

CIRCULAR EXTERNA 003

5.1.0.2. Grupo de Consolidación Presupuestal

Bogotá D. C., **19 de febrero de 2021**

PARA Jefes de los Órganos y Jefes de Oficinas de Planeación, o quienes hagan sus veces, de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación (PGN)

ASUNTO Anteproyecto de Presupuesto para la vigencia fiscal de 2022

Esta circular contiene los criterios y procedimientos a tener en cuenta por parte de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación (PGN) en la elaboración del anteproyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 2022, el cual será presentado durante la primera semana del mes de abril¹ a las Comisiones Económicas del Senado de la República y la Cámara de Representantes por el Ministro de Hacienda y Crédito Público en nombre del Gobierno nacional.

De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, el Decreto 111 de 1996², las Leyes 819 de 2003³, 1473 de 2011⁴ y 1955 de 2019⁵, y los Decretos 1068⁶ y 1082⁷ de 2015, los órganos que hacen parte del PGN remitirán el anteproyecto de presupuesto acompañado de la justificación de los ingresos y gastos, así como de sus bases legales y de cálculo.

¹ Artículo 51 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

² "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".

³ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"

⁴ "Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones"

⁵ "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad".

⁶ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público"

⁷ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación nacional"

La programación del presupuesto para la vigencia fiscal de 2022 deberá efectuarse en un contexto global de reactivación económica en que la austeridad del gasto público recurrente debe mantenerse. El colapso suscitado por la pandemia y su previsible efecto rebote, ante la baja probabilidad de una caída más fuerte a la experimentada en 2020, el aprendizaje de los agentes económicos en la contención de los riesgos sanitarios, los avances médicos (vacunas y tratamientos retrovirales) y las medidas estatales de estímulo fiscal y monetario son factores que, en conjunto, auguran perspectivas positivas de crecimiento económico en 2021 y años siguientes, aunque no con la fortaleza que sería deseable.

En su más reciente informe, el FMI⁸ estima una caída del PIB mundial de 3,5% en 2020 y pronóstica un crecimiento del 5,5% para 2021 y del 4,2% para 2022. El ritmo de la recuperación será diferente entre regiones y países y dependerá críticamente de la gestión institucional que se haga para mejorar la capacidad de respuesta de los sistemas de salud frente al riesgo de rebrotes, mantener políticas macroeconómicas activas, reducir las vulnerabilidades fiscales, preservar la solvencia de los sistemas financieros y avanzar en una reconversión productiva, acorde con la tendencia mundial de disminuir la dependencia energética de los combustibles fósiles⁹.

En un escenario marcado por la incertidumbre, el estado económico y social para América Latina seguirá siendo desigual e insuficiente. Cerca de 17 millones de personas han caído en una situación de pobreza; más de 18 millones han sido infectadas y cerca de medio millón han muerto por efecto de la pandemia. El Fondo ha proyectado, por otra parte, que el PIB de América Latina y el Caribe crezca 4,1% en 2021 y 2,9% en 2022, luego de una caída estimada en 7,4% durante 2020. El repunte que se dé en la actividad económica estará favorecido por factores como flexibilización de las medidas de aislamiento social impuestas para contener la pandemia; disponibilidad de vacunas; repunte de los precios internacionales de las materias primas, y prevalencia de bajas tasas de interés, propiciada por altos niveles de liquidez en los mercados financieros. De todas maneras, el pronóstico de crecimiento es muy desigual entre países. En los países de Mercosur¹⁰ se estima una contracción de 5,8% en 2020 y un repunte de 3,8% en 2021 y de 2,5% en 2022; mientras que para los países de la Comunidad Andina¹¹ se estima un declive del PIB de 9,2% en 2020, seguido de un crecimiento de 6,2% en 2021 y 3,6% en 2022¹².

En todo caso, la reactivación no estará exenta de riesgos. Entre estos sobresalen: retrasos en la distribución de las vacunas que dificulten la contención de la pandemia; acceso limitado y más

⁸ FMI, Actualización de Perspectivas de la economía mundial, enero 2021. Consultado en <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update>

⁹ Banco Mundial. Perspectivas económicas mundiales, enero de 2021, consultado en <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>.

¹⁰ Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela.

¹¹ Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú

¹² El ritmo de la recuperación económica entre regiones y países dependerá críticamente de lo siguiente: la gestión institucional para mejorar la capacidad de respuesta de los sistemas de salud frente al riesgo de rebrotes, mantener políticas macroeconómicas activas, reducir las vulnerabilidades fiscales, preservar la solvencia de los sistemas financieros y avanzar en una reconversión productiva, acorde con la tendencia mundial de disminuir la dependencia energética de los combustibles fósiles. Ver, Banco Mundial. Perspectivas económicas mundiales, enero de 2020, consultado en <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>

costoso a financiamiento externo por mayor percepción de riesgos fiscales y financieros; pérdidas imprevistas de tejido social y empresarial que eleven el costo de restaurar la capacidad productiva; resurgimiento de las tensiones sociales en un escenario donde persistan altas tasas de desempleo, pobreza y desigualdad; y la ocurrencia de eventos adversos vinculados con el cambio climático y los desastres naturales¹³. De manera que los recursos públicos deben privilegiar las medidas de reactivación por sobre el gasto recurrente de la administración pública.

Respecto a la economía colombiana, el Gobierno nacional espera una recuperación que ubique el crecimiento del PIB en 5% en 2021. Diversos analistas proyectan, para el mismo año, un crecimiento de entre 3,8% y 5%, en cualquier caso, superior al promedio de América Latina. El DANE calculó que la contracción del PIB de Colombia en 2020 fue de 6,8%¹⁴, la mayor registrada en la historia del país, que sin embargo resultó inferior a la última proyección del FMI (7,9%), la cual, de todos modos, estaría seguida por un crecimiento del 4,6% en 2021 y 3,7% en 2022. Es amplio el consenso sobre la baja probabilidad de que se vuelva a presentar el doble choque que experimentó el país en 2020 (pandemia y desplome de los precios internacionales del petróleo). La mayoría de los pronósticos de diferentes organismos y analistas también coincide en que la reactivación de 2021 no será total: solamente en años posteriores al actual el PIB retornará a un nivel similar al alcanzado en 2019¹⁵.

Sobre esta base, en el marco de la programación presupuestal para 2022, Colombia deberá mantener un manejo responsable de sus finanzas públicas, que le permita impulsar la reactivación productiva sobre bases financieras sólidas. La última revisión de las metas fiscales hecha por el CONFIS indica que el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) subirá de 2,5% del PIB en 2019 a 8,9% del PIB en 2020. Para los mismos años se estima que el saldo de la deuda bruta del GNC aumente de 50,3% del PIB a 65,8% del PIB.

El aumento del déficit fiscal en 2020 es coherente con la mayor flexibilidad fiscal que demanda la atención de la emergencia sanitaria y económica por la que atraviesa el país; y tiene concepto favorable del Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF), de acuerdo con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1473 de 2011, que permite al GNC suspender temporalmente la aplicación de la Regla Fiscal, en eventos macroeconómicos extraordinarios como el doble choque adverso experimentado en 2020, ocasionado por la pandemia del Covid-19 y el desplome de los precios internacionales del petróleo.

Sin embargo, la elevación del déficit y la deuda previstas para 2020 no pueden ser permanentes. El incremento del gasto público financiado con crédito es una apuesta del Gobierno Nacional por

¹³ Cepal, Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, diciembre de 2020, consultado en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/91/S2000881_es.pdf

¹⁴ Se trata de un cálculo preliminar, ver DANE, Boletín Técnico, Producto Interno Bruto (PIB) IV trimestre 2020pr, Bogotá Febrero 15 de 2021, disponible en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IVtrim20_produccion_y_gasto.pdf

¹⁵ En este aspecto coinciden el FMI, la Cepal, el Banco Mundial, la OCDE, el Banco de la República y Fedesarrollo.



la reactivación económica que autoriza la Ley 1473 de 2011, a modo de cláusula de escape, en momentos de marcada contracción del PIB, pero que es imposible mantener en el mediano plazo. Esta situación implica que en 2022 se debe contener el ritmo de crecimiento de las apropiaciones presupuestales frente a la dinámica que evidenció en 2020 y 2021. Para garantizar la sostenibilidad de la deuda pública es necesario reducir el déficit fiscal y generar superávit primario por parte del GNC tan pronto como sea posible. Los desafíos son afianzar la eficiencia y calidad del gasto, así como avanzar en las reformas que permitan generar círculos virtuosos de activación económica, aumento del recaudo tributario, menor déficit y menor deuda pública. No hacerlo pondría en riesgo la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica del país; tal como lo destacan el CCRF y las calificadoras internacionales de riesgo crediticio¹⁶.

La magnitud del déficit fiscal estructural del Gobierno nacional se estima en 2% del PIB. Dato que alerta sobre la importancia de adoptar medidas dirigidas a su reducción. No hacerlo, y permitir que en 2021 y años posteriores el déficit fiscal nacional permanezca como porcentaje del PIB en magnitudes similares a la proyectada para el cierre 2020, pondría en riesgo la capacidad de pago y el desarrollo del país.

En consecuencia, el anteproyecto de presupuesto para la vigencia 2022 debe entenderse en cada entidad como una parte de la programación de mediano plazo, que permitirá adelantar las actividades previstas tanto en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) 2021-2024¹⁷, las apuestas de reactivación económica para los próximos años y muy especialmente, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), retorno a la senda de la regla fiscal ante su suspensión para 2020 y 2021.

En el marco de la actual coyuntura económica, social y fiscal del país, los servidores públicos a cargo de los órganos que hacen parte del PGN tienen la responsabilidad de garantizar el más eficiente uso de los recursos disponibles, programando el gasto estrictamente necesario, para la reactivación, con el objetivo de avanzar en la recuperación económica del país en un marco de sostenibilidad fiscal, cuya ejecución, entendida ésta como la recepción efectiva de bienes y servicios, se efectúe durante la vigencia para la cual se programa.

Los recursos previstos, en la programación presupuestal para la vigencia 2022 deben atender: i) las necesidades de funcionamiento del sector público, ii) el cumplimiento de compromisos adquiridos mediante contratos o convenios vigentes, iii) la atención de los créditos firmados y de las vigencias futuras, cuyos cupos hayan sido debidamente autorizados, iv) el acatamiento de los compromisos de la Ley de Víctimas del conflicto armado interno y de los Acuerdos de Paz, v) los acuerdos con las organizaciones sociales, como los grupos étnicos, entre otros, los mandatos de las altas cortes, especialmente la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, vi) las

¹⁶ Ver Comité Consultivo de la Regla Fiscal Acta No 013 Bogotá (Primera Sesión: 10/06/2020 – Segunda Sesión: 15/06/2020) y reportes de las calificadoras de riesgo en www.minhacienda.gov.co

¹⁷ Documento CONPES 3997 Marco de Gasto de Mediano Plazo 2021-2024. Bogotá, D.C., 14 de julio de 2020.



prioridades establecidas en el marco de las políticas sectoriales y transversales vigentes y en las normas y/o sentencias, respectivas (poblaciones indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y afrodescendientes), vi) así como de aquellas providencias relacionadas con la salud y la población víctima, y, vii) en general, de todas aquellas obligaciones provenientes de órdenes judiciales como los aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales por concepto de los procesos judiciales que se adelantan en su contra.

Igualmente, en la programación se debe tener en cuenta la necesidad e importancia de identificar en la programación del presupuesto la información por medio de los trazadores presupuestales, la información de los recursos que se destinarán para el cumplimiento de los compromisos con los Pueblos Indígenas, Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales, Palenqueros y Rrom, así como para la implementación del Acuerdo de Paz y para la equidad de la mujer¹⁸. Esta información deberá ser reportada en los sistemas dispuestos por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y será el insumo para la elaboración del presupuesto como parte del Anexo - Gasto Construcción de Paz PGN y el Anexo - Gasto presupuestal para la equidad de la mujer.¹⁹

Así mismo la información de debe y presentar en la estructura de clasificación establecida en el Catálogo de Clasificación Presupuestal (CCP)²⁰, que encontrarán en el Sistema Integrado de Información Financiera Pública (SIIF Nación)²¹. La Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DGPPN) del MHCP y la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación (DIFP) del DNP continuarán dando apoyo para la solución de las inquietudes que se presenten sobre el clasificador, a fin de garantizar la mejora en la calidad de su aplicación en favor de los objetivos establecidos por el CONPES 4008 de 2020²².

Como en años anteriores, la DGPPN proporcionará la información necesaria que incluye, los supuestos macroeconómicos, lineamientos, criterios generales, procedimientos e instrucciones

¹⁸ Artículos 219, 220 y 221 del Plan Nacional de Desarrollo y el Artículo 100 de la Ley 2063 de 2020 del Presupuesto General de la Nación.

¹⁹ La información de los trazadores presupuestales mencionados es de seguimiento especial por parte de las autoridades presupuestales dentro del esquema denominado seguimiento a políticas transversales, dado que impactan a diversos sectores sociales y buscan el cumplimiento de diferentes pactos definidos en el PND, de algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la agenda de las Naciones Unidas y compromisos con otros organismos internacionales.

²⁰ El catálogo de Clasificación Presupuestal (CCP) está armonizado de acuerdo a ajusta a estándares internacionales que, dentro de las buenas prácticas del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) 2014, que permite su comparabilidad; la cual esta armonizada a su vez con el Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas de 2008 (SCN 2008) y con otros manuales de estadísticas macroeconómicas y fiscales preparados por el FMI, incluyendo el Manual de Balanza de Pagos y de Posición de Inversión Internacional, el Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras, el Manual de Estadísticas de la Deuda Pública: Guía para Compiladores y Usuarios y el Manual de Cuentas Nacionales Trimestrales

²¹ El CCP se encuentra publicado en la web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con sus respectivos instrumentos de apoyo, como el Manual y la Guía de Aplicación.

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_catlogopresupuestal

²² El CONPES 4008 de 2020 Política nacional de información para la gestión financiera pública. Cuyo objetivo es adoptar una visión sistémica de la información de Gestión Financiera Pública (GFP), mediante la redefinición del modelo institucional, conceptual, metodológico y tecnológico bajo el cual esta se produce, entre los años 2020 y 2029, para contar con información homogénea, fiable, oportuna y transparente de la gestión de los recursos públicos

que deben tener en cuenta los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación (PGN) durante la elaboración y presentación del Anteproyecto de Presupuesto para la vigencia 2022 y los procedimientos que deben seguirse para diligenciar, remitir y registrar la información correspondiente. Esta información está disponible en la página web, www.minhacienda.gov.co

Los documentos que se encuentran en este sitio son los siguientes:

1. Anexo 1: Supuestos Macroeconómicos, criterios y aspectos a considerar
2. Anexo 2: Información que deben remitir a la DGPPN
3. Herramientas para la correcta aplicación del CCP

El objetivo es garantizar un manejo fiscal responsable de los recursos, que se traduzca en unas finanzas sanas y sostenibles en el mediano y largo plazo. Para lograrlo se requiere de la participación de todos los niveles de decisión del sector público, así como de los de planeación y de responsabilidad financiera²³.

Por lo anterior, todos los servidores públicos que ejerzan cargos de dirección en los órganos que hacen parte del PGN deben de promover en cada uno de sus sectores el mejor y más eficiente uso de los recursos públicos, atendiendo el cumplimiento de los principios de austeridad y de transparencia fiscal.

En virtud de lo anterior, de manera atenta, se solicita su colaboración para que la programación presupuestal se realice con la mayor eficiencia y responsabilidad, de manera que esta administración, cuente con información suficiente y confiable que le permita materializar un proyecto de presupuesto consistente, y realizar los ajustes que considere pertinentes para garantizar unas finanzas públicas sanas y transparentes.

Para aclaraciones y sugerencias favor comunicarse al teléfono (571) 3812717 o al correo electrónico proyecto_presupuesto@minhacienda.gov.co

Cordial saludo,

CLAUDIA MARCELA NUMA PÁEZ

Directora General del Presupuesto Público Nacional

APROBÓ	Lelio Rodríguez Pabón
ELABORÓ	Eddy Shirley Herreño Mosquera

²³ El CONPES 4008 de 2020 establece como unos de sus objetivos específicos: *Coordinar los subsistemas de la GFP bajo una visión común, para fortalecer la gobernanza y capacidades institucionales en materia de información para la GFP.* Que aplica a nivel general y particular para todo el sector público y sus entidades.