



¿En qué se gastarán los recursos de la Reforma Tributaria?

Informe #38

*marzo
de 2023*

Observatorio Fiscal PUJ



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

[VIGILADA MISEDUCACIÓN]

Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

Índice

— Introducción	3
— Gastos	4
— Ecopetrol y Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles	6
— Conclusión	8

— Introducción

El segundo semestre del año pasado el Congreso de la República aprobó casi que simultáneamente la [Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social](#) y el Presupuesto General de la Nación para [2023](#) por \$405,6 billones de pesos. Como lo advertimos en nuestro [informe final sobre la reforma tributaria](#), eso implica que el Gobierno nacional tendría que presentar una adición presupuestal para incluir los recursos adicionales de esta reforma al presupuesto de este año.

En nuestra [Guía Ciudadana al Presupuesto General de la Nación](#) mencionamos que, luego de sancionada la respectiva Ley Anual de Presupuesto, cualquier modificación que altere las asignaciones aprobadas allí por el Congreso de la República requiere el trámite de otra Ley.

Por esta razón, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público [radicó el 17 de febrero](#) una adición presupuestal por \$25,4 billones de pesos. En nuestro análisis sobre la actualización del [Plan Financiero](#) comentamos que el aumento en el gasto público previsto para este año sería apalancado por un mejor desempeño económico al esperado en 2022 y por los recursos adicionales provenientes de la Reforma Tributaria

En este informe detallaremos en qué se gastarán estos recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación 2023 y explicaremos todos los movimientos presupuestales planteados en el proyecto de adición.

— Gastos

En la adición presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se plantea un aumento en el gasto por \$25,4 billones. En la práctica, sin embargo, **esta adición representa un incremento neto de apenas \$8,6 billones en el gasto público** que se explica debido a una serie de movimientos presupuestales en este componente. Por lo que, en realidad, el presupuesto para este año, se está incrementando un 2,1% con respecto al monto actual (405,6 billones) y 15% con respecto al [PGN 2022](#) llegando hasta \$414,2 billones.

¿Por qué el gasto neto solo se incrementa en \$8,6 billones si la adición es por \$25,4 billones?

Esto se explica debido a una reducción en el presupuesto de gasto inicialmente aprobado. La razón de esta reducción es que la partida aprobada el año pasado para el del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles - FEPC ya no será apropiada en el presupuesto del Ministerio de Hacienda debido a que ya no será necesaria por las razones que se explicarán más adelante. **Esta operación causa que el incremento neto en el gasto solo sea de \$8,6 billones.**

Lo anterior tiene como resultado los siguientes cambios en los montos totales de funcionamiento, deuda e inversión del Presupuesto General de la Nación para este año:

Tabla. Modificaciones netas por tipo de gasto.

Funcionamiento	Servicio a la deuda	Inversión	Total
PGN 2023 - Aprobado			
\$253.409	\$77.998	\$74.222	\$405.629
PGN - Modificación neta			
\$248.176	\$79.541	\$86.504	\$414.221
Variación			
-\$5.233	\$1.543	\$12.282	\$8.592

En cuanto al presupuesto de funcionamiento, vemos una reducción neta en este componente es de \$5,2 billones pese a que se desprogramaron \$18,3 billones de funcionamiento de Hacienda. Esto se debe a que, una vez desprogramados esos \$18,3 billones que se asignaban para el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, se mantuvo una destinación de \$13,1 billones para funcionamiento. Estos recursos se distribuyen en ese rubro a otros sectores a través de varios movimientos presupuestales. Lo anterior implica que, de la totalidad de los recursos adicionales provenientes de la reforma tributaria, tan solo \$12,2 billones serán destinados a inversión.

Estos \$12,2 billones adicionales para inversión y los \$13,1 que se redistribuyen en funcionamiento completan los **\$25,4 billones de gasto sin servicio a la deuda de esta adición presupuestal**. Las asignaciones más grandes de este gasto adicional se distribuyen en los siguientes sectores:

- \$5,6 billones a Inclusión Social que se destinarán casi en su totalidad al programa de transferencias monetarias condicionadas.
- \$4,5 billones a Educación destinados principalmente al pago de pensiones de docentes (\$3 billones) y el restante a los programas de Generación de la Paz, Revolución en Infraestructura Educativa y Lucha contra el Hambre.
- \$3,5 billones a Salud que serán transferidos a la ADRES para cubrir aseguramiento y prestación de servicios de salud en todo el país.
- \$3 billones a Agricultura y Desarrollo Rural para la reforma rural integral.
- \$1,6 billones a Minas y Energía para subsidiar los servicios públicos de energía y gas de hogares de estratos 1, 2 y 3.

- \$1,5 billones a Vivienda para atender los programas Cambia mi casa, vivienda rural y Mi casa ya.
- \$1,3 billones a Transporte para infraestructura aeroportuaria regional, recuperación de la red férrea, navegabilidad del Río Magdalena y caminos comunitarios de la paz total.
- \$1,26 billones a Trabajo que se destinarán en su mayoría al pago de mesadas y otros pasivos pensionales.

El detalle completo por tipo de gasto, por sectores y las variaciones entre el Presupuesto General de la Nación 2023 aprobado por el Congreso de la República y la adición presupuestal recientemente radicada pueden ser consultadas en la siguiente [base de datos](#) en formato Excel, construido por el Observatorio Fiscal y disponible para la ciudadanía.

En esta herramienta, se exponen las asignaciones aprobadas para el año 2022, las asignaciones aprobadas para el PGN 2023 y las asignaciones de la propuesta radicada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el proyecto de adición.

En todos los casos se detallan las asignaciones de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión. En la primera hoja se incluyen los datos a nivel de sector y entidades del orden nacional, en la segunda hoja solo a nivel de sector y en la tercera solo a nivel de entidad. Esta segunda hoja fue actualizada con los incrementos de la adición. Además se agregó una última hoja en donde se podrán apreciar las modificaciones netas por tipo de gasto.

— Ecopetrol y el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles

En primer lugar, recordemos que el presupuesto de rentas comprende los ingresos del presupuesto nacional (provenientes de ingresos corrientes, recursos de capital, ingresos

parafiscales, fondos especiales) e ingresos propios de establecimientos públicos. En este punto, los ingresos del presupuesto nacional pasan de \$385,9 billones a \$393,4 billones mientras que los ingresos de los establecimientos públicos pasan de \$19,7 billones a \$20,7 billones.

La variación en los ingresos del presupuesto nacional, se explica en gran medida por el incremento de los ingresos corrientes de la nación que pasaron de \$254,2 billones a \$282,8 billones. **Este aumento, a su vez, obedece a \$20 billones provenientes del recaudo adicional producto de la reforma tributaria y \$8 billones de un desempeño económico favorable presentado el año pasado.**

Los recursos de capital, por el contrario, disminuyeron de \$115,8 billones a \$93,7 billones debido a que la Nación no recibirá una cantidad considerable de dividendos provenientes de Ecopetrol, recursos que usualmente hacen parte de los ingresos del PGN.

Esta disminución, sumada a las adiciones en ingresos corrientes, fondos especiales de la nación y de establecimientos públicos es la que produce que el incremento neto en

el presupuesto del 2023 sólo sea de \$8,6 billones. **En primera medida, esto puede parecer raro o contraintuitivo. Para entenderlo tendremos que recapitular un par de asuntos.**

El año pasado, desde el Observatorio Fiscal de la Javeriana advertimos que el presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Hacienda para este año tenía un incremento de \$19,5 billones con respecto al del 2022. Esto se explicaba porque del presupuesto de funcionamiento de esa cartera ministerial se apropiaron \$18,3 billones para cubrir el déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles – FEPC.

Pese a lo anterior, durante el trámite de la actual Ley de Presupuesto General de la Nación se habilitó la posibilidad legal para poder compensar las obligaciones contraídas con el FEPC con cargo a los dividendos de Ecopetrol a favor de la Nación.

Es por esto por lo que, en una especie de cruce de cuentas entre Ecopetrol y el Ministerio de Hacienda, la Nación dejará de recibir \$22,1 billones de pesos por ingresos de capital, puesto que estos recursos se destinarán directamente a reducir el déficit del FEPC.

— Conclusión

La destinación de los recursos en esta adición se hace acorde a las prioridades del nuevo gobierno, en efecto la mayor destinación se hará para el sector de Inclusión Social y se gastará principalmente en los programas de transferencias monetarias condicionadas. Por poner otro ejemplo, \$3 billones serán gastados en financiar la reforma rural integral. Sin embargo, otra parte considerable de este gasto adicional se destinará al pago de obligaciones ya adquiridas por el Estado como lo son el pasivo pensional a cargo de varias entidades o cubrir el riesgo cambiario en el componente de deuda pública.

Como lo mencionamos, un punto clave de esta adición es que el Presupuesto General de la Nación 2023 no recibirá \$22,1 billones de pesos provenientes de Ecopetrol. Esto se debe a que al cruce de cuentas entre Ecopetrol y el Ministerio de Hacienda, de tal manera que con los dividendos de la petrolera se cubra de manera directa el déficit del FEPC.

Desde el Observatorio Fiscal hemos insistido muchas veces en la insostenibilidad financiera del subsidio a los combustibles. Cerrar esa brecha fiscal implicaría un ahorro importante para la Nación, por lo que consideramos que el Gobierno Nacional debe avanzar más rápido en el aumento del precio tanto de la gasolina como del diésel.

En cuanto al cumplimiento de la regla fiscal, desde la actualización del Plan Financiero para este año advertimos que las cuentas fiscales son consistentes con la regla fiscal. Sin embargo, es necesario dejar en claro que esto no se debe a que el Gobierno esté haciendo esfuerzos extraordinarios para gastar menos, [de hecho está gastando más](#). Esto es posible por los ingresos adicionales provenientes de la reforma tributaria y el gran desempeño que tuvo la economía del país el año pasado.

Ahora bien, en el 2022 el ejecutivo exigió una contribución adicional por parte de la sociedad para las finanzas públicas. Por esta razón, reiteramos que el balance final de la reforma tributaria en términos de progresividad, equidad y eficiencia dependerá del impacto que tenga la ejecución de estos recursos que están siendo adicionados al PGN 2023.

Finalmente, desde el Observatorio Fiscal de la Javeriana advertimos, que pese a haber tenido avances significativos en términos de transparencia presupuestal durante los últimos años, este proyecto de adición presupuestal no está acompañado por las tablas que lo conforman en un formato que facilite su análisis (Excel, por ejemplo). De igual forma, lamentamos que el trámite de esta ley se dé sin la participación de la [Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal del Congreso de la República](#). Los hacedores de leyes se están perdiendo de un valioso insumo técnico, de información y acompañamiento para el trámite de este tipo de iniciativas económicas.

El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana está dedicado a la veeduría ciudadana del gasto público y la tributación en Colombia. Su fin es democratizar la información sobre las finanzas públicas para promover el voto informado y el activismo civil.

El contenido de este documento está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional.

(CC BY - SA 4.0).

Para ver una copia de esta licencia, visite:

» <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de la Pontificia Universidad Javeriana.

Si necesita citar este documento, hágalo de la siguiente manera:

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2023).

¿En qué se gastarán los recursos de la Reforma Tributaria?

Recuperado de <https://www.ofiscal.org/publicaciones>