

**Bogotá D.C. 21 de septiembre de 2020**

**Señores**

**José Elver Hernández Casas**

Presidente Comisión Cuarta H. Cámara de Representantes

**Carlos Abraham Jimenez**

Presidente Comisión Cuarta H. Senado de la República

**Néstor Leonardo Rico Rico**

Presidente Comisión Tercera H. Cámara de Representantes

**Jose Alfredo Gnecco**

Presidente Comisión Tercera H. Senado de la República

**Ref:** Ponencia Negativa proyecto de Ley No. 296/2020 (Cámara) y 185/2020 (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 2021”.

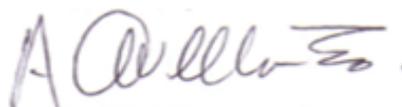
Honorables Presidentes:

En atención a la honrosa designación que se nos ha hecho, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) y la Ley 5ª de 1992, rendimos **ponencia negativa** ante las comisiones conjuntas de Senado de la República y Cámara de Representantes del Proyecto de Ley No. 296/2020 (Cámara) y 185/2020 (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 2021”.



**Senador Iván Marulanda**

Partido Alianza Verde



**Senadora Aída Avella**

Lista Decentes Unión Patriótica



**Senador Gustavo Bolívar**

Lista Decentes



**Senador Juan Luis Castro**

Partido Alianza Verde



---

**Senador Israel Zuñiga**  
Partido FARC



---

**Representante Katherine Miranda**  
Partido Alianza Verde



---

**Representante Catalina Ortiz**  
Partido Alianza Verde

## 1. OBJETO DE LA PONENCIA

El objetivo de esta ponencia es argumentar las razones por las cuales no debe aprobarse el Proyecto de Ley No. 296/2020 (Cámara) y 185/2020 (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 2021”, pues la planificación y distribución de recursos presentada por el Gobierno Nacional para la vigencia del próximo año no responde a las necesidades que tiene el país para afrontar la pandemia y la crisis socioeconómica que se ha producido por el COVID-19. Se nos ha presentado un presupuesto que no está acorde con la realidad del país.

## 2. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL PROYECTO

Durante el mes de septiembre, las comisiones terceras y cuartas de Senado y Cámara fuimos convocadas en tres ocasiones para discutir el proyecto de PGN para el año 2021.

Como ha ocurrido con todas las leyes económicas presentadas por el Gobierno, el trámite de este proyecto de ley se ha caracterizado por la ausencia de transparencia, tiempo y deliberación. Más que un debate democrático, el tránsito de estos proyectos por las reuniones de ponentes y de comisiones económicas conjuntas han sido maniobras parlamentarias para obtener mayorías de votos, sin discusión amplia como debiera ser, sustentada en información completa y oportuna, desconociendo la crisis económica y social por la cual atraviesa el país.

Los tiempos, los espacios y las formas en los que se ha discutido el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno lo demuestran. Por un lado, se tardó un mes en citar a la primera sesión de comisiones económicas conjuntas, con lo que el tiempo para discutir se redujo a la mitad. Así, la fecha 15 de agosto hasta la cual las comisiones económicas tenían tiempo para devolver el proyecto de presupuesto en caso de que no se ajustara a los preceptos de la Ley Orgánica de Presupuesto, pasó sin que siquiera se hubieran citado ni se hubiera empezado a discutir el proyecto, por lo cual no fue posible examinar la pertinencia o no de devolverlo.

Por otro lado, las principales discusiones hasta ahora realizadas han ocurrido en reuniones privadas de ponentes con el gobierno. Allí los ministros presentaron sus respectivos presupuestos y se discutió el proyecto. Mientras tanto, las comisiones económicas conjuntas sólo se reunieron en tres oportunidades y se limitaron a oír la presentación del presupuesto por parte del Ministro de Hacienda quien iba entregando sobre la marcha detalles de la información, hasta llegar a la aprobación del monto. Los límites ridículos de tiempo de escasos tres minutos impuestos para las intervenciones de los congresistas impidieron profundizar en los argumentos y en la deliberación.

A lo largo del trámite, la información fue escasa y suministrada de manera tardía. Así, al momento de aprobar el monto no se conocía el presupuesto regionalizado, a pesar de que el artículo 8 del estatuto orgánico de presupuesto exige que sea parte del proceso de discusión. A la fecha tampoco se conocen las intenciones del gobierno cuando anunció en el proyecto la “disposición de activos” por 12 billones de pesos y “otros recursos de capital” por 26.2 billones de pesos.

Del mismo modo, como lo han manifestado públicamente varias organizaciones de la sociedad civil como el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, la manera como se presenta el presupuesto, al estar agregada en grandes rubros, impide que los congresistas y la ciudadanía pueda conocer en detalle la forma como el Gobierno espera invertir los recursos públicos. Un presupuesto más desagregado, siguiendo los lineamientos de iniciativas internacionales tales como el International

Budget Partnership, contribuirían a mejorar la transparencia sobre los recursos públicos y facilitarían el control ciudadano sobre estos.

Los trámites del PGN han sido la expresión de la displicencia del Ministro de Hacienda por la democracia y, en particular, por la rama legislativa. La forma como se prepara la ponencia mayoritaria para primer debate lo demuestra. Además de ser discutida, como ya se dijo, de espaldas a la ciudadanía, es redactada por funcionarios del Ministerio y presentada al Congreso solo unas cuantas horas antes de su votación con firmas obtenidas a las carreras entre congresistas que hacen parte de este montaje.

Así, en vez de que el Ejecutivo le presente al Congreso y a la ciudadanía su propuesta de reactivación económica para que sea discutida con amplitud, el trámite y aprobación del presupuesto en el Congreso se reduce a una transacción opaca entre el Ministerio de Hacienda y un grupo de parlamentarios en busca de asegurar las mayorías necesarias para su aprobación precipitada y abrupta.

### 3. CONSIDERACIONES

Durante semanas reiteramos la necesidad de que el Presupuesto General de la Nación se discutiera de cara al país y se construyera a partir de la realidad económica por la que atravesamos. La conclusión a la que llegamos, y así lo manifestamos, es que el Gobierno y las fuerzas que lo respaldan no tienen vocación de cambio. Como ha ocurrido a lo largo de la historia, representan el continuismo y solo tienen interés en la nómina. A continuación presentamos las razones por las cuales, este presupuesto no debe ser aprobado para la vigencia del 2021.

#### 3.1 Contexto macroeconómico

##### Supuestos macroeconómicos

El proyecto de Presupuesto General de la Nación se construye con base en los siguientes supuestos:

**Tabla 1. Proyecciones macroeconómicas del Gobierno nacional para los años 2020 y 2021**

Supuestos	2020	2021
Inflación doméstica fin de período, IPC, %	2,4%	3,0%
Tasa de cambio promedio período, \$	3.960	3.747
PIB real (variación %)	-5,5	6,6

*Fuente: Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021*

Si bien, por definición, toda proyección está sujeta a un margen de error, algunas de las presentadas por el Gobierno nacional para justificar los ingresos que recibirá la Nación para financiar el presupuesto parecen optimistas dada la realidad económica por la que atraviesa el país y no coinciden con los pronósticos hechos por diversas organizaciones nacionales e internacionales. El siguiente cuadro presenta las proyecciones hechas por el Banco de la República, Fedesarrollo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

**Tabla 2. Proyecciones de crecimiento para el año 2020**

FMI	CEPAL	OCDE	Banco de la República	Fedesarrollo
-2,4%	-5,6%	-6,1%	Entre -2% y -7%	-5%

*Fuente: FMI, CEPAL, OCDE, Banco de la República y Fedesarrollo*

Como se puede observar, la proyección del Gobierno sobre la tasa de crecimiento se encuentra en el rango inferior en comparación con las proyecciones de las demás organizaciones.

En la medida en que una tasa de crecimiento mayor implica proyecciones de ingreso superiores, principalmente por impuestos, las estimaciones optimistas del Gobierno nacional podrían sobrestimar los ingresos y subestimar el déficit real. De ser así, el Gobierno estaría obligado a reducir el gasto proyectado para el año entrante, con las implicaciones en la inversión pública que esto tendría. También podría tener implicaciones adversas sobre otras variables macroeconómicas como la tasa de interés, el desempleo, la inflación y el propio crecimiento de la economía.

Finalmente, las proyecciones de inflación del Gobierno lucen particularmente optimistas, dadas las últimas cifras publicadas por el DANE según las cuales la inflación en lo corrido del año fue del 1,12%<sup>1</sup>. Se ajustan a las de las otras instituciones especializadas, el impacto que podría tener la devaluación reciente del peso sobre los bienes importados, así como los constantes cierres viales entre la región de los llanos y el resto del país, podrían conllevar a una inflación más alta de la esperada.

Más allá de la discusión sobre la validez de los supuestos macroeconómicos presentados por el Gobierno nacional, preocupa particularmente la falta de transparencia y las técnicas contables empleadas por el Gobierno nacional para justificar las cifras sobre las cuales se sustenta este proyecto de presupuesto. En efecto, como se detallará en las siguientes secciones, además de supuestos en extremo optimistas, la contabilización de ingresos extraordinarios provenientes de la enajenación de activos como ingresos corrientes o del rubro “otros recursos de capital”, al deteriorar la confianza sobre los datos y prácticas del Gobierno, traería implicaciones adversas sobre la economía difíciles de corregir más adelante.

### **El Proyecto de Presupuesto en el marco de la crisis del COVID-19**

A la fecha, después de seis meses de iniciada la emergencia sanitaria, Colombia vive su peor crisis económica de los últimos 90 años. La tasa de desempleo del mes de julio aumentó en un 9,5% frente al mismo mes del año pasado y se ubicó en un 20,2%<sup>2</sup>, la más alta de los últimos 20 años. Según un reciente estudio de la Universidad de los Andes<sup>3</sup>, la actual crisis económica podría resultar en un aumento de la pobreza de 15 puntos porcentuales, incrementando así el número de personas pobres en 7,3 millones y en un aumento de la desigualdad del 0,509 a 0,574 en el coeficiente de Gini. Esta

<sup>1</sup> Boletín Técnico Índice Precios del Consumidor, Agosto 2020, DANE. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-informacion-tecnica>

<sup>2</sup> Boletín técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares Mercado Laboral, Junio del 2020, DANE. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_empleo\\_jul\\_20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_jul_20.pdf)

<sup>3</sup> Nota Macroeconómica No.20 “Efectos en pobreza y desigualdad del Covid-19 en Colombia: un retroceso de dos décadas”, 18 de Mayo del 2020. Disponible en: [https://economia.uniandes.edu.co/components/com\\_booklibrary/ebooks/BM%2020.pdf](https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2020.pdf)

situación equivaldría a un retroceso de 20 años en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Por su parte, la CEPAL, en sus últimos informes proyecta un incremento de la desigualdad medida por el índice de GINI entre un 4 y un 4,9%<sup>4</sup>. Finalmente, un reciente estudio de Fedesarrollo del mes de julio estimó que, en la ausencia de transferencias monetarias, la pobreza monetaria habría pasado del 26,9% al 38% y la pobreza extrema del 7.4% al 11.3%, un retroceso en la lucha contra la pobreza de más de una década<sup>5</sup>.

A nivel macroeconómico, el PIB del segundo trimestre de este año se redujo en un 15,7% frente al mismo trimestre del 2019<sup>6</sup>. De igual modo, las exportaciones en junio se redujeron en un 21.7%<sup>7</sup> y la inflación de agosto fue del -0,1% frente al respectivo mes del año pasado<sup>8</sup>. Como lo indica la tabla 2, según las últimas proyecciones del Fondo Monetario Internacional, de la OCDE, de la CEPAL, del Banco de la República y de Fedesarrollo, se espera que el PIB del país se contraiga entre un 2% y un 7% este año.

Así, todos estos indicadores revelan la magnitud de la crisis económica que estamos viviendo y el impacto que está teniendo en la población, en particular en los hogares más vulnerables. Antes de la crisis, de los 22,3 millones de personas ocupadas había 12,2 millones de trabajadores informales en el país, equivalentes al 54,7% de la población ocupada<sup>9</sup>. Asimismo, el 27% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza monetaria (257 mil pesos)<sup>10</sup> y el 67% de los hogares se encontraban por debajo de la línea de vulnerabilidad, con ingresos por persona inferiores a 609 mil pesos. Situación que, como ya se mencionó, se ha deteriorado sustancialmente desde el inicio de la crisis. En efecto, según un estudio de la Universidad de los Andes, en Colombia hay actualmente 9 millones de trabajadores en actividades vulnerables a la crisis. De estos, 6 millones están en actividades informales<sup>11</sup>.

Sin embargo, el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno parece desconocer esta realidad. En efecto, a pesar de que la economía atraviesa la peor caída en el PIB en los últimos 90 años, el contenido de este presupuesto no es más que la continuación de la estructura presupuestal de los últimos años. En vez de ver en el presupuesto un poderoso instrumento de la política fiscal para

---

<sup>4</sup> Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones, CEPAL, 15 de Julio del 2020. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf)

<sup>5</sup> Impacto de los Aislamientos Obligatorios por Covid19 sobre la Pobreza Total y Extrema En Colombia, Jairo Nuñez Mendez, Julio 2020. Disponible en: [https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/DocumentosTrabajo/impacto\\_de\\_los\\_aislamientos\\_obligatorios.pdf](https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/DocumentosTrabajo/impacto_de_los_aislamientos_obligatorios.pdf)

<sup>6</sup> Boletín Técnico Producto Interno Bruto II trimestre 2020, DANE. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol\\_PIB\\_IItrim20\\_produccion\\_y\\_gasto.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IItrim20_produccion_y_gasto.pdf)

<sup>7</sup> Boletín Técnico Exportaciones Julio 2020, DANE. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/exportaciones/bol\\_exp\\_jul20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/exportaciones/bol_exp_jul20.pdf)

<sup>8</sup> Boletín Técnico Índice Precios del Consumidor, Agosto 2020, DANE. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-informacion-tecnica>

<sup>9</sup> Boletín Técnico, Gran Encuesta Integrada de Hogares, Diciembre 2019-Febrero 2020, DANE. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bol\\_ech\\_informalidad\\_dic19\\_feb20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_dic19_feb20.pdf)

<sup>10</sup> Boletín Técnico, Pobreza Multidimensional en Colombia 2018, Mayo 2019, DANE. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_monetaria\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18.pdf)

<sup>11</sup> Nota macroeconómica n°11 La vulnerabilidad del empleo a la emergencia de COVID 19, 1 de abril del 2020, Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Disponible en: [https://economia.uniandes.edu.co/components/com\\_booklibrary/ebooks/BM%2011.pdf](https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2011.pdf)

impulsar la demanda agregada a través del gasto público y así reactivar la economía, el proyecto presentado por el Gobierno se limita a incluir 4.7 billones de pesos (menos del 1.5% del total del presupuesto) para la reactivación de la economía, cifra a todas luces insuficiente para impulsar la reactivación de la economía.

De estos 4.7 billones de pesos, llama la atención que el ministerio con el segundo presupuesto más alto después del Ministerio del Transporte sea el Ministerio de Hacienda con el 36%, equivalentes 1.7 billones de pesos, un sector cuya vocación no es ejecutar recursos públicos y que, por lo tanto, no debería tener un rol en la reactivación de la economía. Además, no es claro si estos recursos son adicionales o si, por el contrario, son recursos que ya estaban presupuestados en las diferentes entidades y que simplemente fueron incluidos en esta categoría por su efecto multiplicador en la demanda agregada.

Finalmente, cabe mencionar que la distribución exacta de estos 4.7 billones de pesos tampoco es clara pues esta varía entre la información contenida en el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno al Congreso y la posterior presentación hecha por el ministro ante esta misma corporación. Por ejemplo, mientras que en los documentos que acompañan el proyecto de presupuesto se estima que el Ministro de Hacienda disponga de 1.7 billones de pesos para la reactivación de la economía, en la presentación del Ministro de Hacienda esta cifra es de 726 mil millones de pesos.

En conclusión, el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno nacional al Congreso de la República, lejos de aprovecharse como una potente herramienta de la política fiscal que permita reactivar la economía a través del gasto público, se limita a reproducir la inercia presupuestal que históricamente lo ha caracterizado, desconociendo así la magnitud de la crisis económica y social que atraviesa el país.

### **3.2 Anotaciones acerca de los Ingresos**

El proyecto de ley 185/2020 Senado – 296/2020 Cámara presenta unas proyecciones de financiación problemáticas, pues se basan en supuestos irreales sobre el desempeño económico, no son consistentes con principios de presupuestación adecuados o finalmente se presentan enormes vacíos sobre la certeza de dichas cifras.

Esta ponencia argumenta por qué la estructura de financiación i) es inconveniente desde un punto de vista económico, pues supone una presión importante sobre el recaudo de impuestos indirectos que afectan fundamentalmente a los hogares de más bajos ingresos, ii) es inconsistente con las proyecciones económicas realizadas por entidades diferentes al Gobierno nacional, iii) presenta serios problemas de transparencia en la descripción de amplios rubros de financiamiento, iv) tiene sesgos que hacen suponer que no se cumplirán los estimativos de recaudo, lo cual llevará a recortes o aplazamientos de gasto, procedimiento que se ha vuelto una constante en los últimos presupuestos.

#### **La propuesta de financiación del gobierno nacional**

La estructura de financiación del presupuesto propuesta por el gobierno es la que se indica en la tabla 3, que se relaciona a continuación:

**Tabla 3. Estructura de financiación del Presupuesto General de la Nación comparación 2020 - 2021**

Comportamiento estimado de los ingresos PGN 2020 – 2021						
Miles de millones de pesos						
Concepto	2020	2021	Variación	Diferencia	Pocentaje del PIB	
	Aforo	Proyecto	porcentual	absoluta	2020	2021
			21/20	21-20		
<b>Presupuesto Nación</b>	<b>284.172</b>	<b>295.277</b>	<b>3,9</b>	11.105	<b>28,0</b>	<b>26,1</b>
Ingresos Corrientes	135.636	154.246	13,7	18.610	13,4	13,6
Recursos de Capital	108.287	123.734	14,3	15.447	10,7	10,9
Fondos Especiales	38.003	14.882	-60,8	-23.121	3,7	1,3
Rentas Parafiscales	2.247	2.416	7,5	169	0,2	0,2
<b>Establecimientos Públicos</b>	<b>16.530</b>	<b>18.721</b>	<b>13,3</b>	<b>2.191</b>	<b>1,6</b>	<b>1,7</b>
<b>Total PGN</b>	<b>300.702</b>	<b>313.998</b>	<b>4,4</b>	<b>13.296</b>	<b>29,7</b>	<b>27,7</b>

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El aspecto más relevante de este presupuesto es que en comparación al que se aprobó para 2020 evidencia una leve reducción de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), los cuáles pasan de representar el 62,4% de la financiación al 52,26%, lo cual es sin duda el resultado del impacto económico de la recesión causada por el Covid 19 y su impacto en la actividad económica. Pese a ello, los ingresos corrientes siguen siendo la principal fuente de financiación del presupuesto, pero su caída (que se estima temporal) es preocupante debido a que expone la actividad fiscal a la dependencia de otro tipo de recursos que tienen un menor nivel de certeza.

Justamente, para compensar la caída de los ICN, la propuesta de presupuesto prevé un incremento sustancial de los Recursos de Capital de la Nación los cuales pasan de \$108,2 billones a \$123,7 billones, un incremento neto de \$15,4 billones, siendo este uno de los rubros que presenta mayores complejidades y dudas en cuanto a su certeza y la coherencia de las cifras presupuestadas.

Otra cifra que llama la atención es la caída de los recursos vía Fondos Especiales, la cual se explica principalmente por la desfinanciación del FOME cuyos recursos pasarán de \$30,5 billones (última cifra apropiada en 2020 que reportó Hacienda) a \$3 billones. Los otros componentes del presupuesto no tienen mayores cambios.

### Los ingresos tributarios en el PGN 2021

Cuando se analiza la composición de los ICN se encuentra que la parte sustancial de su reducción está explicada por **menores crecimientos del recaudo en el impuesto de renta**, los cuales se incrementarán según lo estimado en un 0,92% comparando 2020 con 2021. Si bien esta estimación es consistente con un clima de crisis económica causada por las decisiones para controlar la pandemia, tampoco hay que olvidar que en 2020 y en 2021 están operando las condiciones de beneficios que creó la ley 2010/2019 y que implican beneficios tributarios en el Impuesto de Renta en cabeza de las empresas, que se estiman en 9 billones de pesos/año aproximadamente.

Por ende, tal como lo anuncia el Mensaje Presidencial, este incremento se explica por la dinámica de la renta de personas naturales, y particularmente los ajustes que se realizaron a la estructura de cédulas, que permitirá el incremento del recaudo por esta vía, aunque no se encontraron estimaciones a este respecto.

**Tabla 4. Composición de los Ingresos Tributarios 2020-2021\***

	2020	2021	Variación 2020-2021
<b>Renta</b>	\$65,4 21,75%	\$68,9 21,95%	0,92%
<b>IVA</b>	\$55,7 18,53%	\$68,2 21,73%	17,26%
<b>GMF (4 x 1000)</b>	7,66 2,55%	8,76 2,79%	9,55%
<b>Impo Consumo</b>	\$ 1,16 0,39%	\$1,90 0,61%	56,91%
<b>Aduanas</b>	3,05 1,01%	3,43 1,09%	7,73%
<b>Gasolina y ACPM</b>	1,015 0,34%	0,597 0,19%	-43,66%
<b>Impo Carbono</b>	0,306 0,10%	0,399 0,13%	24,91%
<b>Otros</b>	0,592 0,20%	0,63 0,20%	1,94%

**Fuente:** Propuesta Presupuesto definitivo 2020 -MinHacienda, Proyecto de ley 185/2020 S

Por ello, el peso de la dinámica recaudatoria de los ingresos tributarios está explicada en buena parte por **un crecimiento del IVA interno** (principalmente), el cual pasa de \$55,7 b en 2020 a \$68,2b en 2021, un incremento neto de \$12.5b, que llevan al IVA a representar el 21.73% de los ICN y a tener una participación muy similar a la del Impuesto a la Renta en la financiación del presupuesto.

El problema de esta estimación es que coincide con la idea general que tiene el Gobierno nacional de una “recuperación en V” de la economía para 2021, o en otras palabras a lo que se conoce como efecto rebote” el cual supone un crecimiento económico que en 2021 podría estar según las estimaciones del gobierno en un 6.5%, con una aceleración del consumo de los hogares del orden del 21,4%. Ambas cifras no tienen antecedentes en tiempos recientes para el país, y no son consistentes con el comportamiento macroeconómico en los periodos postcrisis (los referentes más cercanos son los años 1999 y 2014).

En este diagnóstico coinciden de manera puntual los análisis presentados por la Contraloría General de la República (CGR) y por el Banco de la República (BR) en el marco de los debates que precedieron a la aprobación del monto del presupuesto, y análisis de diferentes fuentes (Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, Centro de Pensamiento en Política Fiscal) que prevén sendas de recaudo tributario muy diferentes, en las cuales se estiman caídas netas de los ingresos tributarios de hasta \$24b para 2021.

El comportamiento de los otros impuestos no tiene mayor importancia, salvo por la escasa dinámica del único impuesto “verde” disponible en la estructura de financiación del presupuesto, el cual escasamente aportará en 2021 algo menos de \$400 mil millones.

## Los recursos de Capital en el presupuesto 2021

La actual situación económica, aunada a un desgaste permanente de las bases de recaudo por la vía de beneficios en el impuesto de renta, se traducen en el presupuesto 2021 en mayores demandas de financiación por otras fuentes, especialmente por la vía de los ingresos provenientes de rentas de capital.

**Gráfico 1. Composición de los Ingresos de Capital, Presupuesto General de la Nación comparativo 2020 vs 2021**



Fuente: Propuesta PGN 2021 -MinHacienda

Al analizar la composición de los ingresos de capital de manera comparativa en la estructura de los presupuestos 2020– 2021, se evidencian una serie de decisiones de financiación que generan un alto nivel de preocupación entre la bancada de oposición:

1. Presenta un crecimiento de los recursos por disposición de activos (que pasa de \$7,35b en 2020 a \$12,0b en 2021) sin que exista un plan detallado de enajenaciones que solamente podría ser posible si se tocan a las dos últimas grandes empresas estatales: **ECOPETROL** e **ISA** (ver cuadro 4). La falta de detalles sobre dicha fuente de financiación genera los mismos cuestionamientos que se hicieron en el presupuesto 2020, sobre la certeza de dichos recursos. El ministro ha dicho que es una cifra que se tiene allí para cualquier eventualidad, y que las enajenaciones o disposición de activos podrían hacerse o no, con lo cual reconoce que **presenta un presupuesto desfinanciado** al Congreso violando uno de los principios presupuestales consagrados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, elemento que se repite en otras partidas de los ingresos de capital.

De igual manera, en el Anexo al Mensaje Presidencial se evita hacer cualquier comentario alrededor de este tema. Y en los otros documentos que acompañan la propuesta presupuestal, incluyendo las presentaciones del Ministerio de Hacienda ante las comisiones económicas, no se hace mención en detalle de la utilización de estos recursos, ni se anexa un plan detallado.

**Tabla 5. Composición del portafolio de activos en poder de la Nación. 2020**

Ítem	Valor estimado (billones de pesos)	Participación %
ECOPETROL	87,23	85,4%
ISA	8,16	7,06%
Generadora y Comercializadora de energía del CARIBE	1,12	1,06%
Resto	7,8	6,48%
<b>Total</b>	<b>112,63</b>	<b>100%</b>

*Fuente: elaboración propia basado en Plan de Enajenación Global 2019- Comisión Intersectorial para el Aprovechamiento de Activos Públicos. Actualizado con información BVC.*

Aunque en marzo de 2019 se presentó a las comisiones económicas de Cámara el Plan de Enajenación Global 2019, en el cual se detallan los activos en posesión de las diferentes entidades del nivel central de gobierno, se describe la participación y se entrega información sobre la valoración preliminar de los mismos, no existe una actualización de dicho documento para 2020 ni establece los lineamientos que permitan identificar la priorización de la venta de activos, los cronogramas y las estrategias de colocación de dichos activos en el mercado, lo cual es especialmente importante en un contexto de crisis como el que se vive actualmente.

La tabla 5 indica que dentro de la financiación del presupuesto 2021, se incluirá por necesidad, una proporción de la participación del Gobierno nacional en activos estratégicos como ISA o ECOPETROL, que son los únicos que realmente tienen un valor macroeconómicamente significativo y que facilitan los procesos de financiación a través de la enajenación o disposición de activos por \$12,5b que propone el gobierno, hay que recordar que para 2020 este valor de enajenaciones e estimó en \$8,5b y hasta el momento no se tiene ni un informe, ni evidencia de que se hayan emprendido dichos procesos, o al menos el Congreso no ha sido informado del mismo.

Ahora bien, si la intención es privatizar parte de las inversiones del Gobierno nacional en ISA o ECOPETROL, es claro que a estas alturas debería existir claridad sobre el proceso, o al menos la existencia de un cronograma certero de la venta, esto solamente se ha adelantado en el caso ISA con la contratación de asesores para adelantar la valoración del activo en el mercado en 2020 sin que hasta el momento se conozca públicamente el resultado de la valoración de la empresa.

Aunque la valoración de ISA, contenida en el documento presentado a las comisiones económicas de Cámara por parte de la CIVAP, dista enormemente de los valores que analistas financieros proponen para la participación del gobierno en la empresa (en 1,3 billones de pesos aproximadamente) la preocupación radica no tanto en el valor final, sino en el uso que el gobierno planea darles a los recursos por privatización.

**Tabla 6. Valoraciones de ISA estimadas, comparación ANIF VS CIVAP**

Fuente	Valor estimado de venta (billones de pesos)
Comisión Intersectorial para la Valoración de Activos Públicos	7,9
ANIF <sup>[1]</sup>	6,6

**Fuente:** *Elaboración propia, basado en información CIVAP y ANIF (2019)*

Ya en el presupuesto 2020 no se contemplaba claramente el uso de la enajenación de activos, incluso entidades como ANIF manifiestan sus temores por el uso de estos recursos para financiar el gasto corriente (por encima de la línea) y ya otros analistas a nivel local como Salomón Kalmanovitz (ex codirector del Banco de la República) así como a nivel internacional (el mismo Bloomberg publicó un artículo sobre el tema) han señalado la gravedad e inconveniencia de usar trampas contables para hacer aparecer los ingresos no corrientes que se percibirán por la venta de activos, como ingresos corrientes, y por ende podrán emplearse para financiar gastos de funcionamiento.

Al parecer esta estrategia de “maquillaje contable” se mantiene en 2021 por parte de un Ministerio que se ha vuelto experto en ocultar información clave sobre la gestión presupuestal. No en vano, en la última evaluación del Índice de Transparencia Presupuestal Colombia fue evaluado de manera muy regular, especialmente por la falta de oportunidad de la información presupuestal, bajando 4 lugares en el escalafón.

Un aspecto más preocupante aún es que los procesos de enajenación planteados se dan en empresas que constituyen activos estratégicos de la Nación: tanto ECOPELROL como ISA constituyen empresas que regulan sectores importantes de la economía nacional, y que particularmente en el caso de ISA constituye un monopolio natural que dependiendo el proceso de enajenación podría funcionar como un enorme monopolio privado (téngase en cuenta que EPM tiene apenas el 10% de las acciones de la empresas).

Entonces surgen serias dudas sobre la conveniencia de la privatización, los tiempos para lograrla, los valores que podría obtener el gobierno del plan y ello debido a que la administración del gobierno Duque no ha sido claro, ni explícito alrededor de este tema.

2. Se estima una **caída en los excedentes financieros** en \$3 billones de pesos, explicada por las condiciones difíciles de operación de ECOPELROL principal fuente de recursos de explotación del Gobierno Nacional.
3. Curiosamente se presenta una **menor demanda de la financiación vía deuda**, la interna cae de \$39.75b a \$39,72b, mientras que la financiación por la vía de la deuda externa pasa de \$37,42b a \$24,35b. Esta menor dependencia de la deuda es en buena parte, el resultado de los incrementos notorios de emergencia de recursos, especialmente de las financiaciones del FOME que se hicieron con cargo a deudas tomadas con las entidades territoriales.

Esto puede estar escondiendo una realidad de fondo y es que será por la vía del endeudamiento que posiblemente se compensen los recursos inciertos que se presupuestan en otros rubros.

4. El aumento de los recursos de balance que pasan de \$3,2b en 2020 a \$12,3b en 2021 suponen un incremento de 284%, sin que medie explicación alguna sobre ello, e indicando un alto nivel de subejecuciones presupuestales en 2020, elemento sobre el cual el gobierno no ofrece detalle alguno, pero que se supone **provendrán en buena parte de recursos no ejecutados en el FOME**.

Esto no supone en realidad una fuente real de financiamiento, sino el resultado del aplazamiento del gasto de un año, para el otro, refleja una creciente ineficiencia del gobierno, pues en 2019 estos recursos ascendieron apenas a \$2,03 billones.

5. Finalmente los otros gastos, son el rubro que más irregularidades presenta: se estima que **para 2021 estos proveerán \$35.3b incrementándose desde los \$9,16b en 2020**, lo interesante de ello es que en el presupuesto 2019 este rubro representaba apenas \$3,6b.

Al revisar los documentos presupuestales **no se encuentran indicadores ni estimaciones detalladas de este rubro**, esto ya se había repetido en 2020 cuando los “otros ingresos” crecieron en un 300% con respecto al presupuesto 2019. La técnica presupuestal empleada por el Ministerio de Hacienda bajo la administración Duque parece recordar los métodos de “cuadre por defecto” que son tan empleadas en sistemas presupuestales de bajo nivel de transparencia, donde se presentan partidas poco ordinarias y que deberían contribuir poco a la financiación del presupuesto como un mecanismo de cierre o equilibrio de las fuentes de recursos, en este caso el gobierno estima que los “otros ingresos” proveerán el 11,1% del total del presupuesto, y equivale al 25.8% de la financiación obtenida por Ingresos Corrientes, es en todo caso una cifra inédita y que con toda seguridad no se obtendrá.

Por las razones antes expuestas, se considera que el presupuesto propuesto por el gobierno:

- Presenta estimaciones irreales sobre fuentes importantes de recursos, especialmente sobre los ICN.
- Es totalmente opaco en el detalle de rubros que pesan mucho en la financiación como los “otros ingresos” y las “disposiciones de activos”.
- No es consistente con las estimaciones del entorno macroeconómico realizadas por diferentes instituciones públicas, privadas y de carácter internacional, que prevén un desempeño económico menos “optimista” para el país en 2021.
- Recurre a técnicas presupuestales de dudosa consistencia como el “cuadre por defecto” que no es otra cosa que poner en una cuenta los recursos faltantes sin siquiera hacer estimaciones de su certeza, procedimiento que aunque no es inédito en la gestión presupuestal del país, si se usa en esta propuesta sin ningún tipo de atenuante.
- No cumple con los criterios de equilibrio presupuestal, ni de coherencia macroeconómica que fundamentan el Estatuto Orgánico del Presupuesto, y por tanto la aprobación supone un incumplimiento legal que ya dejó siquiera de importarle al Congreso de la República.

Uno de los asuntos más relevantes en la pérdida de los Ingresos Corrientes de la Nación ha sido la generación de un alto número de Beneficios Tributarios que posibilitan a los declarantes y

responsables del impuesto de renta, pagar el impuesto sobre tasas efectivas de tributación de muy bajos niveles, generando así una disminución en el recaudo efectivo del impuesto de renta y por consiguiente una mengua de los recursos que recibe el estado cada año. La DIAN en su portal web, hasta el año 2016<sup>12</sup> contempla un Inventario de Beneficios Tributarios establecidos en el estatuto con 229 exenciones u opciones diferentes para deducir la base gravable y disminuir el impuesto a pagar. Es necesario afirmar que desde el 2016 hasta la fecha se han creado más beneficios que no han sido compilados por la DIAN en su inventario, razón por la cual podemos afirmar que hoy en día existen alrededor de 240 opciones que posibilitan mayores deducciones en el impuesto de renta.

No bastando con estas 240 opciones, el Estatuto Tributario, en su Artículo 107, ha establecido una fórmula general para otorgar deducciones, establecida desde el concepto de “expensas necesarias”. En efecto, dicho artículo 107 estipula que *“Son deducibles las expensas realizadas durante el año o período gravable en el desarrollo de cualquier actividad productora de renta, siempre que tengan relación de causalidad con las actividades productoras de renta y que sean necesarias y proporcionadas de acuerdo con cada actividad.”*

A partir de esta opción general se ha abierto la posibilidad de declarar “otras deducciones y gastos” que no estén incluidas dentro de las 240 opciones taxativamente estipuladas, generando un espacio sin medida para poder incluirse cualquier otro costo o gasto, sea o no necesario y tenga o no relación con el desarrollo de la actividad económica, ya que solamente se pone el monto y la DIAN no tiene forma de saber a qué gastos corresponden específicamente ese rubro. Solo hasta el año pasado se impuso la obligación de adjuntar el inventario de las otras deducciones que se presentan en la declaración de renta, con el inconveniente técnico de poder meter un cúmulo abundante de información desorganizada, haciendo muy difícil su control efectivo.

Hecho que sumado a la mezcla de costos y gastos en la casilla de los otros gastos y deducciones genera un sin sabor porque permite incluir rubros de diferente naturaleza en un solo renglón del formulario de renta, cuyo contenido se hace casi que imposible de verificar. En este marco, fue permitido que el sector extractivo en 2016 presentará un total de \$71,9 billones en la casilla de otras deducciones.

Bajo esta perspectiva, desde la oficina de la Senadora Aida Avella, se analizaron los consolidados del impuesto de renta publicados por la DIAN para el año 2018 (la información de 2019 aún no está disponible), generando los siguientes datos, que de manera preliminar son, por lo menos alarmantes y describen la situación de déficit en recaudo efectivo por impuesto de renta de personas jurídicas:

- El sector bancario obtuvo ingresos en 2018 por \$121 billones, de los cuales pagó efectivamente \$2,1 billones en impuesto de renta. La Tasa Nominal de Tributación del impuesto de renta es del 33% sobre los ingresos, de los cuales, después de todos los beneficios y descuentos tributarios, este sector terminó pagando una Tasa Efectiva de 1,8%.
- El sector minero obtuvo ingresos en 2018 por \$31 billones, de los cuales pagó efectivamente \$1,8 billones en impuesto de renta. La Tasa Nominal de Tributación del impuesto de renta es del 33% sobre los ingresos, de los cuales, después de todos los beneficios y descuentos tributarios, este sector terminó pagando una Tasa Efectiva de 5,9%.

---

<sup>12</sup> Ver

[https://www.dian.gov.co/impuestos/reformatributaria/beneficiotributarios/Documents/20160616 Inventarios beneficios tributario Renta CREE IVA.xlsx](https://www.dian.gov.co/impuestos/reformatributaria/beneficiotributarios/Documents/20160616%20Inventarios%20beneficios%20tributario%20Renta%20CREE%20IVA.xlsx)

- El sector Petrolero obtuvo ingresos en 2018 por \$95,2 billones, de los cuales pagó efectivamente \$6,8 billones en impuesto de renta. La Tasa Nominal de Tributación del impuesto de renta es del 33% sobre los ingresos, de los cuales, después de todos los beneficios y descuentos tributarios, este sector terminó pagando una Tasa Efectiva de 1,8%.

Bajo esta perspectiva, se calculó el impacto fiscal que tuvieron estos descuentos tributarios y su efecto sobre la tasa efectiva de tributación, llegando a la conclusión de que dicho impacto fiscal en el sector extractivo en el año 2018 asciende a \$4,1 billones y en el sector bancario asciende a \$7,8 billones. En resumen, solo en dos sectores importantes de la economía (extractivo y bancario) el estado colombiano dejó de recibir \$11,9 billones de pesos en 2018, que debería recibir si se aplicara completa la tasa nominal de tributación, pero que, por la cantidad de posibilidades de deducir y descontar, se termina pagando efectivamente una proporción mucho más pequeña que la que estipula la ley.

Una consecuencia importante de esta pérdida flagrante de los ingresos corrientes de la nación es la dependencia cada vez mayor a recursos de deuda para solventar los gastos anuales del Estado, incluso los gastos de funcionamiento. De esta manera, el peso de la deuda en los presupuestos públicos ha ampliado su espacio, llegando al actual proyecto de PGN para 2021 donde los ICN pasan de cubrir el 62,4% de los gastos en 2020 a cubrir solo el 52,2% de los gastos en 2021, como se explicó anteriormente.

Es evidente que el aumento del recaudo generado sobre el impuesto al consumo IVA, directo sobre el consumidor no tapaná el hueco fiscal producido por las billonarias deducciones en impuesto de renta que se han dejado de percibir en los últimos 10 años.

En este contexto, los partidos de la oposición le hacemos una invitación al gobierno para que replantee sus análisis y pueda acercarse un poco más a la realidad que viven millones de colombianos, con el fin de entender claramente los problemas y buscar las mejores soluciones. Tapando el sol con un dedo no van a ganar nada. A partir de buscar un diagnóstico más aterrizado, le invitamos a crear un presupuesto para 2021 realmente contra cíclico, que les permita a los colombianos más vulnerables no caer en una desgracia más honda de la que ya tienen. Para esto, es necesario buscar mayores niveles de ingresos corrientes, liberar algunos gastos actuales del PGN y racionalizar el gasto público.

En ese sentido, presentamos varias propuestas, que pueden ser viables si hay voluntad del gobierno:

Creemos que es muy urgente recuperar y aumentar los ingresos de la nación para aumentar su capacidad de gasto y reducir la dependencia de los recursos de deuda. Para esto se plantea la posibilidad de generar una moratoria de la deuda pública que busque una condonación total o parcial de la deuda causa hasta la actualidad.

Sobre este asunto, en el marco de las recientes reuniones del G7 y el G20 (reuniones llevadas a cabo en marzo y julio del presente año) se ha dado visto bueno a que se apruebe una suspensión temporal del pago del servicio de la deuda de las naciones más vulnerables y pobres, y en vías de desarrollo, una decisión en la que tiene la última palabra el G20. En este sentido, el G20 dijo que el FMI y el BM han propuesto “un marco de monitoreo fiscal y un proceso para fortalecer la calidad y la coherencia de los datos de la deuda”. Y ven “la necesidad de más progreso y alentamos firmemente a acreedores

privados para que participen en la moratoria en términos comparables cuando lo soliciten los países”<sup>13</sup>.

De esta manera queda claro que incluso los países más poderosos del mundo estarían de acuerdo en la necesidad de entablar una discusión profunda sobre los niveles de deuda de los países del mundo, llegando a plantear ellos mismos la posibilidad de condonaciones totales o parciales, razón por la cual no vemos ninguna razón de porque el Estado colombiano no puede iniciar un proceso de moratoria para reducir sus gastos en deuda y liberar recursos para enfocarlos en el gasto público.

Otra propuesta tiene que ver con la eliminación de la casilla de las otras deducciones de renta y la necesaria regulación de las deducciones en el estatuto tributario. Esta propuesta podría efectivamente aumentar los ICN, haciendo una revisión real y exhaustiva de la eficiencia real de los cerca de 240 beneficios tributarios existentes, generando como conclusión la eliminación de la fórmula general para deducir gastos y dejando taxativamente en el estatuto tributario un listado general y depurado de beneficios tributarios que realmente cumplan los objetivos del porqué se crea.

Por otra parte, hemos hecho propuesta tendientes a la recuperación de dineros públicos que hoy son administrados por privados de manera ineficiente (Cámaras de Comercio, Parafiscales Gremiales, etc.) con el fin de que el gasto de estos recursos regrese a manos del estado, en el sentido de que hasta el momento los entes privados que administran dichos recursos no han logrado ayudar de la mejor manera a la solución de los problemas económicos ni de sus gremios ni han ayudado a resolver la difícil situación económica general del país.

Somos conscientes de la necesidad de una reforma tributaria realmente progresiva, que grave proporcionalmente a los colombianos de más ingresos sobre los de menos, con impuestos mayoritariamente directos. Para esto, hemos avanzado en la presentación de un proyecto de ley, que acompaña al proyecto de la renta básica y que recoge algunas ideas de lo que podría ser una reforma tributaria realmente democrática.

### **3.3 Apuntes acerca de los Egresos**

En lo que respecta a los gastos presentados en el proyecto de presupuesto del 2020, hacemos los siguientes comentarios:

#### **Deuda Pública**

Este es uno de los rubros que más aumenta con un incremento del 41.6% respecto al año anterior y representando el 24% de la totalidad del gasto presupuestado. El incremento de la deuda se da

---

<sup>13</sup> Tomado de: <https://www.bancaynegocios.com/g20-considera-extender-moratoria-de-deuda-a-paises-pobres/>, <https://elpais.com/economia/2020-04-14/los-ministros-del-g7-acuerdan-una-moratoria-de-la-deuda-para-los-paises-pobres.html>, <https://www.project-syndicate.org/commentary/suspend-emerging-and-developing-economies-debt-payments-by-carmen-reinhart-and-kenneth-rogooff-2020-04/spanish>

principalmente por apropiaciones necesarias para asumir los gastos de la pandemia, así como la devaluación del peso colombiano frente al dólar. Sin embargo, vale la pena hacer dos reflexiones: por un lado, según el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, el Gobierno nacional a la fecha ha desembolsado cerca de 14 billones de pesos para enfrentar los efectos de la pandemia, lo que quiere decir que el esfuerzo fiscal no ha sido significativo, esto se refleja en la actual crisis económica. De la misma manera hay una falta de transparencia en el uso de los recursos, es notable el incremento de la deuda pública, pero no se conoce peso a peso por qué fue y cómo se invirtió ese dinero, ni siquiera con resultados económicos se percibe ese incremento presupuestal en este rubro.

De otro lado llama la atención que el Gobierno no le haya apostado a la negociación de la deuda, cuando es innegable que el país necesita un esfuerzo fiscal amplio para pensar en reactivación económica, cuando más ministerios y entidades requieren dinero para poner en marcha programas que vayan en línea con las necesidades que requiere cada uno de los ciudadanos del país. Este porcentaje de la deuda dentro del Presupuesto es la muestra que el Gobierno Nacional no está actuando conforme a lo que requiere una crisis de este tamaño económico, sino bajo la ortodoxia de los mismos años anteriores, sabiendo que este no es un año similar.

### **Deporte y cultura**

Las partidas de deporte y cultura son mínimas, y presentan un decrecimiento en la inversión respecto al año anterior, a pesar de la importancia que tienen los mismos para la construcción de paz, salud mental y salud pública en el país. La apuesta en definitiva no es para estos sectores, los cuales juegan un papel importante para el desarrollo de la población.

### **Salud**

Este año demostró la importancia que tiene el sector salud para el país y lo necesario que es contar con un sistema de seguridad social en salud fuerte y eficiente. Lo que más llama la atención de este sector frente al presupuesto es que si bien presenta un crecimiento, no es el incremento que ha sido solicitado por parte de las entidades, habiendo un faltante por más de \$2.9 billones, poniendo en riesgo programas de vacunación, inmunización, atención a población dispersa y programas de promoción y prevención. El Gobierno nacional no ha entendido que la única manera que se puede garantizar la reactivación económica es teniendo fortalecido el Sistema de Salud y su población saludable.

### **Defensa**

Los recursos para el sector de defensa no cesan de aumentar: se propone que para el próximo año estos sean superiores a 26.8 billones de pesos. Si bien entendemos que una parte importante de este monto se destina a gastos inflexibles, no se justifica que dicho presupuesto represente el tercer mayor gasto del gobierno después de la deuda y la educación.

Esto equivale a casi veces de lo que se invierte en programas de inclusión social y reconciliación, como

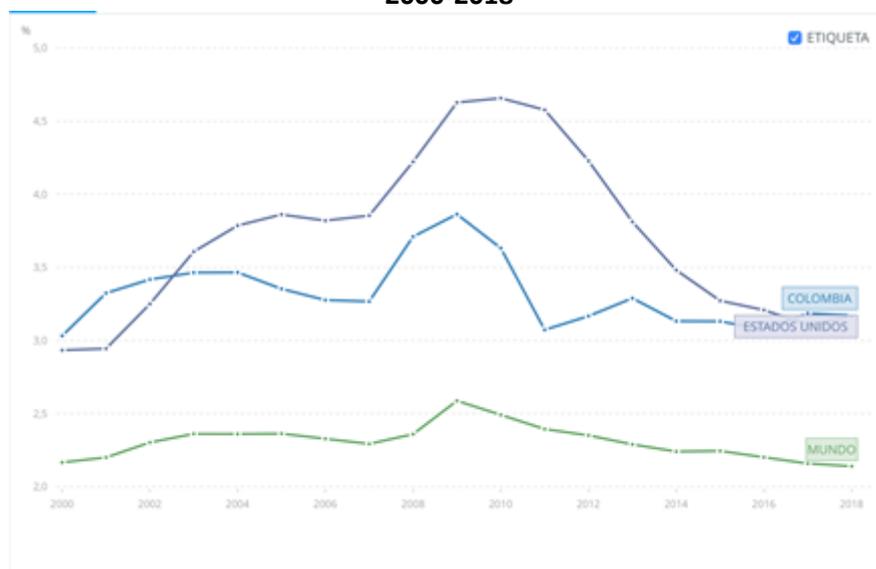
Familias en Acción, primera infancia del ICBF o atención a las víctimas. También equivale a más de 15 veces de lo que se invierte en el sector agropecuario, 35 veces de lo que se invierte en medio ambiente, sesenta veces de lo que se invierte en deporte y recreación y 75 veces de lo que se invierte en cultura.

Colombia tiene un gasto militar que destaca entre los más grandes de los países de la OCDE, pues mientras el promedio del gasto militar allí es de 2,13% del PIB, el de Colombia es de 3,57% para 2019. Siendo muy similar al de los Estados Unidos como se puede apreciar en el siguiente gráfico, que tiene como fuente datos del Banco Mundial.

La mayor parte del gasto militar y de policía está orientada a la cobertura de los salarios y remuneraciones del personal militar el cual asciende a la enorme cifra de 22 billones de pesos en la cual están incluidos también otros gastos de funcionamiento relacionados (como los gastos generales relacionados con servicios públicos, equipos de oficina, etc).

Los salarios dentro de las fuerzas no se caracterizan precisamente por su nivel de equidad, un general, por ejemplo, recibe el mismo salario del Ministro de la Defensa que para 2020 equivale a \$19.214.198, a lo cual deben sumarse otros gastos relacionados que son muy diversos: desde los cursos de formación -que en el caso de la Fuerza Aérea pueden llegar a los \$250 millones por curso- las primas de localización o de instalación, los gastos en salud para los oficiales y sus familias, los esquemas de seguridad, las casas fiscales que son costeadas con recursos públicos y que costarán en 2021 45 mil millones de pesos.

**Gráfica 2. Gasto Militar como porcentaje del PIB (Colombia, Estados Unidos y Resto del Mundo) 2000-2018**



Fuente: Banco Mundial, 2018

En la otra esquina están los soldados profesionales, los que están en el territorio enfrentando los peligros del conflicto armado, los que ponen en riesgo sus vidas y la estabilidad de sus familias, para ellos el salario mensual fluctúa entre \$1.1 y \$1,8 millones de pesos al mes. aunque esto se incrementa con la experiencia. A estos salarios se le descuentan los aportes a seguridad social y los valores de los créditos que los soldados hayan asumido de manera directa y voluntaria.

Y el rubro más importante de todos: las pensiones para los oficiales y otros miembros de las FFMM y de Policía que se estima le costarán el otro año al presupuesto \$8.7 billones de pesos: \$4.4 para la Policía y \$4.3 para el Ejército. Teniendo en cuenta que muchos de los beneficiarios de estas pensiones no cotizan al sistema y por ende su pensión es en realidad un sueldo de retiro vitalicio, con una tasa

de reemplazo de casi el 100% y con apenas un tiempo de servicio de entre 15 y 20 años -hay muchos casos de pensionados de menos de 40 años se constituye en un costosísimo privilegio fiscal.

## **Educación**

La inversión en educación, si bien representa un gasto importante, sigue siendo insuficiente para estándares internacionales. Según la OCDE, el gasto por estudiante de primaria en Colombia es menor al de todos los miembros de la organización y menor también que el de los países latinoamericanos analizados, México, Argentina, Brasil y Costa Rica. Mientras Colombia invierte US\$2.490 por estudiante de primaria, el promedio de la OCDE es US\$8.733. En educación secundaria y media, el gasto es de US\$3.060 por estudiante, mientras que el promedio de la OCDE es US\$10.106. Así las cosas, la promesa de equidad del presidente Duque, no se refleja al momento de asignar los recursos en el PGN.

Ahora bien, preocupa que se reduzca el presupuesto en inversión para educación en 1,49%, lo que representa 60 mil millones de pesos menos para este importante sector. Esto implica que las mejoras en cobertura y calidad se rezagan aún más por la falta de recursos públicos.

Dada la situación de la pandemia, existe un choque negativo sobre la cobertura educativa en todos sus niveles. Proyecciones de agremiaciones de colegios privados y del Ministerio de Educación Nacional afirman que existirá un choque negativo sobre la cobertura educativa en la educación básica y media. Esta situación afecta principalmente a colegios privados con menos de 500 estudiantes. Ante la falta de ingreso en el hogar, los estudiantes deberán migrar hacia la educación pública. No se explica cómo los colegios públicos van a lograr mantener la calidad educativa si no se aumentan los recursos de inversión que permitirían incrementar la cobertura para los próximos años.

En materia de educación superior, estudiantes universitarios han propuesto matrícula cero como mecanismo para contener la deserción en los centros educativos. A pesar de esta petición, según el Ministerio de Hacienda, los recursos para educación superior se centrarán en el fortalecimiento del ICETEX, lo que aumenta la desfinanciación de la educación superior pública en el país, cuyo valor asciende a \$18 billones de pesos. Para 2021 se proyecta que un gasto de \$4,7 billones de pesos en educación superior y \$1,7 billones de pesos para Icetex.

## **Agricultura**

La importancia del sector agropecuario en un país como Colombia radica principalmente en su papel abastecedor para la ciudadanía, bien sea de productos cárnicos, así como vegetales, frutícolas, entre otros. Sin embargo, no se debe olvidar que además de abastecer productiva o materialmente los mercados nacionales e internacionales, el sector de la agricultura en Colombia hace grandes aportaciones al PIB nacional, siendo en el primer trimestre del 2020 el sector que más elevó su tasa de crecimiento, situándola en un 6,8%, muy por encima de otros sectores, a los que desde la visión utilitarista el Gobierno Nacional les ha dado más relevancia y presupuesto, como es el caso del sector minero energético, el cual, según cifras del DANE, decreció en un 3,0% en el mismo trimestre del presente año.

Ahora bien, al observar la diferencia en crecimiento entre el sector agropecuario y el minero energético, se evidencia la contradicción que surge de las mayores asignaciones presupuestales en donde el sector minero energético posee un presupuesto de 4,5 billones de pesos -para la vigencia 2020- casi dos veces superior al asignado al sector agropecuario 1,92 billones de pesos, lo que da a

entender que aún con menos presupuesto se ha logrado intensificar la producción y el aporte al PIB nacional, resaltando así la importancia y la proyección de un sector fundamental en la economía del país. Si viéramos el aporte del PIB de los dos sectores, tenemos que para el 2019 el sector minero aportó 5,50% del PIB frente al 6,70% del PIB del sector agropecuario.

La pregunta central que debemos hacer es, ¿por qué un sector problemático para el ambiente y las finanzas públicas es estratégico desde la visión gubernamental central? Para la vigencia 2021 el agro tendrá una asignación de 1,76 billones de pesos, es decir 147 mil millones de pesos menos que en el 2020 y el sector minero energético tendrá una asignación de 5,79 billones de pesos, 1,24 billones más que en el 2020, lo cual demuestra claramente las prioridades del gobierno y lo desastroso de sus decisiones.

En síntesis, y sin la intención de cerrar una discusión necesaria para replantear la inversión del PGN (Presupuesto General de la Nación), es necesario enmarcar como la importancia del sector agropecuario, se ve no sólo como un sector productivo que en la actualidad aporta significativamente al PIB nacional, sino además, como un sector que gracias a su sostenibilidad ambiental (en los casos puntuales en que la tierra se usa según vocación) logrará subsistir y sobrevivir a los cambios económicos abruptos del país.

Es necesario, entender el sector agropecuario como fundamental para el presente y futuro nacional, el cual está conformado con un todo social detrás de sí, reconociendo en igualdad y proporcionalidad de condiciones sociales a la agroindustria y los pequeños campesinos, pero siendo conscientes de la desigualdad punzante que se presenta aún hoy, debido a la baja inversión y presencia estatal que existe para con los pequeños trabajadores de la tierra y el campo en general.

Por lo anterior, es necesario invertir la ecuación de gasto público entre el sector minero energético y el sector agricultura ya que, ha quedado demostrado que puede ser mucho más rentable en términos de producción y empleo una inversión fuerte acompañada de mayores presupuestos en el campo que en la minería. Focalizando el gasto público en la realización de proyectos de inversión y emprendimiento en la mujer rural y el pequeño campesinado para incrementar la producción agrícola del país, su comercialización, el desarrollo del campo colombiano y la potencialización del empleo. Sumándole un punto a la descentralización a través del desarrollo productivo del campo, apartándose de los modelos centro periferia que han caracterizado al país durante las últimas décadas.

### **Ciencia y Tecnología**

La creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología en el país no tuvo efecto alguno para que este sector tuviera más relevancia en la agenda pública de este Gobierno, la muestra de esto es su baja asignación presupuestal, al pasar de 271 mil millones de pesos a 283 mil millones de pesos en el 2021.

Este presupuesto es insuficiente e inadecuado para un país que quiere reactivarse económicamente. La misión de sabios convocada por el Presidente Duque durante el 2019 anotó varias recomendaciones, entre ellas, como factor de gran importancia, la revisión cuidadosa del sistema de financiamiento de la Ciencia y la Tecnología en el país. En particular señala, que “para lograr una mayor participación del sector privado será necesario también aumentar sustancialmente la inversión estatal”. Esta Misión ha propuesto varios modelos de cómo detectar fuentes de recursos adicionales y a optimizar combinaciones de ellas de acuerdo con el carácter de cada proyecto, sin embargo, no se han puesto en práctica.

Este presupuesto invisibiliza la Ciencia y la tecnología en el país, a pesar de las enseñanzas que nos ha dejado esta pandemia. En primer lugar, esta emergencia sanitaria dejó claro que hay que darle un impulso al sector, pues tuvo dificultades para tomar decisiones sobre los procedimientos que la enfermedad exigía; asimismo, al comienzo de la crisis, también se vieron obstáculos para tomar muestras y la necesidad creciente de importar todos los elementos necesarios para hacerlo. Colombia siempre ha dependido del mercado internacional para abastecer de conocimiento y tecnología que no se estudia ni se crea en Colombia.

Esta pandemia nos dejó entrever la histórica desfinanciación de CTel y la falta de voluntad política e interés de los gobiernos actuales. Según los expertos, países que innovan invierten entre el 2% y el 5% de su PIB en I+D. Según el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, Colombia solo destina el 0.24% de PIB.

No se puede aprobar un proyecto de presupuesto que no esté acorde con las necesidades del país, y menos, que haya ignorado el sector que verdaderamente impulsará la reactivación económica de corto plazo y dará competitividad a la actividad económica colombiana. Necesitamos que el Gobierno reconozca que se necesita invertir al menos el 1.5% del PIB para financiar el ecosistema durante los próximos 5 años. Un plan en el que el Estado invierta la mayoría de los recursos para impulsar al sector privado y su participación en el I+D, como lo han hecho otros países como Corea del Sur, que logró, luego de una fuerte inversión estatal, que el sector privado impulsara las inversiones futuras en esta materia.

Para que este presupuesto en materia de inversión en Ciencia y Tecnología sea funcional, debemos duplicar su asignación de inversión hasta alcanzar los 600 mil millones de pesos, y de esta manera financiar la investigación aplicada al sector productivo del país durante el 2021.

### **Medio Ambiente**

Hoy nuestra riqueza medioambiental, de la que se enorgullece el país, está en situación crítica, en gran medida por la falta de acciones del Gobierno. Los recursos destinados al medio ambiente deben dejar de verse como costos. Invertir en la preservación y conservación de las áreas protegidas, la protección de las fuentes de agua, la buena calidad del aire, la reducción de la erosión de las costa, la disminución de la deforestación y degradación de los bosques, la conservación de especies silvestres, la restauración de ecosistemas es condición necesaria para garantizar la sostenibilidad ambiental del país a largo plazo.

Los niveles de deforestación han alcanzado picos históricos que hoy hacen casi imposible cumplir con la meta de cero deforestación a 2030, a la cual se comprometió Colombia en el Acuerdo de París. Como lo evidenció la Corte Constitucional, los estragos causados por la minería ilegal son irreversibles, contaminación de las fuentes de agua y desvío de cauces, empobrecimiento y erosión de los suelos, con las consecuencias en la salud y en la economía de las comunidades.

Los recursos para proteger el ambiente y avanzar en una senda sostenible de recuperación económica no son una prioridad para este proyecto de presupuesto. Siguiendo el Informe de la Contraloría General de la Nación, “Estado de los Recursos Naturales y el Ambiente (IERNA) entre los años 2019 y 2020”, nos encontramos con que la realidad ambiental de Colombia “está llena de carencias”.

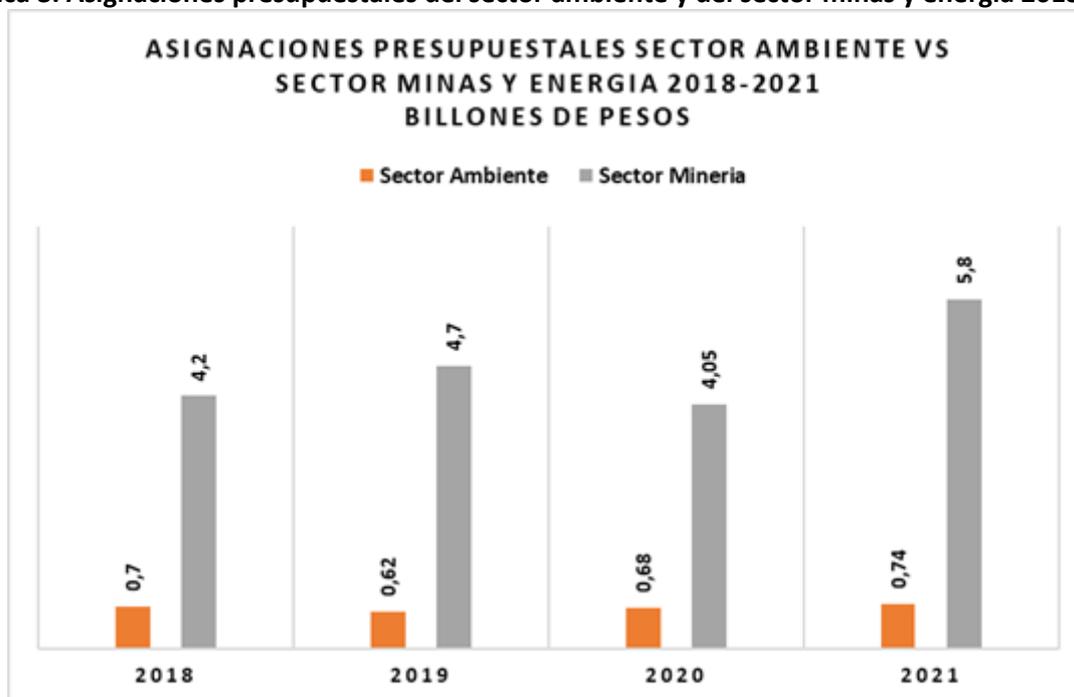
Hemos visto como año tras año, los recursos al medio ambiente disminuyen sistemáticamente mientras los de otros sectores aumentan, sin que se esté pensando en proteger los activos ambientales estratégicos del país.

### Comparativo del presupuesto del sector ambiental con el sector extractivo

Un comparativo de los últimos cuatro años entre las asignaciones hechas a los sectores ambiente y minas y energía, muestran la poca importancia que tiene la defensa del ambiente para este Gobierno y su voluntad política con el sector minero.

Entre 2018 y el 2021, los recursos asignados a un sector extractivo como la minería son entre 6 y 8 veces más grande que los recursos entregados a la protección del ambiente en Colombia. Por cada peso que se le entrega a defender, mantener y vigilar los activos ambientales del país, actividades como la minería reciben 8 pesos. Cabe destacar que los incrementos al sector minero energético son importantes año tras año, mientras que al sector ambiente y desarrollo sostenible ha tenido baja asignación presupuestal el último cuatrienio.

**Gráfica 3. Asignaciones presupuestales del sector ambiente y del sector minas y energía 2018-2021**



Fuente: Ministerio de Hacienda, leyes de Presupuesto 2018 – 2020 y Proyecto de Presupuesto 2021.

Lo que ha dejado todos estos presupuestos de lado, es precisamente la conservación ambiental y la protección de nuestros recursos naturales. Empecemos por reseñar que los recursos asignados para el 2021 son insuficientes para el listado de pendientes ambientales del país. El Gobierno del Presidente Duque deja bastantes pasivos sin atender por dar prioridades a otros sectores de la economía.

Lo primero que debe mencionarse con la reducción sistemática de los recursos al sector ambiental, es también la porción importante de recursos que no fueron ejecutados por las CAR en el 2019, el estado de los ríos Bogotá, Magdalena y Atrato y la deplorable situación ambiental de la isla de San Andrés.

El mencionado informe de la Contraloría señala que la biodiversidad del país se encuentra en inminente peligro. Son inaceptables las debilidades y las carencias que persisten en la política nacional ambiental que muestra este informe, indicando que falta voluntad política y decisión presupuestal para afrontar estos desafíos. En dónde quedaron las metas del Plan Nacional de Desarrollo que buscaban avanzar hacia un ambiente sano, hacer uso sostenible de los recursos naturales con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Este presupuesto no es el reflejo de los compromisos anunciados.

En palabras de la Contraloría, la baja asignación de recursos vía el presupuesto general de la nación es el principal obstáculo para lograr los cometidos del plan de desarrollo. Particularmente afirma que:

*“La inversión se está asignando de manera inversa al crecimiento de la problemática y los retos ambientales que afronta el país. Por su parte, el rubro para inversión, el que financia los programas y proyectos para la protección del medioambiente, muestra una caída del 21 por ciento respecto a 2018, situando al sector ambiente como uno de los más desfavorecidos de la agenda pública nacional”.*

Por otro lado, varias de las entidades encargadas de ejecutar los recursos presentan pérdidas de apropiación presupuestal, regresando los dineros al tesoro nacional, para ser reutilizados en la siguiente anualidad. En especial se señala que:

*“Se sigue observando ineficiencia en la gestión de los recursos puestos a disposición de las CAR para el cumplimiento de sus objetos misionales, tanto en el rubro de ingresos como de gastos. Los ingresos definitivos de las CAR para la vigencia 2019 ascendieron 3.719.264 millones de pesos, pero solo se apropiaron 3.552.312 millones, es decir un 95 por ciento. “19 de estas entidades apropiaron un menor valor que los ingresos recibidos por una suma de 371.277 millones de pesos”.*

Lo que preocupa de esta situación es que la Contraloría observó que, en cuanto al presupuesto consolidado apropiado por las CAR para la inversión del 2019, hubo una pérdida presupuestal por el orden de los 690 millones de pesos, el 26% del total asignado para inversión de estas entidades, y que de los 1.9 billones de pesos que fueron comprometidos, sólo se ejecutó el 57%. Lo que significa que al menos, 818 mil millones de pesos, el 43% se constituyeron como reservas presupuestales para el siguiente. Esto no es más que decir que el presupuesto para el sector ambiente es un engaño, pues esas reservas presupuestales, pasaron a conformar un poco menos de la mitad de los recursos para el siguiente año, el 2020.

Lo anteriormente señalado y las siguientes razones expuestas nos impiden aprobar este proyecto de presupuesto y rechazarlo en su totalidad. Comencemos por señalar que, dada las debilidades expuestas de las autoridades ambientales para proteger, mantener y vigilar los activos ambientales estratégicos para el país, estas van a necesitar recursos que no se les ha presupuestado. Adicionalmente se necesita que financien el siguiente listado de acciones para dar garantías de la conservación de estos:

- Capacidad de las autoridades ambientales de hacer presencia en todo el territorio.
- Planificación de las áreas protegidas.
- Hacer seguimiento a las medidas compensatorias de los agentes que intervienen los ecosistemas.
- Cumplimiento de la normatividad ambiental en cuanto a la exploración y explotación de recursos naturales no renovables y el seguimiento y monitoreo a los permisos ambientales otorgados por las autoridades.

Adicionalmente, los recursos asignados no permiten atender los pasivos ambientales que están dejando actividades económicas, como por ejemplo la minería. Los estados deplorables de los ecosistemas marinos, los manglares, los bosques y el aumento de la deforestación necesitan una inyección de recursos por el orden de los 900 mil millones de pesos, sólo para el 2021.

Por otra parte, tenemos un Presupuesto ambiental incoherente con los lineamientos del PND del Gobierno Duque. Según la Contraloría, la planeación presupuestal del sector se basa en cifras incongruentes entre lo que se usa para planificar y lo que se le dice a la ciudadanía. Esto quiere decir que el presupuesto aquí reportado ni tiene información suficiente, oportuna y confiable y presenta una bolsa de recursos ambiguo para lograr las metas del país en esta materia.

Esta problemática se agudiza cuando, por ejemplo, no se ve un compromiso del Gobierno Nacional por luchar contra la deforestación, siendo este el principal problema del país. En palabras de la misma Contraloría, “No existen cifras claras sobre el avance hacia esa meta porque no existe un reporte oficial del Ideam. En 2018, el área deforestada fue de 197.159 hectáreas”. Mostrando que no hay compromiso de este gobierno para atacar los principales problemas del país.

Para que este presupuesto de ambiente tenga alguna utilidad al país, se necesita por lo menos una inyección mínima de 700 mil millones de pesos, distribuidos de la siguiente manera: 250 mil millones de pesos adicionales para el mantenimiento, control y vigilancia de activos ambientales estratégicos para el país, 300 mil millones de pesos para reforestación y protección de ecosistemas para mitigar el cambio climático y 150 mil millones de pesos para la recuperación, mantenimiento y protección de cuencas hídricas en Colombia.

### **3.4 Recuperación del tejido empresarial**

El tejido empresarial se ha destruido en estos meses de crisis económica. Según el segundo informe de los decretos legislativos radicado por el Gobierno nacional, una empresa pequeña tenía la capacidad de sobrevivir 45 días con sus recursos. A pesar de esto, solo hasta el día 40 se anunció la creación del programa de apoyo al empleo formal (PAEF). Esta medida tardía representó una quiebra masiva de pequeñas y medianas empresas, lo que trajo consigo una alza importante en la tasa de inactividad y desempleo. Para el mes de junio, Colombia era el país con mayor tasa de desempleo dentro de los miembros de la OCDE. Por otro lado, según Fedesarrollo, Colombia fue el país de la región con mayor aumento en la tasa de desempleo. A pesar de esta situación, en el proyecto de presupuesto no se observa ninguna estrategia concreta para recuperar dicho tejido productivo. No se explica por qué la política fiscal se relegue al pago de la deuda pública y al fortalecimiento del sector de la construcción sin contemplar una estrategia de reactivación empresarial.

La única medida contemplada para la recuperación del tejido empresarial es la prolongación del subsidio al empleo, lo que supondría caja para inversión. Aunque esta política es positiva, es insuficiente. Esto porque las expectativas de inversión son muy bajas por la insuficiencia de la demanda producto de la crisis.

En la discusión del proyecto de ley de presupuesto general de la Nación para el año 2021, dentro del marco de la actual pandemia provocada por el covid-19, se advierte la necesidad de un esfuerzo mayúsculo en inversión por parte del Estado Colombiano en cabeza del Gobierno central para contrarrestar las consecuencias lamentables que han llevado a nuestro país a un decrecimiento de su economía, sin olvidar que es un fenómeno que afecta a todo el mundo.

A raíz de lo anterior, tanto el mensaje presidencial en la presentación a consideración del Honorable Congreso de la República del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia fiscal de 2021, como la intervención realizada por el Director del DNP en las sesiones conjuntas de las comisiones tercera y cuarta del Congreso de la República muestran unos planteamientos a nivel de inversión y de formulación de política pública para recuperación del tejido empresarial que no responden de manera suficiente a los crecientes índices de desempleo y reactivación de sectores y actividades económicas que permitan llevar al país hacia un sendero de crecimiento económico y de rebote económico de +6%, como lo ha manifestado el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Profundizando en este punto, valga resaltar que las propuestas del gobierno para la protección al empleo y los contratos laborales, al aparato productivo y a la reactivación económica se han centrado en la asignación de recursos a programas para apoyar el pago de nómina de MiPymes, trabajadores independientes, capital de trabajo de MiPymes y microfinancieras (formales e informales), mediante la apertura de líneas de crédito con el sector financiero.

Así, si bien hay múltiples pronunciamientos desde el Gobierno Nacional donde se establece como fundamental la protección de la micro, pequeña y mediana empresa, por su capacidad de generación de empleo, la cual aunado a las medidas anteriores, provocó el fortalecimiento de la capacidad de apalancamiento del Fondo Nacional de Garantías (FNG), para que sirva como garante ante el sistema financiero de las solicitudes de crédito que le formulan las personas naturales y los pequeños empresarios, lo cierto es que dichas propuestas han resultado insuficientes, puesto que la respuesta a esta coyuntura no se puede enmarcar solo dentro del diseño y promoción de programas de microcrédito y crédito mediante la banca tradicional.

Y es que las medidas adoptadas por el Gobierno nacional no respondieron de forma efectiva a las necesidades de los empleadores. Para el sector formal endeudarse a las tasas que está ofreciendo el sector financiero no es una opción pues, debido a la emergencia sanitaria, no están vendiendo. Endeudarse para contratar trabajadores –o mantener las plantas actuales de personal– no tiene mayor sentido en términos financieros.

Según la Encuesta de Desempeño Empresarial- EDE para el segundo trimestre del año 2020 realizada por la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas - ACOPI de acuerdo con las respuestas suministradas por los empresarios encuestados, se señala que *“las MiPymes identifican algunas limitantes a la inversión, debido a los problemas que perciben los empresarios al solicitar recursos al sistema financiero, donde han encontrado que las líneas de créditos disponibles son de difícil acceso (27.2%), o no están diseñadas para satisfacer la necesidad y estructura de la empresa (17,9%). Además, manifiestan que los intereses que deben pagar al sistema financiero son elevados (13,9%) o son excluidos por no cumplir con los requisitos que les exigen los bancos para acceder a un crédito (8,7%).”*

Asimismo, a las dificultades expuestas, se suma el hecho de que las empresas deben asumir unos costos fijos (costos que asume la empresa independiente del hecho que tenga, o no producción) y variables (costos directamente proporcionales a la producción) para el desarrollo de su actividad empresarial, en donde dentro de los primeros podemos mencionar:

- Alquiler del local, que puede representar: arriendo y/o administración.
- Suministros:
- Pago de servicios públicos, sean domiciliarios o no, como agua, luz, gas, internet.

- Seguros (responsabilidad civil contractual y extracontractual)
- vigilancia
- Amortizaciones.
- Gastos financieros.
- Impuestos (renta, IVA, patrimonio, ICA, etcétera).
- Pagos a profesionales o empresas externas.
- Transporte.
- Material de papelería y oficina.
- Mano de obra indirecta (nómina): son los empleados que no intervienen directamente en el proceso productivo.

**Gráfico 4. Determinantes que obstaculizan las inversiones en empresas del segmento MiPyme para el segundo trimestre 2020**



**Fuente:** Encuesta de Desempeño Empresarial- EDE para el segundo trimestre del año 2020

Lo anterior, demuestra las dificultades por las que atraviesa el sector empresarial, principalmente las mipymes que representan más del 90% del sector productivo y generan el 80% del empleo.

Ahora bien, teniendo en cuenta dicho panorama, se resalta que, en la sesión virtual del 19 de agosto de 2020 de las Comisiones Económicas Conjuntas del Congreso de Colombia, el director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Luis Alberto Rodríguez, se refirió a los compromisos para la recuperación económica del país en el marco de la presentación del Presupuesto General de la Nación (PGN) para 2021 señalando que se pretende lograr:

*“Un millón de nuevos empleos gracias a iniciativas públicas y privadas; lograr finalizar proyectos de infraestructura de importancia nacional y regional con el programa ‘Concluir, concluir, concluir’; y lograr 17 proyectos de transformación digital.*

*En cuanto al crecimiento limpio, se estima alcanzar 27 proyectos de transformación energética por más de \$16 billones que buscan generar 55.000 empleos. Además de poner en marcha el proyecto del Canal del Dique y se acelera la navegabilidad del río Magdalena”.*

Sobre el particular, el DNP estima que para 2021 se recuperarán 1.055.000 empleos, concentrando su apuesta en el sector de infraestructura.

Ello, desconoce el hecho que las ramas de actividad económica en las que se centran los niveles más altos de desempleo (para julio de 2020 asciende a 4.156.000 personas) son comercio, actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios, alojamiento y servicios de comida e industrias manufactureras, como se demuestra a continuación:

**Tabla 7. Variación de la población ocupada por rama de actividad**

RAMA DE ACTIVIDAD	JULIO 2020	JULIO 2019	DELTA	%
Población ocupada	17.984.000	22.140.000	-4.156.000	-18.6
Comercio y reparación de vehículos	3.351.000	4.199.000	-848.000	-20
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	1.470.000	2.159.000	-690.000	-33
Alojamiento y servicios de comida	1.069.000	1.705.000	-636.000	-38
Industrias manufactureras	1.969.000	2.472.000	-504.000	-21
Construcción	1.351.000	1.464.000	-112.000	-8

**Fuente:** construcción propia con datos presentados por el DANE en relación con cifras de empleo para el mes de julio 2020.

En relación con lo anterior, tomando como referencia la Población ocupada a julio 2019 (22.140.000) y a julio 2020 (17.984.000), es evidente la variación negativa de 4.156.000 millones de empleos perdidos, de los cuales 2.500.000 (el 60% del total) pertenecen a empleos en empresas de hasta 10 personas, concentradas en micro y pequeñas empresas.

Por lo tanto, resulta paradójico que, teniendo en cuenta los 4.156.000 millones de desempleados a julio de 2020, de los cuales 2.678.000 se concentran en los sectores estratégicos mencionados anteriormente, sea el sector de infraestructura el que mayores ingresos recibirá para la reactivación económica, a través de 28 proyectos viales que están en ejecución y se iniciaran otros 22 corredores viales para la integración nacional y territorial, en programas como concesiones 4G y 5G; apoyo a la participación privada a través del mecanismo de las Asociaciones Público-Privadas (APP); puesta en marcha del Plan Bicentenario y a otras obras para el país, como el Metro de Bogotá, Puerto Antioquia, los nuevos aeropuertos de Cartagena, San Andrés y Aerocafé, a autopistas como la ALO Sur en Bogotá; mantenimiento vial, vías terciarias; proyecto del Canal del Dique. En el caso particular del sector de la construcción, su variación negativa no es tan preocupante en relación con otros sectores, pues hay 112.000 empleos.

Sin duda, el análisis precedente refleja nuestra preocupación frente a la falta de formulación de nuevas estrategias para la recuperación del tejido empresarial dentro del marco del presupuesto para 2021.

No obstante, el panorama para la reactivación económica y fomento empresarial se ve agravado por los recursos en términos de inversión que presenta el Presupuesto General de la Nación para el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que se detallan a continuación:

**Tabla 8. Recursos de inversión por cuenta de gasto a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Cuenta	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo			
	2019	2020	2021	Delta 2021-2020
<b>Internacionalización de la economía</b>	\$9.416 millones	\$ 24.791 millones	\$ 34.967 millones	\$ 10.176 millones (41,04%)
<b>Productividad y competitividad de las empresas colombianas</b>	\$ 177.626 millones	\$ 211.355 millones	\$ 174.614 millones	- \$ 36.741 millones (-17,38%)
<b>Ambiente regulatorio y económico para la competencia y la actividad empresarial</b>	\$ 620 millones	\$ 607 millones	\$ 607 millones	\$ 0 millones (0,0%)
<b>Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector comercio, industria y turismo</b>	\$ 7.098 millones	\$ 5.174 millones	\$3.307 millones	\$1.867 millones (-36,08%)

Fuente: Ministerio de Industria y Comercio, PGN 2021

Al realizar un análisis sobre los mismos se tiene que respecto al fomento empresarial, el Ministerio tiene dos cuentas importantes a saber: i) de Internacionalización de la economía, y ii) Productividad y competitividad de las empresas colombianas.

Según la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera, **URF**, los recursos para estas dos cuentas se descomponen en 2020 así:

La primera orientada a la promoción al comercio exterior y que tiene un sólido incremento del 41,04% de sus recursos (poco más de \$10.000 millones). Esto demuestra que parte de la estrategia de recuperación del tejido empresarial pasa por la promoción a la apertura de nuevos mercados y la consolidación de los existentes.

La segunda cuenta se orienta al fomento y promoción de las actividades empresariales y que tiene una reducción de -17,38%, es decir pasa de recursos aprobados para ser ejecutados en 2020 del orden de \$211.355 millones a \$174.614 millones, una reducción de \$36.741 millones.

En 2020 esta cuenta tuvo apropiación para las siguientes líneas y programas:

- Estrategias con enfoque territorial para la promoción de la actividad turística con recursos por \$4.500 millones.

- Mejoramiento de las capacidades y fortalecimiento de las mipymes con asignaciones por \$5.560 millones.
- Mejoramiento de productividad y competitividad de las empresas para incrementar, diversificar y sofisticar la oferta nacional con recursos por \$25.000 millones.
- Promoción a la economía circular y la eficiencia en el uso de los recursos con asignaciones del orden \$1.030 millones.
- Política de productividad y competitividad nacional a cargo de \$8.858 millones.
- Apoyo para el acceso a los mercados de las Unidades Productivas de la Población Víctima del Conflicto a cargo de \$15.442 millones.
- Apoyo al sector turístico (ley 1101/2006) promoción del sector por \$126.948 millones.
- Fomento a la sofisticación e innovación de las pymes con asignaciones por \$2.163 millones
- Fortalecimiento de los estándares de calidad de la infraestructura productiva nacional (subsistema nacional de calidad) con \$5.181 millones.
- Fortalecimiento del entorno competitivo en la industria a nivel nacional con recursos por \$4.948 millones.

Genera desconcierto que, para 2021 exista únicamente un estimado de \$174.614 millones en la cuenta de Productividad y competitividad de las empresas colombianas frente a \$211.355 millones para 2020, con una variación negativa de 36.741 millones.

Asimismo, frente al bajo presupuesto para el sector comercio, industria y turismo, si se comparan las asignaciones de recursos con las del año 2020, en el total este aumentaría apenas en 0,3%, viéndose reducido su presupuesto de inversión en 55.000 millones aproximadamente, como se muestra a continuación:

**Tabla 9. Presupuesto General de la Nación en el sector Comercio, Industria y Turismo**

Vigencia	Comercio Industria y Turismo			
	Inversión	Funcionamiento	Total (Inversión + Funcionamiento)	Delta del total
2019 PGN: \$249,2 Billones	\$388.458 millones	\$ 593.670 millones	\$982.128 millones	
2020 PGN: \$263,5 Billones	\$453.604 millones	\$615.545 millones	\$1.069.150 millones	\$87.022 millones (+8.86%)
2021 PGN: \$313,9 Billones	\$398.552 millones	\$ 673.872 millones	\$1.072.425 millones	\$3.275 millones (+0.30%)

**Fuente:** Ministerio de Industria y Comercio, PGN 2021

Todo ello nos permite concluir que:

1. En un país donde las pymes concentran casi el 90% del sector productivo, los recursos públicos destinados para su fomento son insuficientes. Si los recursos de inversión para 2021 se recortan, según lo registrado en el proyecto de presupuesto, no se espera que el financiamiento de esos sectores mejore. Lo que se agrava al considerar que han sido miles de

empresas (más de 90.000 según Confecámaras) y negocios (más de 80.000 según Fenalco) los que han cerrado en lo que va de 2020.

2. Las medidas del Gobierno Nacional a través del fomento del crédito resultan insuficientes, teniendo en cuenta la reducción y hasta cierre de las actividades económicas, así como los gastos en que incurren los comerciantes para el desarrollo de sus actividades económicas, sin dejar de lado el incremento de los costos de la empresa por la implementación de los protocolos de bioseguridad.
3. Colombia parece quedarse corto frente al esfuerzo fiscal para la reactivación económica, si comparamos los países de la región.  
De acuerdo con el Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, presentado por la CEPAL, a mayo de 2020, el esfuerzo fiscal de los países en Latinoamérica ha sido en promedio de 3,2 puntos del PIB.
4. El país con mayor esfuerzo es Salvador (11.1 puntos) y el que tiene menor gasto es Haití (0.2 puntos).
5. Perú, economía emergente como la colombiana, realizaría un esfuerzo fiscal de 4,8 puntos porcentuales del PIB; lo cual comparado con Colombia, cuyo esfuerzo sería de 1.7 puntos porcentuales, muestra que la inversión debe ser mayor a la anunciada en el proyecto de presupuesto general de la nación 2021.

### 3.5 Desfinanciación de la Paz

El principio de austeridad fiscal ha sido uno de los pilares de la gestión fiscal relacionada con la implementación del acuerdo de paz, no se ha dado un esfuerzo fiscal para la implementación de los acuerdos de paz. Este fenómeno se ha denominado “la paz austera” (Mora, 2020). Ejemplo de ello, ha sido el uso de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).

Esta falta de voluntad política del gobierno nacional con la implementación de los acuerdos de paz se profundiza en momentos donde se hace necesario promover las capacidades productivas territoriales para asegurar la soberanía alimentaria en las regiones y, para avanzar en un modelo de desarrollo productivo, incluyente y que contribuya a mejorar la calidad de vida de los sectores populares en las zonas urbanas y rurales.

En el análisis de la implementación de los acuerdos de paz, pueden establecerse al menos tres tipos de análisis. En primer lugar, la variación del presupuesto asignado para 2021 para las entidades que tienen funciones asociadas al acuerdo de paz. En segundo lugar, establecer mediante el “trazador presupuestal de paz” el porcentaje por punto del acuerdo final de paz que corresponde al SGP, tercero, establecer los montos de proyectos de inversión por entidad. Dado el nivel de análisis del PGN-2021, se asumen el análisis de los primeros escenarios y, se proyecta el último escenario dado que se requiere información adicional por entidad pública (se propone hacer seguimiento como base de control político).

El artículo 64 del PGN-21 prevé que el gobierno nacional realizará un plan de austeridad del gasto (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020), lo cual tendrá impacto sobre las entidades que tienen a cargo componentes de la implementación del acuerdo de paz. Sin embargo, en el mismo PGN-2021 se puede observar la tendencia del presupuesto de las entidades que están comprometidas en puntos del acuerdo de paz. Especialmente: MADR, ANT, ADR y ART.

En el caso del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) se encuentra una variación porcentual decreciente de su presupuesto para 2021, esto es, de (-3,46%). Así mismo, se puede

establecer que si bien los recursos de funcionamiento tienen un leve crecimiento (0.70%), la variación porcentual del presupuesto de inversión decrece a un ritmo de (-6,56). Especial énfasis en el rubro de infraestructura productiva y comercialización que tiene una caída de (-39,09%).

En el caso de la Agencia de Desarrollo Rural, se proyecta una caída total de su presupuesto-respecto a 2020- del (-35,37%), el presupuesto de inversión cae un (-45,25%) y, especial atención tiene la caída del rubro inclusión productiva de pequeños productores rurales, los cuales caen en un (-45,13%).

En el caso de la Agencia Nacional de Tierras, se tiene que se presenta una disminución de su presupuesto-respecto a 2020- del 12,74%. En el caso de esta entidad el presupuesto de inversión cae en una variación porcentual de -14,74%. El rubro de ordenamiento social y uso productivo del territorio rural cae a un ritmo de (-8,96).

En el trazador presupuestal de paz, se han incluido recursos del Sistema General de Participaciones como recursos de la implementación del acuerdo de paz. Sin embargo, hay que advertir que los recursos del SGP no constituyen recursos “frescos” o adicionales para la implementación de los acuerdos de paz (Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2020).

Del total de recursos que establece el trazador presupuestal para el punto 1 de RRI, el 48,8% corresponde a recursos de SGP. El de participación política de 88,7%. Esto tiene que llamar la atención sobre una de las bases del acuerdo de paz que es la RRI, dado que, junto a la reducción de presupuesto a las entidades encargadas de su implementación, se le suma la falta de recursos frescos para la implementación del punto 1 del acuerdo de paz.

En cada uno de los puntos se puede apreciar la participación del SGP en los recursos del trazador presupuestal por punto del acuerdo final de paz contenido en el proyecto de ley del PGN-2021. Este ejercicio se denomina una doble contabilidad y, desde un punto de vista político, una simulación contable de la implementación de los acuerdos de paz (Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2020).

Así mismo, se establece que no se incluye el trazador presupuestal étnico, el cual debe establecer los rubros del presupuesto para el 2021 que son necesarios para cumplir los acuerdos con las comunidades étnicas del país. Por tanto, no se puede establecer cuál es el compromiso del gobierno nacional, en el marco presupuestal, para cumplir los acuerdos con comunidades históricamente excluidas, cuya situación de pobreza y marginalidad se profundiza por efecto de la falta de medidas de protección al empleo, las capacidades productivas y acceso a servicios básicos (agua potable, energía, educación) en el contexto de la propagación del covid-19 y las políticas públicas derivadas para su contención.

### **Unidad Nacional de Protección**

En el caso de la Unidad Nacional de Protección es una de las principales entidades garante de la vida de líderes y lideresas, así como de firmantes del Acuerdo Final, esta presenta un déficit sistemático que dificulta el cumplimiento de las funciones para lo que fue creado, tanto así que esta misma entidad afirma que: “los recursos asignados para la vigencia 2019 y lo corrido del 2020, son insuficientes para ejecutar las solicitudes por demanda de evaluaciones de riesgos, amenazas y vulnerabilidades, e implementar las medidas de protección colectivas de las poblaciones objeto, con enfoque diferencial (...)”.

Para el presupuesto del 2021 se continúa con la desfinanciación, así: Para la vigencia 2021 solicitaron en el anteproyecto \$1.695.694 millones, no obstante, se asignó en el proyecto de ley de presupuesto solo el 58,9%, esto es \$997.597 millones de pesos, no hay forma de esta manera de cumplir con la función de la UNP y mucho menos con el mandato de la JEP para la protección de los exguerrilleros firmantes del Acuerdo de Paz<sup>14</sup>.

### **Jurisdicción Especial de Paz -JEP**

En 2019 no se destinaron los recursos necesarios para los gastos de funcionamiento e inversión, de lo solicitado solo se asignó aproximadamente el 78%, esto afectó la inversión en implementación de: medidas de protección a la vida de los sujetos de protección de la JEP, SIVJRN, herramientas de tecnologías e información, herramientas de acceso a la información de la ciudadanía, entre otros aspectos; faltante que afecta el despliegue territorial que debe realizar la JEP para poder identificar factores relevantes de cara a su implementación.

Para la vigencia 2020 se asignaron \$25.695.183 más de los \$316.825 millones de pesos solicitados, sin embargo la JEP señala que aún persisten necesidades para el cumplimiento de los objetivos misionales de la entidad, tales como: el monitoreo y vigilancia a los comparecientes que se encuentran en régimen de libertad condicional; así como los apoyos de personal requeridos por las salas y secciones. Adicionalmente, se prevé un aumento en la demanda de los servicios de protección a víctimas, testigos e intervinientes ante la JEP.” Cabe señalar, que este rubro no cubre el faltante del año anterior, que era de \$80.115.000.000.

Para la vigencia 2021, la JEP ha enviado oficios al Ministerio de Hacienda y al congreso manifestando la situación de desfinanciación entre las necesidades presupuestales de la Jurisdicción para el 2021 y el presupuesto radicado, el cual continúa indicando una diferencia por \$88.131.854.226 en relación con las necesidades presupuestales presentadas por la entidad, de la cual la mayoría corresponde a inversión (donde hay una desfinanciación de \$81.280.576.730)<sup>15</sup>. La desfinanciación afecta al Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa (SAAD); protección a víctimas, testigos, procesados, intervinientes y operadores de justicia y la implementación y soporte del Sistema de gestión judicial.

La JEP recuerda que su funcionamiento inicialmente es por 15 años (prorrogable 5 años más), esta situación hace que requiera los recursos faltantes para cumplir a cabalidad su misión dada la limitante de tiempo.

<sup>14</sup> UNP dice que no tiene dinero para cumplir orden de la JEP sobre exFarc. El Tiempo, 19 de agosto de 2020. <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/unp-dice-a-la-jep-que-no-tiene-dinero-para-cumplir-con-orden-sobre-farc-530978>

<sup>15</sup> Respuestas JEP al DCP Cámara - Presupuesto 2021. (17 de agosto de 2020). Oficio 202002003538. <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2020-08/6%20Respuestas%20JEP.pdf>

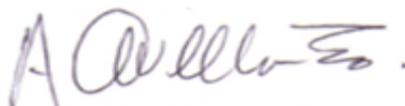
## PROPOSICIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, archívese el proyecto de ley número No. 296/2020 (Cámara) y 185/2020 (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 2021”.

De los y las congresistas,



**Senador Iván Marulanda**  
Partido Alianza Verde



**Senadora Aída Avella**  
Lista Decentes Unión Patriótica



**Senador Gustavo Bolívar**  
Lista Decentes



**Senador Juan Luis Castro**  
Partido Alianza Verde



**Senador Israel Zuñiga**  
Partido FARC



**Representante Katherine Miranda**  
Partido Alianza Verde



**Representante Catalina Ortiz**  
Partido Alianza Verde