



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1481

Bogotá, D. C., viernes, 15 de octubre de 2021

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 207 DE 2021 SENADO / 545 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL DEL PROYECTO DE LEY N° 207 DE 2021 SENADO / 545 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECE EL FINANCIAMIENTO DE LOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS"

El contenido temático de esta ponencia se presenta de la siguiente manera:

- I. Antecedentes.
- II. Objetivo y relevancia del proyecto de ley.
- III. Normatividad relacionada.
- IV. Problemática a resolver.
- V. Beneficios de la iniciativa.
- VI. Análisis de impacto fiscal.
- VII. Declaración de impedimento.
- VIII. Pliego de modificaciones.
- IX. Proposición con que termina el informe de ponencia y texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley N° 207 de 2021 Senado / 545 de 2021 Cámara

I. Antecedentes.

1.1. Radicación del proyecto de ley.

De conformidad con la Gaceta del Congreso No. 193 del 26 de marzo de 2021, el Proyecto de Ley Número 207 de 2021 Senado / 545 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios" fue radicado con las firmas de 38 parlamentarios de diversos partidos políticos. Las firmas que constan en la gaceta corresponden a:

H.R. Erasmo Elías Zuleta Bechara	H.R. Elbert Díaz Lozano	H.R. Cesar Augusto Lorduy Maldonado
H.S. José David Name Cardozo	H.R. Alonso José del Río Cabarcas	H.R. Yamil Hernando Arana Padauí
H.S. Berner León Zambrano Erazo	H.R. Teresa De Jesús Enriquez Rosero	H.R. Néstor Leonardo Rico Rico
H.S. Maritza Martínez Aristizábal	H.R. Astrid Sánchez Montes De Oca	H.R. John Jairo Cárdenas Moran

H.S. John Moisés Besaile Fayad	H.R. Martha Patricia Villalba Hodwalker	H.R. Norma Hurtado Sánchez
H.R. Hernando Guida Ponce	H.R. Oscar Tulio Lizcano González	H.R. Oscar Darío Pérez Pineda
H.R. Carlos Julio Bonilla Soto	H.R. Harold Augusto Valencia Infante	H.R. Nidia Marcela Osorio Salgado
H.R. Alfredo Rafael De Luque Zuleta	H.R. Christian José Moreno Villamizar	H.R. Juan Manuel Daza Iguarán
H.R. Jorge Enrique Burgos Lugo	H.R. Milene Jarava Díaz	H.R. Jorge Enrique Benedetti Martelo
H.R. Jorge Eliceer Tamayo Marulanda	H.R. John Jairo Roldan Avendaño	H.R. Faber Alberto Muñoz Cerón
H.R. José Eliceer Salazar López	H.R. José Gabriel Amar Sepúlveda	H.R. Monica Liliana Valencia Montaña
H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza	H.R. Salim Villamil Quessep	H.R. José Edilberto Caicedo Sastoque
H.R. Mónica Maria Raigoza Morales	H.R. Andrés David Calle Aguas	

1.2. Trámite del proyecto en Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El día 29 de abril de 2021 por instrucciones de la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fueron designados en Cámara de Representantes como ponentes del presente Proyecto de Ley los siguientes honorables parlamentarios: Wadith Alberto Manzur Imbett (Coordinador Ponente), José Gabriel Amar Sepúlveda y Juan Pablo Celis Vergel, posteriormente, el día 4 de mayo de 2021, fue adicionado componente el H.R. Erasmo Elías Zuleta Bechara.

El día 17 de junio de 2021 se aprobó en primer debate el mencionado proyecto de ley y el 21 de junio de 2021 fue remitido a los ponentes el texto aprobado.

1.3. Trámite del proyecto en plenaria de la Cámara de Representantes

Los ponentes designados radicarón ponencia para segundo debate, la cual se publicó en la Gaceta del Congreso No. 940 de 2021. Posteriormente, la iniciativa fue discutida y aprobada en plenaria de la Cámara el día 02 de septiembre de 2021, con varias modificaciones en su articulado, como se explica en el siguiente cuadro:

Congresista que la propuso	Sentido de la proposición	Aprobada o negada
Buenaventura León	Adición el párrafo 3 al artículo 2 del proyecto de ley.	Aprobada
Wadith Imbett Manzur	Adición el párrafo 2 al artículo 2 del proyecto de ley.	Aprobada
María Cristina Soto	Adición el párrafo del artículo 4 del proyecto de ley.	Aprobada
Adriana Matiz Magali	Adición al proyecto de ley el artículo nuevo 5 sobre priorización.	Aprobada
Nicolás Echeverry Albeiro	Buscaba que los emprendimientos rurales también hicieran parte del objeto de la presente ley.	Negada
Gabriel Chujfi Vallejo	Buscaba eliminar el inciso segundo del párrafo 1 del artículo 2 del proyecto de ley, el cual es el corazón de la iniciativa.	Negada
Juanita Goebertus Estrada	Buscaba modificar el inciso segundo del párrafo 1 del artículo 2 del proyecto de ley, en el entendido que la focalización de los títulos de desarrollo agropecuario se alinearía con los criterios definidos en la Resolución 000209 de 2020 del Ministerio de Agricultura.	Negada

Ahora bien, con el fin de que el citado Proyecto de Ley siguiera su curso legal y reglamentario, y en atención a lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5 de 1992, el 14 de septiembre de la presente anualidad, el secretario de la Comisión Tercera Constitucional Permanente me notificó, mediante oficio, mi designación como ponente de este proyecto, razón por la cual, radico el presente Informe de Ponencia para Primer Debate, dándole cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 153, de la referida Ley 5ª. Asimismo, resulta oportuno aclarar que soy el único ponente con ocasión de la declinación expuesta por parte del Senador Andrés García Zuccardi quien luego de haber sido nombrado como tal en el presente proyecto, renunció a tal designación conforme al artículo 291 de la ley 5ª mediante oficio radicado el 16 de septiembre pasado ante la misma Comisión Tercera.

II. Objetivo y relevancia del proyecto de ley.

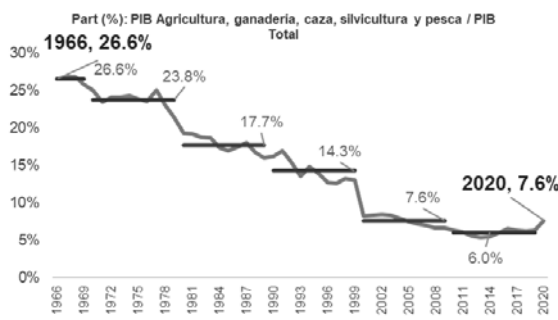
El presente proyecto tiene como objetivo incrementar la financiación de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país. La relevancia del sector agropecuario, entre otros muchos factores, es notoria si se analizan al menos 3 elementos:

- Participación del Producto Interno Bruto Agropecuario con respecto al Producto Interno Bruto Total.
- Participación de las exportaciones agropecuarias con respecto al total de exportaciones del país.
- Participación laboral del sector agropecuario dentro del total de ocupados.

2.1. Participación del Producto Interno Bruto Agropecuario con respecto al Producto Interno Bruto Total.

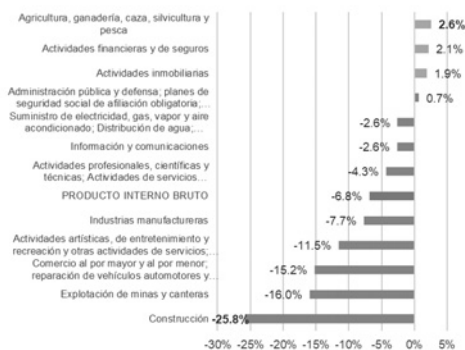
Históricamente en Colombia la relevancia del sector rural en general y del agropecuario en particular ha sido preponderante. Fue alrededor de este sector que se forjó tanto el desarrollo económico como social de la nación. A pesar de lo anterior, en las últimas décadas el país ha sido testigo de la pérdida de protagonismo del sector agropecuario. Prueba de ello es que tal como se puede observar en la siguiente gráfica, desde el año 1966 hasta el año 2020 la participación del Producto Interno Bruto (PIB) agropecuario dentro del total de la economía disminuyó de un 26.6% a un 7.6%.

Esta disminución ha sido paulatina a lo largo de las diferentes décadas. Mientras en los 60's la participación del PIB agropecuario fue de 26.6%, en los 70's fue de 23.8%, en los ochentas de 17.7%, en los 90's 14.3%, en la década del 2000 pasó a un promedio de 7.6% y en la década del 2010 a un promedio de 6.0%. Para el 2020 la participación del PIB agropecuario dentro del total de la economía se ubicó en un 7.6%, a pesar de la tasa de crecimiento del sector que fue del 2.6%, mientras que la tasa de crecimiento de la economía en su totalidad fue del -6.8%.



Fuente: DNP-DANE.

Crecimiento del PIB por Actividades a IV T de 2020



Fuente: DANE.

2.2. Participación de las exportaciones agropecuarias con respecto al total de exportaciones del país.

Las exportaciones se definen como los bienes y servicios que produce un país y se venden a otro o cambio de los propios bienes y servicios del segundo país, por oro y divisas extranjeras o para cancelar una deuda¹. En las últimas décadas, al igual que lo acontecido con el PIB agropecuario con respecto a su participación con respecto al PIB total, la relevancia de las exportaciones agro dentro del total de exportaciones del país ha venido decreciendo, sustituidas principalmente tanto por el sector industrial como por las exportaciones del sector minero (que incluye hidrocarburos, entre otros), tal como se puede apreciar en la siguiente gráfica.

Es así como mientras en el año 2000, el 17% de las exportaciones de Colombia correspondían a exportaciones de productos agropecuarios, para el 2020 esta proporción tan solo fue del 10% y entre tanto, la participación porcentual de las exportaciones mineras (incluyendo hidrocarburos) pasaron de representar un 37% en el 2000 a un 35% en el 2020 y las de la industria pasaron de un 45% a un 55% en el mismo espacio temporal.

Fuente: DANE.



A pesar de lo anterior, durante la mayor parte del periodo analizado la balanza comercial sectorial (Exportaciones-Importaciones) ha sido positiva, aunque se destaca que esta diferencia es cada vez menor:

¹ Diccionario de economía, por G. Bannock, R.E. Baxter y R. Rees, segunda edición Editorial Trillas.



Fuente: DANE.

2.3. Participación laboral del sector agropecuario dentro del total de ocupados.

Como era de esperarse, y como consecuencia de una menor preponderancia del PIB agropecuario en los últimos años, la proporción de ocupados en el sector con respecto al total de ocupados del país ha presentado una caída sostenida. Mientras en el 2001 un 22% del total de ocupados correspondían al sector agropecuario, para el 2019 dicha participación era de un 17%. El promedio de participación de la década del 2000 con respecto a la década de 2010 cayó de un 20% a un 17%.



Fuente: DANE.

Aún con este comportamiento, a diciembre 31 de 2020 de un total de 21.3 millones de ocupados a nivel nacional, 3.5 millones de personas se ocupaban en el sector agropecuario, el equivalente a una participación de 16.7%, como se puede observaren la siguiente gráfica:



Fuente: DANE.

III. Normatividad relacionada.

En las últimas décadas la financiación del sector agropecuario en Colombia se ha forjado alrededor de dos leyes:

- a) La Ley 5 de 1973 “Por la cual se estimula la capitalización del sector agropecuario y se dictan disposiciones sobre Títulos de Fomento Agropecuario, Fondo Financiero Agropecuario, Fondos Ganaderos, Prenda Agraria, Banco Comercial, deducciones y exenciones tributarias y otras materias” y,
- b) La Ley 16 de 1990 “Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones.”

El pilar de financiación para el sector agropecuario conforme a la Ley 5 de 1973, lo constituía la emisión de Títulos de Fomento Agropecuario -TFA- (artículo 2°) que eran emitidos por el Banco de la República y debían ser suscritos por los bancos comerciales y las empresas oficiales o de economía mixta (artículo 3). En el caso de los bancos comerciales, estos debían invertir como mínimo un 15% de sus colocaciones en TFA. Con estos recursos recaudados, el Banco de la República constituyó el Fondo Financiero Agropecuario -FFA- para el redescuento de préstamos de fomento agropecuario y era administrado por esta institución.

Los anteriores prestamos de redescuento debían ser concedidos por la Caja de Crédito Agrario, el Banco Ganadero, el Banco Cafetero, los fondos ganaderos, las cooperativas de producción agropecuarias y los bancos comerciales (Artículo 10°).

Por otra parte, con la Ley 16 de 1990, se sustituye el Fondo Financiero Agropecuario-FFA- por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario -FINAGRO- (Artículo 7) estableciendo que esta institución además contara con los recursos de los Títulos de Desarrollo Agropecuario -TDA- que serán suscritos por las entidades financieras en proporción a los diferentes tipos de sus exigibilidades según lo establezca la Junta Monetaria (Artículo 15).

Con el marco normativo del artículo 15 de la Ley 16 de 1990, eliminándose los porcentajes mínimos de compra de TDA para los bancos comerciales y dejándose estos a reglamentación del Banco de la República, es que esta institución a través de la Resolución Externa 3 de 2000, además de disminuir dramáticamente los porcentajes de inversiones en TDAs a entre 4.25% y 5.61% dependiendo del tipo de pasivos sobre los cuales se calculan estos títulos, permite la sustitución de estas inversiones, función que ejecuta el Banco de la República al amparo de lo establecido en el artículo 112 del Decreto Ley 663 de 1993 “Estatuto orgánico del Sistema Financiero” que establece:

“ARTICULO 112. INVERSIONES OBLIGATORIAS.

1. Inversiones sustitutivas de inversiones obligatorias. La Junta Directiva del Banco de la República, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley 35 de 1993, podrá señalar colocaciones sustitutivas de cualquier inversión obligatoria prevista en la ley, a establecer mecanismos alternativos para su cumplimiento, teniendo en cuenta la destinación de la inversión respectiva. (Resaltado y subrayado fuera de texto).
2. Inversión en Títulos de Desarrollo Agropecuario. Las entidades financieras, de acuerdo con el numeral 2. del artículo {267} <sic, 229> del presente Estatuto, deberán suscribir “Títulos de Desarrollo Agropecuario” en proporción a los diferentes tipos de sus exigibilidades en moneda legal, deducido previamente el encaje, según lo establezca, mediante normas de carácter general, la Junta Directiva del Banco de la República, organismo que también fijará sus plazos y tasas de interés. Esta obligación no se hará extensiva a los bancos que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario...”

Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política la expedición de las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que le compete desempeñar a su Junta Directiva (numeral 22 del artículo 150 de la CP), solo pueden ser reformadas por iniciativa del

Gobierno, el presente proyecto de ley no pretende modificar alguna de las funciones de esta institución, sino que considerando que al final del numeral 1° del artículo 112 del Estatuto orgánico del Sistema Financiero se establece que el Banco de la República reglamentará las sustituciones de las inversiones obligatorias “teniendo en cuenta la destinación de la inversión respectiva.”, entonces se plantea modificar el artículo 26 de la Ley 16 de 1990, que trata sobre la destinación de los recursos del crédito agropecuario.

IV. Problemática a resolver.

Como se enuncio anteriormente al resaltar la relevancia del sector agropecuario se pueden identificar al menos tres patrones de comportamiento del mismo en los últimos años que corresponden a una menor participación del Producto Interno Bruto Agropecuario con respecto al Producto Interno Bruto Total, a una menor participación de las exportaciones agropecuarias con respecto al total de exportaciones del país y a una menor participación laboral del sector agropecuario dentro del total de ocupados.

Lo anterior reviste una gran preocupación por los encadenamientos no solo económicos sino sociales del sector agropecuario en Colombia.

Diversos estudios sectoriales han concluido que uno de los factores que no ha permitido el desarrollo y crecimiento del sector en los últimos años es el poco financiamiento, y muy especialmente el poco financiamiento dirigido hacia los pequeños y medianos productores agropecuarios. De forma particular, este proyecto considera las recomendaciones de dos estudios sectoriales. El primero titulado “Mayores Oportunidades de Financiamiento Rural en Colombia” del Banco Mundial, de diciembre de 2015² y la Misión Para la Transformación del Campo³, en lo referente al acápite de propuesta de reforma del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario de diciembre de 2014.

Previo a describir la problemática específica es importante dar a conocer las fuentes de financiación para el sector agropecuario en la actualidad y muy especialmente apartir de la expedición de la Ley 16 de 1990. Hoy día los créditos para el sector según la fuente de recursos son tres⁴:

- “Redescontados: operaciones que utilizan recursos de redescuento, entregados por FINAGRO a los intermediarios financieros para realizar el desembolso de los créditos a los beneficiarios.

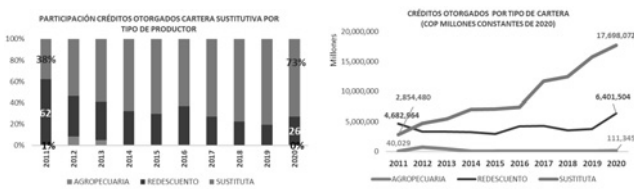
² Mayores Oportunidades de Financiamiento Rural en Colombia, por Eva Gutiérrez y Rekha Reddy, BancoMundial, diciembre de 2015.

³ Misión Para la Transformación del Campo Sistema Nacional de Crédito Agropecuario - Propuesta de Reforma, por Dirección de Desarrollo Rural Sostenible – DDRS, FINAGRO, Equipo de la Misión para la Transformación del Campo, diciembre de 2014.

⁴ Manual de Servicios FINAGRO, Versión 21.02, 2021.

- **Sustitutivos de Inversión Obligatoria:** operaciones que **utilizan exclusivamente recursos propios de los intermediarios financieros** para realizar el desembolso de los créditos y que **se usan para sustituir inversiones obligatorias en Títulos de Desarrollo Agropecuario.**
- **Agropecuarios:** operaciones que **utilizan exclusivamente recursos propios de los intermediarios financieros** para realizar el desembolso de los créditos y que **no se utilizan para sustituir inversiones obligatorias en Títulos de Desarrollo Agropecuario.** (Finagro, 2021. Resaltado y negrilla fuera de texto).

De los anteriores tres tipos de cartera de crédito para el sector agropecuario, tal como se puede apreciar en las siguientes gráficas, la cartera sustitutiva a dic-20 representó un 73% del total de colocaciones, lo que corresponde a COP\$ 17.6 billones (de un total de COP\$ 24.2 de créditos en los 3 tipos de cartera). La cartera de redescuento representó un 26% (COP\$ 6.4 billones) y la agropecuaria un poco más del 0% (COP\$ 111 mil millones).

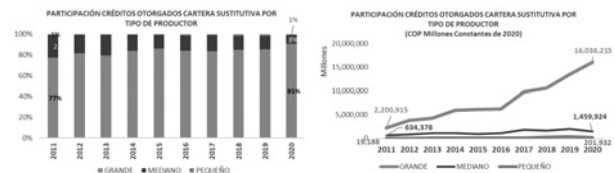


Fuente: Finagro.

Pero lo más relevante del comportamiento de los tres tipos de cartera es, por un lado, el incremento sostenido de la cartera sustitutiva que pasó de representar un 38% del total de los créditos en 2011, a un 73% en 2020 como se enunció anteriormente, y por el otro, el comportamiento decreciente de la cartera de redescuento que pasó de representar un 62% en 2011 a un 26% en 2020, lo que para este último año equivale a COP\$ 6.4 billones.

Al descomponer la cartera sustitutiva por tamaño de productor, se encuentra que para 2020, el 91% de esta fue para grandes productores (equivalente a COP\$ 16.0 billones), un 8% para medianos productores (equivalente a COP\$ 1.4 billones) y tan solo un 1% para pequeños productores (equivalente a COP\$ 201 mil millones). La totalidad de cartera sustitutiva para 2020 fue de COP\$ 17.6 billones de pesos.

Aunque la concentración de la asignación de cartera sustitutiva hacia grandes productores ha sido persistente desde 2011, esta ha tenido una tendencia creciente al pasar de una asignación hacia grandes productores de un 77% en dicho año a un 91% en 2020. **Y es precisamente esta concentración de la cartera sustitutiva (que corresponde a la principal fuente de financiamiento del sector agropecuario) hacia grandes productores la que la presente iniciativa busca limitar o incentivar que en vez de sustituir inversiones obligatorias en TDA, estos recursos sean invertidos en TDA y así poder financiar los créditos de redescuento, que como se analizará, son la principal fuente de financiamiento de los pequeños y medianos productores.**



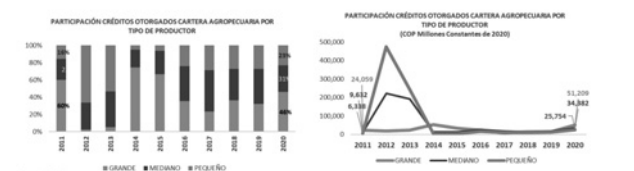
Fuente: Finagro.

En segundo lugar, y muy relevante para la financiación de los pequeños productores agropecuarios como se enunció anteriormente, se analiza el comportamiento de la cartera de redescuento. Como se puede apreciar en las siguientes gráficas para el año 2020 el total de este tipo de cartera ascendió a los COP\$ 6.4 billones de pesos, de los cuales un 51% de las colocaciones fue dirigida hacia pequeños productores (COP\$ 3.28 billones), un 33% hacia medianos productores (equivalente a COP\$2.09 billones) y un 16% a grandes productores (equivalente a COP\$ 1.02 billones). Este es el único tipo de cartera donde sus asignaciones son en su mayoría dirigidas hacia pequeños productores.



Fuente: Finagro.

Por último, y de menor importancia en cuanto al tamaño de créditos desembolsados se refiere (COP\$ 111 mil millones), se analiza la cartera agropecuaria. Al descomponer esta cartera, por tamaño de productor, se encuentra que para 2020, el 46% de esta fue para grandes productores (equivalente a COP\$ 51 mil millones), un 31% para medianos productores (equivalente a COP\$ 34 mil millones) y tan solo un 23% para pequeños productores (equivalente a COP\$ 25 mil millones).



Fuente: Finagro.

Después de analizadas las cifras de los tres tipos de cartera del sector se puede concluir que la financiación del mismo es en un 73% cartera sustitutiva y que esta se concentra casi en su totalidad en grandes productores, mientras que tan solo un 26% para 2020, corresponde a cartera de redescuento que se asigna en un 51% hacia pequeños productores.

La razón por la cual del 2011 al 2020 la cartera sustitutiva pasó de representar un 38% del

total de los créditos a un 73% respectivamente, mientras la cartera de redescuento pasó de representar un 62% en 2011 a un 26% en 2020, es porque los recursos del crédito de redescuento (que son entregados por FINAGRO a los intermediarios financieros para su colocación) provienen principalmente de los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA) que son inversiones forzosas que deben suscribir las entidades financieras en proporción a los diferentes tipos de sus exigibilidades según lo establezca el Banco de la República, conforme a la Ley 16 de 1990, pero estas inversiones pueden ser "sustituidas" por los préstamos directos que otorguen los establecimientos de crédito bajo determinada reglamentación que expida el Banco de la República, haciendo así que crezca la cartera sustitutiva, mientras se contrae la de redescuento.

Recapitulando, el mecanismo de sustitución ha venido creciendo en detrimento de la financiación de los pequeños y en menor medida, de los medianos productores agropecuarios, ya que estos son financiados principalmente con los recursos de redescuento que son cada vez menores al preferir los establecimientos de crédito no comprar TDA y "sustituir" esta compra recortando así los recursos que podría administrar FINAGRO a través de los créditos de redescuento.

Esta problemática y posibles alternativas de solución que es lo que este proyecto de ley representa, han sido plasmadas en los estudios precitados de la siguiente forma:

4.1. Del estudio titulado "Mayores Oportunidades de Financiamiento Rural en Colombia" del Banco Mundial, de diciembre de 2015.

En este estudio se realizan 5 recomendaciones, dentro de las cuales se destacan dos:

- Desarrollar un ecosistema dinámico de instituciones financieras privadas que brinden financiamiento en zonas rurales.
- Aumentar la eficacia de los programas de apoyo público al crédito agrícola rural

Con respecto a la última recomendación en concreto el estudio señala:

"Deberían eliminarse gradualmente los topes a las tasas de interés para pequeños productores agrícolas, y reemplazarlos con subsidios a las tasas de interés para instituciones financieras o aumentar las inversiones obligatorias en los TDA. Los topes a las tasas de interés contribuyen al equilibrio actual del mercado en el cual pocos productores obtienen préstamos con bajas tasas de interés, y como consecuencia de ello, la mayor parte del segmento queda desatendido. Si se procura proporcionar incentivos a las instituciones financieras privadas para que entren al segmento, estos

deben eliminarse gradualmente. A fin de encontrar respaldo político y social para los cambios, es importante asegurarse de que los aumentos en las tasas no se transfieran al prestatario final o que estén acompañadas de un aumento en la oferta de préstamos para el sector.

La introducción de un subsidio para las entidades que deciden ingresar al segmento, en lugar de topes a las tasas de interés, crearía incentivos para que las instituciones financieras privadas aumenten la oferta de crédito. Los subsidios podrían asignarse a través de subastas según la tasa que se cobre a los prestatarios finales. De manera alternativa, y en ausencia de un espacio fiscal para introducir subsidios, podrían incrementarse las inversiones obligatorias en TDA para otorgar préstamos a pequeños productores de manera progresiva, y FINAGRO las asignaría a través de un sistema de subastas inversas. Para facilitar el ingreso de nuevos participantes interesados en préstamos para el segmento con el fin de acceder a esos recursos, FINAGRO debería tener los mismos límites para los préstamos a cooperativas de ahorro y crédito que otros bancos públicos¹⁰. Se deberá analizar más a fondo la posibilidad de permitir que FINAGRO encauce los recursos a través de instituciones de microfinanzas y otras instituciones no reguladas a medida que se obtiene experiencia en la operación con estos intermediarios a través del Fondo Rural de Microcréditos”

4.2. Del estudio titulado “Misión Para la Transformación del Campo Sistema Nacional de Crédito Agropecuario - Propuesta de Reforma, diciembre de 2014.

A continuación, se transcriben los apartes más relevantes de este estudio que hacen referencia a la problemática a resolver a través de este proyecto de ley:

- “FINAGRO.

...

Cabe resaltar que los recursos provenientes de los TDA son variables dado que los intermediarios financieros pueden validar sus créditos como cartera sustitutiva de inversión obligatoria, situación que se ha venido presentado en los últimos años. Como se puede observar en el gráfico 2 la cartera sustitutiva ha registrado un crecimiento muy superior al de la de redescuento en los últimos diez años. Es importante resaltar, sin embargo, que el 99,2% de las colocaciones de cartera sustitutiva han sido dirigidas a los grandes y medianos productores y los recursos de redescuento han sido dirigidos históricamente a los pequeños productores.

El aumento de los créditos validados como cartera sustitutiva implica que FINAGRO

obtiene una menor cantidad de recursos provenientes de TDA (su principal fuente de ingresos) y una disminución de la liquidez de la institución, reduciendo de esta forma los recursos disponibles para colocar créditos de redescuento.” (Pág. 6 y 7)

- “Los recursos de la cartera de redescuento se pueden dirigir a donde se presentan las mayores fallas de mercado, es decir, al crédito para pequeños productores y al crédito de inversión. Una herramienta a utilizar para aumentar los recursos destinados a fomentar el financiamiento de los dos sectores que presentan las principales fallas de mercado es la variación en la ponderación de la cartera sustitutiva.
...

Por tal motivo, se recomienda fijar un límite para el porcentaje de las sustituciones de créditos de capital de trabajo de grandes productores. Es decir, del valor total de las inversiones obligatorias solo un porcentaje pueden ser sustituido por créditos otorgados como capital de trabajo a grandes productores, y el restante deberá sustituirse a créditos de pequeños y medianos, créditos de inversión de productores grandes o realizar la inversión forzosa en TDA. Así mismo, se recomienda excluir de los recursos de la cartera sustitutiva a aquellos créditos de capital de trabajo de grandes empresas dirigidos a actividades que no sean propiamente agrícolas.” (Pag 41 y 42)

Por último, vale la pena citar algunas opiniones de representantes del sector agropecuario quienes con respecto a la cartera sustitutiva han manifestado⁵:

“Según César Pardo, presidente Ejecutivo de Conalgodón, presidente del Pacto Agrario y miembro de la Junta Directiva del Banco Agrario, “el Sistema Nacional de crédito creó lo que se llama la cartera sustitutiva, que es la posibilidad que tienen los bancos de hacer créditos para sustituir las inversiones que tienen que hacer en Finagro, ese 70 % de la cartera sustitutiva que tienen los bancos comerciales no está colocada en el sector agropecuario, está colocada en una cosa que llamamos servicio de apoyo al sector agropecuario, que son ferreterías y almacenes, es decir, un almacén que venda picos y palas tiene derecho a ser financiado y ese crédito entra a ser cartera sustitutiva, como si hubiera sido colocado al sector agropecuario, y eso tiene que ver con un poco de rigurosidad que nosotros tenemos para calificar esos créditos”.

“Iván Darío Arroyave, presidente de la Bolsa Mercantil de Colombia, explicó el

⁵ Disponible en: https://www.elmundo.com/porta/noticias/economia/el_agro_entre_la_inversion_forzosa_y_la_cartera_sustitutiva.php#.YKA6-qhKIM8

fenómeno así: “para que dimensionen la imperfección del sistema en cartera sustitutiva, hoy Alpina logra un crédito de \$40.000 millones por esta vía de crédito que es de fomento al DTF+1, y mil productores medianos agropecuarios lo consiguen a DTF+8, ese es un buen resumen frente a todo eso. El sistema agropecuario es un sistema para desarrollar el agro, pero es que en este país, no sólo el sistema de crédito agropecuario tiene esa gran responsabilidad de reestructurar sino que en el fondo aquí hay un esquema de incentivos perversos, como un todo”.

“Andrés Alfonso Parías, secretario General de Finagro, es uno de ellos, y explicó que “el esquema de la inversión forzosa existe desde 1951 y es un sistema viejo, yo reconozco que hay que revisarlo, porque la meta de acceso en pequeños sí sigue siendo una deuda histórica del Estado. No creo tampoco que haya sido un desastre ese sistema, porque ha tenido unos importantes logros, no en vano en el 2006 llegamos al 11 % de las personas y hoy en día tenemos el 38 % de los productores agropecuarios con un crédito”.

V. Beneficios de la iniciativa.

Tal como se enuncio anteriormente, entre muchos otros, algunos de los beneficios de la presente iniciativa son:

5.1. Focaliza créditos a la población rural más vulnerable, que son los pequeños y medianos productores.

Los productores más vulnerables del sector agro son los pequeños y medianos. Así lo identificó claramente la Misión Para la Transformación del Campo cuando manifestó:

“Los pequeños productores son más vulnerables a todos los riesgos inherentes a la actividad agropecuaria al contar con una menor capacidad para poder prevenirlos. Los créditos que solicitan normalmente son por bajos montos, haciendo estas operaciones poco rentables para las entidades financieras, ya que los ingresos no compensan los costos operativos en los que incurrir. De igual modo, no cuentan con garantías válidas o suficientes, lo que implica que la operación sea evaluada como de alto riesgo por parte de los bancos, desincentivando la prestación del servicio y consolidándose como una de las principales barreras al desarrollo del sector.”

Y para combatir y dar solución a esta problemática, precisamente el proyecto de ley plantea lo

que la Misión del Campo recomienda;

“Los recursos de la cartera de redescuento se pueden dirigir a donde se presentan las mayores fallas de mercado, es decir, al crédito para pequeños productores y al crédito de inversión. Una herramienta a utilizar para aumentar los recursos destinados a fomentar el financiamiento de los dos sectores que presentan las principales fallas de mercado es la variación en la ponderación de la cartera sustitutiva.

...

Por tal motivo, se recomienda fijar un límite para el porcentaje de las sustituciones de créditos de capital de trabajo de grandes productores”

Si por algún motivo los intermediarios financieros deciden no sustituir sus inversiones forzosas prestando los recursos a los pequeños o medianos productores en el porcentaje establecido en la presente iniciativa, estas instituciones deberán comprar los TDA, financiando a FINAGRO, y esta entidad como se indicó anteriormente ha financiado a los pequeños productores en un promedio del 56% de los recursos de redescuento del 2011 al 2020 y en un 35% a los medianos productores en el mismo periodo.

Con los montos de cierre del año 2020, si el 50% de los recursos de cartera sustitutiva se debiesen invertir en pequeños o medianos productores, estos productores recibirían créditos del orden de COP\$ 8.8 billones y no de COP\$1.6 billones como lo hicieron en dicha vigencia. De forma análoga, la financiación con cartera sustitutiva hacia los grandes productores sería de máximo COP\$ 8.8 billones y no de COP\$ 16.0 billones como se presentó en dicha vigencia.

5.2. Fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios sin costo fiscal.

La presente iniciativa al establecer un límite mínimo en la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario del 50% para los pequeños y medianos productores, estaría inyectando recursos hacia estos actores sin afectar el fisco nacional, cuya deuda como proporción del PIB se estima esté cercana al 65%, entre otras debido al endeudamiento que el país tuvo que contraer para hacer frente a la pandemia de la COVID-19.

5.3. En caso de no otorgarse los créditos de cartera sustitutiva a los pequeños y medianos productores por parte de los intermediarios financieros, estos últimos tendrían

que invertir en TDA que fortalecerían el papel de FINAGRO.

FINAGRO, como administradora de los recursos recaudados por la emisión de los TDA, contara con mayores fuentes para la colocación de créditos de redescuento, que como se enunció anteriormente, son asignados en mayor proporción hacia los pequeños y medianos productores.

5.4. Con el proyecto de ley se fortalecería el financiamiento de los pequeños y medianos productores del país que se ubican en el área rural del territorio donde se presenta una mayor incidencia de pobreza monetaria y de la pobreza monetaria extrema.

Las estadísticas de pobreza del país han mostrado de forma permanente en los últimos años que esta presenta una mayor incidencia en la zona rural (47.5%, equivalente a 5.228.000 personas) que en las principales ciudades y áreas metropolitanas (27.5% equivalente a 6.152.000 personas) y es superior al total nacional (35.7% equivalente a 17.470.000 personas). Cabe resaltar que para el año 2019, se considera pobre a nivel nacional quien devengue menos de COP 327.674 mensuales, en las principales ciudades y áreas metropolitanas quien devengue menos de COP\$ 400.698 mensuales y en la zona rural, quien devengue menos de COP\$ 210.969 mensuales.



Fuente: DANE.

Desde la perspectiva de la pobreza monetaria extrema el panorama es muy similar. La incidencia de la pobreza monetaria extrema en la zona rural es muy superior (19.3%, equivalente a 2.120.000 personas) que en las principales ciudades y áreas metropolitanas (4.3% equivalente a 954.000 personas) y es superior al total nacional (9.6% equivalente a

4.689.000 personas). Cabe resaltar que para el año 2019, se considera pobre extremo a nivel nacional quien devengue menos de COP 137.350 mensuales, en las principales ciudades y áreas metropolitanas quien devengue menos de COP\$ 154.583 mensuales y en la zona rural, quien devengue menos de COP\$ 106.924 mensuales.



Fuente: DANE.

De esta forma, la presente iniciativa al focalizar recursos de financiamiento hacia los pequeños y medianos productores se convierte en un instrumento que ayuda a las zonas rurales a superar un flagelo tan grave como el de la pobreza y pobreza extrema que desafortunadamente se esperan que con la pandemia del COVID-19 se acentúen.

5.5. Con el proyecto de ley se fortalecería el financiamiento rural, territorio donde la tasa desempleo de las mujeres es muy superior a la de los hombres.

De conformidad con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a 2019 había en el país 25.271.995 mujeres (51.1% de la población) y 24.123.683 hombres (48.8% de la población). De otra parte, la población total del área rural ascendía a 11.969.822 personas, de las cuales 5.760.524 (48.1%) eran mujeres y 6.209.298 (51.8%) eran hombres.

Así mismo, la población rural se encontraba principalmente en los departamentos de Antioquia (11.83%), Cauca (7.79%), Nariño (7.64%) y Córdoba (7.21%), con el siguiente nivel de detalle:

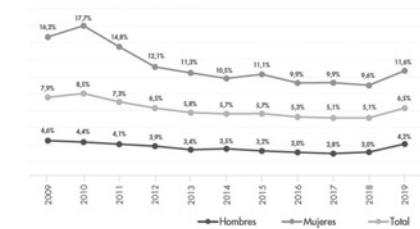
Tabla 1. Población en zonas rurales según sexo y departamento
Centros poblados y rural disperso por departamento 2019

Departamento	TOTAL		HOMBRES		MUJERES	
	Número de personas	% respecto al total nacional	Número de personas	% respecto al total departamental	Número de personas	% respecto al total departamental
Total Nacional	11.969.822	100%	6.209.298	51,87%	5.760.524	48,13%
Antioquia	1.416.468	11,83%	734.351	51,84%	682.117	48,16%
Cauca	932.079	7,79%	472.537	50,70%	459.542	49,30%
Nariño	913.977	7,64%	457.536	50,06%	456.441	49,94%
Córdoba	862.852	7,21%	444.790	51,55%	418.062	48,45%
Cundinamarca	835.344	6,98%	435.282	52,11%	400.062	47,89%
Valle del Cauca	666.412	5,57%	337.917	50,71%	328.495	49,29%
Bolíver	543.023	4,54%	284.283	52,35%	258.740	47,65%
Santander	533.278	4,44%	282.602	52,99%	250.674	47,01%
Boyacá	508.046	4,24%	262.356	51,64%	245.690	48,36%
La Guajira	482.348	4,03%	239.096	49,57%	243.252	50,43%
Huila	436.941	3,65%	229.486	52,52%	207.455	47,48%
Tolima	421.769	3,52%	221.500	52,52%	200.269	47,48%
Magdalena	421.203	3,52%	222.446	52,81%	198.757	47,19%
Sucre	347.686	2,90%	182.554	52,51%	165.132	47,49%
Norte de Santander	329.886	2,76%	175.714	53,27%	154.172	46,73%
Cesar	310.269	2,59%	163.386	52,66%	146.883	47,34%
Chocó	296.710	2,48%	151.815	51,17%	144.895	48,83%
Caldas	253.162	2,12%	133.075	52,57%	120.087	47,43%
Mérida	248.959	2,08%	137.345	55,17%	111.614	44,83%
Risaralda	202.978	1,70%	105.105	51,78%	97.873	48,22%
Palmira	175.269	1,46%	91.736	52,34%	83.533	47,66%
Coque	143.419	1,20%	78.493	54,73%	64.926	45,27%
Atlántico	135.509	1,13%	70.791	52,24%	64.718	47,76%
Casanare	125.277	1,05%	67.647	54,00%	57.630	46,00%
Arauca	96.253	0,80%	51.311	53,31%	44.942	46,69%
Valdavia	83.689	0,70%	44.682	53,39%	39.007	46,61%
Quindío	67.600	0,56%	36.146	53,47%	31.454	46,53%
Amazonas	39.785	0,33%	21.104	53,05%	18.681	46,95%
Guanábana	37.337	0,31%	21.405	57,33%	15.932	42,67%
Nariño	30.209	0,25%	15.917	52,69%	14.292	47,31%
Guaviare	28.139	0,24%	14.940	53,09%	13.199	46,91%
Boyacá, D.C.	26.486	0,22%	13.582	50,90%	13.104	49,10%
Archipiélago de San Andrés	17.260	0,14%	8.368	48,48%	8.892	51,52%

Fuente: DANE.

Pero a pesar de la menor cantidad de mujeres rurales en el país, la tasa de desempleo de estas últimas históricamente ha sido muy superior a la de los hombres. Para el año 2019, mientras la tasa de desempleo total rural era del 6.5% (equivalente a 329.000 desempleados rurales), la tasa de desempleo de las mujeres rurales fue del 11.6% (equivalente a 184.000 desempleadas), mientras la de los hombres fue del 4.2% (equivalente a 145.000 desempleados).

Gráfico 8. Tasa de desempleo, según sexo (porcentaje)
Total centros poblados y rural disperso 2009-2019



Fuente: DANE.

De esta forma, otra de las bondades de la presente iniciativa es que coadyuvaría a disminuir especialmente la alta tasa de desempleo de la mujer rural.

VI. Análisis de impacto fiscal.

Cumpliendo con lo estipulado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", se incorpora el presente acápite, manifestando que este proyecto de ley no ordena gasto público ni otorga beneficios tributarios, solo pretende incrementar la financiación de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país, pero estableciendo un mínimo de destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario para estos tipos de productores, sin presentarse impacto fiscal alguno.

VII. Declaración de impedimento.

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, a continuación, se describen algunas circunstancias o eventos que podrían generar un eventual conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286 de la misma

Ley, aclarando que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, por lo que estos no se limitan a los aquí expuestos. Esta descripción es de manera meramente orientativa:

- Que, de la participación o votación de este proyecto, surja para el congresista un beneficio particular, actual y directo, en los términos del artículo 286 de la Ley 5ª, por la financiación de pequeños o medianos productores agropecuarios.

VIII. Pliego de modificaciones.

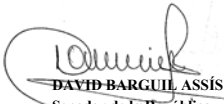

Me permito radicar la siguiente ponencia para primer debate ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, que adopta el texto definitivo aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, con algunas modificaciones en el texto, las cuales de explican en el siguiente cuadro:

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE ANTE LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 545 DE 2021 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 545 DE 2021 CÁMARA	OBSERVACIONES
“Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios”	“Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios”	
El Congreso de la República de Colombia	Igual.	
DECRETA: ARTÍCULO 1°. OBJETIVO. La presente ley tiene como objetivo incrementar la financiación de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país.	Igual.	

<p>ARTÍCULO 2°. Adiciónese un inciso nuevo al párrafo del artículo 26 de la Ley 16 de 1990 “Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones” el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 1°. Corresponde a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario definir los bienes y servicios que podrán financiarse con cada una de las clases de crédito de que trata el presente artículo.</p> <p>La destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario será como mínimo de un 50% para pequeños y medianos productores.</p> <p>Parágrafo 2°. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario podrá incrementar la financiación para pequeños y medianos productores o no, a través de asociaciones o cooperativas y/o de cualquier otra forma asociativa que desarrollen proyectos productivos en el marco del Acuerdo de Paz.</p> <p>La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario se articulará con la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y la Agencia de Renovación del Territorio para identificar las asociaciones cooperativas que reúnan estos requisitos con el propósito de ofrecerles condiciones diferenciales que se ajusten a sus posibilidades financieras.</p> <p>Parágrafo 3°. Los créditos</p>	<p>ARTÍCULO 2°. Adiciónese un inciso nuevo al párrafo del artículo 26 y dos párrafos nuevos al mismo artículo de la Ley 16 de 1990 “Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones”, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 1°. Corresponde a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario definir los bienes y servicios que podrán financiarse con cada una de las clases de crédito de que trata el presente artículo.</p> <p>La destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario será como mínimo de un 50% para pequeños y medianos productores.</p> <p>Parágrafo 2°. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario podrá incrementar la financiación para pequeños y medianos productores o no, a través de asociaciones o cooperativas y/o de cualquier otra forma asociativa, que desarrollen proyectos productivos en el marco del Acuerdo de Paz.</p> <p>La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario se articulará con la Agencia para la Reincorporación y la</p>	<p>Solo se modifica el encabezado de este artículo, para que quede acorde a las adiciones de 2 párrafos nuevos que se le hicieron durante su segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes.</p> <p>Se ajusta error de redacción puramente formal en el párrafo tercero.</p>
--	--	--

<p>agropecuarios mencionado en el presente artículo, podrán ser respaldados con garantías nacionales y/o garantías nacionales complementarias en un 90% para pequeños productores y en un 80% para medianos productores.</p>	<p>Normalización y la Agencia de Renovación del Territorio para identificar las asociaciones o cooperativas que reúnan estos requisitos con el propósito de ofrecerles condiciones diferenciales que se ajusten a sus posibilidades financieras.</p> <p>Parágrafo 3°. Los créditos agropecuarios mencionados en el presente artículo, podrán ser respaldados con garantías nacionales y/o garantías nacionales complementarias en un 90% para pequeños productores y en un 80% para medianos productores.</p>	
<p>ARTÍCULO 3°. GRADUALIDAD. El porcentaje mínimo de destinación de recursos de los que trata el párrafo del artículo 26 de la Ley 16 de 1990 “Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones”, se deberá alcanzar en los siguientes dos años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	Igual	
<p>ARTÍCULO 4°. INFORME DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. De conformidad con el artículo 225 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Superintendencia Financiera de Colombia, remitirá anualmente a las comisiones terceras y quintas del Congreso de la República un informe detallado de la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario por tamaño de productor, subsector económico y demás variables que defina la institución.</p>	<p>ARTÍCULO 4°. INFORME DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. De conformidad con el artículo 225 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Superintendencia Financiera de Colombia, remitirá anualmente a las comisiones terceras y quintas del Congreso de la República un informe detallado de la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario por tamaño de</p>	<p>El párrafo de este artículo fue adicionado a través de una proposición durante el debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes, de autoría de la congresista María Cristina Soto. Sin embargo, para la presentación de esta ponencia, se consideró necesaria su eliminación, toda vez que, riñe con lo dispuesto por el artículo 169 de la Ley 5 de 1992, norma superior, por su</p>

<p>Parágrafo. Una vez presentado el informe a las comisiones correspondientes, se citará a sesión conjunta para que la Superintendencia Financiera realice la sustentación del mismo.</p>	<p>productor, subsector económico y demás variables que defina la institución.</p> <p>Parágrafo. Una vez presentado el informe a las comisiones correspondientes, se citará a sesión conjunta para que la Superintendencia Financiera realice la sustentación del mismo.</p>	<p>carácter orgánico.</p> <p>La norma citada determina que las Comisiones Permanentes homólogas de una y otra Cámara sesionarán conjuntamente solo por disposición constitucional o por solicitud gubernamental, esta última cuando el Presidente de la República envía un mensaje para el trámite de urgencia sobre cualquier proyecto de ley. Es decir, no es viable que por ley ordinaria se pretenda establecer sesiones conjuntas para que la Superintendencia Financiera realice la sustentación del informe de que trata el presente artículo.</p> <p>Sobre este respecto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-273/16, dispuso que por ley ordinaria no se puede regular asuntos que la Constitución ha reservado a la ley orgánica, como lo es el caso del Reglamento del Congreso a la luz del artículo 151 constitucional. Y se quebrantaría el Estatuto Superior si una ley ordinaria, desconociendo el mandato del referido artículo, vulnera normas de naturaleza orgánica, pues estas son parámetros constitucionales de control de las normas ordinarias.</p>
--	---	--

<table border="1"> <tr> <td data-bbox="167 625 412 870"> <p>ARTÍCULO 5. PRIORIZACIÓN. Se tendrá como criterio especial de priorización a las mujeres rurales definidas por el artículo 2 de la ley 731 de 2002, o la norma que lo modifique o adicione. Por lo que el Gobierno Nacional adoptará medidas necesarias para que las mujeres rurales puedan acceder de manera oportuna a la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario de las que trata la presente ley.</p> </td> <td data-bbox="412 625 617 870"> <p>Igual</p> </td> <td data-bbox="617 625 794 870"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="167 870 412 942"> <p>ARTÍCULO 6°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> </td> <td data-bbox="412 870 617 942"> <p>Igual</p> </td> <td data-bbox="617 870 794 942"></td> </tr> </table>	<p>ARTÍCULO 5. PRIORIZACIÓN. Se tendrá como criterio especial de priorización a las mujeres rurales definidas por el artículo 2 de la ley 731 de 2002, o la norma que lo modifique o adicione. Por lo que el Gobierno Nacional adoptará medidas necesarias para que las mujeres rurales puedan acceder de manera oportuna a la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario de las que trata la presente ley.</p>	<p>Igual</p>		<p>ARTÍCULO 6°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Igual</p>		<p>IX. Proposición con que termina el informe de ponencia y texto propuesto para primer debate en Senado de la República del Proyecto de Ley N° 207 de 2021 Senado / 545 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios"</p> <p style="text-align: center;">PROPOSICIÓN</p> <p>Con base en las anteriores consideraciones y en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito muy amablemente a la señora presidente y a los honorables senadores dar primer debate en la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República al Proyecto de Ley N° 207 de 2021 Senado / 545 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios"; junto con el pliego de modificaciones propuesto.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>DAVID BARGUIL ASSÍS Senador de la República Ponente</p>
<p>ARTÍCULO 5. PRIORIZACIÓN. Se tendrá como criterio especial de priorización a las mujeres rurales definidas por el artículo 2 de la ley 731 de 2002, o la norma que lo modifique o adicione. Por lo que el Gobierno Nacional adoptará medidas necesarias para que las mujeres rurales puedan acceder de manera oportuna a la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario de las que trata la presente ley.</p>	<p>Igual</p>						
<p>ARTÍCULO 6°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Igual</p>						
<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N° 207 DE 2021 SENADO / 545 DE 2021 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;"><i>"Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios"</i></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de la República de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1°. OBJETIVO. La presente ley tiene como objetivo incrementar la financiación de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país.</p> <p>ARTÍCULO 2°. Adiciónese un inciso nuevo al párrafo del artículo 26 y dos párrafos nuevos al mismo artículo de la Ley 16 de 1990 "Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones", así:</p> <p>Parágrafo 1°. Corresponde a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario definir los bienes y servicios que podrán financiarse con cada una de las clases de crédito de que trata el presente artículo.</p> <p>La destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario será como mínimo de un 50% para pequeños y medianos productores.</p> <p>Parágrafo 2°. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario podrá incrementar la financiación para pequeños y medianos productores agropecuarios organizados o no, a través de asociaciones o cooperativas y/o de cualquier otra forma asociativa, que desarrollen proyectos productivos en el marco del Acuerdo de Paz.</p> <p>La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario se articulará con la Agencia para la</p>	<p>Reincorporación y la Normalización y la Agencia de Renovación del Territorio para identificar las asociaciones o cooperativas que reúnan estos requisitos con el propósito de ofrecerles condiciones diferenciales que se ajusten a sus posibilidades financieras.</p> <p>Parágrafo 3°. Los créditos agropecuarios mencionados en el presente artículo, podrán ser respaldados con garantías nacionales y/o garantías nacionales complementarias en un 90% para pequeños productores y en un 80% para medianos productores.</p> <p>ARTÍCULO 3°. GRADUALIDAD. El porcentaje mínimo de destinación de recursos de los que trata el párrafo del artículo 26 de la Ley 16 de 1990 "Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones", se deberá alcanzar en los siguientes dos años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 4°. INFORME DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. De conformidad con el artículo 225 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Superintendencia Financiera de Colombia, remitirá anualmente a las comisiones terceras y quintas del Congreso de la República un informe detallado de la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario por tamaño de productor, subsector económico y demás variables que defina la institución.</p> <p>ARTÍCULO 5. PRIORIZACIÓN. Se tendrá como criterio especial de priorización a las mujeres rurales definidas por el artículo 2 de la ley 731 de 2002, o la norma que lo modifique o adicione. Por lo que el Gobierno Nacional adoptará medidas necesarias para que las mujeres rurales puedan acceder de manera oportuna a la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario de las que trata la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 6°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>DAVID BARGUIL ASSÍS Senador de la República Ponente</p>						

Bogotá D.C., 15 de octubre de 2021

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de Ley N°.207 de 2021 Senado / 545 de 2021 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECE EL FINANCIAMIENTO DE LOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS". Presentada por el Senador David Barguil Assis.

Cordialmente,

RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General
Comisión III – Senado.

PONENCIA NEGATIVA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2021 (CÁMARA) Y 96 DE 2021 (SENADO)

por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2022.

<p>Bogotá D.C. 14 de octubre de 2021</p> <p>Señor</p> <p>Carlos Manuel Meisel Vergara</p> <p>Presidente Comisión IV Constitucional</p> <p>Senado de la República</p> <p>Señora</p> <p>Yenica Sugein Acosta Infante</p> <p>Presidente Comisión IV Constitucional</p> <p>Cámara de Representantes</p> <p>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 1° de enero al 31 de diciembre de 2022".</p> <p>Honorables Presidentes:</p> <p>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 segundo debate en la Plenaria del Senado de la República y de 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 1° de enero al 31 de diciembre de 2022".</p> <p>1. OBJETO DE LA PONENCIA</p> <p>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 1° 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</p>	<p>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.</p> <p>2. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL PROYECTO</p> <p>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 1° 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 autoría del Ministro de Hacienda y Crédito Público - Jose Manuel Restrepo Abonado.</p> <p>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:</p> <p>Coordinadores Ponentes</p> <p>H.R. Diego Javier Osorio Jimenez, H.R. Gloria Betty Zorro Africano, H.R. Diela Liliana Benavides Solarte, H.R. José Elver Hernández Casas, H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Alexander Harley Bermudez Lasso, H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.R. Hernando Guida Ponce, H.R. José Eliécer Salazar López, H.R. Oscar Tulio Lizcano Gonzalez, 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. Nestor 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. Nicolas Perez Vasquez, 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 Ramirez Cortes</p> <p>Ponentes</p> <p>H.R. John Jairo Bermúdez Garcés, H.R. Carlos Alberto Cuenca Chau, 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 Diaz, H.R. Elizabeth Jay-Pang Díaz, H.R. Edwin Alberto Valdés Rodríguez, H.R. Carlos Mario Farello Daza, H.R. Armando Antonio Zabarain 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 Marin, H.R. Katherine Miranda Peña, H.S. Aida Yolanda Avella Esquivel, H.S. Laureano Augusto Acuña Díaz, H.S. Miguel Amin Escaf, H.S.</p>
---	---

<p>Wilson Arias Castillo, H.S. Arturo Char Chaljub, H.S. Carlos Abraham Jimenez, H.S. John Milton Rodriguez Gonzalez, H.S. Israel Alberto Zuñiga Iriarte, H.S. Maria del Rosario Guerra de la Espriella, H.S. David Alejandro Barguil Assis, H.S. Gustavo Bolivar 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. Yezid Rafael García Abello</p> <p>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 realizar en el Congreso de la República, espacio constitucional, legal y designado para llevar a cabo este tipo de discusiones.</p> <p>3. INTRODUCCIÓN A LA PONENCIA DE LA BANCADA DEL PARTIDO ALIANZA VERDE SOBRE EL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL AÑO 2022</p> <p>El presente proyecto de Presupuesto General de la Nación es el último que se tramita en el periodo del actual Congreso. Resulta de interés para nosotros anotar en este momento, comentarios acerca de la experiencia de lo que han sido estos procesos presupuestarios a lo largo de los cuatro años.</p> <p>Las formas del trámite de estos proyectos muestran cómo se viene deteriorando el sentido de la representación popular en el Estado y la división de los poderes, en este caso cómo se han deteriorado la independencia del poder legislativo y la legitimidad de su origen y su representación popular.</p> <p>Ningún papel es más propio del Congreso que la asignación de la cuantía, el origen, y el destino de los dineros públicos. Es la función más propia de los parlamentos, la que está en su origen y le da en la historia del sistema democrático su razón de ser. No puede haber tributos ni gastos del erario sin representación popular, es la máxima de la democracia. De hecho, la Constitución Nacional le señala al Congreso las funciones de aprobar los impuestos y de distribuir los ingresos para proveer las diferentes partidas de gastos fiscales.</p> <p>Desde la primera legislatura, año tras año, hemos venido protestando públicamente en los espacios públicos y en el seno del Congreso, por la anomalía de que las discusiones de ponentes del presupuesto en representación de las comisiones económicas de Senado y Cámara, se hacen en recintos reservados y cerrados en instalaciones del Ministerio de Hacienda, incomunicados de la opinión pública y en reuniones privadas que no se</p>	<p>transmiten ni se reportan a la comunidad. Solo los presentes, el gobierno y los congresistas ponentes, saben qué se discute en estas reuniones en las que los funcionarios del gobierno muestran sobre la marcha las cifras que preparan para justificar sus propuestas de gasto incluidas en el presupuesto y los congresistas hacen comentarios al respecto, sin acceso a archivos ni soportes que los coloque en condiciones de igualdad en la discusión con los interlocutores del ejecutivo.</p> <p>Estas reuniones siempre hemos dicho, porque la aprobación del presupuesto es potestativa del Congreso, deben ser en la sede del poder legislativo, que es el Capitolio, a la vista de la ciudadanía que tiene el derecho de saber en qué y por qué se gastarán los dineros del tesoro público, cómo se justifica cada gasto, con qué recursos se van a cubrir y cuáles serán las cuantías de las erogaciones. Del mismo modo, el público tiene derecho a saber cuáles alternativas se tienen en cuenta, quiénes las proponen, quiénes las controvierten, qué posiciones plantean los congresistas, cuáles son sus argumentos y cuáles las razones por las que se deciden y descartan unas u otras.</p> <p>Nada más transparente y democrático que esto, pero no ocurre así. Primero, el espacio donde el Congreso tiene su sede y donde ejerce su soberanía como poder autónomo e independiente, el Capitolio, no es el sitio donde se llevan a cabo estas reuniones. Se desarrollan a puerta cerrada en el Ministerio de Hacienda que pertenece a otra rama del poder, el Ejecutivo, además son herméticas y por lo mismo no tienen publicidad, ni se transmiten, ni se registran en actas, ni se graban y a ellas no tienen acceso los medios de comunicación.</p> <p>La información que sirve de soporte a estas discusiones se conoce sobre la marcha, miles de cifras que se muestran en el curso de las reuniones cerradas, en su gran mayoría mediante diapositivas que se proyectan en pantallas una tras otra, sin tiempo para escrutarlas ni refutarlas y que no se entregan ni previamente ni en impresos que cada persona pueda estudiar con detenimiento.</p> <p>Hemos dicho que estas condiciones son indignas e irregulares y nos hemos separado de ellas. Hemos reclamado que los trámites del Presupuesto General de la Nación son potestativos del Congreso y en ejercicio de su soberanía, deben realizarse en su propia sede de trabajo que es el Capitolio, con plena publicidad para que el público pueda informarse como es su derecho supremo e inviolable. Así mismo, las cifras deben conocerse a tiempo para que el público y los congresistas puedan conocerlas y controvertirlas. Ya hemos dicho, miles de ellas se entregan en pantallas sobre la marcha y aquellas tan importantes como son las que presentan las propuestas de inversión, discriminadas por regiones, se conocen a última hora cuando ha corrido el tiempo del debate.</p>
<p>Lo que ocurre en el fondo de estos procedimientos, carentes de transparencia y por lo mismo ajenos al proceder democrático, es que la tecnocracia del ejecutivo transa su política fiscal sin discusión pública, en reuniones privadas que se realizan en la intimidad de las instalaciones del Ministerio de Hacienda, con grupos mayoritarios del Congreso que no llevan como les corresponde la vocería de la ciudadanía, sino que velan por sus propios intereses electorales. Las ponencias negociadas de esta manera por el gobierno, pasan en la agonia del tiempo constitucional para su aprobación a las plenarios de Senado y Cámara que las aprueban sin discusión, sin dar lugar a la controversia y mediante el uso abusivo de procedimientos del reglamento que imponen restricciones arbitrarias a la oposición.</p> <p>En esa lógica, los congresistas aliados del gobierno apoyan sin condiciones sus iniciativas y sus acciones despistadas de las realidades de las regiones, de las comunidades, de las condiciones de vida de la gente, de las necesidades del país, a cambio de transacciones y concesiones puntuales del gasto del erario para favorecerse y favorecer a sus agrupaciones en sus aspiraciones políticas electorales en las regiones. Es el ambiente mediocre y turbio, signado por la corrupción y las ventajas impropias del clientelismo, en el que se desenvuelve la defectuosa e imperfecta democracia colombiana, arrastrada a inevitables escenarios de injusticia y violencia.</p> <p>Por lo demás, esas políticas económicas y sociales absurdas que implementan gobiernos como el actual que preside Iván Duque, inspiradas por tecnócratas despistados y desangelados, trajeron como consecuencia la explosión social sin precedentes en las calles y los campos del país durante el presente año y acarrearón dolorosas e imperdonables pérdidas de vidas y la destrucción incalculable de riqueza pública y privada, además del mayor empobrecimiento de la sociedad colombiana.</p> <p>Hemos sostenido durante el tiempo del actual Congreso, que la estructura del gasto público expresada en el Presupuesto General de la Nación, resultado de estos procedimientos antidemocráticos que describimos atrás, no obedece a razones objetivas que se concluyan de la realidad colombiana, ni responden a las necesidades del país según su jerarquía, como tampoco a las realidades del mundo contemporáneo. Estos presupuestos públicos son la expresión del atraso del país y sirven de instrumento para profundizar y consolidar las condiciones del subdesarrollo y la miseria de millones de colombianos.</p> <p>En pocas palabras, cómo puede justificarse en Colombia que solo el 0.7% del Presupuesto General de la Nación vaya al sector agropecuario. Que solo el 0.3% se destine al medio ambiente. Que las infimas sumas del 1% vaya para la Justicia y el 0.14% para la construcción de paz. Y los miserables 0.16% vayan a la cultura, 0.22% a los deportes, 0.09% a la</p>	<p>investigación en ciencia y tecnología, y el 0.3% al desarrollo industrial. Mientras tanto, que el 20% sea para pagar deuda, fruto de los precarios ingresos de la nación y la pésima gestión financiera. Y que el 12% sea para gastos de la fuerza pública sin que den prueba de su eficacia en la seguridad de la ciudadanía y la soberanía del Estado sobre los territorios, en manos de bandas criminales que ejercen dominio en las regiones con el poder de la barbarie y el dinero de los negocios ilícitos.</p> <p>Para mayor absurdo del Estado y su papel en la economía y en el desarrollo colombiano, los rubros correspondientes a ambiente, ciencia y paz, no crecen de año a año, sino que disminuyen. Quiere decir, su proporción en la totalidad del presupuesto será menor en el 2022 a lo que fue en el 2021. El crecimiento del rubro de agricultura es imperceptible y no deja de alarmar la poca relevancia del presupuesto de este sector (0.7% del total del presupuesto) no obstante su importancia estratégica para la nación.</p> <p>El Presupuesto General de la Nación a consideración del Congreso y al que nos oponemos de manera vertical como lo expresamos en la presente ponencia, muestra a un Estado en retirada frente a sus responsabilidades constitucionales con la población colombiana. Colombia tiene 22 millones de personas en condiciones de pobreza monetaria y entre ellos, 8 millones en pobreza extrema, es decir en la miseria. El 70% de la población colombiana está en condiciones de pobreza extrema, pobreza monetaria o en vulnerabilidad. Este cuadro no puede ser más conmovedor e indignante, peor si se lo mira a través del proyecto de presupuesto que se discute.</p> <p>En el fondo, toda esta anomalía y disfuncionalidad del Estado, van de la mano del absurdo sistema tributario, que como hemos dicho durante estos años, dispensa los recursos exiguos e insuficientes del fisco, que a su vez alimentan los presupuestos famélicos que se aprueban año a año, como este que se tramita en la presente legislatura para el año 2022. Ingresos fiscales que no solo están mal distribuidos delante de las necesidades del pueblo colombiano y las exigencias del desarrollo económico del país, sino que son insuficientes.</p> <p>El sistema tributario colombiano, que repetimos provee los recursos fiscales del presupuesto de gastos de la nación en discusión, como lo hemos dicho tantas veces, es en contravía de la Constitución Nacional regresivo, inequitativo, ineficiente y para completar, precario, insuficiente. De hecho, en su languidez y malformación, está en el origen de la perversa desigualdad que coloca a la sociedad colombiana como la más inequitativa del hemisferio y una de las más desiguales del planeta.</p> <p>Por todas estas razones nos oponemos al proyecto de Presupuesto General de la Nación que presenta el gobierno del presidente Iván Duque y que tramita el Congreso para el año 2022.</p>

Este presupuesto muestra al Estado colombiano en retirada cobarde en frente de la angustia de su pueblo, que es su razón de ser.

4. CONSIDERACIONES

4.1 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.

o **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.

⁶ Fondo Monetario Internacional, (abril de 2021). Perspectivas Económicas Regionales - América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/REO/NH/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/>

4.2 Anotaciones sobre Ingresos

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 aprobado en primer debate son 350,4 billones. Estos son 5.26% 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	2022 Proyecto		Variación porcentual	Diferencia absoluta	Porcentaje del PIB	
	2021 Aforo	2022 Proyecto aprobado en primer debate			2021 (b)	2022 (c)
Ingresos Corrientes	154.246	170.852	10,77%	16.406	13,9	14,27%
Recursos de Capital	124.236	146.497	17,92%	22.261	11,2	12,24%
Fondos Especiales	33.376	12.043	-63,92%	-21.333	3,0	1,01%
Rentas Parafiscales	2.416	2.435	0,79%	19	0,2	0,20%
Establecimientos Públicos	--	18.570	--	--	--	1,55%
Total Presupuesto de la Nación	314.273	391.827	5,59%	17.554	28,3	27,71%
Total PGN 2022	332.587	350.397	5,26%	17.510	30	29,27%

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 la caída de los recursos vía Fondos especiales, los cuales se reducen en cerca del 64%.

a. Ingresos Corrientes

Los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), correspondientes a 170,8 billones, incrementaron 10,7% 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, los ingresos corrientes

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 146,5 billones para 2022, correspondiendo a un incremento de 22,3 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

representan una importante fuente de financiamiento para 2022 con un porcentaje del 48.7% de los ingresos totales de la Nación, pese a lo cual 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 cayendo 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.

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.

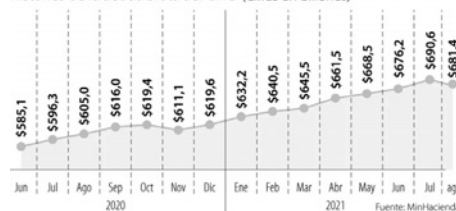
4.3 Consideraciones sobre el gasto propuesto para el 2022

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. Dicho monto se distribuyó, de acuerdo a lo aprobado en primer debate, en tres ejes fundamentalmente; \$209,4 billones, los cuales están destinados al funcionamiento del Estado, \$72,7 billones al servicio de la deuda y \$68,2 billones a inversión.

Vale la pena anotar que entre el servicio a la deuda y gastos de funcionamiento se compromete el presupuesto en un 80.5%, 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

Historico 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

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

billones). Adicionalmente, en primer debate se hicieron adiciones a la inversión por el concepto de \$150 mil millones (mm) para educación; \$345mm para defensa; \$658mm para el sector salud y \$464mm para hacienda, a la vez que se redujeron \$1,5 billones para el sector trabajo.

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 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 %). Adicionalmente, resulta apropiado el aumento de \$658 miles de millones para inversión en este sector en el primer debate.

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 7 %, explicada por recortes a las Corporaciones Autónomas Regionales, Deportes disminuirá en un 8 % y Paz en un 11% lo que demuestra 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, otras entidades como la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP, la agencia nacional de tierras ANT, la agencia de desarrollo rural ADR, 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.

A esto se suma los incrementos insuficientes del sector cultura con apenas el 10% para el año en referencia.

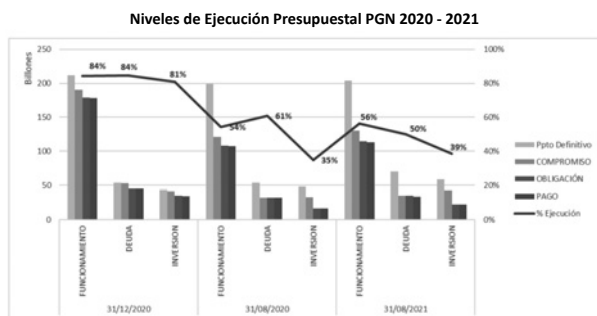
Si bien en el primer debate hubo algunos aumentos en el presupuesto de inversión para los sectores de ambiente (\$135.6mm); deporte (\$158mm) y cultura (\$10mm), consideramos que estos no son suficientes para las necesidades presupuestales que requieren estos sectores.

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. En definitiva un presupuesto que no beneficia a las mujeres ni las favorece, a pesar de ser las mayores afectadas durante la pandemia.

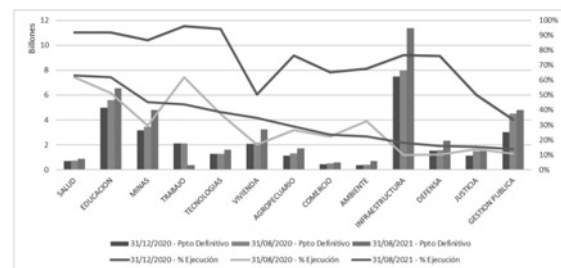
Finalmente es inviable que dentro de la discusión del Presupuesto General de la Nación para el año 2022 se esté discutiendo la modificación de una Ley estatutaria como lo es la Ley de Garantías, mediante la modificación que se quiere hacer en el artículo 125 se pretende poner en riesgo la democracia del país.

Un Presupuesto con más recursos sin que nadie lo ejecute



Fuente: Contraloría General de la República, 2021

Niveles de Ejecución Presupuestal en Inversión PGN 2020-2021



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.

5. LAS CARENCIAS DEL PGN 2022

5.1 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

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.

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.

5.2 Una reforma tributaria progresiva, equitativa y eficiente

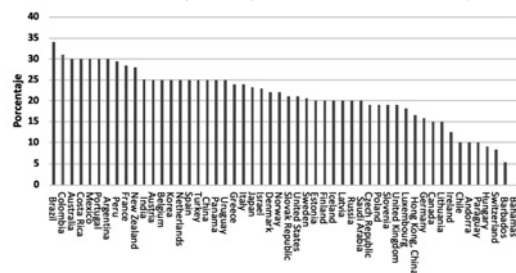
El resultado de esta crisis y la desidia del Gobierno no puede ser más calamitoso: la economía decreció 6.8% el año pasado, la pobreza llega hoy a cerca del 43% de la población, la extrema pobreza a los límites del 16% y la población en vulnerabilidad toca el 27%, para el estremecedor total del 70% de 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

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

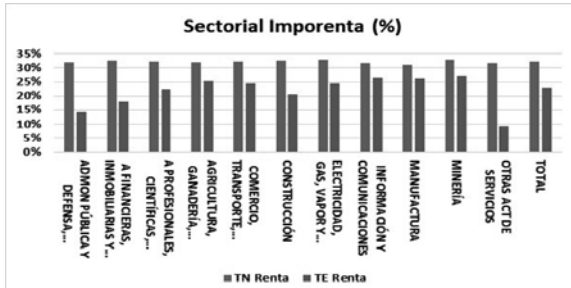


Fuente: OECD. Data extracted on 07 Aug 2021 08:32 UTC (GMT) from OECD.Stat. Cálculos Garay y Espitia (2021)

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	146,503,767	3,941,565	1,239,307	53,096
ACT. FINANCIERAS, INMOBILIARIAS	7,413,288	9,146,850	94,581,439	16,073,920	5,209,034	793,042
ACT. PROFESIONALES	2,164,253	2,617,240	21,082,291	6,292,553	425,399	198,259
AGROPECUARIO	197,888	322,897	4,660,722	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	13,761,292	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	149,150
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	178,503	1,400,897	10,842,137	2,479,363	646,576	55,056
TOTAL	24,166,474	39,997,117	399,677,088	128,245,398	12,606,933	4,038,806

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,

IVÁN MARULANDA
Senador de la República

KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante por Bogotá

YEZID GARCÍA ABELLO
Senador de la República

CATALINA ORTIZ LALINDE
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca

CONTENIDO

Gaceta número 1481 - Viernes, 15 de octubre de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 207 de 2021 Senado / 545 de 2021 Cámara, por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios. 1

Ponencia negativa al Proyecto de ley número 158 de 2021 (Cámara) y 96 de 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. 9