

INFORME LEGISLATIVO GENERAL
IG – 66 – 23
10 DE OCTUBRE DE 2023

PROYECTO DE LEY NO. 57 DE 2023 CÁMARA, 79 DE 2023 SENADO

"Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2024"

Autor: Ministro de Hacienda y Crédito Público - Ricardo Bonilla González

Radicación: 29 de julio de 2023

Comisión: 3as y 4as de Senado y Cámara

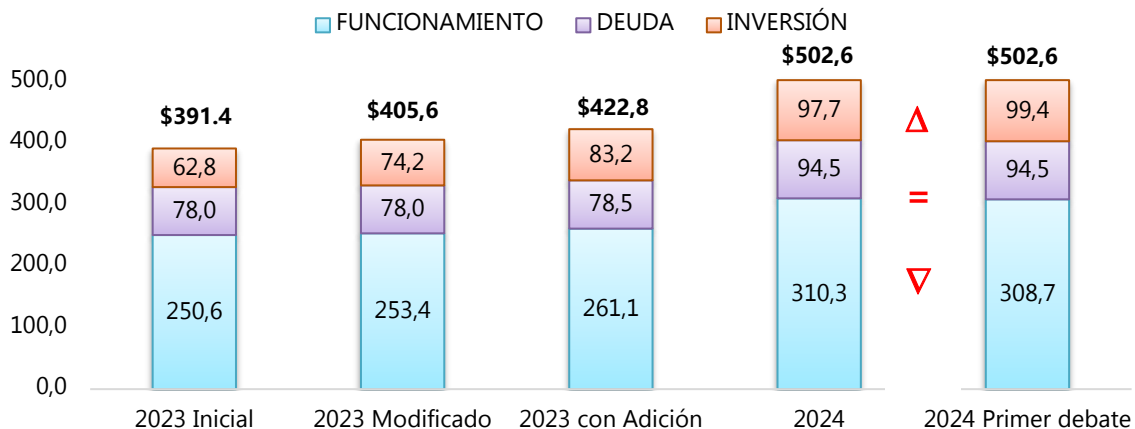
El Gobierno presentó al Congreso de la República el proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación para el año 2024. Incluye ingresos y gastos por \$502,6 billones, lo que representa el 29,6% del PIB y un incremento del 18,9% frente al presupuesto ajustado para el 2023. Fue aprobado en primer debate el 20 de septiembre con algunas modificaciones.

PRESUPUESTO GENERAL

Recordemos que el presupuesto para el año 2023 presentado por el presidente Duque fue ajustado inicialmente en \$14,1 billones más, para cubrir gastos adicionales y responder a los programas de inversión social propuestos por el presidente Petro. Posteriormente en proyecto de ley se solicitó al Congreso incrementarlo en \$16,9 billones con recursos de la reforma tributaria del nuevo gobierno aprobada a finales del 2023. En consecuencia, el presupuesto del 2023 pasó de \$391,4 billones a \$405,6 billones y finalmente a \$422,5 billones.

El presupuesto general para el 2024 asciende a la suma de \$502,6 billones: \$310,3 billones correspondían a gastos de funcionamiento, \$94,5 billones a deuda, y \$97,7 billones a inversión.

Gráfico 1. PGN 2023 -2024 Incluye modificación 1er debate
 (Billones de \$)



Para **gastos de funcionamiento serían 310 billones**, crecerían 19% frente al 2023 e incluye gastos de personal, adquisición de bienes y servicios y transferencias, entre ellas SGP, pensiones y aseguramiento en salud, magisterio, entre otros. **\$78** billones sería el pago de la **deuda**, aumentarían el 20%; y para inversión **\$74** billones con un incremento del 17%.

Cuadro 1. Principales supuestos Macroeconómicos

INDICADORES	2023	2024
Inflación doméstica fin de período, IPC, %	9,2	5,7
Devaluación promedio período, %	9,0	-0,8
Tasa de cambio promedio período, \$	4.676,0	4.603,0
PIB real (variación %)	1,8	1,5
PIB nominal (miles de millones de \$)	1.605.532,0	1.695.592,0
PIB nominal (variación %)	9,8	5,6
Deflactor PIB, Variación %	7,8	4,0
Importaciones (US\$)	60.781,0	61.099,0
Variación importaciones totales, %	-15,1	0,5
Precio Brent (dólares por barril)	78,6	74,5
Producción de Petroleo (Brent, KBPD)	768,6	787,6
Déficit Cuenta Corriente Balanza de Pagos (% del PIB)	-4,0	-3,5
Déficit total del GNC, \$ billones	69,8	74,1
Déficit total del GNC, % PIB	4,3	4,4

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El presupuesto inicial fue elaborado con base en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024. Según el ministerio "corresponden a una postura fiscal ajustada a las posibilidades reales de financiamiento en un contexto de desaceleración económica, elevado pago del servicio de la deuda pública, y la necesidad de reducir el déficit fiscal y el de cuenta corriente para consolidar la estabilidad macroeconómica".

El crecimiento estimado para este año es el 1,8% y para el 2024 1,5%. El dato del 2023 parece alto a juzgar por los datos recientes de julio y agosto suministrados por el DANE. La inflación en Colombia baja más lentamente de lo deseado, y aún falta el impacto del fenómeno del niño y los impuestos a las bebidas azucaradas y a los alimentos procesado.

El gobierno espera relativa estabilidad en las importaciones, en la tasa de cambio y en la producción de petróleo. Para este año estima los precios del petróleo en 79 dólares por barril y para el año entrante en 75 USD.

RUBROS DEL PRESUPUESTO

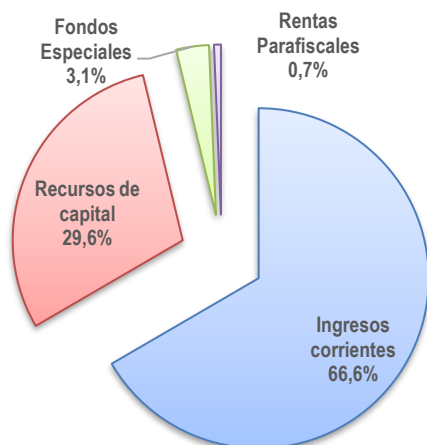
A. INGRESOS

Cuadro 2. Ingresos totales del PGN 2024

Concepto	2023	2024	Participación	Variación %	Como % del PIB	
	Aforo		%	2024	2023	2024
	(1)	(2)	2024 Proyecto (3)	2024 Proyecto (4)=(2/1)	(5)	Proyecto (6)
Ingresos del Presupuesto Nacional	401,32	476,47	94,8%	18,7%	25,0%	28,1%
Ingresos corrientes	275,63	317,40	63,2%	15,2%	17,2%	18,7%
Recursos de capital	108,45	141,15	28,1%	30,2%	6,8%	8,3%
Fondos Especiales	14,53	14,81	2,9%	1,9%	0,9%	0,9%
Rentas Parafiscales	2,71	3,11	0,6%	14,8%	0,2%	0,2%
Ingresos de los establecimientos públicos	21,52	26,13	5,2%	21,4%	1,3%	1,5%
TOTAL PGN	422,84	502,60	100,0%	18,9%	26,3%	29,6%

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Gráfico 2. Composición de los ingresos



Fuente: Elaboración con base en información de Min Hacienda

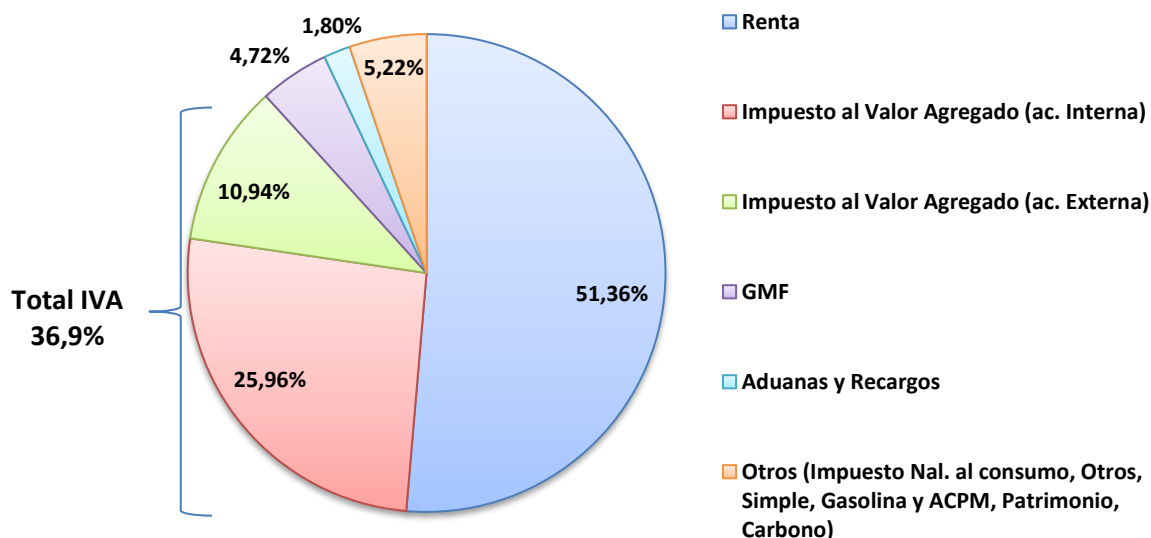
De los \$502,6 billones, el 95% del presupuesto de rentas y recursos de capital correspondería a recursos de la Nación (\$476,5 billones), y el 5% restante a recursos de los Establecimiento públicos (\$26,1 billones).

Del total de los **ingresos de la nación**, (\$476,47 billones), **\$317,4** billones serían de los ingresos corrientes (63,2%), **\$141,15** de recursos de capital (28,1%), **\$14,81** billones de fondos especiales (2,9%), y **\$3,11** billones de rentas parafiscales (0,6%).

Los **ingresos corrientes** del Gobierno Nacional Central se estiman en \$317,4 billones. Dentro de estos, los ingresos tributarios alcanzarían \$315,9 billones y los no tributarios \$1,5 billones. De los ingresos tributarios, **\$275,6** billones los aportaría la **actividad económica interna** (87,3%), y **\$40,2** billones la **actividad económica externa** (12,7%).

Dentro de los ingresos tributarios por la actividad económica interna y externa, los más representativos son:

Gráfico 3. Composición de los Ingresos Tributarios según impuesto - PGN 2023 (%)



Fuente: Elaboración con base en información de Min Hacienda

Cuadro 3. Ingresos Corrientes Presupuesto General de la Nación 2024 (\$billones)

Concepto	2023 Aforo	2024	Variación %	Participación Respecto a los ingresos tributarios	Como % del PIB	
		PROYECTO	24/23	PROYECTO	2023	2024
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)	(6)
1. INGRESOS CORRIENTES (I+II)	275,6	317,4	15,2%		17,2%	18,7%
I-INGRESOS TRIBUTARIOS	274,2	315,9	15,2%	100,0%	12,4%	16,8%
Actividad económica Interna	233,9	275,6	17,8%	87,3%	14,6%	16,3%
Renta (1)	144,8	162,2	12,0%	51,4%	9,0%	9,6%
Impuesto al Valor Agregado	63,9	82,0	28,4%	26,0%	4,0%	4,8%
GMF	13,9	14,9	6,9%	4,7%	0,9%	0,9%
Impuesto Nacional al consumo	3,4	4,5	29,9%	1,4%	0,2%	0,3%
Impuesto Simple	2,0	2,5	22,9%	0,8%	0,1%	0,1%
Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM	2,0	2,2	13,9%	0,7%	0,1%	0,1%
Impuesto al patrimonio	1,8	2,0	11,0%	0,6%	0,1%	0,1%
Impuesto Nacional al carbono	0,6	0,7	12,7%	0,2%	0,0%	0,0%
Impuesto de timbre	0,6	0,6	6,7%	0,2%	0,0%	0,0%
Otros (2)	0,9	4,1	359,8%	1,3%	0,1%	0,2%
Actividad Económica Externa	40,3	40,2	-0,1%	12,7%	2,5%	2,4%
Impuesto al Valor Agregado	34,6	34,6	-0,1%	10,9%	2,2%	2,0%
Aduanas y Recargos	5,7	5,7	-0,1%	1,8%	0,4%	0,3%
II-INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1,5	1,5	5,0%		0,1%	0,1%

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

(1) Incluye impuesto a la riqueza

(2) En 2024 incluye impuestos a los plásticos de un solo uso, bebidas azucaradas y comestibles ultraprocesados.

Aforo a 30 de junio más Ley 2299 de 2023.2023

Recursos de capital

Los recursos de capital totalizarían \$141,1 billones, aumentarían el 30,2% frente al 2023 y representarían el 28,1% respecto de los ingresos totales. Los rubros más importantes son:

- Crédito Interno, \$46,3 billones
- Excedentes financieros y dividendos, \$29,5 billones
- Otros recursos de capital, se estiman en \$28,6 billones
- Crédito externo, \$27,4 billones.

Cuadro 4. Recursos de capital (\$billones)

Concepto	2023	2024	Variación %	Participación %	Como % del PIB	
	Aforo	PROYECTO	24/23	2024	2023	2024
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)	(5)	(6)
Crédito Interno	43,9	46,3	5,4%	32,8%	2,7%	2,7%
Excedentes Financieros y Dividendos	28,4	29,5	4,0%	20,9%	1,8%	1,7%
Crédito Externo	24,0	27,4	14,1%	19,4%	1,5%	1,6%
Recursos del Balance	0,6	5,9	809,3%	4,2%	0,0%	0,3%
Reintegros y Recursos No Apropriados	2,0	2,0	0,1%	1,4%	0,1%	0,1%
Rendimientos Financieros	1,2	1,3	6,3%	0,9%	0,1%	0,1%
Recuperación de cartera	0,3	0,2	-31,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Otros Recursos de Capital (1)	8,0	28,6	256,0%	20,3%	0,5%	1,7%
TOTAL RECURSOS DE CAPITAL	108,4	141,1	30,2%	100,0%	6,8%	8,3%

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

(1) Incluye Transferencias de capital

Aforo a 30 de junio más Ley 2299 de 2023

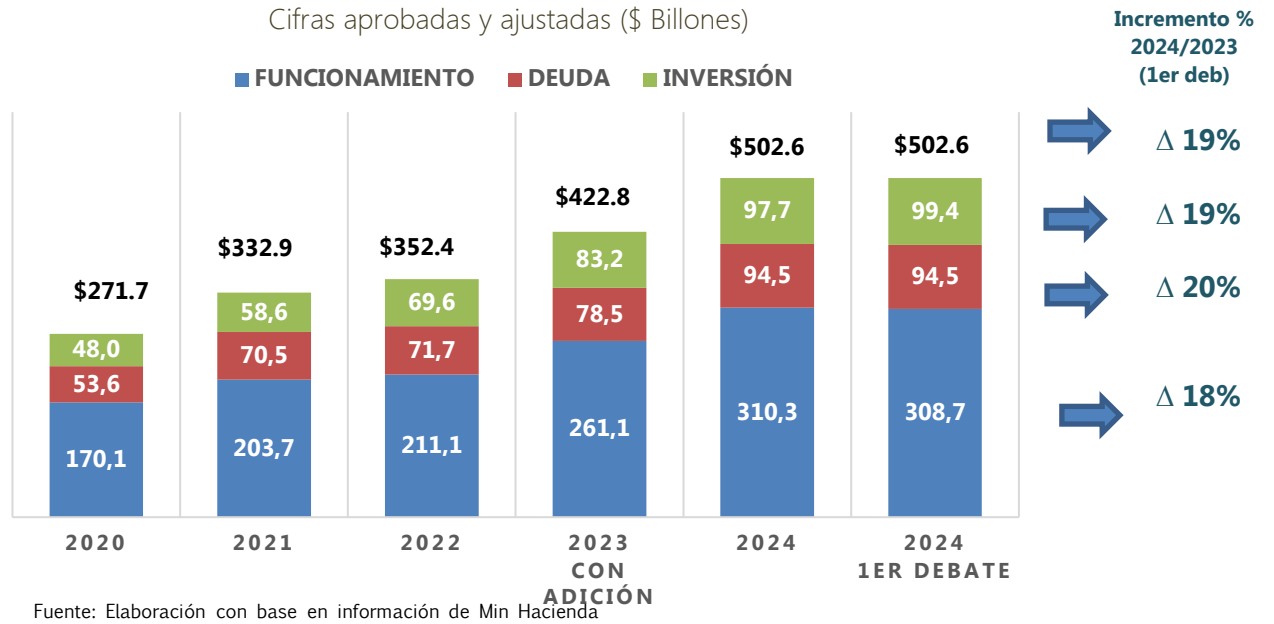
Fondos especiales

El comportamiento estimado de los ingresos por los Fondos Especiales más importantes sería el siguiente:

Fondos Especiales \$14,8 Billones	Fondo de Recursos Soat y Fonsat (Antes Fosyga), \$2,9 billones;
	Fondo de Salud de las Fuerzas Militares, \$1,4 billones;
	Fondo de Salud de la Policía, \$1,4 billones;
	Fondo de Financiación del Sector Justicia, \$1,3 billones;
	Fondo Contraloría General de la República, \$1,3 billones;
	Fondo de Solidaridad Pensional, \$1,2 billon;
	Fondo de pensiones Telecom y Teleasociadas, \$1,1 billones;
	Fondo de Convivencia Ciudadana, \$0,5 billones;
	Fondos Internos del Ministerio de Defensa, \$0,5 billones;
	Escuelas industriales e Institutos Técnicos, \$0,5 billones;
	Fondo Sobretasa al ACPM, \$0,4 billones;
	Fondos internos de la policía, \$0,2 billones;
	Fondo FONPET - Magisterio, \$0,05 billones;
Resto de fondos (superintendencias y comisiones de regulación), \$2,2 billones	

PRESUPUESTO - GASTOS (1ER DEBATE)

Gráfico 4. Presupuesto General de la Nación 2020-2024
Cifras aprobadas y ajustadas (\$ Billones)



De los **\$502,6** billones de pesos, **\$308,7** billones corresponderían a los gastos de funcionamiento, equivaldrían al 61,4% del total del presupuesto, con un crecimiento del 18%; **\$94,5** billones son para el servicio de la deuda, representarían el 19% y aumentarían el 20%; y los **\$99,4** billones restantes para inversión, pesarían el 19,8% y crecerían el 19% (estas variaciones porcentuales tienen como referencia el presupuesto del 2023 más Ley 2299 del 2023).

Gastos de funcionamiento (proyecto de ley)

Los gastos de funcionamiento se desglosan de la siguiente forma:

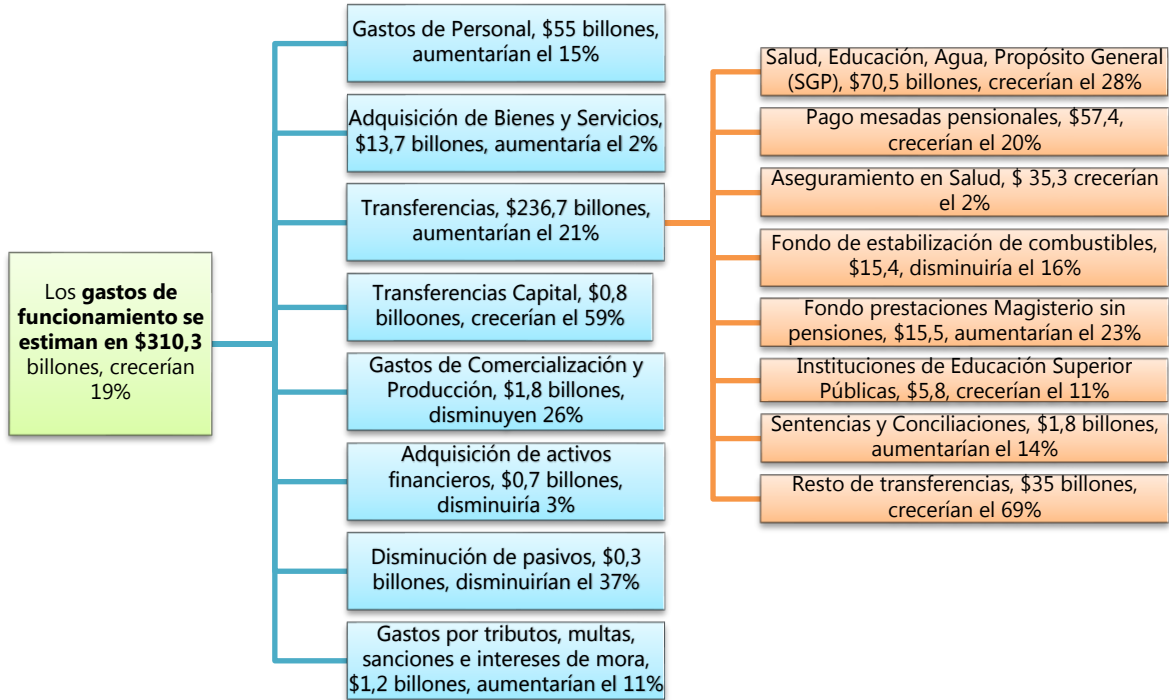
Cuadro 5. Presupuesto General de la Nación 2024 (\$billones)

Concepto	2023	2024	Variación %	Participación %		% del PIB	
	(1)	Proyecto (2)	2024/2023 Proyecto (3)=(2/1)	2024 Proyecto (4)	2023 (5)	2024 Proyecto (6)	
FUNCIONAMIENTO	261,1	310,3	19%	61,7%	16,3%	18,3%	
Gastos de personal	47,6	55,0	15%	10,9%	3,0%	3,2%	
Adquisición de Bienes y Servicios	13,4	13,7	2%	2,7%	0,8%	0,8%	
Transferencias Corrientes	195,7	236,7	21%	47,1%	12,2%	14,0%	
Salud, Educación, Agua, Propósito General (SGP)	54,9	70,5	28%	14,0%	3,4%	4,2%	
Pago mesadas pensionales	47,7	57,4	20%	11,4%	3,0%	3,4%	
Aseguramiento en Salud	34,7	35,3	2%	7,0%	2,2%	2,1%	
Fondo de estabilización de combustibles	18,4	15,4	-16%	3,1%	1,1%	0,9%	
Fondo prestaciones Magisterio (FOMAG)	12,6	15,5	23%	3,1%	0,8%	0,9%	
Instituciones de Educación Superior Públicas	5,2	5,8	11%	1,2%	0,3%	0,3%	
Sentencias y Conciliaciones	1,5	1,8	14%	0,3%	0,1%	0,1%	
Resto de transferencias	20,7	35,0	69%	7,0%	1,3%	2,1%	
Transferencias Capital	0,5	0,8	59%	0,2%	0,0%	0,0%	
Gastos de Comercialización y Producción	1,4	1,8	26%	0,4%	0,1%	0,1%	
Adquisición de activos financieros	0,8	0,7	-3%	0,1%	0,0%	0,0%	
Disminución de pasivos	0,6	0,3	-37%	0,1%	0,0%	0,0%	
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora	1,1	1,2	11%	0,2%	0,1%	0,1%	
DEUDA	78,5	94,5	20%	18,8%	4,9%	5,6%	
Principal	31,9	37,4	17%	7,4%	2,0%	2,2%	
Acuerdos Marco de Retribución**	2,1	0,6	-69%	0,1%	0,1%	0,0%	
Resto principal	29,9	36,7	23%	7,3%	1,9%	2,2%	
Intereses	42,1	55,2	31%	11,0%	2,6%	3,3%	
Comisiones y Otros Gastos	0,4	0,5	24%	0,1%	0,0%	0,0%	
Fondo de Contingencias	4,0	1,4	-64%	0,3%	0,2%	0,1%	
INVERSIÓN	83,2	97,7	17%	19,4%	5,2%	5,8%	
TOTAL	422,8	502,6	19%	100,0%	26,3%	29,6%	

* La vigencia 2023 es apropiación vigente a 30 de Junio con estimaciones de cierre + Ley 2299 del 2023 (adición reforma tributaria)

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Diagrama 1. Desglose de los gastos de funcionamiento PGN 2024



Servicio de la deuda e Inversión

El **servicio de la deuda** se estima en **\$94,5 billones** y aumentaría el 20% frente al año pasado. De este total, **\$37,4** billones se destinarían para **amortización** y aumentarían 17%; **\$55,2** billones irían a **intereses** con un aumento del 31%. Los restantes **\$0,5** billones corresponden a **comisiones** y **otros gastos**, y **\$1,4** billones al **Fondo de Contingencias**.

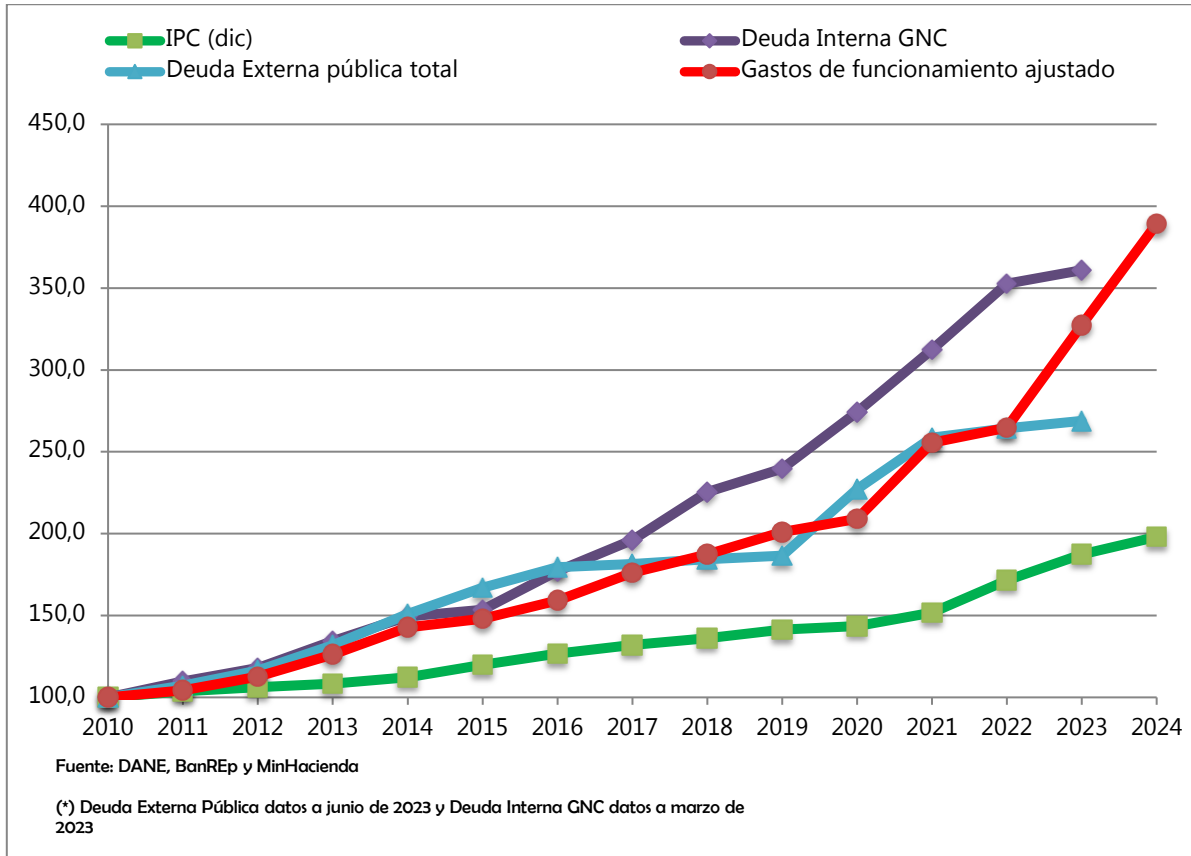
La **inversión** se situaría en \$97,7 billones, 17% más frente a la inversión del 2023.

COMENTARIOS GENERALES

El presupuesto representa el 27,7% del PIB. En su primer debate se aprobó una reducción de \$1,6 billones en los gastos de funcionamiento quedando en \$309 billones, y se aumentó esa cifra en la inversión, alcanzando los \$99,4 billones.

Los gastos siguen creciendo muy por encima de la inflación, a lo cual contribuyen, entre otros, los gastos del nuevo ministerio de la igualdad, tanto para funcionamiento como para inversión, y los distintos subsidios que se han anunciado, muchos de los cuales escapan a las limitaciones señaladas en la Constitución Política. También crecen muy por encima de la inflación el endeudamiento externo e interno (ver gráfico 5).

Gráfico 5. ÍNDICES – IPC, Deuda interna del GNC, Deuda externa pública* y Gastos de Funcionamiento
(Base 2010 = 100)



Algunos de los indicadores presupuestados presentan desfase: el crecimiento económico de 1,8% parece alto dado los datos conocidos a julio y agosto. Preocupa, además, la reciente carta de los exministros de minas sobre las posibilidades de racionamiento o de un apagón eléctrico.

Otro elemento que afectará la economía tiene que ver con la alta carga tributaria que se sentirá más fuerte el año entrante en las personas naturales y que impactaría negativamente el consumo.

También preocupa el mal ambiente para la inversión, el tratamiento que se le está dando a algunos sectores en materia impositiva, y el cuestionamiento a sectores como la salud y pensiones, energético e infraestructura.

Todos estos factores pueden afectar el desempeño económico y por ende los estimativos que se deriven de éste, como lo son los recaudos tributarios.

La inflación se verá afectada por los precios de los combustibles, de la energía y faltan por incorporar los impuestos a las bebidas azucaradas y productos ultra procesados.

El presupuesto se financia en un 63% con impuestos y un 15% con créditos. Las transferencias representan el 47% del total del presupuesto y el 76,6% de los gastos de funcionamiento. Cerca de un 19% del presupuesto se destina para el pago de la deuda, de los cuales el 40% va a amortizaciones y el 60% restante a intereses.

Varios parlamentarios han cuestionado la inclusión de recursos de litigios y los provenientes del control a la evasión; los ponentes consideran que estos ingresos podrían ser inferiores a los estimados por el gobierno lo que afectarían las cifras fiscales. Igualmente, cuestionaron la baja ejecución presupuestal en el 2023 en momentos de baja actividad económica.

Cordial saludo,

JAVIER HOYOS ARBOLEDA
Javier Hoyos Asesores,
Gestión Legislativa y Gobierno S.A.