



Bogotá D.C., 20 de septiembre de 2021

Doctores:

YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE

Presidenta Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes

CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA

Presidente Comisión Cuarta del Senado de la República

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA

Presidente Comisión Tercera de la Cámara de Representantes

MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

Presidenta Comisión Tercera del Senado de la República

Bogotá D.C.

ASUNTO: Informe de **ponencia negativa para primer debate** al Proyecto De Ley N° 096 del 2021 Senado, 158 del 2021 Cámara “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”

Cordial saludo,

Atendiendo la designación hecha por las Mesas Directivas de las Comisiones Económicas de Senado y Cámara de Representantes, presento informe de **ponencia negativa para primer debate** al Proyecto de Ley N° 096 del 2021 Senado, 158 del 2021 Cámara “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” y solicito a los miembros de las Honorables Comisiones Económicas de Senado y Cámara **ARCHIVAR** este Proyecto de Ley, de acuerdo con los argumentos y razones sustentadas en la siguiente exposición.

Cordialmente,

WILSON NEBER ARIAS CASTILLO

Senador de la República

Polo Democrático Alternativo - Partido declarado en oposición

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Cra.7ª.No.8-68 Of.637B Teléfono: 3823275 – 3823763
E-mail: wilson.arias@senado.gov.co
Bogotá, D.C.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Presupuesto General de la Nación 2022: Nuevamente, un presupuesto que resulta regresivo en su financiación, insuficiente en su estimación e ineficaz en su distribución.

1. INTRODUCCIÓN

El pasado 17 de agosto el presidente Iván Duque, en medio de una ceremonia, reveló el dato del aumento del PIB para el segundo trimestre del año (17,6%¹), el cual, mediante un discurso triunfalista, calificó como el “crecimiento del siglo” en la vía de una “reactivación segura²”. Aseveraciones cuando menos ligeras, que dejan entrever un profundo desconocimiento acerca de las condiciones bajo las cuales dicho crecimiento se ha ocasionado.

Considerar como el “crecimiento del siglo” a una cifra que estadísticamente se calculó tomando como base de comparación el periodo con el peor resultado de la actividad económica del país (el segundo trimestre de 2020) y que, al analizar un poco más a profundidad, evidencia que la actividad de la economía del segundo trimestre en comparación con la del primero se contrajo en -2,4%, demuestra las opacas e irreflexivas bases bajo las cuales el gobierno evalúa el panorama nacional; bases a partir de las cuales se plantea dar inicio al retiro gradual de los estímulos fiscales, aun cuando la actual coyuntura demuestra severas y latentes necesidades sociales.

Bajo el marco de la narrativa de la austeridad el gobierno plantea una “Triada de soluciones” enfocadas hacia la política social, la política económica y la política fiscal³ que, en términos prácticos, resulta ser una táctica de ajuste fiscal mediante la reducción del gasto que hace abstracción de las variables sociales que aún se ven fuertemente rezagadas. La “reactivación segura” de la que habla el presidente no es posible sin una fuerte inversión pública y el gobierno, una vez más, subestima la capacidad multiplicadora del gasto en época de crisis.

El 29 de julio del presente año el Ministro de Hacienda y Crédito Público, José Manuel Restrepo Abondano, radicó el proyecto del Presupuesto General de la Nación para la vigencia del 2022 (en adelante PGN 2022). La discusión en las comisiones económicas del Congreso de la República se inició después de vencerse el último plazo que la normatividad exige para que el Legislativo pudiese devolver el proyecto al Ejecutivo y sin dar mayor debate sobre su financiamiento y alcance como instrumento de política fiscal. El monto fue aprobado el martes 14 de septiembre del 2021.

Posterior a un análisis de sus pilares, enfoque y estructura, concluyo que el PGN 2022 no cumple con los requisitos para afrontar una crisis económica que continúa vigente: el monto no resulta ser suficiente para atender los profundos efectos socioeconómicos de la pandemia, y mucho menos la distribución planteada por el Gobierno.

¹ DANE - Producto Interno Bruto -PIB- nacional trimestral – II Trimestre 2021.

² <https://twitter.com/IvanDuque/status/1427685126226468868>

³ Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021.

En concordancia con lo anterior, presento esta ponencia **NEGATIVA** al Proyecto de Ley N° 096 del 2021 Senado, 158 del 2021 Cámara “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” y expongo las razones que la motivan.

El PGN 2022 asciende a un monto total de \$350,39 billones, suma que representa, según documentos oficiales, un incremento nominal del 5,3% con respecto a la vigencia anterior. No obstante, dicha variación no tiene en cuenta la adición presupuestal por \$10,9 billones al PGN 2021 que se llevó a cabo recientemente en la aprobación de la Ley de Inversión Social. Al incluir dicha adición, el monto global del PGN 2022 evidencia una reducción en términos reales del -0,8%. Omitiendo el monto del servicio a la deuda, el PGN para la vigencia 2022 presenta una reducción en términos nominales del -0,2% y en términos reales de -3%. El total del presupuesto equivale al 22,7% del PIB.

Los gastos en funcionamiento, junto con el servicio a la deuda pública, representan el 82,2% (\$288,1 billones) del PGN 2022, frente a un 17,8% (\$62,2 billones) en presupuesto de inversión. Esta última resulta ser una asignación limitada en medio de una crisis latente como la actual.

2. ANTECEDENTES

El pasado 29 de julio del 2020 el Ministro de Hacienda y Crédito Público de ese entonces, Alberto Carrasquilla Barrera, presentó ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2021 “Por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recurso de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre del 2021”.

Tal como lo sustenté en la discusión de dicho proyecto, y lo mantengo en mi ponencia sobre el presente, es evidente la subestimación de los efectos de la pandemia por parte del ejecutivo. El PGN 2021, además de enfocar considerables montos hacia gastos no prioritarios, con exiguos resultados en la reactivación, estableció una financiación basada en medidas tributarias regresivas. Se proyectó que los impuestos indirectos representaran el 54,9% del total de los ingresos tributarios vs. una proporción del 45,08% de impuestos directos.

Adicionalmente, presentó una desfinanciación de \$38 billones, los cuales planearon cubrirse: \$12 billones mediante “disposición de activos” (la cual resultó ascendiendo a los \$14,23 billones mediante el enroque realizado con ISA y Ecopetrol), y \$26 billones bajo una partida denominada “otros recursos de capital”, sin presentar mayor explicación sobre el origen de los mismos. Fue, por ende, un presupuesto que proyectó la venta de activos rentables de la nación, junto a un cheque en blanco por \$26 billones para el Ministerio de Hacienda. Como se evidencia en esta ocasión, nuevamente hay opacidad en los mecanismos de financiación del presupuesto.

Así mismo, se estimó un crecimiento en “V” a través de lo que el economista Jorge Iván González calificó como marco fiscal vergonzoso, diseñado con un modelo de 1940, sin tener en cuenta la realidad del Estado. Se supuso una reapertura total con la misma capacidad productiva, un

crecimiento basado en hidrocarburos y un impulso de la economía potenciado principalmente por el sector privado con una inversión pública rezagada⁴.

Respecto a su distribución, se proyectó enfocar las inversiones a los sectores de vías, vivienda e hidrocarburos, con un impacto estimado de reducción en la tasa de desempleo del 3,96% al 2023; una variación insuficiente frente a la alarmante situación del mercado laboral colombiano. Adicionalmente, la asignación más grande se destinó al servicio de la deuda pública por valor de \$70,5 billones, con un incremento del 35,3% frente al servicio de la deuda del 2020.

Tal como lo sustenté en el debate de ese entonces, resultaba necesario aumentar considerablemente el presupuesto, con énfasis en los sectores de amplio impacto social, dado que en una crisis de la economía real el Estado juega un rol primordial pues constituye una fuerza esencial para incentivar la demanda agregada a través de políticas expansivas que incrementen los ingresos de los ciudadanos, y la más efectiva de ellas resulta ser la política fiscal enfocada al aumento del gasto público.

El aumento que propuse no se realizó, y un actuar más fuerte y efectivo del Estado resultó en una oportunidad perdida. Hoy son evidentes las consecuencias. Manifestamos un crecimiento vulnerable que no se vio acompañado por la creación equivalente de empleo, presiones inflacionarias que no provienen de una demanda agregada fortalecida y una brecha del producto que se mantiene en terreno negativo.

Para el presente año, el 29 de julio el Ministro de Hacienda y Crédito Público, José Manuel Restrepo Abondano, radicó el proyecto del Presupuesto General de la Nación para la vigencia del 2022 ante el Congreso. El proyecto, nuevamente, se ve permeado por la ideología de la austeridad ante una coyuntura que aún precisa de una fuerte presencia estatal.

3. PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL

Los supuestos bajo los cuales se rige el proyecto del Presupuesto General de la Nación 2022 contienen previsiones al alza de la actividad económica que evidencian de manera reiterada una subestimación de los efectos socioeconómicos de la pandemia por parte del Gobierno Nacional; lo anterior implica el devenir de políticas contractivas en medio de un contexto que aún requiere de estímulos a fin de la reactivación.

De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021 los indicios de recuperación de la coyuntura colombiana “permiten avizorar una economía boyante”; sin embargo, parecen ser estas aseveraciones apresuradas al analizar nuestro actual contexto económico, en el que aún se manifiestan importantes excesos de capacidad productiva (brecha del producto negativa) y fuertes impactos adversos en la demanda agregada; es decir, se mantiene el escenario que describí en la discusión de hace un año del PGN 2021, pues continuamos trabajando por debajo de nuestra capacidad, y con un consumo que no alcanza a absorber toda la producción; esto explica una tasa

⁴ González, J. I. (10 de agosto de 2020). *Razón Pública*. Obtenido de <https://razonpublica.com/presupuesto-2021-la-ceguera-gubernamental/>

de desempleo aún elevada, del 14,3% para julio 2021⁵, la cual resulta ser superior al doble del promedio de la tasa de desempleo de la OCDE: 6,2% para julio 2021⁶.

Si se ha presentado un aumento en la inflación anual, este no ha obedecido a una recuperación de la demanda agregada, sino a choques transitorios de la oferta. Lo anterior se evidencia con una inflación anual básica (IPC sin alimentos ni regulados) aún baja: 3,11% para agosto 2021⁷.

Adicionalmente, en el segundo trimestre del 2021 el déficit comercial del país se incrementó en 103,2% tomando como base de comparación el mismo periodo del 2020, al aumentar de US\$1,97 mil millones a US\$4 mil millones. Así mismo, para una evaluación más contigua, al partir del primer trimestre del año se evidencia un incremento del déficit del 36,1% para el segundo trimestre. El valor de las exportaciones ha manifestado un comportamiento rezagado con respecto al crecimiento económico y no ha sabido sacar provecho del escenario de devaluación que está viviendo el país. Dicho contexto se agrava frente a las previsiones de una desaceleración de las exportaciones no tradicionales en el 2022, en línea con el crecimiento de los socios comerciales⁸.

Así pues, de manera sorprendente el pasado 17 de agosto del presente año en una rueda de prensa el Presidente Iván Duque reveló el dato del crecimiento del PIB para el segundo trimestre del año: 17,6%. Y de manera triunfalista y ligera lo consideró como el “crecimiento del año” e indicios de una “reactivación segura”⁹. Afirmaciones cuando menos irresponsables, pues posiciona como el “crecimiento del siglo” a una cifra que estadísticamente se calculó tomando como base de comparación el periodo con el peor resultado de la actividad económica del país (el segundo trimestre de 2020). De hecho, al analizar la actividad de la economía del segundo trimestre en comparación con la del primero de este año, hay una contracción del 2,4%.

Tal como lo indica el economista Jorge Iván González, *“la ceguera del gobierno es de tal magnitud, que ni siquiera la crisis causada por la pandemia, ha sido suficiente para cambiar la visión sobre el futuro. El discurso es sorprendente, y esta economía “boyante” no requiere ningún cambio fundamental”*¹⁰.

Como un supuesto de la programación presupuestal para el 2022 se proyecta que la economía colombiana crecerá el 6% en el 2021; cifra superior a lo que la OCDE proyecta para el crecimiento de América Latina en dicho periodo (4,6%), pero que resulta ser más coherente con unas bases de comparación del PIB mayores para el tercer y cuarto semestre del 2020, no obstante, no deja de ser poco ambiciosa, además de manifestar de manera preliminar un rezago frente a la generación de

⁵ DANE. (2021). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) - Julio de 2021.

⁶ <https://www.larepublica.co/globoeconomia/tasa-de-desempleo-en-colombia-mas-del-doble-del-promedio-de-los-paises-de-la-ocde-3230400>

⁷ DANE. (2021). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) - Julio de 2021.

⁸ Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021.

⁹ <https://twitter.com/IvanDuque/status/1427685126226468868>

¹⁰ <https://razonpublica.com/la-economia-colombiana-la-ceguera-del-gobierno/>

empleo, pues para el 2021 se proyecta un cierre de la tasa de desempleo del 14,1%, y para el 2022 del 11,9%¹¹.

| Supuestos | 2021 | 2022 |
|--------------------------------------|-----------|-----------|
| Inflación | 3,0 | 2,8 |
| Devaluación Promedio, % | (0,7) | 2,1 |
| Tasa de cambio promedio | 3.667 | 3.744 |
| PIB real (variación %) | 6,0 | 4,3 |
| PIB nominal (miles de millones \$) | 1.109.264 | 1.197.324 |
| PIB nominal (variación %) | 10,6 | 7,9 |
| Importaciones (millones US\$) | 47.854,8 | 50.618,1 |
| Crecimiento importaciones totales, % | 15,9 | 5,8 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DGPM Junio 2021

Tabla 1: Supuestos para la programación presupuestal de 2022. Anexo Mensaje Presidencial - Presupuesto General de la Nación 2022

De la misma manera, las proyecciones de corte mediocre se amplían en el horizonte de mediano plazo, tal como se evidencia en la tabla N° 2 con una estimación del crecimiento del PIB real que promedia el 3%.

¹¹ Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021.

| Variable | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| PIB Real (% variación anual) | -6,8 | 6,0 | 4,3 | 3,8 | 3,6 | 3,5 | 3,5 | 3,3 | 3,3 | 3,3 | 3,3 | 3,2 | 3,2 |
| PIB Nominal (% variación anual) | -5,5 | 10,6 | 7,9 | 7,0 | 6,7 | 6,6 | 6,6 | 6,4 | 6,4 | 6,4 | 6,4 | 6,3 | 6,3 |
| Tipo de cambio (\$ fin año) | 3.433 | 3.738 | 3.744 | 3.822 | 3.903 | 3.985 | 4.068 | 4.154 | 4.241 | 4.330 | 4.421 | 4.514 | 4.609 |
| Tipo de cambio (\$ promedio año) | 3.694 | 3.667 | 3.744 | 3.822 | 3.903 | 3.985 | 4.068 | 4.154 | 4.241 | 4.330 | 4.421 | 4.514 | 4.609 |
| Tasa de interés local (% promedio año) | 5,0 | 5,1 | 5,1 | 5,1 | 5,1 | 5,1 | 5,1 | 5,1 | 5,1 | 5,1 | 5,1 | 5,1 | 5,1 |
| Tasa de interés externa (% prom. año) | 4,3 | 4,0 | 4,1 | 4,4 | 4,5 | 4,5 | 4,5 | 4,4 | 4,4 | 4,3 | 4,1 | 4,0 | 3,9 |
| Inflación (% fin año) | 1,6 | 3,0 | 2,8 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| Balance primario GNC (% acumulado año) | -4,9 | -5,3 | -3,5 | -1,3 | -0,3 | 0,3 | 0,8 | 0,9 | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |

Fuente: MHCP – DGPM.

Tabla 2: Principales supuestos macroeconómicos. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021.

El presupuesto de rentas y recursos de capital del Presupuesto General de la Nación vigencia 2022 asciende a \$348,35 billones¹². Sus fuentes de financiación provienen: \$168,8 billones (el 48,5%) de ingresos corrientes, \$146,7 billones (el 42,1%) de recursos de capital, \$2,4 billones (el 0,7%) de contribuciones parafiscales, \$11,4 billones (el 3,3%) de fondos especiales de la nación y \$18,9 billones (el 5,4%) de los establecimientos públicos.

De los ingresos corrientes \$167,3 billones (el 99,1%) corresponden a ingresos tributarios y \$1,48 billones (el 0,9%) a ingresos no tributarios, principalmente tasas y multas. En este punto resulta importante resaltar el reducido aumento que se proyecta para el 2022 en el recaudo tributario, si tomamos como base las necesidades de gasto que aún requerimos en un escenario de recuperación. Nominalmente se espera recaudar un adicional de \$14,9 billones: \$10,2 billones por concepto de actividad económica interna y \$4,2 billones por concepto de actividad económica externa.

El aumento nominal más significativo radica en el recaudo del impuesto a la renta, que se estima por \$8,8 billones. Lo anterior se encuentra en línea con lo establecido por la Ley de Inversión Social sancionada el 14 de septiembre por Iván Duque, la cual se apoya sobre el empresariado para aumentar el recaudo, especialmente sobre la clase media microempresarial, en el entendido de que la medida tributaria más agresiva que contiene la reforma es la de elevar la tarifa de renta

¹² Artículo 1° del Proyecto De Ley N° 096 del 2021 Senado, 158 del 2021 Cámara “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”

corporativa a las empresas al 35%, homogenizando la tarifa nominal general sin distinguir las microempresas de las grandes empresas, mientras éstas últimas mantienen regímenes especiales entre los cuales se encuentran las zonas francas, el régimen especial para empresas holding, el régimen para la economía naranja y los beneficios tributarios que tienen como consecuencia la reducción del impuesto a la renta por distintas vías como deducciones y descuentos, blindados además mediante contratos de estabilidad jurídica.

Miles de millones de pesos

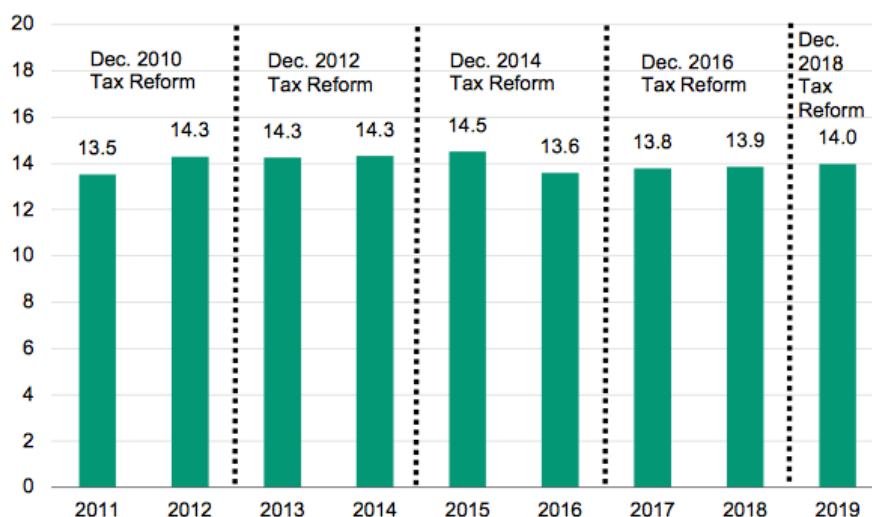
| Concepto | 2021 Aforo | 2022 Proyecto | Variación porcentual 22/21 (3)=(2/1) | Diferencia Absoluta 22-21 (4)=(2-1) | Porcentaje del PB | |
|--|----------------|------------------|---|--|----------------------|-------------|
| | (1) | (2) | | | 2021 (5) | 2022 (6) |
| I- Ingresos Tributarios | 152.870 | 167.317 | 9,5 | 14.447 | 13,8 | 14,0 |
| Actividad Económica Interna | 129.349 | 139.565 | 7,9 | 10.216 | 11,7 | 11,7 |
| Renta | 68.916 | 77.738 | 12,8 | 8.822 | 6,2 | 6,5 |
| Impuesto al Valor Agregado | 48.137 | 46.502 | (3,4) | (1.635) | 4,3 | 3,9 |
| Gravamen a los Movimientos Financieros | 8.768 | 10.184 | 16,1 | 1.416 | 0,8 | 0,9 |
| Impuesto de Timbre | 60 | 91 | 51,6 | 31 | 0,0 | 0,0 |
| Impuesto Nacional al Consumo | 1.903 | 2.297 | 20,7 | 394 | 0,2 | 0,2 |
| Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM | 597 | 1.787 | 199,4 | 1.190 | 0,1 | 0,1 |
| Impuesto Nacional al Carbono | 399 | 497 | 24,5 | 98 | 0,0 | 0,0 |
| Otros | 570 | 469 | (17,7) | (101) | 0,1 | 0,0 |
| Actividad Económica Externa | 23.520 | 27.751 | 18,0 | 4.231 | 2,1 | 2,3 |
| Impuesto al Valor Agregado | 20.089 | 23.653 | 17,7 | 3.564 | 1,8 | 2,0 |
| Aduanas y Recargos | 3.431 | 4.098 | 19,4 | 667 | 0,3 | 0,3 |
| II- Ingresos No Tributarios | 1.376 | 1.485 | 7,9 | 109 | 0,1 | 0,1 |
| III- TOTAL (I+II) | 154.246 | 168.802 | 9,4 | 14.556 | 13,9 | 14,1 |

Tabla 3: Comportamiento estimado de los ingresos corrientes de la nación 2021 – 2022. Anexo Mensaje Presidencial - Presupuesto General de la Nación 2022.

Adicional a lo anterior, dicha reforma no corrige las ineficacias de reformas pasadas, dado que, tal como se evidencia en la Gráfica N° 1, ha habido un fracaso sistemático a lo largo de la última década para incrementar el recaudo tributario y financiar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en el marco de la constitución del 91. En específico, las reformas tributarias de 2018 y 2019 fueron en dirección contraria y, en vez de aumentar el recaudo, lo disminuyeron en el mediano plazo, debilitando de manera estructural a las finanzas públicas antes de la llegada de la pandemia. Resulta inquietante que, en un contexto de fuertes necesidades de recaudo progresivas, la reforma sancionada en días pasados mantenga la estructura tributaria que ha venido erosionando los ingresos de la nación, a costa de una inversión social que se conduela con la actual situación de las colombianas y colombianos.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Cra.7ª.No.8-68 Of.637B Teléfono: 3823275 – 3823763
E-mail: wilson.arias@senado.gov.co
Bogotá, D.C.



Sources: Ministry of Finance, Moody's Investors Service

Gráfica 1: A pesar de implementar reformas tributarias frecuentes, la recaudación tributaria sigue siendo baja (ingresos tributarios del gobierno central como % del PIB). Moody's – 2020.

Además, frente a este contexto de escasa disposición política para el incremento del recaudo mediante mecanismos progresivos, el gobierno nacional decide recurrir a la enajenación del patrimonio nacional a fin de ajustar caja, sacrificando ingresos futuros de la nación.

Al interior de la cuenta Recursos de capital de la nación se encuentra el rubro de “Disposición de activos”, el cual, tal como se muestra en la Tabla N° 3, se denomina eufemísticamente como “Optimización de activos”, y se proyecta por \$7,1 billones para el 2022.

Es importante resaltar que bajo esta misma figura el gobierno llevó a cabo en el 2021 una estrategia de tipo enroque con dos de los activos más estratégicos de la nación: ISA y Ecopetrol: se vendieron a la petrolera las acciones propiedad de la Nación de la empresa ISA, que corresponden al 51,4% de la compañía¹³: más de 569 millones de acciones, un negocio valuado por 14,23 billones de pesos¹⁴.

Las implicaciones de esta maniobra radican en que el Estado perdería participación accionaria en Ecopetrol de hasta el 8,5%¹⁵ (el valor máximo que, de acuerdo con la Ley 1118 del 2006, se tiene disponible actualmente para enajenar de la petrolera); es decir, se generaría una privatización parcial de Ecopetrol. Estamos entonces ante un panorama en el que se endeuda y privatiza parte de dicha empresa ante la falta de una reforma tributaria más ambiciosa y progresiva que recurra a obtener recursos adicionales de los percentiles más adinerados del país.

¹³ <http://www.isa.co/es/nuestra-compania/Paginas/quienes-somos/composicion-accionaria.aspx>

¹⁴ <https://www.larepublica.co/empresas/ecopetrol-firmo-contrato-interadministrativo-con-minhacienda-para-adquirir-acciones-de-isa-3216139>

¹⁵ <https://www.larepublica.co/economia/el-estado-pasaria-de-tener-885-a-80-de-participacion-accionaria-en-ecopetrol-3116929>

A pesar de que el negocio intenta sustentarse desde el argumento de una “transición energética” de la petrolera, no se plantea ninguna modificación operacional que apunte a este fin. Un cambio de propiedades no diversifica la canasta energética del país, y Ecopetrol no planea alejarse de la producción del petróleo; por el contrario, mantiene su plan de inversión de US\$3.500 a US\$4.000 millones para exploración, producción, transporte y refinación, incluyendo el proyecto piloto de fracking¹⁶. Si los recursos de inversión de Ecopetrol en 2021 se gastan en la compra de ISA, la petrolera se vería limitada para invertir en proyectos de energías alternativas, lo cual también nos posiciona de manera rezagada en un contexto internacional que a futuro se alejará de las fuentes de energía tradicionales.

Con respecto a las enajenaciones como estrategia para cuadrar caja, es importante recordar que las mejores prácticas del Fondo Monetario Internacional para el manual de 1986 que rige el reportaje de cifras públicas en Colombia, establece claramente que las privatizaciones no deben ser reportadas como un ingreso. Este hecho se observó con la privatización de ISAGEN en 2014, mejorando de manera artificial la cifra del déficit. Esto, además, crea incentivos perversos, pues por ajustar caja pueden ejecutarse ventas por fuera del mercado en detrimento de la rentabilidad; lo que pudo con la venta de ISA a Ecopetrol, dado que el negocio se efectuó bajo un mecanismo de exclusividad mediante un convenio interadministrativo.

| CONCEPTO | \$ MM | | % PIB | |
|---|----------------|----------------|-------------|-------------|
| | 2021* | 2022* | 2021* | 2022* |
| Ingresos Totales | 179.231 | 193.964 | 16,2 | 16,2 |
| Tributarios | 151.065 | 170.246 | 13,6 | 14,2 |
| No Tributarios | 1.376 | 1.485 | 0,1 | 0,1 |
| Fondos Especiales | 1.443 | 1.483 | 0,1 | 0,1 |
| Recursos de Capital | 25.346 | 20.748 | 2,3 | 1,7 |
| <i>de los cuales, Optimización de activos</i> | 14.000 | 7.100 | 1,3 | 0,6 |
| Gastos Totales | 274.980 | 277.537 | 24,8 | 23,2 |
| Intereses | 36.771 | 41.331 | 3,3 | 3,5 |
| Funcionamiento más inversión | 238.209 | 236.206 | 21,5 | 19,7 |
| Funcionamiento ** | 197.007 | 204.497 | 17,8 | 17,1 |
| Inversión** | 30.083 | 25.361 | 2,7 | 2,1 |
| Proyecto de Inversión Social | 11.119 | 6.348 | 1,0 | 0,5 |
| Préstamo Neto | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| Balance Primario | -58.978 | -42.243 | -5,3 | -3,5 |
| Balance Total | -95.749 | -83.574 | -8,6 | -7,0 |

Tabla 4: Balance GNC 2022 con optimización de activos como ingreso (oficial). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021.

De la misma manera, la indisposición política del gobierno se extiende al óptimo aprovechamiento de los recursos que en fechas recientes han llegado a Colombia.

A inicios de agosto la Asamblea de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional aprobó la emisión de Derechos Especiales de Giro (DEG) por USD 650 mil millones; Colombia recibió de

¹⁶ <https://lasillavacia.com/venta-isa-negociazo-gobierno-ecopetrol-esta-verse-79911>

dicho monto 2,79 mil millones¹⁷, equivalente aproximadamente a \$10,6 billones. Dicha asignación fue recibida por el Banco de la República, quien dirigió los DEG a la cuenta de reservas internacionales. Dado que el FMI dejó a potestad de cada país el uso de su asignación, y que Colombia cuenta con una liquidez internacional suficiente, el Banco vendió reservas al gobierno por el monto equivalente a la asignación DEG y recibió como pago TES Clase B del Ministerio de Hacienda a precios de mercado; lo anterior, como estrategia de obtención de liquidez en dólares.

No es la primera vez que el FMI lleva a cabo una operación de este tipo. Entre 1970 y 2009, el departamento de DEG del FMI ha realizado cuatro emisiones de DEG por un monto total de US\$318.000 millones¹⁸. La emisión del 2009, por motivo de la crisis financiera global del 2008, ascendió a US\$250 mil millones, adicional a una asignación especial por US\$33 mil millones. Para Colombia se asignaron US\$890 millones más una asignación especial de US\$78 millones. De acuerdo con el Banco de la República, la asignación general para la fecha se utilizó así: 70% se mantuvo como reservas internacionales, 14% para el pago de cuotas y 12% como reembolsos de programas al FMI.

Para el presente año el uso conservador de los DEG por parte del gobierno se mantuvo, postura cuestionable ante las necesidades de manejo de la crisis. En esta ocasión, la asignación DEG por parte del FMI a Colombia no resultó en una emisión, ni una operación de financiamiento, puesto que la deuda pública no se aumentó: se convirtió en un canje de deuda con la finalidad de dar manejo al perfil de amortización de la deuda pública. Según declaraciones del Ministro Restrepo, la liquidez obtenida se dirigiría al Presupuesto General de la Nación 2021 y aliviaría parcialmente las necesidades de financiamiento del Presupuesto General de la Nación 2022, dado que se redujeron las amortizaciones de deuda interna en cerca de un 45%.

Dicho manejo fue una maniobra contable que puede ser aprovechada de una manera más sensata dadas las actuales necesidades de gasto del país. Así lo constata el economista ecuatoriano Andrés Arauz en el Manual de uso de Derechos Especiales de Giro DEG para fines fiscales:

“Sin embargo, lo apropiado es incorporarlos al presupuesto y utilizarlos también como recursos fiscales. Pasa a ser una decisión soberana, y no del banco central, en qué proporción deben guardarse o gastarse. [...]el FMI publicó que “La asignación general de DEG ... debería completarse rápidamente a fin de proporcionar reservas de liquidez a los países y ayudarlos a atender necesidades de gasto esenciales.”. Este lenguaje se repite en declaraciones del portavoz del FMI, Gerry Rice, quien declaró que el FMI aconsejaría a los países cómo mejor usar los DEG para fortalecer las reservas, crear espacio para gastos prioritarios urgentes y apoyar mejores políticas públicas [...]Si los DEG son gestionados solo como patrimonio de los bancos centrales, los gobiernos perderían la oportunidad

¹⁷ <https://www.banrep.gov.co/es/asignacion-deg-colombia-parte-del-fmi-y-venta-reservas-internacionales-gobierno-nacional>

¹⁸ Manual de uso de Derechos Especiales de Giro DEG para Fines Fiscales – Latindadd - agosto de 2021.

de usar el monto equivalente a los DEG en gastos prioritarios en materia sanitaria y de vacunación u otras necesidades de inversión¹⁹”.

Es bastante reprochable que en un contexto en el que una entidad multilateral como el FMI lleva a cabo este giro extraordinario a modo de reconocimiento de la gravedad de la crisis latente y la necesidad de dar continuidad a las medidas expansionistas, el gobierno nacional decida implementar una táctica tan restringida. Si el país se limita a llevar a cabo una operación de canje de deuda con los recursos girados por el FMI, estaríamos desaprovechando una valiosa oportunidad de financiar gasto social por más de \$10 billones en un contexto donde 21 millones de colombianas y colombianos se encuentra en situación de pobreza monetaria y 7,5 millones en situación de pobreza monetaria extrema²⁰.

Finalmente, es importante resaltar que hay 2,05 billones del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones que se encuentran desfinanciados. El proyecto de ley no presenta mayor claridad sobre los mecanismos a los que el gobierno recurrirá para financiarlos.

4. PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES

El Presupuesto General resulta ser la *“herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población²¹”*, al incidir de manera directa en la economía y su dinamismo. Es por esto que *“el presupuesto público continúa siendo el instrumento más importante para la ejecución de la política económica por parte del Estado²²”*, cuya relevancia toma un rol protagónico en contextos como el actual, de gran vulnerabilidad socioeconómica.

En ese sentido, la narrativa de austeridad implementada por el Gobierno para el Presupuesto General de la Nación 2022 resulta contraria a los intereses generales, pues las necesidades básicas de una porción mayoritaria de la población aún no se han visto cubiertas.

Lo anterior se adiciona a la perspectiva que recientemente ha manifestado la Junta Directiva del Banco de la República, pues, pese a que estamos presenciando presiones inflacionarias que obedecen a choques de oferta, el retiro parcial de alivios a servicios públicos e incremento de los precios del combustible, durante la última reunión de la junta los miembros *“coincidieron en que se estaría cerrando el espacio para mantener la magnitud actual del estímulo monetario, dado el comportamiento de la inflación y su posible persistencia, como también la revisión al alza de los pronósticos de crecimiento [...] razones que justificarían una decisión inmediata o posterior para*

¹⁹ Manual de uso de Derechos Especiales de Giro DEG para Fines Fiscales – Latindadd - agosto de 2021.

²⁰ Pobreza monetaria 2020 – DANE.

²¹ Asociación Internacional de Presupuesto Público.

²² Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano – Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Cuarta edición.

*iniciar el retiro parcial del estímulo monetario que la economía ha venido recibiendo desde el inicio de la pandemia”.*²³

Por consiguiente, se avecinan fuertes desestímulos de las políticas económicas en el país, sin mayor sustento acerca de la existencia de un marco social que lo justifique. Además, dichas disposiciones van en contravía de la política económica general consignada en la carta magna, la cual propende, no sólo por la estabilidad en el nivel de precios en la economía, sino también a la óptima generación de empleo.

En lo que respecta a la política fiscal, resulta importante analizar al detalle el proyecto presupuestal del 2022 radicado por el gobierno, teniendo en cuenta, en primera instancia, que la inflación proyectada para el 2022 resulta ser 2,8%, lo cual permite analizar las variaciones de las apropiaciones descontando el efecto de la pérdida del poder adquisitivo del dinero en el tiempo. Por ende, cualquier variación por debajo de dicha línea se considera una reducción presupuestal en términos reales.

Se toma como base que, bajo la finalidad de una reactivación efectiva acompañada de una mejora equivalente en los indicadores sociales, se requiere de fuertes inyecciones presupuestales en sectores sociales. Frente a esto, se pueden destacar las siguientes contrariedades del proyecto PGN 2022 del Gobierno Nacional:

²³ Minutas de la reunión de la Junta Directiva del Banco de la República del 30 de julio de 2021:
<https://www.banrep.gov.co/es/minutas-reunion-junta-directiva-del-banco-republica-del-30-julio-2021>

Miles de millones de pesos

| Concepto | 2021* | 2022 Proyecto | Variación porcentual (3)=(2/1) | Porcentaje del PIB | |
|--|----------------|------------------|--------------------------------------|-----------------------|-------------|
| | | | | 2021 (4) | 2022 (5) |
| FUNCIONAMIENTO | 203.742 | 210.136 | 3,1 | 18,4 | 17,6 |
| Gastos de personal | 35.976 | 37.873 | 5,3 | 3,2 | 3,2 |
| Adquisición de Bienes y Servicios | 9.979 | 9.921 | (0,6) | 0,9 | 0,8 |
| Transferencias | 154.451 | 157.621 | 2,1 | 13,9 | 13,2 |
| SGP | 47.675 | 49.565 | 4,0 | 4,3 | 4,1 |
| Pago de Mesadas Pensionales | 43.411 | 51.916 | 19,6 | 3,9 | 4,3 |
| Aseguramiento en Salud | 22.011 | 26.456 | 20,2 | 2,0 | 2,2 |
| Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME | 18.496 | - | (100,0) | 1,7 | - |
| Instituciones de Educación Superior Públicas | 4.013 | 4.361 | 8,7 | 0,4 | 0,4 |
| Fondo Prestaciones Magisterio sin pensiones | 3.061 | 2.764 | (9,7) | 0,3 | 0,2 |
| Fondo de Estabilización de Combustibles | - | 2.724 | - | - | 0,2 |
| Procesos Electorales | 444 | 1.603 | 261,3 | 0,0 | 0,1 |
| Sentencias y Conciliaciones | 1.078 | 1.565 | 45,2 | 0,1 | 0,1 |
| Resto de transferencias | 14.262 | 16.667 | 16,9 | 1,3 | 1,4 |
| Gastos de Comercialización y Producción | 1.731 | 2.701 | 56,0 | 0,2 | 0,2 |
| Adquisición de Activos Financieros | 515 | 491 | (4,7) | 0,0 | 0,0 |
| Disminución de Pasivos | 448 | 411 | (8,2) | 0,0 | 0,0 |
| Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora | 643 | 1.118 | 73,8 | 0,1 | 0,1 |
| DEUDA | 70.520 | 78.013 | 10,6 | 6,4 | 6,5 |
| Principal | 34.970 | 38.026 | 8,7 | 3,2 | 3,2 |
| Acuerdos Marco de Retribución** | - | 1.542 | - | - | 0,1 |
| Resto Principal | 34.970 | 36.484 | 4,3 | 3,2 | 3,0 |
| Intereses | 34.294 | 38.220 | 11,4 | 3,1 | 3,2 |
| Comisiones y Otros Gastos | 421 | 515 | 22,5 | 0,0 | 0,0 |
| Fondo de Contingencias | 834 | 1.252 | 50,0 | 0,1 | 0,1 |
| INVERSIÓN | 58.625 | 62.249 | 6,2 | 5,3 | 5,2 |
| TOTAL | 332.887 | 350.398 | 5,3 | 30,0 | 29,3 |
| TOTAL SIN DEUDA | 262.367 | 272.384 | 3,8 | 23,7 | 22,7 |

Tabla 5: Presupuesto General de la Nación 2021 - 2022. Anexo Mensaje Presidencial - Presupuesto General de la Nación 2022.

En primera instancia, los artículos 62° y 63° del texto aprobado de la Ley de Inversión Social²⁴ adicionan \$10,95 billones al Presupuesto General de la Nación 2021. Así, el presupuesto de este año sin deuda totaliza \$272,9 billones. Actualmente el proyecto del Presupuesto General de la Nación 2022 sin deuda totaliza \$272,3 billones. Habría una reducción del -0,2% en términos nominales y -3% en términos reales para el presupuesto sin deuda del próximo año.

²⁴ Ley de Inversión Social.

En las actuales condiciones del país, reducir el presupuesto en medio de una crisis no puede considerarse menos que inmoral. Requerimos de instrumentos de política económica más contundentes, no es el momento de implementar medidas contractivas. En un contexto en el que 21 millones de personas pertenecen a un hogar pobre y 7,5 millones de personas están en condición de pobreza extrema²⁵, no puede ser aceptable que el congreso apruebe la reducción del presupuesto. Adicionalmente, el artículo 350 de la constitución indica que el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otro tipo de gastos, y no debe disminuir porcentualmente con relación al año anterior.

De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021, para el presente año el gobierno proyecta recortes en el gasto de los rubros: Ayuda social a población vulnerable y Protección del empleo, y para el 2022 la reducción del déficit estará casi enteramente explicada por la disminución en el gasto social. Además, el mismo documento indica que el país deberá pasar por un proceso de ajuste fiscal de dos etapas, siendo la actual reforma solo la antesala de una próxima.

| CONCEPTO | 2020 (1) | 2021* (2) | Diferencia (2-1) |
|---|------------|------------|------------------|
| Atención emergencia sanitaria | 0,5 | 0,8 | 0,3 |
| Atención salud, Vacunas y PRASS | 0,4 | 0,7 | 0,3 |
| Sanidad sector defensa y elementos de bioseguridad centros de reclusión | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Protocolos bioseguridad colegios públicos y abastecimiento alimentario | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Ayuda social a población en condición vulnerable* | 0,8 | 0,5 | -0,4 |
| Giros extraordinarios programas sociales | 0,4 | 0,2 | -0,2 |
| Ingreso Solidario | 0,4 | 0,3 | -0,2 |
| Resto | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Protección del empleo y reactivación económica | 0,5 | 0,2 | -0,3 |
| Apoyo a nóminas (PAEF) y primas (PAP) | 0,5 | 0,2 | -0,3 |
| Resto | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Otros | 0,0 | 0,2 | 0,2 |
| Total gasto bruto FOME | 1,9 | 1,7 | -0,1 |
| Ajuste de causación por saldos no ejecutados en fiducias | 0,2 | 0,0 | -0,2 |
| Total gasto neto FOME | 1,7 | 1,7 | 0,0 |

*Cifras proyectadas

Fuente: MHCP- DGPM

Tabla 6: Gasto en emergencia 2021. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021.

4.1. SERVICIO A LA DEUDA:

Son falsas las afirmaciones emitidas por el Ministro de Hacienda cuando asegura que la apropiación más grande del presupuesto está destinada al sector de Educación (que aumentó en \$1,9 billones para el PGN 2022, una variación real del 1,2%). El rubro más grande va destinado al servicio de la deuda: \$78 billones (que aumentó en \$7,49 billones para el PGN 2022, con una variación real del 7,8%). Estamos, por consiguiente, frente a un presupuesto que cumple el recetario de austeridad que las entidades de crédito multilateral han impuesto.

De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se proyecta que al cierre del 2021 la deuda neta del Gobierno Nacional Central se ubicaría en 65,1% del PIB, manifestando un incremento del 4,7%

²⁵ DANE.

frente a la deuda del 2020 (60,4% del PIB), principalmente por un crecimiento de la deuda externa del 3,1% y de la deuda interna del 1,6%.

Así mismo, se estima que, al cierre de 2022, la deuda neta del Gobierno Nacional Central ascendería al 67% del PIB, con un aumento del 1,9 % frente a 2021. Este punto resulta ciertamente contradictorio con las proyecciones de reducción de gasto social en el 2022 y el proceso de prefinanciamiento que llevó a cabo la nación en el 2020. Además, se desconoce en qué medida dichas necesidades de financiamiento del 2022 se verán alteradas a raíz del canje de deuda realizado en fechas recientes con los Derechos Especiales de Giro (DEG) asignados por el FMI.

De forma paralela, la destinación mayoritaria del Presupuesto General de la Nación al servicio de la deuda obedece la lógica de evitar aumentos en las primas de riesgos y, por consiguiente, el incremento de los costos de endeudamiento; razón por la que señalan de manera reiterada el actual el objetivo de conseguir unas finanzas públicas sostenibles en el mediano plazo. Sin embargo, no deja de ser reprochable que el actuar ante dicho fin sea el desmonte de las políticas de gasto expansionistas por encima de la obtención de ingresos sostenibles a través de una reforma tributaria ambiciosa y progresiva que desmonte de las actuales gabelas regresivas e implemente tributos que apunten a los percentiles más adinerados del país.

Adicional a los recortes actualmente proyectados, se requerirá un ajuste fiscal complementario a partir del 2023, el cual asciende al 0,6% del PIB entre 2023 y 2026, y sería en promedio de 0,4% del PIB para el periodo 2023-2029²⁶. Ante dicha proyección y la negativa de este Gobierno para buscar recursos mediante mecanismos progresivos, es válido cuestionar si será suficiente para brindar seguridad a entidades multilaterales como el FMI, quien en su artículo IV para Colombia indicó que considera necesario que el país pase por un ajuste fiscal de alrededor del 8% del PIB entre el 2021 y el 2026 (aproximadamente \$80 billones).

²⁶ Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021.

Miles de millones de pesos

| Concepto | 2021* | 2022 | Variación | Porcentaje del | |
|-----------------------------------|---------------|---------------|-------------|----------------|------------|
| | (1) | Proyecto | porcentual | PIB | |
| | | | 22/21 | 2021 | 2022 |
| | (1) | (2) | (3)=(2/1) | (4) | (5) |
| PRINCIPAL | 34.970 | 38.026 | 8,7 | 3,2 | 3,2 |
| Externos | 14.652 | 3.936 | (73,1) | 1,3 | 0,3 |
| Internos** | 20.318 | 34.090 | 67,8 | 1,8 | 2,8 |
| INTERESES | 34.294 | 38.220 | 11,4 | 3,1 | 3,2 |
| Internas | 10.555 | 11.581 | 9,7 | 1,0 | 1,0 |
| Externas | 23.739 | 26.639 | 12,2 | 2,1 | 2,2 |
| COMISIONES Y OTROS GASTOS | 421 | 515 | 22,5 | 0,0 | 0,0 |
| Externas | 134 | 104 | (22,5) | 0,0 | 0,0 |
| Internas | 286 | 411 | 43,7 | 0,0 | 0,0 |
| FONDO DE CONTINGENCIAS | 834 | 1.252 | 50,0 | 0,1 | 0,1 |
| Internas | 834 | 1.252 | 50,0 | 0,1 | 0,1 |
| TOTAL SERVICIO DE LA DEUDA | 70.520 | 78.013 | 10,4 | 6,4 | 6,5 |
| Externa | 25.342 | 15.621 | (38,4) | 2,3 | 1,3 |
| Interna | 45.178 | 62.392 | 38,1 | 4,1 | 5,2 |

Tabla 7: Servicio de la deuda 2021 - 2022. Anexo Mensaje Presidencial - Presupuesto General de la Nación 2022.

4.2. AGRICULTURA

El sector encargado de la seguridad alimentaria del país durante la crisis ve nuevamente reducida su asignación presupuestal. Una vez más el gobierno evidencia su poco interés para resolver los problemas agrarios y potenciar la producción agrícola; las apropiaciones que han sido presentadas en las comisiones económicas evidencian fuertes castigos presupuestales al sector.

El sector agricultura no se ha visto recuperado desde la considerable reducción presupuestal que sufrió en el año 2020 con respecto al 2019, con decrecimiento del 20,6% en términos nominales al recortarse de \$2,34 billones a \$1,91 billones.

En lo que respecta al proyecto del PGN 2022, la asignación presupuestal no se recupera frente a la apropiación del 2019, pues presenta una variación nominal del 0,4% con respecto a dicho periodo, sin tener en cuenta la pérdida de poder adquisitivo del dinero en el tiempo. De esta manera, es posible evidenciar que ya totalizan 3 años consecutivos en los que el sector agricultura ve erosionada su asignación presupuestal.

Con respecto al PGN 2021, la apropiación del sector se ve reducida en términos reales en -2,7%. Se recortan \$17,5 mil millones a la Agencia Nacional de Tierras, la cual sufre una reducción del -10,12% en términos reales en su presupuesto de inversión, y \$64,4 mil millones a la Agencia de Desarrollo Rural, con una reducción del -25,11% en términos reales en su presupuesto de inversión.

Esto resulta ampliamente contradictorio ante las aseveraciones de este gobierno sobre un férreo apoyo a la paz, mientras desfinancia progresivamente al sector protagonista del acuerdo de paz firmado en La Habana. Este sector merece una valoración como fuente de desarrollo social y

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Cra.7ª.No.8-68 Of.637B Teléfono: 3823275 – 3823763
E-mail: wilson.arias@senado.gov.co
Bogotá, D.C.

satisfacción de la demanda alimentaria nacional, ha estado estructuralmente impactado por la concentración de la tierra, carencias presupuestales, informalidad, intervenciones del sector financiero (financiarización) y exiguas medidas proteccionistas frente a la oferta agraria internacional (importamos lo que podemos producir) y, aun así, en esta coyuntura ha demostrado sus capacidades para ser un importante actor frente la satisfacción de la seguridad alimentaria nacional.

4.3. SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)

A pesar de la imperiosa necesidad de formar a la población en oficios productivos para salir de la crisis, se planea recortar el presupuesto del SENA 2022 en -1,7% en términos reales; explicado en mayor medida por un recorte de \$11 mil millones en los aportes que la nación hace a esta entidad. El gobierno continúa alimentando el stock de la deuda histórica que la nación tiene con la entidad, que ya asciende a \$3,5 billones. Para “cerrar esa llave”, cumplir en el 2022 con los aportes que por ley deben asignársele y satisfacer lo solicitado por el Consejo Directivo Nacional del SENA, la asignación de ingresos para la entidad debe ascender a \$4,24 billones: faltan \$333,7 mil millones.

4.4. EDUCACIÓN

Así como la deuda es el rubro con mayor asignación presupuestal, tampoco la educación ha sido una prioridad real para este gobierno. Esto se ha demostrado reiteradamente con el rechazo a la matrícula cero universal, las millonarias obras inconclusas para las escuelas rurales, y ahora con el reciente escándalo del Ministerio de las Telecomunicaciones, que deja \$70 mil millones desaparecidos, y miles de niños y niñas sin conectividad, sin contar las investigaciones de orden penal, civil y administrativo que se están adelantando por parte de la Procuraduría, Fiscalía y Contraloría.

En este sentido, he solicitado año tras año que se priorice realmente este sector. Hoy con el desarrollo y profundización de la crisis, se hace más que necesaria las inversiones agresivas en educación para que se logre recuperar, por una parte, a las y los estudiantes que tuvieron que desertar, se amplíe la cobertura, especialmente en educación superior, y se acepte a la gran masa de jóvenes que perdieron su trabajo y que buscan en la educación una salida a la falta de oferta laboral.

Según el proyecto de presupuesto, el Programa de Alimentación Escolar -PAE- apenas crece 1,7%, cifra que no soporta el crecimiento sostenido de los precios de alimentos en la economía. De acuerdo con FECODE, *“los 18 mil millones de pesos adicionales de inversión para la financiación nacional del Programa no compensan el aumento de la cobertura que propone el Gobierno nacional al pretender pasar de 5.7 millones a 7 millones a 2022²⁷”*. Con las diferentes alertas en materia de salud, y la insistencia del Gobierno por la alternancia cuando aún no había esquema de vacunación, insistimos en que debía realizarse una adición presupuestal para la implementación de protocolos de bioseguridad y adecuaciones de infraestructura educativa para el retorno seguro a la

²⁷ Comentarios de la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación – FECODE al Proyecto de Ley N° 158 - 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 del año 2022” - FECODE - 7 de septiembre del 2021.

presencialidad. Coincidimos entonces con la preocupación de la Federación de Trabajadores de la Educación en que, así como para el presupuesto para 2021, no se hayan contemplado nuevamente recursos para esta importante tarea.

En la misma comunicación remitida a las comisiones económicas, FECODE señala que los Recursos del Sistema General de Participaciones, que es la principal fuente de recursos para la educación Preescolar Básica y Media, requiere recursos adicionales:

“el incremento es de apenas \$1.1 billones de pesos, el cual, es insuficiente para el cierre de las seis brechas estructurales reconocidas por este gobierno y que dicha insuficiencia es causa del decrecimiento en términos reales de los recursos que se transfieren a los conceptos de gratuidad y calidad desde el año 2017 y ahora tienen una mayor presión producto de la pandemia que ha llevado la migración de 175.828 estudiantes del sector privado al sector oficial, aunado al fenómeno de migración desde el año 2018 con un total de 455.756 nuevos estudiantes, presiones que en el corto plazo no serán resueltas de manera efectiva sin el aumento de los recursos. Por tanto, se propone una adición de \$800.000 millones para gratuidad y calidad de la educación en estos niveles²⁸”.

De esta manera se puede evidenciar que la prevalencia de la deuda, así como la doctrina de la austeridad del gasto, reducen las posibilidades de la reactivación, así como de la fuerte inversión social que el país necesita, y que ha estado esperando tras la profundización de la crisis social y económica que se ha venido labrando.

4.5. DEFENSA Y POLICÍA

Mientras el Gobierno indica en documentos oficiales que mantendrá “una política de máxima austeridad en erogaciones no indispensables y apoyo decidido al gasto más eficiente en materia de resultados”, se reducen las apropiaciones destinadas a los sectores de ciencia, agricultura, vivienda, deporte, ambiente, comercio y paz, y el presupuesto para la guerra se incrementa en \$2,8 billones (una variación real del 4,7%). Evidentemente es esto a lo que se refiere el gobierno cuando habla de “austeridad en gasto no indispensable”.

De la misma forma, se dejan entrever las actuales prioridades de este gobierno: el presupuesto destinado a los sectores defensa y policía equivale a \$40,9 billones (el 15% del total del proyecto PGN 2022 sin deuda), mientras que rechazan la Renta Básica “por falta de recursos”.

El presupuesto destinado a defensa y policía equivale a 17,4 veces el presupuesto del sector agricultura, 36,5 veces el del sector comercio, 44,7 veces el del sector ambiente, 74 veces el del sector cultura, 123,8 veces el del sector ciencia, 63,4 el del sector deporte y 83,2 veces el del sector paz. Se cumple a cabalidad lo proyectado por el CONPES de reactivación sobre un fortalecimiento del pie fuerza, ESMAD, equipos y municiones como estrategia de represión para el pueblo ante la crisis social que estamos viviendo. En este rubro sí hay recursos para derrochar, tal como lo denuncié, la policía gastó en 2020-2 \$9.400 millones en 376 mil gorras.

²⁸ IDEM.

El 33,9% del Presupuesto General de la Nación 2022, equivalente a \$118,9 billones, iría destinado a deuda, guerra y policía. Nuevamente, parece ser una consigna a la que no planea renunciar este Gobierno: El Presupuesto es insuficiente en su estimación e ineficaz en su distribución, y no se conduce con la mayoría de colombianos y colombianas que aún sufren esta crisis.

4.6. RECURSOS DE INVERSIÓN

Como “estrategia de reactivación” se aumenta el presupuesto en inversión para el 2022 en tan solo \$3,07 billones, realizando encima traslados presupuestales que sacrifican recursos de inversión para la agricultura, ciencia, TIC’s, deporte, ambiente y vivienda, los cuales detallo a continuación:

| SECTOR | VAR (%) REAL | VAR NOMINAL |
|-------------------------------|--------------|---------------------|
| Ambiente | -39,5% | -\$ 268.804.769.634 |
| Ciencia | -24,4% | -\$ 83.563.729.255 |
| Vivienda | -23,6% | -\$ 608.304.846.604 |
| Deporte | -16,4% | -\$ 94.564.211.135 |
| Paz | -13,9% | -\$ 23.852.204.305 |
| Agricultura | -6,1% | -\$ 56.984.095.260 |
| Tecnologías de la información | -3,7% | -\$ 14.082.332.088 |
| Trabajo | -1,3% | \$ 62.008.299.945 |

Tabla 8: Recortes reales en presupuesto de inversión. Construcción propia a partir de los datos del proyecto Presupuesto General de la Nación 2022.

5. DISPOSICIONES GENERALES

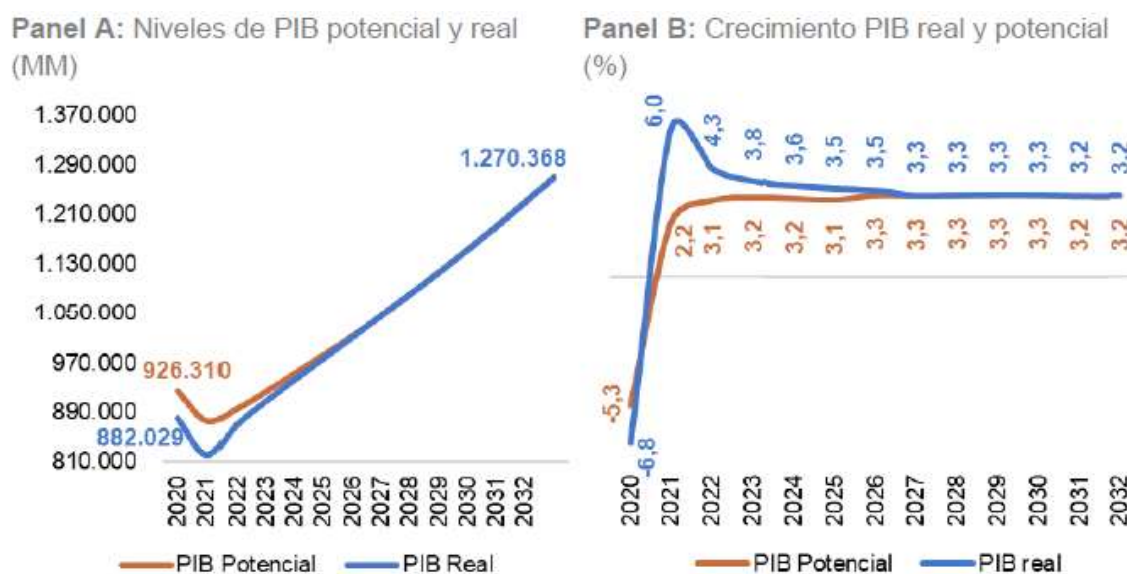
Siendo el gasto público un mecanismo anticíclico de alta efectividad con el propósito de dinamizar el ciclo económico e impulso de la demanda agregada, la estimación del monto y enfoque de su distribución resultan determinantes a fin de la reactivación, más aún para canalizar recursos a sectores de alta conveniencia social, donde la participación privada es reducida.

A partir de lo anterior, la implementación de medidas económicas contractivas en medio de una coyuntura de crecimiento sin empleo, altos índices de pobreza y una demanda agregada aún fuertemente impactada va en contravía de los intereses mayoritarios de la población, y se distancia de lo que el gobierno en su Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021 avizora como una economía “boyante”.

El actual desempeño de variables como el empleo, inflación básica y pobreza evidencian la limitada efectividad de las medidas implementadas a lo largo del manejo de la pandemia, además de la vulnerabilidad de los resultados que se han presentado.

La capacidad del aparato productivo de absorber la oferta laboral disponible ha evidenciado un rezago tal que las proyecciones “optimistas” estiman tasas de desempleo que se mantienen de dos dígitos al 2022. Dicho contexto no se conduce con las necesidades de los hogares de más bajos ingresos, quienes fueron los principales afectados con la crisis económica. Según estima el DANE, en el 2020 el primer quintil de ingreso (20% de la población más pobre) experimentó una caída de 25% en sus ingresos reales per cápita respecto a lo registrado en 2019, jalonada principalmente por la contracción en los ingresos laborales²⁹, pues son quienes cuentan con menores herramientas que les otorguen resiliencia ante las fluctuaciones del ciclo económico.

De la misma forma, los efectos estimados del proyecto del PGN 2022 evidencian mediocres resultados en el cierre de la actual brecha del producto negativa que manifiesta la economía (output gap negativo), se estima un resultado del -2,9% en el 2021, con un cierre gradual que culminaría hasta el año 2026, tal como se evidencia en la gráfica N° 2. Un horizonte de 5 años para lograr que el PIB crezca por encima de su potencial no es propio de lo que se considera como una economía “boyante”, y se ve en gran medida explicado por los efectos negativos en los niveles de demanda agregada que traerán consigo las medidas fiscales contractivas.



Fuente: Cálculos MHCP – Subcomité PIB potencial 2021

Gráfica 2: Niveles y crecimientos del PIB real y potencial. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021.

Los análisis actuales evidencian que las presiones inflacionarias se han explicado en mayor medida por choques de oferta, lo que refleja nuevamente un escenario de escasez de demanda agregada,

²⁹ Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021.

por debajo además de la ya deprimida oferta agregada. No se trata de una crisis económica que se solucione con austeridad, pretendiendo que será el sector privado el encargado de asumir los estragos de esta crisis.

El Estado tiene actualmente la labor de potencializar la demanda agregada (la suma de todas las demandas, la del gobierno, la de las empresas, la de los hogares y la de Colombia frente al mundo) sin perder de vista que la inversión pública tiene efectos de *crowding in* (o efecto atracción) sobre la inversión privada, es decir, una fuerte inversión del Estado para la generación de trabajo en los sectores que demanda la recuperación, promoverá el apetito de los inversionistas y la generación de empleo reactivando el sector productivo (efecto multiplicador).

La implementación de medidas fiscales que dinamicen la demanda agregada representan la vía para potencializar el aparato productivo nacional, e impulsar la reactivación económica, y la vía más efectiva para potencializar dicha demanda es a través de la creación de situaciones en las que el mercado laboral absorba los empleos disponibles.

No obstante, lo que ha revelado el Gobierno, incluso ante la actual pandemia, es que la política fiscal en cabeza del nuevo Ministro Restrepo no abandonará el sesgo ideológico de la austeridad en este presupuesto. Esto resulta ser, por segundo año consecutivo, una oportunidad perdida para reactivar la economía.

Por las razones anteriormente expuestas, el análisis macroeconómico evidencia fuertes indicios de una crisis latente y una situación laboral aún precaria para un volumen elevado de la población. En ese sentido, el Estado debe actuar como empleador de última instancia a fin de potenciar la demanda agregada como el principal instrumento de reactivación.

La tasa de desempleo desde antes de la pandemia se ha mantenido por encima de los dos dígitos, al mes de julio había en Colombia 16 millones de personas inactivas. El nivel de actividad y empleo no se recuperan por efectos del mercado como lo acepta el gobierno nacional en la exposición de motivos de la ley de solidaridad y afecta más fuertemente a los trabajadores pertenecientes a los deciles más bajos de la distribución del ingreso.

Ante este choque, la política fiscal debe ser uno de los instrumentos más importantes del Gobierno nacional a la hora de mitigar los efectos de la crisis económica ya que el sector privado no está en condiciones de proveer los puestos de trabajo necesarios para reactivar la demanda. En virtud de lo anterior, solicito el archivo de este proyecto de ley a fin de lograr un aumento por el orden de los \$16,5 billones destinado al Ministerio del Trabajo, para la puesta en marcha de un Programa Público de Empleo que tenga como misión remunerar un millón de trabajos a jóvenes y mujeres cuyas actividades no son reconocidas por el mercado laboral, priorizando actividades relacionadas con el cuidado, el arte y la acción climática.

Se trata de la creación de un Programa Público de Empleo (PPE) para hacer de la garantía de trabajo un mecanismo estabilizador de la economía con cargo a la apropiación presupuestal del Ministerio de Trabajo, como un programa social del Estado que otorgará al beneficiario del mismo un aporte



monetario mensual de naturaleza estatal con el fin de apoyar, proteger y aumentar la tasa de empleabilidad formal en el país.

Finalmente, a modo de conclusión, como se sustenta a lo largo del documento, con un escenario que prevé un aumento de la pobreza y la desigualdad, dejo constancia de la necesidad de adoptar medidas fiscales y monetarias expansivas que apunten a inyectar liquidez en la economía real y a aumentar el gasto público en renglones de la economía intensivos en mano de obra, para que mediante un efecto multiplicador se dinamice la economía a través de la generación de empleo y el fortalecimiento de la demanda agregada nacional, que a su vez impulse la producción de bienes y servicios.

No obstante, se dejó escapar esta oportunidad mediante la aprobación del monto del presupuesto, y me siento moralmente impedido para respaldar la profundización de la crisis por la vía fiscal. En ese sentido, reitero el sentido **negativo** de la presente ponencia.

Cordialmente,

WILSON NEBER ARIAS CASTILLO

Senador de la República

Polo Democrático Alternativo - Partido declarado en oposición

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Cra.7ª.No.8-68 Of.637B Teléfono: 3823275 – 3823763
E-mail: wilson.arias@senado.gov.co
Bogotá, D.C.



PROPOSICIÓN

Atendiendo la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión IV del Senado de la República, me permito solicitar a los miembros de las Honorables Comisiones Económicas de Senado y Cámara **ARCHIVAR** el Proyecto de Ley N° 096 del 2021 Senado, 158 del 2021 Cámara *“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”*, por cuanto no cumple con las expectativas expuestas anteriormente.

Cordialmente,

WILSON NEBER ARIAS CASTILLO

Senador de la República

Polo Democrático Alternativo - Partido declarado en oposición

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Cra.7ª.No.8-68 Of.637B Teléfono: 3823275 – 3823763
E-mail: wilson.arias@senado.gov.co
Bogotá, D.C.