Anexo 1 CIRCULAR EXTERNA
Anteproyecto de Presupuesto para la vigencia 2021

Supuestos Macroeconómicos, criterios y aspectos a considerar

En este anexo se presentan los principales supuestos macroeconómicos que deben tomarse como base para las estimaciones del ejercicio de elaboración del anteproyecto, así como los criterios y aspectos a considerar para la formulación del mismo.

1. Supuestos Macroeconómicos

El siguiente cuadro incluye las principales variables que hacen parte del escenario macroeconómico, cuyo comportamiento podría afectar las proyecciones presupuestales para 2021 y que deberán tenerse en cuenta para formular la propuesta de Anteproyecto:

Supuestos	2020	2021
Inflación doméstica fin de periodo, IPC, %	3,1	3,0
Devaluación promedio periodo, %	2,6	1,6
Tasa de cambio promedio periodo, $	3.367	3.422
PIB real (variación %)	3,7	4,2
PIB nominal (miles de millones de $)	1.106.606	1.188.132
PIB nominal (variación %)	6,2	7,4
Importaciones (millones US$)	53.423	56.073
Crecimiento importaciones totales, %	4,3	5,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Viceministerio Técnico. 2/2020

En caso de que las autoridades económicas modifiquen las metas y los supuestos macroeconómicos aquí señalados, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DGPPN) y la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación (DIFP) realizarán los ajustes respectivos.

2. Criterios y Aspectos a Considerar

De acuerdo con el artículo 2.8.1.3.1 del Decreto 1068 de 2015, el anteproyecto de presupuesto debe estar acompañado de: 1) *la justificación de los ingresos y gastos*; y 2) de sus *bases legales y de cálculo.*

El anteproyecto de presupuesto debe elaborarse utilizando el Clasificador por concepto de ingreso y el Clasificador por objeto de gasto del Catálogo de Clasificación Presupuestal (CCP) en armonía con los estándares internacionales. Esta es la clasificación que se despliega en los formularios diseñados para presentar la agregación del anteproyecto: Formularios 1.1 y 2, y demás formularios complementarios (1.1A, 1.2, 1.2A, 3, 4, 4A y 5).

Se recomienda a los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación (PGN) que el ejercicio interno de Programación Presupuestal se realice con la participación de las áreas que intervienen en la Gestión Financiera Pública (GFP) de la entidad, por ejemplo: la oficina asesora de planeación, presupuesto y contabilidad.

En el anexo 2 se darán las indicaciones para el diligenciamiento de la información que se debe remitir a la DGPPN. A continuación, se hace la descripción de los criterios generales a tener en cuenta en la programación:

2.1. Ingresos

Aquellas entidades que administran recursos propios, fondos especiales y contribuciones parafiscales se guiarán por los siguientes criterios:

a. Realizar sus proyecciones de ingresos con base en los supuestos macroeconómicos señalados en el punto anterior.
b. Señalar los saldos de portafolio y de excedentes financieros previstos al cierre de 2020 que proponen incorporar para financiar el presupuesto de 2021.

2.2. Gastos

El Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) 2020-2023 estableció los techos indicativos de gasto de funcionamiento e inversión para la vigencia 2021, tomando como base las estimaciones de resultado fiscal[1] a los que deben sujetarse todos los órganos del PGN para la elaboración de

[1] Decreto 1068 de 2015. "***ARTÍCULO 2.8.1.3.4*** (...). *El proyecto de Presupuesto de la Nación coincidirá con las metas del primer año del Marco de Gasto de Gasto Mediano Plazo. Las estimaciones definidas para los años siguientes del Marco de Gasto de Mediano Plazo son de carácter indicativo, y serán consistentes con el presupuesto de la vigencia correspondiente en la medida en que no se den cambios de política fiscal o sectorial, ni se generen cambios en la coyuntura económica o ajustes de tipo técnico que alteren los parámetros de cálculo relevantes.*
(Art. 10 Decreto 4730 de 2005, modificado por el Art. 4 del Decreto 1957 de 2007)."

sus anteproyectos de presupuesto. Estos resultados servirán de referente para el proceso de programación presupuestal en la medida en que no se den cambios de política fiscal o sectorial, ni se generen cambios en la coyuntura económica o ajustes de tipo técnico que alteren los parámetros de cálculo relevantes.

2.2.1 Funcionamiento

Los gastos de funcionamiento son aquellos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos del PGN para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la constitución y en la ley.

La base de proyección de los gastos de funcionamiento debe tener en cuenta:

- La aplicación de las disposiciones legales de austeridad que establezca el Gobierno Nacional[2].

- Gastos de personal[3]:
  - La estimación de la nómina se hará con base en la que esté certificada a 29 de febrero de 2020;
  - Los salarios se deben proyectar a precios de 2020, es decir, teniendo en cuenta la inflación 2019 de 3,8% más 1,32% acordado por el Gobierno Nacional.

  Los gastos de personal distinguen la planta de personal permanente del personal supernumerario y planta temporal, así mismo, no incluyen la vinculación de personal mediante contratos de prestación de servicios en tanto, estos últimos no responden al género de servidores públicos definido por la ley. Este tipo de servicios en el CCP se clasifican en la cuenta 02 Adquisición de bienes y servicios, de acuerdo con el objeto del contrato.

- Adquisición de bienes y servicios[4]:
  - La proyección de estos gastos se efectuará con base en el presupuesto de la presente vigencia, excluyendo los gastos no recurrentes.
  - Los contratos de prestación de servicios[5] no podrán superar la apropiación vigente 2020.

  La adquisición de bienes y servicios se desagrega en adquisición de activos no financieros y adquisiciones diferentes de activos. Los primeros corresponden a la adquisición de bienes

---

[2] Directiva Presidencial 09 de noviembre 9 de 2018 que establece las Directrices de Austeridad para las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y lo que determine el gobierno en cumplimiento del artículo 69 de la Ley 2008 de 2019.
[3] Son los gastos asociados con el personal vinculado laboralmente con el Estado. La relación laboral con el Estado surge de una relación legal y reglamentaria o de un contrato de trabajo.
[4] Son los gastos asociados a la compra de bienes y a la contratación de servicios, suministrados por personas naturales o jurídicas, que son necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas por la Constitución Política y la ley al órgano del PGN.
[5] Los contratos de prestación de servicios se catalogaban en la clasificación anterior como servicios personales indirectos.

que son considerados activos de acuerdo con las políticas contables propias de cada entidad y los segundos se desagregan de acuerdo con la Clasificación Central de Productos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (CPC - DANE).

- Transferencias corrientes[6] y de capital[7]:
  - Las erogaciones por transferencias se liquidarán de conformidad con las respectivas normas que las han creado;
  - Los fallos judiciales, corresponden a los debidamente ejecutoriados.

- Gastos de comercialización y producción[8]
  - Se deben proyectar teniendo en cuenta la inflación esperada para 2020, 3,1%, y en consistencia con la programación de ingresos que la soporta.

- Adquisición de activos financieros[9]:
  - La programación de gasto en esta cuenta debe soportarse en las autorizaciones legales o de política de gobierno para su realización por parte de la entidad respectiva.

- Disminución de pasivos[10]:
  - La programación de esta cuenta es de uso exclusivo de los órganos que conforman el PGN que administren sus propios fondos de seguridad social para el pago de cesantías, establecimientos públicos que administren ahorros de sus servidores públicos o que capten y restituyan depósitos en prenda[11].

  La disminución de pasivos no debe confundirse con el pago de obligaciones generadas a través de instrumentos de deuda pública.

- Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora[12]

---

[6] Transacciones en donde el órgano entrega recursos a un ente, sin ningún bien, servicio o activo a cambio como contrapartida directa.
[7] Todas aquellas que estén condicionadas a la adquisición de un activo o el pago de un pasivo.
[8] Comprende los gastos asociados a la adquisición de insumos necesarios para la producción y comercialización de los bienes y servicios que provee el órgano del Presupuesto General de la Nación.
[9] Son los recursos destinados a la adquisición de derechos financieros, los cuales brindan a su propietario el derecho a recibir fondos u otros recursos de otra unidad. Comprende: Concesión de préstamos, Adquisición de acciones y Adquisición de otras participaciones de capital.
[10] Son los gastos asociados a una obligación de pago adquirida por el órgano del PGN, pero que está sustentada en el recaudo previo de los recursos. Los gastos por disminución de pasivos se caracterizan por no afectar el patrimonio de la unidad institucional. Comprende: Cesantías, Devolución del ahorro voluntario de los trabajadores y Depósito en prenda
[11] Instituto de Casas Fiscales del Ejército
[12] Son los gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora, que por mandato legal deben atender los órganos del PGN. Entiéndase por tributos, las prestaciones pecuniarias establecidas por una autoridad estatal, en ejercicio de su poder de imperio, para el cumplimiento de sus fines. Los tributos se distinguen entre impuestos, tasas y contribuciones según la intensidad del poder de coacción y el deber de contribución implícito en cada modalidad.

- De acuerdo con la inflación esperada para 2020 de 3,1%, en los casos que aplique, o a las ejecutorías establecidas.

De acuerdo al CCP, las obligaciones tributarias a cargo, así como la contribución correspondiente a la Cuota de Fiscalización y Auditaje se programan en esta cuenta.

2.2.2 Servicio de la Deuda Interna y Externa

La programación del servicio de la deuda debe corresponder a:

- Los vencimientos y condiciones pactados en los contratos de crédito;
- Los aportes al fondo de contingencias de que trata la Ley 448 de 1998, y
- En servicio de la deuda externa tener en cuenta la tasa de cambio incluida en los supuestos macroeconómicos registrados en el numeral 1.

2.2.3 Inversión

En el ejercicio de programación, deberán tenerse en cuenta los siguientes criterios:

- Cumplimiento de líneas de política fijadas por el Gobierno Nacional;
- Prioridad a las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad";
- Vigencias futuras que estén amparando compromisos adquiridos mediante contratos o convenios vigentes;
- Prioridades establecidas en el marco de las políticas sectoriales y transversales vigentes y en las normas y/o sentencias, respectivas (Pueblos Indígenas, Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras); y
- Prioridad en la asignación de recursos para la atención a la población víctima del conflicto armado interno los cuales se encuentran cobijados por la Sentencia T-025 de 2004 (población desplazada) y la Ley 1448 de 2011.

Las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) de que trata la Ley 1448 de 2011[13] y demás normas que lo reglamenten, darán prioridad en la programación de sus respectivos presupuestos, a los programas y proyectos para la atención de la población desplazada por la violencia y a las actividades de Atención Humanitaria, en cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y de sus autos de seguimiento proferidos por la Honorable Corte Constitucional.

En cumplimiento de la Ley 1955 de 2019 PND 2018-2022: a) Artículo 219º. "Trazador Presupuestal, las entidades estatales del orden nacional conforme a sus competencias

[13] *"Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones"*

identificarán mediante un marcador presupuestal especial, las asignaciones presupuestales para los Pueblos Indígenas, Comunidades Negras, Afros, Raizales, Palenqueros y Rrom"[14]; y Artículo 220°. Trazador presupuestal para la paz, las entidades estatales del orden nacional conforme a sus competencias identificarán mediante un marcador presupuestal especial denominado -Construcción de Paz-las partidas presupuestales tanto de funcionamiento como de inversión, destinadas a cumplir la implementación del Acuerdo de Paz[15].

Así mismo, en cumplimiento del Artículo 96° de la Ley 2008 de 2019 para la siguiente vigencia fiscal, las entidades estatales del orden nacional conforme a sus competencias identificarán las partidas presupuestales para la equidad de la mujer tanto de funcionamiento como de inversión, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 221[16] de la Ley 1955 del 2019, esta información debe formar parte del proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación que se presente Congreso en la siguiente vigencia, como un anexo denominado: Anexo Gasto presupuestal para la equidad de la mujer.

---

[14] "***ARTÍCULO 219°, TRAZADOR PRESUPUESTAL.*** *Las entidades estatales del orden nacional conforme a sus competencias identificarán mediante un marcador presupuestal especial, las asignaciones presupuestales para los pueblos indígenas, comunidades negras, afros, raizales, palenqueros y Rrom, con el fin de preparar anualmente un informe de los recursos y los resultados obtenidos en desarrollo de estos pueblos de la vigencia inmediatamente anterior y los recursos apropiados para la vigencia en curso.*
Este informe deberá ser presentado a más tardar en el mes de abril de cada año, a las instancias de concertación y consulta de nivel nacional de cada uno de estos pueblos y comunidades.".

[15] "***ARTÍCULO 220°, TRAZADOR PRESUPUESTAL PARA LA PAZ.*** *Para cada vigencia fiscal, las entidades estatales del orden nacional conforme a sus competencias identificarán mediante un marcador presupuestal especial denominado -Construcción de Paz-las partidas presupuestales tanto de funcionamiento como de inversión, destinadas a cumplir la implementación del Acuerdo de Paz. Esta información deberá conformar el proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación que se presente al Congreso anualmente, durante el tiempo de ejecución del PMI, como un anexo denominado Anexo Gasto Construcción de Paz PGN.*
En la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones que prioriza el Departamento Nacional de Planeación, se identificarán los proyectos de inversión que dispondrán del nuevo trazador presupuestal a que hace referencia el inciso anterior.
El Departamento Nacional de Planeación por su parte deberá garantizar que los proyectos formulados para implementar las acciones con ocasión al Plan Marco de Implementación se encuentren alineados con la implementación de la Hoja de Ruta, sean identificados de igual manera con la denominación Construcción de Paz.
Las Entidades Estatales del orden nacional conforme a sus competencias deberán reportar periódicamente el avance de los indicadores estipulados en el Plan Marco de implementación en el Sistema de Información Integral para el Posconflicto (SIIPO), o el que para estos fines disponga el Gobierno Nacional, información que deberá ser pública. La Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación en articulación con el Departamento Nacional de Planeación estarán a cargo del Sistema".

[16] "***ARTÍCULO 221°, TRAZADOR PRESUPUESTAL PARA LA PAZ. TRAZADOR PRESUPUESTAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER.*** *El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación definirá un marcador de la equidad para las mujeres, con el fin de que las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación identifiquen las asignaciones presupuesta les para la referida finalidad, preparen y presenten anualmente un informe de los recursos y los resultados obtenidos en la vigencia inmediatamente anterior, así como de los recursos apropiados para la vigencia en curso.*
El informe mencionado en el inciso anterior deberá presentarse a más tardar en el mes de abril ante el Congreso de la República. En la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones que prioriza el Departamento Nacional de Planeación, se identificarán los proyectos de inversión que dispondrán del trazador presupuestal a que hace referencia el inciso anterior".