

INFORME SOBRE LA ACTUALIZACIÓN DEL PLAN FINANCIERO 2025



En este informe alertamos sobre las dudas que generan las cifras presentadas por el gobierno en su Plan Financiero para el cumplimiento de la regla fiscal en el 2024



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

[VIGILADA MINEDUCACIÓN]





ÍNDICE

Introducción.....	03
Regla fiscal.....	04
Cierre fiscal preliminar	05
Ingresos.....	06
Déficit fiscal.....	07
Deuda neta.....	08
Transacciones de Única Vez (TUV).....	09
Conclusiones	13

INTRODUCCIÓN

El **Plan Financiero** del gobierno es un documento clave en la planeación fiscal del país. En él se presentan las proyecciones de ingresos, gastos y fuentes de financiamiento necesarias para cumplir con el **Presupuesto General de la Nación (PGN)** y el **Plan Nacional de Desarrollo (PND)**.

Este **Plan Financiero** no solo muestra cómo se manejarán las finanzas del Estado, sino que también actualiza las previsiones sobre indicadores económicos fundamentales como la inflación, el crecimiento de la economía y la tasa de cambio, comparándolos con lo proyectado en el año anterior.

A partir de estos datos, se estiman los ingresos que se espera recaudar y los gastos que el gobierno podrá realizar. Su propósito principal es garantizar que el país cumpla con las metas establecidas en la regla fiscal, que define los límites de endeudamiento y gasto del Estado para mantener la estabilidad económica.

El cierre fiscal de 2024 estuvo marcado por una crisis en las finanzas públicas sin precedentes, donde las metas del recaudo tributario fueron muy optimistas, lo que afectó el presupuesto y la disponibilidad

de recursos. Para 2025, la situación sigue siendo preocupante: aunque el presupuesto fue aprobado por **\$523 billones** mediante **decreto**, el gobierno ya tuvo que hacer un recorte de **\$12 billones** debido a la falta de ingresos suficientes para cubrir todos los gastos previstos.

En ese contexto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) presentó la actualización del **Plan Financiero 2025** el pasado 7 de febrero, un documento clave que muestra la situación económica esperada para este año, el balance preliminar del cierre fiscal de 2024 y las proyecciones para 2025.

En este informe, analizaremos las cifras más importantes del cierre fiscal de 2024, evaluando el cumplimiento de la regla fiscal y el escenario financiero proyectado para este año.

REGLA FISCAL

La **Regla Fiscal** fue establecida en 2011 con la **Ley 1473**. Esta Ley establecía, en términos sencillos, que el déficit del Gobierno nacional –definido como la diferencia entre los gastos e ingresos– no podía ser superior al 1% del PIB a partir del 2022. El aspecto principal de esta regla es que definió un límite en el déficit anual equivalente al 1% del PIB. De esta forma, el nivel de deuda neta del país podría aumentar sistemáticamente mientras se cumpliera con esa regla. Esto sucedió hasta la expedición de la **Ley 2155 de 2021 - Ley de Inversión Social-** que introdujo otros indicadores.

Para medir que tan bien o mal está un gobierno (al igual que se podría hacer con un hogar) hay que considerar cómo está su balance entre ingresos y gastos. Como hay años buenos o malos, estas realidades se deben tener en cuenta en el balance de cuentas. También hay gastos que se dan por una única vez, estos también son tenidos en cuenta al momento de establecer la posición del gobierno.

El indicador usado en Colombia para medir la posición del gobierno se denomina Balance Primario Neto Estructural (BPNE). Este indicador se expresa como porcentaje del PIB (para medir qué tan grande es relativo al tamaño de la economía) y equivale al balance fiscal del gobierno central. Este balance se entiende como la diferencia entre ingresos y gastos, sin incluir en su cálculo el pago de intereses, los ingresos por rendimientos financieros, midiendo y descontando las fluctuaciones por el desempeño económico y petrolero, y las Transacciones de Única Vez (TUV).

La regla fiscal, según el balance del año pasado, establece el BPNE del siguiente año. Así, debido a la pandemia, se establece un régimen de transición en el que el BPNE como porcentaje del PIB debe ser de mínimo -4,7% en 2022, -1,4% en 2023, -0,2% en 2024 y 0,5% en 2025. En ese sentido, la meta de balance para el año pasado indicaba que los ingresos podían ser menores a los gastos solo en 0,2% del PIB.

La Ley de Inversión Social en 2021 también introdujo el ancla y el límite de la deuda neta como tamaño de la actividad económica, estos elementos determinan la deuda que puede ser pagada por el gobierno central en función de la capacidad productiva del país. El límite o techo (71% del PIB) y el ancla (55% del PIB) de la deuda neta funcionan como el tope máximo por encima del cual aumentan los riesgos sobre la sostenibilidad fiscal y el nivel prudencial de endeudamiento. La deuda neta corresponde a la totalidad de deuda del gobierno menos sus activos financieros. El nivel de deuda “prudente” es todo aquel que esté cercano al ancla.

Otros elementos determinantes en el diseño de la regla actual son: i) la cláusula de escape que permite al Gobierno hacer un desvío temporal del cumplimiento de las metas fiscales en caso de eventos extraordinarios como una pandemia; ii) incluir en el cálculo el efecto de los ciclos económicos y petroleros; iii) el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) es el organismo creado para velar por el correcto funcionamiento de la regla; y iv) las transacciones no recurrentes o denominadas Transacciones de Única Vez (TUV).

CIERRE FISCAL PRELIMINAR

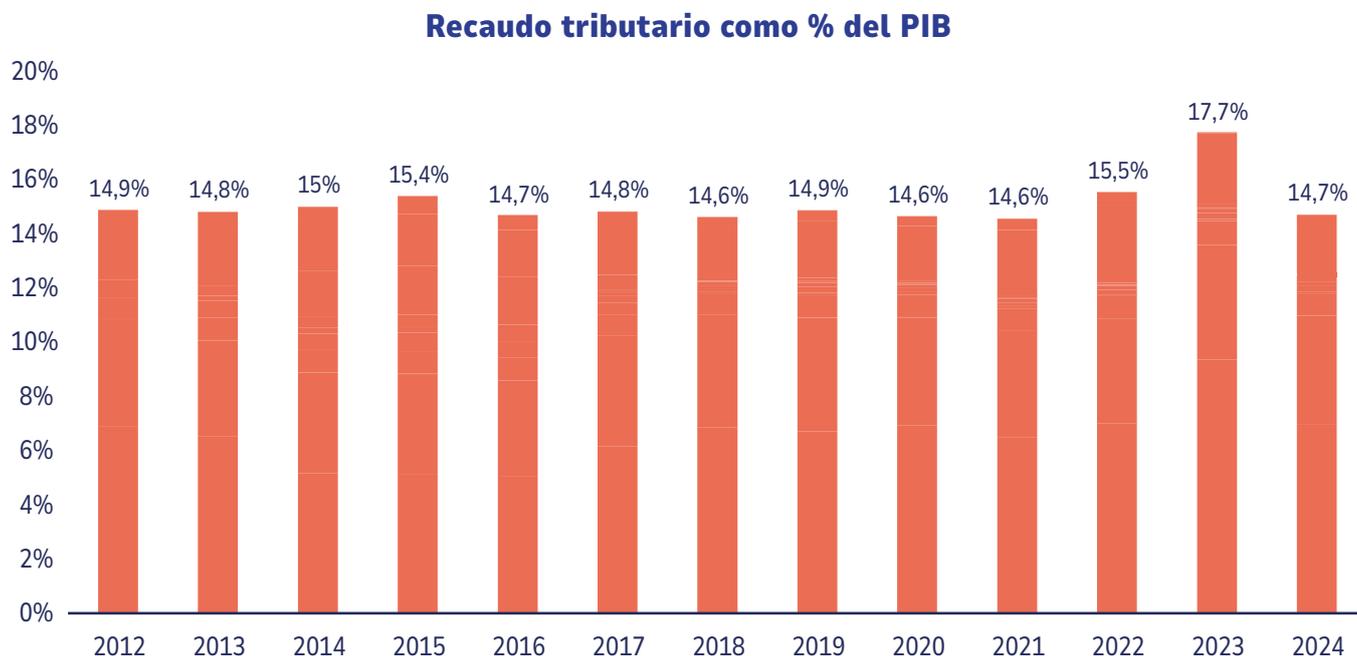
En el Plan Financiero 2025, el gobierno presentó las cifras correspondientes al cierre fiscal preliminar de 2024. Durante el año pasado, el país atravesó una serie de retos presupuestales, de caja y fiscales debido a una sobre estimación en los ingresos tributarios. Para cumplir con la regla fiscal, el gobierno recortó **\$28,4 billones** del presupuesto público, controló la caja de las entidades del orden nacional para evitar que se hicieran compromisos presupuestales por encima de lo permitido y presentó la disminución en el recaudo como Transacciones de Única Vez (TUV). La inclusión de las TUV en el balance fiscal necesita de la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) y en el trámite interviene el CARF con un concepto técnico no vinculante.

Este último elemento ha sido fuente de controversia luego de conocerse el Plan Financiero del gobierno. Según el marco conceptual definido por la Comisión Europea y **adoptado en Colombia bajo la Ley de Inversión Social**, las TUV deben cumplir ciertos criterios: ser no recurrentes, no derivadas de decisiones gubernamentales (salvo en casos de desastres naturales), y no formar parte de los componentes volátiles del ingreso o del gasto. Este tipo de transacciones incluyen, por ejemplo, los ingresos obtenidos por la venta de empresas del Estado.

En el 2024, los ingresos tributarios se ubicaron \$18,5 billones por debajo de lo registrado en 2023 y \$13,9 billones por debajo de lo estimado por el MFMP 2024 en junio del año pasado. Paralelamente, el gasto primario (sin contar el pago de intereses de deuda) se ubicó \$18,4 billones por encima del 2023 y \$16,4 billones por encima de lo estimado en el MFMP 2024. lo que supone una diferencia preocupante, ya que mientras los ingresos tributarios estuvieron por debajo de lo proyectado, el gasto primario superó ampliamente las estimaciones, generando una mayor presión sobre las finanzas públicas y el cumplimiento de la regla fiscal.

INGRESOS

Figura 1. Recaudo tributario como % del PIB



Fuente: Fuente: elaboración propia con base en datos de la DIAN y el DANE.



Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

La Figura 1 muestra el recaudo tributario como % del PIB para el periodo 2012 – 2024. Los ingresos tributarios el año pasado se ubicaron en 14% del PIB, 3 puntos porcentuales por debajo del recaudo en 2023. Esto representa una disminución de \$18,5 en comparación con lo recaudado en 2023.

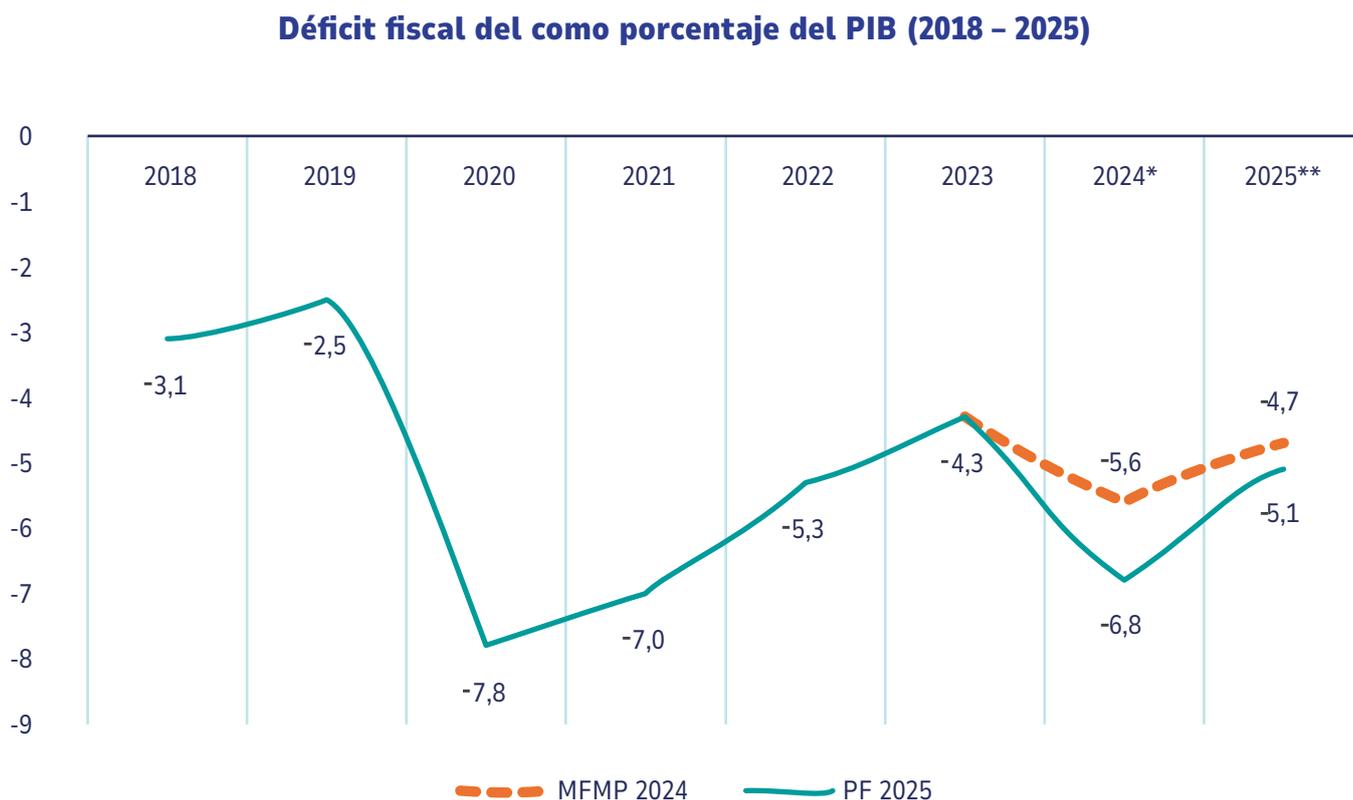
El 2023 fue un año excepcional con un recaudo tributario de casi 17% del PIB, sin embargo, en 2024 los ingresos tributarios retornaron a niveles cercanos a su tendencia histórica. Esta situación tuvo al gobierno nacional con niveles de caja históricamente bajos, lo que contribuyó a la conformación de un **rezago presupuestal** de más de \$50 billones, sin contar la deuda pública, casi el doble del rezago 2023.

La poca disponibilidad de caja producto de esta caída en el recaudo contribuyó a que al 31 de diciembre de 2024 muchos de los compromisos presupuestales adquiridos no se pagaran. El rezago presupuestal básicamente está conformado por recursos de la vigencia fiscal anterior que se ejecutarán durante la vigencia actual. En esta ocasión un monto tan alto generará presiones adicionales a la gestión fiscal durante este año.

DÉFICIT FISCAL

El déficit fiscal o balance total es el resultado de la diferencia entre el ingreso y el gasto total del gobierno. Este indicador es diferente del BPNE pues no tiene en cuenta los ciclos económicos ni petroleros, ni las TUV.

Figura 2. Déficit fiscal del como porcentaje del PIB (2018 – 2025)



*preliminar

**proyección

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

La Figura 2 muestra el déficit fiscal como porcentaje del PIB. La línea verde muestra el déficit desde 2018 hasta 2024, así como la proyección para el 2025 contenida en el Plan Financiero 2025. La línea naranja muestra la proyección del gobierno en el MFMP 2024 publicado en junio del año pasado. Aquí se marca el desfase que hubo entre las proyecciones y la realidad fiscal del país.

En 2024, el déficit fiscal creció en 2,6 puntos porcentuales, ubicándose el dato preliminar de 2024 en un -6.8% del PIB frente al déficit de -4.2% del 2023. Esto quiere decir que los gastos totales superaron en \$115,4 billones a los ingresos totales del país. Niveles

similares se alcanzaron solo durante la pandemia con $-7,8\%$ del PIB en 2020 y -7% del PIB en 2021.

El deterioro en este indicador es problemático, pues mantener déficits fiscales tan elevados puede poner en riesgo la sostenibilidad de la deuda pública, incrementar los costos de financiamiento para el Estado, debilitar el espacio fiscal destinado a la inversión pública y erosionar la confianza de los inversionistas.

El servicio de la deuda pública nacional corresponde a los recursos apropiados en el presupuesto público destinados a pagar la deuda interna o externa adquirida para financiar el gasto público y en efecto, la composición del servicio de la deuda ya refleja tendencia marcada por altos pagos a intereses. Así, un mayor déficit fiscal puede seguir presionando a futuro el crecimiento del pago de intereses en el servicio de la deuda pública nacional. Este rubro ha representado, en promedio, el 60% del monto total destinado a la deuda desde el **2022**. Como proporción del PIB, el pago de intereses se sostiene en niveles cercanos al 4%.

El aumento en el pago de intereses de la deuda pública tiene consecuencias significativas para la estabilidad fiscal y macroeconómica. Un mayor pago de intereses implica menos recursos disponibles para financiar otros gastos esenciales como infraestructura, salud, educación y programas sociales. A medida que se acumulan intereses sobre la deuda existente, el saldo de la deuda puede crecer rápidamente, incrementando nuevamente los niveles netos de la deuda y las primas de riesgo, encareciendo el costo de financiamiento para el país.

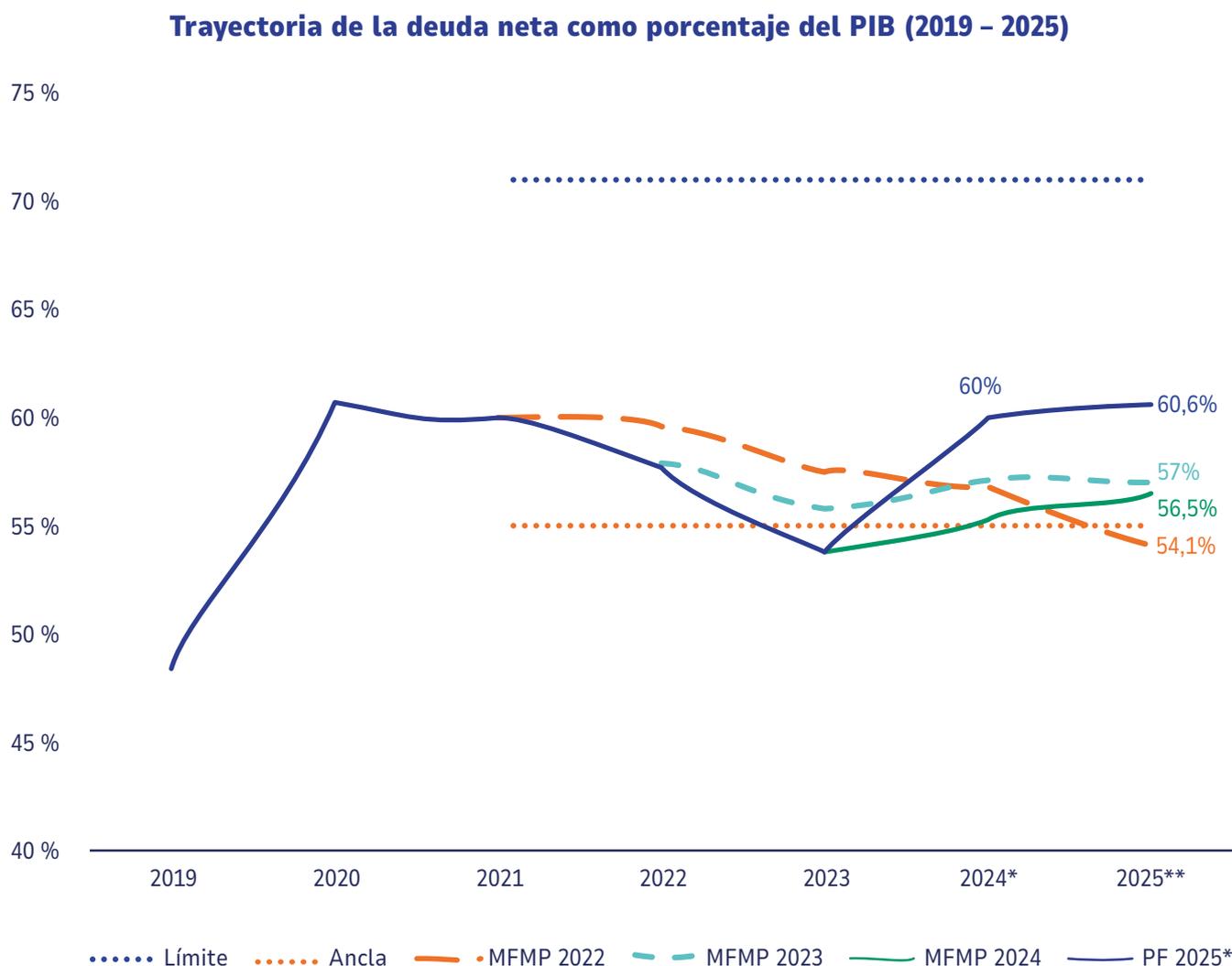
DEUDA NETA

La deuda neta del Gobierno Nacional Central se define como toda aquella deuda que están en manos de agentes privados y públicos dentro y fuera del país, restando los activos financieros.

La Figura 3 muestra la deuda neta como porcentaje del PIB. La línea azul oscura muestra la trayectoria observada desde el 2019 hasta 2023 y el dato preliminar para 2024, así como la proyección para el 2025 contenida en el Plan Financiero 2025. Las otras líneas muestran las proyecciones del mismo gobierno contenidas en los MFMP de 2022, 2023 y 2024.

En 2024, la deuda neta incrementó en 6,2 puntos porcentuales del PIB, alcanzando el 60% del PIB frente al 53,8% del PIB registrado en 2023, acercándose al límite. Adicionalmente, las proyecciones de Hacienda estiman que este año incremente en 0,6 puntos porcentuales, alcanzando el 60,6% del PIB mientras que las proyecciones hechas en 2022, 2023 y 2024 la ubicaban en 54,1%, 57% y 55,6% respectivamente.

Figura 3. Trayectoria de la deuda neta como porcentaje del PIB (2019 – 2025)



*preliminar
**proyección

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

El límite de deuda es, teóricamente el nivel de endeudamiento público en el cual las finanzas públicas pueden dejar de ser sostenibles, por lo tanto, es necesario corregir el deterioro presentado en este indicador.

TRANSACCIONES DE ÚNICA VEZ (TUV)

Las Transacciones de Única vez (TUV) son operaciones excepcionales que afectan temporalmente el balance fiscal y que no deberían generar cambios estructurales en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Según el marco conceptual definido por la **Comisión Europea y adoptado en Colombia bajo la Ley 2155 de 2021**, las TUV deben cumplir

ciertos criterios: ser no recurrentes, no derivadas de decisiones gubernamentales (salvo en casos de desastres naturales), y no formar parte de los componentes volátiles del ingreso o del gasto.

Estas transacciones incluyen, por ejemplo, los ingresos obtenidos por la venta de activos del Estado o los gastos extraordinarios generados por emergencias. Su propósito es evitar que fluctuaciones temporales distorsionen el análisis estructural del balance fiscal, asegurando que la evaluación de la posición fiscal del país refleje con precisión la sostenibilidad a mediano y largo plazo. Sin embargo, su clasificación no es determinística y requiere un análisis caso por caso, lo que implica un margen de interpretación por parte de las autoridades económicas.

Según el parágrafo 4to del artículo 5 de la Ley 1473 de 2011 modificado por el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021, al cierre de cada vigencia, el CONFIS, autoriza qué transacciones pueden ser descontadas del cálculo del BPNE. Este proceso se basa en un conjunto de principios guía establecidos por la Comisión Europea, complementados por criterios técnicos del MHCP y del CARF, que emite conceptos no vinculantes sobre la validez de estas transacciones.

Figura 4. Transacciones de Única Vez (TUV) como % del PIB - (2012 – 2024)

Año	2022	2023	2024 (MFMP)	2024 (PF)
TUV	-0.1	-0.5	-0.3	-1.9

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

La Figura 4 muestra las TUV autorizadas por el CONFIS en el cierre fiscal del 2022 presentado en el 2023, el cierre fiscal del 2023 presentado en el 2024, la proyección de este tipo de mecanismo para el año pasado contenida en el MFMP 2024 y las efectivamente autorizadas según el Plan Financiero.

Las TUV del 2022 fueron del $-0,1\%$ del PIB, en el 2023 fueron del $-0,5\%$ del PIB mientras que para 2024 incrementaron considerablemente a $-1,9\%$ del PIB, muy por encima de la proyección que el mismo gobierno había hecho en julio del mismo año.

La Figura 5 muestra la descomposición de las TUV. En específico, el Gobierno ha descontado \$31,8 billones (1,9% del PIB) del balance fiscal por este concepto. El componente de ajuste del uso de las TUV como mecanismo de ajuste del balance fiscal por concepto de caída no anticipada del recaudo de \$25,7 billones plantean serias dudas sobre la credibilidad del cumplimiento de la regla fiscal. Este es el punto que recibió un concepto desfavorable por parte del CARF, que ha cuestionado la validez de catalogar un déficit de ingresos como una transacción excepcional.

Figura 5. Descomposición Transacciones de Única Vez (TUV) 2024

Concepto	\$ billones
Caída no anticipada del recaudo	25.7
Deducibilidad regalías de carbón	2.3
Emergencia invernal	1.9
Componente no estructural FEPC	1.3
Sentencia Consejo de Estado	0.6
TUV cierre preliminar 2024	\$ 31.8

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

En términos simples, el Gobierno ha intentado compensar su sobreestimación del recaudo mediante un ajuste contable que, en la práctica, le permite simular el cumplimiento de la regla fiscal sin realizar ajustes estructurales en el gasto o en los ingresos.

El problema central radica en que esta interpretación de las TUV desvirtúa el propósito de la regla fiscal y afecta la credibilidad de la política económica del país. Las TUV están diseñadas para corregir distorsiones en el balance generadas por eventos extraordinarios e impredecibles, como la venta de activos estatales o ingresos no recurrentes. Sin embargo, la caída del recaudo tributario en 2024 no puede considerarse un evento inesperado, sino la consecuencia de estimaciones de ingresos excesivamente optimistas desde la planeación inicial del presupuesto.

Desde mediados de 2023, hemos advertido que las metas de recaudo previstas por el Gobierno generaban serias dudas. A pesar de estas advertencias, el Gobierno mantuvo proyecciones irreales hasta el último trimestre de 2024, lo que lo llevó a realizar recortes en el gasto y, finalmente, a recurrir a este ajuste contable y legal para evitar reconocer un incumplimiento formal de la regla fiscal. Si este tipo de maniobras se convierten en una práctica recurrente, la regla fiscal perderá su efectividad como herramienta de disciplina y sostenibilidad financiera.

A nivel internacional, la confianza en la gestión fiscal de un país depende, en gran medida, de la transparencia y coherencia de sus cuentas públicas. Colombia ya enfrenta un contexto de alta incertidumbre económica, con un déficit fiscal elevado, un rezago presupuestal creciente y costos de financiamiento que han superado a los de economías con mayores problemas estructurales, como Brasil.

La clasificación de una caída del recaudo como TUV no solo es metodológicamente cuestionable, sino que también envía una señal negativa a los inversionistas y agencias calificadoras, que evalúan el compromiso del país con la estabilidad fiscal. En un escenario donde los mercados internacionales son cada vez más exigentes con la sostenibilidad de la deuda soberana, este tipo de ajustes contables pueden interpretarse como intentos

de ocultar la verdadera fragilidad de las finanzas públicas, aumentando el riesgo de una degradación crediticia y de mayores costos para la financiación del Estado.

Si el Gobierno no toma medidas estructurales para corregir su estrategia de planeación fiscal, la confianza en la estabilidad económica del país seguirá deteriorándose, limitando aún más el margen de maniobra para enfrentar futuras crisis.

CONCLUSIONES

El cierre fiscal de 2024 estuvo marcado por una crisis sin precedentes, evidenciada en un déficit fiscal de -6,8% del PIB, un aumento de 2,6 puntos porcentuales respecto a 2023. La combinación de ingresos tributarios por debajo de lo proyectado (\$18,5 billones menos que en 2023) y un gasto primario mayor a lo previsto (\$18,4 billones por encima del año anterior) generó una presión significativa sobre las finanzas públicas. Con este resultado, se completan 6 años consecutivos con déficits superiores al 4% del PIB. Mantener déficits fiscales elevados sin un ajuste estructural incrementa el pago de intereses en el servicio de la deuda pública nacional.

En el Plan Financiero, el gobierno clasificó \$31,8 billones (1,9% del PIB) como TUV, principalmente justificando la caída en el recaudo tributario. Esta estrategia fue criticada por el CARF, ya que desvirtúa el propósito de la regla fiscal y afecta la credibilidad de la política económica del país. Presentar una menor recaudación como una transacción excepcional es metodológicamente cuestionable y podría erosionar la confianza en la gestión fiscal.

En ausencia de las TUV, el balance primario neto estructural, el relevante para el cumplimiento de la regla fiscal, habría sido -1,8% del PIB, inferior al permitido por la

regla fiscal (-0,2% del PIB). El CONFIS aprobó las TUV presentadas por el Ministerio en diciembre de 2024 y obtuvo el BPNE de -0,2%.

La validez metodológica del uso de las TUV dependerá en adelante que se compruebe que tienen efectos transitorios en el balance fiscal. La difícil situación de las finanzas públicas probablemente causará que la caída del recaudo en 2024 tenga implicaciones fiscales para 2025. En efecto, la deuda neta del Gobierno Nacional se ubicará en el 60,6% del PIB, alejándose del nivel prudente de endeudamiento (ancla) antes de lo previsto. Los costos del financiamiento público (pago de intereses) representan cerca del 4% del PIB, presionando el presupuesto público.

El Gobierno debe realizar una planeación fiscal más realista y basada en proyecciones de ingreso creíbles para evitar situaciones como la de 2024. La transparencia en la contabilidad fiscal es fundamental para restaurar la confianza de los inversionistas y evitar un deterioro en la percepción internacional sobre la estabilidad económica de Colombia. El uso recurrente de maniobras contables como las TUV podría convertir la regla fiscal en un instrumento sin credibilidad, debilitando su capacidad de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana está dedicado a la veeduría ciudadana del gasto público y la tributación en Colombia. Su fin es democratizar la información sobre las finanzas públicas para promover el voto informado y el activismo civil.



El contenido de este documento está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional. (CC BY - SA 4.0)

Para ver una copia de esta licencia, visite:

» <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de la Pontificia Universidad Javeriana.

Si necesita citar este documento, hágalo de la siguiente manera: Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2025). Informe sobre la actualización del Plan Financiero 2025

Recuperado de <https://www.ofiscal.org/informes>

NUESTRO EQUIPO

Mauricio Salazar-Saenz

Director general

Liliana Heredia Rodríguez

Directora de tributación

Ana María Sánchez

Directora de comunicaciones

Daniel Duque

Director tecnológico

Natalia Andrea Ramírez

Subdirectora de Inteligencia Artificial
y Analítica

Carlos Ortíz

Subdirector de modelado
y estructuración de datos

William Reyes

Asesor en finanzas públicas

Angélica Vargas

Analista financiera y tributaria
Asistente de dirección

Gabriel Millan

Analista de empleo y tributación

Andrés Garzón

Asistente jurídico

Johana Silva

Asesora técnica en simulación

David Rodríguez

Asesor técnico en simulación

Sylvana Blanco Estrada

Diseñadora

Lucia Salamanca Ruiz

Investigadora

Juan Miguel Villa

Miembro honorario

Sandra Rodríguez A.

Especialista en economía de la salud