

Análisis Técnico sobre el Presupuesto General de la Nación aprobado para 2023¹

Dirección Técnica
 Comité Autónomo de la Regla Fiscal
 15 de diciembre de 2022

Nota aclaratoria: Este documento fue preparado por el CARF para validar la consistencia de las cifras fiscales y la Regla Fiscal, entre el presupuesto para 2023, aprobado y sancionado por el Presidente de la República, el monto de gasto fijado en septiembre 15 de 2022, el MGMP y el MFMP.

Contenido

Introducción.....	2
1. Análisis del techo presupuestal aprobado.....	3
1.1. Análisis de los supuestos macroeconómicos del PGN entre la radicación y la aprobación del techo presupuestal	3
1.2. Escenario fiscal del GNC con el aumento del techo del PGN 2023.....	6
1.3. Consistencia de las metas de la regla fiscal con el PGN 2023 aprobado	7
1.4. Efectos fiscales del FEPC y su contabilización fiscal.....	8
2. Análisis del presupuesto aprobado para 2023	10
2.1. Análisis de coherencia del PGN 2023 aprobado con las cifras fiscales.....	10
2.2. Análisis de riesgos frente al PGN aprobado para 2023.....	11
a) Análisis de los supuestos macroeconómicos.....	11
b) Análisis del FEPC	11
c) Análisis del financiamiento	12
3. Comentarios generales sobre el PGN 2023 aprobado.....	13

¹ Insumo para el análisis del Comité Autónomo de la Regla Fiscal. Este documento recoge los análisis realizados sobre la información fiscal del Presupuesto General de la Nación para 2023 aprobado el 29 de noviembre de 2022, por lo que no considera los efectos de la reforma tributaria noviembre ni del Plan Financiero actualizado.

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.

Anualmente, según lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto³, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), somete a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley de PGN, dentro de los diez (10) primeros días de las sesiones ordinarias (20 – 29 de julio). Si el proyecto se ajusta a los preceptos de la Ley Orgánica del Presupuesto, antes del 15 de septiembre las comisiones económicas del Senado de la República y Cámara de Representantes deciden sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos.

Antes del 25 de septiembre, las comisiones económicas deciden en primer debate sobre la aprobación del proyecto. Posteriormente, a partir del 1º de octubre de cada año se inicia la discusión del proyecto de ley en plenarias de Cámara y Senado y, antes de la media noche del 20 de octubre, las cámaras del Congreso de la República deciden en segundo debate sobre la aprobación de la Ley de PGN.

Teniendo en cuenta el proceso de aprobación del PGN, el presente documento efectúa un análisis sobre el PGN 2023, aprobado por el Congreso de la República el 19 de octubre de 2022. Cabe anotar que este análisis se realiza con la información disponible a dicha fecha de corte, sin incluir lo relacionado con la reforma tributaria que fue aprobada el 17 de noviembre, ni la información del Plan Financiero actualizado publicado el 22 de diciembre de 2022. El análisis de la información de estos últimos dos instrumentos será presentado en otros dos documentos que se publicarán próximamente.

El presente documento y análisis contiene las siguientes secciones: (1) el análisis del techo presupuestal aprobado en septiembre, (2) el análisis de la coherencia del PGN aprobado para 2023 con las cifras fiscales y de sus principales riesgos, y (3) las conclusiones del documento.

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

³ Compilado en el Decreto 111 de 1996.

1. Análisis del techo presupuestal aprobado

El techo del PGN fue aprobado el 13 de septiembre de 2022 por el Congreso de la República. Frente al monto propuesto en el Proyecto de Ley radicado en julio, de COP 391,4 billones, en la discusión legislativa, el monto del PGN se ajustó al alza en COP 14,2 billones, generando un nuevo techo de COP 405,6 billones. A continuación, se revisan los supuestos macroeconómicos a la fecha de aprobación del techo (con corte a septiembre) para revisar su consistencia con los supuestos utilizados en las proyecciones de presupuesto (los de MFMP de junio).

En la tabla 1 se señalan los supuestos que fueron considerados en la revisión del techo de gasto:

Tabla 1. Supuestos Macroeconómicos del PGN 2023.

Variable	2022		2023	
	MFMP y PGN radicado	Esc. PGN aprobado	MFMP y PGN radicado	Esc. PGN aprobado
PIB real (Variación, %)	6,5	7,7	3,2	1,8
Deflactor PIB (Variación, %)	8,6	10,1	3,2	3,2
PIB nominal (Variación, %)	15,7	18,5	6,5	5
Precio del petróleo (Brent, USD)	100	100	94,2	94,2
Producción de Petróleo (Brent, KBPD)	755	749	810	755
TRM promedio (pesos por dólar)	3.924	4.077	4.006	4.200
Importaciones en USD (Variación, %)	18,5	24,2	-3	-6,7
Inflación fin de periodo (Variación, %)	8,5	9,9	5,6	5,3

Fuente: MHCP y PGN 2023.

1.1. Análisis de los supuestos macroeconómicos del PGN entre la radicación y la aprobación del techo presupuestal

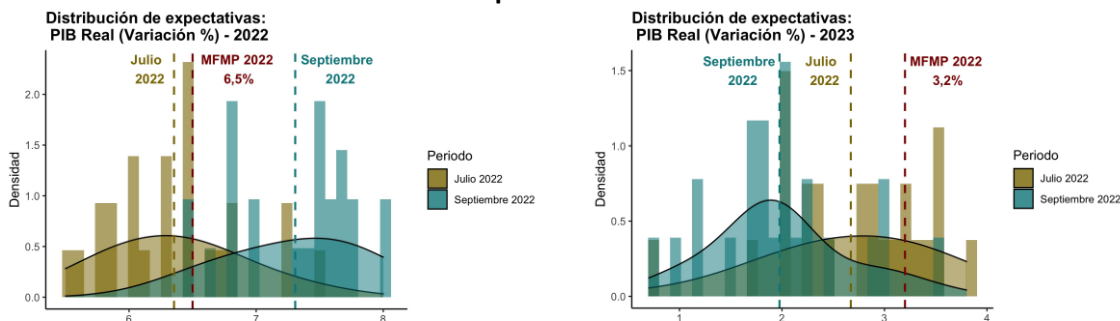
El análisis de supuestos que se realiza en esta sección tiene en cuenta que el MHCP hace un cierre del escenario macro-fiscal unas semanas antes de enfrentarse a la discusión del techo de gasto en el congreso. Es por esto que el escenario de supuestos se cierra desde finales de agosto y no es plenamente comparable con los supuestos que el mercado tiene en septiembre. Este rezago es normal en la programación de los instrumentos fiscales y se repite para; el MFMP, el MGMP, la revisión del plan financiero y la presentación de las diferentes iniciativas legales que tienen impacto fiscal.

Los supuestos macroeconómicos presentaron cambios con relación a los que se tuvieron en cuenta para la radicación del proyecto de Ley de PGN 2023 en julio, que se basaban en el MFMP 2022. Los supuestos macroeconómicos sobre los cuales se construye el PGN hacen referencia al crecimiento del PIB real, 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.

Al realizar un contraste de los supuestos con corte a 15 de septiembre, fecha de aprobación del techo del presupuesto, se observan los siguientes resultados. El supuesto de crecimiento del PIB real contenido en la Ley de PGN aprobada para 2022 (7,7%) evidencia una revisión al alza con respecto a MFMP 2022 y al proyecto de Ley de PGN radicado en julio (6,5%). Sin embargo, este supuesto está ligeramente por encima de lo que espera el mercado que sea el crecimiento en 2022 (en promedio, 7,31%). Por otra parte, en 2023 el supuesto de crecimiento del PIB real de la Ley aprobada es conservador (1,8%), muy por debajo del supuesto de MFMP 2022 y del Proyecto de Ley de PGN (3,2%), y ligeramente por debajo de las expectativas del mercado en septiembre (en promedio, 1,98%). El Gráfico 1 muestra las expectativas de los analistas de mercado con relación al crecimiento del PIB real para 2022 y 2023:

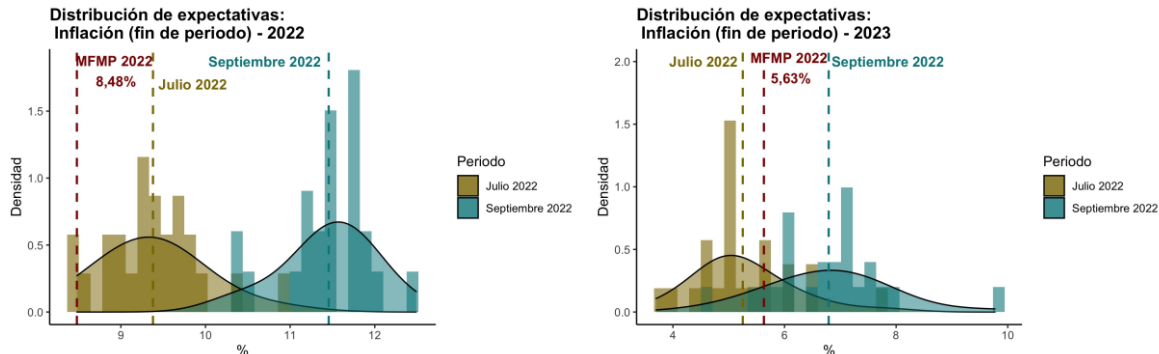
Gráfico 1. Distribución de las expectativas sobre el crecimiento del PIB real.



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

Con relación a la inflación, la Ley de PGN 2023 asume para 2022 un valor de fin de periodo de 9,9%, superior a la cifra consignada en MFMP 2022 y en el proyecto Ley PGN (8,5%), aunque muy por debajo de las expectativas promedio del mercado (11,46%) y de las últimas cifras de inflación reveladas por el DANE en octubre (12,3%). Por otra parte, para el año 2023 se supone una tasa de inflación fin de periodo de 5,3%, menor al supuesto de MFMP 2022 y proyecto de Ley de PGN (5,6%), así como de las expectativas promedio del mercado (6,79%). En el Gráfico 2 se observa cómo ha sido la dinámica de las expectativas de los analistas de mercado con relación a la inflación fin de periodo 2022 y 2023.

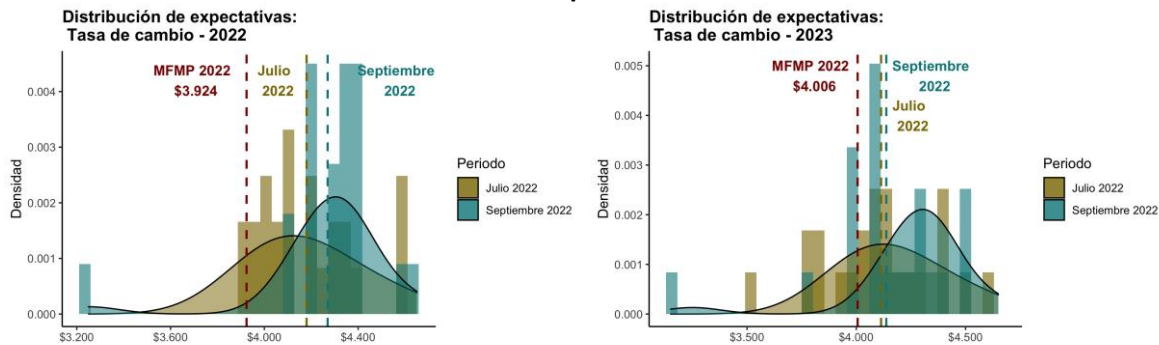
Gráfico 2. Distribución de las expectativas sobre la inflación.



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

Los supuestos de tasa de cambio para 2022 y 2023 no se encuentran alineados con lo esperado por el mercado en septiembre de 2022. Para el año 2022, la Ley de PGN 2023 asume una TRM de \$4.077, cifra superior al supuesto de MFMP 2022 y proyecto de Ley de PGN (\$3.924), pero debajo de la expectativa promedio del mercado (\$4.270). En 2023 la Ley asume una TRM de \$4.200, supuesto superior al consignado en MFMP 2022 y proyecto Ley de PGN (\$4.006), similar a la expectativa promedio del mercado (\$4.131). Estos resultados se ven reflejados en el Gráfico 3, donde se muestra el comportamiento de las expectativas de los analistas de mercado con relación al comportamiento de la tasa de cambio en 2022 y 2023.

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



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

Con relación a las demás variables, como se observa en la Tabla 1, se tienen correcciones importantes en comparación con el escenario de MFMP 2022 y el proyecto de Ley de PGN 2023. En el deflactor del PIB, se esperan variaciones de 10,1% y 3,2% para 2022 y 2023, respectivamente,

siendo el supuesto de 2022 superior al correspondiente a MFMP 2022 y proyecto de Ley de PGN 2023 (8,6%) y para 2023 permaneciendo igual. Estos resultados se encuentran en línea con los supuestos de crecimiento del PIB nominal, en donde para 2022 se revisa al alza la cifra de crecimiento (18,5% en comparación con el 15,7% de MFMP 2022 y proyecto de Ley de PGN 2023), y para 2023 se supone un valor inferior (5%) comparado con el supuesto de MFMP 2022 y proyecto de Ley de PGN 2023 (6,5%).

En el precio del petróleo, no se observan variaciones en los supuestos de la Ley aprobada en comparación con el proyecto de Ley de PGN 2023, con lo cual se asume que el precio por barril se ubicará en USD 100 y USD 94,2 en 2022 y 2023, respectivamente. Por otra parte, la producción de petróleo presenta ligeras revisiones a la baja, asumiendo para 2022 y 2023 valores de 749 y 755 KBPD, respectivamente, resultados menores en comparación con las cifras de MFMP 2022 y proyecto de Ley de PGN 2023 (755 KBPD para 2022 y 810 KBPD en 2023).

1.2. Escenario fiscal del GNC con el aumento del techo 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 nivel central y sus establecimientos públicos, por lo cual su cobertura es más amplia que la del gobierno 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.

En primer lugar, en la tabla 2 se comparan las cifras del balance fiscal del GNC del MFMP, del proyecto de ley y del monto aprobado en el techo del PGN 2023. De esta comparación se concluye que se presenta un aumento de COP 12,6 billones en los ingresos esperados en el PGN 2023 frente a lo presentado en el MFMP 2022. En cuanto a los gastos, se observa que estos aumentan en aproximadamente en COP 20 billones.

Tabla 2. Balance fiscal del GNC

Miles de millones de pesos

% del PIB

Concepto	Miles de millones de pesos					% del PIB				
	MFMP	PGN Radicado	PGN aprobado	PGN radicado vs. aprobado	PGN aprobado vs. MFMP	MFMP	PGN Radicado	PGN aprobado	PGN radicado vs. aprobado	PGN aprobado vs. MFMP
Ingreso Total	277.290	278.144	289.855	11.711	12.565	19,1	19,2	19,8	0,6	0,6
<i>De los cuales rentas petroleras</i>	<i>37.226</i>	<i>37.226</i>	<i>40.608</i>	<i>3.382</i>	<i>3.382</i>	<i>2,6</i>	<i>2,6</i>	<i>2,8</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>
Tributarios	244.407	244.407	252.276	7.870	7.870	16,8	16,8	17,2	0,4	0,4
No Tributarios	1.940	1.940	1.939	0	0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Fondos Especiales	2.786	3.220	3.220	0	435	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Recursos de Capital	28.158	28.578	32.419	3.841	4.260	1,9	2,0	2,2	0,2	0,2
Rendimientos Financieros	900	900	900	0	0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Excedentes Financieros	26.484	26.903	30.744	3.841	4.260	1,8	1,9	2,1	0,2	0,2
Reintegros y otros recursos	775	775	775	0	0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Gasto Total	329.112	329.966	349.103	19.137	19.991	22,7	22,7	23,8	1,1	1,1
Intereses	53.693	53.693	62.875	9.182	9.182	3,7	3,7	4,3	0,6	0,6
Funcionamiento	243.608	241.816	245.157	3.341	1.549	16,8	16,7	16,7	0,1	0,1
Funcionamiento sin FEPC	224.548	222.756	225.557	2.801	1.010	15,5	15,4	15,4	0,0	0,0
FEPC	19.060	19.060	19.600	540	540	1,3	1,3	1,3	0,0	0,0
Inversión	31.811	34.457	41.071	6.614	9.260	2,2	2,4	2,8	0,4	0,4
Balance Total	-51.822	-51.822	-59.248	-7.427	-7.427	-3,6	-3,6	-4,0	-0,5	-0,5
Balance Primario	1.871	1.871	3.627	1.755	1.755	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1

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

En los ingresos, los aumentos provienen tanto del recaudo tributario como de los recursos de capital. En el primer rubro, el mayor valor es coherente con la proyección de mayor crecimiento de la economía, mayor tasa de cambio y con el pago de dividendos extraordinarios de Ecopetrol. En los gastos, los aumentos de intereses son explicados principalmente por rubros de causación como las indexaciones de deuda denominada en UVR y el descuento en colocación de deuda. Adicionalmente, el gobierno aumentó el rubro de funcionamiento dada la presión por mayor inflación sobre los gastos generales y de nómina. Igualmente se elevó la inversión a un nivel por encima del esperado en MFMP.

Como se observa en la tabla 2 y como resultado de los aumentos en ingresos y en gastos, el déficit del GNC aumentaría en COP 7,4 billones lo que implica un aumento de 0,5% en términos del PIB. El balance primario del GNC sería mayor por COP 1,8 billones y sería de 0,1% del PIB mayor al esperado en el MFMP2022.

1.3. Consistencia de las metas de la regla fiscal con el PGN 2023 aprobado

En cuanto al cálculo y cumplimiento de la regla fiscal, dados los supuestos macroeconómicos y las sendas de ingresos y gastos del PGN aprobado para 2023, se tendría un cumplimiento de la regla

fiscal para dicho año. La DT-CARF estima un ciclo económico de -0,0% del PIB y un ciclo petrolero de 1,6% del PIB para 2023 (tabla 3).⁴

Tomando los cálculos del ciclo económico y petrolero, la DT-CARF realizó el cálculo del Balance Primario Neto Estructural (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 2023 el BPNE presentaría un déficit de 1,4% del PIB, lo cual presentaría un cumplimiento frente a la meta estipulada en la Ley.

Con lo anterior, es posible concluir que el presupuesto general aprobado para 2023, en el cual se dio un aumento del déficit fiscal total, es consistente con el cumplimiento de la regla fiscal. Lo anterior se explica porque, mientras el ciclo petrolero aumenta en 0,1%, el balance primario aumenta también en 0,1% del PIB, compensando el primer aumento.

Tabla 3. Balance Primario Neto Estructural
(% del PIB)

Concepto	2023		
	MFMP	PGN Radicado	PGN Aprobado
Balance Total	-3,6	-3,6	-4,0
<i>Intereses</i>	3,7	3,7	4,3
Balance Primario	0,1	0,1	0,2
<i>Rendimientos Financieros</i>	0,1	0,1	0,1
<i>TUV</i>	0,0	0,0	0,0
<i>Ciclo Petrolero</i>	1,5	1,5	1,6
<i>Ciclo Económico</i>	0,0	0,0	0,0
BPNE	-1,4	-1,4	-1,4

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

1.4. Efectos fiscales del FEPC y su contabilización fiscal

⁴ Las metodologías de estimación y los resultados para el periodo 2022 – 2023 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

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.

La proyección es igual a la presentada 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 y, si se hicieran los ajustes desde septiembre, apenas se compensarían los aumentos del déficit por una mayor depreciación del peso y una mayor demanda de combustibles. 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.

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.

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.

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.

2. Análisis del presupuesto aprobado para 2023

2.1. Análisis de coherencia del PGN 2023 aprobado con las cifras fiscales

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 la conversión de las cifras presupuestales a las fiscales, 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 4 se muestra cómo se llega de las cifras fiscales a las presupuestales.

Tabla 4. Conversión de cifras fiscales a presupuestales

Concepto	PL PGN	PGN aprobado
Gasto Total GNC	329.966	349.103
(-) Indexaciones de TES B	-7.857	-9.380
(-) Prima o descuento	-3.294	-10.953
(+) Perdidas de apropiación	4.500	5.432
(+) Amortizaciones	29.330	29.475
(-) Reclasificaciones de deuda	-4.543	-4.543
(+) Sin situación de fondos	23.353	26.788
(=) Gastos totales PGN	371.454	385.922
(+) Estapublicos	19.979	19.707
(=) PGN	391.433	405.629

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

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.

Revisando este ejercicio de conversión se valida que la cifra del techo presupuestal aprobado en el PGN, de COP 405,6 billones es coherente con un gasto fiscal del GNC de COP 349,1 billones. Al respecto se observa que el gasto fiscal del GNC aumenta en COP 19,1 billones, de los cuales COP 9,2 billones se explican por el aumento de los rubros de indexaciones de TES y del efecto del descuento en colocación de deuda en el mercado, aspectos que reflejan el efecto de la aceleración de la inflación sobre la situación fiscal.

2.2. Análisis de riesgos frente al PGN aprobado para 2023

Adicional a validar la coherencia de las cifras del presupuesto aprobado con las cifras fiscales y el cumplimiento de la regla, resulta importante señalar los principales riesgos que pueden afectar cifras fiscales de las metas establecidas.

a) Análisis de los supuestos macroeconómicos

A la luz de los resultados actuales, el CARF llama la atención con respecto a los supuestos de algunas variables, en un contexto de incertidumbre global y de política monetaria contractiva tanto en el ámbito local como en el internacional. Es probable que se sigan observando tasas de inflación elevadas. En este sentido, el supuesto de inflación para 2022 (9,9%) y 2023 (5,3%) sería bajo, dados los resultados observados en los últimos meses en esta variable.

La mayor percepción de riesgo global y local posiblemente redundará en una tasa de cambio más elevada que lo anticipado en los supuestos.

Los resultados de crecimiento del PIB real para 2022 luce bajo frente a lo esperado por los analistas, actualmente, contrario al supuesto de crecimiento real para 2023, que podría estar alto. Los resultados combinados de precios y cantidades, tanto para 2022 como para 2023 se compensarían, produciendo un crecimiento nominal cercano al consignado en los supuestos macroeconómicos con los que se realizó el presupuesto.

b) Análisis del FEPC

En el PGN 2023 se incluyeron COP 19 billones para el pago de lo que se esperaba que se causara en FEPC desde el segundo trimestre de 2022. De acuerdo con las estimaciones de la DT-CARF, lo

presupuestado podría estar por debajo de la causación total en 2022. En la Ley de PGN de 2023 se incluyeron disposiciones para habilitar la posibilidad de cubrir el pago de las deudas del FEPC.

Según el texto aprobado, el gobierno podrá pagar la deuda del FEPC por medio de transferencias con cargo a apropiaciones no comprometidas de servicio de deuda. El gobierno también podrá compensar las deudas del FEPC con cargo a los dividendos decretados por Ecopetrol a favor de la Nación sin que se requiera movimiento de efectivo, en particular podrá utilizar los excedentes de dividendos sin requerir operación presupuestal, previa aprobación del CONPES⁵. De otro lado, se incluye en la Ley aprobada la posibilidad de estructurar operaciones de cobertura del FEPC en conjunto con las operaciones del Fondo de Estabilización del Ingreso Fiscal creado por la Ley 2010 de 2019, con el fin de mitigar riesgos fiscales asociados a la variación de los precios del petróleo, los combustibles líquidos y la tasa de cambio del peso colombiano por el dólar estadounidense⁶.

c) Análisis del financiamiento

Desde el punto de vista del financiamiento, se observa que el fuentes y usos del 2023 se modifica aumentando las necesidades de financiación de COP 96,5 billones en el MFMP a COP 99 billones según lo aprobado en el PGN 2023. Por el lado de las fuentes, aumentan los ajustes de causación, que incluyen los rubros de indexaciones y descuento en colocación de deuda. Como se explicó en la sección del convertidor, estos rubros obedecen a un registro de causación que se incluye en el déficit como gasto en intereses y por coherencia metodológica constituyen una fuente de financiación del déficit (tabla 5).

En los usos, el aumento está explicado principalmente por el aumento del déficit de COP 51,8 billones a COP 59,3 billones, el cual se explica en parte por el aumento asociado a intereses causados (indexaciones y descuento en colocación de TES). El aumento del déficit es parcialmente compensado con una menor disponibilidad de caja.

Tabla 5. Fuentes y usos 2023

⁵ Artículos 76 de la Ley aprobada para el PGN 2023.

⁶ Artículos 69 de la Ley aprobada para el PGN 2023.

FUENTES	US\$ MFMP	US\$ Act	MFMP 96.487	Act 99.012	USOS	US\$ MFMP	US\$ Act	MFMP 96.487	Act 99.012
Desembolsos			67.966	62.789	Déficit a Financiar			51.822	59.248
Externos (US\$ 6.000 mill.) (US\$ 4.500 mill.)			24.037	18.860	De los cuales:				
Internos			43.929	43.929	Intereses Internos			40.397	48.481
					Intereses Externos (US\$ 3.166 mill.)			13.296	14.394
Operaciones de Tesorería			3.321	3.321	Amortizaciones			29.488	30.430
Ajustes por Causación y Otros Recursos			9.480	18.754	Externas (US\$ 2.553 mill.)			10.723	11.665
					Internas			18.765	18.765
					Pago Obligaciones (Sentencias, Salud, Otros)			250	250
Disponibilidad Inicial			15.719	14.149	Disponibilidad Final			14.927	9.084

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MFMP 2022 y texto aprobado de la Ley PGN 2023.

3. Comentarios generales sobre el PGN 2023 aprobado

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 texto aprobado por el Congreso de la República 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, existía la posibilidad de algunos eventos que podrían cambiar la situación fiscal. En el pronunciamiento No. 4, el CARF resaltó los siguientes eventos:

- El mejor desempeño de la economía en 2022 ha favorecido la expectativa de recaudo tributario para 2023, lo cual ha permitido que el gobierno eleve la proyección de gastos del GNC, en línea con el techo aprobado para el PGN.
- El nivel del déficit fiscal se mantiene en niveles elevados lo que mantiene las necesidades de financiación elevadas en un contexto financiero y externo complejo y con incertidumbre.
- Adicionalmente, se identifica que un aumento del gasto público, dada la inflexibilidad del mismo, puede generar presiones permanentes en el tiempo.
- Frente al FEPC, el CARF señaló que las estimaciones del déficit se mantiene por encima de lo proyectado en el MFMP, por lo cual reiteró las recomendaciones de mantener los ajustes de los precios internos, al tiempo que se incorpore el gasto adicional dentro de las cuentas fiscales y se establezca un plan para garantizar la sostenibilidad en el mediano plazo.

De otro lado, después de la aprobación del techo presupuestal se observan tendencias en algunos supuestos macroeconómicos que pueden generar desvíos en los escenarios fiscales, adicionales a

los ya identificados y señalados por el CARF en el escenario del MFMP. Las presiones adicionales que puede enfrentar el PGN aprobado para 2023 son:

- Posible menor crecimiento del PIB real para 2023 que puede tener efectos negativos sobre el recaudo tributario de 2023. Sin embargo, 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.
- Persistencia en el escenario inflacionario, que generaría presiones sobre gastos de funcionamiento.
- La tasa de cambio considerada es menor a la esperada por el mercado y aumentaría el gasto en intereses externos y el nivel de la deuda externa. Parte de esta mayor depreciación esperada proviene de un mayor desbalance en la cuenta corriente, que se ha profundizado en los últimos trimestres.
- Una mayor tasa de cambio también puede favorecer el recaudo externo por ingresos petroleros y de IVA externo y aranceles, no obstante, este efecto positivo se puede ver compensado vía un menor crecimiento de las importaciones.
- En términos de la deuda pública, la tasa de cambio eleva el valor de la deuda pública denominada en moneda 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. Teniendo en cuenta que desde octubre se han presentado aumentos en el ingreso al productor, el CARF estima que el déficit del FEPC sería de alrededor de COP 36 billones en 2022. Esta cifra difiere a la presentada en el análisis del Techo del PGN 2023 dado que la DT-CARF cuenta con datos más recientes de cantidades demandadas de combustibles, el precio internacional y los ajustes mensuales realizados por el Gobierno del ingreso al productor.

En conjunto, las desviaciones mencionadas anteriormente pueden generar una presión vía gasto, que puede comprometer las proyecciones fiscales si estas superan los montos considerados luego del aumento del techo de gasto del GNC. Igualmente, se vería afectada la senda de deuda del GNC, en particular por la mayor tasa de cambio.

Teniendo en cuenta que el PGN 2023 aprobado no incorpora aún los efectos de la reforma tributaria aprobada con posterioridad, resulta importante señalar que:

- El gasto adicional que se espere realizar con cargo a la reforma debe considerar lo dispuesto en la ley de la regla fiscal frente a los ciclos económicos y petrolero y sus efectos sobre el balance primario neto estructural (BPNE). Es decir, una vez definido el monto de la adición presupuestal, el Ministerio de Hacienda deberá actualizar las estimaciones de los ciclos y

de las transacciones de única vez para determinar si el BPNE cumple con la meta puntual de la regla para 2023.

- Dichas estimaciones deberán considerar los cambios en los supuestos según la última información disponible para evitar desviaciones en los gastos no considerados.
- Como lo ha señalado el CARF, es importante que la adición considere el plan que solucione los déficits generados del FEPC, incluyendo los ajustes del ingreso al productor.
- El CARF revisará las proyecciones económicas y fiscales del gobierno, una vez estas sean actualizadas, como parte de la revisión del Plan Financiero 2023, la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, y la adición presupuestal que se ha anunciado.