

Análisis Técnico sobre el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2023¹

Dirección Técnica
Comité Autónomo de la Regla Fiscal
1 de septiembre de 2022

Contenido

Introducción.....	2
1. Análisis de los supuestos macroeconómicos del PGN 2023.....	2
2. Análisis de las proyecciones fiscales del Gobierno Nacional Central en el Proyecto de Ley del PGN 2023.....	4
2.1. Escenario fiscal 2023	5
2.2. Efectos fiscales del FEPC y su contabilización fiscal	7
3. Análisis del desbalance fiscal en el contexto macroeconómico.....	9
4. Consistencia de las metas de la regla fiscal con el Proyecto de Ley del PGN 2023	10
5. Comentarios generales sobre el Proyecto de Ley del PGN 2023.....	11
Anexos: Análisis complementarios sobre el PGN 2023	13
Anexo 1. Inflexibilidades de gasto	13

¹ Insumo para el análisis y pronunciamiento del Comité Autónomo de la Regla Fiscal.

Introducción

El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) tiene dentro de sus funciones² la obligación de pronunciarse sobre la consistencia entre las metas de la Regla Fiscal y el Presupuesto General de la Nación (PGN), tal como lo establece el literal e) del artículo 61 de la ley 2155 del 2021, que modificó la Ley 1473 del 2011.

El presente documento efectúa un análisis sobre el Presupuesto General de la Nación 2023, radicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el pasado 29 de julio. Este análisis cubre: (1) los supuestos y proyecciones del Gobierno Nacional en materia macroeconómica; (2) las proyecciones fiscales usadas en la elaboración del Proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación 2023; (3) Un análisis sobre los desbalances fiscales en el contexto macroeconómico el análisis de otros temas relacionados con el MFMP de relevancia para la sostenibilidad fiscal; (4) La consistencia de las Metas de la Regla Fiscal con el Proyecto de Ley del PGN 2023 y (5) unos comentarios generales sobre el proyecto de Ley del PGN 2023.

1. Análisis de los supuestos macroeconómicos del PGN 2023

Los supuestos macroeconómicos sobre los que se construye el PGN 2023 se basan en los mismos que se consideraron en el MFMP de 2022. Estos supuestos son el crecimiento real del PIB, la variación del deflactor del PIB, la inflación, la tasa de cambio, las importaciones, la producción de petróleo, el precio del petróleo BRENT y el diferencial de este con la canasta de crudo colombiano. En su análisis para estas variables para 2023, el CARF concluyó que los supuestos con los cuales se radicó el Proyecto de Ley de PGN son consistentes con los utilizados para el MFMP 2022. A continuación, se señalan los supuestos que fueron considerados:

Tabla 1. Supuestos Macroeconómicos PGN 2023.

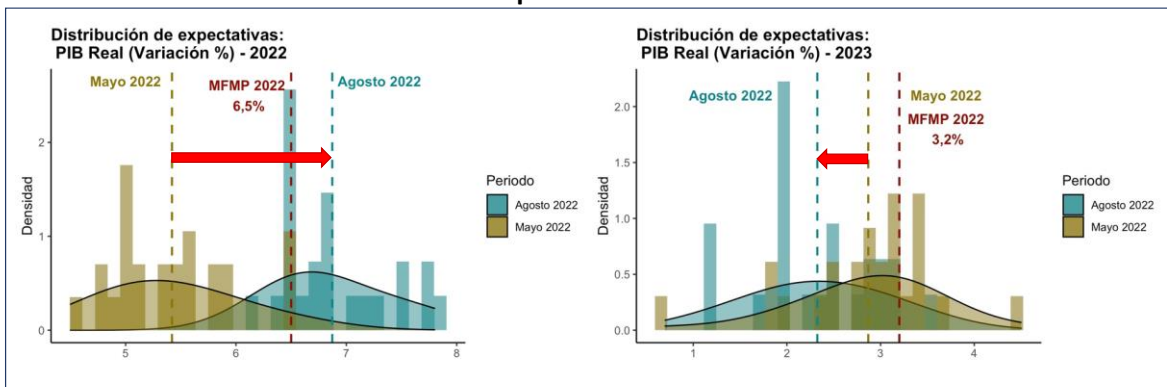
Supuestos	2022	2023
Inflación	8,5	5,6
Depreciación promedio (%)	1,7	-1,1
Tasa de cambio promedio	3.924	4.006
PIB real (variación %)	6,5	3,2
PIB nominal (MM \$)	1.361.477	1.450.500
PIB nominal (variación %)	15,7	6,5
Importaciones (MM US\$)	67.197,8	65.181,9
Crecimiento importaciones totales (%)	18,5	-3,0

Fuente: PGN 2023.

² Según lo dispuesto en el Artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el Artículo 61 de la Ley 2155 de 2021.

El Gráfico 1 muestra que los analistas de mercado han actualizado sus expectativas hacia un mayor crecimiento en 2022 (6,87% en promedio) y uno menor en 2023 (2,32% en promedio) en comparación a lo que esperaban en mayo (momento en el cual se realizaba el MFMP 2022). Esto significa que el supuesto de crecimiento para 2023 está muy por encima de lo que esperado por el mercado.

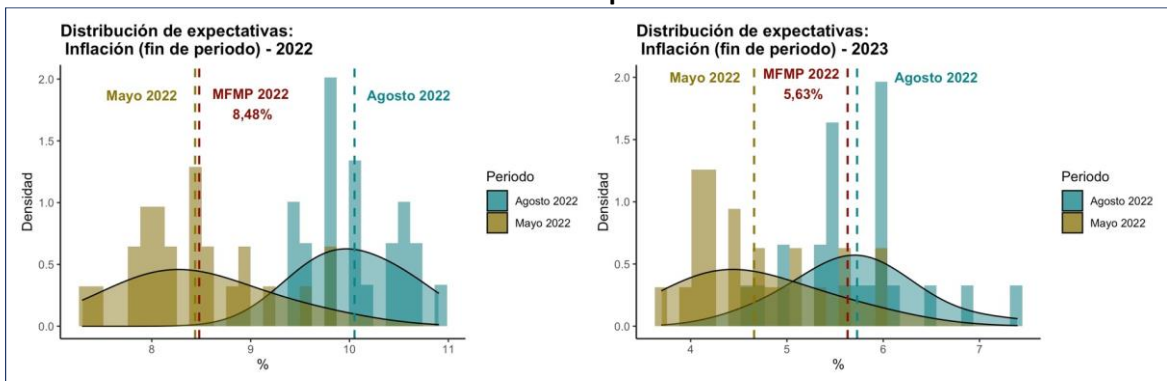
Gráfico 1. Distribución de las expectativas sobre el crecimiento del PIB real.



Fuente: cálculos de la DT – CARF a partir de la información de encuestas de mayo de 2022 y agosto de 2022 de Citibank y supuestos macroeconómicos del PGN 2023 del MHCP.

Con referencia a la inflación, los supuestos de PGN 2023 indican un valor esperado para esta variable de 5,6%. Este resultado parece probable debido a los resultados observados de inflación. Como lo señala el Gráfico 2, las expectativas del mercado con relación a la inflación de 2023 han aumentado, ubicándose, en promedio, en 5,73%, muy cerca del supuesto de PGN 2023. Sin embargo, existen riesgos al alza en esta variable debido a su alta persistencia, lo cual también afectaría el deflactor del PIB.

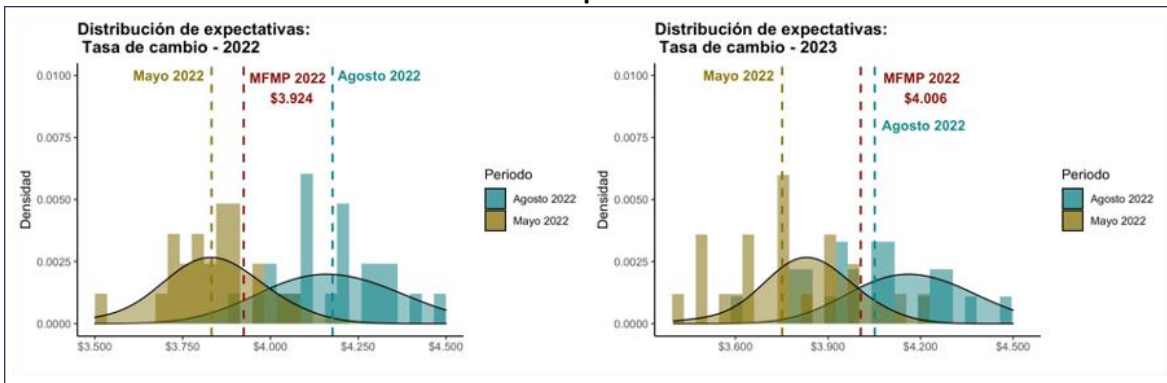
Gráfico 2. Distribución de las expectativas sobre la inflación.



Fuente: cálculos de la DT – CARF a partir de la información de encuestas de mayo de 2022 y agosto de 2022 de Citibank y supuestos macroeconómicos del PGN 2023 del MHCP.

Las expectativas del mercado con relación a la tasa de cambio de 2023 han aumentado considerablemente (\$4.051 en promedio). En referencia al supuesto de tasa de cambio, el PGN 2023 supone un valor promedio de \$4.006 en 2023, lo cual sugiere que está en línea con lo esperado por el mercado, aunque ligeramente por debajo. Sin embargo, dada la fuerte incertidumbre en esta variable, persisten los riesgos de una mayor depreciación.

Gráfico 3. Distribución de las expectativas sobre tasa de cambio.



Fuente: cálculos de la DT – CARF a partir de la información de encuestas de mayo de 2022 y agosto de 2022 de Citibank y supuestos macroeconómicos del PGN 2023 del MHCP.

Los supuestos contenidos en el proyecto de PGN son consistentes con el MFMP 2022. Sin embargo, dado el comportamiento actual de los fundamentales macroeconómicos, existen riesgos en algunas variables. El supuesto de MFMP 2022 de crecimiento del PIB real para 2023 resulta alto a la luz de las expectativas del mercado y los resultados observados hasta el momento. Por otra parte, existen riesgos al alza en la inflación y el deflactor del PIB dada la alta persistencia en estas variables. Con referencia a la tasa de cambio, el supuesto se encuentra alineado con las expectativas del mercado. No obstante, dada la incertidumbre en el panorama económico nacional e internacional, existen riesgos de una mayor depreciación.

2. Análisis de las proyecciones fiscales del Gobierno Nacional Central en el Proyecto de Ley del PGN 2023

El proyecto de PGN 2023 incluye la totalidad de los ingresos que el gobierno proyecta recibir, incluidos los rubros de financiamiento, y establece los gastos que se espera cubrir discriminados entre funcionamiento, inversión y servicio de la deuda. El presupuesto general se elabora para el gobierno central y sus establecimientos públicos, por lo cual su cobertura es más amplia que la del nivel central al cual se aplica la regla fiscal.

Con el fin de establecer la coherencia entre las proyecciones fiscales del proyecto de ley de PGN 2023, se inicia revisando si este instrumento incluye dentro de sus proyecciones los mismos niveles de ingresos y gastos proyectados en el MFMP 2022, presentado el 14 de junio del presente año, y si se esperan las mismas fuentes de financiamiento del déficit fiscal y niveles de deuda.

2.1. Escenario fiscal 2023

En primer lugar, en la tabla 2 se comparan las cifras del balance fiscal del GNC del MFMP y del proyecto de ley de PGN 2023. De esta comparación se concluye que se presenta un aumento de COP 854 mil millones de pesos tanto en los ingresos esperados para 2023 como en los gastos proyectados. Esta diferencia obedece a la necesidad de incorporar recursos de fondos especiales y de excedentes financieros que requieren apropiarse para gastos específicos³.

Tabla 2. Balance fiscal del GNC

Miles de millones de pesos

Concepto	2023 MFMP	2023 P. PGN	Diferencia 2023
Ingreso Total	277.290	278.144	854
<i>De los cuales rentas petroleras</i>	<i>37.226</i>	<i>37.226</i>	<i>0</i>
Tributarios	244.407	244.407	0
<i>DIAN</i>	<i>243.901</i>	<i>243.901</i>	<i>0</i>
<i>De los cuales petróleo</i>	<i>13.193</i>	<i>13.193</i>	<i>0</i>
<i>No DIAN</i>	<i>505</i>	<i>505</i>	<i>0</i>
No Tributarios	1.940	1.940	0
Fondos Especiales	2.786	3.220	435
Recursos de Capital	28.158	28.578	419
Rendimientos Financieros	900	900	0
Excedentes Financieros	26.484	26.903	419
<i>De los cuales, Banrep</i>	<i>583</i>	<i>583</i>	<i>0</i>
Reintegros y otros recursos	775	775	0
Gasto Total	329.112	329.966	854
Intereses	53.693	53.693	0
Funcionamiento	243.608	241.816	-1.792
Servicios personales	N.D.	33.639	N.D.
Adquisición de bienes y servicios	N.D.	8.799	N.D.
Transferencias y otros	N.D.	199.378	N.D.
SGP	N.D.	52.802	N.D.
Pensiones	N.D.	48.321	N.D.
Resto de transferencias	N.D.	97.171	N.D.
<i>De los cuales FEPC</i>	<i>19.060</i>	<i>19.060</i>	<i>0</i>
Inversión	31.811	34.457	2.646
Balance Primario	1.871	1.871	0
Balance Total	-51.822	-51.822	0

% del PIB

Concepto	2023 MFMP	2023 P. PGN	Diferencia 2023
Ingreso Total	19,1	19,2	0,1
<i>De los cuales rentas petroleras</i>	<i>2,6</i>	<i>2,6</i>	<i>0,0</i>
Tributarios	16,8	16,8	0,0
<i>DIAN</i>	<i>16,8</i>	<i>16,8</i>	<i>0,0</i>
<i>De los cuales petróleo</i>	<i>0,9</i>	<i>0,9</i>	<i>0,0</i>
<i>No DIAN</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
No Tributarios	0,1	0,1	0,0
Fondos Especiales	0,2	0,2	0,0
Recursos de Capital	1,9	2,0	0,0
Rendimientos Financieros	0,1	0,1	0,0
Excedentes Financieros	1,8	1,9	0,0
<i>De los cuales, Banrep</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Reintegros y otros recursos	0,1	0,1	0,0
Gasto Total	22,7	22,7	0,1
Intereses	3,7	3,7	0,0
Funcionamiento	16,8	16,7	-0,1
Servicios personales	N.D.	2,3	N.D.
Adquisición de bienes y servicios	N.D.	0,6	N.D.
Transferencias y otros	N.D.	13,7	N.D.
SGP	N.D.	3,6	N.D.
Pensiones	N.D.	3,3	N.D.
Resto de transferencias	N.D.	6,7	N.D.
<i>De los cuales FEPC</i>	<i>1,3</i>	<i>1,3</i>	<i>0,0</i>
Inversión	2,2	2,4	0,2
Balance Primario	0,1	0,1	0,0
Balance Total	-3,6	-3,6	0,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MFMP 2022 y Proyecto de Ley PGN 2023.

³ El aumento en Fondos Especiales corresponde al Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON) y en excedentes financieros a los recaudados de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), principalmente.

Como se observa en la tabla 2, la incorporación de COP 854 mil millones en los gastos del GNC permite que el balance fiscal del gobierno central se mantenga en un déficit de COP 51.822 mil millones. Adicionalmente, se registra una reclasificación de gastos de funcionamiento a inversión frente a lo proyectado en el MFMP de 2022.

La validación de la coherencia del escenario fiscal de 2023, entre el MFMP y el Proyecto de PGN, se realiza también mediante la revisión de los convertidores de ingresos y gastos del presupuesto, para verificar que dentro del proyecto del PGN 2023 se incluyen niveles de ingresos y gastos del GNC coherentes con el MFMP de 2022. En la tabla 3 se muestra cómo se llega de las cifras fiscales a las presupuestales. Por el lado de los ingresos del GNC se deben sumar todos aquellos recursos que no se incluyen en las cifras fiscales porque: 1) corresponden a partidas de financiamiento, como son los desembolsos de crédito y los recursos del balance, o las pérdidas de apropiación; y 2) pertenecen a establecimientos públicos o entidades o fondos que hacen parte del resto del nivel central y su ejecución no se contabiliza como parte del GNC.

Tabla 3. Conversión de cifras fiscales a presupuestales⁴

Convertidor presupuesto de ingresos Balance fiscal GNC a PGN		Convertidor presupuesto de gastos Balance fiscal GNC a PGN	
Concepto	2023	Concepto	2023
Ingresos Totales GNC	278.145	Gasto Total GNC	329.966
(+) Crédito interno y externo	67.925	(-) Indexaciones de TES B	-7.857
(+) Recursos del Balance	648	(-) Prima o descuento	-3.294
(+) Otros recursos de capital	12.070	(+) Perdidas de apropiación	4.500
(+) Otros fondos especiales	9.988	(+) Amortizaciones	29.330
(+) Contribuciones parafiscales	2.677	(-) Reclasificaciones de deuda	-4.543
(=) Gastos totales PGN	371.454	(+) Sin situación de fondos	23.353
(+) Estapublicos	19.979	(=) Gastos totales PGN	371.454
(=) PGN	391.433	(+) Estapublicos	19.979
		(=) PGN	391.433

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MFMP 2022 y Proyecto de Ley PGN 2023.

⁴ Notas sobre los rubros agregados o descontados en el convertidor:

- Recursos del balance: estimación de disponibilidad de caja (final menos inicial).
- Otros recursos de capital: financiamiento restante requerido (incluye pérdidas de apropiación).
- Fondos especiales: Contribuciones a órganos públicos de vigilancia, control o regulación, superintendencias sin personería jurídica y comisiones de regulación (FONSOAT y FONSAT, Fondos de salud de Policía y FF.MM., Fondo Sec. Justicia, Fondo Solidaridad Pensional, Fondo Pensiones Telecom, entre otros).
- Parafiscales: Fondo de prestaciones del magisterio y Fondo Espectáculos Públicos.

Respecto a los gastos, la conversión de cifras fiscales a presupuestales implica: 1) descontar rubros de gasto que son causados y por tanto no implican una partida presupuestal, como son las indexaciones de TES B o la prima o descuento en colocación de deuda; 2) sumar las amortizaciones que son un rubro de financiamiento del déficit, así como las partidas sin situación de fondos y las pérdidas de apropiación; 3) descontar rubros que se reclasifican, como algunas partidas de deuda; 4) agregar los gastos de los establecimientos públicos que estas entidades financian con sus recursos propios.

A través del ejercicio de convertidores es posible validar que los COP 278.145 mil millones de ingresos totales del GNC se encuentran incluidos dentro de total de COP 391.433 mil millones de ingresos del PGN 2023. En cuanto al gasto, se verifica que los COP 329.966 mil millones de gastos del GNC son coherentes con un presupuesto de gastos del PGN de COP 391.433. Para los ingresos del GNC se revisó que los diferentes rubros específicos de ingresos, como los tributarios, no tributarios y recursos de capital, coinciden con los detalles de ingresos del PGN 2023 incluidos en el proyecto de ley.

En el caso de los recursos de crédito interno y externo y las amortizaciones, se valida también que estos corresponden con los proyectados en el fuentes y usos de la vigencia 2023, incluidos en el MFMP 2022. De esta manera se evidencia coherencia entre el MFMP 2022 y el proyecto de ley de PGN 2023.

2.2. Efectos fiscales del FEPC y su contabilización fiscal

Para 2022, la DT-CARF actualizó las proyecciones del FEPC respecto a las que se presentaron en el documento “Análisis técnico sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022”. Para 2022 el déficit estimado del FEPC sería de alrededor de COP 38 billones bajo un escenario de ajustes de COP 400 para gasolina y COP 250 para ACPM mensuales desde septiembre, ajustes que son consistentes con los presentados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este escenario no ha cambiado respecto a lo presentado en el informe de la DT-CARF en julio principalmente porque hasta el momento no se ha cumplido con el plan de ajustes planteado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para 2023, el déficit estimado del FEPC sería de COP 24 billones continuando con el escenario de ajustes mensual planteado anteriormente y de COP 38,6 billones en ausencia de ajustes.

Gráfico 4. Precio de paridad e ingreso al productor
Panel A. Gasolina Motor Corriente
(Pesos por galón) **Panel B. ACPM**
(Pesos por galón)



Fuente: Ecopetrol y MHCP. Cálculos DT-CARF.

Dada la magnitud del déficit, el CARF le ha propuesto al CONFIS de manera formal que el déficit del FEPC se contabilice en la vigencia en la que se causó basado en las siguientes consideraciones: (i) el monto del costo de la política es considerable e implica un riesgo fiscal dado que el costo lo asume el GNC, (ii) se generan incentivos para que la toma de decisiones de política sea menos discrecional, y (iii) porque el FEPC no cuenta con personería jurídica y por ende no toma decisiones autónomas sobre sus activos y pasivos.

De realizarse el cambio metodológico y con las estimaciones del DT-CARF, el déficit total del GNC en 2021 sería de 7,7% del PIB y el déficit primario de 4,4% del PIB. Para 2022, el déficit total del GNC sería de 7,3% del PIB y déficit primario sería de COP 3,4% del PIB. En 2023, con un déficit del FEPC de COP 24 billones el déficit total del GNC sería de 3,9% del PIB y el primario de 0,2% del PIB.

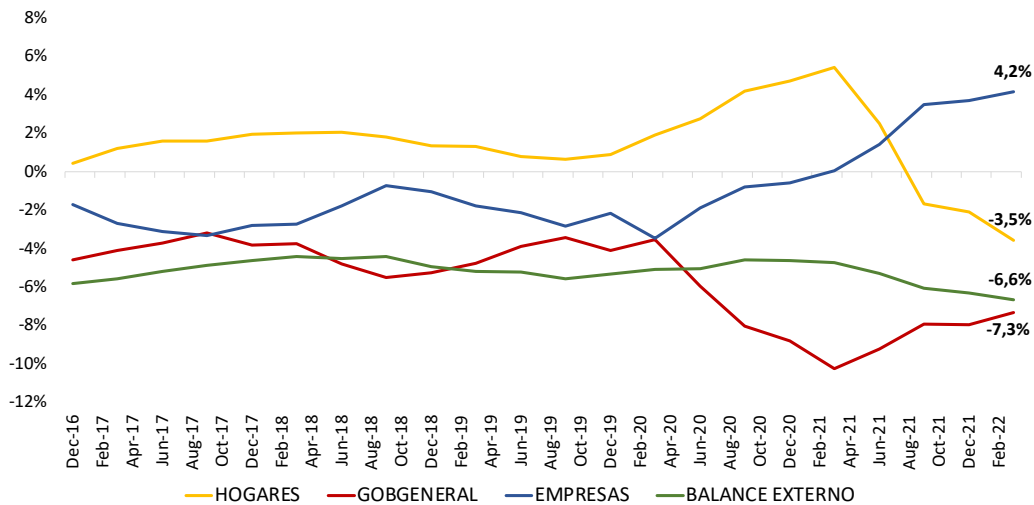
Por último, el CARF ha planteado que es necesario tener un debate público sobre el FEPC para definir mejor las soluciones estructurales que se pueden plantear.

3. Análisis del desbalance fiscal en el contexto macroeconómico

En el análisis hecho por el CARF sobre el MFMP 2022 se resalta la necesidad de corregir el desbalance macroeconómico entre el ahorro y la inversión. El gráfico 4 muestra cómo la pandemia exacerbó el déficit del Gobierno general y aunque ha sido ligeramente corregido a partir de la mitad del 2021, este sigue mostrando niveles preocupantes. En el último trimestre (año corrido) el Gobierno general presenta un desbalance de -7,3% que ha jalonado el balance externo del último trimestre al -6,6%. Por su parte, los hogares también presentan un desahorro pronunciado a partir del último trimestre de 2022 que ha contrarrestado el ahorro logrado por las firmas.

Estos desbalances reflejan el alto endeudamiento de nuestra economía que se ven reflejados en los altos intereses que pagan, no solo el sector público, sino también el sector privado, y que se llevan cada vez un porcentaje más alto de los ingresos. Es importante generar equilibrios macroeconómicos más sostenibles a través de la disminución del impulso fiscal y monetario para lograr un mayor ahorro en la economía.

Gráfico 5. Balances ahorro inversión por sector institucional – datos observados
(% del PIB)



Fuente: DANE Cuentas Nacionales Trimestrales por Sector Institucional (CNTSI)

4. Consistencia de las metas de la regla fiscal con el Proyecto de Ley del PGN 2023

En cuanto al cálculo y cumplimiento de la regla fiscal, dado que los supuestos macroeconómicos y las sendas de ingresos y gastos del Proyecto de Ley del PGN 2023 son consistentes con las del MFMP 2022, se tendría un cumplimiento de la regla fiscal para el periodo 2022–2033. La DT–CARF estima un ciclo económico de -0,1% del PIB y 0% del PIB y un ciclo petrolero de 0,6% del PIB y 1,5% del PIB para 2022 y 2023, respectivamente.⁵

Tomando los cálculos del ciclo económico y petrolero, la DT-CARF realizó el cálculo del BPNE para validar el cumplimiento de la regla fiscal. Cabe recordar que el BPNE es el resultado de restar al Balance Primario el ciclo económico, el ciclo petrolero, los rendimientos financieros y las transacciones de única vez (TUV). Para 2022 el BPNE ascendería a -2,1% del PIB, inferior al permitido por la regla (-4,7% del PIB), a partir de 2023 se evidencia que el BPNE se mantendría alrededor de las metas de la regla fiscal⁶.

Tabla 4. Balance Primario Neto Estructural
(% del PIB)

Concepto	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Balance Total	-5,6	-3,6	-2,0	-2,3	-3,3	-3,2	-3,2	-3,0	-3,0	-2,7	-2,8	-2,7
Intereses	3,9	3,7	3,2	3,2	3,2	3,1	3,1	3,1	3,2	3,2	3,2	3,2
Balance Primario	-1,6	0,1	1,2	0,9	-0,1	0,0	0,0	0,2	0,2	0,5	0,4	0,5
Rendimientos Financieros	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
TUV	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ciclo Petrolero	0,6	1,5	1,2	0,2	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	0,1	0,1	0,2
Ciclo Económico	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BPNE	-2,1	-1,4	-0,2	0,5	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1

Fuente: MFMP 2022 (MHCP) y cálculos DT-CARF.

⁵ Las metodologías de estimación y los resultados para el periodo 2022 – 2033 se encuentran en el Análisis Técnico sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2022 de la DT-CARF

https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-198642%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

⁶ Adicionalmente la DT-CARF realizó un ejercicio en el cual se estima el BPNE si se realizara el cambio en la metodología de contabilización del FEPC propuesto desde el 2021. De este ejercicio se concluye que con el cambio en la metodología el BPNE en 2022 pasaría de ser -2,1% del PIB a -3,9% del PIB, lo anterior presentaría un BPNE que se mantendría por debajo del límite permitido por la regla fiscal.

5. Comentarios generales sobre el Proyecto de Ley del PGN 2023

En el presente análisis sobre los supuestos y proyecciones del proyecto de ley de PGN 2023 se valida que las cifras para el GNC incluidas en el proyecto son coherentes con lo presentado en el MFMP de 2022. Frente a las cifras del MFMP, el CARF se pronunció señalando que, si bien los supuestos macroeconómicos y los escenarios fiscales eran coherentes con las expectativas del momento de elaboración de dicho documento, se preveían ciertos riesgos que podrían cambiar la situación fiscal. El CARF mencionó en el pronunciamiento No. 3 que:

- Los intereses de la deuda lucían bajos y su nivel dependería de las condiciones de acceso al financiamiento. Por ello la senda decreciente de MFMP lucía optimista y expuesta a riesgos ante choques en las condiciones de financiamiento y del nivel de deuda.
- Se preveía una posible presión en gastos de funcionamiento (sin FEPC) debido al crecimiento de rubros inflexibles y a la indexación de algunas partidas al crecimiento de los ingresos corrientes de la nación (SGP y rentas garantizadas para ICBF y SENA). Igualmente, se identificó que por una aceleración de la inflación y por ende del incremento esperado en el salario mínimo aumentarían rubros como los gastos en pensiones y salarios.
- Respecto al FEPC, el CARF señaló que el déficit del MFMP para 2022 no incorporaba la totalidad del gasto previsto en subsidios a los combustibles a través del FEPC. Con la información disponible a la fecha de elaboración del MFMP, el CARF estimaba que el déficit causado en 2022 ascendería a COP 34,4 Bill. Frente a 2023, no se contaba con una estimación del déficit en ese momento. Al respecto, en julio, se solicitó al CONFIS hacer un ajuste metodológico para registrar el déficit del FEPC en el GNC bajo metodología de causación.
- Se indicó que podría existir presión adicional por gastos no considerados en el MFMP que, a partir de 2023, deberían encontrar nuevas fuentes de financiación o espacio fiscal a partir de la reducción en las asignaciones de otros rubros.
- Finalmente, el CARF insistió en que el desbalance macroeconómico persistente resulta cada vez más difícil de sostener ante un contexto económico, nacional y global, de liquidez más escasa y costosa.

Las tendencias recientes en algunos supuestos macroeconómicos pueden generar desvíos en los escenarios fiscales, adicionales a los identificados y señalados por el CARF sobre el MFMP. Las presiones adicionales que puede enfrentar el escenario planteado en el proyecto de PGN 2023 son:

- Un posible menor crecimiento del PIB real para 2023, pues el supuesto del MFMP 2022 resulta alto a la luz de las expectativas del mercado y los resultados observados hasta el momento. Esta desviación puede tener efectos negativos sobre el recaudo tributario de 2023. No obstante, se espera que este efecto sea moderado en la medida que el crecimiento de 2022 viene siendo más dinámico y puede generar un recaudo en 2022 que sirva de base para 2023.

- Una persistencia en magnitud y duración del choque inflacionario que generaría presiones adicionales a los gastos de funcionamiento que crecen con la inflación o el salario mínimo.
- Frente a la tasa de cambio, el supuesto está alineado con las expectativas de mercado aunque dada la incertidumbre en el panorama económico nacional e internacional, existen riesgos de una mayor depreciación que podría afectar gastos en intereses externos y el nivel de la deuda externa.
- El déficit del FEPC se continúa acentuando dados los niveles de precios internacionales de los combustibles, la tasa de cambio y la demanda interna, y debido a que no se han realizado los ajustes de precios internos considerados en el MFMP 2022. Al respecto, el CARF realizó una estimación del déficit del fondo para 2023 encontrando que puede estar en un rango de COP 24 billones si se realizan ajustes de precios desde septiembre o de COP 34 billones si los precios se mantienen estables. De esta manera, el déficit del FEPC sigue siendo el mayor riesgo al que está expuesto el escenario fiscal del GNC en 2023.

Anexos: Análisis complementarios sobre el PGN 2023

Anexo 1. Inflexibilidades de gasto

La DT-CARF ha identificado un aumento importante de los gastos lo cual genera presiones fiscales en el largo plazo. Gran parte de este aumento del gasto se explica por las inflexibilidades de este. Por esta razón la DT-CARF ha empezado a realizar un ejercicio de análisis de las inflexibilidades, el presente anexo presenta una segunda versión de lo encontrado por el momento.

De acuerdo con Echeverry, Bonilla y Moya (2016) se entiende como inflexible todo componente del gasto cuya inclusión en el presupuesto no depende de decisiones de los poderes ejecutivo y legislativo durante una vigencia fiscal. Un gasto es considerado exclusivamente inflexible si, durante una vigencia fiscal, el Gobierno nacional y el Congreso de la República carecen, en la práctica, de facultades para programar su valor nominal o su margen de maniobra para modificar estos valores.

Las inflexibilidades del gasto tienen varios problemas: i) Impiden ajustar la magnitud y composición del presupuesto a las variaciones propias de la actividad económica y de los programas de gobierno. Esto ocasiona presiones permanentes de déficit y endeudamiento, y consecuentemente, pone en riesgo la estabilidad macroeconómica y la asignación eficiente del gasto. ii) Se comprometen la capacidad de los gobernantes para ejecutar los planes de gobierno con los que son elegidos. iii) El margen de maniobra para efectuar modificaciones en los gastos asociados a las inflexibilidades es limitado. Dada la naturaleza de los gastos asociados a las inflexibilidades, algunas de ellas requieren reformas estructurales para su ajuste, los cuales deben surtir su proceso en el Congreso de la República.

Tomando en cuenta lo anterior para propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas es necesario analizar las diferentes inflexibilidades del gasto en el contexto colombiano. El CARF ha identificado 6 tipos de inflexibilidades: i) constitucionales, ii) las asociadas a programas sociales, iii) legales, iv) gastos de personal, v) autorizadas por el ejecutivo y vi) las derivadas de fallos judiciales. Tomando como base el borrador del CONPES Lineamientos de política en gestión presupuestal para mejorar la eficiencia del gasto público, estas inflexibilidades ascienden al 90,9% del PGN.

De acuerdo con las estimaciones preliminares, la principal inflexibilidad es el SGP (17,4% del PGN), seguida por los pagos de pensiones (16,2% del PGN) y los fondos especiales y contribuciones parafiscales (14,3% del PGN). A continuación, se detallarán las inflexibilidades que la DT-CARF ha analizado de acuerdo con la información disponible hasta el momento.

Las inflexibilidades presupuestales pueden categorizarse según su grado de rigidez. Temas como el Sistema General de Participaciones – SGP – tienen un desarrollo normativo a nivel constitucional lo

que impide implementar cambios en el corto plazo. Respecto de los programas sociales, si bien todos tienen como origen distintos principios constitucionales, el grueso de su reglamentación está a nivel de leyes de la república. Existen otras inflexibilidades que están regladas por decretos o resoluciones las cuales pueden ser catalogadas con el menor grado de rigidez, pues sus cambios pueden hacerse en el corto plazo.

Tabla 5. Estimación de inflexibilidades del gasto PGN 2010-2021
(COP Billones de 2022)

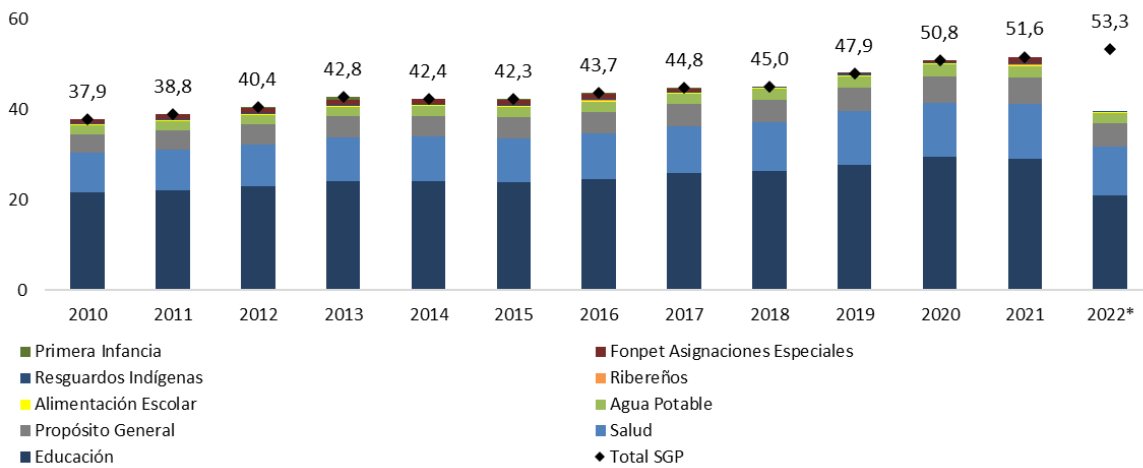
Concepto	2010	2015	2020	2021	% del PGN 2021	% acumulado Inflexible 2021
Constitucionales	38,8	42,0	73,0	75,1	25,3%	25,3%
<i>SGP</i>	38,8	42,0	50,2	51,8	17,4%	17,4%
<i>SGSS - Salud</i>	0,0	0,0	22,8	23,3	7,9%	25,3%
Programas Sociales	43,4	47,6	61,8	60,3	20,3%	45,6%
<i>Pensiones</i>	36,4	38,2	51,1	48,1	16,2%	41,5%
<i>Universidades</i>	3,3	3,6	4,4	4,3	1,5%	43,0%
<i>Subsidios electricos y gas</i>	0,7	2,1	1,9	2,9	1,0%	44,0%
<i>Familias y jóvenes en acción</i>	3,1	3,8	2,5	2,6	0,9%	44,8%
<i>Subsidios de vivienda</i>	0,0	0,0	1,8	2,4	0,8%	45,6%
Legales	38,5	61,4	96,1	78,7	26,5%	72,2%
<i>Fondos especiales y contribuciones parafiscales</i>	16,6	29,4	62,6	42,4	14,3%	59,9%
<i>Establecimientos públicos</i>	20,7	16,9	17,0	19,9	6,7%	66,6%
<i>Rentas de destinación específica</i>	1,2	15,1	16,6	16,4	5,5%	72,2%
Gasto de personal	24,7	31,7	35,6	36,6	12,3%	84,5%
Autorizadas por el ejecutivo	0,0	22,2	14,4	17,5	5,9%	90,4%
<i>Vigencias futuras</i>	0,0	22,2	14,4	17,5	5,9%	90,4%
Fallos Judiciales	0,0	1,4	1,7	1,4	0,5%	90,9%
<i>Víctimas</i>	0,0	1,4	1,7	1,4	0,5%	90,9%
Total Inflexibilidades	145,5	206,3	282,7	269,5	90,9%	90,9%
Total PGN sin deuda	180,9	220,5	292,9	296,6		
Porcentaje inflexible PGN	80,4%	93,6%	96,5%	90,9%		

Fuente: Borrador de CONPES Lineamientos de política en gestión presupuestal para mejorar la eficiencia del gasto público y cálculos DT-CARF.

El Sistema General de Participaciones (SGP), responde a las transferencias que se realizan desde el GNC a las entidades territoriales para su ejecución. Cómo se observa en la Gráfica 6 este además de representar una inflexibilidad por su carácter constitucional también presenta una tendencia al alza la cual genera presiones en el gasto. El crecimiento del SGP se explica por su reglamentación, en la cual, se especifica que debe aumentar anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los 4 años anteriores. Lo anterior, ha representado en promedio aumentos anuales del SGP del orden del 7,7% nominal y del 3,2% real.

En las proyecciones del gasto primario contempladas en el MFMP se observa un aumento significativo del gasto, parte de este se explica por el crecimiento que se espera que tenga el SGP, dado el aumento significativo que se ha observado en los ingresos corrientes de la nación en las últimas vigencias.

Gráfica 6. SGP 2010-2022*
(COP Billones de 2022)



Fuente: DNP, elaboración propia DT-CARF

* Distribuido a junio de 2022, valor total SGP incluye proyección DT-CARF

Las rentas de destinación específica presentan otra inflexibilidad del gasto y restringen especialmente la asignación del PGN de inversión. En el periodo comprendido entre 2010 y 2021, las rentas de destinación específica explicaron, en promedio, el 27,8 % del PGN de inversión⁷. Entre este tipo de rentas sobresalen las del ICBF y el SENA, de acuerdo con la Ley 1607 de 2012 del impuesto a la renta de personas jurídicas 2,2 puntos se deben destinar al ICBF y 1,4 puntos al SENA. Lo anterior representó una destinación de COP 3,2 billones para el ICBF y de COP 2 billones para el SENA en el 2022, 7,4% del PGN de inversión.

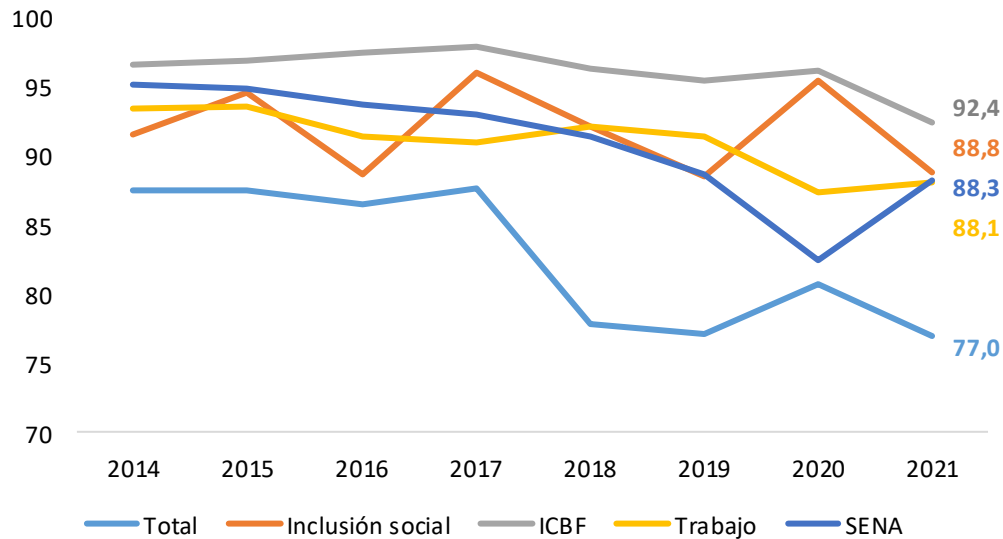
Dada la magnitud de los recursos que se destinan por medio de este mecanismo a dichas entidades es importante analizar tanto los niveles de ejecución como los impactos de los programas realizadas por las mismas. Dadas las competencias legales del CARF, a continuación, se analiza la primera dimensión mencionada, el nivel de ejecución de estos recursos, para así identificar posibles

⁷ Fiscalmente estas se reclasifican dentro de funcionamiento.

asignaciones presupuestales que estén por encima de la capacidad de ejecución de las entidades y que podrían ser direccionadas a otras necesidades de la nación.

El nivel de ejecución para 2021 del PGN de inversión del ICBF es elevado, 92,4%, se encuentra por encima del promedio de su sector (88,8%) y del total del PGN de inversión (77,0%). No obstante, al observar la tendencia de la ejecución de la entidad se encuentra que esta ha disminuido en el tiempo. Por su lado, para el mismo periodo el PGN de inversión del SENA presenta buen nivel de ejecución, 88,3%, por encima del promedio de su sector (88,1) y del total del PGN de inversión (77,0%). Al igual que el ICBF si se observa la tendencia de la ejecución del SENA presenta una disminución en el periodo evaluado. Lo anterior puede ser una señal de unas asignaciones presupuestales que han venido creciendo por encima de las capacidades de ambas entidades por causa de las rentas de destinación específica, tema sobre el cual se debe profundizar.

Gráfica 7. Ejecuciones* del PGN de inversión 2014 - 2021

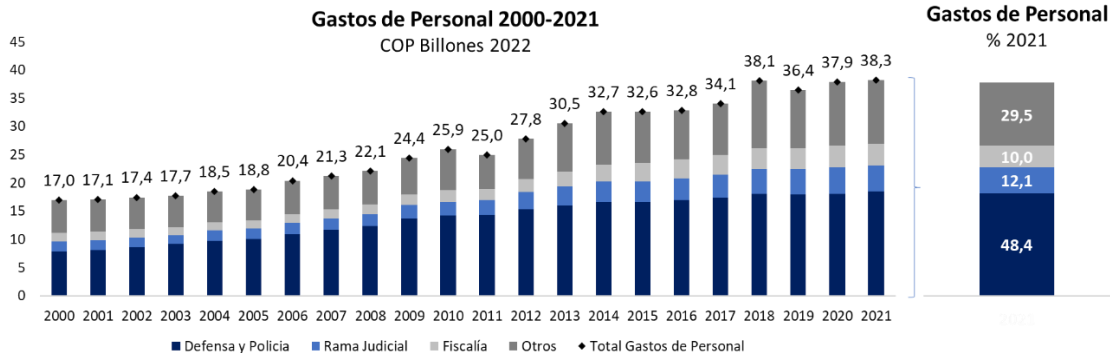


Fuente: SPI, elaboración propia DT-CARF
*Ejecución = obligaciones / apropiaciones

El gasto de personal representa una inflexibilidad del gasto puesto que se refiere a la nómina del Estado y a su vez, dada su indexación al SMMLV, presenta una tendencia al alza. De acuerdo con las estimaciones de la DT-CARF un aumento del 1% sobre el salario real representa un aumento del gasto de personal del orden de COP 400 mil millones. Desagregando por sectores, se evidencia que la gran mayoría del gasto de personal del Estado se divide en tres sectores del PGN, defensa y

policía, rama judicial y fiscalía. Dadas las presiones del gasto que genera el gasto de personal, se debe entrar a evaluar cuales son los factores que inciden en este.

Gráfica 8. Gastos de personal 2000-2021



Fuente: SIIF Nación, elaboración propia DT-CARF

Respecto de las Vigencias futuras es importante definir las como un instrumento de planificación presupuestal y financiero que garantiza la incorporación de recursos en años siguientes necesarios para la ejecución de proyectos y gastos que por su naturaleza son plurianuales y deben ejecutarse en más de una vigencia fiscal, pues se consideran estratégicos para el cumplimiento de funciones misionales.

Existen tres formas de usar este instrumento de planificación; (i) La vigencia futura ordinaria⁸, esta tiene una apropiación autorizada en la vigencia fiscal en curso de al menos el 15% del total, no superan el periodo de gobierno⁹ y pueden ser delegadas a la Dirección General de Presupuesto Público Nacional. (ii) Las vigencias Futuras excepcionales cuyo destino son obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa, seguridad y garantía a las concesiones, estas a diferencia de las ordinarias no requieren de una apropiación presupuestal en la vigencia en curso. (iii) Vigencias futuras de Asociaciones Público-Privadas (APP)¹⁰, estas vigencias futuras garantizan recursos para proyectos de APP que vinculan capital privado y se materializan a través de contratos entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado.

Por su parte, también existe la figura de los avales fiscales que, si bien no garantizan materialmente recursos como los anteriores casos, hacen parte del proceso previo a la declaratoria de importancia estratégica por parte del CONPES para los proyectos de inversión que superan el periodo de

⁸ Ley 819 del 2003.

⁹ Se exceptúan los proyectos de inversión que sean declarados con importancia estratégica por el CONPES

¹⁰ Ley 1508 de 2012.

gobierno. En ese sentido, si se consideran dentro de las cuentas fiscales mientras finaliza los tramites de estudio y aprobación.

Según el último informe de vigencias futuras presentado a 30 junio del 2022 por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público existen vigencias futuras autorizadas por un monto de COP 157,3 billones de pesos, lo que representa un aumento en 1,9 billones respecto de lo presentado en el MFMP 2022.

Tabla 6. Vigencias Futuras por periodos de gobierno

Tipos	Vigencias Futuras							Total
	2023-2026	2027-2030	2031-2034	2035-2038	2039-2042	2043-2046	2047-2050	
APP	17.403	18.561	18.519	10.308	2.954	139	0	67.884
Excepcional	21.751	15.954	8.976	6.560	4.127	3.656	2.190	63.214
Ordinaria	19.793	6.420	67	0	0	0	0	26.279
Total general	58.947	40.935	27.562	16.869	7.080	3.795	2.190	157.377

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DGPPN

De igual forma sumando las vigencias futuras aprobadas después de la publicación del MFMP 2022 y el comienzo de la nueva administración, dentro de los que se encuentran la línea 2 del metro de Bogotá y otros proyectos de infraestructura, la cifra de vigencias futuras asciende a 177 billones. Si bien la vigencia futura es un instrumento útil para la planeación de proyectos estratégicos y su uso se configura en inflexibilidad presupuestal, por lo cual su uso debe ser controlado y de amplio conocimiento. Razón por la cual el CARF se encuentra realizando el seguimiento de estas.

Sumado a las inflexibilidades del gasto, se debe tener en cuenta que de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 2155 del 2021 el Gobierno Nacional presentará un plan de austeridad del gasto que obliga a realizar un ahorro promedio anual de 1.9 billones entre 2022 – 2032, exceptuando aquellos gastos relacionados con *“transferencias específicas de rango constitucional y aquellas específicas del Sistema General de Participaciones - SGP, así como las destinadas al pago de: i) Sistema de Seguridad Social; ii) los aportes a las Instituciones de Educación Superior Públicas y iii) cumplimiento de fallos judiciales.”*¹¹. Lo cual resta el espacio de gasto disponible para ejecutar las diferentes políticas públicas

De lo anterior, se pueden deducir de forma general la pérdida de efectividad del presupuesto como herramienta fiscal para la distribución de la riqueza. Por ello, el CARF viene trabajando en un documento detallando cada una de estas, para así poder evaluar posibles modificaciones a estas que permitan una mejora en la distribución del gasto. El presente anexo es la segunda versión de dicho documento.

¹¹ Ley 2155 del 2021. Gaceta Oficial del Congreso.