

Contacto

Nombre	Diana Paola Vargas
Cargo	Asesora de la Dirección General de Política Macroeconómica
Dirección	Carrera 8 No. 6C- 38, edificio San Agustín
Institución	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
E-mail	diana.vargas@minhacienda.gov.co
Sitio web institucional	https://www.minhacienda.gov.co/gfp/estad%C3%ADsticas-finanzas-publicas-con-base-estandares-internacionales

Referencias metodológicas

Documento	Autor	Link
Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas MEFP versión 2014	Fondo Monetario Internacional	https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_SPA.pdf
Estadísticas de deuda del sector público: guía para compiladores y usuarios 2011	Fondo Monetario Internacional	http://tffs.org/pdf/method/2013/spanish/psdss.pdf
Guía Metodológica Estadísticas de Finanzas Públicas de Base Devengado	Ministerio de Hacienda	www.minhacienda.gov.co/documents/d/portal/guia-metodologica-efpbd_vf
Documentos de lineamientos metodológicos del Subcomité de EFP	Subcomité de EFP	https://www.minhacienda.gov.co/gfp/subcomite-de-estadisticas-de-finanzas-publicas

Descripción

Esta publicación presenta cifras preliminares de las Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP) de base devengado del Gobierno General, como parte del proceso de adopción de los estándares internacionales vigentes, referenciados anteriormente. Este proceso inició en el año 2012 y para su desarrollo ha requerido reformas en la Gestión Financiera Pública (GFP), así como interacción con otras áreas tanto al interior del MHCP (p.ej., la Dirección General de Presupuesto y la Dirección de Crédito Público y del Tesoro Nacional, entre otras), como con otras entidades compiladoras de estadísticas macroeconómicas como el DANE (Sistema de Cuentas Nacionales) y el Banco de la República (Estadísticas Monetarias y Financieras), además de la Contaduría General de la Nación (CGN) que provee el principal insumo para la compilación de las EFP.

Las estadísticas de base devengado, en comparación con la metodología de caja modificada (con la que se evalúa el cumplimiento de la regla fiscal en Colombia), amplían el alcance de las estadísticas fiscales con: i) la incorporación del principio del devengo (ver [glosario](#)), el cual complementa el análisis tradicional basado en flujos de efectivo; ii) la integración de flujos y saldos; y iii) el concepto de Otros Flujos Económicos (OFE), entre otros aspectos. Lo anterior, además de contribuir en el análisis de liquidez del sector público, está orientado hacia la sostenibilidad fiscal.

Las EFP tienen como propósito facilitar la identificación, medición, seguimiento y evaluación del impacto de las políticas económicas y demás actividades del gobierno y más ampliamente del sector público, en la economía (FMI, 2014, párr 4.4), por lo que su marco analítico está compuesto por seis estados económicos:

- (1) **Balances:** revelan las posiciones de saldos de activos no financieros y financieros, pasivos y patrimonio del sector público al inicio y a final de un periodo determinado.
- (2) **Estado de otros flujos económicos (OFE):** registra los cambios en los saldos de activos o pasivos debido a hechos económicos distintos de transacciones (ver [glosario](#)) dividiéndolos entre aquellos que recaen sobre los precios - OFE por tenencia - o sobre las cantidades - OFE de volumen. Estos hechos generalmente obedecen a variables exógenas sobre las que el sector público no tiene control como los precios de mercado, los tipos de cambio o desastres naturales.

- (3) **Estado de operaciones de gobierno (EOG)**: refleja la forma en que el sector público obtiene sus ingresos y los usa para financiar los gastos propios de su funcionamiento, así como aquellos incurridos en la implementación de políticas públicas y el cumplimiento de su finalidad de redistribución del ingreso en la economía. También presenta los recursos destinados a la inversión neta en activos no financieros como vías, hospitales, colegios, bienes de uso público, vehículos, entre otros, tanto al servicio del sector público como de la comunidad. Este estado permite calcular el préstamo o endeudamiento neto (uno de los indicadores principales de la política fiscal, similar al déficit o superávit fiscal conocido ampliamente), así como el detalle sobre cómo se financió el déficit o en que se invirtió el superávit a través de las transacciones en activos financieros y pasivos.
- (4) **Estado de fuentes y usos del efectivo (EFUE)**: refleja los mismos componentes que el EOG y tiene la misma estructura, pero su base no es el devengo sino los flujos de efectivo.
- (5) **Estado de cambios en el patrimonio**: refleja las variaciones en el patrimonio ocurridas en el período objeto de análisis como resultado de transacciones y OFE.
- (6) **Estado resumido de pasivos contingentes explícitos y obligaciones implícitas netas por prestaciones de seguridad social futuras**: revela los pasivos contingentes, esto es sobre los que aún existe incertidumbre sobre su ocurrencia, pero que de ocurrir podrían generar riesgos fiscales al sector público y que pueden ser el resultado de políticas públicas deliberadas o de eventos imprevistos.

Los estados 1, 2 y 3 se encuentran integrados en un mismo esquema y, junto con el (4), constituyen el núcleo del marco analítico de las EFP (FMI, 2014, gráfico 4.1), por lo que entre estos debe existir consistencia tanto vertical como horizontal. La consistencia vertical se evalúa en el estado 3 (EOG), de manera tal que el déficit o superávit, calculado como la diferencia entre los ingresos y las erogaciones (gastos más transacciones netas en activos no financieros), debe ser equivalente a las transacciones de financiamiento, esto es, a transacciones de activos financieros menos pasivos. De otro lado, la consistencia horizontal radica en que los flujos por transacciones (EOG) y por otros flujos económicos (OFE) asociados con activos y pasivos deben explicar la variación registrada entre los balances de apertura y cierre de un período dado.

Marco institucional y legal para la compilación de las estadísticas fiscales de base devengo

De acuerdo con el Decreto 4712 de 2008, la **Subdirección de Política Fiscal** de la Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) del MHCP tiene como una de sus funciones: "4. Realizar la evaluación y el seguimiento de todos los sectores de las estadísticas fiscales -Sector Público Consolidado, Sector Público No Financiero, Sector Público Financiero, Gobierno General, Gobierno Nacional Central y Sector Descentralizado." (artículo 13B). En particular, la DGPM trabaja en la compilación de EFP en línea con los estándares establecidos en el MEFP 2014. Esto, como parte del proceso de reforma a la Gestión Financiera Pública, que se estructuró inicialmente con la conformación de la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas (Decreto 574 de 2012) y que posteriormente se rebusteció con la Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública (Documento CONPES 4008 de 2020). En línea con los objetivos planteados en esta política, se creó la Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública (Decreto 224 de 2021), la cual cuenta con el **Subcomité de Estadísticas de Finanzas Públicas** para dar continuidad al proceso de armonización de las EFP con estándares internacionales vigentes. Este subcomité está integrado por la DGPM del MHCP, el DANE, la CGN y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), así como el Banco de la República (BR) y la Contraloría General de la República (CGR) como invitados permanentes.

Para cumplir su objetivo el Subcomité de EFP cuenta con mesas técnicas interinstitucionales que trabajan en la armonización de metodologías y conceptos para la generación de cifras del Sistema de Estadísticas Macroeconómicas, acordes con los principios de reconocimiento y comparabilidad internacional. A la fecha se han creado nueve mesas técnicas que han producido algunos documentos metodológicos (más información en el micrositio del Subcomité de EFP - ver sección [Referencias metodológicas](#)).

Cambios y revisiones metodológicas

Las EFP de base devengado se encuentran bajo revisión permanente, considerando que están en ejecución procesos de armonización con el Sistema de Cuentas Nacionales y las Estadísticas Monetarias y Financieras, lo que deriva, entre otros, en ajustes de clasificación de hechos económicos en la tabla puente entre el catálogo contable y los códigos económicos del MEFP, así como ajustes de valoración, ya que se ha venido implementando paulatinamente la valoración a precios de mercado de los pasivos en títulos de deuda y de los activos por participaciones en empresas que cotizan. Además, continuamente se hacen mejoras al proceso de compilación, lo que da lugar a cambios de clasificación de hechos económicos o de entidades; algunos de estos cambios se aplican a toda la serie histórica, cuando se cuenta con suficiente información. Por otro lado, a futuro se espera contar con la clasificación de activos financieros y pasivos por *residencia* del acreedor entre internos y externos, así como la clasificación de los pasivos por concesiones.

Diferencias con otros conjuntos estadísticos

Desde el año 2021 el equipo compilador de las EFP ha trabajado en la conciliación de cifras con las áreas o entidades encargadas de la producción de estadísticas de: i) base caja modificada. ii) el Sistema de Cuentas Nacionales, y iii) las Estadísticas Monetarias y Financieras. Aún no se tienen dispuestos para consulta del público documentos con los resultados de estas revisiones, pero se espera realizar su publicación una vez se culmine su elaboración. En relación con las diferencias que se han identificado entre estos sistemas de estadísticas, con respecto a los sistemas ii y iii, se ha evidenciado que hay diferencias de sectorización, de clasificación de los hechos económicos y de valoración, entre otros, algunos de los cuales se han armonizado o documentado y otros están pendientes de un estudio más profundo. Por su parte, en relación con las estadísticas de base caja modificada, las principales diferencias tienen que ver con la cobertura institucional y de transacciones de cada conjunto de estadísticas, la clasificación de los hechos económicos y la base de registro que cada uno emplea.

Metodología

Cobertura	Unidades institucionales que conforman el sector Gobierno General (ver sección Sectorización)
Base de registro	Base devengado para la mayoría de operaciones, base caja para impuestos y para algunos ingresos y gastos de los Fondos de seguridad social.
Estados económicos	Los que componen el núcleo básico del marco analítico de las EFP de base devengado: EOG, OFE y balances. Actualmente se encuentra en proceso la definición de la metodología de compilación del EFUE.
Periodicidad	Trimestral desde 2020 para el subsector Gobierno Central Presupuestario (GCP) y desde 2021 para los demás subsectores del Gobierno General. Anual para todos los subsectores del Gobierno General desde 2015.
Rezago	En promedio, 4 meses para las estadísticas trimestrales y 5 meses para las anuales.
Fuentes de información	<p>Fuente principal: información contable trimestral de saldos y movimientos recopilada por la CGN, con un rezago de mes y medio luego de la fecha de cierre. Esta información está en línea con los marcos normativos por los cuales se hizo la convergencia a las Normas Internacionales del Sector Público (NICSP).</p> <p>Fuentes complementarias: reporte de recaudo de impuestos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), saldos del portafolio del tesoro y reportes de la base de deuda del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) mensual. Reportes de ejecución presupuestal mensuales para los FSS y reportes trimestrales contables a nivel de auxiliar, entre otros.</p> <p>Precios de mercado: para la valoración de títulos de deuda los precios son obtenidos del proveedor de precios <i>precia-infovalmer</i> , y para la valoración de participaciones de capital de la bolsa de valores de Colombia.</p>
Clasificación de hechos económicos	Para la información proveniente de la contabilidad se utiliza una tabla de homologación entre el catálogo de cuentas contable y los códigos del MEFP 2014, que parte del trabajo intersectorial realizado en el marco del Subcomité de EFP (más información en el micrositio del Subcomité de EFP - ver sección Referencias metodológicas). Para los demás reportes la clasificación se realiza con base en análisis específicos al interior de la DGPM.
Imputaciones y estimaciones	Dadas algunas agregaciones en la información contable de las entidades que hacen parte del subsector Fondos de seguridad social, las estadísticas de este subsector se complementan con información proveniente de ejecuciones presupuestales, informes de gestión y reportes contables detallados a nivel de auxiliares. Por su parte, para la compilación de las estadísticas de impuestos del subsector Gobierno Central Presupuestario se emplea información de base caja proveniente de la DIAN, por lo que no se tienen en cuenta las cifras contables de ingresos, cuentas por cobrar y por pagar asociadas a impuestos de este subsector.

Valoración de activos y pasivos

Los pasivos por títulos de deuda se valoran a precios de mercado desde 2019. Los instrumentos no negociados se valoran a precios nominales tomando como base el valor contable calculado de conformidad con las NICSP, el cual se basa en las condiciones contractuales e incluye intereses devengados a la tasa efectiva. Por su parte, considerando que se toma como fuente principal la información contable, los activos financieros se reportan a precios de mercado si así esta establecido en la norma contable. Finalmente, a partir de 2025 se incorpora el valor de mercado de los activos en participaciones de capital en empresas que cotizan en bolsa.

Vigencia

Estas estadísticas aún no se emplean para evaluar el cumplimiento de la regla fiscal, en la medida en que aún continúa en revisión y ajuste su metodología. Por lo anterior, las estadísticas que se presentan aquí se consideran preliminares.

Sectorización

La cobertura institucional así como la sectorización de las entidades que hacen parte del Gobierno General se revisan periódicamente en el marco de la mesa intersectorial de entidades, liderada por la CGN, entidad encargada de llevar un inventario de las entidades que se crean o desaparecen en cada momento del tiempo. Si bien la sectorización es acordada de forma conjunta, aún permanecen algunas diferencias con las Estadísticas Monetarias y Financieras y el Sistema de Cuentas Nacionales (más información en el microsítio del Subcomité de EFP - ver sección [Referencias metodológicas](#)).

Gobierno General

Comprende las entidades cuya actividad primaria es cumplir las funciones de gobierno (FMI, 2014, párr. 2.76). Este sector ha estado conformado por alrededor de 1.998 entidades, agrupadas en los subsectores: Gobierno Central (presupuestario y extrapresupuestario), Gobierno Departamental, Gobierno Municipal y Fondos de Seguridad Social.

Gobierno Central

El gobierno central comprende unidades institucionales cuya autoridad política abarca la totalidad del territorio del país (MEFP 2014, párr. 2.85). El subsector comprende los subsectores Gobierno Central Presupuestario y Extrapresupuestario, que en conjunto reúnen un total de 282 Entidades Contables Públicas.

Gobierno Central Presupuestario

Abarca las actividades fundamentales de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial a nivel nacional. Usualmente, este componente del gobierno general está cubierto por el presupuesto principal (o general) del país (FMI, 2014, párr. 2.81). Este subsector normalmente ha estado comprendido por alrededor de 139 entidades contables públicas, dentro de las cuales se encuentran: los Ministerios, las Superintendencias, el Senado de la República, el Sistema General de Regalías, entre otros.

Gobierno Central Extrapresupuestario

Comprende entidades del nivel nacional con presupuestos individuales que no están cubiertos en su totalidad por el presupuesto principal o general del país (FMI, 2014, párr. 2.82). Este subsector normalmente ha estado compuesto por alrededor de 143 entidades contables públicas, entre las que se encuentran: universidades públicas, corporaciones autónomas regionales, patrimonios autónomos, fondos de fomento, entre otros.

Fondos de Seguridad Social

Son unidades de gobierno que se dedican a la operación de uno o más sistemas de seguridad social (FMI, 2014, párr. 2.100). Este subsector comprende 18 entidades contables públicas, dentro de las que se encuentran administradoras de recursos de seguridad social de salud y pensión de todos los niveles de gobierno.

Gobierno Departamental

Comprende unidades institucionales que desempeñan algunas funciones de gobierno en un nivel inferior al nivel central y superior al nivel municipal (FMI, 2014, párr. 2.90). Este subsector ha estado compuesto por alrededor de 167 entidades contables públicas, entre las que se encuentran 32 departamentos, institutos, universidades, canales departamentales y regionales, entre otros.

Gobierno Municipal

Son entidades cuya potestad fiscal, legislativa y ejecutiva se extiende sobre las áreas geográficas más pequeñas que se pueden distinguir para efectos administrativos y políticos (FMI, 2014, párr. 2.95). Este subsector normalmente ha estado conformado por alrededor de 1.531 entidades contables públicas, dentro de las cuales se encuentran 1.102 municipios, agencias, institutos, universidades, entre otros.



Proceso de compilación

Los insumos que constituyen el núcleo de la compilación de las EFP de base devengado son los reportes contables de saldos y movimientos que provee la CGN, de los cuales se toman los saldos de activos y pasivos que conforman el patrimonio neto, así como los flujos asociados con ingresos, gastos y OFE que componen tanto el EOG como el estado de OFE. Cabe mencionar que por la forma en que está establecida la contabilidad en Colombia, en las cuentas del patrimonio se registran de manera directa operaciones que no afectan el estado de resultados y que pueden clasificarse como otros flujos económicos asociados a activos y pasivos. Por otro lado, de la información contable no se pueden obtener directamente las transacciones en activos y pasivos ya que allí se reflejan únicamente los flujos brutos; de este modo, los otros flujos económicos pueden ser obtenidos de las cuentas que componen el estado de resultados o el patrimonio, mientras que las transacciones se calculan por diferencia entre saldos y OFE.

En el proceso de compilación las subcuentas contables son homologadas a los códigos económicos del MEFP 2014, tomando como base la tabla de homologación que fue construida en el marco del Subcomité de EFP, por la mesa de homologación, en colaboración con la demás entidades compiladoras de estadísticas macroeconómicas y la CGN. Así mismo, se emplea la sectorización establecida en la mesa de entidades. Estas tablas aún son objeto de ajustes como se mencionó anteriormente.

Además de la información contable, se emplean y clasifican fuentes complementarias a la contabilidad (mencionadas líneas arriba) para ampliar el detalle de algunos conceptos, así como para identificar algunas transferencias que no se especifican en la contabilidad.

Este proceso de compilación es realizado por un equipo de trabajo de la DGPM que se ha especializado en esta metodología, para lo cual usa herramientas como Excel, Python y Power BI para el procesamiento de los datos y los análisis de consistencia del marco analítico.

Proceso de consolidación

La consolidación es un método para presentar las estadísticas de un conjunto de unidades (o entidades) como si constituyeran una sola entidad. Con este objetivo, se desarrolló una metodología con base en las recomendaciones del MEFP 2014, a partir de la cual se definieron reglas de decisión y eliminación que permiten identificar cuáles partidas recíprocas (u operaciones interinstitucionales) eliminar entre las entidades del gobierno general, considerando las asimetrías que normalmente se pueden presentar en el reporte de la parte y la contraparte en una operación. Cabe aclarar que pueden darse asimetrías por diferencias en los tiempos y formas de registro, valoración o errores en su identificación. Como insumo para este proceso se usa la información de operaciones recíprocas suministrado a través del CHIP a la CGN por las entidades que componen el sector público. Así mismo, las notas a los estados financieros constituyen una herramienta adicional para determinar eliminaciones que no se pueden rastrear con el insumo de las operaciones recíprocas. Los detalles de la metodología de consolidación están disponibles en el micrositio del Subcomité de EFP (ver sección [Referencias metodológicas](#)).

Evaluaciones de calidad y consistencia

Periódicamente, como parte del proceso de compilación, se realiza un análisis de la discrepancia estadística (ver glosario) tomando en consideración las más significativas por entidad. En el proceso se identifican y corrigen inconsistencias por clasificaciones incorrectas, unidades monetarias de reporte o falta de identificación de un OFE que ocasiona el sobredimensionamiento de las transacciones, entre otras causas. Por cada subsector del gobierno general un analista económico se encarga de hacer este análisis de calidad y consistencia, para lo cual cuenta con visualizaciones en power BI que permiten evaluar la consistencia horizontal y vertical del esquema integrado de saldos y flujos. Horizontal, considerando que los saldos finales deben ser equivalentes a la suma de los saldos iniciales más transacciones más OFE; y vertical, dado por la equivalencia que debe existir entre los componentes por arriba de la línea del EOG (ingreso, gastos e inversión neta en activos no financieros) y los componentes bajo la línea del mismo (transacciones en activos financieros y pasivos).

Casos en los que las estadísticas se apartan de los estándares

Algunos aspectos de la metodología establecida en el MEFP 2014 aún no se han implementado, a saber:

- * La clasificación de activos financieros y pasivos por acreedores internos y externos con base en la residencia de los tenedores.
- * La compilación de tres estados económicos: EFUE, estado de cambios en el patrimonio y pasivos contingentes. Se tienen avances en el EFUE y en pasivos contingentes.

Por otro lado, para la compilación de los impuestos del subsector Gobierno Central Presupuestario se toma información de base caja y no de devengado como en los demás conceptos del marco analítico.

Divulgación de las EFP

Desde el año 2018 se han incorporado capítulos con las EFP de base devengado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo publicado anualmente por el MHCP y desde 2022 en los cierres fiscales trimestrales del Sector Público No Financiero. Además, en la página web del Ministerio de Hacienda se cuenta con un espacio en el que se presenta información normativa, metodológica y de cifras de las EFP en línea con el MEFP 2014, así como con una visualización interactiva de las cifras del Gobierno General por año y subsector (Dirección web: <https://www.minhacienda.gov.co/gfp/estad%C3%ADsticas-finanzas-publicas-con-base-estandares-internacionales>).

Siglas

BANREP	Banco de la República de Colombia
CGN	Contaduría General de la Nación
EFP	Estadísticas de Finanzas Públicas
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público

Glosario*

Balance en el Sistema de Estadísticas Macroeconómicas	Estado contable macroeconómico que muestra el valor de las posiciones de saldos de los activos y los pasivos que posee o contrae una unidad institucional o un grupo de unidades en un momento determinado.
Base devengado	Regla de registro que consiste en reconocer los hechos económicos cuando suceden, se crean, transforman, intercambian, transfieren o extinguen, independientemente de que se haya efectuado o esté pendiente el cobro o pago en efectivo u otros medios diferentes al efectivo.
Consolidación de estadísticas de finanzas públicas	Consiste en eliminar todos los flujos y saldos que se generan entre las unidades o entidades cuando se agrupan en un sector o subsector, con el propósito de presentarlas como si constituyeran una sola unidad.
Consumo de capital fijo	Disminución, durante el período contable, del valor corriente de los activos fijos debido a su uso en los procesos de producción. Es un flujo económico interno no observable, que constituye un costo de producción, sin implicar una transacción monetaria.



Deuda bruta total	Posición de saldo en derechos financieros que requiere el pago de intereses y principal del deudor al acreedor en una fecha o fechas en el futuro. Incluye todos los pasivos mantenidos en instrumentos de deuda, como los pasivos totales, excepto la participación de capital y en fondos de inversión, y los derivados financieros y las opciones de compra de acciones por parte de los empleados.
Deuda neta	Comprende la deuda bruta menos la posición de saldo en activos financieros correspondientes a instrumentos de deuda.
Discrepancia estadística	Es la diferencia que existe entre el indicador de Préstamo neto (+) / endeudamiento neto (-) y el indicador de Financiamiento. Los estándares internacionales de estadística admiten que puede presentarse discrepancia entre estos dos resultados por razones como, por ejemplo, el uso simultáneo de distintas fuentes de información para la compilación de las estadísticas (FMI, 2011, pág. 256).
Incurrimiento neto de pasivos	Resultado neto de restar el incremento (adquisición) de pasivos menos la reducción (amortización) de los mismos.
Otros flujos económicos	Comprende las variaciones en el volumen o el valor de un activo o un pasivo que no son resultado de una transacción.
Pasivo	Valor que se establece cuando una unidad (el deudor) está obligada, bajo determinadas circunstancias, a proveer fondos u otros recursos a otra unidad (el acreedor).
Sector institucional	Agrupación de unidades institucionales similares. Cada unidad institucional pertenece a un solo sector institucional.
Unidad institucional	Entidad económica capaz por derecho propio de poseer activos, contraer obligaciones e involucrarse en actividades económicas y transacciones con otras unidades.

* Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Conceptos estandarizados del Sistema Estadístico Nacional (SEN).