El emprendimiento es de todos

Minhacienda

Documento de Actualización

Plan FINANCIERO 2021

MINISTERIO
DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO

El emprendimiento es de todos

Minhacienda

Documento de Actualización

Plan FINANCIERO 2021

Dirección General de Política Macroeconómica

5 de marzo de 2021

Documento de actualización del Plan Financiero 2021[1]

1. Introducción

La pandemia de COVID-19 ha constituido el choque adverso de mayor magnitud que ha experimentado la economía colombiana y mundial en la historia reciente. Este choque ha tenido efectos de gran magnitud sobre las distintas variables macroeconómicas y fiscales en 2020 y 2021, que han requerido la implementación de una respuesta de política pública sin precedentes, con el fin de mitigar los efectos de la pandemia sobre la salud de los colombianos, sus condiciones socioeconómicas y la actividad productiva. En ese contexto, la política fiscal se presenta como un instrumento esencial para moderar los efectos permanentes de la pandemia y promover la recuperación económica en el corto plazo, y para garantizar la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo.

La prolongación de la pandemia más allá de lo previsto ha generado presiones de gasto adicional para atender la emergencia social y sanitaria en 2021. Adicionalmente, el Gobierno ha decidido implementar un plan de reactivación económica, a través de inversión pública que promueva el crecimiento y la generación de empleo. El Gobierno es consciente de que para que esta estrategia de política fiscal expansiva sea factible y exitosa, es necesario que en 2021 se adopten medidas que mejoren el balance primario a partir de 2022, en una magnitud suficiente para reducir la deuda pública a niveles prudenciales. En ese sentido, se hace necesario presentar durante las próximas semanas un proyecto de ley al Congreso de la República que contemple ajustes tanto en ingresos como en gastos. Estimaciones del equipo técnico del Ministerio de Hacienda señalan que el conjunto de disposiciones propuestas debe generar un incremento en el balance primario del Gobierno Nacional Central de por lo menos 1,5% del PIB de manera recurrente.

Consistente con los propósitos descritos anteriormente, el escenario fiscal de 2021 contempla gastos para enfrentar la emergencia por 1,7% del PIB, e inversiones dirigidas a la recuperación económica por 1,3% del PIB. En el frente de emergente, se resaltan los esfuerzos presupuestales para el sector salud, que incluyen la adquisición de vacunas y la prestación de servicios a la población. También se contempla la financiación de la extensión de giros extraordinarios para la población pobre y vulnerable, a través de los programas sociales del Gobierno. En cuanto al rubro de reactivación, se pretende acelerar la ejecución de obras de infraestructura, que eleven el valor agregado de corto y mediano plazo, al tiempo que impulsen la generación de empleo. Desde el punto de vista de los ingresos, se tiene previsto un repunte consistente con la aceleración de la actividad productiva.

El presente documento contiene la actualización del Plan Financiero 2021 para el Sector Público en Colombia, a partir de la información más reciente disponible a la fecha. En este sentido, se incluye una sección exponiendo las más recientes proyecciones macroeconómicas del Gobierno nacional para el 2021, que son consistentes con el escenario fiscal proyectado. En particular, en este documento se hace énfasis en la actualización de las cifras de cierre fiscal de 2020 y las proyecciones fiscales para el 2021. Al final del documento se mencionan algunas consideraciones sobre las perspectivas de

[1] Todas las cifras presentadas en este documento son preliminares y estimaciones.

ajuste fiscal en el mediano plazo, consistentes con la aprobación del Proyecto de Ley que el Gobierno presentará próximamente al Congreso de la República.

2. Balance macroeconómico 2020 y proyecciones 2021

En el año 2020, la economía global sufrió la mayor desaceleración de su historia reciente como consecuencia de la crisis económica generada por el COVID 19. Las medidas de aislamiento y los cierres económicos sectoriales a nivel global generaron una contracción del producto mundial, y que ha sido especialmente fuerte en la región latinoamericana. Por ejemplo, Estados Unidos presentó una contracción de 3.3%, la economía española mostró una contracción de 11.5%, Perú se contrajo 11.1% y México 8.5%.

En ese contexto, la economía colombiana sufrió un fuerte revés en sus términos de intercambio. Esto, como resultado de la caída en el precio de las exportaciones y sin que haya sido completamente compensado por importaciones. Al respecto, se destaca que la caída de las ventas externas se relacionó fuertemente con el menor dinamismo del comercio global, así como con la caída en los precios del petróleo. En efecto, el precio del petróleo se vio afectado por la contracción en la demanda mundial, con una caída anual de 32,6%, ubicándose en USD 43.3 por barril (promedio para 2020). Respecto a las importaciones, debido a la depreciación y al debilitamiento de la demanda interna, las importaciones en dólares mostraron una reducción de 18,5%[2] en 2020. Al respecto, es importante señalar que el peso colombiano presentó una depreciación de 12,5% en 2020, alcanzando un promedio anual de COP 3.694 por dólar. Lo anterior significó un choque negativo considerable en los términos de intercambio de la economía colombiana, los cuales disminuyeron 15,4% en 2020.

Consistente con lo anteriormente mencionado, la economía colombiana presentó un crecimiento de -6,8%, siendo esta una contracción no observada desde que se tiene registro por parte del DANE. En ese sentido, se resalta nuevamente que el choque adverso de la pandemia del COVID-19 generó efectos negativos en las variables macroeconómicas mundiales. Así, la desaceleración de la economía mundial, las restricciones al comercio, la subsecuente contracción en los términos de intercambio y el aumento global en la percepción de riesgo, desmejoraron las condiciones económicas del país. Y, en ese sentido, se evidenció una especial afectación en el tejido empresarial del país, así como del mercado laboral. Lo anterior, como resultado de la pérdida de ingresos por los elementos antes mencionados, así como por decisiones locales referidas a aislamientos y confinamientos. Al respecto, se resalta el rol fundamental que han jugado las medidas de apoyo a la nómina adoptadas por el Gobierno para mitigar parte de esos efectos negativos.

[2] Crecimiento de las importaciones en dólares FOB.

En el 2021, se espera un crecimiento económico de 5,0%, impulsado por el consumo privado y la inversión. Con la normalización de la actividad económica, producto de una buena contención del COVID-19, se reactivará el consumo de los hogares, especialmente en los sectores que más estuvieron afectados en el 2020. Estos sectores son el comercio, alojamiento y restaurantes, junto con las actividades de entretenimiento. Adicionalmente, la recuperación de la inversión estará guiada por la aceleración en la entrega de proyectos de infraestructura. Al respecto, el sector de edificaciones se reactivaría a través de los incentivos para la compra de vivienda tanto VIS, como No Vis -FRECH-. Igualmente, los incentivos a la inversión, implementados en la Ley de Crecimiento (Ley 2010 de 2019), posibilitarían una mayor adquisición de maquinaria y equipo.

Por otro lado, se espera una recuperación del crecimiento mundial, que el FMI estima en 5,5% para el 2021. Esta recuperación estaría impulsada por la normalización de la actividad económica mundial, derivado de la aplicación de las vacunas contra el COVID-19. Países desarrollados lograrían alcanzar niveles de vacunación significativos, relativos a su población, a mediados del año; mientras que los países en vía de desarrollo solo lograrían esto a finales de año. Esta recuperación económica mundial pinta un escenario favorable para nuestras exportaciones tanto no tradicionales como tradicionales.

En línea con la aceleración económica global proyectada para 2021, se espera una recuperación de nuestros términos de intercambio y una apreciación de la tasa de cambio. Los avances en el proceso de vacunación se reflejarán en una reducción en la aversión al riesgo en los mercados internacionales, provocando un repunte en los precios del petróleo y una apreciación del peso colombiano. Lo anterior, aunado a la aceleración de la demanda interna, generará una recuperación de las importaciones, cuyo crecimiento se proyecta en 11,8%[3] para 2021.

3. Escenario fiscal actualizado 2020-2021

A partir de este documento se socializa al público la reorganización de la sectorización estadística para el seguimiento fiscal, aprobada por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) el 22 de diciembre de 2020 en su sesión 684, del cual se encontrará mayor detalle en el anexo del documento. Vale indicar que la motivación de estas modificaciones es acercar el proceso de seguimiento y análisis de las estadísticas fiscales a las mejores prácticas internacionales.

Gobierno Nacional Central (GNC)

a. Escenario fiscal 2020-2021

La pandemia de COVID-19 y la respuesta de política que se ha implementado para mitigar sus efectos han tenido un efecto sustancial sobre las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC) en 2020 y 2021. Lo anterior es consecuencia de los efectos que esta coyuntura ha generado tanto en los ingresos como en los gastos fiscales. De forma consistente con su impacto sobre la actividad económica, los ingresos fiscales han disminuido, pues se ha reducido la capacidad de pago de los contribuyentes y ha habido

[3] Crecimiento de las importaciones en dólares FOB.

un menor dinamismo en los ingresos de capital de la Nación. En efecto, se estima que la pérdida de recaudo tributario por la pandemia ascendió a $27,8 billones (2,8% del PIB) en 2020, y si se consideran los efectos en los ingresos totales del GNC, la cifra asciende a $33,8 billones (3,4% del PIB)[4].

En el caso del gasto público, la pandemia ha exigido que el Gobierno implemente una respuesta de política sin precedentes, con el fin de contener sus efectos sobre el bienestar y las condiciones socioeconómicas de la población. Así, se ha destinado una importante cantidad de recursos con el propósito de ampliar la capacidad de respuesta del sistema de salud, fortalecer los programas de transferencias monetarias y proteger el empleo de los colombianos mediante subsidios a la nómina de los trabajadores formales, entre otros. Durante 2020, los gastos destinados a la emergencia sanitaria, social y económica ascendieron a $16,7 billones (1,7% del PIB), repartidos en tercios relativamente similares entre los fines mencionados previamente. Vale decir, sin embargo, que la ejecución del gasto en dicha vigencia fue menor a la proyectada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), especialmente en los componentes de salud y gastos destinados a la protección del empleo y la reactivación económica.

El déficit fiscal de 2020 fue, por lo tanto, sustancialmente superior al de 2019, aunque inferior al proyectado en el MFMP vigente. El aumento en el déficit se explica por un aumento en los gastos de 4,3pp del PIB entre 2019 y 2020, y una caída en los ingresos de 1,0pp del PIB (Tabla 1). Frente a los recursos ejecutados a través del FOME, se resaltan las transferencias monetarias a los hogares menos favorecidos, los subsidios de apoyo a las nóminas y el gasto en atención en salud. En cuanto a las presiones de gasto indirectamente asociadas con la pandemia, vale la pena mencionar las mayores transferencias realizadas a Colpensiones en respuesta a la afectación que tuvo el mercado laboral y su implicación en las menores cotizaciones al sistema pensional. También merece mención el incremento en el costo de los subsidios de energía y gas, dada la mayor demanda residencial y menor demanda comercial de estos servicios durante los periodos de cuarentena, y el deterioro de la capacidad de pago de los usuarios.

La disminución en los ingresos totales entre 2019 y 2020 se explica completamente por la caída en el recaudo tributario. Cuando se analiza la dinámica del recaudo por tipo de impuesto se observa que renta, IVA interno e impuestos externos explican cerca del 90% de la reducción frente a la vigencia previa. En casi todos los casos la explicación principal del comportamiento desfavorable fue el impacto que generó la política de confinamiento necesaria para contener la expansión del virus en la dinámica económica. En el caso puntual de las retenciones de renta, la débil dinámica del recaudo estuvo acentuada por la fuerte disminución que se observó en los precios del petróleo durante el 2020.

El déficit fiscal del GNC de 2020 se ubicó en 7,8%, inferior en 0,5pp a la cifra proyectada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La diferencia entre escenarios se debe a una menor ejecución de gasto en emergencia, especialmente en los rubros de salud y en

[4] Cálculo realizado tomando como referencia los ingresos de 2020 proyectados en la actualización del Plan Financiero realizada en febrero del año pasado. En este cálculo no se incluyen los ingresos derivados de la descapitalización de la cuenta especial FONDES para capitalizar el Fondo Nacional de Garantías, ya que esta es una operación neutra en el balance fiscal.

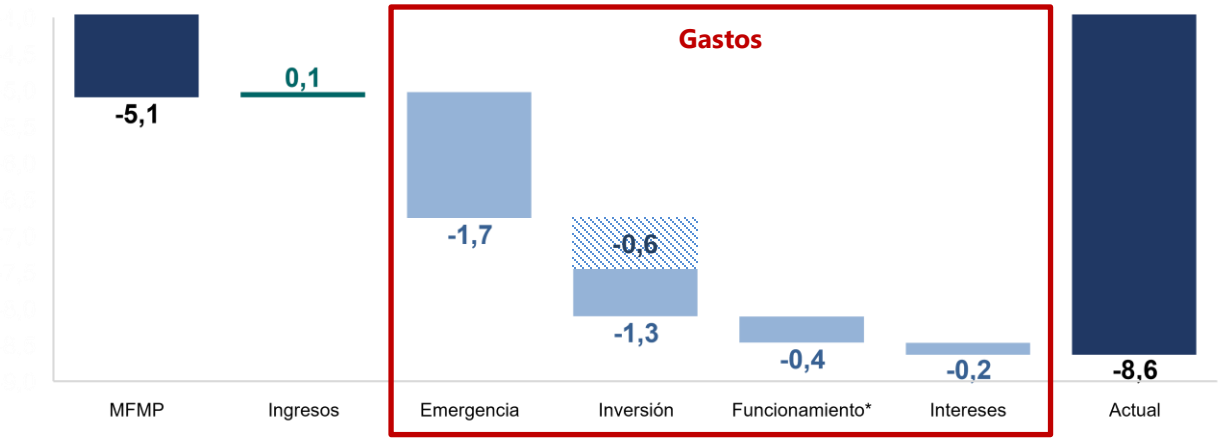
los subsidios de alivio a las nóminas. Asimismo, el menor pago de intereses frente al estimado previamente compensó el aumento en las transferencias realizadas desde el GNC a Colpensiones, en respuesta al deterioro en el ritmo de cotizaciones de los trabajadores. En este último punto, vale mencionar que la disminución en el costo financiero de la deuda estuvo asociada a que la inflación y la tasa de cambio se ubicaron en niveles inferiores a los predichos a mediados de 2020.

La prolongación de la pandemia más allá de lo previsto y sus efectos han hecho necesaria la extensión de los programas de gasto proteger el bienestar de la población hasta 2021. Lo anterior ha llevado a que, en el escenario actual, el gasto relacionado con la pandemia se estime en 1,7% del PIB para 2021, mayor en 0,1pp frente al gasto observado en 2020. Si bien esta proyección de gasto representa un cambio mínimo entre vigencias, es importante resaltar que representa una revisión sustancial frente al escenario proyectado en el MFMP. La intensidad y extensión de la pandemia durante 2021 ha conducido a una ampliación de los programas de gasto para hacerle frente, con el fin de mitigar sus impactos sobre la salud de los colombianos y sus condiciones socioeconómicas. En particular, en 2021 se contempla un mayor gasto en rubros como Ingreso Solidario, PAEF (subsidio para el pago de nóminas), adquisición de vacunas y aseguramiento en salud, principalmente. Es importante destacar que la fuente con la que se financiarán varias de estas necesidades adicionales de gasto fue generada y no utilizada en la vigencia 2020.

La estrategia de política fiscal para 2021 incluye un plan de reactivación económica, a través de inversión pública concentrada principalmente en infraestructura. En efecto, el Gobierno nacional implementará durante esta vigencia una iniciativa de gasto contracíclico, de forma excepcional y transitoria, para dinamizar el crecimiento económico y la generación de empleo. Una parte importante de este paquete de gasto –vale 1,3% del PB) está dirigido a inversión en infraestructura vial, que es un sector caracterizado por generar grandes multiplicadores de gasto público tanto en el corto como en el mediano plazo y, además, es una actividad intensiva en mano de obra. En la medida en la que esta iniciativa acortará la duración de las secuelas que tuvo la pandemia sobre la actividad económica, disminuirá sus efectos permanentes sobre las condiciones socioeconómicas de la población.

En suma, en esta actualización del Plan Financiero se contempla un déficit fiscal del GNC de 8,6% del PIB para 2021, congruente con un balance fiscal preliminar de -7,8% del PIB para 2020. El déficit fiscal de 2021 se amplía en 3,5pp, al compararse con la proyección de 5,1% del PIB del MFMP, lo cual se explica principalmente por factores ajenos al control del Gobierno relacionados con la dinámica de la pandemia y, en menor medida, por la decisión de implementar un paquete de inversión que contribuya a la recuperación económica y del empleo.

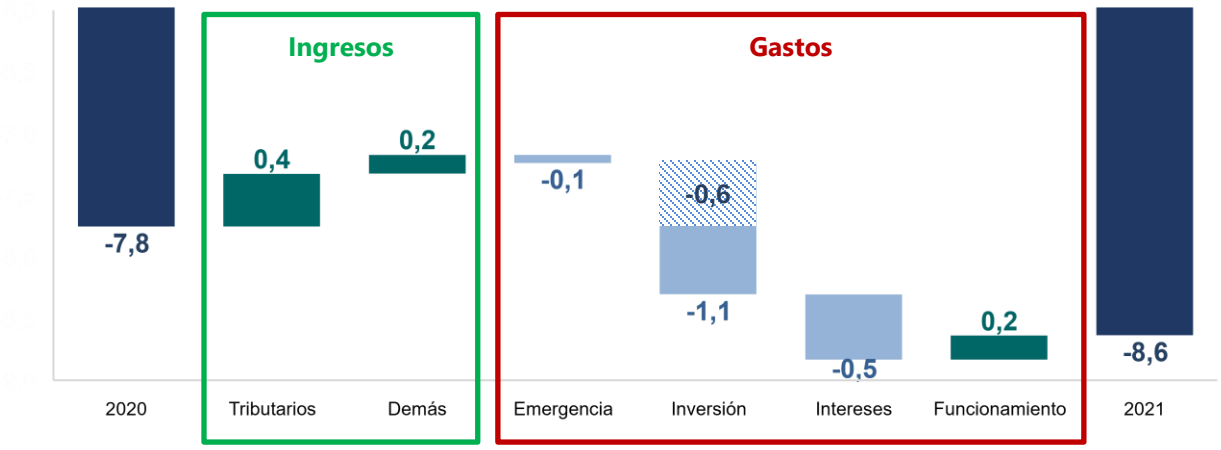
Gráfico 1. Contribuciones al cambio proyectado en el balance fiscal de 2021 – Escenario MFMP vs Actual (% del PIB)



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
* El crecimiento en el gasto de funcionamiento como porcentaje del PIB responde enteramente a la mayor contracción observada del PIB en 2020 frente a MFMP. De hecho, en términos nominales, el gasto de funcionamiento se redujo $1.972mm, de $178.603mm en MFMP a $176.631mm observado.

El aumento en el déficit entre 2020 y 2021 es explicado por el esfuerzo presupuestal en inversión como instrumento para cerrar la brecha del producto. De hecho, el aumento de 0,6% del PIB en los ingresos totales no alcanza a compensar el incremento de 1,3% del PIB en la inversión, especialmente destinada al sector de infraestructura. Como resultado, se espera un deterioro del balance de 0,9pp del PIB, cuyo propósito es mitigar los efectos permanentes del COVID-19.

Gráfico 2. Contribución por componente al cambio del balance fiscal (% del PIB)



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
* Otros incluye: recursos de capital, excedentes financieros y no tributarios

b. Detalles de la actualización del Plan Financiero 2021

Para 2021, se proyecta que el déficit fiscal del GNC será de 8,6% del PIB, presentando un deterioro de 0,9pp del PIB frente al cierre preliminar de 2020 (7,8% del PIB). Este resultado se explica principalmente por el incremento en el gasto primario derivado de la implementación del plan de reactivación económica y el incremento en la inversión pública, tal y como se mencionó previamente. Asimismo, se estima que el déficit primario del GNC se ubique en 5,3% del PIB, lo cual representa un deterioro de 0,4pp frente al 2020 (4,9% del PIB).

Tabla 1. Balance Fiscal del GNC

CONCEPTO	($MM)			(% del PIB)			Crec. (%)
	2019	2020*	2021*	2019	2020*	2021*	2021*/2020*
Ingreso Total	**171.861**	**152.567**	**173.090**	**16,2**	**15,2**	**15,8**	**13,5**
Tributarios	148.418	130.763	147.629	14,0	13,0	13,5	12,9
No Tributarios	1.477	1.658	1.376	0,1	0,2	0,1	-17,0
Fondos Especiales	1.481	1.414	1.443	0,1	0,1	0,1	2,1
Recursos de Capital	20.485	18.733	22.642	1,9	1,9	2,1	20,9
Rendimientos Financieros	4.094	1.029	595	0,4	0,1	0,1	-42,2
Excedentes Financieros	14.958	15.627	8.597	1,4	1,6	0,8	-45,0
Reintegros y otros recursos	1.433	2.076	13.450	0,1	0,2	1,2	547,8
Gasto Total	**197.910**	**230.315**	**267.736**	**18,7**	**23,0**	**24,4**	**16,2**
Intereses	30.800	28.336	36.771	2,9	2,8	3,4	29,8
Funcionamiento más inversión	167.284	202.089	230.965	15,8	20,2	21,1	14,3
Gasto de funcionamiento **	148.772	163.675	176.631	14,0	16,3	16,1	7,9
Gasto de inversión **	18.511	20.393	33.958	1,7	2,0	3,1	66,5
Gasto de emergencia	0	16.721	19.026	0,0	1,7	1,7	13,8
Capitalización FNG	0	1.300	1.350	0,0	0,1	0,1	3,8
Préstamo neto	-174	-110	0	0,0	0,0	0,0	
Balance Primario	**4.752**	**-49.412**	**-57.875**	**0,4**	**-4,9**	**-5,3**	**17,1**
Balance Total	**-26.049**	**-77.748**	**-94.647**	**-2,5**	**-7,8**	**-8,6**	**21,7**

* Cifras preliminares

** Gasto de funcionamiento e inversión incluye pagos y deuda flotante. Incluye el gasto ejecutado a través del FOME. Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

i. Ingresos

Se estima que los ingresos totales del GNC se ubicarán en 15,8% del PIB en 2021, mayor en 0,6pp frente al dato observado en 2020 (15,2% del PIB). Este cambio es explicado por un mayor recaudo tributario (0,4pp) y por el aumento esperado en los recursos de capital (0,2pp). De esta manera, para 2021 se espera que el recaudo tributario se ubique en 13,5% del PIB, los recursos de capital en 2,1% del PIB, mientras que los no tributarios y fondos especiales llegarían a 0,2% del PIB. Se destaca que los ingresos fiscales siguen ubicándose por debajo de su nivel de 2019 (16,2% del PIB), lo cual evidencia la magnitud con la que las cifras fiscales de 2021 siguen reflejando los efectos de la pandemia.

Los ingresos tributarios del GNC se ubicarían en 13,5% del PIB en 2021, con un incremento de 0,4pp frente al dato de 2020 (13,0% del PIB) y exhibiendo un crecimiento nominal de 12,9%. Se estima que el recaudo tributario crecerá de la mano de la recuperación de la actividad económica, y la disminución en el recaudo en papeles y devoluciones en efectivo. Esta disminución en el recaudo con TIDIS ocurrirá en la medida

en la que las presiones de caja que experimentan los contribuyentes han disminuido frente a 2020, de forma consistente con la gradual reactivación de las distintas actividades económicas. Por rubros, se destaca que:

- **El crecimiento nominal en el recaudo de renta (7,0%) se relaciona principalmente con la reactivación económica que favorece el aumento de retenciones.** En particular, este efecto se sobrepone al menor recaudo esperado de cuotas de renta y que se explica por la desaceleración de la actividad económica en 2020, así como la reducción de la tarifa nominal de renta de 32% a 31% en 2021. Es importante recordar que, con la promulgación de las Leyes de Financiamiento y Crecimiento (Leyes 1943 de 2018 y 2010 de 2019, respectivamente), se estableció una reducción anual de la tarifa de renta corporativa a razón de 1pp por año, hasta converger a 30% en 2022.

Tabla 2. Ingresos del GNC

CONCEPTO	($MM)		(% PIB)		Crec (%)
	2020*	2021*	2020*	2021*	2021*/2020*
INGRESOS TRIBUTARIOS	**130.763**	**147.629**	**13,0**	**13,5**	**12,9**
Total recaudo neto	**130.517**	**147.200**	**13,0**	**13,4**	**12,8**
Total recaudo bruto	**146.215**	**161.200**	**14,6**	**14,7**	**10,2**
Renta	69.797	74.670	7,0	6,8	7,0
IVA	39.499	44.355	3,9	4,0	12,3
Timbre	41	91	0,0	0,0	120,7
GMF	8.109	9.742	0,8	0,9	20,1
Consumo	1.469	1.989	0,1	0,2	35,4
Patrimonio/Riqueza	962	1.005	0,1	0,1	4,4
Combustibles	1.323	1.731	0,1	0,2	30,9
Carbono	295	481	0,0	0,0	63,1
Normalización	628	0	0,1	0,0	-100,0
Retefuente inmuebles	5	0	0,0	0,0	-
SIMPLE	321	371	0,0	0,0	15,6
Impuestos externos	23.767	26.765	2,4	2,4	12,6
Recaudo con TIDIS y devoluciones en efectivo	**15.698**	**14.000**	**1,6**	**1,3**	**-10,8**
Otros	**246**	**429**	**0,0**	**0,0**	**74,8**

* Cifras preliminares

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- **Para el caso de IVA, el crecimiento esperado (12,3%) es producto también de la reactivación económica.** En este cálculo se incluye el menor recaudo esperado por las medidas implementadas en la Ley General de Turismo (Ley 2068 de 2020), en cuyo caso se extienden algunos alivios que nacieron en el marco de la emergencia económica, social y ecológica decretada el año anterior, y con oportunidad de la pandemia del COVID-19. Lo anterior, con el propósito de aliviar un sector altamente deprimido por las disposiciones sobre aislamiento y restricciones a la movilidad impuestas para reducir los contagios por COVID-19. Entre las medidas tributarias transitorias de la Ley se encuentra la reducción del IVA en los tiquetes aéreos a 5% hasta el 31 de diciembre de 2022, así como la reducción transitoria del impuesto al consumo al 0% para restaurantes y bares, y la exención del IVA para servicios de hotelería y turismo hasta el 31 de diciembre de 2021.

- **Por otro lado, el recaudo por impuestos externos crecerá en línea con el de las importaciones en pesos.** Lo anterior, también explicado por la reactivación económica del país, la cual aumenta la demanda de bienes y servicios tanto locales como externos.

- **Finalmente, el recaudo mediante TIDIS y devoluciones en efectivo mostrará una menor dinámica que favorece el recaudo neto de impuestos.** Esto, en la medida que el saldo disponible para ser cruzado por los contribuyentes empiece a desacelerarse conforme la reactivación económica disminuye su presión de caja. De este modo, se reduce la propensión a utilizarlos.

Los recursos de capital se ubicarían en 2,1% del PIB en 2021, esto es 0,2pp mayor frente al dato observado en 2020 (1,9% del PIB). Este crecimiento, se explica por el aumento en el rubro de otros recursos (1,0pp), que se compensa parcialmente por la disminución de excedentes financieros (0,8pp). Respecto a los otros recursos, se proyecta que la Nación obtendrá ingresos equivalentes a 1,1% del PIB, derivados del proceso de optimización de su portafolio de activos. En cuanto a la disminución de los excedentes financieros, esto se explica mayoritariamente por los menores dividendos de Ecopetrol, los cuales pasarían de 0,7% en 2020 a 0,1% del PIB en 2021. Lo anterior, muy de la mano de la caída anual en 2020 de los precios del petróleo (-32,6%) y de la producción nacional de crudo (-11,6%).

ii. Gastos

El gasto total del GNC se estima en 24,4% del PIB en 2021, cifra superior en 1,5pp frente al valor de 2020 (23,0% del PIB). De esta manera, este rubro crecería 16,2% en términos nominales, lo cual se explica principalmente por los recursos proyectados para la inversión y el mayor gasto de intereses. En efecto, la expectativa de inversión pública asciende a 1,3% del PIB, mientras que del mayor gasto de intereses se incrementa en 0,5pp del PIB. Por el contrario, los gastos de funcionamiento diferentes de los destinados a contrarrestar la pandemia contribuyen con una reducción de 0,2pp en el gasto total. Asimismo, es importante resaltar que la inversión total, incluyendo los recursos del plan de reactivación como el resto de los rubros incluidos en el Presupuesto General de la Nación (PGN), se ubicará en 3,1% del PIB, el valor más alto desde 2013 y el segundo más alto de las últimas dos décadas.

En términos nominales, la inversión total crecería 66,5% interanual en la vigencia 2021, muy por encima del gasto de funcionamiento total, que se estima aumente 7,9%. De esta manera, aunque el gasto primario crece nominalmente 14,3% en el año 2021, se destaca que la mayor contribución proviene de recursos destinados a la inversión y la reactivación económica. Respecto al gasto de funcionamiento, se destaca nuevamente la disponibilidad de recursos para la atención de la pandemia, en cuyo caso tendrán un crecimiento nominal de 13,8%.

El gasto de funcionamiento se estima en 16,1% del PIB en 2021, menor en 0,2pp frente a 2020 (16,3% del PIB). Lo anterior, explicado por la reducción de los rubros de pensiones (0,6pp), servicios personales (0,1pp), adquisición de bienes y servicios (0,1pp), y otros (0,1pp), lo anterior compensado por resto de transferencias (0,7pp). En particular, se

destaca la menor estimación de transferencias a Colpensiones en 2021, conforme aumente el número de traslados desde el RAIS. En ese sentido, la entidad requirió recursos adicionales del GNC en 2020, toda vez que la dinámica de traslados fue menor que en vigencias anteriores. Lo anterior, relacionado fundamentalmente con las medidas de aislamiento y confinamiento que afectaron los trámites relacionados con estos traslados.

El gasto de inversión se estima en 3,1% del PIB en 2021, esto es 1,1pp mayor frente a 2020 (2,0% del PIB). Dentro del rubro de inversión se enmarca en el programa Compromiso por Colombia, cuyo foco se centra en la rápida dinamización de la actividad productiva. Lo anterior, de la mano de programas de gasto liderados por todas las carteras del país, aunque con especial énfasis en temas de infraestructura. En ese sentido, del total de recursos asignados, cerca de 41,6% serán ejecutados por parte del Ministerio de Transporte, el Instituto Nacional de Vías (Invias) y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), en programas destinados a fortalecer la infraestructura de transporte del país mediante intervenciones puntuales.

Ahora bien, del total de recursos dispuestos para la atención de la pandemia en 2021, se destaca que cerca de 45,4% tendrá como foco la emergencia sanitaria. De este rubro, cerca de 92,9% se destinará a la atención en salud, adquisición de vacunas y al plan de Prueba, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible (PRASS) que, en conjunto, reflejan el compromiso del Gobierno nacional por salvaguardar al máximo la salud de la población. Por otro lado, 29,8% de los recursos destinados a la atención de la pandemia en 2021 serán destinados a los programas de ayuda social a la población en condición de vulnerabilidad, a través de programas ya preexistentes de transferencias monetarias o nuevos como Ingreso Solidario. El restante 23,3% se destinará a la protección del empleo donde, la extensión del programa de apoyo a la nómina conocido como PAEF, aglutinará el 88,6% del total de esos recursos.

Vale la pena resaltar la extensión del anteriormente mencionado programa Ingreso Solidario. Se destaca que este surgió con oportunidad de la pandemia y sirve para demostrar que Colombia está preparada para adelantar esquemas de compensación monetaria, tal como el requerido para la devolución del IVA a la población de menores ingresos. Esto, porque este programa se ha apalancado en el trabajo de depuración y consolidación de una base de datos robusta respecto a la población vulnerable del país. Asimismo, ha logrado consolidar canales alternativos de distribución de recursos que incluye cuentas con trámites simplificados de apertura o por medios digitales, y aplicaciones para depósitos electrónicos. De tal manera que con este programa ya se llega a los 32 departamentos del país y a 2,5 millones de hogares. Asimismo, y con la extensión hasta junio de 2021, cada una de estas familias recibirá cerca de $960 mil durante el semestre[5].

Por último, se estima que el gasto de intereses se ubicará en 3,4% del PIB en 2021, mayor en 0,5pp frente a 2020 (2,8% del PIB). Lo anterior, muy de la mano del incremento en el endeudamiento experimentado como consecuencia de la pandemia de COVID-19 y de la respuesta de política implementada por el Gobierno para contrarrestar sus efectos. Si bien el Gobierno nacional ha demostrado un manejo proactivo y eficiente de la deuda, que

[5] Ver: https://ingresosolidario.prosperidadsocial.gov.co/

se sintetiza en una reducción de 0,1pp del gasto de intereses en 2020 frente a 2019 (2,8% vs 2,9% del PIB), la realidad impuesta por la pandemia dificulta mantener esta tendencia decreciente. No obstante, se mantiene el compromiso de optimizar el manejo de la deuda mediante colocaciones eficientes, operaciones de manejo de deuda, trabajo conjunto con operadores del mercado y un lenguaje claro respecto a los objetivos financieros de la Nación.

iii. Financiamiento

Para la vigencia 2021, se estiman necesidades de financiamiento del GNC por $132.082 mm (12,1% del PIB). Estas, al igual que en 2020, se mantienen en niveles altos, principalmente por el déficit fiscal, aunque inferiores a las necesidades del año anterior. Estas se componen de un déficit de $94.647 mm (8,6% del PIB), amortizaciones por $18.654 mm (1,7% del PIB) y pago de obligaciones por $8.590 mm (0,8% del PIB).

Para la vigencia 2021, se busca mantener la estrategia de diversificación de fuentes de financiamiento, en esta ocasión con mayor actividad en los mercados de capitales internos y externos. La estrategia de financiación planteada considera darle mayor participación a la composición de deuda en moneda local (64%) sobre moneda extranjera (36%). También se contempla utilizar como fuente de financiamiento los depósitos de tesorería, conforme avance la ejecución oportuna del presupuesto, y sin que ello implique descuidar la sólida posición de liquidez.

El Plan Financiero contempla emisiones de Títulos de Tesorería TES por $55.299 mm (5,0% del PIB). De los cuales, $40.000 mm se obtendrán a través de subastas y sindicaciones, $2.000 mm a través de la emisión de TES Verdes en el mercado local y $13.299 mm por medio de colocaciones directas. Así mismo, en 2021 la Nación prevé utilizar fuentes externas de financiamiento por US$10.110 millones ($35.164 mm, 3,2% del PIB), a través de emisiones en el mercado internacional de capitales y préstamos con los bancos de desarrollo multilaterales y bilaterales.

Tabla 3. Fuentes y usos del GNC 2021*

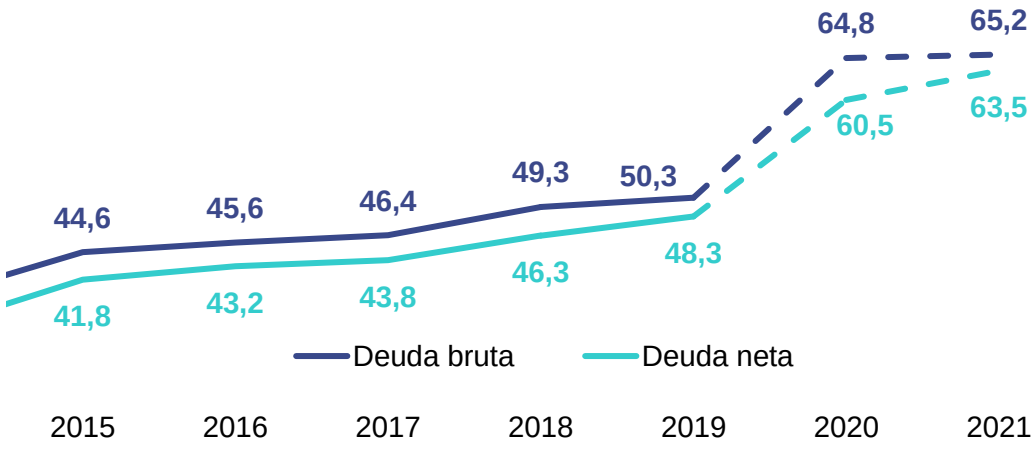
			MFMP	Act				MFMP	Act
FUENTES	US$ MFMP	US$ Act	104.901	132.082	USOS	US$ MFMP	US$ Act	104.901	132.082
Desembolsos			**64.205**	**90.496**	**Déficit a Financiar**			**57.770**	**94.647**
Externos	(US$ 6.500 mill.)	(US$ 10.110 mill.)	24.358	35.164	De los cuales:				
Internos			39.847	55.332	Intereses Internos			25.454	26.318
De los cuales:					Intereses Externos	(US$ 2.853 mill.)	(US$ 2.775 mill.)	10.690	10.454
Subastas y sindicaciones			32.000	40.000					
TES Verdes				2.000	**Amortizaciones**			**29.176**	**18.654**
					Externas	(US$ 3.868 mill.)	(US$ 3.000 mill.)	14.495	10.397
Otros Recursos			**18.619**	**8.925**	Internas			14.680	8.257
					Pago Obligaciones (Sentencias, Salud, Otros)			**8.200**	**8.590**
Disponibilidad Inicial			**22.076**	**32.661**	**Disponibilidad Final**			**9.755**	**10.191**

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

iv. Deuda

En 2021 se estima que la deuda bruta del GNC se ubique en 65,2% del PIB, esto es 0,4pp mayor frente a 2020 (64,8% del PIB). Este ligero incremento de la deuda se explica globalmente por el déficit primario estimado para 2021. En ese sentido, este componente contribuye con 5,3pp al incremento de la deuda. Por su parte, la recuperación de la actividad económica, el tipo de cambio y la reducción en la disponibilidad de caja contrarrestan el efecto del balance primario. De este modo, este último rubro aporta -2,3pp en el crecimiento de la deuda, r-g aporta -2pp, el tipo de cambio real -0,4pp y, otros, entre los que se destaca el efecto de la indexación de deuda a UVR aporta -0,2pp. Con respecto a la reducción en la disponibilidad de caja, es importante aclarar que, dentro de la estrategia de endeudamiento que adelantó el Gobierno nacional el año pasado, se optó por prefinanciar parte de las necesidades de 2021 bajo el entendido que la ventana de mercado permitía condiciones financieras adecuadas. De esta manera, se acumularon activos netos en 2020 que serán usados en 2021. Así, esta reducción en la disponibilidad de caja disminuye la presión sobre la deuda bruta en la presente vigencia y es también la que explica el hecho de que la deuda neta se estime en 63,5% del PIB en 2021, superior 3,0pp frente a 2020 (60,5% del PIB).

Gráfico 3. Deuda del GNC (% del PIB)



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Resto del Gobierno Central (GC)

Para el sector de Resto del Gobierno Central, se proyecta que al final de 2020 este sector presente un déficit fiscal de $1.143 mm, y que, en 2021 continúe con el deterioro del balance alcanzando un déficit fiscal de hasta $3.523 mm en el escenario central. Dentro de las unidades que más contribuyen al resultado deficitario del sector, se encuentran el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) y los establecimientos públicos de orden nacional, de los cuales se estima que en 2021 cada uno alcance un déficit fiscal de 0,1% del PIB.

En el 2021 se espera el FEPC presente un deterioro de 0,1pp del PIB debido a la corrección al alza que presentaría el precio del petróleo y con ello los precios internacionales de la gasolina y el ACPM. Para la presente vigencia fiscal se espera una mejor perspectiva de la demanda mundial de crudo y combustibles una vez se levanten las medidas de confinamiento y la administración de la vacuna aumente en los países desarrollados. Además, los estímulos económicos y fiscales, como el plan de ayudas de Estados Unidos, puede estimular el consumo y demanda de crudo mundial. De esta forma, los precios internacionales de la gasolina y el ACPM presentarían una fuerte recuperación frente a lo observado en 2020. Esto conllevaría a que el balance del FEPC sea deficitario, en la medida que el ingreso al productor, la referencia de precio local, no se ajuste tan rápido al incremento en los precios internacionales.

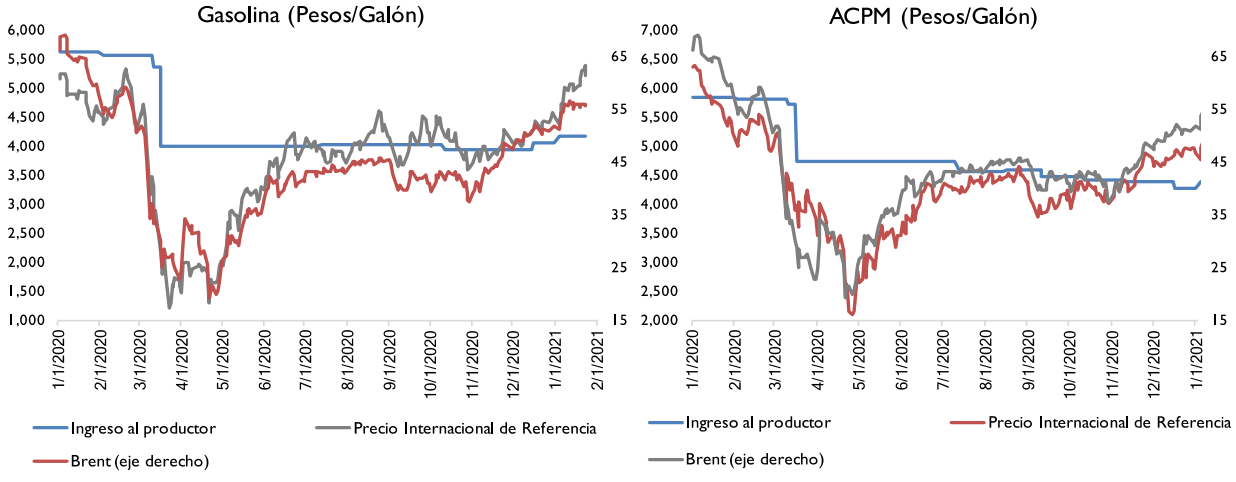
Tabla 4. Balance Fiscal de Resto del Gobierno Central

Entidades	($ MM)		(% PIB)	
	2020*	2021*	2020*	2021*
Resto Gobierno Central	**-1.143**	**-3.523**	**-0,1**	**-0,3**
Establecimientos Públicos	166	-890	0,0	-0,1
ANH	-435	-462	0,0	0,0
FEPC	371	-606	0,0	-0,1
FNC	68	-278	0,0	0,0
FONDES	-1.313	-1.287	-0,1	-0,1

* Cifras proyectadas
Fuente: DGPM – MHCP

Para 2021, los establecimientos públicos del orden nacional proyectan que sus gastos crecerán 6,1pp por encima de los ingresos, donde el principal concepto de crecimiento corresponde a los gastos de capital, entre los que se destacan los proyectos de infraestructura vial. Respecto a los ingresos, las fuentes propias de estas

Gráfico 4. Precio internacional e Ingreso al Productor de la gasolina y ACPM (pesos por galón) y precio del Brent (USD/barril)



Fuente: Ministerio de Energía y Minas

entidades se mantendrán como porcentaje del PIB entre 2020 y 2021. Sin embargo, se presupuesta que reciban un mayor flujo de recursos por concepto de aportes del GNC, fuente que tiene como propósito financiar los gastos de capital que tienen a su cargo estas entidades y están contenidos en el Presupuesto General de la Nación 2021. Para el conjunto restante de unidades que componen el sector de resto de Gobierno central, se proyecta un comportamiento estable como porcentaje del PIB respecto del 2020.

Gobierno Central (GC)

En esta sección se presentan las cifras fiscales para el agregado del subsector de Gobierno Central, en el cual se consolidan las cifras para el GNC y para el resto del Gobierno Central.

En términos generales, se proyecta que el Gobierno Central desmejore su resultado fiscal en 1,1pp frente al 2020, alcanzando un nivel de déficit de 9,0% del PIB para 2021. Se resalta el aumento del déficit del Gobierno Nacional Central (GNC), que llegará a 8,6% del PIB en 2021, 0,9pp superior al déficit previsto para el cierre del 2020. De igual forma, el resto de Gobierno central alcanzará en 2021 un déficit de 0,3% del PIB, 0,2pp superior al proyectado para el mismo periodo del año anterior.

Tabla 5. Balance Fiscal del Gobierno Central

SECTORES	($ MM)		(% PIB)	
	2020*	2021*	2020*	2021*
Gobierno Central	**-78.890**	**-98.169**	**-7,9**	**-9,0**
Gobierno Nacional Central (GNC)	-77.748	-94.647	-7,8	-8,6
Resto Gobierno Central	-1.143	-3.523	-0,1	-0,3

* Cifras proyectadas / Fuente: DGPM - MHCP

Seguridad Social

Para la vigencia 2021 se proyecta que el balance del sector de seguridad social presente un superávit de 0,4% del PIB. Este balance se explica fundamentalmente por el superávit del Fonpet producto de los rendimientos de su portafolio[6]. De igual forma, el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), continúa en su etapa de acumulación. En este sentido, se espera que los aportes de los cotizantes del Régimen de Ahorro Individual[7], así como los rendimientos de este fondo, representen un superávit de 0,2% del PIB.

Se proyecta que los ingresos por contribuciones sociales [8] presenten una recuperación frente a la vigencia 2020, en línea con los incrementos de afiliados a Colpensiones producto de los traslados que se darían durante la vigencia[9]. Vale resaltar que estos traslados de afiliados desde el RAIS hacia el RPM representan una

[6] El 44% del portafolio del Fonpet está invertido en instrumentos de deuda pública interna.
[7] Se espera que alrededor de 5,7 millones de cotizantes del RAIS realicen aportes al FGPM en la vigencia 2021.
[8] Clasificadas en ingresos tributarios.
[9] Durante la vigencia 2020 las medidas de confinamiento redujeron la cantidad de personas que hacían proceso de traslado a Colpensiones, llegando a 87 mil traslados. Para el año 2021 se espera un incremento en la cantidad a cerca de 110 mil así como en los montos trasladados.

menor presión de caja para el GNC en el corto plazo, pero unas mayores transferencias al sector de seguridad social en el mediano plazo.

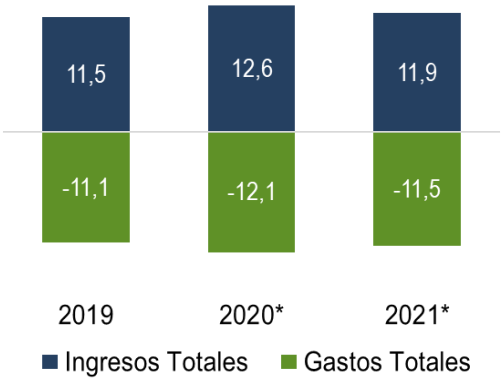
Por su parte, la transferencia de GNC y de las Entidades Territoriales al sector presentará una caída de 1,2pp del PIB. Esta caída se explica fundamentalmente por la recomposición de ingresos debido al incremento en las contribuciones sociales al sector, así como por un efecto denominador del PIB.

Tabla 6. Balance Fiscal de Seguridad Social

CONCEPTO	($ MM)		(% PIB)	
	2020*	2021*	2020*	2021*
Ingresos Totales	**126.211**	**129.977**	**12,6**	**11,9**
Aportes del Gobierno Central y Entidades Territoriales	**74.181**	**72.443**	**7,4**	**6,6**
Contribuciones Sociales	**42.881**	**45.894**	**4,3**	**4,2**
Otros Ingresos	**9.149**	**11.640**	**0,9**	**1,1**
Rendimientos Financieros	5.535	7.395	0,6	0,7
Otros	3.614	4.244	0,4	0,4
Gastos Totales	**121.120**	**125.518**	**12,1**	**11,5**
Pagos Corrientes	**121.098**	**125.503**	**12,1**	**11,5**
Funcionamiento	121.098	125.503	12,1	11,5
Servicios Personales	282	354	0,0	0,0
Transferencias	119.854	123.825	12,0	11,3
Gastos Generales y Otros	586	938	0,1	0,1
Pagos de Capital	**18**	**15**	**0,0**	**0,0**
Otros Gastos	**4**	**0**	**0,0**	**0,0**
(DÉFICIT) / SUPERÁVIT	**5.091**	**4.459**	**0,5**	**0,4**

* Cifras proyectadas
Fuente: DGPM – MHCP.

Gráfico 5. Ingresos y gastos de la seguridad social 2018-2020* (% del PIB)



* Cifras proyectadas
Fuente: DGPM – MHCP.

A continuación, se presenta una desagregación de los resultados esperados para los subsectores de pensiones y salud en función de las entidades más representativas de cada uno.

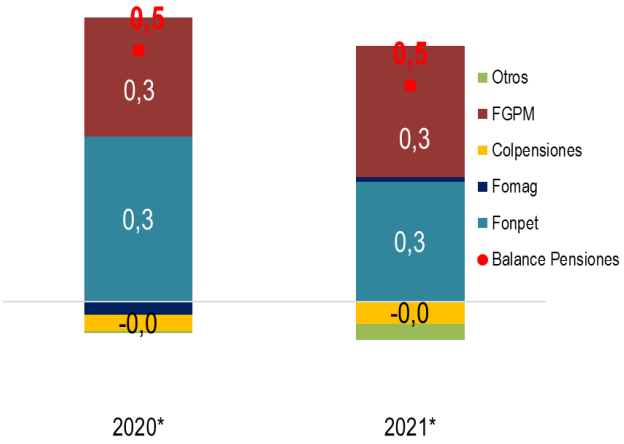
a. Pensiones

Se espera que el balance del subsector de pensiones se mantenga estable frente al registrado en 2020 (0,5% del PIB). Las transferencias del GNC a este subsector representan alrededor del 52% de los ingresos totales. Alrededor del 15% de estas transferencias se destinarán para el pago de obligaciones pensionales de FOPEP (322 mil pensionados). El 19% se utilizarán por parte de Colpensiones para pagos de pensiones (1,3 millones de pensionados). A su vez, Fomag (325 mil docentes), Casur y Cremil recibirán el 19% de las transferencias de la Nación para cumplir con sus obligaciones de asignaciones de retiro (180 mil retirados).

Cómo ya se mencionó, el FGPM mantiene su nivel de acumulación en función de una tasa de rentabilidad de 8,14% real[10], adicionalmente se proyectan aportes de 226 mil nuevos cotizantes del RAIS.

Respecto a Fonpet, se estima para 2021 que su balance se mantenga estable como porcentaje del PIB frente a la vigencia 2020, pero presentará un leve deterioro en 0,08pp producto de menores rendimientos financieros del portafolio, toda vez que se esperan menores tasas de rentabilidad debido a una valorización más conservadora en la curva de TES[11]. Respecto a los retiros de recursos por parte de las entidades territoriales, se estima que se mantengan estables en 0,2% del PIB.

Gráfico 6. Balances de las entidades de pensiones 2020-2021
(% del PIB)



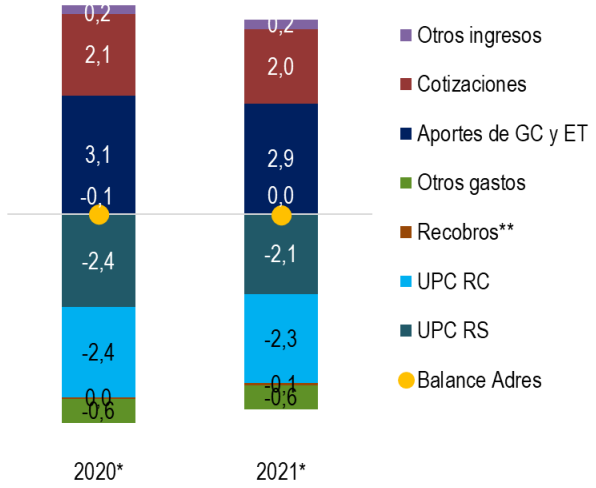
* Cifras proyectadas
Fuente: DGPM – MHCP.

b. Salud

Se espera que el balance de este subsector también permanezca estable como porcentaje del PIB, explicado primordialmente por el resultado fiscal de la Adres[12] en la vigencia 2021.Se estima que las transferencias de GNC y de las entidades territoriales a la Adres aumenten en 0,1pp del PIB.

[10] De acuerdo con las rentabilidades históricas del fondo moderado del Régimen de Ahorro Individual.
[11] A diferencia de la vigencia 2020, donde las elecciones de Estados Unidos generaron más confianza en los mercados internacional e interno, provocando un mayor apetito de riesgo, se prevé que en la vigencia 2021 los resultados financieros sean más conservadores.
12 Entidad que concentra el 96% de flujos de recursos del subsector.

Gráfico 7. Balance de Adres 2020-2021
(% del PIB)



* Cifras proyectadas
Fuente: DGPM – MHCP.

Cabe mencionar que durante la vigencia 2020, **el Gobierno Nacional continúo destinando recursos para el saneamiento de las deudas y obligaciones de los Regímenes Subsidiado y Contributivo**, en un esfuerzo por asegurar la sostenibilidad del subsector[13] sin afectar la prestación de los servicios.

Lo anterior responde a la necesidad de mitigar los riesgos asociados a la gestión de los servicios y tecnologías no financiados con cargo a los recursos de la UPC.

En particular, se estima que en 2020 se hayan realizado amortizaciones por $5.670 mm frente a las deudas de este subsector reconocidas por la Nación en el marco de la operación de sustitución de pasivos. Para la vigencia fiscal 2021, se espera que estas amortizaciones sean del orden de $2.509 mm.

Regionales y Locales

Se estima que el sector de regionales y locales (R&L) presente en 2021 un balance superavitario de 0,3% del PIB, similar al de la vigencia 2020, explicado por efectos cruzados en los ciclos administrativos y políticos de las administraciones centrales [14] y el Sistema General de Regalías (SGR). Este comportamiento responde a una recuperación en el balance del SGR en 0,4pp, lo cual llevaría a ubicarse en 0,2% del PIB en 2021. En este mismo periodo, el balance de las administraciones centrales se ubicará en 0,1% del PIB, lo que significa un deterioro de 0,4pp frente al resultado esperado en 2020 (0,5% del PIB).

Tabla 7. Balance R&L: Administraciones Centrales y SGR

CONCEPTO	($ MM)		(% PIB)	
	2020*	2021*	2020*	2021*
Administraciones centrales	5.051	828	0,5	0,1
Sistema General de regalías	-1.840	2.401	-0,2	0,2
Regionales y locales	**3.210**	**3.229**	**0,3**	**0,3**

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

[13] Artículos 237 y 245 de la Ley 1955 de 2019
[14] Específicamente, la muestra de seguimiento fiscal para este sector incluye a las administraciones centrales de las alcaldías capitales y las gobernaciones.

Para 2021, el gasto total de regionales y locales se reducirá 0,2pp del PIB como consecuencia de una ralentización del ritmo de Gasto del Sistema General de Regalías, consistente con el hecho de que se encuentra en el primer año de ejecución del presupuesto bienal 2021-2021. Lo anterior incrementará el balance fiscal frente al déficit fiscal de la vigencia previa. Por su parte, se estima que las administraciones centrales de las entidades territoriales tengan un comportamiento consistente con el ciclo político para un segundo año de administración, es decir, que evidencien una aceleración progresiva en la velocidad de ejecución.
Así las cosas, su balance fiscal se deterioraría.

Ahora bien, se estima que los ingresos totales del sector de regionales y locales se ubicarán en 7,3% del PIB, 0,2pp menor a lo proyectado para la vigencia fiscal de 2020. Este comportamiento se explica principalmente por un deterioro en los rubros de ingresos de capital (0,1pp) y los ingresos no tributarios provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) (0,2pp). Este último, recoge el deterioro de los ingresos corrientes del GNC en 2020. Lo anterior, se compensará parcialmente con el incremento en los ingresos tributarios de las administraciones centrales y del recaudo de regalías, congruente con un mayor dinamismo de la actividad económica.

Tabla 8. Balance Fiscal de Regionales y Locales

CONCEPTO	($ MM)		(% PIB)	
	2020*	2021*	2020*	2021*
Ingresos totales	**74.677**	**79.685**	**7,4**	**7,3**
Ingresos corrientes	**66.999**	**71.860**	**6,7**	**6,6**
Ingresos tributarios	23.928	26.241	2,4	2,4
Ingresos no tributarios	37.123	38.813	3,7	3,5
De los cuales, transferencias	34.313	35.699	3,4	3,3
Regalías	5.948	6.806	0,6	0,6
Recursos de capital	**7.678**	**7.825**	**0,8**	**0,7**
Gastos totales	**71.467**	**76.456**	**7,1**	**7,0**
Gastos Corrientes	**11.775**	**11.647**	**1,2**	**1,1**
Funcionamiento	11.008	10.855	1,1	1,0
Intereses y comisiones	767	792	0,1	0,1
Gastos de capital**	**59.692**	**64.809**	**6,0**	**5,9**
Déficit/superávit	**3.210**	**3.229**	**0,3**	**0,3**

*Cifras proyectadas **Incluye el pago de reservas presupuestales para el respectivo periodo y gastos operativos en inversión social.
Fuente: DGPM – MHCP, DGAF – MHCP, SPGR-MHCP, Gesproy-DNP.

Gobierno General (GG)

A partir de esta sección se consolida el Gobierno General (GG), compuesto por las unidades de análisis de Gobierno Central, los gobiernos regionales y locales, y la seguridad social.

Para el GG se proyecta que este amplié su déficit fiscal en 1,3pp del PIB en 2021 llegando a 8,3% del PIB, del cual 0,7pp del PIB corresponde al deterioro del balance primario, que llegaría a ubicarse en -4,8% del PIB en 2021. El Gobierno Central es el sector que explica la caída en el balance del GG, guiándolo a un déficit de 9,0% del PIB. Este resultado estaría parcialmente compensado por los superávits fiscales en los sectores de regionales y locales y de seguridad social con un resultado fiscal para 2021 de 0,3% del PIB y 0,4% del PIB, respectivamente.

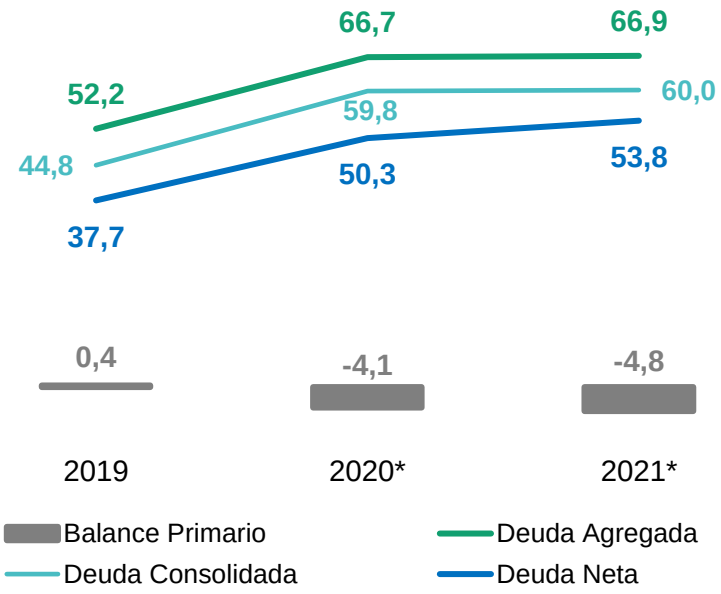
Tabla 9. Balance Fiscal del GG

SECTORES	($ MM)		(% PIB)	
	2020*	2021*	2020*	2021*
Gobierno Central	**-78.890**	**-98.169**	**-7,9**	**-9,0**
Gobierno Nacional Central (GNC)	-77.748	-94.647	-7,8	-8,6
Resto Gobierno Central	-1.143	-3.523	-0,1	-0,3
Regionales y Locales	**3.210**	**3.229**	**0,3**	**0,3**
Seguridad Social	**5.091**	**4.459**	**0,5**	**0,4**
GOBIERNO GENERAL (GG)	**-70.589**	**-90.481**	**-7,0**	**-8,3**
Balance primario GG	**-41.486**	**-52.918**	**-4,1**	**-4,8**

* Cifras proyectadas
Fuente: DGPM – MHCP

La deuda consolidada alcanzará niveles históricamente altos, llegando a 60% del PIB en 2021, cifra superior en 15,2pp frente a la registrada en 2019. El principal cambio en la deuda se da en el 2020, como consecuencia de los efectos derivados de la pandemia del COVID-19 y la caída de los precios del petróleo, que como resultado llevaron a un incremento en el déficit primario, una depreciación del peso colombiano y a un menor crecimiento económico. Se espera que entre 2020 y 2021, la deuda agregada y consolidada se estabilizarán, mientras que la deuda neta tendrá un crecimiento de 3,5pp del PIB. Esto último, como consecuencia de la optimización de activos financieros líquidos que la Tesorería Nacional usará con el propósito de aliviar las cargas de financiamiento que la Nación tendrá que realizar con el objetivo de cubrir el deterioro en el balance del GNC.

Gráfico 8. Balance Primario y Deuda del GG
(% del PIB)



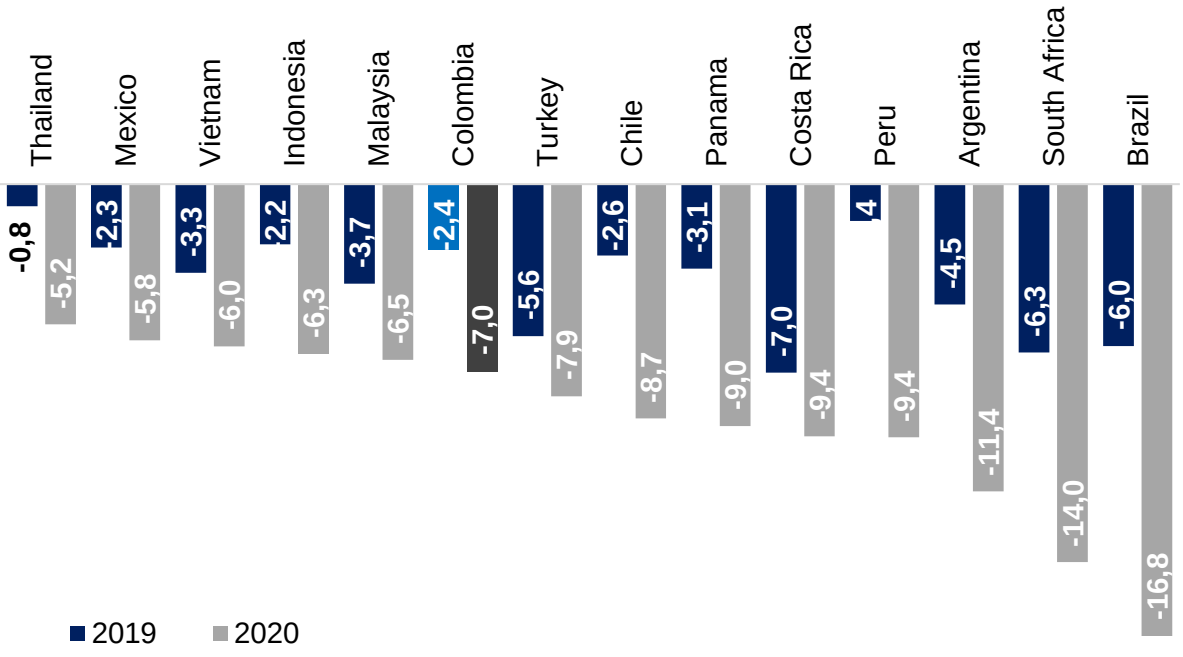
* Cifras proyectadas
Fuente: DGPM – MHCP y Banco de la República

c. Comparaciones internacionales

El Gobierno General es el nivel de gobierno sobre el cual el análisis, comprensión e interpretación fiscal es la que refleja de mejor manera la posición patrimonial del Gobierno, además de ser el nivel de Gobierno de mayor relevancia macroeconómica. Por tanto, sobre este nivel de Gobierno es que la mayoría de las agencias calificadoras y organismos multilaterales, entre otros, hacen sus comparaciones fiscales. A continuación, se presentará un breve análisis de la posición fiscal en términos de balance y deuda de Colombia frente a sus principales competidores, así como las medidas fiscales que los Gobiernos implementaron para hacerle frente a la pandemia.

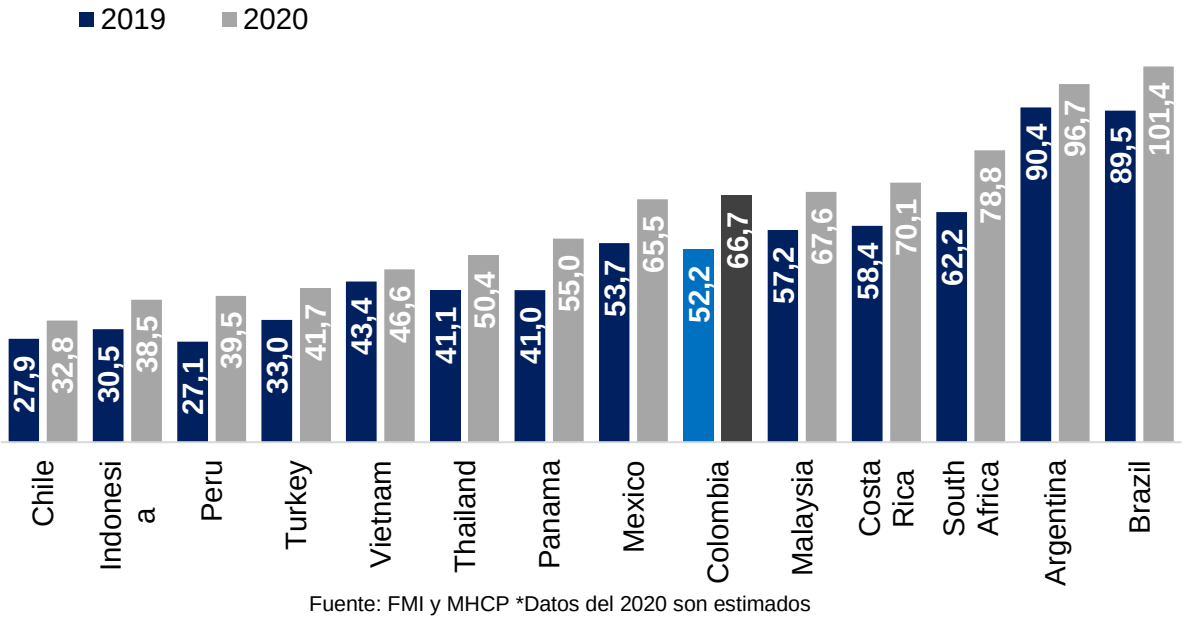
El deterioro del balance fiscal del Gobierno General es un fenómeno generalizado en el mundo. Se proyecta que el déficit total de Colombia se ubique en 7,0% del PIB, mientras que el promedio asiático y latinoamericano se proyecta en un nivel de déficit de 6,5% y 8,5% del PIB, respectivamente.

Gráfico 9. Balance fiscal total del GG de Colombia frente a sus pares



Fuente: FMI y MHCP *Datos del 2020 son estimados

Gráfico 10. Deuda agregada del GG de Colombia frente a sus pares



Fuente: FMI y MHCP *Datos del 2020 son estimados

En cuanto a la deuda bruta, se proyecta que Colombia se ubique en niveles inferiores al promedio de sus pares regionales. Como porcentaje del PIB del Gobierno General se proyecta que se ubique por encima del promedio de las economías emergentes de Asia, pero por debajo del promedio latinoamericano. Se estima que en 2020 la deuda bruta del país sea 66,7% del PIB, ubicándose 2,5pp por debajo del nivel promedio proyectado para Latinoamérica, y por encima del del promedio proyectado de deuda bruta de los emergentes asiáticos, en donde los efectos de la pandemia se sintieron con menos fuerza.

Empresas de los niveles nacional y local

En esta sección se presenta el sector de empresas que proveen bienes y servicios de los niveles nacional y local, compuesto por empresas controladas por los gobiernos[15]*.*

Se espera que para 2021, el sector de empresas del nivel nacional y local presente una disminución en el déficit de 0,2pp del PIB y cierre con un balance neutro. La disminución esperada de déficit estaría relacionada con la recuperación en los ingresos operacionales, después de una caída de la demanda de servicios públicos en general durante 2020, a la vez que se espera una disminución en gastos operacionales. En términos de ingresos, se resalta la recuperación esperada en algunas empresas locales como la EAAB y el Metro de Medellín. Este último fue el más afectado con una caída de ingresos operacionales en cerca del 45%. Además, en EPM se espera un incremento en los ingresos de cerca de $700 mm, producto de indemnizaciones de seguros por catástrofes. En relación con los gastos, resalta una disminución de los gastos operacionales en la generación de energía eléctrica dado un escenario normal en hidrología previsto para 2021, después de un escenario bajo observado en 2020 que llevó a costos adicionales en la provisión.

Tabla 10. Balance de empresas del nivel nacional y local

CONCEPTO	($ MM)		(% PIB)	
	2020*	2021*	2020*	2021*
Empresas del nivel nacional	**-411**	**-68**	**0,0**	**0,0**
Empresas del nivel local	**-1.956**	**-219**	**-0,2**	**0,0**
EPM	-1.387	-256	-0,1	0,0
EMCALI	-76	-54	0,0	0,0
Resto Local	-493	92	0,0	0,0
DÉFICIT O SUPERÁVIT EFECTIV(	**-2.367**	**-288**	**-0,2**	**0,0**

* Cifras proyectadas
Fuente: DGPM - MHCP

Sector Público No Financiero (SPNF)

En esta sección se consolida el Sector Público No Financiero (SPNF), compuesto por el Gobierno General (GG), las empresas de los niveles nacional y local y el Sector Público No Modelado (SPNM).

[15] Las empresas del nivel nacional y local de seguimiento fiscal actualmente incluyen: Urrá, Gecelca, Gecelca3, Eletrohuila, EMSA, Cedelca, Cedenar, Electrocaquetá, Chec-Caldas, Edeq-Quindío, EPM, Emcali, ETB, EAAB y Metro de Medellín.

Para la vigencia 2021, se proyecta que el balance fiscal del SPNF presente una ampliación de su déficit de 1,0pp del PIB frente al cierre estimado de 2020, llegando a un déficit de 8,3% del PIB. El balance deficitario del SPNF para 2021 se explica en un 100% por el déficit fiscal de 8,3% del PIB del Gobierno General. En cuanto al balance de las empresas del orden nacional y local, se estima que estas en conjunto se ubiquen cerca de su nivel histórico (0% del PIB), mejorando su balance en 0.2pp del PIB respecto del periodo 2020. El balance primario alcanzaría un déficit de 5,1% del PIB para 2021, 0,3pp del PIB superior al nivel proyectado para 2020.

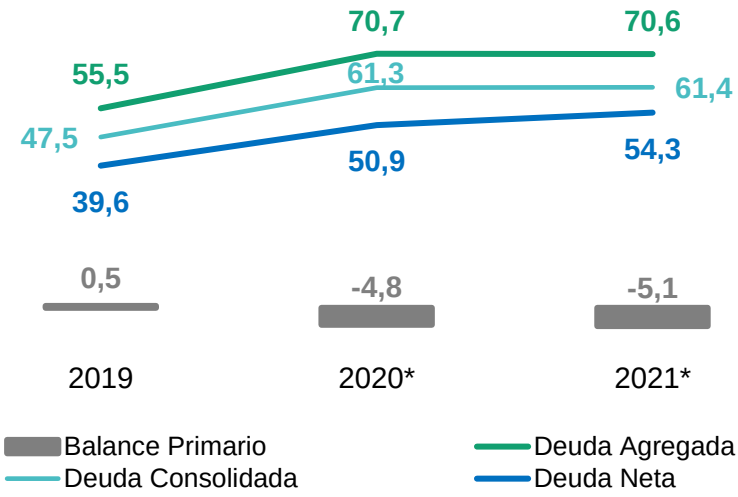
Tabla 11. Balance Fiscal del SPNF

SECTORES	($ MM)		(% PIB)	
	2020*	2021*	2020*	2021*
Gobierno General	**-70.589**	**-90.481**	**-7,0**	**-8,3**
Seguridad Social	**5.091**	**4.459**	**0,5**	**0,4**
Regionales y Locales	**3.210**	**3.229**	**0,3**	**0,3**
Gobierno Central	**-78.890**	**-98.169**	**-7,9**	**-9,0**
Gobierno Nacional Central (GNC)	-77.748	-94.647	-7,8	-8,6
Resto Gobierno Central	-1.143	-3.523	-0,1	-0,3
Empresas	**-2.367**	**-288**	**-0,2**	**0,0**
Empresas Nacionales	-411	-68	0,0	0,0
Empresas Locales	-1.956	-219	-0,2	0,0
Sector Público No Modelado	**0**	**0**	**0,0**	**0,0**
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	**-72.955**	**-90.769**	**-7,3**	**-8,3**
Balance Primario SPNF	**-41.122**	**-50.310**	**-4,1**	**-4,6**
Balance Primario SPNF**	**-48.109**	**-56.410**	**-4,8**	**-5,1**

* Cifras proyectadas
** Descuenta las utilidades del Banrep transferidas al GNC y contabilizadas como ingreso fiscal del mismo.
Fuente: DGPM – MHCP

En cuanto a la deuda agregada y consolidada, se proyecta que en 2021 se produzca una estabilización de las mismas, mientras que la deuda neta se estima aumente 3,5pp del PIB como resultado de una mayor desacumulación de activos financieros líquidos por parte del GNC. Al igual que lo descrito en la sección de GG, el crecimiento de la deuda se explica por los efectos de la TRM, el crecimiento económico y el balance primario observados durante la vigencia 2020, que implicaron un aumento en el nivel de la deuda agregada de 15,1pp respecto del nivel de 2019.

Gráfico 11. Balance Primario y Deuda del SPNF
(% del PIB)



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

Sector Público Financiero (SPF)

Para el 2021, se espera que el balance del SPF presente un superávit de 0,1% del PIB, lo que representa una disminución de 0,8pp frente al 2020. Mientras que se estima que el balance de Fogafín mantenga su nivel estable en 0,1% del PIB, el balance cuasifiscal del Banco de la República jalonaría la reducción de 0,8pp del PIB del sector con relación al 2020, esto último explicado por una caída similar en los rendimientos recibidos por la administración del portafolio de reservas internacionales (RIN).

Tabla 12. Balance Fiscal del SPF

CONCEPTO	($ MM)		(% PIB)	
	2020*	2021*	2020*	2021*
Banco de la República	7.483	-122	0,7	0,0
Fogafín	1.181	1.288	0,1	0,1
DÉFICIT O SUPERÁVIT EFECTIVO	**8.664**	**1.166**	**0,9**	**0,1**

* Cifras proyectadas
Fuente: Fogafín y Banco de la República

Se espera que en 2021 el Banco de la República presente por primera vez desde 2015 un déficit (-$122 mm) por menores ingresos de rendimientos del portafolio RIN con respecto al 2020. El resultado del balance del 2020, de manera similar al 2019, es producto principalmente de una valorización extraordinaria del portafolio RIN como consecuencia de la disminución en 125pb en las tasas de interés de la FED (al rango de 0 a 0,25%). En 2021 se estima que, no solo no se presenten valorizaciones como en 2020 (la tasa FED ya se encuentra en un nivel cercano a su límite inferior), sino que parte del efecto observado el

año anterior se revierta. Las expectativas de un leve aumento de la tasa FED en 2021, como resultado de un mejor panorama económico mundial, y en particular en Estados Unidos, generaría una desvalorización de las inversiones que no alcanzaría a ser compensada por los intereses causados.

4. Ajuste de mediano plazo del GNC

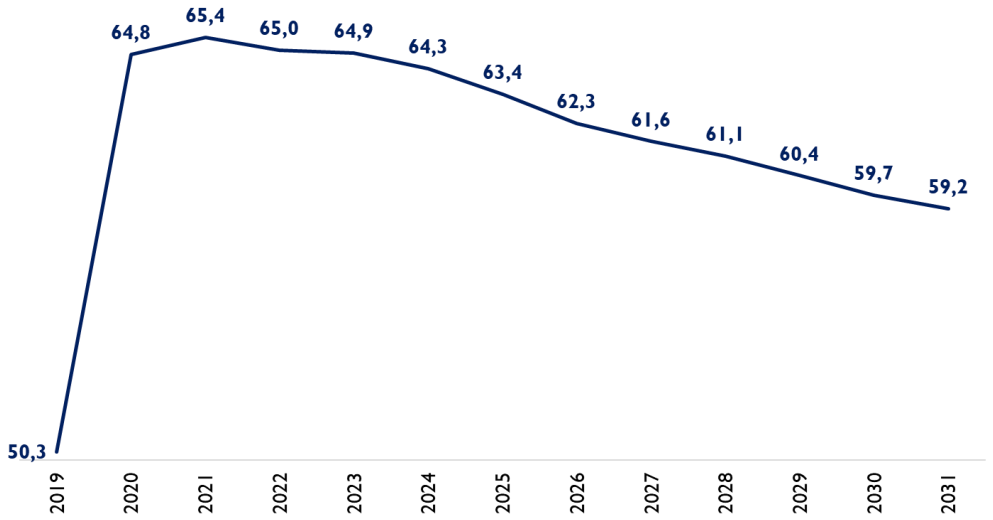
Si bien para el Gobierno nacional la estrategia fiscal óptima durante 2020 y 2021 es implementar una política expansiva, que trae consigo un incremento en el endeudamiento público, a partir de 2022 se considera que es necesario realizar un ajuste fiscal. En 2020 y 2021 la estrategia fiscal óptima es que se amplíe el déficit fiscal y aumente el endeudamiento, como consecuencia de los efectos del COVID-19 sobre los ingresos fiscales y la implementación de políticas destinadas a mitigar los efectos de la pandemia y reactivar la economía en 2021. Esta estrategia permite proteger el bienestar de la población, y limitar los efectos de mediano plazo de la recesión causada por la pandemia. Sin embargo, a partir de 2022, es necesario realizar un ajuste fiscal, consistente con un incremento en el balance primario, que asegure que a futuro se reduzcan el déficit fiscal y los niveles de endeudamiento público.

A mediano plazo, el Gobierno nacional considera que es necesario que el endeudamiento público se reduzca de tal forma que converja a niveles prudenciales, que permitan contar con un margen de maniobra suficiente para absorber futuros choques adversos. Si bien los niveles de endeudamiento público actuales no comprometen en sí mismos la sostenibilidad fiscal, estos se encuentran relativamente próximos a los niveles en los que se estima que se puede empezar a comprometer la solvencia del Estado. De acuerdo con estimaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda, para niveles de deuda bruta del GNC superiores de 70% del PIB, empieza a aumentar de forma sustancial la probabilidad de que la deuda pública entre en una senda explosiva, que se materializa cuando el costo que genera el endeudamiento público supere la capacidad de pago del Gobierno. En estas circunstancias, se llegaría a un escenario de insostenibilidad en las finanzas públicas. Así, con el fin de contar con un margen de maniobra suficientemente amplio para lidiar con los efectos de futuros choques adversos, es necesario que el endeudamiento público se reduzca a mediano plazo. Considerando que la deuda bruta del GNC aumentaría 15pp del PIB entre 2019 y 2021, y que aumentó 16pp del PIB entre 2012 y 2019, es evidente que los actuales niveles de endeudamiento no generan un margen suficiente para poder absorber los efectos de futuros choques adversos.

Con el objetivo de lograr reducir el endeudamiento, el Gobierno nacional está comprometido con implementar ajustes en los ingresos y gastos fiscales que logren aumentar en al menos 1,5pp del PIB el balance primario. Este ajuste en los ingresos y gastos fiscales, que es consistente con un incremento en la tributación y un estricto control de los gastos de funcionamiento del Estado, permitiría lograr la reducción deseada en la deuda pública, y de esta forma asegurar el acceso continuado del Gobierno colombiano a los mercados financieros internacionales. Con el fin de lograr implementar este ajuste, el Gobierno nacional presentará un Proyecto de Ley al Congreso de la República, en el transcurso del primer semestre de 2021, en el que se materialice este ajuste, que hará parte

de un conjunto de disposiciones cuyo objetivo será asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y aumentar la progresividad de la política fiscal.

Gráfico 12. Deuda bruta del GNC, proyectada para 2022-2031 (% del PIB)



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

Este ajuste en el balance primario, junto con la plena implementación de la factura electrónica por parte de la DIAN, lograrán reducir la deuda bruta del GNC a niveles inferiores al 60% del PIB a 2031. Si bien las modificaciones hechas a los ingresos y gastos fiscales tendrán como efecto neto incrementar el balance primario en por lo menos 1,5pp del PIB, la implementación de la factura electrónica contribuirá a aumentar los ingresos fiscales en 1,1pp del PIB a partir de 2022, en línea con lo expuesto al respecto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020. Así, esta reducción en el endeudamiento permitirá que el endeudamiento público converja a niveles prudenciales, consistentes con asegurar a futuro la sostenibilidad de las finanzas públicas, mientras que a la vez se contaría con suficientes recursos para cubrir las necesidades de gasto social y de inversión pública con las que cuenta el país.

Anexo metodológico: reorganización de la sectorización institucional de la muestra de seguimiento fiscal

El Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) aprobó un cambio metodológico de la sectorización, que consistió en una reorganización de los sectores y la reclasificación de algunas entidades que hacen parte de la muestra del seguimiento fiscal en la sesión del 22 de diciembre de 2020. Estos cambios tienen el propósito de mejorar la consistencia en la presentación de las cifras y la comparabilidad internacional. A continuación, se resumen las principales modificaciones realizadas:

b. Se elimina el Sector Público Consolidado (SPC), teniendo en cuenta que las cifras del Sector Público Financiero (SPF) y el Sector Público No Financiero (SPNF) tienen una base de registro distinta, por lo que su consolidación genera inconsistencias en las cifras, y, además, de acuerdo con el marco conceptual del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP), mantenerlos separados permite observar mejor las interacciones entre ambos sectores.

c. Se elimina el Sector Descentralizado, considerando que no hace parte de los subsectores estandarizados a nivel internacional y genera distorsiones en las cifras al no poder separar las operaciones de unidades con funciones de gobierno que ofrecen bienes y servicios fuera del mercado y son financiadas principalmente con impuestos, de otras empresas que sí tienen fines comerciales y venden bienes y servicios en el mercado.

d. Se reclasifican algunas entidades que se encontraban en el sector empresas nacionales al Gobierno Central - Resto del nivel central. Estos son: la muestra de establecimientos públicos (SENA, ICBF, ANI, INVIAS, FUTIC y ANH) y los Fondos (FEPC, Fondes y FNC). Lo anterior, considerando que son entidades que realizan funciones de gobierno.

e. Se reclasifica el FAEP, que estaba clasificado como empresa nacional al sector Gobiernos regionales y locales – Resto del nivel regional y local. Lo anterior, considerando que el fondo realiza funciones de gobierno.

f. Finalmente, el Sector Público No Modelado (SPNM), que se encontraba en el sector Empresas nacionales se incluye como un sector separado del gobierno y las empresas, dentro del SPNF. Lo anterior, considerando que este se refiere al balance que se computa como diferencia entre los flujos netos de financiamiento calculados por el Banco de la República y la muestra de seguimiento fiscal del MHCP, que contiene información tanto de empresas no financieras como de otras entidades de gobierno, por lo que no se le puede asignar a alguno de los dos sectores principales (GG y empresas no financieras).

El emprendimiento es de todos

Minhacienda

Plan FINANCIERO 2021

Carrera 8 No. 6 C 38
Bogotá D.C. Colombia
Código Postal 111711

Conmutador **(57 1) 381 1700**
Fuera de Bogotá **01-8000-910071**

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

Síguenos en redes sociales

@MinHacienda
Ministerio de Hacienda
@MinHacienda
@minhacienda
Ministerio de Hacienda