



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

# **COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2021**

## Índice

- 1. Aspectos generales**
- 2. Los ingresos**
- 3. Los gastos**
- 4. Comentarios sobre el articulado.**

## Índice

- 1. Aspectos generales**
2. Los ingresos
3. Los gastos
4. Comentarios sobre el articulado

**Composición Presupuesto General de la Nación 2020-2021**

Miles de millones de pesos

Concepto	2020*	2020	2021	Variación		Diferencia		Porcentaje del PIB	
	Esc. MHC (1)	vigente (2)	Proyecto (3)	(3)/(1)	(3)/(2)	(3)-(1)	(3)-(2)	2020 Vig.	2021
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	166.714	198.998	185.014	11,0	-7,0	18.300	-13.984	19,6	16,3
<b>DEUDA</b>	53.614	53.614	75.898	41,6	41,6	22.284	22.284	5,3	6,7
<b>INVERSIÓN</b>	43.132	48.091	53.085	23,1	10,4	9.953	4.994	4,7	4,7
<b>TOTAL</b>	263.459	300.702	313.998	19,2	4,4	50.539	13.296	29,7	27,7
<b>TOTAL SIN DEUDA</b>	209.845	247.088	238.100	13,5	-3,6	28.255	-8.988	24,4	21,0

Nota: 2020\* apropiación vigente a 30 de junio menos emergencia COVID-19 y suspensión

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional, y cálculos CGR.

**Comportamiento estimado de los ingresos PGN 2020 – 2021**

Miles de millones de pesos

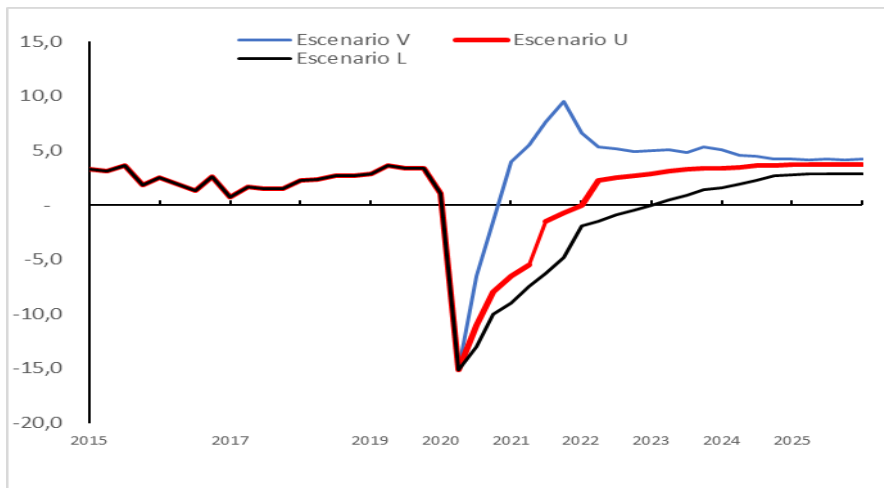
Concepto	2020	2021	Variación porcentual 21/20	Diferencia absoluta 21-20	Porcentaje del PIB	
	Aforo	Proyecto			2020	2021
<b>Presupuesto Nación</b>	<b>284.172</b>	<b>295.277</b>	<b>3,9</b>	11.105	<b>28,0</b>	<b>26,1</b>
Ingresos Corrientes	135.636	154.246	13,7	18.610	13,4	13,6
Recursos de Capital	108.287	123.734	14,3	15.447	10,7	10,9
Fondos Especiales	38.003	14.882	-60,8	-23.121	3,7	1,3
Rentas Parafiscales	2.247	2.416	7,5	169	0,2	0,2
<b>Establecimientos Públicos</b>	<b>16.530</b>	<b>18.721</b>	<b>13,3</b>	<b>2.191</b>	<b>1,6</b>	<b>1,7</b>
<b>Total PGN</b>	<b>300.702</b>	<b>313.998</b>	<b>4,4</b>	<b>13.296</b>	<b>29,7</b>	<b>27,7</b>

Variación anual de 4.4% (19,2%, sin tener en cuenta los recursos FOME y las suspensiones de 2020)

Aumento en inversión

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

## Supuestos macroeconómicos del presupuesto



La proyección de precio del petróleo es conservadora.

La tasa de cambio proyectada en el PGN supone una mayor devaluación del peso.

La inflación se prevé por debajo de la meta del Banco de la República.

El pronóstico de crecimiento para 2020 (-5,5%) y el efecto rebote para 2021 (6,6%) son más altos que lo proyectado por diferentes analistas económicos.

El optimismo en el crecimiento podría dar lugar a ingresos presupuestados para el 2021 mayores a lo que efectivamente se recaude. Esto podría derivar en posteriores recortes al gasto.

## Índice

1. Aspectos generales
- 2. Los ingresos**
3. Los gastos
4. Comentarios sobre el articulado

Comportamiento estimado de los ingresos PGN 2020 – 2021						
Miles de millones de pesos						
Concepto	2020	2021	Variación	Diferencia	Pocentaje del PIB	
	Aforo	Proyecto	porcentual	absoluta	2020	2021
			21/20	21-20		
<b>Presupuesto Nación</b>	<b>284.172</b>	<b>295.277</b>	<b>3,9</b>	11.105	<b>28,0</b>	<b>26,1</b>
Ingresos Corrientes	135.636	154.246	13,7	18.610	13,4	13,6
Recursos de Capital	108.287	123.734	14,3	15.447	10,7	10,9
Fondos Especiales	38.003	14.882	<b>-60,8</b>	<b>-23.121</b>	3,7	1,3
Rentas Parafiscales	2.247	2.416	7,5	169	0,2	0,2
<b>Establecimientos Públicos</b>	<b>16.530</b>	<b>18.721</b>	<b>13,3</b>	<b>2.191</b>	<b>1,6</b>	<b>1,7</b>
<b>Total PGN</b>	<b>300.702</b>	<b>313.998</b>	<b>4,4</b>	<b>13.296</b>	<b>29,7</b>	<b>27,7</b>

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

En las fuentes de recursos los ingresos corrientes representan la mayor proporción con \$154,2 billones.



## Se estima un crecimiento alto por recaudo de IVA

Comportamiento estimado de los ingresos tributarios 2020-2021						
Miles de millones de pesos						
Concepto	2020	2021	Variación	Diferencia	Pocentaje del PIB	
	Aforo	Proyecto	porcentual 21/20	absoluta 21/20	2020	2021
<b>I.- Ingresos Tributarios</b>	<b>134.992</b>	<b>152.870</b>	<b>13,2</b>	<b>17.877</b>	<b>13,3</b>	<b>13,5</b>
<b>Actividad Económica Interna</b>	<b>109.986</b>	<b>129.349</b>	<b>17,6</b>	<b>19.364</b>	<b>10,9</b>	<b>11,4</b>
Renta	65.448	68.916	5,3	3.468	6,5	6,1
Impuesto al Valor Agregado	33.798	48.137	42,4	14.339	3,3	4,2
Resto	10.740	12.296	14,5	1.556	1,1	1,2
<b>Actividad Económica Externa</b>	<b>25.007</b>	<b>23.520</b>	<b>-5,9</b>	<b>-1.486</b>	<b>2,5</b>	<b>2,1</b>

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

En el Impuesto IVA, el presupuesto estima un crecimiento de 42,4% para 2021, el cual se considera elevado frente a la dinámica de la economía.

El recaudo del IVA representa más del 37% del recaudo del total de tributos por actividad interna.

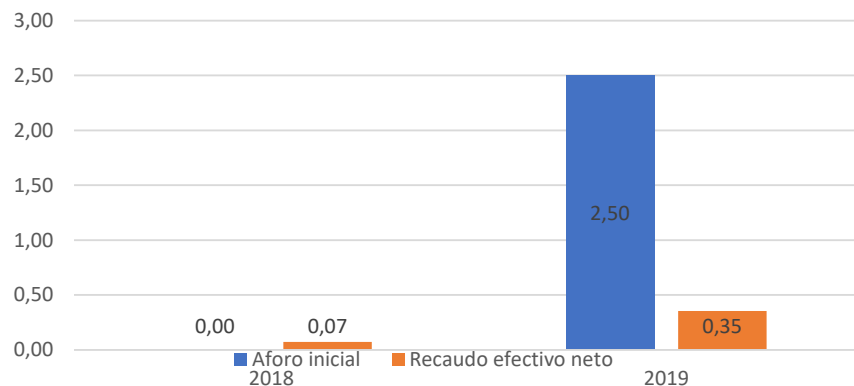
## Recursos de capital

Miles de millones de pesos						
Concepto	2020 Aforo	2021 Proyecto	Variación porcentual 21/20	Diferencia absoluta 21-20	Pocentaje del PIB	
					2019	2020
Disposición de Activos	7.350	12.000	63,3	4.650	0,7	1,1
Recursos del Balance	3.210	12.321	283,8	9.111	0,3	1,1
Otros Recursos de Capital	6.298	26.213	316,2	19.915	0,6	2,3

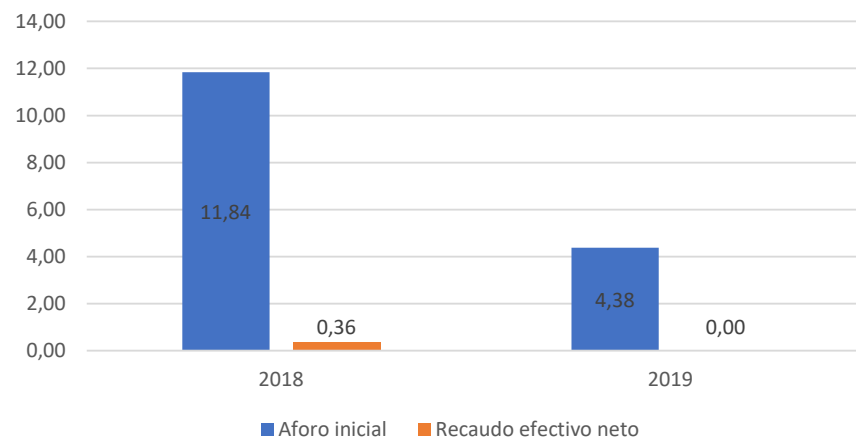
Se requiere información detallada de los \$12 billones que se esperan por disposición de activos y los \$26 billones por otros recursos de capital para el 2021.

Los recursos del balance, que corresponden a ingresos provenientes de la liquidación del ejercicio presupuestal inmediatamente anterior, tendrían un crecimiento de 284% al pasar de \$3,2 billones en 2020 a \$12,3 billones en 2021

Ingresos Disposición de Activos



Ingresos Otros Recursos de Capital



En 2018 y 2019 la ejecución de los ingresos por disposición de Activos y Otros recursos de Capital fue muy baja, de 14% y 0% respectivamente.

## Índice

1. Aspectos generales
2. Los ingresos
- 3. Los gastos**
4. Comentarios sobre el articulado

Composición Presupuesto General de la Nación 2020-2021							
Miles de millones de pesos							
Concepto	2020*	2020	2021	Variación	Diferencia	Porcentaje del PIB	
	Esc. MHC	vigente	Proyecto	porcentual	absoluta	2020 Vig.	2021
	(1)	(2)	(3)	(3)/(2)	(3)-(2)		
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	166.714	198.998	185.014	-7,0	-13.984	19,6	16,3
<b>DEUDA</b>	53.614	53.614	75.898	41,6	22.284	5,3	6,7
<b>INVERSIÓN</b>	43.132	48.091	53.085	10,4	4.994	4,7	4,7
<b>TOTAL</b>	263.459	300.702	313.998	4,4	13.296	29,7	27,7
<b>TOTAL SIN DEUDA</b>	209.845	247.088	238.100	-3,6	-8.988	24,4	21,0

Nota: 2020\* apropiación vigente a 30 de junio menos emergencia COVID-19 y suspensión

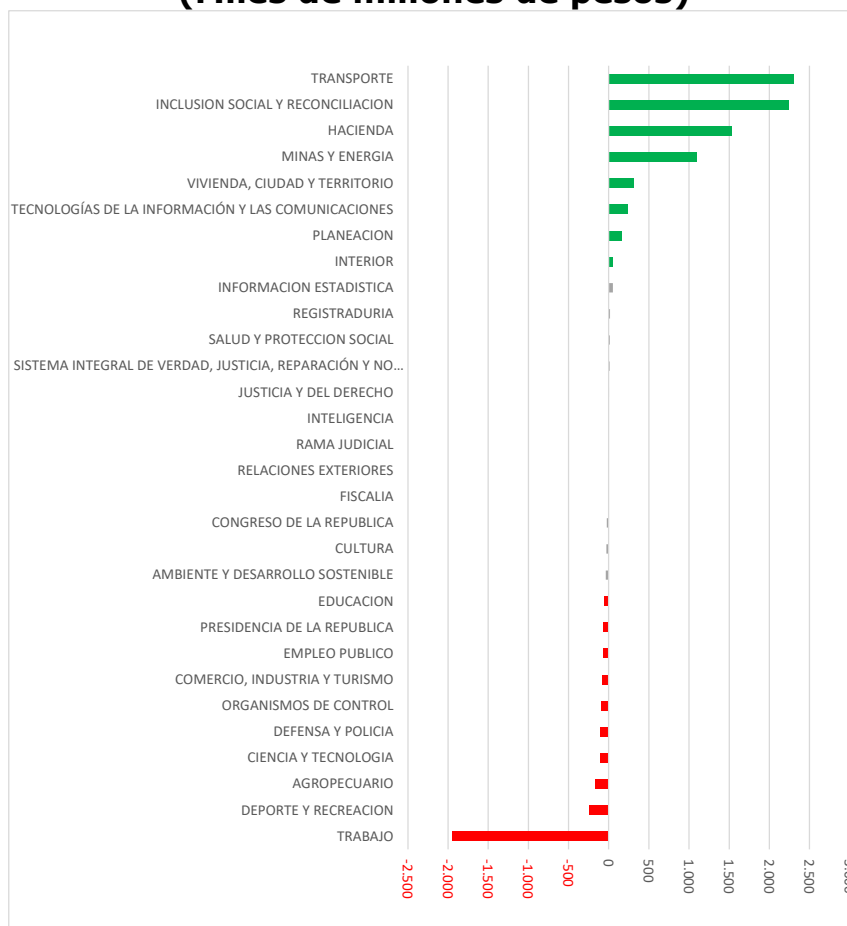
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional, y cálculos CGR.

El proyecto de presupuesto refleja un recorte importante en los gastos de funcionamiento para el 2021.

Los gastos de deuda tendrían una variación de 41,6% anual, y en ese sentido por ser un rubro destacado es preciso se amplíe la información sobre estos gastos y se explique el porqué de este aumento.

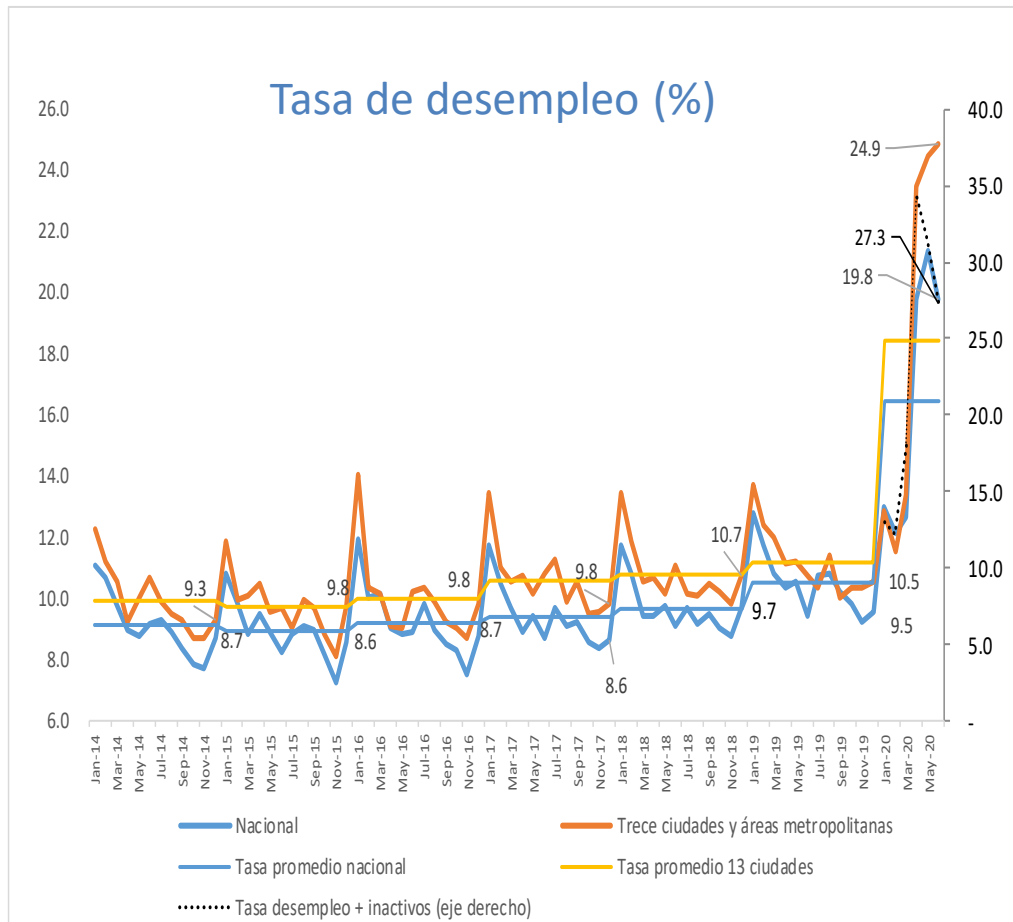
La inversión aumentaría de \$48 billones en 2020 a \$53 billones en 2021 creciendo en 10%, y con ello mantendrían su participación en el PIB de 4,7%

## Inversión: Variación absoluta 2021-2020 (Miles de millones de pesos)



Fuente: Ministerio de Hacienda, cálculos CGR.

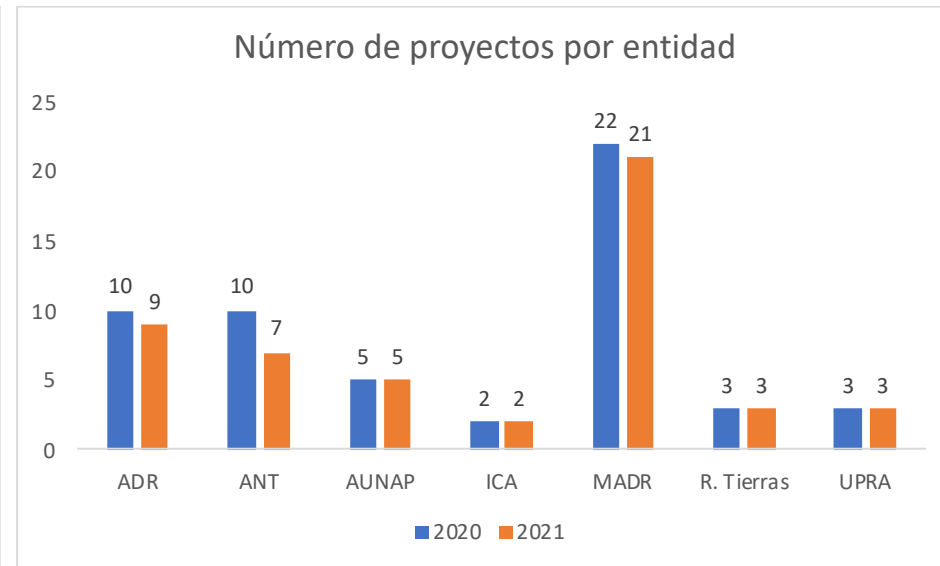
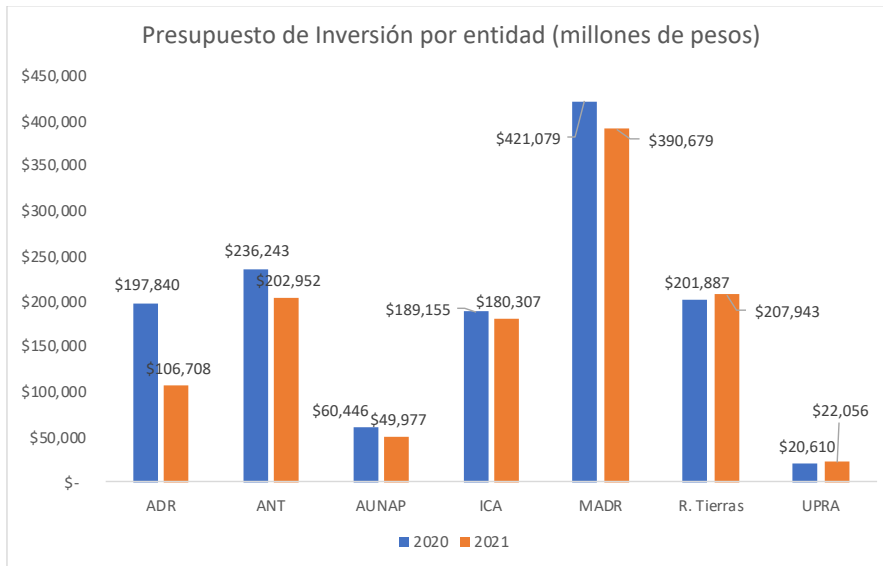
## El mercado laboral pasa por una situación desfavorable: elevada tasa de desempleo y millones de personas inactivas. Su recuperación es incierta.



La tasa de desempleo a nivel nacional alcanzó en junio el 19,8%, mientras a nivel urbano fue del 24,9%. Si a los 4,5 millones de personas desocupadas se suman los 2,3 millones que desde marzo pasaron a ser inactivos, la tasa de desempleo ascendería al 27,3%.

La recuperación del mercado laboral es incierta, por lo que se podría requerir ampliar el programa de ingreso solidario y considerar un programa de trabajo garantizado.

## Sector Agropecuario



Al revisar los presupuestos totales de las entidades del sector se advierte disminución del 17.6% .

El presupuesto de la ADR decrece 46% respecto del 2020, eliminándose proyectos de inversión enfocados en planes integrales con enfoque territorial. Los gastos de funcionamiento registran el mayor incremento del sector con 18.2%.

La ANT presenta reducción del 14% en inversión, reflejándose especialmente en los proyectos que de 10 pasan a 7, eliminando además la asistencia técnica y jurídica para la formalización y regulación de la propiedad al igual que el proyecto de dotación de tierras para los sujetos de reforma agraria.



## Sector Ciencia y Tecnología

- Para el sector de **Ciencia y Tecnología** se presenta una reducción presupuestal para 2021 de 28,42% (\$111,51 MM). Esta situación afecta negativamente los proyectos de capacitación de recursos humanos para la investigación (-24,3%) y el desarrollo de vocaciones científicas y capacidades para la investigación en niños y jóvenes (-35,6%).
- Además los proyectos de inversión de apoyo a los sectores productivos y el de investigación científica en el sector salud desaparecen. Este hecho es aún mas preocupante dada la actual suspensión en la inversión de \$121.92 MM que corresponden al 33,1% de los recursos presupuestados para 2020

## Sector Cultura

- En relación con el **sector Cultura**, se presenta una disminución de recursos de 12,75% para 2021 especialmente en el componente de inversión (14,84%). Cabe destacar que, de acuerdo con la última medición del DANE, el PIB decreció 14,9%, el cual se explica entre otras dinámicas por la caída del 34,9% en las actividades artísticas, de entretenimiento y otras actividades de servicios que son el fundamento del que hacer del sector, sin embargo en el proyecto de presupuesto 2021, no se observa recursos específicos en aras de su reactivación económica, pese a ser uno de los sectores más golpeados por la pandemia actual.

## Sector Educación

- Para **Educación** en relación con el fortalecimiento de las instituciones de educación superior públicas (PND 2018-2022) la asignación ha sido poco significativa frente a los compromisos gubernamentales con los estudiantes desde 2018 con el agravante que para 2020 los recursos no han presentado ninguna ejecución, además no se ha considerado el impacto socioeconómico del COVID 19 sobre la deserción en este nivel educativo.
- La tendencia hacia una gratuidad para los estudiantes de SISBEN I y II son poco representativos en los presupuestos de las U. Públicas.

## Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible

- En el proyecto de presupuesto 2021 se continúa con la tendencia de disminución de la participación del Sector Ambiente y de Desarrollo Sostenible en el total del PGN al pasar del 0.26% en el 2020 al 0.23% en el 2021, asignaciones que además de ser escasas ponen en riesgo la financiación de proyectos para el cumplimiento entre otros de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en materia ambiental y los compromisos adquiridos por pactos internacionales por el Estado colombiano, especialmente el acuerdo de Paris de 2015.

## Sector Inclusión Social

El presupuesto del programa "PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL MARCO DEL RESTABLECIMIENTO DE SUS DERECHOS A NIVEL NACIONAL" del ICBF, disminuye en un 43.36% (cerca de \$334 mil millones), lo cual impactaría los compromisos del país con los ODS y los retos pospandemia debido al aumento en los indicadores de violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)

## Sector Vivienda y Saneamiento Básico

- Es de resaltar que del total del PGN sin deuda proyectado para 2021 que alcanza los \$238.099 miles de millones, el sector Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio pasa de representar el 1,99% al 2,05%.
- Este crecimiento es positivo pero continúa siendo insuficiente frente a las necesidades de inversión en agua potable y saneamiento básico y a los objetivos de reducir el déficit habitacional del país, actividades que adicionalmente tienen importante potencial para la reactivación de la economía ante la contracción originada en la pandemia.

## Sector Posconflicto

- El trazador para la Paz programa tiene para 2021 un 32% más de recursos del PGN frente a 2020, sin embargo prevalece la falta de definición de los recursos hacia los principales programas y pilares del Acuerdo Final.
- La RRI concentra más de la mitad de los recursos en oferta social del Gobierno, prevalece la baja concentración en pilares estructurales como el de ordenamiento social de la propiedad y acceso a tierras.
- No se programan recursos en entidades responsables de desarrollar acciones que fortalezcan la participación política en condiciones de seguridad.
- En el punto 3 Fin del Conflicto, se destaca un 25% recursos programados en la UNP, con responsabilidades en el pilar 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones criminales. Sin embargo, el 70% de los recursos asociados al Punto 3, están por distribuir.
- Prevalece la no especificación de recursos al Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos.
- No se evidencia programación de recursos hacia el programa de reducción del consumo.

## Índice

1. Aspectos generales
2. Los ingresos
3. Los gastos
4. **Comentarios sobre el articulado**



## Articulado PGN 2021

- En las últimas tres vigencias la CGR se pronunció sobre la inconveniencia de la modificación en los artículos que determinan la forma de constituir las reservas presupuestales, así como la modificación a asumir la deuda de las vigencias posteriores con recursos de la anterior, incumpliendo los principios de anualidad y universalidad. En esta ocasión, de nuevo, se incluyen en ese sentido (artículos 25 y 27).
- Para la vigencia 2021, existen dos artículos que llaman la atención por el costo fiscal, puesto que capitalizan dos entidades que, en principio, ameritaría otra Ley. Estas son: Nueva Empresa Promotora de Salud S.A. - NUEVA EPS (artículo 84) de propiedad de Positiva Compañía de Seguros S.A., y Servicios Postales Nacionales S.A. - 4.72 (artículo 83).

## Artículos con comentarios por parte de la CGR

*ARTÍCULOS 18º, 25º, 26º, 27º, 28º, 29º, 64º, 71º, 78º, 83º, 84º y 86º, los cuales serán detallados en el informe que se presentará en los próximos días a las Comisiones Económicas, para contribuir con la discusión del proyecto de presupuesto 2021.*