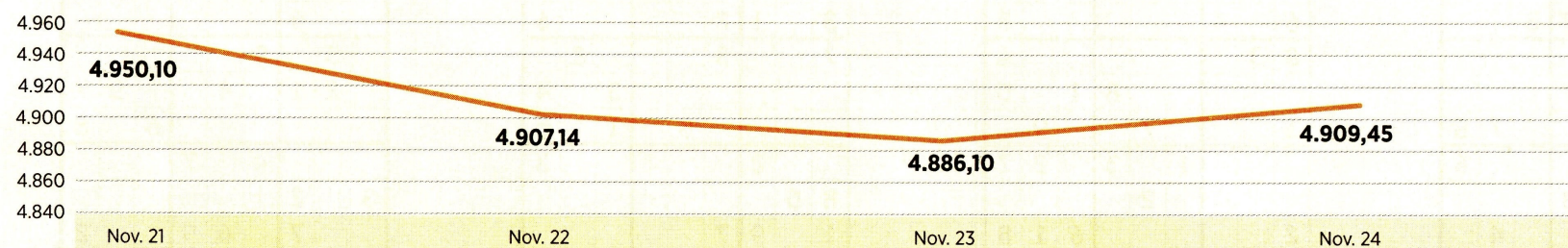


Así se comportó el dólar esta semana (2022)

Cifras en pesos



Fuente: Bloomberg

El Salmón Análisis

La ley de presupuesto de 2023:

¿En qué gastará el Gobierno la plata de los colombianos?

La alianza de El Espectador, Fescol y Congreso Visible de la Universidad de Los Andes le explica cómo fue la aprobación de los \$405 billones del presupuesto y en qué piensa invertirlos el Gobierno.

LAURA WILLS, SEBASTIÁN BITAR
Y SARUY TOLOSA

El Presupuesto General de la Nación (PGN) es el instrumento de planeación financiera más importante de la política fiscal del país. En dicha ley se plantean todas las responsabilidades adquiridas por parte del Estado colombiano; se organiza el gasto, y se delimitan las reglas para el manejo financiero del año siguiente. Dado que el Estado colombiano suele tener más gastos que ingresos, siempre es necesario balancear en el presupuesto el pago de las responsabilidades de deuda contraídas, el funcionamiento del gobierno, los recursos para los programas sociales y los nuevos proyectos. El presupuesto que se aprueba debe cumplir, además, con la regla fiscal, para que el límite de endeudamiento razonable no se exceda y se mantenga la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La ley de presupuesto, "por la cual se decreta el presupuesto, rentas y recursos de capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1.º de enero al 31 de diciembre de 2023", fue radicada como proyecto por el anterior ministro de Hacienda y Crédito Público, José Manuel Restrepo, el 28 de julio de 2022, antes de la inauguración del gobierno del presidente Gustavo Petro. El trámite legislativo de la

iniciativa lo lideró el nuevo ministro, José Antonio Ocampo, y tuvo mensaje de urgencia. El 21 de septiembre se aprobó el primer debate en las comisiones terceras y cuartas conjuntas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, y el 17 de octubre fue aprobado en las dos plenarias. El monto inicial del presupuesto que se había presentado en el proyecto de ley fue de \$391,4 billones, pero fue aumentado a un poco más de \$405 billones en el trámite del proyecto.

Al presentar el proyecto de presupuesto el gobierno anterior estimó un déficit fiscal del 5,6 %. Sin embargo, según el ministro de Hacienda entrante, dicho déficit fue subestimado porque no incluye la deuda adquirida por responsabilidades correspondientes al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). El vacío fiscal relacionado con la estabilización de los precios de los combustibles se dio tras el crecimiento del precio del petróleo Brent, que llegó a registrar cotizaciones diarias de hasta US\$122 por barril, como resultado de la guerra en Ucrania. El FEPC obliga al Gobierno a subsidiar una parte del precio de la gasolina cuando los precios del petróleo suben, por lo que con esta subida dramática el Gobierno quedó obligado a gastar \$25,4 billones en ese subsidio, una cifra mayor a todos los recursos

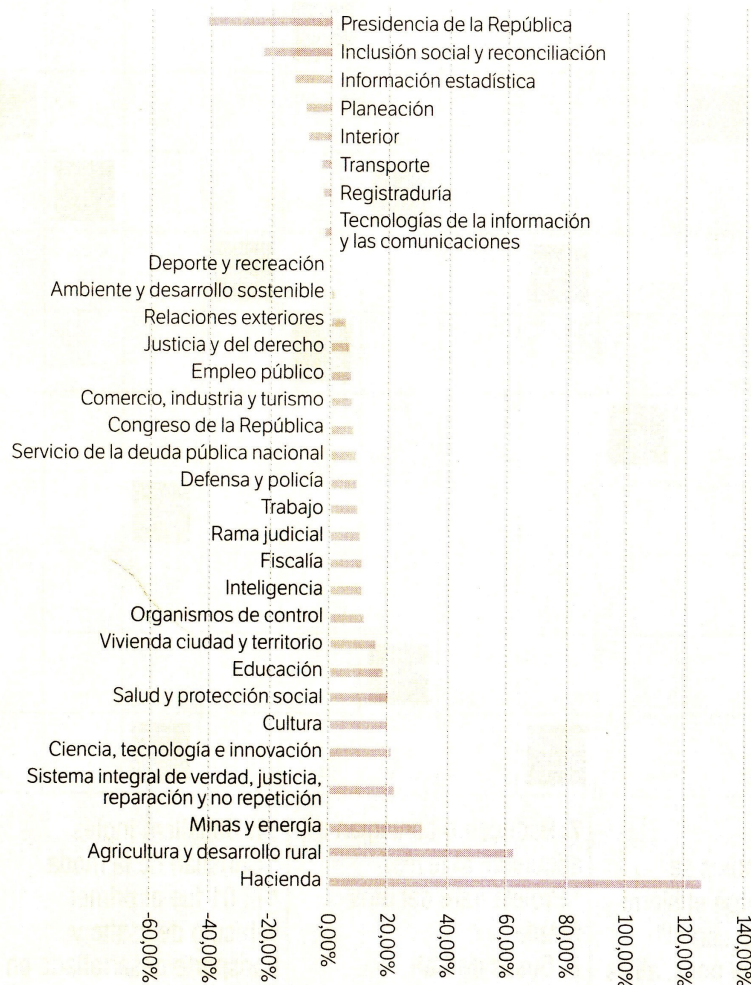
La votación del presupuesto en el Congreso

Número de debate	Fecha	Qué se votó	Quién votó	Votos a favor	Votos en contra
Primero	21/09/2022	Primer bloque de 90 artículos que no tenía proposiciones	Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes	28	0
Primero	21/09/2022	Primer bloque de 90 artículos que no tenía proposiciones	Comisión Tercera de la Cámara de Representantes	27	0
Tercero	21/09/2022	Primer bloque de 90 artículos que no tenía proposiciones	Comisión Cuarta del Senado	15	2
Tercero	21/09/2022	Primer bloque de 90 artículos que no tenía proposiciones	Comisión Tercera del Senado	13	0
Segundo	18/10/2022	Proyecto de Ley	Plenaria de la Cámara de Representantes	144	13
Cuarto	18/10/2022	Proyecto de Ley	Plenaria del Senado	71	7

Comparación con el presupuesto de 2022

El presupuesto aprobado para el año 2023 es 15% mayor al correspondiente al 2022.

Cambio porcentual de la asignación del presupuesto (2023 en relación a 2022)



Presupuesto asignado por cartera (como porcentaje del presupuesto total)

- Servicio de la deuda pública nacional
- Salud y protección social
- Defensa y policía
- Inclusión social y reconciliación
- Minas y energía
- Vivienda ciudad y territorio
- Justicia y del derecho
- Organismos de control
- Tecnologías de la información y las comunicaciones
- Presidencia de la República
- Relaciones exteriores
- Comercio, industria y turismo



adicionales esperados por la reforma tributaria de 2022.

La propuesta de presupuesto del nuevo ministro tuvo en cuenta la elevada inflación, la desaceleración de la economía mundial y la necesidad de mejorar la situación fiscal (con la esperanza de recuperar el grado de inversión y estabilizar las finanzas nacionales). El monto definido en

el proyecto de ley es más alto que el de la última ley de presupuesto, aprobada en el gobierno anterior para el año fiscal de 2022, con un aumento del 15,1 %. La actual ley de presupuesto prevé un aumento de la inversión y el gasto en pensiones y nómina, y calcula un incremento en la cuantía de las transferencias monetarias, que son subsidios en dinero que

reciben las personas beneficiarias de programas sociales, dado el aumento del 25 % en el precio de los alimentos.

Del presupuesto aprobado, un poco más de la mitad se destinará a gastos de funcionamiento del gobierno y a los programas vigentes, alrededor del 20 % irá a responder por la deuda y el 18 % es para invertir en nuevos programas.



Distribución del presupuesto para 2023:

Sector	Presupuesto asignado (miles de millones de pesos)
Agricultura y desarrollo rural	4.088
Ambiente y desarrollo sostenible	1.391
Ciencia, tecnología e innovación	401
Comercio, industria y turismo	1.242
Congreso de la República	983
Cultura	693
Defensa y policía	46.699
Deporte y recreación	898
Educación	58.814
Empleo público	544
Fiscalía	5.509
Hacienda	49.291
Inclusión social y reconciliación	17.837
Información estadística	603
Inteligencia	132
Interior	2.818
Justicia y del derecho	4.246
Minas y energía	7.612
Organismos de control	3.620
Planeación	1.907
Presidencia de la República	2.085
Rama judicial	6.626
Registraduría	2.387
Relaciones exteriores	1.556
Salud y protección social	50.253
Servicio de la deuda pública nacional	77.998
Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición	752
Tecnologías de la información y las comunicaciones	2.432
Trabajo	37.985
Transporte	11.951
Vivienda ciudad y territorio	6.274
Total del PGN	405.629



El Senado aprobó la ley de presupuesto el 18 de octubre. / Óscar Pérez

mento de recursos de \$8,1 a \$3,8 billones, pues el Ministerio de Salud no consideraba necesario el aumento completo. El intenso debate político que generó esta reducción llevó a replantear el aumento de recursos para el sector, que se encuentra en estado crítico en la medida que, según la ACEMI, se requieren al menos \$76 billones para financiar los servicios y medicinas cubiertas por el régimen subsidiado y contributivo, y \$4,88 billones para cubrir las tecnologías delimitadas en el plan de beneficios.

Los sectores que más se beneficiaron con incrementos en el presupuesto fueron, en orden, hacienda, agricultura y desarrollo rural, minas y energía, sistema integral de verdad, ciencia y tecnología, cultura, salud y protección social y educación. Por el contrario, los sectores con mayores disminuciones fueron: Presidencia de la República, inclusión social y reconciliación, información estadística, planeación, interior y transporte.

Se privilegió el sector rural en el contexto de la implementación de los Acuerdos de Paz con las Farc y un impulso al acceso a tierras para los campesinos, aunque muy inferior a la promesa de tres millones de hectáreas que planteó Petro al inicio de su gobierno. Sin embargo, fue sorprendente la disminución del presupuesto en inversión en inclusión social y reconciliación.

De los \$405,6 billones que se aprobaron en el PGN \$69,6 billones serán destinados a las regiones. Sobresalen los recursos asignados a los departamentos más poblados, como Antioquia, Bogotá, Valle del Cauca, Cundinamarca y Santander, en ese orden, mientras que las menores participaciones corresponden a departamentos menos poblados como Guainía (\$174.000 millones), Vaupés (\$189.000 millones), Guaviare (\$293.000 millones) y Vichada (\$301.000 millones).

Los departamentos que más aumentaron su asignación del presupuesto nacional fueron Vaupés (con un incremento del 108 %), Amazonas (93,2 %), Guaviare (70,4 %), Vichada (59,3 %) y Cesar (38,1 %).

¿Cómo se financiará el presupuesto?

Aparte de los impuestos que

pagan los ciudadanos y las empresas, dos de las principales fuentes de financiación del PGN son los Títulos de Deuda y los dividendos entregados por Ecopetrol. La reforma tributaria espera elevar el ingreso que se recibe por impuestos en unos \$20 billones, mientras que el Gobierno espera continuar con un ambiente positivo de crédito con inversionistas extranjeros y locales.

Sin embargo, los impuestos adicionales al sector petrolero y los mensajes ambiguos sobre la exploración y extracción de hidrocarburos han prendido alarmas. Un estudio de Fedesarrollo de octubre de 2022 advirtió que con la reforma tributaria y con poca exploración la producción nacional de petróleo podría disminuir en un 35 %, causando un impacto fiscal enorme para el país. El ingreso del Gobierno no se reduce solamente por las menores exportaciones de petróleo, sino por el debilitamiento de Ecopetrol, cuyo principal accionista y beneficiario de sus utilidades es el Gobierno.

Por su parte, en un contexto de elevado déficit fiscal y gran incertidumbre del mercado, los Bonos del Tesoro (TES) se han visto afectados con una alta volatilidad. Entre agosto y septiembre del presente año ingresaron alrededor de US\$8.000 millones, pero en octubre salieron US\$1.000 millones en el mercado de TES. El Banco de la República fue el mayor comprador de TES en octubre, al adquirir 4,6 billones en estos bonos, y acumulando un total de 43,2 billones.

Aunque la incertidumbre promovió la salida de capitales invertidos en TES, también ha habido un aumento de la compra de Bonos del Tesoro asociado al aumento de las tasas de interés (derivado del aumento de la tasa de intervención del Banco de la República). Dichas compras ayudan a mantener el gasto en el corto plazo, pero implican que el Gobierno tendrá que pagar rentabilidades más altas por las elevadas tasas de interés, en un contexto de pronunciada devaluación del peso. Teniendo en cuenta esto, además del cumplimiento de la regla fiscal, el Ministerio de Hacienda cerró las transacciones de TES por el presente año.■

tico, el cual argumentó una desfinanciación en los rubros de defensa nacional y vivienda.

Como es costumbre en las discusiones de presupuesto nacional, representantes de todas las vertientes políticas y regiones buscaron cambios en el gasto. Por ejemplo, miembros del Partido de la U y de Cambio Radical presionaron para que hubiera un aumento del presupuesto destinado a los departamentos de Córdoba, Quindío, Huila, Guainía y Atlántico. Por su parte, el Partido MIRA solicitó una mayor cantidad de recursos para destinar al fomento de la libertad religiosa. Las Curules de Paz (Citrep) exigieron aumentar el rubro destinado a la paz total.

Por otro lado, pese a que en la campaña presidencial se prometió un aumento de la inversión en el sector de la salud para generar un "gobierno de la vida", la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral (ACEMI) alertó de un inminente desfinanciamiento del sector salud, puesto que en el proyecto presentado por el Ministerio de Hacienda se redujo el au-

Después del primer debate conjunto hubo alrededor de 500 proposiciones que consiguieron una adición de \$14,19 billones al total del presupuesto. Aquí se incluyeron \$160.000 millones para proyectos de Vivienda de Interés Social en áreas urbanas, \$2 billones para la compra de tierras para la reforma agraria y el incremento de la producción agrícola, \$1,5 billones para educación, \$1,5 billones para el subsidio a la energía, \$1,3 billones para salud, \$1 billón para agua potable, \$1 billón para la lucha contra el hambre, \$1 billón para inclusión social y \$200.000 millones para cultura.

Los debates en las plenarias de Senado y Cámara se dieron casi un mes después en la tercera semana de octubre. En la Cámara de Representantes el proyecto con las adiciones ya planteadas se aprobó con 144 votos a favor y 13 en contra. Asimismo, en el Senado de la República se aprobó sin cambios con 71 votos a favor y 7 en contra. Los votos desfavorables fueron emitidos principalmente por el partido de oposición, el Centro Democrá-

La votación del presupuesto en el Congreso

El primer debate de esta iniciativa tuvo lugar el 21 de septiembre pasado en una sesión conjunta de las comisiones terceras y cuartas de la Cámara de Representantes y del Senado. Estos debates fueron aprobados con facilidad y pocas proposiciones de modificación al proyecto del Gobierno.

