



Bogotá D.C. 20 de septiembre de 2021

Señora

Yenica Sugein Acosta Infante

Presidente

Comisión IV de la Honorable Cámara de Representantes

Ref: Ponencia Negativa Proyecto de Ley No. 158/2021 (Cámara) y 096/2021 (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 2022”.

Honorable Presidente:

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 para primer debate en la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley No. 158/2021 (Cámara) y 096/2021 (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 2022”.

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. 158/2021 (Cámara) y 096/2021 (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 2022”., 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

El Proyecto de Ley No. 158/2021 (Cámara) y 096/2021 (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 2022” fue presentado y radicado el 29 de julio del 2021 en



el Congreso de la República, con autorización del Ministro de Hacienda y Crédito Público - Jose Manuel Restrepo Abonado.

Una vez sustanciado el proyecto, se remite a las comisiones conjuntas económicas de terceras y cuartas en Senado y Cámara, las cuales designan los siguientes coordinadores y ponentes:

Coordinadores Ponentes

H.R. Diego Javier Osorio Jiménez, H.R. Gloria Betty Zorro Africano, H.R. Diela Liliana Benavides Solarte, H.R. José Elver Hernández Casas, H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Alexander Harley Bermúdez Lasso, H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.R. Hernando Guida Ponce, H.R. José Eliécer Salazar López, H.R. Oscar Tulio Lizcano González, H.R. Edgar Alfonso Gómez Román, H.R. Felipe Andrés Muñoz Delgado, H.R. José Luis Pinedo Campo, H.R. Juan Pablo Celis Vergel, H.R. Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, H.R. Nidia Marcela Osorio Salgado, H.R. Erasmo Elías Zuleta Bechara, H.R. Kelyn Johana González Duarte, H.R. Néstor Leonardo Rico Rico, H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, H.S. Myriam Alicia Paredes Aguirre, H.S. Juan Felipe Lemos Uribe, H.S. Mario Alberto Castaño Pérez, H.S. Nicolás Pérez Vásquez, H.S. Juan Samy Merheg Marun, H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta, H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Mauricio Gómez Amin, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes

Ponentes

H.R. John Jairo Bermúdez Garcés, H.R. Carlos Alberto Cuenca Chauv, H.R. Juan Carlos Rivera Peña, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. Catalina Ortiz Lalinde, H.R. Hernán Banguero Andrade, H.R. Milene Jarava Díaz, H.R. Elizabeth Jay-Pang Díaz, H.R. Edwin Alberto Valdés Rodríguez, H.R. Carlos Mario Farelo Daza, H.R. Armando Antonio Zabaraín de Arce, H.R. Christian José Moreno Villamizar, H.R. John Jairo Roldan Avendaño, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Carlos Alberto Carreño Marín, H.R. Katherine Miranda Peña, H.S. Aida Yolanda Avella Esquivel, H.S. Laureano Augusto Acuña Díaz, H.S. Miguel Amín Escaf, H.S. Wilson Arias Castillo, H.S. Arturo Char Chaljub, H.S. Carlos Abraham Jiménez, H.S. John Milton Rodríguez González, H.S. Israel Alberto Zúñiga Iriarte, H.S. María del Rosario Guerra de la Espriella, H.S. David Alejandro Barguil Assis, H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.S. Edgar Enrique Palacio Mizrahi, H.S. Iván Marulanda Gómez, H.S. Emma Claudia Castellanos, H.S. Germán Darío Hoyos Giraldo, H.S. Yesid Rafael García Abello

Luego de la designación hecha, el conjunto de coordinadores y ponentes han realizado en las instalaciones del Ministerio de Hacienda, las respectivas reuniones a puerta cerrada para estudiar y organizar la ponencia de primer debate, actividad que como oposición hemos criticado en la medida que consideramos que esas reuniones deben realizarse en el Congreso

de la República, espacio constitucional, legal y designado para llevar a cabo este tipo de discusiones.

3. CONSIDERACIONES

3.1 Contexto Macroeconómico

El Proyecto de Presupuesto en el marco de la crisis económica y sanitaria:

El escenario macroeconómico en el que se presenta el PGN de 2022 es sumamente complejo. Esto por cuanto el país se encuentra aún sumergido por una compleja crisis sanitaria, económica y social.

A causa de la pandemia del Covid-19, Colombia experimentó el choque económico más fuerte en por lo menos 100 años: En 2020, el PIB se contrajo en un -6.8%, el desempleo se escaló al 16%, la pobreza monetaria se situó en 42.4% (10.1 pp más que en 2019) y el peso colombiano se depreció en un 12.5%.

Las implicaciones fiscales de dicho choque fueron, por una parte, un aumento del gasto público en 21 billones de pesos, situando el déficit fiscal del Gobierno Nacional (GNC) en el 7.8% del PIB en 2020 (5.3 puntos porcentuales mayor al observado en 2019) y por otra parte, una caída en el recaudo fiscal de 17,7 billones de pesos. Lo anterior llevó finalmente a un considerable incremento en los niveles de deuda, con una deuda bruta que pasó de ser 50,3% del PIB en 2019 a 64.7% del PIB en 2020. Este aumento resultó preocupante, al considerar que en este nivel de deuda se basan las principales calificadoras de riesgo (Standard & Poor's, Moody's y Fitch Ratings) para elaborar sus índices sobre capacidad de pago de los países. A esta preocupación se suman los altos niveles de déficit fiscal a los que ha llegado el Gobierno Nacional Central (7.8% del PIB para 2020, mientras que espera llegar al nivel de 8,6% del PIB para 2021).

En el mensaje presidencial de este proyecto, se indica que el PGN “es consistente con las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2021 (MFMP)” y se resalta que va encaminado a garantizar la estabilidad de la deuda pública. Pese a esto, el MFMP ha tenido varias críticas en sus cálculos. Por ejemplo, se señala que el gasto social asociado a la pandemia se reducirá en 2022; cuando la experiencia latinoamericana de la crisis de 2008 muestra que en realidad esta reducción toma más años. Así, el GNC tendrá que seguir suministrando una ayuda extra para aliviar los efectos de mediano plazo de la pandemia.

En este mismo sentido, se espera que la deuda bruta del Gobierno Nacional Central llegue a 68,6% del PIB en 2022 de manera que desde este año comience a materializarse el ajuste fiscal del GNC. Sin embargo, tal y como lo ha señalado la ANIF¹, estas estimaciones de deuda

¹ ANIF (julio de 2021). Marco Fiscal de Mediano Plazo: ¿optimista?. Disponible en: <https://www.anif.com.co/comentarios-economicos-del-dia/marco-fiscal-de-mediano-plazo-2021-optimista/>

señaladas desde el MFMP, se realizaron a partir del supuesto de una mejor calificación de riesgo (grado de inversión).

Actualmente no se cumple con dicho supuesto (dada la reciente reducción de la calificación crediticia de Colombia), por lo que la deuda resultaría mayor de la estimada por el MFMP. Esto dada la menor credibilidad ante organismos internacionales que le pagan a Colombia; lo que hace que los intereses de la deuda aumenten y sea más complicado llegar a los niveles de deuda prudenciales.

Supuestos Macroeconómicos del PGN 2022

Desde el Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado por el Gobierno Nacional, a partir de cuyas consideraciones se elaboró tanto la reforma tributaria (Ley de Inversión Social) como el Presupuesto General de la Nación de 2022, se presenta un panorama optimista respecto al comportamiento esperado de la economía y las finanzas pública del país.

Estos son algunos de los indicadores o supuestos económicos que espera el Gobierno se den en el 2022 y sobre los cuales se construye el PGN:

Supuestos	2021	2022
Inflación doméstica fin de período, IPC, %	3%	2.8%
Devaluación promedio	0,70%	2,10%
Tasa de cambio promedio período	\$ 3.667,00	\$ 3.774,00
PIB real (variación %)	6,00%	4,30%

o Inflación doméstica

Año	Supuesto	Gobierno Nacional	Banco de la República	Encuesta Mensual de Expectativas
2021	Inflación doméstica fin de período, IPC, %	3%	4%	4,70%
2022		2.8%	3%	3,48%

El Gobierno Nacional estima una inflación de 3% para 2021 y de 2.8% para 2022, cifras que evidencian un excesivo optimismo. Lo anterior se justifica en cómo varias de las instituciones no gubernamentales plantean sus expectativas de inflación.

El informe de la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso toma una postura diferente a la del Gobierno, pues mientras que este último espera una inflación del 3% para 2021, el banco central menciona que va a ser superior al 3%² debido a las presiones inflacionarias provenientes del contexto internacional, los efectos negativos de los bloqueos

² Banco de la República (julio, 2021). Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República. Disponible en: <https://www.banrep.gov.co/es/informe-junta-directiva-congreso-republica-julio-2021>

en las vías sobre algunos sectores productivos agrícolas, y la dinámica al alza esperada en los precios de la carne.

De esta forma, los elevados precios internacionales de insumos, bienes básicos y costos de logística en el comercio exterior provocarían una inflación aproximada del 4,1%. Adicionalmente, a pesar de que esta institución plantea que la inflación convergerá a valores cercanos del 3% en 2022, esto sigue siendo superior a las expectativas del Gobierno Nacional el cual plantea un escenario de inflación del 2,8% para dicho año.

Finalmente, los bancos, las sociedades comisionistas de bolsa, los fondos de pensiones y cesantías entre otras instituciones, manifestaron a través de la última Encuesta Mensual de Expectativas (EME) realizada en septiembre de 2021, una expectativa de inflación del 4,7%³ para 2021 y de 3,48% para 2022, lo cual está lejos de coincidir con las proyecciones del Gobierno.

○ **Tipo de cambio promedio y devaluación**

Supuestos	2021	
	Gobierno Nacional	Encuesta Mensual de Expectativas
Tasa de cambio promedio	\$ 3.667	\$ 3.740

Según Bloomberg⁴ el peso colombiano respecto al dólar es la moneda más devaluada del mundo, pues a agosto de 2021 acumulaba una depreciación del 13,61% seguido de la lira turca y el peso argentino. Adicionalmente, la depreciación del peso vino acompañada de una reducción en la calificación crediticia de Colombia por parte de Standard & Poor's y Fitch; también las perspectivas de las cuentas fiscales del país se deterioraron, por lo que la estimación del Gobierno respecto al tipo de cambio no concuerda con el contexto macroeconómico del país ni con las expectativas de los agentes.

En relación con lo anterior, mientras que el Gobierno espera una tasa de cambio promedio de \$3667 para 2021, los resultados de la Encuesta Mensual de Expectativas de Analistas Económicos realizada por el Banco de la República en el mes de septiembre reflejaron que los agentes esperan una tasa de cambio de \$3739 para 2021.

Si bien en el último Informe de Política Monetaria del Banco de la República⁵ señaló que el alza del precio del petróleo ha hecho que la reducción en la calificación de Colombia y por tanto el aumento de la prima de riesgo no afecten drásticamente al tipo de cambio, hay que

³ Banco de la República (septiembre de 2021). Encuesta Mensual de Expectativas de Analistas Económicos. Disponible en: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/encuesta-mensual-expectativas-analistas-economicos>

⁴ Valora Analitik (agosto de 2021). Peso colombiano la moneda más devaluada del mundo. Disponible en: <https://www.valoraanalitik.com/2021/08/10/peso-colombiano-la-moneda-mas-devaluada-del-mundo-2/>

⁵ Banco de la República (julio de 2021). Informe de Política Monetaria. Disponible en: <https://www.banrep.gov.co/es/informe-politica-monetaria-julio-2021>

recaltar que se espera una reducción del precio del barril de 2021 a 2022, en consecuencia el aumento de los precios del crudo en la actualidad, y por ende sus efectos amortiguadores en el tipo de cambio, son de carácter transitorio.

o **Variación del PIB real**

Año	Supuesto	Gobierno	FMI	OCDE	Banco de la República
2021	PIB real (variación %)	6,00%	5,10%	7,60%	(6%-7,5%)
2022		4,30%	3,60%	3,50%	3,10%

El Gobierno Nacional estima un incremento en el PIB real de 6% para 2021 y de 4.3% para 2022, cifras que están alejadas de las proyecciones tanto del Banco de la República como de los organismos internacionales más relevantes en materia económica. En el caso del FMI⁶, este proyecta apenas un crecimiento del 5,1% del PIB real para 2021, 0,9 pp por debajo de la proyección del Gobierno.

Respecto al año 2022, el Gobierno espera un crecimiento real del 4,3%, estando por encima en alrededor de 1 punto porcentual respecto a las proyecciones del Banco de la República (3,1%), del FMI (3,6%) y de la OCDE (3,5%), por lo que la percepción optimista del Gobierno puede sobreestimar los ingresos esperados y por ende subestimar el déficit real, alterando así la ejecución del gasto.

De acuerdo con la ANIF⁷, las suposiciones de crecimiento del Gobierno parten de la base de que la economía crecerá por encima de su producto potencial (lo que produciría dada su capacidad económica actual), lo cual es muy optimista. Para esto, se necesitaría un incremento alto en el consumo y una migración eficiente de la fuerza laboral hacia sectores más productivos, lo cual es muy difícil de alcanzar.

En conclusión, el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno nacional al Congreso de la República se encuentra estructurado en una serie de supuestos y expectativas que no son coherentes con la compleja realidad macroeconómica en la que se encuentra el país. Del mismo modo, refleja la falta de determinación del Gobierno Nacional en hacer verdaderos esfuerzos para lograr la sostenibilidad fiscal en el largo plazo. Las expectativas optimistas del gobierno, presentes en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, la Ley de Inversión Social y el Presupuesto General de la Nación de 2022 reflejan la falta de responsabilidad del Gobierno en considerar la crisis económica y social en la que se encuentra el país, aplazando ajustes en las cuentas que son necesarios para ser coherente con la realidad económica del mismo.

3.2 Anotaciones sobre Ingresos

⁶ Fondo Monetario Internacional, (abril de 2021). Perspectivas Económicas Regionales - América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/REO/WH/Issues/2021/04/14/Regional-Economic-Outlook-April-2021-Western-Hemisphere>

⁷ ANIF (julio de 2021). Marco Fiscal de Mediano Plazo: ¿optimista?. Disponible en: <https://www.anif.com.co/comentarios-economicos-del-dia/marco-fiscal-de-mediano-plazo-2021-optimista/>

El proyecto del Presupuesto General de la Nación para 2022 presentado por el Gobierno tiene unas propuestas de financiación que cuentan con una serie de problemas al estar sustentadas sobre expectativas irreales sobre el desempeño económico del país. Se critica la falta de transparencia en la descripción de varios de los rubros de financiamiento, el preocupante aumento de los recursos de capital y la estructura del recaudo tributario.

En este orden de ideas, los ingresos globales presentados en el proyecto de PGN 2022 son 348,34 billones. Éstos son 4,6% mayores en términos nominales a los del PGN de 2021.

La siguiente tabla muestra la estructura de estos ingresos, con valores en miles de millones de pesos.

Estructura de financiación del Presupuesto General de la Nación 2021-2022.

Concepto	2021	2022	Variación porcentual	Diferencia Absoluta	Porcentaje del PIB	
	Aforo	Proyecto			2021	2022
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Ingresos Corrientes	154.246	168.802	9.4	14.556	13.9	14.1
Recursos de Capital	124.236	146.742	18.1	22.506	11.2	12.3
Fondos Especiales	33.376	11.401	-65,8	21.975	3.0	1.0
Rentas Parafiscales	2.416	2.435	0.8	19	0.2	0.2
Establecimientos Públicos	--	18.968	--	--	--	--
Total Presupuesto de la Nación	314.273	329.380	4.8	15.106	28.3	27.5
Total PGN 2022	332.887	348.348	4.6	15.461	30	29.1

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

A continuación se presentan las principales críticas respecto a esta estructura de financiación del Presupuesto General de la Nación para 2022 presentada por el Gobierno Nacional.

Los rubros de ingresos que no se mencionan o critican en particular son aquellos que no presentan mayores cambios respecto al aforo para 2021. En el caso de establecimientos públicos, es preciso señalar que en el proyecto del gobierno no se presentó la cifra correspondiente al aforo por concepto de establecimientos públicos para el año 2021, lo cual es un ejemplo de la falta de transparencia en este proyecto. También llama la atención en la caída de los recursos vía Fondos especiales, los cuales se reducen en más del 65%

a. Ingresos Corrientes

Los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), correspondientes a 168,8 billones, incrementaron 9.4% con respecto a 2021. Estos ingresos son el total de Ingresos Tributarios + No Tributarios. En este presupuesto continúa la tendencia que se evidenció desde que comenzó la pandemia, correspondiente a que los Ingresos Corrientes de la Nación representan cada vez una menor proporción de los ingresos totales de la nación. Así, si bien los ingresos corrientes representan la mayoría de las fuentes de financiamiento para 2022 con un porcentaje del 51.2% de los ingresos totales de la Nación, esta sigue siendo una participación muy baja si se le compara con la participación que estos tuvieron en el último presupuesto aprobado antes de la pandemia (el PGN para 2020), donde los ingresos corrientes representaron el 62,4% de los ingresos del presupuesto de la nación.



Este punto resulta preocupante por cuanto las finanzas públicas terminan dependiendo de otro tipo de recursos que son mucho más inciertos.

- **Ingresos Tributarios**

Se esperan ingresos de la magnitud del 14% del PIB para 2022 por este concepto.

En orden de prelación, los impuestos más importantes del recaudo tributario nacional para 2021 fueron: i) Impuesto a la Renta (45%), ii) IVA (44,6%), iii) Gravamen Financiero (5,7%) e iv) ImpoConsumo (1,2%). Para 2022, se espera que continúe esta tendencia; para que el recaudo provenga del Impuesto a la Renta en un 46,4%, seguido por el IVA en un 41,9%. Se espera un aumento del 12,8% en lo recaudado en Renta en términos nominales y del 3,4% en el IVA interno.

Una crítica a la expectativa de crecimiento del IVA y en particular del IVA interno consiste en que esto coincide con la idea del Gobierno de efecto rebote de la economía tras la crisis. Sin embargo, como se señaló las expectativas de crecimiento económico de 2022 que tiene el Gobierno son bastante optimistas por lo que se estaría sobreestimando este crecimiento del recaudo ya que se requeriría un considerable incremento en el consumo a la vez que una migración eficiente de la fuerza laboral hacia sectores más productivos.

Resulta evidente que tras haber sido aprobada recientemente la reforma tributaria (Proyecto de Inversión Social) no hay ningún tipo de modificación en la estructura tributaria del país, por lo que la mayor parte del recaudo continúa recayendo sobre las personas jurídicas, quienes pagan alrededor del 76% del impuesto a la renta en el país de acuerdo con la OCDE; y sobre quienes menos recursos tienen pues el resto del recaudo proviene principalmente del IVA que es un impuesto regresivo.

Adicionalmente, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021 se señala que la reforma tributaria permitiría a llegar a niveles prudenciales de deuda, por lo que a partir de esta se pretende recaudar 0,2 puntos porcentuales de los ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central para 2022, así como ingresos fiscales adicionales que ascenderían a 1,2% del PIB a partir de 2023.

Desde la estructura de este proyecto se evidencia que no hay modificaciones a la estructura tributaria, no hay medidas para la toma de medidas realmente decisivas en temas de austeridad y, por cuanto no fueron aprobadas estrategias contundentes de lucha contra la evasión, puede que realmente no se llegue a las dos terceras partes de recursos permanentes que el Gobierno espera conseguir para que la deuda llegue a niveles prudentes y las finanzas del país sean sostenibles en el largo plazo.

- b. Recursos de Capital**

De la mano con la caída de los ingresos por concepto de Ingresos Corrientes de la Nación, se evidencia un considerable aumento de los Recursos de Capital de la Nación, los cuales pasan de ser 124,2 billones en 2021 a 146,7 billones para 2022, correspondiendo a un incremento



de 22,5 billones de pesos cuando se trata de un rubro supremamente incierto pues se encuentra supeditado a complejidades que no permiten tener seguridad sobre la efectiva entrada de recursos de esta magnitud.

Esto muestra la necesidad de que el Gobierno Nacional Central aumente sus ingresos de forma estructural, pues medidas como la optimización de activos resultan ser bastante inciertas y son en muchas ocasiones sujetos de importantes críticas.

Entre las críticas a las medidas de venta de activos de la nación se encuentran en primer lugar, el hecho de que en una crisis económica como la actual es probable que se vendan a un muy bajo precio; es una solución a corto plazo que genera ingresos inmediatos, pero que a la larga afecta las finanzas públicas ya que por ejemplo el Estado no vuelve a recibir ingresos por concepto de dividendos donde solía ser accionista. De igual forma, no resulta ser una solución adecuada para las necesidades de financiamiento del país, pues se requieren soluciones estructurales.

En este mismo sentido se resaltan las críticas realizadas por entidades como la ANIF o analistas como Salomón Kalmanovitz (ex codirector del Banco de la República) respecto al peligro del uso de los recursos provenientes de la enajenación de activos para hacerlos pasar como ingresos corrientes y poderlos emplear en los gastos de funcionamiento. Esto es especialmente un riesgo cuando hace falta información clave sobre la gestión presupuestal.

Pese a estas notables desventajas, el Gobierno espera una disposición de activos en 2022 equivalentes a 7,1 billones de pesos, lo que representa alrededor de 0.6% del PIB para 2022. Al respecto, es importante que el conocimiento que se tiene respecto a estas enajenaciones se limita a lo que al respecto ha afirmado el Ministro de Hacienda José Manuel Restrepo. Esto, por cuanto el Gobierno no ha presentado al Congreso un plan de privatizaciones. El último documento que se presentó en este sentido a las comisiones económicas fue el Plan de Enajenación Global 2019, el cual a la fecha no ha sido actualizado.

Respecto a otros componentes de los recursos de capital, el endeudamiento interno y externo son la principal fuente de recursos por este concepto para 2022 (69,6% del total). Se evidencia un considerable aumento en los ingresos percibidos gracias a los créditos del país, con un crecimiento del 58,3% (interno) y el 61,4% (externo) frente a 2021 respectivamente. Este punto resulta preocupante al considerar que, tal y como se señaló anteriormente, no se están tomando medidas realmente contundentes de cara a la estabilización de la deuda en el país en el mediano y largo plazo.

Finalmente, no existe explicación suficiente cuando se hace referencia a lo que entra dentro del rubro de “otros recursos de capital” por un valor de la importante cantidad de 25 billones de pesos. Pareciera que esta categoría fuera utilizada únicamente para cuadrar los cálculos sin que haya una verdadera transparencia en cuanto a lo que contiene.

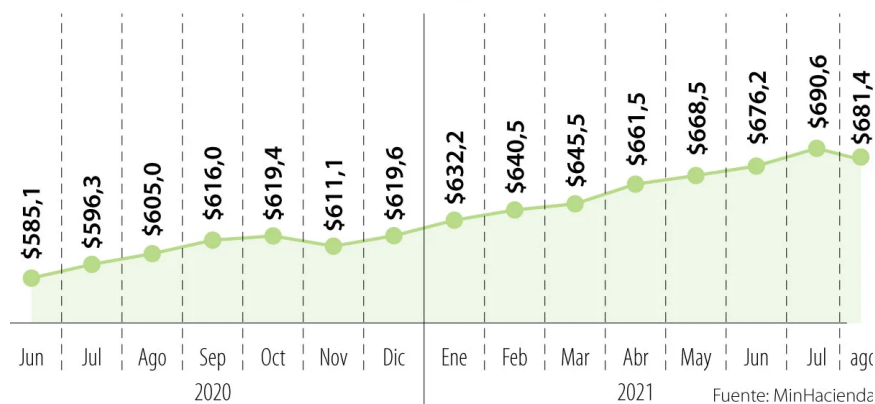
3.3 Consideraciones sobre el gasto propuesto para el 2022

La conformación del Gasto presentada en este Proyecto de Presupuesto en un monto global de 350.4 billones de pesos tuvo un incremento del 5.2% con respecto a lo aprobado en el 2021, que fue de 332.8 billones de pesos. Ya como se ha mencionado, dicho monto se distribuyó en tres ejes fundamentalmente; \$210,1 billones, los cuales están destinados al funcionamiento del Estado, \$78 billones al servicio de la deuda y \$62,2 billones a inversión.

Vale la pena anotar que entre el servicio a la deuda y gastos de funcionamiento se compromete el presupuesto en un 82%, es decir que para inversión queda un porcentaje muy inferior. Cabe resaltar también que el aumento para funcionamiento y servicio a la deuda es mucho mayor que el incremento para inversión respecto al año anterior.

Aproximadamente una cuarta parte del Presupuesto General de la Nación está concentrado en el pago de la deuda, la cual se concentra mayoritariamente en obligaciones a los TES. El servicio de la deuda sigue alcanzando máximos históricos llegando hasta el 62% del PIB. Se estima que en el último año el servicio de la deuda del GNC subió más de 76 billones.⁸

Histórico de la deuda bruta del GNC (Cifras en billones)



El incremento en el valor de la deuda llama la atención principalmente por la falta de transparencia en la ejecución de los recursos, el incremento de la pobreza y las altas tasas de desempleo e inseguridad. Seguramente con los recursos mejor focalizados se estaría teniendo una recuperación económica mucho más eficiente.

Como es recurrente en el PGN, se priorizan los mismos sectores para recibir la mayor cantidad de recursos. Los sectores con el mayor presupuesto son educación y defensa con \$49,3 billones y \$41,9 billones respectivamente. En tercer lugar, se encuentra salud, que tendrá recursos por \$41,2 billones, seguido por trabajo (\$36 billones) y hacienda (\$23,9 billones).

De esta distribución surgen preocupaciones relacionadas con un mayor control sobre recursos del próximo año que deben vigilarse con cautela. Este es el caso relacionado con el concepto relacionado a procesos electorales, que tendrá una variación de 261,3%, y pasa de \$444.000 millones asignados en 2021, a 2022 con \$1,6 billones. El año electoral dominará la

⁸[Deuda del Gobierno Nacional Central ha subido más de \\$76 billones en el último año \(larepublica.co\)](http://larepublica.co)



agenda nacional y sobre este respecto el Congreso de la República deberá realizar controles adicionales sobre el uso de estos recursos.

Los sectores Ganadores y Perdedores con el PGN 2022

Las prioridades están centradas principalmente en atender la pandemia y dar solución a la crisis que ha suscitado el COVID -19, razón por la cual se buscará financiar con mayor esfuerzo fiscal a sectores estratégicos relacionados con la reactivación: Salud, Educación, trabajo y la atención social.

Estamos de acuerdo con que la Salud tenga una mayor asignación, distribuida en entidades claves del sector y el Ministerio que tendrá \$ 5 billones más (subirá 14 %); la Superintendencia de Salud, \$ 61.000 millones más (31 %) y el Instituto Nacional de Salud, cerca de \$ 9 mil millones más (9 %).

Junto con la Registraduría, estos son los sectores ganadores del PGN 2022; para el caso de la Educación, siendo el presupuesto con mayor asignación, será utilizado en una porción considerable para financiar el pago de salarios de los profesores del país. Vale la pena resaltar en temas de educación la disminución presupuestal que hay para el SENA, entidad importante para el país en la construcción de conocimiento y recurso humano.

En cuanto al próximo año electoral, se deben garantizar las elecciones de congreso y de presidente y seguido de esta prioridad, se deben asegurar la entrega de subsidios a los más vulnerables de los programas establecidos por el Gobierno Nacional a través de familias en acción, jóvenes en acción, ingreso solidario y Colombia mayor. Como todos los años, ponemos en tela de juicio los aumentos de presupuesto a los sectores de Defensa, que siguen participando de este presupuesto de forma importante sin que haya una justificación sobre sus aumentos.

Asimismo, se han identificado aumentos sustanciales en entidades relacionadas con el Ministerio del Interior y Hacienda. Por ejemplo, la Unidad de Protección que presta los servicios de escolta y seguridad tiene aumentos del 33%, unos 338 mil millones de pesos adicionales que otros sectores no tendrán. Para el caso de Hacienda, se incluyeron los recursos que financiarán las partes correspondientes para las fases de Transmilenio 2 y 3 de Transmilenio Soacha, incluyendo la construcción de la primera fase del metro de Bogotá. Preocupa el control de esta cartera sobre recursos de inversión que son de control del DNP, pues para el 2022, tendría una asignación presupuestal de un poco más de dos puntos del PIB. Con la aprobación de la Reforma Tributaria, los recursos recibidos se incrementarían de forma importante, pues se encargará de la administración del PAEF a través de alguna de sus entidades.

Para realizar estos esfuerzos deben realizarse diferentes sacrificios en sectores que tampoco nunca han sido la prioridad de este gobierno y que golpeará con fuerza a sectores de la población que se benefician de ellos. Es posible identificar recortes de al menos un 15% para el ambiente, el deporte y equidad de la mujer entre otros.



No estamos de acuerdo con que haya políticas de austeridad que se volvieron recurrentes en los últimos años con ciertos sectores que tampoco gozan de la atención del Gobierno Nacional. La falta de financiación en estos sectores pasará factura en el mediano y es injustificable que desde antes de la pandemia vienen con asignaciones pobres e insuficientes. Estos son los casos de los sectores de Ciencia y Tecnología que se reduciría en un 19,5 %), Ambiente en un 15,1 %, explicada por recortes a las Corporaciones Autónomas Regionales, Deportes en un 12,5 % y Paz, que para el 2022 tendrá una situación crítica.

De la misma manera es preocupante el recorte presupuestal para el sector de agricultura, si bien el Ministerio de agricultura aumenta sus recursos de manera tímida, otras entidades como el ICA, AUNAP, la agencia nacional de tierras, la agencia de desarrollo rural, disminuyen sus recursos de manera significativa respecto al año anterior. Este sector que debería representar un espacio importante en la reactivación económica, proceso de paz y reconciliación, dignificación de la mujer frente a procesos productivos queda desprotegido frente a un gobierno que le da la espalda al agro.

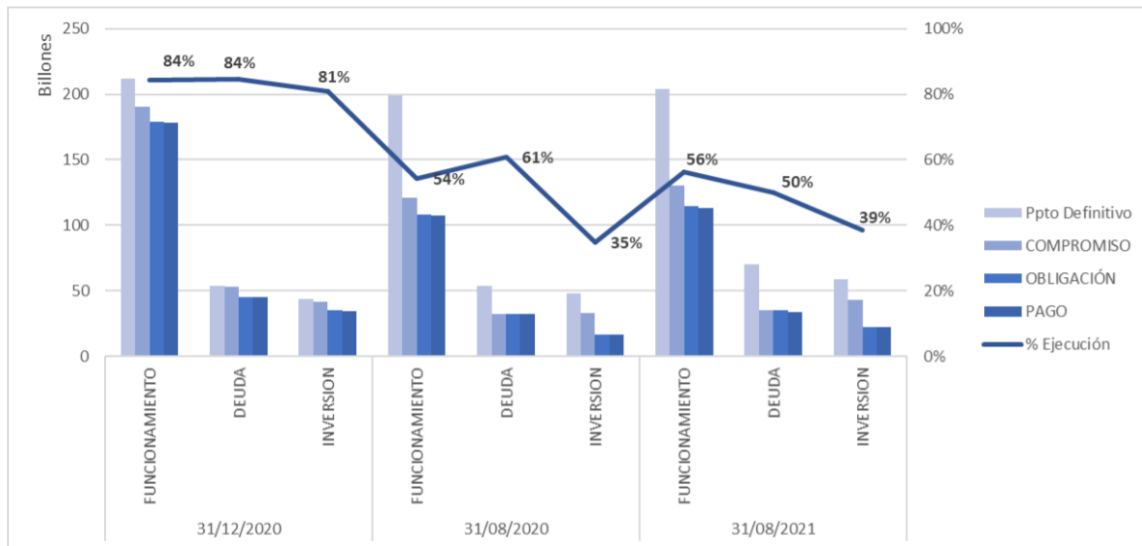
Se mencionan también las reducciones inaceptables al Departamento Nacional de Bomberos del 18%, unos 12.300 millones de pesos mientras se recorta los presupuestos de la Unidad Nacional para gestión de riesgos y desastres en un 54%, dejando sin capacidad al Estado de reaccionar frente a sucesos inesperados. A esto se suma los incrementos insuficientes del sector cultura con apenas el 9% para el año en referencia.

Inaceptable lo que hace el presupuesto con la PAZ y la implementación de los acuerdos. Aunque la justicia y las víctimas podrían tener mayores recursos, la paz rural no. De acuerdo a lo señalado por el trazador presupuestal de construcción de paz, este gobierno espera invertir casi 11 billones de pesos en este sector, sin embargo, entidades claves para el desarrollo rural y la reincorporación tendrán recortes: al Presupuesto de inversión de la Agencia Nacional de Tierras tendrá un 7% menos y la Agencia de Desarrollo Rural un 22.3%. Esto claramente amenaza la posibilidad de que el Estado garantice los procesos de titulación de tierras y baldíos a campesinos que han sido desplazados por el conflicto.

Aunque celebramos los aumentos hechos a la Jurisdicción Especial para la Paz, el Centro de Memoria Histórica y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Conflicto Armado, las dos últimas con aumentos más significativos, de 20 % y 11 % respectivamente, pero que no será suficiente para implementar de manera correcta los acuerdos de paz. Finalmente, la reducción de brechas de género tendrán menos financiación. Las entidades destinarán un 15% menos para este propósito y se contará con 484 mil millones de pesos menos. En definitiva un presupuesto que no beneficia a las mujeres ni las favorece, a pesar de ser las mayores afectadas durante la pandemia.

Un Presupuesto con más recursos sin que nadie los ejecute

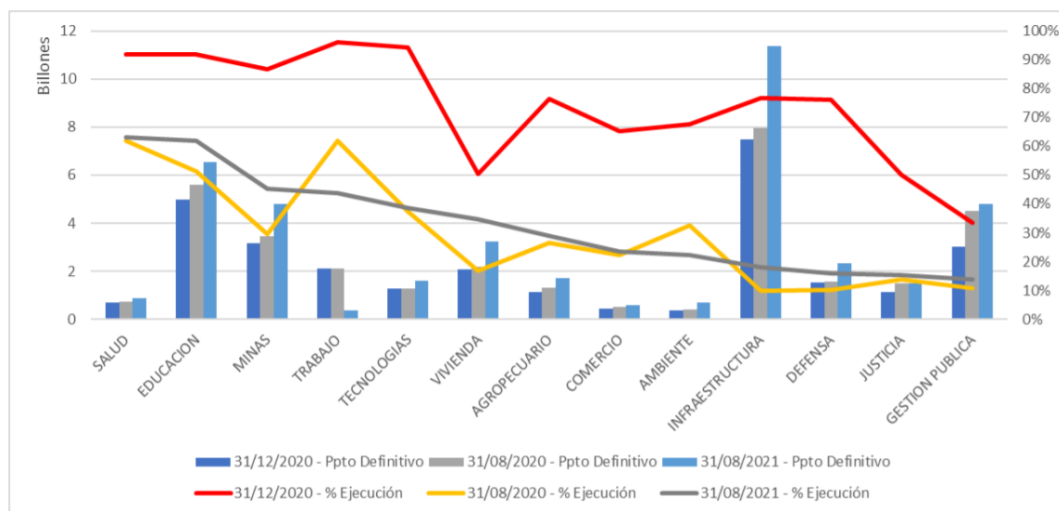
Niveles de Ejecución Presupuestal PGN 2020 - 2021



Fuente: SIIF, cálculos propios CGR

Fuente: Contraloría General de la República, 2021

Niveles de Ejecución Presupuestal en Inversión PGN 2020-2021



Fuente: SIIF, cálculos propios CGR

Fuente: Contraloría General de la República, 2021

Es lamentable los niveles de ejecución que tienen las Entidades del Gobierno Nacional en cuanto al PGN del año anterior. Tal como se muestra en la gráfica No 1, a agosto del 2021 se ha ejecutado apenas el 39% del presupuesto de inversión; inaceptable los niveles de baja ejecución cuando se espera que la reactivación de resultados en el menor tiempo posible.

Vale la pena recalcar que son los sectores claves para el país como Infraestructura, justicia, ambiente, el campo y TICS tenga ejecuciones presupuestales en inversión en un nivel inferior al 30%. Este Gobierno ha prometido más recursos en los presupuestos aprobados pero el nivel de ejecución de los mismos es deplorable. Para qué tantas promesas a los colombianos cuando no van a cumplir con la ejecución.

4. LAS CARENCIAS DEL PGN 2022

4.1 La Renta básica

Es deber del Gobierno hacer presencia y actuar como garante de la vida digna de los colombianos y el mantenimiento del aparato económico que con tanto esfuerzo hemos construido como nación. Si bien este aumentó el monto de las transferencias para los hogares que ya eran beneficiarios de los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, adelantó el programa de devolución del IVA y creó el programa de Ingreso Solidario para los hogares pobres y vulnerables que no se encontraban cubiertos por los otros programas, los montos transferidos y la cobertura son insuficientes para mitigar los efectos de la pandemia.

Como se muestra en la tabla siguiente, el Gobierno nacional ha reforzado los programas de transferencias monetarias, aumentando el monto de las transferencias para los hogares que ya eran beneficiarios de los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, adelantando el programa de devolución del IVA, y creando el programa de Ingreso Solidario para los hogares pobres y vulnerables que no se encontraban cubiertos por los otros programas, los montos transferidos y la cobertura son insuficientes. Además, vale la pena resaltar que los montos establecidos por el Gobierno nacional se encuentran por debajo de la línea de pobreza monetaria. Mientras que la línea de pobreza *por persona* es de 331 mil pesos (con datos del 2020), las transferencias *por hogar* varían entre 80.000 mil pesos y 350.000 mil pesos. Teniendo en cuenta que en Colombia cada hogar tiene en promedio 3,3 personas, incluso la transferencia actual del Gobierno nacional por el monto más alto (del programa Jóvenes en Acción) está muy por debajo de la línea de pobreza una vez se divide el total de la transferencia por el número de personas por hogar. La transferencia de Ingreso Solidario, por ejemplo, equivale a alrededor de 1.600 pesos por día por hogar, una cifra a todas luces insuficiente para garantizar la supervivencia de un hogar.

Tabla 1. Programas del Gobierno nacional que otorgan transferencias monetarias.

Transferencias Monetarias	Hogares beneficiarios	Monto promedio	Número de pagos estimados (2020)	Monto promedio estimado (2020)
Familias en Acción	2.666.236	\$ 167.000	5	\$ 835.000
Pagos extra FeA	2.666.236	\$ 167.000	3	\$ 501.000

Jóvenes en Acción	274.342	\$ 350.000	5	\$ 1.750.000
Pagos extra JeA	274.342	\$ 350.000	3	\$ 1.050.000
Colombia Mayor	1.680.535	\$ 80.000	12	\$ 960.000
Pagos extra CM	1.680.535	\$ 80.000	3	\$ 240.000
Compensación de IVA	1.000.000*	\$ 75.000	5	\$ 375.000
Ingreso Solidario	3.000.000*	\$ 160.000	9	\$ 1.440.000

Fuente: DNP

Se hace entonces evidente la necesidad de implementar una renta básica con montos que permitan mitigar el impacto sobre la actividad económica a través de un estímulo a la demanda que, además, le permitiría a la economía mantener su tejido empresarial y acelerar la recuperación económica. Las consecuencias de no garantizar esta renta básica y la vida digna de los colombianos más vulnerables profundizará aún más la pobreza en el país.

4.2 Una reforma tributaria progresiva, equitativa y eficiente

El resultado de esta crisis y la desidia del Gobierno no puede ser más calamitoso: la economía decreció 6.8% el año pasado, la pobreza llega hoy a cerca del 43% de la población, la extrema pobreza a los límites del 16% y la población en vulnerabilidad toca el 27%, para el estremecedor total del 70% de la población en pobreza extrema, pobreza monetaria y vulnerabilidad. Entre los meses de febrero y octubre del año pasado se quebraron 500.000 microempresas, y a hoy, las tasas de desempleo superan el 17%, pero las cifras de las grandes ciudades son peores. El saldo de personas fallecidas llega a más de 120.000, en proporción a la población, una de las tasas más altas del mundo.

Cuando el gobierno reaccionó, la propuesta que presentó de reforma tributaria para financiar el gasto social precipitó la hecatombe social, el país se incendió. Se lo habíamos advertido en los primeros días de diciembre del pasado año, cuando fuimos invitados al despacho del Ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla a hablar de nuestras propuestas de renta básica y reforma tributaria.



No se puede olvidar que la Carta Política que nos rige nos define como un Estado Social de Derecho obliga a las instituciones del Estado a intervenir por todos los medios para garantizar la vida digna de la población y a disponer para ello instituciones fiscales fundadas en los principios de equidad, progresividad y eficiencia. La equidad se asocia con que los iguales sean tratados como iguales; la progresividad con el trato diferencial donde los que más tienen más contribuyen; y la eficiencia que se asocia con la relación entre los beneficios sociales y sus costos, como con la disciplina que exige a cada quien cumplir con las responsabilidades tributarias que le corresponden.

El proyecto de ley que el gobierno presentó al Congreso y que recientemente aprobó fue insuficiente. Este buscaba recaudar \$15.6 billones que alcanzan cuando más a la mitad de lo necesario para cumplir las tareas mínimas urgentes. Es la razón por la que presentamos al país una contra propuesta a consideración del Congreso de la República, como aporte al cumplimiento del deber moral y político que interpela al Estado en este momento crítico de la historia. Planteamos en esa propuesta la creación de nuevos impuestos y nuevas fuentes de ingresos al erario que darían al Estado capacidad real de atender sus responsabilidades con la sociedad y aspirar con fundamento a que Colombia no esté condenada para siempre a la situación de desigualdad y precariedad social que presenciamos en los actuales tiempos.

También complementamos los montos y coberturas de los programas sociales con cuantías superiores para las transferencias monetarias y el alcance suficiente que garantice que las coberturas sean suficientes y no se discrimine entre las poblaciones en pobreza, en línea con el principio constitucional de garantías de derechos y equidad, progresividad y eficiencia en la política fiscal.

La propuesta que presentamos, y que fue archivada sin discusión en el Congreso de la República, tenía dos pilares. De un lado, los niveles de concentración de la riqueza que se presentan en personas naturales que declaran ingresos y patrimonios ante la Dian, en especial aquellos que perciben ingresos superiores a 80 millones de pesos mensuales, donde las tarifas efectivas (Impuesto a pagar/Ingresos Brutos) alcanzan un 5% para luego desplomarse a cerca del 2%.

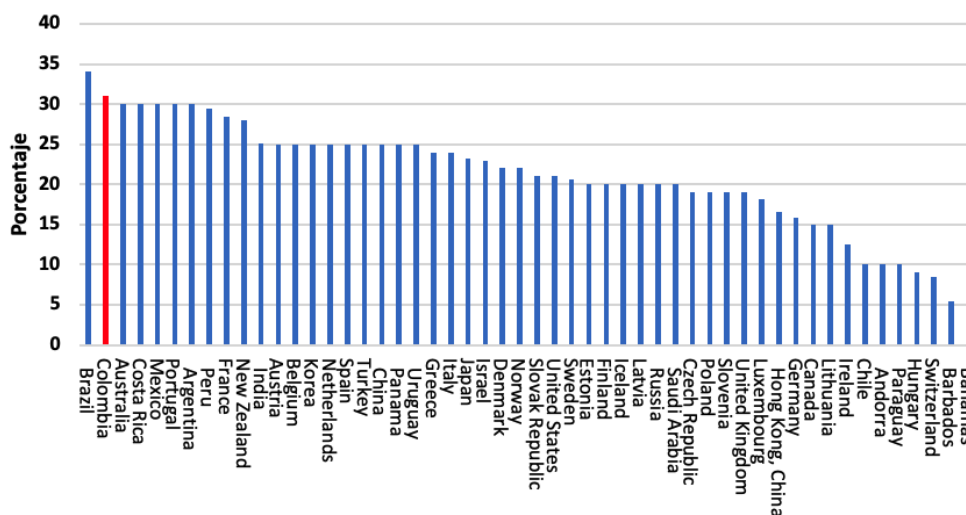
Gráfico 1.



Fuente: DIAN. Cálculos Garay y Espitia (2021).

De otro lado, debe reconocerse que la tarifa legal que grava las empresas es la segunda más alta del mundo después de Brasil y que con la propuesta del gobierno de incrementarla al 35% pasaría al primer lugar.

Gráfico 2. Tasa nominal o legal del impuesto sobre la renta de las empresas (%)



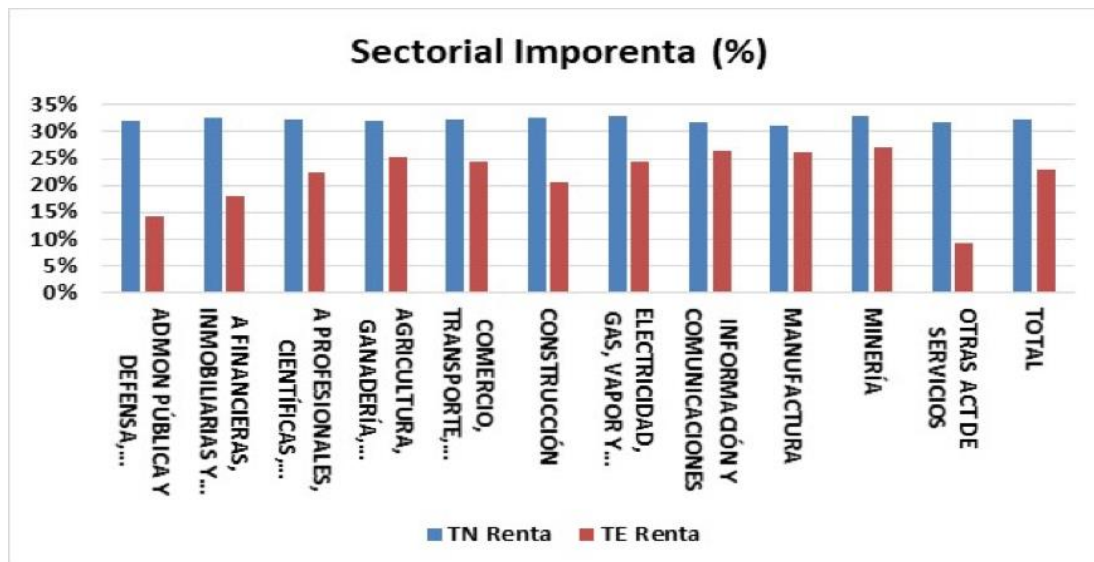
Fuente: OECD. Data extracted on 07 Aug 2021 08:32 UTC (GMT) from OECD.Stat. Cálculos Garay y Espitia (2021)

Nota: Tasa de impuesto sobre la renta de las empresas. Corresponde a la tasa del impuesto sobre la renta de las empresas legal básica del gobierno central (plana o marginal superior).

Siendo esta tarifa alta que afecta en lo fundamental las pequeñas y medianas empresas, no los grandes conglomerados que son al fin de cuentas los mayores aventajados de esquivar la

responsabilidad de pagar entre todos la salida de la miseria, viene en la propuesta de reforma tributaria la depreciación de diferentes tipos de activos, el crédito financiero, las deducciones, los ingresos no constitutivos de renta, las rentas exentas, los descuentos tributarios, así como de los denominados gastos de administración, distribución y ventas, lo cual permite poner en marcha los conglomerados y sus planes de inversión (Gráfico 3). La reducción de esta tarifa no sólo aumenta el recaudo fiscal, sino que beneficia las empresas que contribuyen al sistema tributario y realizan planes de inversión y generan empleo.

Gráfico 3. Tarifa nominal y efectiva (%)



Fuente: DIAN. Cálculos Garay y Espitia (2021)

Con base en el segundo pilar de la propuesta, el Congreso de la República y el Ejecutivo deben pensar si es mejor ir en busca del primer puesto mundial de la tarifa para las corporaciones (35%), o si por el contrario ésta debiera ser reducida al 20% o al 25% sobre la base de eliminar actuales beneficios tributarios que ascienden a 40 billones de pesos en ingresos no constitutivos de renta; \$13 billones en rentas exentas y 5 billones en descuentos tributarios (Cuadro 1). Lo anterior, sin contabilizar gastos de administración, distribución y ventas, que incluyen gastos del cuerpo directivo de las empresas (arriendos personales, estudio de los hijos, sueldos y salarios de familiares y amigos, entre otros).

Cuadro 1.

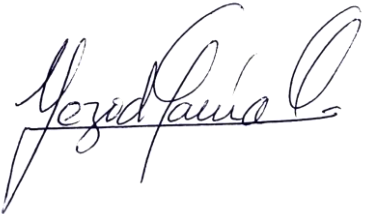
Sector (Millones de pesos)	Dividendos no constitutivos renta	Ingresos no renta	Gastos administración	Gastos distribución	Renta exenta	Descuentos tributarios
ACT. DE LA ADM PÚBLICA Y DEFENSA	142,763	3,829,263	146,501,767	3,941,505	1,539,507	51,996
ACT. FINANCIERAS, INMOBILIARIAS	7,413,288	9,146,850	94,581,439	16,073,920	5,209,034	791,942
ACT. PROFESIONALES	2,164,253	2,617,240	21,082,291	6,292,553	425,399	198,259
AGROPECUARIO	197,888	322,897	4,660,772	2,725,216	227,832	46,555
COMERCIO, TRANSPORTE Y ALOJ	6,380,036	9,392,554	49,576,636	49,768,740	939,908	1,117,365
CONSTRUCCIÓN	241,177	3,033,316	13,701,292	2,081,259	1,574,882	126,491
ELECTRICIDAD, GAS, VAPOR Y AGUA	1,764,348	2,698,964	8,105,002	390,856	1,301,090	493,700
INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	122,211	445,622	13,391,992	3,758,083	87,313	140,150
MANUFACTURA	1,528,453	2,445,298	27,630,806	38,332,509	684,131	963,659
MINERÍA	4,083,552	4,405,216	9,493,875	2,501,394	21,314	573,184
OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS	128,503	1,569,897	10,947,137	2,479,363	646,526	35,595
TOTAL	24,166,474	39,907,117	399,673,008	128,345,398	12,656,933	4,538,896

Queremos comentar al final de esta ponencia el significado extendido entre los colombianos de dar por sentado que los tributos “castigan” a los contribuyentes. Nada más equivocado. El destino de esta nación está en las manos de todos y cada quién debe comprender su deber de aportar al bien común en la medida de lo que cada quien posee. Los de más riqueza, aportan más que los de menos, es la ley de la civilización democrática. Las cargas tributarias de la nación se deben asumir entre los colombianos en mayor o menor medida, en función de las posibilidades económicas de cada quién.

PROPOSICIÓN

Por las razones antes expuestas, archívese el Proyecto de Ley No. 158 de 2021 Cámara, 096 2021 Senado: “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2022”

De los y las congresistas,

 <p>IVÁN MARULANDA Senador de la República</p>	 <p>KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante por Bogotá</p>
 <p>YEZID GARCÍA ABELLO Senador de la República</p>	 <p>CATALINA ORTIZ LALINDE Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca</p>