

# Comentario Económico del Día

Agosto 17 de 2022



## Un presupuesto sujeto a cambio – PGN 2023

La radicación del proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia 2023 la realizó la administración saliente el pasado 29 de julio. Eso implica que el proyecto fue desarrollado bajo prioridades de gasto que podemos esperar disten de aquella del nuevo gobierno. De esta forma, se espera que el PGN que resulte al final del proceso legislativo será muy diferente a la propuesta inicial, lo que se reflejaría en cambios en la asignación sectorial, los montos de funcionamiento e inversión y el servicio de la deuda. Sin embargo, el análisis de la propuesta del gobierno anterior es relevante, en tanto refleja las prioridades y compromisos de este, al tiempo que mantiene la consistencia con las metas de déficit y deuda acordes con la Regla Fiscal.

El diseño del presupuesto para el 2023 va encaminado a “proteger, con responsabilidad fiscal, a la población más vulnerable, así como potenciar el crecimiento del PIB y la diversificación de las exportaciones” (PGN, 2023). De igual forma, otra de las líneas orientadoras del presupuesto se relaciona con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en seguir avanzando con los preceptos del Acuerdo de París sobre cambio climático. Adicionalmente, se mencionan los gastos que se necesitarán durante el año para atender los Acuerdos de Paz firmados en 2016 con la extinta guerrilla FARC. De

igual forma, los retos en salud pública que persisten por la pandemia del virus SARS-CoV-2 también se deben considerar en la asignación presupuestal.

Ahora, la consistencia con las metas de déficit y deuda pública, delineados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022 (MFMP 2022), es tal vez el principio rector más importante detrás de la formulación del PGN. En efecto, el Ministerio enfatizó que la programación presupuestal planteada va en línea con un balance del Gobierno Nacional de -3.6 puntos del PIB y una deuda neta de 52.2 puntos del PIB. Eso, por ejemplo, se plasma en la inclusión de los recursos necesarios para cerrar parte de la deuda con el Fondo de Estabilización de Precios del combustible (FEPC), y en el descenso en el monto asignado a la inversión. Como habíamos puesto de precedente en ANIF, el ajuste en las finanzas públicas estipulado para cumplir con la senda de déficit incluye una reducción importante, y difícil de lograr, en el gasto público.

En este *Comentario Económico* hacemos un análisis de lo estipulado en el proyecto de PGN 2023. Miramos tanto la asignación presupuestal de los principales sectores como las fuentes de recursos para suplir esa asignación. Cabe recordar que en el ejercicio se considera que el presupuesto con toda seguridad estará sujeto a cambios por la nueva administración.



## Usos: presupuesto funcional y económico

Para la vigencia 2023 se estima que el Presupuesto General de la Nación ascienda a \$391.4 billones de pesos, equivalente a 27 puntos del PIB, lo que representa un incremento nominal de más de 11% frente al PGN 2022. En materia de usos la estructura del presupuesto para el año entrante se encuentra determinada en su mayoría (90.7%, equivalente a \$354.9 billones) por gastos y la adquisición de activos no financieros. En los que los gastos cuentan con la mayor destinación (\$340.1 billones) seguidos de la adquisición de activos no financieros (14.8 billones). Por su parte, las aplicaciones financieras concentran tan solo el 9.3% del monto total (\$36.5 billones), destinadas en su mayoría a la amortización de la deuda.

Ahora, la lectura económica de los usos asigna \$250.6 billones para el presupuesto de funcionamiento, equivalente a un incremento de 19% con respecto al mismo en 2022. Este rubro incluye transferencias corrientes correspondientes a prestaciones sociales y transferencias a otras unidades del sector del gobierno general, los hogares y otros sectores. Le sigue en monto el presupuesto asociado al servicio de la deuda pública dentro de la cual se contempla el pago de intereses y de capital (\$78 billones). Por último, el presupuesto de los gastos de inversión corresponde a \$62.8 billones, que es 9.8% inferior a la inversión en el PGN 2022.

Por el lado de la finalidad y función del gasto, el presupuesto excluye los \$78 billones destinados a los servicios de la Deuda Pública. En ese sentido, el

**Tabla 1. Homologación de apropiaciones  
(Miles de millones de pesos)**

Clasificador Presupuestal	PGN 2023	Porcentaje del PIB 2023	Clasificación Económica		
			Gastos	Adquisición de Activos No Financieros	Aplicaciones de Financiamiento
<b>Presupuesto de Funcionamiento</b>	<b>250.643</b>	<b>17.3</b>	<b>249.570</b>	<b>-</b>	<b>1.073</b>
Gastos de Personal	44.185	3.0	44.185		
Adquisición de Bienes y Servicios	11.564	0.8	11.564		
Transferencias Corrientes	190.024	13.1	190.024		
Transferencias de Capital	640	0.0	640		
Gastos de Comercialización y Producción	2.032	0.1	2.032		
Adquisición de Activos Financieros	656	0.0			656
Disminución de Pasivos	418	0.0			418
Gastos por Multas, Sanciones e Intereses de Mora	1.126	0.1	1.126		
<b>Presupuesto de Servicio de la Deuda Pública</b>	<b>77.998</b>	<b>5.4</b>	<b>42.543</b>	<b>-</b>	<b>35.455</b>
Servicio de la Deuda Pública Externa	24.019	1.7	13.296		10.723
Servicio de la Deuda Pública Interna	53.979	3.7	29.247		24.732
<b>Presupuesto de Inversión</b>	<b>62.792</b>	<b>4.3</b>	<b>47.994</b>	<b>14.797</b>	<b>-</b>
<b>Total Gastos</b>	<b>391.433</b>	<b>27.0</b>	<b>340.107</b>	<b>14.797</b>	<b>36.529</b>

Fuente: elaboración ANIF con base en MHCP.

monto a analizar es de \$313.4 billones, de los cuales 64.5% tiene por finalidad y función temas de protección social, salud y educación como resultado de los distintos programas que se han orientado a atender la población vulnerable. Ese porcentaje se distribuye de la siguiente forma: 32.2% del monto a protección social (\$101 billones), 16.4% a salud (\$54.4 billones) y 14.9% a educación (\$46.8 billones). A las asignaciones de destinación social le siguen las enfocadas al orden público y seguridad, a las que se les designaron un 10.4% del gasto total sin deuda, equivalentes a \$32.6 billones. Siendo así, estas cuatro funciones acogen más del 70% de los desembolsos programados para el 2023 en materia de clasificación funcional (ver Tabla 2).

Esa asignación lleva entonces a que los sectores de Educación, Salud y Protección, Hacienda, Trabajo y Defensa Nacional reciban una asignación presupuestal de \$220.2 billones, que representa más de 70% del total del presupuesto sin deuda. Los mayores incrementos anuales en las asigna-

ciones se ubican en los sectores de Hacienda (variación anual de 86.4%), Salud y Protección Social (16.9%) y Defensa Nacional (12.7%). Vale la pena mencionar que, a diferencia de los años anteriores, el presupuesto asignado a Hacienda contiene un monto de \$19.1 billones, cuya destinación está orientada a cubrir el déficit de \$14.2 billones que acumuló el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) en la primera mitad de 2022, en línea con las metas de déficit trazadas en el MFMP 2022.

Siendo así, el PGN para la vigencia 2023, sin contar la deuda, presenta un incremento de 12.4% en el monto total, pasando de \$278.7 billones en 2022 a una asignación de \$313.4 billones para 2023. El compromiso con la solución de las necesidades básicas insatisfechas y el mejoramiento de la calidad de vida de la población más vulnerable continúa siendo el enfoque prioritario del presupuesto de gasto para el 2023, en el marco de la responsabilidad fiscal y la consistencia con las metas planteadas en el MFMP 2022.

**Tabla 2. Clasificación del PNG 2023 por tipo de función  
(Miles de millones de pesos)**

FUNCIONAL	2022	2023	Variación porcentual	Participación Porcentual		Porcentaje del PIB	
	Ley	Proyecto	Anual	2022	2023	2022	2023
Protección Social	90.133	100.961	12.0	32.3	32.2	6.6	7.0
Salud	46.920	54.391	15.9	16.8	17.4	3.4	3.7
Educación	40.915	46.804	14.4	14.7	14.9	3.0	3.2
Orden Público y Seguridad	28.762	32.616	13.4	10.3	10.4	2.1	2.2
Servicios Públicos Generales	24.529	28.150	14.8	8.8	9.0	1.8	1.9
Asuntos Económicos	24.296	24.994	2.9	8.7	8.0	1.8	1.7
Defensa	15.066	17.773	18.0	5.4	5.7	1.1	1.2
Vivienda y Servicios Comunitarios	4.097	4.064	(0.8)	1.5	1.3	0.3	0.3
Actividades Recreativas, Cultura y Deporte	2.515	2.232	(11.2)	0.9	0.7	0.2	0.2
Protección del Medio Ambiente	1.499	1.449	(3.3)	0.5	0.5	0.1	0.1
<b>Total Sin Deuda</b>	<b>278.733</b>	<b>313.435</b>	<b>12.4</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>20.5</b>	<b>21.6</b>

Fuente: elaboración ANIF con base en MHCP.

**Tabla 3. Presupuesto por principales sectores 2023**  
(Miles de millones de pesos)

	2022	2023	Variación porcentual	Participación Porcentual		Porcentaje del PIB
	Ley	Proyecto	Anual	2022	2023	2023
Educación	49.449	53.444	8.1	17.7	17.1	3.7
Salud y Protección Social	41.862	48.943	16.9	15.0	15.6	3.4
Hacienda	25.881	48.248	86.4	9.3	15.4	3.3
Trabajo	34.675	37.886	9.3	12.4	12.1	2.6
Defensa Nacional	28.162	31.749	12.7	10.1	10.1	2.2
Inclusión Social y Reconciliación	23.159	17.814	(23.1)	8.3	5.7	1.2
Policía Nacional	12.248	12.880	5.2	4.4	4.1	0.9
Transporte	12.304	11.123	(9.6)	4.4	3.5	0.8
Rama Judicial	5.586	6.192	10.8	2.0	2.0	0.4
Minas y Energía	5.777	6.057	4.8	2.1	1.9	0.4
Vivienda, Ciudad y Territorio	5.405	5.262	(2.6)	1.9	1.7	0.4
Fiscalía	4.676	5.158	10.3	1.7	1.6	0.4
Justicia y del Derecho	3.944	4.198	6.5	1.4	1.3	0.3
Resto	25.606	24.480	(4.4)	9.2	7.8	1.7
<b>Total</b>	<b>278.733</b>	<b>313.435</b>	<b>12.4</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>21.6</b>

Fuente: elaboración ANIF con base en MHCP.

## Fuentes para financiar el presupuesto

Definidos los usos del presupuesto, en materia de fuentes para la vigencia 2023 \$257 billones provenirán de ingresos corrientes, \$113.4 billones de recursos de capital \$21 billones de rentas parafiscales y fondos especiales, llevando a un saldo de \$391. billones (ver Tabla 4).

De los ingresos corrientes, el Gobierno Nacional Central (GNC) espera recaudar \$246 billones, lo que representará un 17% del Producto Interno Bruto (ver Tabla 5). Ese monto tendrá sustento en el mayor recaudo del IVA y aduanas asociado al proceso de modernización de la DIAN y al buen dinamismo del sector petrolero que resulta en una mayor tributación.

**Tabla 4. Comportamiento estimado de los ingresos del PGN 2022 - 2023**  
(Miles de millones de pesos)

Concepto	2022	2023	Variación porcentual	Diferencia Absoluta	Porcentaje del PIB	
	Aforo	Proyecto	Anual	Anual	2022	2023
Ingresos Corrientes	181.969	256.971	41.2	75.002	13.4	17.7
Recursos de Capital	149.699	113.418	(24.2)	(36.281)	11.0	7.8
Fondos Especiales	17.677	17.730	0.3	52	1.3	1.2
Rentas Parafiscales	3.063	3.314	8.2	252	0.2	0.2
<b>Total ingresos del PGN</b>	<b>352.408</b>	<b>391.433</b>	<b>11.1</b>	<b>39.025</b>	<b>25.9</b>	<b>27.0</b>

Fuente: elaboración ANIF con base en MHCP.

Ahora, el crecimiento proyectado de 3.2% de los impuestos a la actividad económica interna (\$203.1 billones) estarían relacionados con mayor crecimiento económico. El impuesto de renta y complementarios

seguirá siendo el rubro de mayor participación, bajo el cual se espera recaudar un total de \$122.4 billones (ver Tabla 6). Así mismo, la consolidación de la recuperación económica llevará a que el IVA crezca 35.2%.

**Tabla 5. Estimación de los ingresos totales del PGN 2023 - Miles de millones de pesos**

Concepto	2022	2023	2023 / 2022		Porcentaje del PIB	
	Aforo	Proyecto	Var. porcentual (%)	Var. absoluta (\$)	2022	2023
Ingresos corrientes	170.852	246.346	44.2	75.494	12.5	17.0
Recursos de capital	146.778	109.221	-25.6	-37.557	10.8	7.5
Fondos especiales	13.631	13.209	-3.1	-422	1.0	0.9
Rentas parafiscales	2.435	2.677	10.0	242	0.2	0.2
<b>Total Ingresos de la Nación</b>	<b>333.696</b>	<b>371.454</b>	<b>11.3</b>	<b>37.758</b>	<b>24.5</b>	<b>25.6</b>

Fuente: elaboración ANIF con base en MHCP.

**Tabla 6. Estimación de los ingresos corrientes PGN 2023 (Miles de millones de pesos)**

Concepto	2022	2023	2023 / 2022		Porcentaje del PIB	
	Aforo	Proyecto	Var. porcentual (%)	Var. absoluta (\$)	2022	2023
<b>Ingresos tributarios</b>	<b>169.367</b>	<b>244.407</b>	<b>44.3</b>	<b>75.040</b>	<b>12.4</b>	<b>16.8</b>
<b>Actividad económica interna</b>	<b>141.615</b>	<b>203.104</b>	<b>43.4</b>	<b>61.489</b>	<b>10.4</b>	<b>14.0</b>
Renta	81.189	122.532	50.9	41.163	6.0	8.4
Impuesto al valor agregado	45.192	61.117	35.2	15.925	3.3	4.2
Gravamen a los movimientos financieros	10.184	12.938	27.0	2.754	0.7	0.9
Impuesto Nacional al consumo	2.297	3.178	38.4	881	0.2	0.2
Impuesto Nacional a la gasolina y el ACPM	1.787	2.466	38.0	678	0.1	0.2
Impuesto Nacional al carbono	497	427	-14.1	-69	0.0	0.0
Impuesto de timbre	60	121	101.7	61	0.0	0.0
Otros	409	505	23.5	96	0.0	0.0
<b>Actividad económica externa</b>	<b>27.751</b>	<b>41.303</b>	<b>48.8</b>	<b>13.551</b>	<b>2.0</b>	<b>2.8</b>
Impuesto al valor agregado	23.653	35.221	48.9	11.567	1.7	2.4
Aduanas y recargas	4.098	6.082	48.4	1.984	0.3	0.4
<b>Ingresos no tributarios</b>	<b>1.485</b>	<b>1.940</b>	<b>30.6</b>	<b>454</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>
<b>Total ingresos corrientes de la Nación</b>	<b>170.852</b>	<b>246.347</b>	<b>44.2</b>	<b>75.495</b>	<b>12.5</b>	<b>17.0</b>

Fuente: elaboración ANIF con base en MHCP.

Por el lado del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) se tiene la tarifa de 4 por mil y el impuesto a los combustibles. Ahí se estima un recaudo de \$12.9 billones en el primer renglón, asociado al mejor dinamismo económico que promueve el uso de la banca. En lo referente a gasolina y ACPM, parte de su crecimiento obedece a las modificaciones contempladas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) en lo que al precio de los combustibles se refiere, ver *Informe Semanal 1550*.

Por otro lado, los recursos de capital se sustentan principalmente en desembolsos de crédito interno y externo (\$43.9 y \$24.0 billones, respectivamente). Sin embargo, se registra un fuerte decrecimiento en esos dos ítems, lo que implica un menor nivel de endeudamiento como proporción del PIB, pasando de representar en 2022 un 7.5% a 4.7% en 2023.

El siguiente rubro corresponde a los excedentes financieros y dividendos de utilidades de empresas descentralizadas con \$26.9 billones (ver Tabla 7). En ese concepto, se espera un incremento sustancial en las utilidades de Ecopetrol, beneficiadas del alza en los precios internacionales del crudo.

Finalmente, se encuentran los fondos especiales y aportes parafiscales que suman \$15.9 billones, representando 1.1% del PIB (ver Tabla 8). Los fondos especiales se financian principalmente con recursos del SOAT y cotizaciones de los contribuyentes de sectores como la Policía, las fuerzas militares, el sector justicia, entre otros. Por su parte, las contribuciones parafiscales son constituidas por los aportes de los afiliados del Magisterio, que se usan para atender el pago de prestaciones sociales de sus beneficiarios.

**Tabla 7. Estimación de los recursos de capital PGN 2023 -**  
**Miles de millones de pesos**

Concepto	Aforo		Variación porcentual (%)	Porcentaje del PIB	
	2022	2023		2022	2023
Crédito Interno	62.883	43.888	-30.2	4.6	3.0
Crédito Externo	39.312	24.037	-38.9	2.9	1.7
Excedentes Financieros y Dividendos	9.963	26.903	170.0	0.7	1.9
Reintegros y Recursos No Apropriados	600	775	29.1	0.0	0.1
Recursos del Balance	772	648	-16.0	0.1	0.0
Rendimientos Financieros	569	646	13.5	0.0	0.0
Recuperación de cartera	231	254	9.9	0.0	0.0
Disposición de Activos	7.100	-	-100.0	0.5	-
Otros Recursos de Capital*	25.349	12.070	-52.4	1.9	0.8
<b>Total</b>	<b>146.778</b>	<b>109.221</b>	<b>-25.6</b>	<b>10.8</b>	<b>7.5</b>

Fuente: elaboración ANIF con base en MHCP.

**Tabla 8. Estimación de los recursos de fondos especiales y rentas parafiscales del PGN 2023 - Miles de millones de pesos**

Concepto	Proyecto	Porcentaje del PIB (%)
<b>Fondos especiales</b>	<b>13.209</b>	<b>0.91</b>
Fondo de Recursos Soat y Fonsat (Antes Fosyga)	2.948	0.20
Fondo de Salud de la Policía	1.510	0.10
Fondo Financiación del Sector Justicia	1.278	0.09
Fondo de Salud de las Fuerzas Militares	1.193	0.08
Fondo de Solidaridad Pensional	1.085	0.07
Fondo Pensiones Telecom y Teleasociadas	995	0.07
Fondos Internos del Ministerio de Defensa	471	0.03
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	375	0.03
Fondo de Convivencia Ciudadana	321	0.02
Fondos Internos de la Policía	200	0.01
Fondo de Emergencia Económica - FOME	-	-
Resto de Fondos	2.834	0.20
<b>Rentas parafiscales</b>	<b>2.700</b>	<b>0.20</b>
<b>Total</b>	<b>15.909</b>	<b>1.11</b>

Fuente: elaboración ANIF con base en MHCP.

## Conclusiones

El Presupuesto para la vigencia de 2023 tiene características que vale la pena resaltar. La primera se relaciona con el presupuesto de inversión, cuyo monto de más de 62 billones de pesos representa un decrecimiento de casi 10% frente a lo que se tiene en 2022. Este cambio se explica, según el Ministro Restrepo, por la menor necesidad de recursos asociados al manejo de la pandemia. Ahora, este puede ser uno de los puntos a modificar por la nueva administración con el fin de implementar los programas y políticas acordes con su programa de gobierno. Otro punto a resaltar es la destinación de cerca de 19 billones de pesos a la deuda con el FEPC, como parte de una estrategia más amplia para eliminar esa presión sobre las finanzas públicas. En efecto, uno de los compromisos delineados por el Ministerio de Hacienda en el MFMP en este frente fue la inclusión explícita dentro del Presupuesto de los recursos que van a saldar la deuda con el Fondo.

Por el lado de los ingresos se registran algunas alertas que deberá tener en cuenta el nuevo gobierno. El actual comportamiento de los precios internacionales del petróleo representa una “bonanza” en los ingresos del estado por conceptos de utilidades de Ecopetrol. Si bien la cotización por barril ha promediado hasta final de julio US\$104, las expectativas de recesión en Estados Unidos y Europa siguen latentes, lo que podría comprometer la demanda de *commodities* en el mediano plazo. Eso implicaría una reducción en el precio del petróleo que afectaría el margen de dividendos que se contempla en el PGN. Cabe recordar que se estima un ambicioso crecimiento del 170% en el siguiente año.

De esa forma, estamos a la expectativa de las modificaciones que sufra el presupuesto durante su tránsito en el Congreso de la República, considerando además que las prioridades de gasto pueden cambiar bajo la nueva administración. En particular, esperamos cambios importantes en el monto de inver-



sión y en la fuente de recursos, dada la presentación de una nueva reforma tributaria que daría recursos adicionales al gobierno de turno, de ser aprobada.

Además, el nuevo gobierno aún debe tomar decisiones sobre el mecanismo de corrección de los precios internos de los combustibles, contemplado en

el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Si bien allí se consignan algunas propuestas de corrección progresiva, el actual gobierno es quién decidirá si las adopta o no. Eso toma especial importancia, pues el precio interno es la base gravable sobre la que aplica el impuesto de combustibles y del cual se espera que su recaudo crezca el 38% en 2023.

### Equipo de Investigaciones de ANIF

**Presidente de ANIF**  
Mauricio Santa María S.

**Vicepresidente de ANIF**  
Anwar Rodríguez C.

**Investigador Jefe de ANIF**  
Daniela Escobar L.

#### Investigadores

Camila Ciurlo A.  
Daniel Escobar A.  
José Antonio Hernández R.  
Laura Llano C.  
Norberto Rojas D.  
Erika Schutt P.

Daniel Franco L.  
Fabián Suárez N.  
Samuel Malkún M.  
Lina Ramírez V.