



GFP

Comisión Intersectorial
de Información para la
Gestión Financiera Pública



Estadísticas del Gobierno General de base devengado – Cuarto trimestre 2022

La Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) ha venido realizando la revisión y actualización del Modelo de Seguimiento Fiscal con el que se producen las estadísticas fiscales del país¹, el cual fue construido bajo los principios del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) de 1986 del Fondo Monetario Internacional (FMI), cuya metodología de registro de eventos económicos es la base caja². Al respecto, desde el año 2012 la DGPM ha desarrollado actividades de naturaleza conceptual y metodológica encaminadas a implementar un Modelo de Seguimiento Fiscal acorde con los nuevos estándares internacionales de devengo del FMI, definidos en el MEFP 2001 y en su actualización de 2014³. Se espera que este trabajo de actualización metodológica en materia de Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP) permita avanzar en la estandarización de conceptos y facilite la comparación de indicadores con pares globales y en el interior del país⁴.

Este trabajo se desarrolla en el marco del Subcomité de Estadísticas de Finanzas Públicas de la Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública (CIIGFP) y del compromiso del Gobierno nacional con la Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública (Conpes 4008 de 2020). Para ello, ha avanzado en la generación de cifras preliminares de base devengado, cuyo principal insumo es la información contable que recopila la Contaduría General de la Nación (CGN) a través del CHIP (Consolidador de Hacienda e Información Pública). Se denominan preliminares, dado que la metodología para su generación aún continúa en construcción, por lo que todavía no se consideran como cifras oficiales para el análisis de la política fiscal.

En este documento se presenta un extracto del Cierre Fiscal 4T-2022 - SPNF⁵ con el detalle de los resultados fiscales preliminares bajo la metodología de registro de base devengado.

¹ En cumplimiento del numeral 1 del artículo 3 del Decreto 4712 de 2008.

² Esta metodología presenta limitaciones al momento de realizar análisis de sostenibilidad fiscal debido a que no proporciona un marco analítico completo de todas las operaciones que realiza el sector público y centra su atención solo en las transacciones realizadas en efectivo.

³ Los detalles conceptuales de esta metodología, así como el plan de convergencia que se estableció inicialmente para su implementación, se presentaron en el capítulo 11 del MFMP del año 2019. Además, en el Apéndice 1 del MFMP de 2021 se presentó una actualización de la hoja de ruta a seguir por el gobierno para realizar esta convergencia.

⁴ Por ejemplo, con las cifras del Sistema de Cuentas Nacionales producidas por el DANE y el Banco de la República, en las que también se tienen indicadores de balance fiscal y de deuda para los subsectores del Gobierno General.

⁵ Disponible en: https://www.minhacienda.gov.co/webcente_r/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/cf/cierrefiscal2022/cierrefiscalestrimestrales

4. Estadísticas de base devengado del Gobierno General

En esta sección del documento se presentan resultados fiscales preliminares¹⁴ bajo la metodología de registro devengado¹⁵, para los subsectores que conforman el Gobierno General (GG), según los criterios de registro de operaciones y clasificación de entidades establecidos en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) de 2014. La información de las operaciones proviene principalmente de los estados financieros que reportan las entidades contables públicas a la Contaduría General de la Nación¹⁶. Por su parte, la clasificación de entidades difiere de la sectorización institucional definida por el CONFIS para el seguimiento fiscal del GG y el SPNF presentado en el capítulo anterior.

Patrimonio neto del Gobierno General

Al cierre de 2022 el patrimonio neto (PN)¹⁷ de Gobierno General (GG) ascendió a \$99,3bn, equivalente a 6,8% del PIB. Cifra que representa un incremento de 5,5pp con respecto al cierre de 2021, cuando el PN era de \$15,5bn; es decir, 1,3% del PIB de 2021 y 1,1% del PIB de 2022. Este aumento del PN fue originado por otros flujos económicos (OFE) de \$128,5bn (8,8% del PIB) y transacciones de -\$44,7bn (-3,1% del PIB). Al revisar el detalle de los resultados por sectores, se encuentra que los OFE se explican principalmente por lo ocurrido en el Gobierno Central Presupuestario (GCP 8,7% del PIB). Del mismo modo, el GCP tuvo la mayor incidencia en generar las transacciones negativas del GG, con una contribución de -4,3% del PIB, seguido de los Fondos de Seguridad Social (FSS -0,1% del PIB), compensado levemente por lo registrado en los Gobiernos Municipales (GM 1% del PIB), Gobiernos Departamentales (GD 0,2% del PIB) y Gobierno Central Extrapresupuestario (GCE 0,1% del PIB) (Tabla 11).

El balance positivo de los OFE estuvo impulsado principalmente por la variación de los precios internacionales del petróleo y el carbón, el aumento de las tasas de interés de mercado y la depreciación del tipo de cambio, revertido levemente por la actualización del pasivo pensional al alza. Al respecto, el aumento de los precios internacionales del petróleo y el carbón, así como la devaluación del peso, generaron mayor valoración de las reservas mineras y petroleras del país y de la inversión que la nación posee en Ecopetrol. Además, el aumento de las tasas de interés redujo el valor de mercado de los pasivos por títulos de deuda, mientras los pasivos por préstamos externos aumentaron ante el efecto de la devaluación del peso en la deuda denominada en moneda extranjera. Finalmente, se presentó un aumento en el pasivo por pensiones (que deriva en una reducción del PN),

¹⁴ Se denominan preliminares, dado que la metodología para su producción aún continúa en construcción, por lo que todavía no se consideran como cifras oficiales para el análisis de la política fiscal.

¹⁵ Detalles de esta metodología y el proceso de convergencia: en el capítulo 11 del MFMP de 2019, el apéndice 1 del MFMP 2021, y el apéndice 2 del MFMP 2022.

¹⁶ Si bien se emplean fuentes alternativas, como el recaudo neto de impuestos de la DIAN (dado que los impuestos del Gobierno Central Presupuestario se presentan en base caja), y ejecuciones presupuestales de los fondos de pensiones, entre otras.

¹⁷ El patrimonio neto es el resultado de restarle a los activos los pasivos. Su variación se puede explicar en términos de las transacciones de ingresos y gastos, y de los otros flujos económicos.

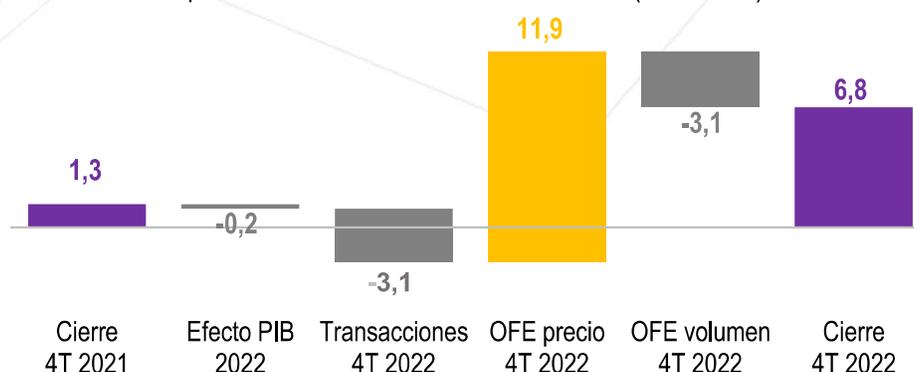
dada la actualización del cálculo actuarial de las pensiones asumidas por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) (Gráfico 14).

Tabla 11. Patrimonio neto del Gobierno General por sector

| Sector | Balance de cierre | | | | Efecto PIB | Transacciones | | OFE de precio | | OFE de volumen | | Balance de cierre | |
|------------------------------------|-------------------|--------------|--------------|-------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|----------------|-----------------|-------------------|------|
| | 4T 2021 | | 2022 | | | 4T 2022 | | 4T 2022 | | 4T 2022 | | 2022 | |
| | \$MM | %PIB | %PIB | %PIB | | \$MM | %PIB | \$MM | %PIB | \$MM | %PIB | \$MM | %PIB |
| Gobierno Central (GC) | -466.315 | -39,1 | -31,9 | 7,2 | -61.407 | -4,2 | 171.879 | 11,8 | -43.278 | -3,0 | -399.121 | -27,3 | |
| Presupuestario (GCP) | -492.507 | -41,3 | -33,7 | 7,6 | -63.282 | -4,3 | 169.858 | 11,6 | -42.518 | -2,9 | -428.449 | -29,3 | |
| Extrapresupuestario (GCE) | 26.192 | 2,2 | 1,8 | -0,4 | 1.875 | 0,1 | 2.021 | 0,1 | -760 | -0,1 | 29.329 | 2,0 | |
| Fondos de Seguridad Social | 24.615 | 2,1 | 1,7 | -0,4 | -2.134 | -0,1 | 93 | 0,0 | 154 | 0,0 | 22.728 | 1,6 | |
| Gobierno Departamental (GD) | 57.907 | 4,9 | 4,0 | -0,9 | 3.570 | 0,2 | -560 | 0,0 | -2.557 | -0,2 | 58.360 | 4,0 | |
| Gobierno Municipal (GM) | 399.334 | 33,5 | 27,3 | -6,2 | 15.283 | 1,0 | 2.979 | 0,2 | -216 | 0,0 | 417.380 | 28,5 | |
| Gobierno General (GG) | 15.542 | 1,3 | 1,1 | -0,2 | -44.687 | -3,1 | 174.390 | 11,9 | -45.897 | -3,1 | 99.348 | 6,8 | |

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

Gráfico 14. Evolución del patrimonio neto del Gobierno General (% del PIB)



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

Por su parte, el comportamiento de las transacciones estuvo en línea con un mayor flujo de gastos (33,8% del PIB) en relación con los ingresos (30,9% del PIB). Si bien hubo un aumento en el recaudo de impuestos, dividendos y regalías, reflejo de la recuperación económica experimentada durante 2021 y 2022, y un crecimiento acelerado de los precios internacionales del crudo y el carbón en lo corrido de este último año, estos recursos no fueron suficientes para cubrir los distintos gastos, entre los que se destacan los destinados a cubrir las prestaciones sociales de salud y pensión, la remuneración a los empleados públicos, la adquisición de bienes y servicios, y el pago de intereses sobre la deuda, entre otros.

A continuación, se presentan algunos hechos económicos e indicadores relevantes del Estado de Operaciones de Gobierno (EOG). En este estado se registran las transacciones de ingresos y gastos, que constituyen el resultado operativo neto (ingresos menos gastos), la inversión neta en activos no financieros y las transacciones de financiamiento (transacciones en activos financieros y pasivos).

Transacciones de ingresos y gastos de base devengado

Al cierre del 2022 el resultado operativo neto del GG aumentó en 2,6pp del PIB con respecto al 2021, gracias a un incremento de 2,1pp del PIB en los ingresos y una reducción de 0,5pp del PIB¹⁸ en los gastos (Tabla 12). La variación en los ingresos se explica principalmente por el incremento en los impuestos sobre los bienes y servicios (0,5pp del PIB), los impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital (0,4pp del PIB), y el aumento de *otros ingresos* como los dividendos provenientes de Ecopetrol (1,1pp del PIB) y los ingresos del Sistema General de Regalías (SGR) (0,5pp). Entre tanto, el cambio en los gastos resultó principalmente de un aumento en la compensación a refinadores e importadores de combustibles a través del FEPC (1,6pp del PIB), así como en los intereses de la deuda interna en TES denominados en UVR (0,7pp del PIB)¹⁹, revertidos por la disminución, en términos del PIB, de las prestaciones sociales (-1pp), las transferencias a los hogares (-0,9pp) y los gastos de remuneración a empleados (-0,7pp)²⁰.

Tabla 12. Ingresos y gastos de base devengado del Gobierno General

| Concepto | \$MM | | %PIB | | Var 2022 (pp PIB) |
|---------------------------------|----------------|----------------|-------------|-------------|----------------------|
| | 4T 2021 | 4T 2022 | 4T 2021 | 4T 2022 | |
| Ingresos Totales | 344.229 | 452.332 | 28,9 | 30,9 | 2,1 |
| Impuestos | 213.684 | 274.863 | 17,9 | 18,8 | 0,9 |
| Contribuciones Sociales | 53.421 | 68.030 | 4,5 | 4,7 | 0,2 |
| Transferencias | 0 | 1.158 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| Otros Ingresos | 77.124 | 108.281 | 6,5 | 7,4 | 0,9 |
| Gastos Totales | 409.533 | 495.041 | 34,3 | 33,8 | -0,5 |
| Remuneración a empleados | 76.052 | 82.695 | 6,4 | 5,7 | -0,7 |
| Uso de bienes y servicios | 60.101 | 74.800 | 5,0 | 5,1 | 0,1 |
| Consumo de capital fijo | 10.672 | 10.539 | 0,9 | 0,7 | -0,2 |
| Intereses | 45.219 | 67.065 | 3,8 | 4,6 | 0,8 |
| Subsidios | 20.278 | 45.638 | 1,7 | 3,1 | 1,4 |
| Transferencias a gobierno | 31 | 115 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Transferencias a hogares | 79.249 | 84.414 | 6,6 | 5,8 | -0,9 |
| Prestaciones sociales | 115.216 | 126.342 | 9,7 | 8,6 | -1,0 |
| Otros gastos | 2.715 | 3.433 | 0,2 | 0,2 | 0,0 |
| Resultado operativo neto | -65.304 | -42.709 | -5,5 | -2,9 | 2,6 |

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

Por sectores, el resultado operativo neto del GCP (-4,2% del PIB) explica en mayor medida el valor negativo de GG para 2022, si bien el GM (1,1% del PIB) y el GD (0,3% del PIB) presentaron un comportamiento superavitario. Por su parte, los FSS (-0,1% del PIB) y GCE (0,1% del PIB) tuvieron una participación neutra en conjunto (Gráfico A). Ahora bien, en términos de la variación con respecto a 2021, GCP fue determinante en el incremento de 2,6pp del PIB en el indicador del GG, con

¹⁸ Si bien hubo un incremento del gasto en términos nominales, aunque inferior al crecimiento nominal del PIB entre 2021 y 2022, que fue de 22,6%.

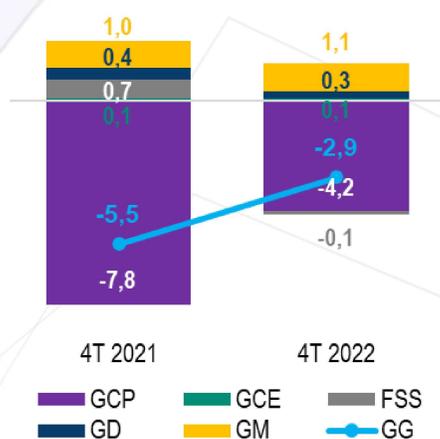
¹⁹ Otros gastos por intereses, como los asociados a la deuda externa, presentaron un incremento inferior al observado en el PIB, mientras los relacionados con sentencias y laudos judiciales se mantuvieron estables en términos de este agregado.

²⁰ No obstante, en términos nominales hubo un incremento de las prestaciones sociales (9,7%) y la remuneración a empleados (8,7%).

un aumento de 3,5pp del PIB, contrarrestado por la reducción de 0,9pp en FSS y 0,2pp en GD. En particular, GCP incrementó sus ingresos en 2,4pp del PIB, mientras los FSS, GD y GM presentaron reducciones de 1,9pp, 0,5pp y 0,4pp, respectivamente. Por otro lado, los gastos tuvieron descensos en la mayoría de los sectores, principalmente en GCP por 1,2pp del PIB, seguido de FSS (-1pp), GD (-0,3pp) y GM (-0,4pp). En GCE no se presentaron variaciones significativas (Gráfico 15B).

Gráfico 15. Resultado operativo neto por sector del Gobierno General

A. Resultado operativo neto 2021-2022
(% del PIB)



B. Variación del resultado operativo neto
2021-2022 (pp del PIB)

| Sector | Ingresos | Gastos | Resultado operativo neto |
|--------|----------|--------|--------------------------|
| GC | 2,3 | -1,2 | 3,6 |
| GCP | 2,4 | -1,2 | 3,5 |
| GCE | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| FSS | -1,9 | -1,0 | -0,9 |
| GD | -0,5 | -0,3 | -0,2 |
| GM | -0,4 | -0,4 | 0,0 |
| GG | 2,1 | -0,5 | 2,6 |

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

1. La carga fiscal

Durante 2022 los ciudadanos y las empresas asumieron una carga fiscal²¹ del 23,4% del PIB, superior en 1pp a la registrada en 2021 (Tabla 13). En particular, la carga fiscal en forma de impuestos (18,8% del PIB) se distribuyó entre tributos indirectos (11,1% del PIB) y directos (7,7% del PIB), principalmente recaudados por el GCP (15,2% del PIB), seguido de los gobiernos territoriales que sumaron 3,5% del PIB. Este concepto presentó un aumento de 0,9pp del PIB con respecto a 2021, concentrado en GCP, el cual estuvo en línea con el crecimiento económico del país (7,5% en términos reales), la depreciación del peso, las mayores presiones inflacionarias, el aumento en los precios del Brent, entre otros, que dan cuenta de la recuperación económica del país entre 2021 y 2022. Así mismo, reflejan la implementación del plan de modernización de la DIAN.

En cuanto a las contribuciones sociales, en su mayoría captadas por los FSS (4,6% del PIB), se destacan las pensionales, recibidas por Colpensiones (1,9% del PIB), y las de salud, a cargo de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) (1,9% del PIB). Las variaciones presentadas se asocian a la reactivación económica después de la pandemia del COVID-19 y la entrada en vigencia de políticas gubernamentales que impulsaron el

²¹ La carga fiscal es un indicador de las contribuciones obligatorias al gobierno. Representa la cuantía que los ciudadanos y las empresas asumen en forma de impuestos y contribuciones al sistema de seguridad social.

empleo formal del país, lo cual se vio reflejado en una disminución de 0,8pp en la tasa de desempleo para 2022 (10,3% en 2022; 11,1% en 2021). Así mismo, se relacionan con el aumento de la inflación a máximos históricos, lo cual generó presiones al aumento en los montos de las cotizaciones.

Tabla 13. Evolución de la carga fiscal por sector del Gobierno General

| Concepto | \$MM | | %PIB | | Var 2022 (%PIB) |
|---|----------------|----------------|-------------|-------------|--------------------|
| | 4T 2021 | 4T 2022 | 4T 2021 | 4T 2022 | |
| Gobierno Central (GC) | 173.293 | 225.581 | 14,5 | 15,4 | 0,9 |
| Presupuestario (GCP) | 171.980 | 223.999 | 14,4 | 15,3 | 0,9 |
| Extrapresupuestario (GCE) | 1.352 | 1.629 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Fondos de Seguridad Social (FSS) | 52.358 | 66.930 | 4,4 | 4,6 | 0,2 |
| Gobierno Departamental (GD) | 11.634 | 13.825 | 1,0 | 0,9 | 0,0 |
| Gobierno Municipal (GM) | 30.675 | 37.473 | 2,6 | 2,6 | 0,0 |
| Gobierno General (GG) | 267.105 | 342.893 | 22,4 | 23,4 | 1,0 |

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

2. Las transferencias del Gobierno General

El GCP registró la mayoría de los gastos por transferencias (13,6% del PIB) del GG, seguido de los GM (1,8% del PIB) y los FSS (1,3% del PIB)²² (Tabla 14). En particular, de las transferencias realizadas por el GCP, un 54,7% se dirigió a otros sectores del GG, 23,3% a los hogares y 22% a empresas. De los recursos dirigidos a otros sectores, el 37,7% se realizó bajo el esquema del Sistema General de Participaciones, principalmente para programas de educación (55,7%) y salud (23,8%). Así mismo, el 22,2% se destinó a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, administrado por la ADRES, y el 7% al SGR, del cual 31,9% financió inversión regional y 31,6% asignaciones para la paz. Por su parte, el 89% de las transferencias de los GM se dirigió a los hogares, mientras el 88% de las transferencias de los FSS se dirigió a los GM para financiar el régimen subsidiado de salud.

3. El gasto de consumo final del Gobierno General

El gasto de consumo final²³ del GG para la provisión de bienes y servicios fue de 15,5% del PIB, lo cual representó un incremento nominal del 10,9% y una caída de 1,6pp del PIB frente al cierre de 2021. Para 2022 los subsectores con mayor participación en este indicador fueron GCP (49,3%) y GM (30,5%), que sumaron en conjunto 12,4% del PIB (Tabla 15). Al revisar por conceptos, las transferencias a los hogares representaron el 37,3% del gasto, seguidas de la remuneración a los empleados (36,5%), el consumo neto de bienes y servicios²⁴ (21,5%) y el consumo de capital fijo (4,7%). Las transferencias a los hogares fueron de 5,8% del PIB y se dirigieron principalmente a la

²² Estos porcentajes no incluyen las transferencias realizadas entre entidades de un mismo sector (por ejemplo, 33,6% del PIB en GCP), las cuales en su mayoría tuvieron como fin garantizar recursos para funcionamiento, inversión y pago del servicio de la deuda.

²³ Aproximado por la remuneración a los empleados, más el uso de bienes y servicios, más el consumo de capital fijo, más compras de bienes y servicios para transferencia directa a los hogares (principalmente prestaciones sociales en especie), menos las ventas de bienes y servicios.

²⁴ Equivalente al consumo menos la venta de bienes y servicios.

población vulnerable, a través de programas como Ingreso Solidario, esquemas de transferencias monetarias, atención integral a la niñez, y convenios del gobierno central, así como programas similares promovidos por los gobiernos territoriales. Por su parte, la remuneración a los empleados se ubicó en 5,7% del PIB y se concentró en los sectores de defensa (44,1% del total) y justicia (20%) del GCP; y de educación en GM (53,6%) (Gráfico 16).

Tabla 14. Transferencias entre sectores del Gobierno General en 2022 (% del PIB)

| Concepto | Transferencias recibidas (ingresos) | | | | | | |
|---|-------------------------------------|-----|-----|-----|-----|---------|----------|
| | GCP | GCE | FSS | GD | GM | Hogares | Empresas |
| Transferencias realizadas (gastos) | | | | | | | |
| Gobierno Central (GC) | 33,6 | 0,4 | 2,6 | 1,7 | 2,8 | 3,3 | 3,0 |
| Presupuestario (GCP) | 33,6 | 0,4 | 2,6 | 1,7 | 2,8 | 3,2 | 3,0 |
| Extrapresupuestario (GCE) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| Fondos de Seguridad Social (FSS) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,2 | 0,2 | 0,0 |
| Gobierno Departamental (GD) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,2 | 0,7 | 0,0 |
| Gobierno Municipal (GM) | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,7 | 1,6 | 0,1 |

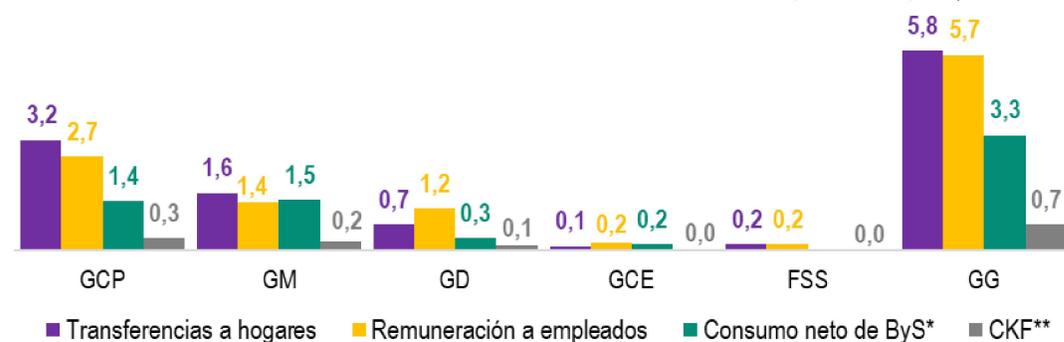
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

Tabla 15. Gasto de consumo final por sector del Gobierno General

| Concepto | \$MM | | %PIB | | Var 2022 (%PIB) |
|---|---------|---------|---------|---------|--------------------|
| | 4T 2021 | 4T 2022 | 4T 2021 | 4T 2022 | |
| Gobierno Central (GC) | 105.801 | 118.686 | 8,9 | 8,1 | -0,8 |
| Presupuestario (GCP) | 99.776 | 111.610 | 8,4 | 7,6 | -0,7 |
| Extrapresupuestario (GCE) | 6.064 | 7.124 | 0,5 | 0,5 | 0,0 |
| Fondos de Seguridad Social (FSS) | 5.018 | 4.476 | 0,4 | 0,3 | -0,1 |
| Gobierno Departamental (GD) | 32.647 | 35.143 | 2,7 | 2,4 | -0,3 |
| Gobierno Municipal (GM) | 61.606 | 69.068 | 5,2 | 4,7 | -0,4 |
| Gobierno General (GG) | 204.143 | 226.399 | 17,1 | 15,5 | -1,6 |

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

Gráfico 16. Gasto de consumo final del Gobierno General en 2022 por concepto (% del PIB)



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

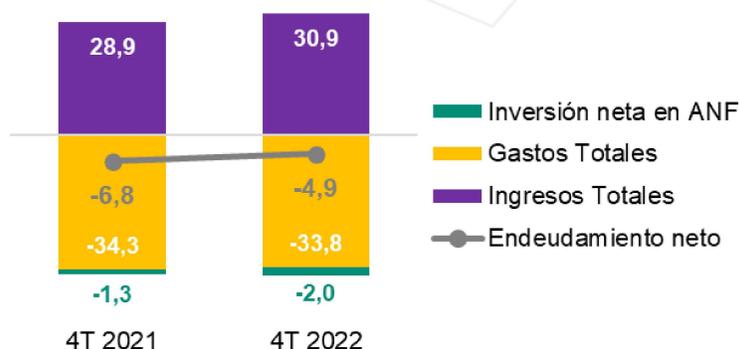
* Consumo menos venta de bienes y servicios. ** CKF: Consumo de capital fijo.

De otro lado, al cierre de 2022 el consumo neto de bienes y servicios se ubicó en 3,3% del PIB y el consumo de capital fijo en 0,7% del PIB. El primero, estuvo relacionado principalmente con el pago de honorarios, mantenimiento, servicios, y materiales y suministros en los sectores de defensa (26% del total), educación (13,5%) y justicia (12,5%) en GCP; y transporte terrestre en GM. Entre tanto, en el consumo de capital fijo se destacó la depreciación de la red de carreteras a cargo del INVIAS y la maquinaria y equipo del Ministerio de Defensa en GCP; además de la red de carreteras y otros activos en concesión de Bogotá y Medellín en GM.

Inversión neta en activos no financieros – Gasto de capital

Al cierre del 2022, la inversión neta en Activos no Financieros (ANF)²⁵ representó solo el 5,6% del total de las erogaciones²⁶ del GG (2% del PIB)²⁷ (Gráfico). Los sectores con transacciones más significativas en ANF fueron GCP (1% del PIB), con la construcción de infraestructura vial concesionada por la ANI, y GM (0,9% del PIB), con la mejora en la red de carreteras a nivel municipal y la cesión de terrenos de urbanizadores al Distrito Capital. Es preciso señalar que, a pesar del aumento en las tasas de interés y la depreciación cambiaria, la inversión neta en ANF aumentó, en concordancia con las políticas de reactivación económica y el ciclo de gasto del tercer año de gobierno de las entidades territoriales.

Gráfico 17. La inversión neta en ANF y el endeudamiento neto del GG (% del PIB)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

De acuerdo con lo anterior, el gasto de capital, sumado a las transacciones de ingresos y gastos, dio lugar a un endeudamiento neto²⁸ del GG de 4,9% del PIB en 2022. Esta cifra representa una disminución de 1,9pp con respecto al año anterior, lo cual refleja el esfuerzo por alcanzar un ajuste fiscal impulsado, en particular, por el incremento en los ingresos.

²⁵ La inversión neta en ANF, o gasto de capital, equivale a la adquisición menos la disposición de ANF menos el consumo de capital fijo. Representa las transacciones que modifican la tenencia o la condición de un activo de largo plazo (maquinaria y equipo, edificaciones, terrenos, etc.), lo cual impacta en la producción de bienes y servicios, la renta de la propiedad o las ganancias por tenencia.

²⁶ Las erogaciones equivalen a la suma de los gastos más la inversión neta en ANF.

²⁷ Cabe destacar que la medición de este indicador presenta limitaciones operativas y técnicas, relacionadas con problemas de acceso a la información, rezagos de registro, mediciones heterogéneas entre entidades, entre otros. Por lo tanto, se evidencia la oportunidad de emplear fuentes de información alternativas a la contabilidad, hasta tanto se modifique el sistema de activos fijos del Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública en el país.

²⁸ El Préstamo o endeudamiento neto equivale a ingreso menos gasto menos inversión neta en ANF.

Transacciones de financiamiento del Gobierno General

Durante 2022 el GG incurrió en nuevos pasivos por 6,5% del PIB, que además de financiar el resultado operativo negativo (2,9% del PIB) y la inversión neta en ANF (2,0% del PIB), se reflejaron en un incremento de los activos financieros (AF, 1,5% del PIB) (Tabla 16). La mayoría de estas operaciones se concentró en GCP – 91% del incurrecimiento neto de pasivos y 44,8% de las adquisiciones netas de AF –, sector que utilizó como principales fuentes de financiamiento la emisión de títulos de deuda de largo plazo (3,2% del PIB), mayoritariamente en mercados internos y denominados en pesos (73% de los montos colocados), y en menor proporción, en títulos en UVR y moneda extranjera, lo que mitigó el impacto de la inflación y la devaluación del peso en las finanzas del gobierno. Así mismo, se adquirieron préstamos (2,2% del PIB), principalmente con organismos multilaterales como BIRF, BID, CAF y FMI (por orden de cuantía) y con concesionarios de proyectos de infraestructura mediante la modalidad de APP. También se usó crédito a través de cuentas por pagar (1,7% del PIB), mayoritariamente con importadores y refinadores de combustibles por el diferencial de compensación²⁹ (Gráfico).

Tabla 16. Transacciones de financiamiento del Gobierno General en 2022

| Subsector | Adquisición neta de AF (1) | | Incurrimiento neto de pasivos (2) | | Transacciones en AF y pasivos (1-2) | |
|---|----------------------------|-------------|-----------------------------------|------------|-------------------------------------|-------------|
| | \$MM | %PIB | \$MM | %PIB | \$MM | %PIB |
| Gobierno Central (GC) | 9.654 | 0,7 | 85.956 | 5,9 | -76.302 | -5,2 |
| Presupuestario (GCP) | 12.695 | 0,9 | 90.045 | 6,2 | -77.350 | -5,3 |
| Extrapresupuestario (GCE) | -546 | 0,0 | -1.594 | -0,1 | 1.048 | 0,1 |
| Fondos de Seguridad Social (FSS) | -2.252 | -0,2 | -3 | 0,0 | -2.250 | -0,2 |
| Gobierno Departamental (GD) | 3.012 | 0,2 | 971 | 0,1 | 2.040 | 0,1 |
| Gobierno Municipal (GM) | 8.147 | 0,6 | 5.433 | 0,4 | 2.714 | 0,2 |
| Gobierno General (GG) | 21.887 | 1,5 | 95.685 | 6,5 | -73.798 | -5,0 |

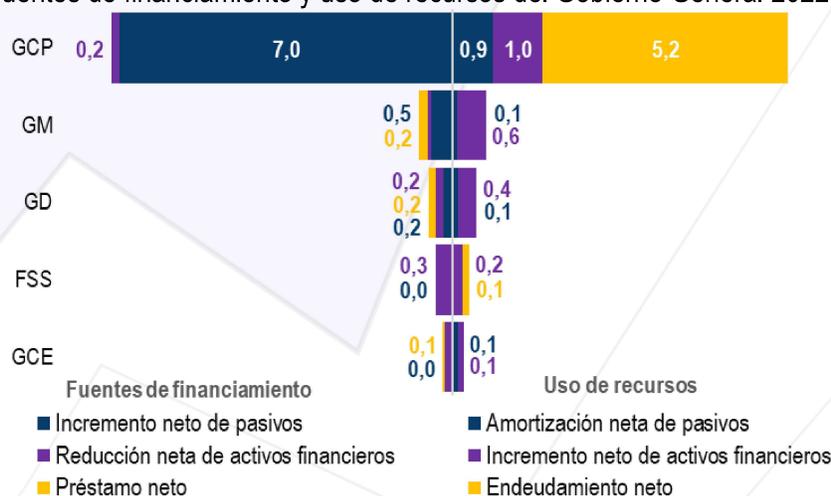
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

*Los datos se presentan consolidados a nivel intrasectorial e intersectorial.

Estos recursos fueron empleados por GCP, principalmente, para cubrir el pago de pensiones (0,9% del PIB) e incrementar el acervo de AF (1% del PIB). En el primer caso, a través de la UGPP (0,8% del PIB) y, en el segundo, desde el Tesoro Nacional, con inversiones de corto plazo y recursos en fondos administrados como FONCONTIN y Fondo Subsidio y Comisiones del Fondo Nacional de Garantías. De igual manera, se registró un incremento en las inversiones en organismos internacionales por aportes de capital, así como en los recursos en patrimonios autónomos y fiducias reportados por la ANI.

²⁹ Bajo la metodología de base caja modificada las operaciones del FEPC se reportan como parte del sector Resto del nivel central y no del GNC (equivalente al GCP). Además, los valores registrados se obtienen a partir de estimaciones propias realizadas por la DGPM, mientras que, en la metodología de registro devengado, provienen de la información contable pública.

Gráfico 17. Fuentes de financiamiento y uso de recursos del Gobierno General 2022 (% del PIB)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

Los gobiernos territoriales sumaron un resultado positivo (préstamo neto) de 0,4% del PIB, incrementaron sus pasivos en 0,6% del PIB, y contribuyeron en 43,1% (1% del PIB) a la acumulación de AF reportada por GG al 2022. Los pasivos fueron adquiridos mediante préstamos de largo plazo, en su mayoría con banca comercial y multilateral, así como con concesionarios de proyectos de infraestructura mediante APP, mientras que los AF se acumularon a través de recursos entregados en administración y cuentas por cobrar por impuestos, contribuciones, multas, intereses, concurrencia de pensiones y otros conceptos. Además, se direccionaron recursos al pago de pasivos pensionales. Los sectores GCE y FSS tuvieron la menor participación en las transacciones de financiamiento de GG, además de comportamientos opuestos a los observados en los demás sectores.

Tabla 17. Evolución de las transacciones de financiamiento del Gobierno General

| Concepto | \$MM | | %PIB | | Var 2022 (%PIB) |
|--|----------------|----------------|-------------|-------------|--------------------|
| | 4T 2021 | 4T 2022 | 4T 2021 | 4T 2022 | |
| Adquisición neta de AF (1) | -4.053 | 21.887 | -0,3 | 1,5 | 1,8 |
| Incurrimiento neto de pasivos (2) | 78.571 | 95.685 | 6,6 | 6,5 | 0,0 |
| Transacciones en AF y pasivos (1-2) | -82.624 | -73.798 | -6,9 | -5,0 | 1,9 |

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

Con respecto al cierre de 2021, el incurrimiento neto de pasivos se mantuvo relativamente estable en 2022 en términos del PIB, mientras la adquisición de AF se incrementó en 1,8pp, reflejo de un menor resultado negativo (Tabla 17). Las decisiones de financiamiento de GCP explican el comportamiento de los pasivos en 2022, dada una mayor disponibilidad inicial en caja, derivada de la prefinanciación realizada en 2021, y las operaciones de manejo de deuda que minimizaron los requerimientos de recursos para amortizaciones. No obstante, hubo una mayor obtención de créditos con concesionarios a través de APP, así como una mayor acumulación de cuentas por pagar a cargo del FEPC. Por su parte, la mayor acumulación de AF se explica

principalmente por la ausencia de venta de participaciones de capital en comparación con 2021, año en el que se enajenó la participación de la nación en ISA, y por el incremento de los recursos gestionados por el Tesoro Nacional.

Otros Flujos Económicos (OFE)

En este apartado se explican Otros Flujos Económicos (OFE) que incidieron en la variación total del patrimonio neto. Al respecto, los OFE son variaciones en los saldos que no son el resultado de transacciones, e inciden sobre los precios o las cantidades de los activos y pasivos.

Al cierre de 2022 los OFE de GCP representaron cerca del 99% de la variación del patrimonio neto del GG debido a OFE. En particular, los ANF crecieron 6,5% del PIB ante el aumento en la valoración de las reservas de recursos minerales y petroleros, dados los altos precios de estos recursos en mercados internacionales, así como por la depreciación del peso frente al dólar³⁰. Estos hechos también incidieron en el incremento de los AF, por el registro de un mayor valor de la participación que la nación posee en Ecopetrol (1,4% del PIB), dados los resultados favorables de la empresa. Por su parte, los pasivos se redujeron ante la caída de los precios de mercado de los títulos de deuda interna y externa (-7,1% del PIB), debido al aumento generalizado en las tasas de interés de mercado³¹, pero también aumentaron por el impacto de la devaluación del peso en los títulos y préstamos denominados en moneda extranjera (3,9% del PIB). Así mismo, se incrementaron los pasivos pensionales (2,5% del PIB) por la actualización del cálculo actuarial de las pensiones asumidas por la UGPP, en atención a las disposiciones de la normatividad contable (Tabla 18).

Tabla 18. Integración de flujos y saldos del Gobierno General

| Concepto | Balance de cierre | | | | Transacciones | | OFE | | Balance de cierre | |
|---|-------------------|--------------|--------------|-------------|----------------|--------------|----------------|--------------|-------------------|--------------|
| | 4T 2021 | | Efecto | | 4T 2022 | | 4T 2022 | | 4T 2022 | |
| | \$MM | %PIB 2021 | %PIB 2022 | PIB | \$MM | %PIB 2022 | \$MM | %PIB 2022 | \$MM | %PIB 2022 |
| Ingresos (A) | | | | | 452.332 | 30,9 | | | | |
| Gastos (B) | | | | | 495.041 | 33,8 | | | | |
| Resultado operativo neto (C=A-B) | | | | | -42.709 | -2,9 | | | | |
| Activos no financieros (D) | 644.670 | 54,1 | 44,1 | -10,0 | 29.110 | 2,0 | 95.401 | 6,5 | 769.181 | 52,6 |
| Préstamo neto (E=C-D) | | | | | -71.820 | -4,9 | | | | |
| Activos financieros (F) | 439.537 | 36,9 | 30,1 | -6,8 | 21.887 | 1,5 | 28.460 | 1,9 | 489.884 | 33,5 |
| Pasivos (G) | 1.068.665 | 89,6 | 73,1 | -16,5 | 95.685 | 6,5 | -4.631 | -0,3 | 1.159.718 | 79,3 |
| Patrimonio financiero neto (H=F-G) | -629.128 | -52,8 | -43,0 | 9,7 | -73.798 | -5,0 | 33.091 | 2,3 | -669.834 | -45,8 |
| Patrimonio neto (D+F-G) | 15.542 | 1,3 | 1,1 | -0,2 | -44.687 | -3,1 | 128.493 | 8,8 | 99.348 | 6,8 |
| Discrepancia estadística (E-H)* | | | | | 1.978 | 0,1 | | | | |

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

* El marco analítico del MEFP 2014 está diseñado para que las necesidades de endeudamiento (préstamo/endeudamiento neto) sean iguales al financiamiento efectivamente adquirido (diferencia entre transacciones en activos financieros y pasivos). Cuando estos indicadores difieren hay lugar a discrepancia estadística.

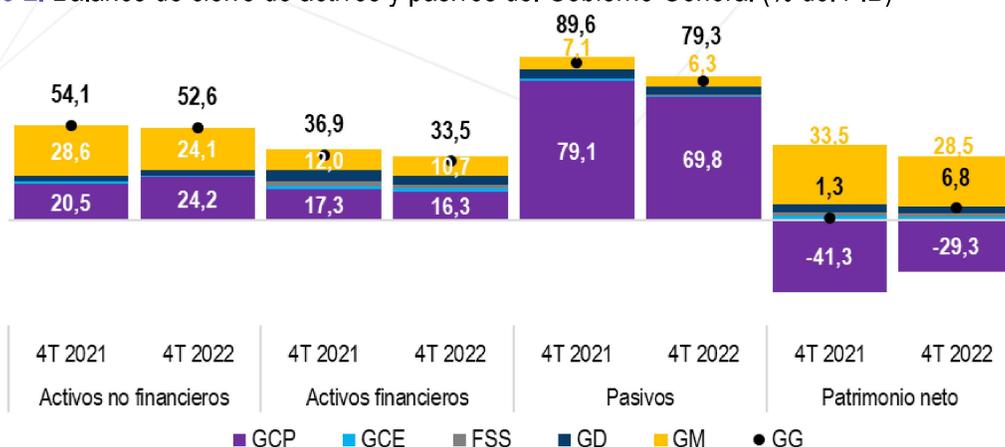
³⁰ La TRM pasó de \$3.981,16 en diciembre 2021 a \$4.810,20 en diciembre de 2022.

³¹ La tasa de intervención del Banco de la República pasó de 3% al cierre de 2021 a 12% al cierre de 2022.

Balance de activos y pasivos

Derivado de las transacciones y los OFE antes descritos, al cierre del 2022 el PN de GG (6,8% del PIB) fue resultado de ANF por 52,6% del PIB y AF por 33,5% del PIB, suficientes para cubrir en conjunto los saldos de los pasivos por 79,3% del PIB (Gráfico 18). Los sectores GCP y GM concentraron la mayor parte de los saldos del GG, con un balance de cierre del PN similar, pero de signo contrario. Las proporciones de ANF, que fueron similares entre estos sectores, correspondieron en GCP principalmente a recursos minerales y petroleros (46,3%), vías, aeropuertos y puertos (27,0%), y edificios y terrenos (17,8%), mientras que en GM se agruparon principalmente en terrenos (62,2%), seguidos de vías y parques recreacionales (24,4%) y edificios (10,7%). Los AF por su parte, estuvieron concentrados en mayor proporción en GCP, con una diferencia superior a 5pp en relación con GM, y estuvieron relacionados en su mayoría con participaciones de capital en GCP, y con cuentas por cobrar en GM. Los saldos de pasivos también se focalizaron mayoritariamente en GCP, pero con una diferencia de más de 60pp del PIB en relación con GM y estuvieron representados en un poco más del 50% por títulos emitidos, seguidos de préstamos, pensiones y cuentas por pagar.

Gráfico 2. Balance de cierre de activos y pasivos del Gobierno General (% del PIB)



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

1. Evolución de los saldos de activos no financieros del GG

Los saldos de los ANF del GG han presentado una tendencia decreciente en los últimos tres años en términos del PIB (Tabla 19). Si bien en 2022 esta tendencia fue revertida parcialmente por la valorización de las reservas mineras y petroleras del país (activos no producidos), la propensión al descenso guarda relación con la baja inversión en nuevos ANF y la pérdida de valor de los existentes. Esta última, además de ser causada por el uso normal de los activos, se asocia a un componente metodológico, dado que su valoración no está expresada en precios de mercado sino en valores históricos sometidos a reducciones por depreciación.

Tabla 19. Balance de cierre de los activos no financieros del Gobierno General

| Instrumento | \$MM | | %PIB | | Var 2022 (%PIB) |
|-------------------------------------|----------------|----------------|-------------|-------------|--------------------|
| | 4T 2021 | 4T 2022 | 4T 2021 | 4T 2022 | |
| Activos fijos | 299.567 | 316.887 | 25,1 | 21,7 | -3,5 |
| Existencias | 11.126 | 12.099 | 0,9 | 0,8 | -0,1 |
| Objetos de valor | 638 | 631 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Activos no producidos | 333.339 | 439.565 | 28,0 | 30,1 | 2,1 |
| Total Activos no financieros | 644.670 | 769.181 | 54,1 | 52,6 | -1,5 |

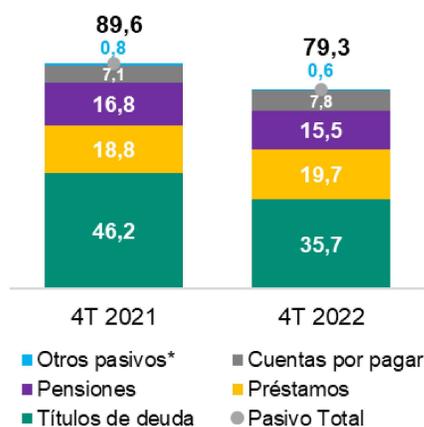
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

2. Evolución de los saldos de pasivo total del GG

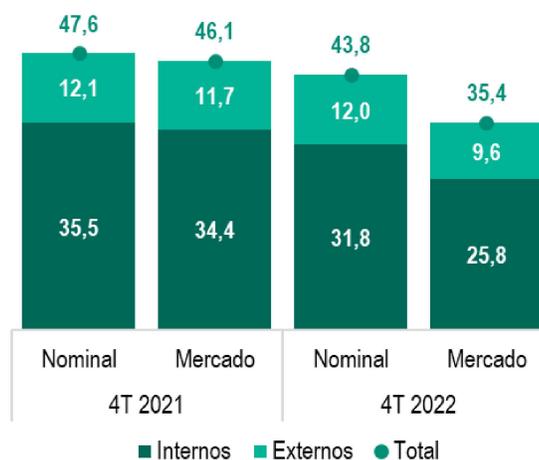
De acuerdo con la metodología de registro devengado, tanto los pasivos como los activos financieros se clasifican en ocho categorías, de las cuales la metodología de caja modificada contempla principalmente los títulos de deuda y los préstamos. En particular, el GG presenta pasivos por pensiones, cuentas por pagar y otros, que en 2022 ascendieron a 23,8% del PIB y que no son considerados en su totalidad bajo el registro de caja modificada. De este modo, si solo se consideran los instrumentos cubiertos por la metodología oficial, el pasivo medido con base en los lineamientos del MEFP 2014 sería de 55,4% del PIB; sin embargo, si se adicionan los demás instrumentos de pasivos, la suma asciende a 79,3% del PIB (Gráfico A).

Gráfico 19. Pasivos del Gobierno General y títulos de deuda del Gobierno Central Presupuestario (% del PIB)

A. Balance de cierre de los pasivos del GG por tipo de instrumento



B. Títulos de deuda del GCP a precios nominales y de mercado



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

*Bajo la categoría "Otros pasivos" se agruparon los instrumentos: Dinero legal y depósitos, Derivados financieros y Participaciones de capital.

Con respecto a la evolución del pasivo de GG, en los tres últimos años ha presentado una tendencia decreciente, luego de alcanzar su máximo pico en 2020, en el marco de la pandemia

por el COVID-19. Esta propensión, que se evidencia principalmente en una reducción del saldo de títulos de deuda, además de reflejar la decisión del gobierno de reducir el incurrimento de deuda pública, muestra el impacto del incremento de las tasas de interés en la caída del *precio de mercado*³² de los títulos frente a su *valor nominal*³³ (Gráfico B). Si bien este efecto fue revertido parcialmente por el impacto de la devaluación del peso y la inflación que se mencionaron antes.

3. Deuda neta del Gobierno General

Al cierre de 2022 la deuda neta³⁴ del GG presentó una reducción de 7,1pp del PIB, se ubicó en 58,6% del PIB y se concentró principalmente en el GCP (63% del PIB) (Tabla 20). Si bien en los dos últimos años este indicador ha presentado incremento en términos nominales para el GG, la variación ha sido inferior al crecimiento nominal del PIB. Por otro lado, para los sectores distintos a GCP, la deuda bruta ha estado respaldada en su totalidad por los AF acumulados, principalmente en dinero legal y depósitos y cuentas por cobrar, por lo que presentan saldos negativos de deuda neta. Respecto a la composición de esta deuda, en los últimos años se ha mantenido relativamente estable la participación de las *pensiones*, las *otras cuentas por pagar* y el *dinero legal y depósitos* con respecto al total. Mientras que, en el último año hubo una leve recomposición entre los instrumentos *títulos de deuda* y *préstamos*, consistente con las condiciones del mercado mencionadas en las secciones anteriores (Gráfico 3).

Tabla 20. Deuda neta del Gobierno General por sector 2021-2022

| Concepto | \$MM | | %PIB | | Var 2022 (%PIB) |
|---|----------------|----------------|-------------|-------------|--------------------|
| | 4T 2021 | 4T 2022 | 4T 2021 | 4T 2022 | |
| Gobierno Central (GC) | 843.411 | 913.208 | 70,7 | 62,4 | -8,3 |
| Presupuestario (GCP) | 849.417 | 921.316 | 71,2 | 63,0 | -8,2 |
| Extrapresupuestario (GCE) | -6.006 | -8.109 | -0,5 | -0,6 | -0,1 |
| Fondos de Seguridad Social (FSS) | -23.309 | -21.177 | -2,0 | -1,4 | 0,5 |
| Gobierno Departamental (GD) | -9.061 | -6.700 | -0,8 | -0,5 | 0,3 |
| Gobierno Municipal (GM) | -27.155 | -28.027 | -2,3 | -1,9 | 0,4 |
| Gobierno General (GG) | 783.886 | 857.303 | 65,7 | 58,6 | -7,1 |

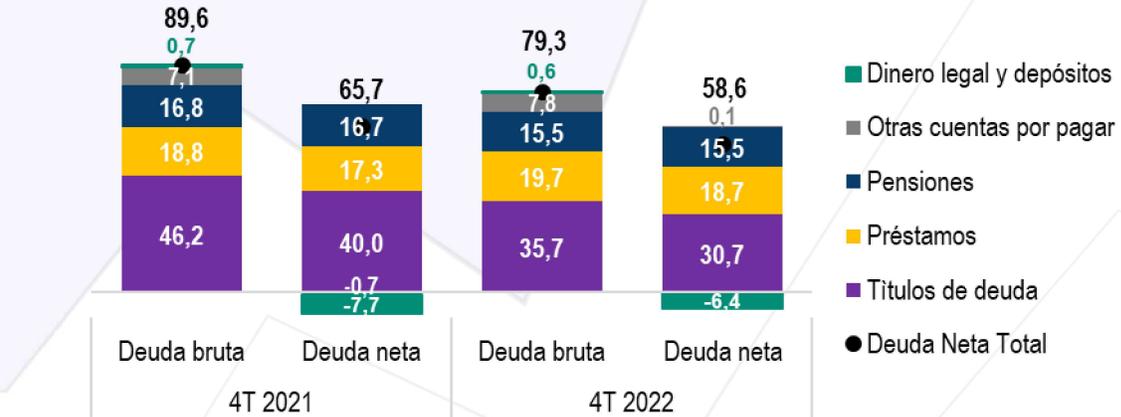
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

³² Valor que un agente estaría dispuesto a pagar por un bien o derecho en un momento del tiempo, dados los precios para bienes similares o sustitutos.

³³ De acuerdo con el MEFP 2014, el valor nominal corresponde al valor efectivamente adeudado en un momento del tiempo, de conformidad con las cláusulas contractuales pactadas, y equivalente al valor recibido más intereses causados menos amortizaciones de capital, más o menos cualquier ajuste del valor por reexpresión. Esta definición difiere de la adoptada en Colombia para el *valor nominal*, que en términos del MEFP 2014 es equivalente al valor facial, y corresponde al valor impreso en el título, el cual se retornará al tenedor a la fecha de vencimiento.

³⁴ De acuerdo con el estándar internacional, la deuda pública no incluye los instrumentos *Participaciones de capital* y *Derivados*, puesto que no representan un monto fijo que se adeude a una contraparte, que demande la realización de amortizaciones de capital y la asunción de un costo de financiamiento, sino que comprenden pasivos residuales.

Gráfico 3. Evolución de la deuda del Gobierno General por instrumento (% del PIB)



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).