

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2026:

Un ajuste de \$56 billones
para evitar reforma
tributaria y asegurar
sostenibilidad

Análisis al Proyecto de Ley

Agosto
2025

Presupuesto General de la Nación 2026:

Un ajuste de \$56 billones para evitar reforma tributaria y asegurar sostenibilidad

Autores

Carlos Augusto Chacón Monsalve
Director ejecutivo ICP

Oscar José Torrealba Hernández
Coordinador de investigaciones ICP

Corrección de estilo

Katherinn Cuervo Rojas
Directora de comunicaciones estratégicas ICP

Diagramación y diseño

Luisa Fernanda Peña Guevara
Profesional en comunicaciones ICP

Miriam Alexandra Romero
Diseñadora

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP)

Calle 70 #7a - 29 /
Cel. (+57) 313 431 20 95
<http://www.icpcolombia.org>

Agosto 2025

Bogotá, Colombia

Contenido

Principales hallazgos.....	5
Introducción.....	6
1. El contexto: un desequilibrio fiscal deliberado.....	6
1.1 El fin de la disciplina fiscal.....	7
1.2. La caída previsible del recaudo	8
2. Análisis del proyecto de PGN 2026: más gasto, más deuda e ingresos inciertos	8
2.1. Inconsistencias y optimismo injustificado	8
2.2. La inviabilidad de una nueva reforma tributaria	9
3. Cuantificación del ajuste presupuestario necesario para 2026.....	9
3.1. Escenario 1: ajuste para evitar una nueva reforma tributaria.....	9
3.2. Escenario 2: ajuste integral para la sostenibilidad fiscal.....	10
4. La amenaza en las disposiciones generales: deuda para financiar el gasto corriente	11
5. Consecuencias: el camino hacia la insolvencia.....	12
Conclusión	13
Referencias.....	14

Índice de abreviaturas

B	Billones
BPNE	Balance Primario Neto Estructural
CARF	Comité Autónomo de la Regla Fiscal
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
GNC	Gobierno Nacional Central
ICP	Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PP	Puntos porcentuales
TUV	Transacciones de Única Vez

Principales hallazgos

El ajuste que necesita el PGN es de \$55.8 billones. Para que el presupuesto de 2026 sea sostenible sin una nueva reforma tributaria, con proyecciones de recaudo realistas y volviendo a las metas fiscales originales, se requiere un ajuste de **\$55.8 billones**. Esta cifra se compone de la eliminación de la reforma tributaria (\$26.3B), una meta de recaudo más realista (\$11.3B) y la reversión del aumento del gasto (\$18.2B).

El Presupuesto General de la Nación para 2026 es fiscalmente inviable. El gobierno condiciona la financiación del presupuesto a una futura e incierta reforma tributaria de **\$26.3 billones**. Esta meta es poco realista, considerando que el propio Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) estima que las proyecciones de recaudo inercial ya están sobreestimadas en al menos **\$11.3 billones** y que la base tributaria formal del país se ha debilitado.

El Gobierno nacional ha desmantelado la institucionalidad fiscal al suspender la regla fiscal para justificar un mayor gasto. Se activó la cláusula de escape por tres años, decisión que permite un déficit fiscal del **7.1% del PIB** en 2025, un nivel solo comparable a años de crisis profunda, que subordina la prudencia técnica a una agenda de gasto expansivo.

La planificación fiscal del gobierno es inconsistente y poco creíble, minando la confianza en la gestión de las finanzas públicas. Apenas un mes después de publicar el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el gobierno presentó un presupuesto que lo contradecía, aumentando el gasto primario en \$18.2 billones y empeorando el déficit primario del 1.4% al 2.0% del PIB.

La política económica del gobierno ha erosionado la base tributaria formal, haciendo inviable la reforma fiscal con la que pretende financiar el presupuesto. Mientras se desincentivan sectores formales e intensivos en capital como la minería (que se contrajo un 10.2%), se promueven actividades con alta informalidad. Con un 55% de la ocupación en la informalidad y un 40.8% de trabajadores por cuenta propia, es contradictorio esperar un mayor recaudo de una base de contribuyentes formales cada vez más reducida.

El PGN 2026 legaliza el financiamiento de gasto corriente con deuda, ocultando el déficit real y trasladando los costos a futuro. A través de los **artículos 8, 62 y 74**, el gobierno podrá emitir bonos para pagar gasto corriente, subsidios como el del combustible (FEPC) y otros pasivos, una práctica que difiere el ajuste fiscal en lugar de solucionarlo y que compromete la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Introducción

La discusión sobre el Presupuesto General de la Nación (PGN) es, en esencia, un debate sobre el futuro del país. Sin embargo, el proyecto para la vigencia 2026 presentado por el Gobierno nacional del presidente Gustavo Petro parece ignorar esta premisa, planteando una hoja de ruta fiscalmente irresponsable, que oculta una brecha de sostenibilidad de **\$55.8 billones**, que requiere de ajuste para que el presupuesto sea viable, sin necesidad de recurrir a una nueva y perjudicial reforma tributaria (\$26.3B), basándose en proyecciones de recaudo realistas (ajuste de \$11.3B) y revirtiendo la reciente expansión del gasto primario (\$18.2B).

La situación es crítica: un déficit fiscal persistente y creciente, con un primer semestre que acumula -3.8% del PIB, siendo el peor semestre registrado en 21 años y que compromete la meta de déficit de 7.1% sobre el PIB en 2025. Además, una deuda pública que alcanzó los \$1.122,3 billones, equivalente a 61,8% del PIB, con corte a julio de 2025 (Diario La República [@larepublica_co], 2025), en un contexto de suspensión de la regla fiscal mediante la activación de la cláusula de escape y una notoria caída en el recaudo tributario que, contrario a lo argumentado por el gobierno, era enteramente previsible ([ICP, 2025a](#)).

Bajo este contexto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) presenta un presupuesto expansivo de \$557 billones, que incrementa el gasto público y condiciona su viabilidad a la aprobación de una nueva reforma tributaria (Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, 2025). Esta propuesta es la manifestación de una política que ha optado por debilitar al sector productivo formal, castigar la inversión y financiar un gasto creciente con más deuda y una mayor presión tributaria sobre una base de contribuyentes cada vez más reducida.

El presente análisis sostiene que el PGN 2026 es insostenible, inconsistente y peligroso para la estabilidad macroeconómica; demuestra que la estrategia gubernamental de financiar un gasto estructuralmente rígido con ingresos inciertos, mientras se desincentivan deliberadamente los sectores que generan riqueza y empleo formal, no constituye una fórmula para solucionar el actual problema fiscal, sino la arquitectura de un colapso predecible.

1. El contexto: un desequilibrio fiscal deliberado

Para analizar el PGN 2026 es indispensable comprender el panorama fiscal que lo precede, marcado por tres elementos interconectados: i) el debilitamiento de la institucionalidad fiscal, ii) una caída previsible del recaudo y iii) una reconfiguración de la estructura productiva que erosiona la base tributaria.

1.1 El fin de la disciplina fiscal

La regla fiscal, aunque con debilidades en su diseño¹, representaba un ancla institucional que promovía cierta disciplina en el manejo de las finanzas públicas. Sin embargo, el gobierno actual ha optado por neutralizarla. En 2024, recurrió al [uso indebido de la figura de Transacciones de Única Vez \(TUV\)](#) para ocultar un déficit estructural, argumentando una "imprevisible" caída en los ingresos del sector carbonífero. Como demuestra el ICP (2025a), dicha caída no solo era previsible por la normalización de los precios internacionales del carbón, sino que fue acentuada por las propias políticas gubernamentales de desincentivo al sector minero-energético.

Posteriormente, para la vigencia 2025, el gobierno activó la cláusula de escape por tres años, una medida contemplada para eventos extraordinarios, pero que en la práctica se ha utilizado para justificar un mayor déficit ante problemas estructurales autoinfligidos. El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) emitió un concepto previo desfavorable a esta activación, señalando que "la cláusula de escape no está contemplada para este tipo de situaciones" y que "el principal desbalance macroeconómico en la actualidad es precisamente el desequilibrio fiscal" (CARF, 2025a). La decisión del gobierno de ignorar esta advertencia técnica y proceder con la suspensión de las metas consolida el desmantelamiento de la institucionalidad fiscal del país, subordinando la prudencia técnica a una agenda de gasto expansivo.

¹ La regla fiscal presenta fallas estructurales tanto en su diseño institucional como matemático que, en la práctica, han facilitado un deterioro controlado de las finanzas públicas en lugar de garantizar su sostenibilidad. Institucionalmente, carece de contrapesos efectivos, ya que las decisiones cruciales, como la activación de la cláusula de escape o la definición de Transacciones de Única Vez (TUV), recaen en el poder ejecutivo a través del CONFIS, que solo recibe conceptos no vinculantes del CARF. Esto convierte la regla en una herramienta discrecional que puede legitimar desequilibrios fiscales en lugar de corregirlos. Matemáticamente, su fórmula contiene incentivos perversos: no exige un esfuerzo fiscal mayor cuando la deuda supera niveles críticos (el superávit primario se limita al 1.8% del PIB para cualquier deuda por encima del 70%) y, a la inversa, permite mayores déficits cuando la deuda baja del ancla del 55%, castigando el ahorro y desincentivando la creación de fondos de estabilización. El resultado es un marco que, lejos de ser un ancla de disciplina, ha permitido una acumulación de deuda cuyo servicio hoy compromete una parte significativa del presupuesto nacional (ICP, 2025a).

1.2. La caída previsible del recaudo

El MHCP ha calificado la caída del recaudo en 2024 como un evento "inesperado". No obstante, esta narrativa oculta que el deterioro era observable y fue una consecuencia directa de las políticas gubernamentales. Desde agosto de 2023, los datos de recaudo en términos reales ya mostraban una tendencia a la baja (ICP, 2025a).

Este fenómeno se explica por una reconfiguración del aparato productivo. Las políticas del gobierno han castigado a los sectores formales e intensivos en capital, como la minería y la industria, que son pilares del recaudo, mientras se incentivan actividades con alta informalidad como el turismo y la agricultura. El crecimiento del PIB hasta el II trimestre de 2025 ha sido impulsado por sectores de baja productividad, mientras que la explotación de minas y canteras se contrajo un 10.2% (ICP, 2025b). En una economía donde el 55% de la ocupación es informal y el trabajo por cuenta propia representa el 40.8% del empleo, la base gravable se erosiona inevitablemente. Plantear una nueva reforma tributaria en este contexto es, como mínimo, una contradicción que ignora la causa del problema.

2. Análisis del proyecto de PGN 2026: más gasto, más deuda e ingresos inciertos

El proyecto de PGN 2026 profundiza los desequilibrios existentes. Con un monto de \$557 billones, presenta un crecimiento real del 3.7% frente al PGN de 2025. Su estructura refleja una peligrosa rigidez: el 65.7% se destina a funcionamiento (\$365.8 billones), el 18.4% al servicio de la deuda (\$102.4 billones) y sólo un 15.9% a inversión (\$88.8 billones) (Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, 2025). Más del 80% del PGN está comprometido en gastos inflexibles, lo que deja un margen de maniobra casi nulo.

2.1. Inconsistencias y optimismo injustificado

Apenas un mes después de publicar el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el gobierno presentó un presupuesto que contradice sus propias proyecciones. El CARF (2025c) emitió un concepto desfavorable a esta modificación, señalando que el gasto primario se incrementó en \$18.2 billones (1% del PIB) y el déficit primario se elevó del 1.4% proyectado al 2% del PIB. Para justificar este aumento, el gobierno redujo la proyección de pago de intereses en \$10 billones sin sustento técnico claro y aumentó la meta de recaudo de la futura reforma tributaria en \$6.7 billones (Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, 2025).

Esta modificación fue calificada por el CARF (2025c) como un reflejo de serios y nuevos problemas en el proceso de planeación fiscal, que no sólo mina la credibilidad de la política fiscal, sino que desdibuja la relevancia del MFMP como hoja de ruta, convirtiendo la planificación en un ejercicio maleable a las necesidades políticas del corto plazo. Se financian gastos corrientes con fuentes transitorias o inciertas, como una reforma tributaria que aún no ha sido presentada y cuyas expectativas de aprobación son inciertas considerando los pronunciamientos de varios congresistas de las comisiones económicas del Senado y la Cámara de Representantes, y cuyo recaudo esperado de \$26.3 billones (1.4% del PIB) parece poco realista en el contexto de una base tributaria debilitada y un historial reciente de sobreestimaciones fiscales.

2.2. La inviabilidad de una nueva reforma tributaria

El pilar que sostiene el PGN 2026 es una nueva reforma tributaria. Sin embargo, el país no soporta más incrementos en la presión impositiva. El sector formal, asfixiado por cargas tributarias y un entorno de desconfianza, no puede seguir financiando un gasto público ineficiente y en expansión; cada nueva reforma que aumenta la presión tributaria se convierte en un acelerador de la informalidad (ICP, 2025a; ICP, 2025b).

La meta de recaudar un 1.4% del PIB adicional es optimista. Incluso, el recaudo total proyectado (17% del PIB) superaría el pico de 2023, que fue inflado por medidas transitorias de adelanto de impuestos (Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, 2025). Pretender alcanzar esta cifra en una economía con menor formalidad y sin la confianza del sector privado es una apuesta destinada al fracaso, lo que dejaría al PGN desfinanciado y obligaría a recurrir a más deuda o a un recorte desordenado del gasto.

3. Cuantificación del ajuste presupuestario necesario para 2026

El PGN 2026, tal como fue presentado, refleja una expansión del gasto y una dependencia de ingresos contingentes que comprometen la senda de consolidación fiscal. A continuación, se cuantifica el ajuste necesario bajo dos escenarios: uno básico que evita una nueva reforma tributaria y otro más profundo que alinea el PGN con proyecciones de recaudo realistas y las metas fiscales originales.

3.1. Escenario 1: ajuste para evitar una nueva reforma tributaria

El PGN 2026 contempla \$26.3 billones de "ingresos contingentes", condicionados a la aprobación de una nueva reforma tributaria. Para evitar

esta nueva carga impositiva sobre el país, se requeriría un ajuste equivalente en el gasto. **Ajuste: \$26.3 billones.**

Esta cifra no es un recorte de gasto per se, sino un faltante de ingresos esperados que, si no se materializan, crearán una brecha de financiación en el presupuesto. Para evitar más presión tributaria o un mayor déficit, el monto equivalente debe ser compensado bien sea mediante una reducción adicional del gasto o la identificación de otras fuentes de ingresos que sean permanentes y realistas.

3.2. Escenario 2: ajuste integral para la sostenibilidad fiscal

Este escenario, más riguroso, busca no solo prescindir de la reforma tributaria, sino también anclar el PGN en proyecciones de recaudo prudentes y revertir el deterioro fiscal introducido por el CONFIS en julio de 2025, volviendo a las metas originales del MFMP. El ajuste se compone de **tres elementos:**

- **Eliminación de la reforma tributaria:** al igual que en el primer escenario, se elimina la dependencia de los ingresos de una nueva reforma. **Ajuste: \$26.3 billones.**
- **Compensación por proyección de recaudo realista:** el CARF estima que las proyecciones de ingresos tributarios inerciales (sin reforma) del gobierno son optimistas. Su cálculo, más conservador, proyecta \$11.3 billones menos que lo previsto en el MFMP, debido a una menor base de recaudo y a los efectos de anticipos tributarios realizados en 2025. **Ajuste: \$11.3 billones.**

Esta cifra representa otro faltante de ingresos en la base de recaudo que el gobierno considera inercial. La experiencia de 2024, con una sobrestimación de los tributos de más del 4% del PIB, genera incertidumbre sobre la estimación para 2026. Si se adopta una proyección más realista (CARF), el presupuesto enfrentará una desfinanciación adicional por este monto.

- **Reversión del aumento del gasto primario:** en julio de 2025, el CONFIS incrementó el gasto primario proyectado para 2026 en \$18.2 billones en comparación con la meta original del MFMP de junio de 2025. Revertir esta expansión del gasto es crucial para retomar la senda de disciplina fiscal. **Ajuste: \$18.2 billones.**

Esta cifra representa el exceso de gasto que el gobierno decidió incorporar en el PGN 2026 por encima de su propio plan fiscal inicial. Para regresar al nivel de gasto primario previsto antes del ajuste del CONFIS, se necesita una reducción directa de esta cuantía en el gasto. Este ajuste busca restaurar la disciplina presupuestaria al nivel previamente acordado en el MFMP 2025.

Sumando estos componentes, el ajuste total necesario para que el PGN 2026 sea fiscalmente responsable y sostenible asciende a:

Ajuste Total: \$26.3B + \$11.3B + \$18.2B = \$55.8 billones

Un ajuste de esta magnitud, cercano a los \$56 billones, permitiría al gobierno:

- Evitar una nueva y perjudicial reforma tributaria.
- Operar con una base de ingresos prudente y realista, alineada con las proyecciones técnicas del CARF.
- Revertir la expansión del gasto y el deterioro del déficit primario introducidos a última hora, retomando el compromiso inicial de consolidación fiscal.

Este cálculo revela una brecha de sostenibilidad de casi \$56 billones, subrayando la magnitud de la irresponsabilidad fiscal del presupuesto presentado y la urgencia de un debate profundo sobre la necesidad de implementar medidas estructurales contundentes.

4. La amenaza en las disposiciones generales: deuda para financiar el gasto corriente

Más allá de las cifras agregadas, las disposiciones generales del proyecto de ley esconden una amenaza estructural: un marco normativo que facilita la expansión de la deuda para financiar pasivos y gastos corrientes. Esta estrategia viola el principio de prudencia fiscal, que reserva el endeudamiento para la inversión productiva, y otorga al gobierno una peligrosa discrecionalidad para aumentar el gasto y diferir sus costos.

El artículo 74 es el más preocupante, ya que autoriza explícitamente al Ministerio de Hacienda a pagar las obligaciones del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) mediante la emisión de bonos de deuda pública. Esta es la materialización del riesgo de financiar gastos operativos con endeudamiento, creando una obligación a largo plazo para cubrir un gasto inmediato. De manera similar, el artículo 62 permite emitir bonos para cubrir cesantías y pasivos de universidades estatales y sentencias contra la ANI y el INVIAS, convirtiendo deudas existentes en nueva deuda pública.

Estas medidas no solucionan los problemas de fondo; simplemente los ocultan y trasladan una carga financiera más pesada a las futuras generaciones. Este marco se complementa con el artículo 8, que otorga al

gobierno la facultad de emitir Títulos de Tesorería (TES) Clase "B" sin la garantía del Banco de la República, necesitando únicamente un decreto que autorice el monto y las condiciones.

El riesgo para la disciplina fiscal es inminente. Al permitir que estos gastos se paguen con bonos, se evita que impacten directamente el déficit del año en curso, pero se traslada el costo a futuro en forma de servicio de deuda (intereses y capital). Esto es una forma de diferir el déficit, no de solucionarlo, lo que compromete la sostenibilidad fiscal a mediano y largo plazo.

5. Consecuencias: el camino hacia la insolvencia

La estrategia fiscal plasmada en el PGN 2026 no es sostenible y sus consecuencias son previsibles. El aumento del déficit y la deuda pública en un contexto de altas tasas de interés y mayor percepción de riesgo país encarecerá el costo de financiamiento del Estado. La prima de riesgo de Colombia ya se encuentra por encima de sus pares regionales, reflejando la desconfianza de los mercados (Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, 2025).

Según el CARF (2025b), la estrategia fiscal del actual gobierno solo materializa el 46% del ajuste total necesario durante los tres años de activación de la cláusula de escape, trasladando la mayor carga al próximo gobierno. La deuda pública alcanzaría máximos históricos, llegando al 63.8% del PIB en 2027, un nivel peligrosamente cercano al límite del 71% y muy lejano del ancla prudente del 55% (CARF, 2025b).

El PGN 2026, por tanto, se convierte en el instrumento financiero de un modelo basado en gasto público financiado con deuda y un gasto de consumo privado financiado, en parte, por remesas, al tiempo que se destruye la capacidad productiva interna. A largo plazo, este camino conduce a una menor capacidad de crecimiento, mayor vulnerabilidad externa y, finalmente, a una dolorosa crisis de ajuste (ICP, 2025b).

Conclusión

El PGN para 2026 consolida un modelo fiscal que conduce al país hacia una crisis previsible. Este análisis ha cuantificado la magnitud del desequilibrio: el presupuesto, tal como está, oculta una brecha de sostenibilidad de casi \$56 billones.

Al abandonar la disciplina fiscal, expandir el gasto público sin un respaldo de ingresos creíble y debilitar al sector productivo que genera la riqueza, el gobierno está sentando las bases para un futuro de mayor endeudamiento, menor crecimiento y una inevitable crisis de sostenibilidad.

Las advertencias técnicas han sido claras. El debate en el Congreso de la República debe centrarse en cómo cerrar esta brecha fiscal y restaurar la credibilidad. Aprobar este presupuesto sin modificaciones estructurales sería avalar un camino que, lejos de llevar a Colombia a un escenario de responsabilidad fiscal, garantiza una crisis que pagarán todos los colombianos.

Frente al colapso fiscal predecible que plantea el PGN 2026, la única alternativa responsable es un cambio de paradigma: [la adopción de una política de Déficit Cero, que rediseñe las instituciones para un gasto eficiente, desregule la economía para liberar el potencial del sector privado y reforme el Estado para que viva dentro de sus posibilidades](#), es la única ruta técnica y éticamente viable para rescatar la sostenibilidad y asegurar un futuro próspero para Colombia.

Referencias

Comité Autónomo de la Regla Fiscal [CARF]. (2025a, 13 de junio). *Comunicado No. 17 - Concepto previo CARF y mensajes iniciales MFMP 2025*. <https://www.carf.gov.co>

Comité Autónomo de la Regla Fiscal [CARF]. (2025b, 27 de junio). *Pronunciamento N°16 - La estrategia fiscal propuesta en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025 requiere esfuerzos adicionales*. <https://www.carf.gov.co>

Comité Autónomo de la Regla Fiscal [CARF]. (2025c, 1 de agosto). *Comunicado No. 19 - El CARF da concepto desfavorable al cambio del Plan Financiero de 2026*. <https://www.carf.gov.co>

Diario La República [@larepublica_co]. Agosto de 2025. *La deuda interna ascendió a \$770,9 billones, equivalente a 42,5% del PIB en 2025; la externa se ubicó en \$351,4 billones, lo que representó 19,4% del PIB*. X. https://x.com/larepublica_co/status/1956520215560561081

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga [ICP]. (2025a, julio). *Fallas del Estado en la Gestión Fiscal: anatomía de una crisis previsible en Colombia*.

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga [ICP]. (2025b, agosto). *Crecimiento del PIB y Deterioro de la Estructura Productiva: Un Análisis de la Economía Colombiana desde la Teoría del Capital*. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2025, julio). *Mensaje Presidencial - Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2026*.

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2025, agosto). *Informe sobre el proyecto de Presupuesto General de la Nación 2026 (Informe #65)*.



III ICP

Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

info@icpcolombia.org / Cel. +57 313 431 20 95

Calle 70 #7A - 29 Bogotá, Colombia

www.icpcolombia.org