente para uso de los mercados, agencias calificadoras de riesgo, y organismos internacionales, entre otros, ya que que esta sectorización permite comparar con otros gobiernos a nivel internacional.

Revisión de la sectorización frente al marco conceptual

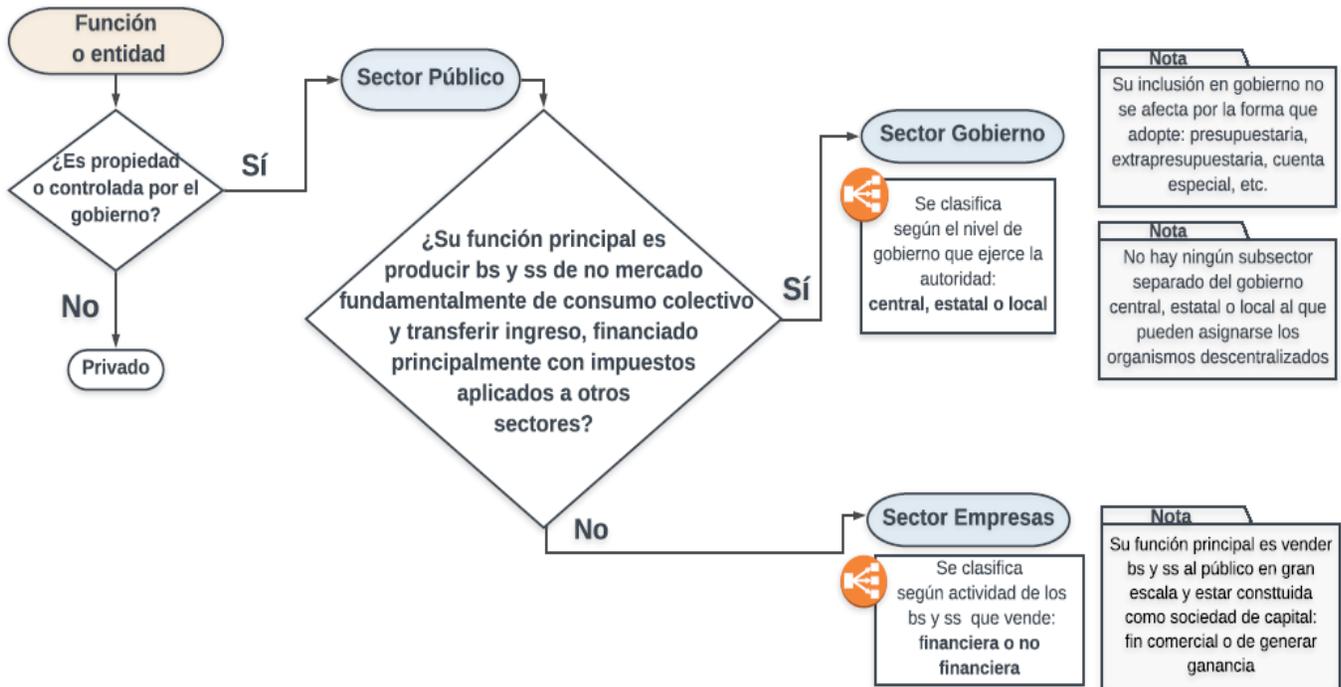
En el Gráfico 4 se resumen los principales criterios de clasificación y las características de las funciones o entidades, como marco de referencia conceptual y metodológico. Los criterios más importantes para la clasificación de las entidades o funciones de acuerdo con el MEFP 1986 se refieren al control del gobierno para definir el carácter público o privado, y la función principal que ejercen (producción de bienes y servicios de mercado o de no mercado)¹⁴.

¹² Las entidades (NIT) que componen el SPNM no pueden ser determinadas con precisión considerando que la información es captada por la Superintendencia Financiera de Colombia en el formato 338, que reportan las entidades financieras el cual en muchos casos no se encuentra desagregado a nivel de entidad. Así, el BR no cuenta con una lista de entidades actualizada que permita comparar las entidades incluidas en este subsector (la última disponible tiene fechas del año 2009).

¹³ La Ley 819 de 2003 señala que "el Gobierno Nacional determinará para la vigencia fiscal siguiente una meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con el programa macroeconómico, y metas indicativas para los superávits primarios de las diez (10) vigencias fiscales siguientes. Todo ello con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. Dicha meta será aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis."

¹⁴ Para mayor detalle del marco conceptual y de la revisión de los casos especiales, ver el Anexo Documento Técnico.

Gráfico 4. Criterios principales de clasificación institucional - Flujo de decisión



Fuente: elaboración propia con base en MEFP 1986

Es posible identificar que algunas agrupaciones y clasificaciones de la sectorización actual se distancian del marco de referencia MEFP1986 y de lo establecido en el Acuerdo con el FMI en 1999. La revisión que se presenta a continuación no considera la clasificación individual de cada entidad de la muestra, fondo cuenta o los subsectores específicos que componen los sectores. El propósito es presentar las diferencias que se considera que implican las mayores dificultades para la comprensión de la información de las estadísticas fiscales (p.e porque requieren reclasificaciones para conformar el GG) y que se considera factible modificar en el corto plazo manteniendo la muestra de seguimiento actual¹⁵. A continuación, se presentan las tres principales deficiencias identificadas.

De un lado, la diferencia más evidente frente al marco conceptual se encuentra en la sectorización del SPNF. La segmentación entre GNC y el subsector descentralizado rompe la lógica de separar las funciones con naturaleza de gobierno (y de producción de bienes y servicios de no mercado) financiadas principalmente por impuestos, de las funciones de mercado, que hacen frente a problemas de producción, costos y financiamiento que implican consideraciones diferentes de las que son propias

¹⁵ Es decir, en esta revisión no se incluyen propuestas para la ampliación de la cobertura institucional que requieren el desarrollo metodológico y operativo que alteraría los niveles de ingresos y gastos (p.e. del Gobierno Central), ni discusiones sobre la *orientación comercial* de las empresas públicas, la cual requiere una evaluación exhaustiva caso a caso.

al gobierno. Es decir, el análisis puede ser limitado al no presentar de manera separada el sector Gobierno General y el de Empresas Públicas.

De otro lado, es posible identificar algunas deficiencias relacionadas con lo que actualmente se denomina Sector Público Financiero:

- i) De acuerdo con lo mencionado en la sección anterior, el propósito inicial para incluir al BR y Fogafín se ha alterado con los años, al haberse creado con el propósito de reflejar las actividades del gobierno que eran realizadas o financiadas por estas dos entidades para el manejo de la crisis del 99. En este sentido, no se habría tenido la intención de realizar seguimiento fiscal a un SPF, sino solo a unas operaciones cuasifiscales específicas de gran tamaño en dicha coyuntura.
- ii) Los cambios metodológicos de la contabilidad fiscal aprobados por el Confis para el BR en 2015 (cambio de caja a devengo en la base de registro), y en 2019 (cambio de financiamiento a ingreso en el registro de las utilidades) crearon dificultades adicionales que resultan en la imposibilidad de consolidar el SPNF con el SPF¹⁶;
- iii) Resultado de lo anterior, también se afectó el significado del resultado al sumar la cifra de caja de Fogafín con la cifra de devengo del BR, por lo que la agregación de los ingresos y gastos de estas dos entidades distorsiona la lectura del resultado;
- iv) De acuerdo con el marco de referencia, la consolidación entre el SPF y SPNF no se recomienda *porque una parte importante del análisis es el financiamiento requerido por el gobierno del sector financiero. La consolidación de todo el Sector público eliminaría de las estadísticas las transacciones del gobierno con las instituciones públicas financieras como el banco central. (FMI, 1986, 19).*

Finalmente, en relación con la comparación entre los gráficos 1 y 2, se puede identificar que para realizar la reorganización del GG, se requiere reclasificar entidades o subsectores clasificados actualmente como empresas nacionales. Esto implica que existen criterios diferentes de clasificación en la presentación de datos y dificulta la comprensión sobre la composición y comparabilidad del GG de Colombia. Estos casos de entidades u operaciones (fondos) son los siguientes y su análisis se resume en el Cuadro 1: a) la muestra de agencias descentralizadas del Gobierno Central (EP y ANH); los fondos b) FEPC, c) Fondes, d) FNC, e) FAEP y f) el SPNM.

¹⁶ Para la presentación del resultado del SPC, actualmente se incluye una nota en la que se explica que en los datos agregados de los balances del SPNF y el SPF, se descuentan las transferencias de utilidades del Banco de la República recibidas por el GNC y registradas por este último como ingreso fiscal, con el propósito de no sobrestimar el resultado del SPC. Esto, a pesar de que el SPF no registre dicha transferencia como un gasto (porque su base es devengo y no caja).

Cuadro 1. Resumen revisión de casos específicos frente al marco conceptual

Insitución o Actividad	Descripción general y origen de autoridad	Función principal	Revisión
Establecimientos Públicos y ANH	<p>* EP: SENA, ICBF, ANI, INVÍAS, FONTIC y ANH</p> <p>* Hacén parte del PGN: presupuesto es aprobado por el Congreso</p> <p>* Características: personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente</p>	*EP: organismos que atienden funciones administrativas y prestan servicios públicos, constituidos con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial	Reclasificar de empresas nacionales a gobierno central
FEPC	<p>*Fondo sin personería jurídica, adscrito y administrado por el MHCP</p> <p>* El Comité Directivo está compuesto por ministros y define las políticas de funcionamiento e inversión</p>	* Atenuar el efecto interno de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales	Reclasificar de empresas nacionales a gobierno central
Fondes	<p>* Integrado por el P.A. Fondes y la C.E. Fondes (sin personería jurídica).</p> <p>* Recursos provenientes de la venta de Isagén en 2016.</p> <p>* Las inversiones de la C.E. son aprobadas por el Confis</p>	<p>El P.A. fue creado para financiar proyectos de inversión pública de infraestructura y proveer capital social de empresas de servicios públicos mixtas</p> <p>C.E. administra los recursos del P.A. mientras se incorporan al PGN</p>	Se debe clasificar en el gobierno central y no como empresa
FNC	<p>*Fondo parafiscal sin personería jurídica administrado por la Fed. NC</p> <p>*Órgano de dirección mixto, con poder de veto del Gobierno</p>	<p>* Objeto: fomentar la industria a través de transferencia tecnológica y AT, y tiene como fuente de financiación un impuesto a las exportaciones de café.</p> <p>* También realiza actividades de venta de café a nivel nacional e internacional.</p>	Reclasificar de empresas nacionales a gobierno central
FAEP	<p>*Sistema de manejo de cuentas en el exterior, sin personería jurídica, de Ecopetrol, departamentos y municipios receptores de regalías</p> <p>*Comité Directivo conformado por ministros, gobernadores, alcaldes y el BR</p> <p>*El traslado de recursos al Fondo no significa apropiación de la Nación (carácter temporal para estabilización macroeconómica)</p>	*Financiar proyectos regionales de inversión prioritarios de los planes de desarrollo territoriales.	Reclasificar de empresas nacionales a gobiernos RyL.
SPNM	*Balance residual entre la muestra de entidades del SPNF del Banco de la República (flujos netos de financiamiento) y la muestra del MHCP-Confis.	Incluye información de agencias descentralizadas del GC; Agencias descentralizadas RyL; empresas no financieras Central y RyL	Reclasificar de empresas nacionales a SPNF.

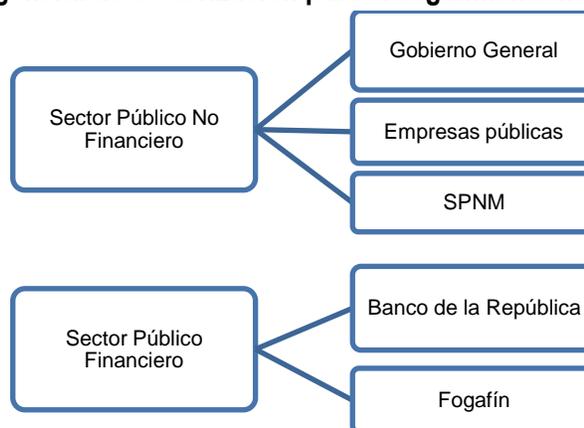
Propuesta de reorganización de la muestra de seguimiento fiscal

De acuerdo con la revisión presentada en la sección anterior, a continuación, se presenta una propuesta para ajustar la sectorización actual en aras de reflejar mejor las consideraciones contenidas en el marco conceptual para el análisis fiscal.

En primer lugar, se propone la eliminación de la consolidación a nivel de SPC. Como se mencionó en la sección anterior, se considera que la utilidad de la presentación de este sector para efectos analíticos es baja, dadas las dificultades metodológicas de la agregación de los datos y la confusión que conlleva esta cifra consolidada. Presentar el SPF de manera separada del SPNF es viable dado que no existe normatividad que exija la presentación de los datos consolidados de este sector. Sin embargo, se debe tener en cuenta que actualmente en el proceso de compilación de las estadísticas, la consolidación de este sector hace parte del cálculo de la discrepancia estadística que se halla con los datos del flujo de financiamiento neto con el BR. Por lo anterior, se propone que este cambio tenga efectos posterior a la presentación del cierre definitivo de 2020, y que esta modificación incluya la evaluación de la presentación de datos de Fogafín en base devengo, de manera que se mantenga la consistencia de la información en este sector. En la práctica, la propuesta es incluir esta diferenciación a partir del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2021.

De otra parte, se propone reorganizar los principales componentes del SPNF. Esto es, crear el subsector de Gobierno General y Empresas, y eliminar el sector descentralizado, en línea con el MEFP1986 (párrafo 46). La creación del GG en este nivel, contribuye a facilitar la comprensión de la composición del sector público, y simplifica la presentación para los informes de seguimiento y evaluación fiscal en un único informe. Adicionalmente, teniendo en cuenta la dificultad de asignar el SPNM a alguno de los principales sectores, empresas o gobierno, se propone incluir el SPNM como un tercer subsector del SPNF, separándolo por lo tanto del subsector de empresas nacionales. De esta manera, no se distorsiona el resultado fiscal de empresas no financieras ni de GG.

Gráfico 5. Propuesta general de sectorización para el seguimiento fiscal



Fuente: elaboración propia con base en (FMI, 1986) y (FMI, 1999).

En relación con el GG, se propone la subsectorización descrita a continuación: i) Gobierno Central, ii) Gobiernos regionales y locales y iii) Seguridad Social. Esto se encuentra en línea con lo analizado en la sección previa en lo atinente a la composición de los principales sectores.

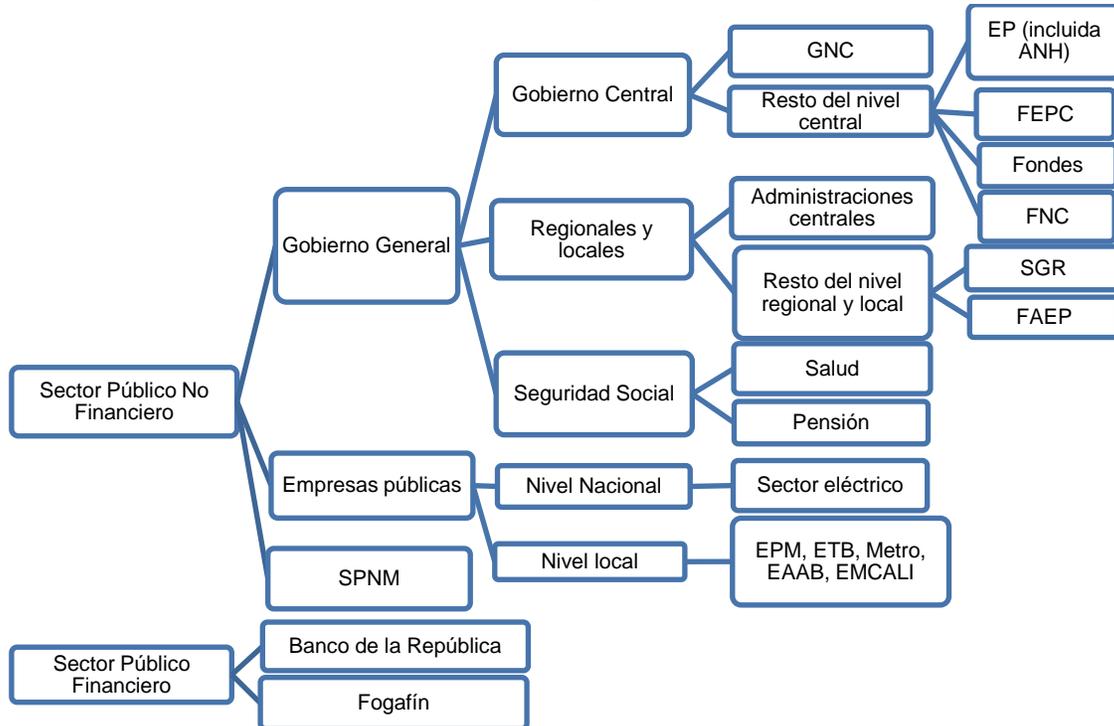
Vale la pena resaltar que actualmente no se presentan estadísticas fiscales para el nivel de Gobierno central, sino separadamente para la administración central del Gobierno central (GNC) y para la muestra de Establecimientos Públicos (agencias nacionales descentralizadas). En este sentido, un ajuste que podría facilitar el análisis del Gobierno Central en las estadísticas fiscales sería presentar el resultado agrupado de este nivel de Gobierno.

En relación con el GNC, se considera importante mantener el reporte separado de manera individualizada, dado que es sobre ese subsector que se fijan las principales metas de política fiscal en términos principalmente del balance estructural definido en la regla fiscal (Ley 1473 de 2011). Frente a los EP, se propone adicionar la ANH en dicho subsector por considerarse que no presenta características esencialmente diferentes a los demás establecimientos públicos. En consecuencia, su balance se agruparía en un subsector denominado Resto del nivel central, junto al de los otros EP a los que actualmente se les hace seguimiento. De manera similar, los fondos FEPC, FNC y el Fondes se incluirían en el subsector de Resto del nivel central. La clasificación propuesta en este documento no generaría contradicciones en lo relacionado con las cuentas fiscales actuales, dado que se mantendrían separadas del GNC.

Para el caso de los gobiernos regionales y locales, la muestra de seguimiento fiscal actualmente incluye una muestra de las administraciones centrales de los gobiernos municipales y departamentales, conformada por las gobernaciones de todos los departamentos y las alcaldías capitales, y adicionalmente las operaciones realizadas en el Sistema General de Regalías (SGR). Adicionalmente, se propone que el FAEP se reclasifique del sector de empresas a nivel nacional al de gobierno del nivel territorial, de acuerdo con lo presentado en la revisión sobre su función y el origen de su autoridad¹⁷.

¹⁷ A diferencia del FEPC y el Fondes y la cuenta especial Fondes, el FAEP actualmente hace parte del GG.

Gráfico 6. Propuesta de sectorización para el seguimiento fiscal



Fuente: elaboración propia con base en (FMI, 1986) y (FMI, 1999).

En resumen, de acuerdo con lo planteado en el documento, la propuesta para la muestra de seguimiento fiscal se presenta en el Gráfico 6 y la nueva sectorización sería de la siguiente manera: El SPNF y el SPF se presentarían de manera separada. El SPF está compuesto por el Banco de la República y Fogafín. El SPNF está compuesto por el GG, las empresas y el SPNM. El subsector empresas está conformado por las del nivel nacional y local. En el nivel nacional se incluyen en la muestra las empresas del sector eléctrico cuya propiedad es mayoritariamente de la Nación, mientras que en las empresas del nivel local se incluye las siguientes: EPM, ETB, Metro de Medellín, EAAB y Emcali.

El GG por su parte está conformado por tres subsectores: Gobierno central, regionales y locales, y la seguridad social. El Gobierno central está conformado por el GNC, y el Resto del nivel central: EP (incluida la ANH), y los fondos del nivel central incluidos en la muestra: FEPC, Fondes (y cuenta especial Fondes) y el FNC. El subsector de regionales y locales está compuesto además de las administraciones centrales de las entidades territoriales (una muestra de estas) y el Resto del nivel regional y local, que estaría compuesto por el SGR, por el FAEP. La seguridad social incluye los subsectores de salud y de pensiones.

3. IMPACTO FISCAL

La diferencia del cálculo preliminar del impacto de la propuesta como porcentaje del PIB mantiene inalterado el balance del SPNF (por construcción) y aumenta en promedio el déficit del GG en 0,1pp en el periodo 2010-2019.

Gráfico 7. Efecto de la propuesta de reorganización de sectores para el seguimiento fiscal

Descripción	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Promedio
SPNF (actual)	-3,1	-1,8	0,5	-1,0	-1,8	-3,4	-2,4	-2,7	-2,9	-2,4	-2,1
SPNF (propuesta)	-3,1	-1,8	0,5	-1,0	-1,8	-3,4	-2,4	-2,7	-2,9	-2,4	-2,1
Diferencia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
GG (actual)	-3,0	-1,7	0,6	-0,9	-1,4	-3,2	-3,0	-2,3	-2,2	-2,4	-2,0
GG (propuesta)	-3,3	-1,9	0,4	-1,0	-1,5	-3,2	-2,4	-2,5	-2,6	-2,6	-2,1
Diferencia	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1	-0,2	0,0	0,6	-0,2	-0,4	-0,2	-0,1
Del cual, FEPC	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	-0,2	-0,4	-0,2	-0,2
Del cual, Fondes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,1
Del cual, FoNC	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0

Fuente: elaboración propia

4. RECOMENDACIÓN

Aprobar la propuesta metodológica de reorganización de la sectorización estadística para el seguimiento fiscal presentada en los términos de este documento, con efectos a partir del cierre fiscal definitivo del 2020, con el fin de mejorar la consistencia en la presentación de las cifras y la comparabilidad internacional.