



INFORME SOBRE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2026

En este informe analizaremos el presupuesto aprobado para el próximo año, evaluando la consistencia del gasto programado con el ajuste fiscal necesario por la activación de la cláusula de escape de la Regla Fiscal.



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

[VIGILADA MINEDUCACIÓN]

Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana



ÍNDICE

Introducción.....	03
Estructura y composición del proyecto de PGN 2026	04
Inversión PGN 2026 regionalizada.....	08
Ajustes entre el presupuesto radicado y el aprobado ..	10
Implicaciones fiscales del PGN 2026 tras la activación de la cláusula de escape	14
Conclusiones	20

INTRODUCCIÓN

El Congreso de la República aprobó el **Presupuesto General de la Nación (PGN) para 2026**, que asciende a \$547 billones. Este monto es \$10 billones menor al proyecto inicial radicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

El **PGN** define cómo se usarán los recursos públicos en 2026. Detalla sus fuentes de financiación y su destino entre funcionamiento, servicio de la deuda e inversión. El proyecto se elabora con base en el Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), bajo el liderazgo del MHCP y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en coordinación con las entidades del orden nacional.

La aprobación ocurrió dentro del plazo legal que vence el 20 de octubre. De no haberse aprobado, el Gobierno habría podido expedir el presupuesto por decreto, como sucedió con el presupuesto de **2025**.

El presupuesto de 2026 se aprueba en un contexto fiscal **exigente**. El déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) cerró en 6,7% del PIB en 2024 y se proyecta en 7,1% para 2025, niveles comparables a los de la pandemia. A esto se suma la

activación de la **cláusula de escape** de la Regla Fiscal, que suspende por tres años los límites al déficit y a la deuda y otorga un margen temporal de maniobra, a costa de postergar la convergencia hacia el ancla fiscal.

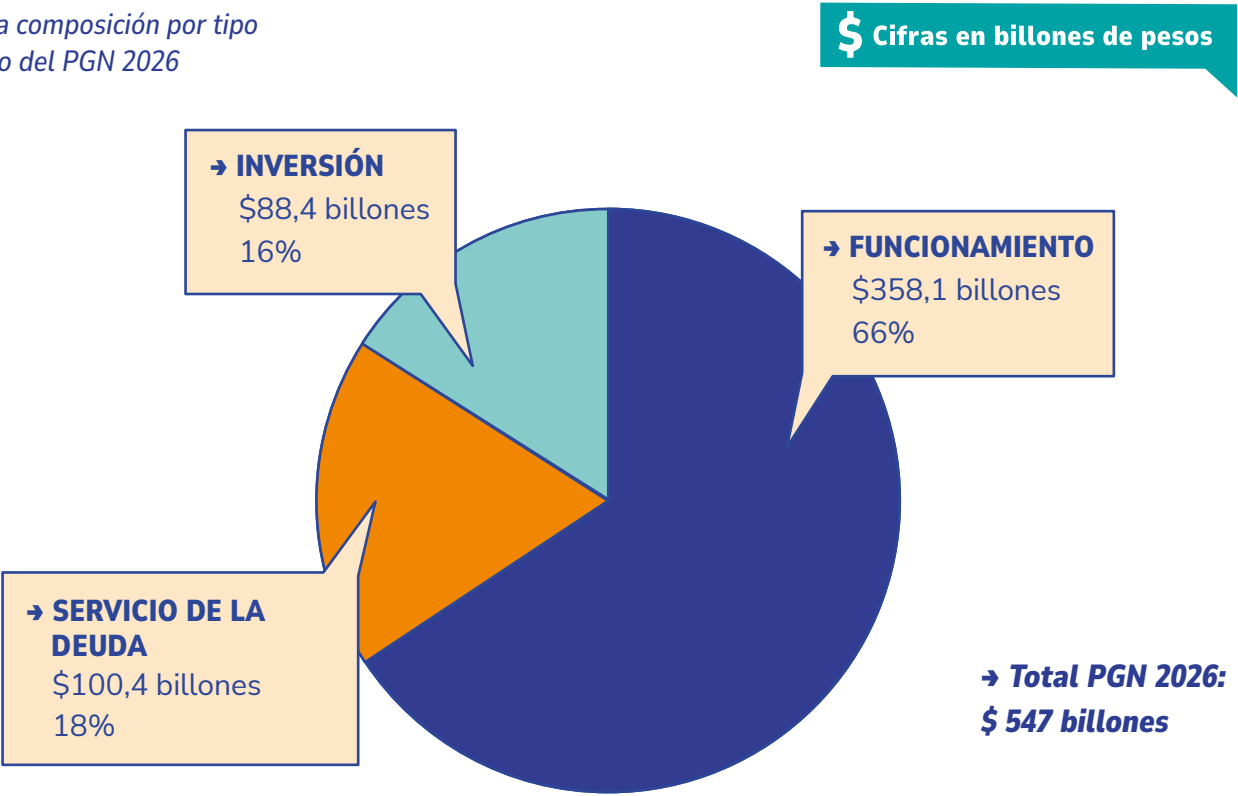
En este escenario, el PGN 2026 debería marcar el primer paso de una senda de ajuste ordenado, sostenible y creíble para retomar el cumplimiento de la Regla Fiscal en 2028.

Este informe analiza el presupuesto aprobado con dos ejes: i) la estructura y composición del gasto público y ii) las implicaciones fiscales del PGN tras su aprobación en el marco de la cláusula de escape. El propósito es aportar insumos técnicos para el control político y ciudadano, y para el seguimiento a la ejecución en un entorno de restricciones crecientes sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas.

ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DEL PROYECTO DE PGN 2026

El PGN aprobado para 2026 asciende a \$547 billones. Esta cifra incluye \$16,3 billones que dependen de la aprobación de una nueva ley de financiamiento. El presupuesto reúne los recursos de 163 entidades del orden nacional, organizadas en 32 sectores, e incorpora los tres grandes componentes del gasto público: funcionamiento, servicio de la deuda e inversión.

Figura 1. PGN 2026 por tipo de gasto



Fuente: elaboración propia con base en el Proyecto de Ley No. 102/2025 - Cámara y 083/2025 - Senado "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2026".



Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

La Figura 1 muestra cómo se distribuyen estos recursos. El 66% del presupuesto se destina a funcionamiento (\$358,1 billones), el 18% al servicio de la deuda pública nacional (\$100,4 billones) y el 16% a inversión (\$88,4 billones). Esta composición refleja la rigidez del gasto, el 84% del total está comprometido en funcionamiento y pagos de deuda, lo que reduce el espacio disponible para inversión pública.

Figura 2. Variaciones reales entre PGN 2025 y PGN 2026

Así son las variaciones por tipo de gasto en el PGN 2026

\$ Cifras en billones de pesos

Concepto	Funcionamiento	Servicio de la deuda pública nacional	Inversión	Total
PGN 2025*	\$336.1	\$117.7	\$83.1	\$536.9
Proyecto PGN 2026	\$358.1	\$100.4	\$88.4	\$547
Variación real absoluta	\$22.0	- \$17.3	\$5.3	\$10.1
Variación real porcentual	6.6%	-14.7%	6.4%	1.9%

*Este monto corresponde a la apropiación vigente a junio 30 de 2025 (\$513,7 billones), descontando los \$12 billones aplazados por medio del Decreto 069 de 2025 y sus ajustes, e incluyendo los recursos adicionados por Connoción Interior, donaciones y convenios administrativos (\$2,8 billones), llevado a precios de 2026 con una inflación proyectada en 4.5%.

Fuente: elaboración propia con base en el Proyecto de Ley No. 102/2025 - Cámara y 083/2025 - Senado "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2026" y datos de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) – MHCP.



Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

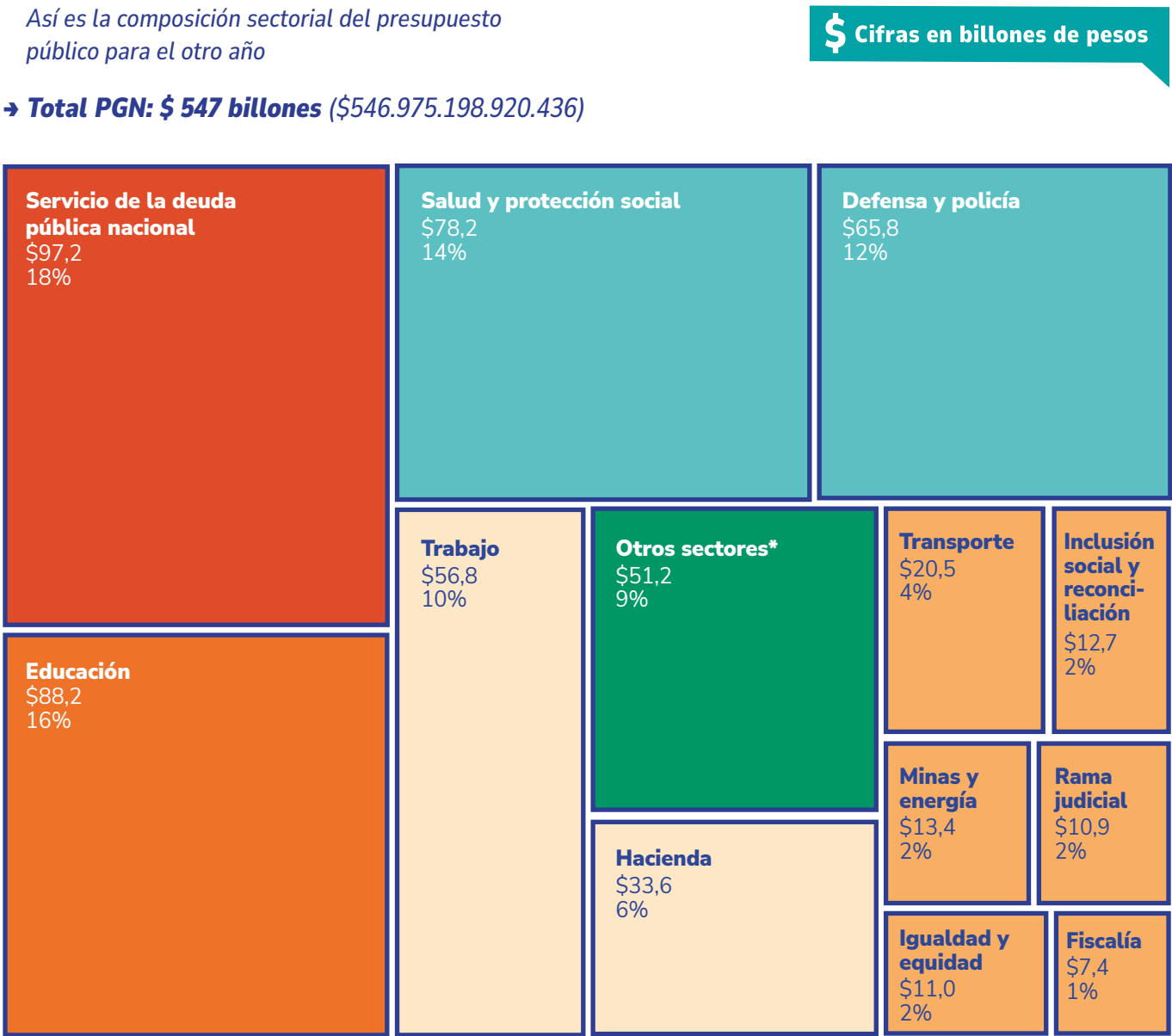
La Figura 2 compara el presupuesto vigente para 2025 con el PGN aprobado para 2026, ajustado por inflación (4,5%) y considerando los efectos del aplazamiento de \$12 billones sobre el PGN 2025 (Decreto 069 de 2025), así como la incorporación de \$2,8 billones adicionales por connoción interior, donaciones y convenios. Con estos ajustes, el presupuesto vigente de 2025 asciende a \$536,9 billones.

En términos reales, el PGN 2026 representa un aumento de \$10 billones frente al presupuesto vigente, lo que equivale a un crecimiento real del 1,9%. Este incremento se concentra en el gasto de funcionamiento, que sube \$22 billones (6,6%), y en menor medida en la inversión, que aumenta \$5,3 billones (6,4%). En contraste, el servicio de la deuda pública disminuye en \$17,3 billones (-14,7%).

Mientras que el gasto primario de funcionamiento e inversión crece en términos reales, el servicio de la deuda pública nacional disminuye producto de un menor pago de intereses de \$10 billones (-0,5% del PIB) proyectado en el Plan Financiero como resultado de las operaciones de manejo de deuda adelantados por la Dirección General de Crédito Público Nacional y Tesoro Nacional (DGCPTN) del MHCP.

La Figura 3 (página 06) presenta la distribución sectorial del PGN aprobado para 2026. Cinco sectores concentran más del 70% del total asignado. El mayor monto se destina al servicio de la deuda pública nacional, con \$97,2 billones (18%), seguido de Educación con \$88,2 billones (16%), Salud y Protección Social con \$78,2 billones (14%), Defensa y Policía con \$65,8 billones (12%) y Trabajo con \$56,8 billones (10%).

Figura 3. PGN 2026 por sectores



Otros sectores*

Vivienda, ciudad y territorio: \$ 7,3 billones
Registraduría: \$ 7,0 billones
Justicia y del derecho: \$ 5,5 billones
Organismos de control: \$ 5,0 billones
Interior: \$ 4,3 billones
Agricultura y desarrollo rural: \$ 4,0 billones
Presidencia de la república: \$ 2,8 billones

TIC**: \$ 2,3 billones
Relaciones exteriores: \$ 1,9 billones
Ambiente y desarrollo sostenible: \$ 1,8 billones
Comercio, industria y turismo: \$ 1,8 billones
Planeación: \$ 1,6 billones
Congreso de la república: \$ 1,3 billones
Culturas, las artes y los saberes: \$ 1,1 billones
SIVJRNR***: \$ 0,9 billones

Información estadística: \$ 0,8 billones
Empleo público: \$ 0,7 billones
Deporte y recreación: \$ 0,5 billones
Ciencia, tecnología e innovación: \$ 0,4 billones
Inteligencia: \$ 0,2 billones
**Tecnologías de la información y las comunicaciones
***Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

Fuente: elaboración propia con base en el Proyecto de Ley No. 102/2025 - Cámara y 083/2025 - Senado "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2026".

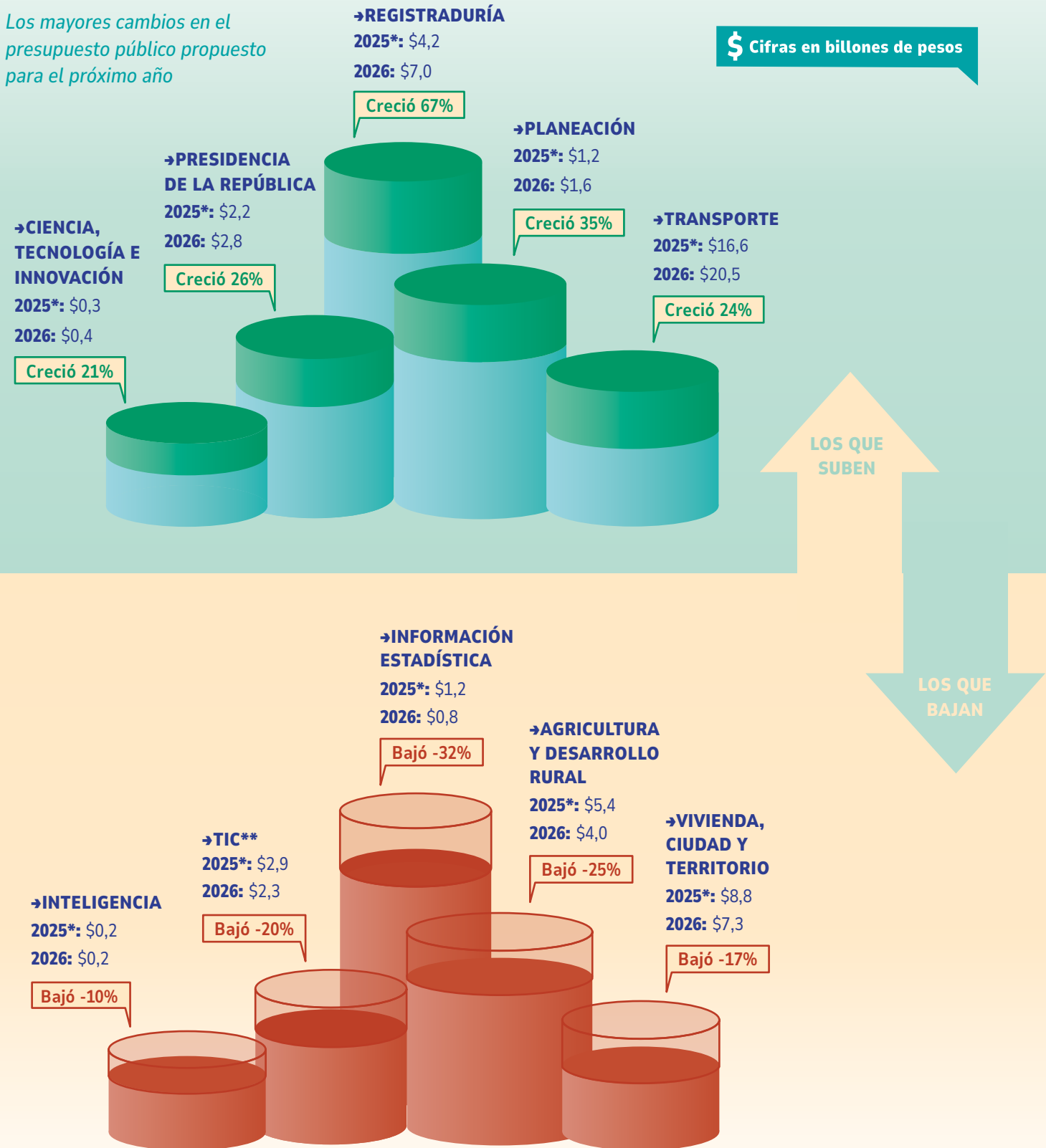


El resto de los recursos se reparte entre Hacienda (\$33,6 billones), otros sectores agrupados (\$51,2 billones), y áreas como Transporte (\$20,5 billones), Minas y Energía (\$13,4 billones), Inclusión Social (\$12,7 billones) Igualdad y Equidad (\$11 billones), la Rama Judicial (\$10,9 billones) y la Fiscalía (\$7,4 billones).

Figura 4. Sectores con mayores variaciones porcentuales reales en el PGN 2026

Los mayores cambios en el presupuesto público propuesto para el próximo año

\$ Cifras en billones de pesos



*Nota: Este monto corresponde a la apropiación vigente a junio 30 de 2025 (\$513,7 billones), descontando los \$12 billones aplazados por medio del Decreto 069 de 2025 y sus ajustes, e incluyendo los recursos adicionados por Connoción Interior, donaciones y convenios administrativos (\$2,8 billones), llevado a precios de 2026 con una inflación proyectada en 4.5%.

**Tecnologías de la información y las comunicaciones.

Fuente: elaboración propia con base en el Proyecto de Ley No. 102/2025 - Cámara y 083/2025 - Senado "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2026".

La Figura 4 (página 07) presenta las principales variaciones sectoriales porcentuales reales entre el PGN 2025 y el PGN aprobado para 2026. En total, 16 sectores recibirán más recursos en 2026, mientras que 13 sectores presentan reducciones. Este análisis muestra qué sectores ganan o pierden peso dentro del presupuesto.

Los mayores aumentos corresponden a Registraduría, con un crecimiento del 67% (\$2,8 billones), Planeación, con un aumento del 35% (\$400.000 millones), Presidencia de la República, que sube 26% (\$600.000 millones), Transporte, que crece 24% (\$4 billones), y Ciencia, Tecnología e Innovación, con una variación positiva del 21% (\$100.000 millones). Por el lado de las reducciones, se destacan Inteligencia, que cae 10% (\$20.000 millones), Vivienda, Ciudad y Territorio, que pierde 17% (\$1,5 billones), Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que baja 20% (\$600.000 millones), Agricultura y Desarrollo Rural, con una disminución del 25% (\$1,4 billones) e Información Estadística, con una reducción del 32% (\$400.000 millones).

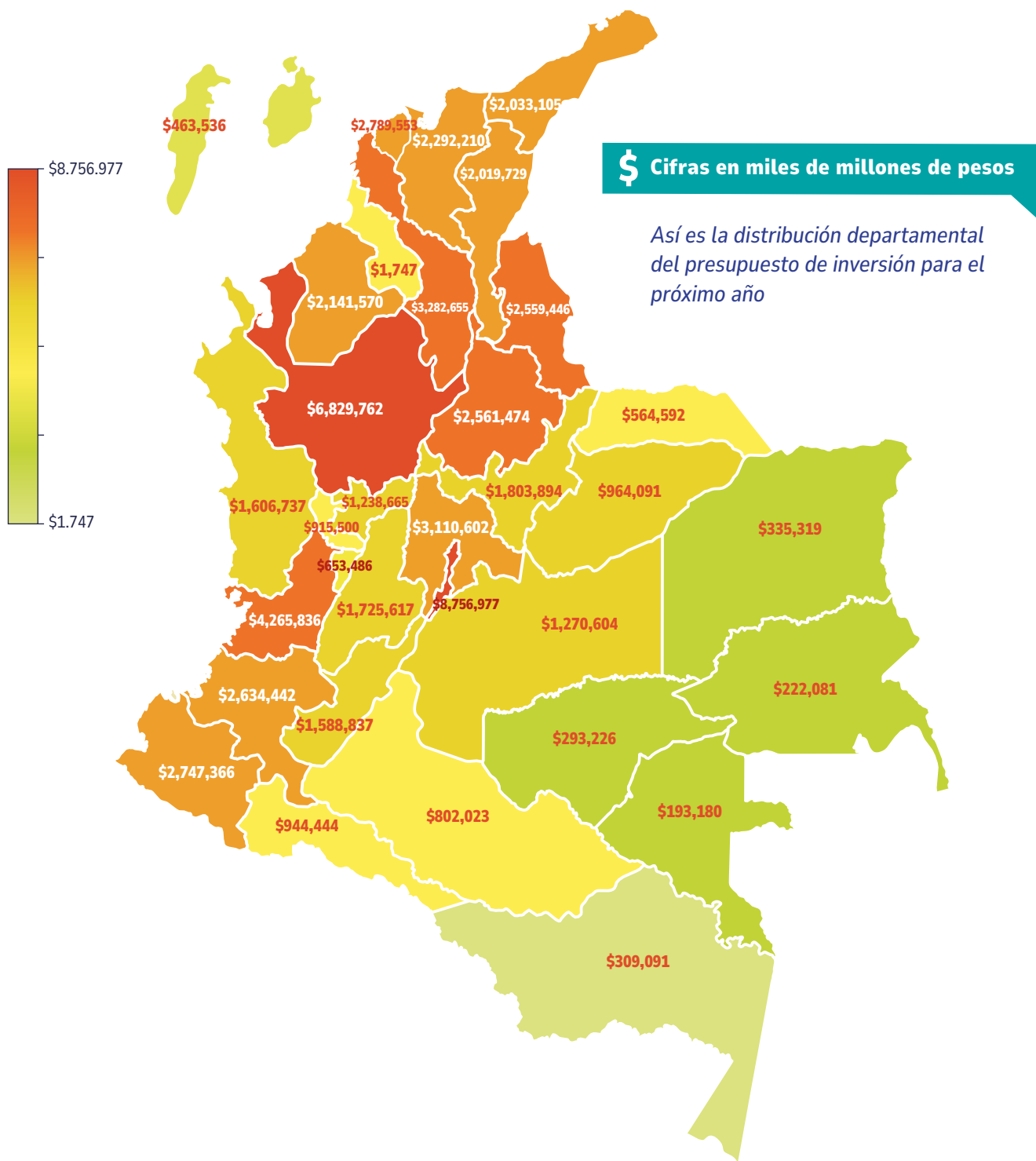
INVERSIÓN PGN 2026 REGIONALIZADA

De los tres componentes del gasto (funcionamiento, deuda e inversión), solo una parte de la inversión se puede regionalizar. El ejercicio de regionalización es meramente indicativo, tiene carácter técnico y referencial. El **DNP** lo elabora con base en la ubicación de los proyectos, sus beneficiarios potenciales y las líneas de inversión definidas en el **Plan Nacional de Desarrollo (PND)**. Su propósito es ofrecer una aproximación territorial del presupuesto, no una asignación definitiva. Durante la ejecución, los valores pueden variar según el avance de los proyectos, la capacidad de gestión de las entidades y los criterios de priorización que adopte el Gobierno.

La Figura 5 muestra el total la inversión del PGN 2026 regionalizada. De los \$88,4 billones asignados a inversión, \$65,4 billones (74%) se encuentran regionalizados, es decir, distribuidos entre los departamentos (y el Distrito Capital) según un ejercicio metodológico elaborado por el DNP. Los recursos restantes se dividen en \$21,6 billones de inversión nacional (24,4%) y \$1,4 billones (1,6%) catalogados como “por regionalizar”.

La inversión “nacional” corresponde a los proyectos de alcance estructural o transversal, cuyo impacto no se puede ubicar territorialmente, como defensa, relaciones exteriores o modernización institucional. En contraste, la categoría “por regionalizar” agrupa los proyectos cuyos recursos se asignan por demanda o mediante convocatorias, por lo que su distribución se determinará durante la ejecución presupuestal, a partir de la participación de los territorios en dichos mecanismos.

Figura 5. Inversión PGN 2026 regionalizada



*El total del monto de inversión asciende a \$86,4 billones. La inversión nacional tiene una asignación de \$21,3 billones, La inversión por regionalizar asciende a \$1,4 billones y los \$63,7 billones restantes hacen parte del monto regionalizado que se distribuye por departamentos como se muestra en el mapa.

Fuente: elaboración propia con base en informe de regionalización del componente de inversión del PGN 2026 (DNP).

La regionalización de la inversión del PGN es un ejercicio indicativo.

La inversión “regionalizada” se concentra en los departamentos con mayor población y peso económico. Los cinco departamentos con mayores asignaciones concentran casi la mitad de los recursos regionalizados. Bogotá D. C. (\$9,8 billones), impulsada por proyectos de movilidad, infraestructura vial, salud y educación superior; Antioquia (\$6,7 billones), con un componente importante en transporte y energía; Valle del Cauca (\$4,9 billones), con inversiones en infraestructura, vivienda y programas sociales; Cundinamarca (\$4,2 billones), principalmente en transporte y educación. Atlántico (\$3,8 billones), concentrado en agua potable, saneamiento y proyectos urbanos. Estos territorios, junto con Santander, Bolívar y Nariño, superan los \$2 billones cada uno y completan el grupo de departamentos con mayor participación.

En el otro extremo, departamentos con baja capacidad fiscal y menor densidad poblacional, como Vichada, Guainía, Vaupés, Amazonas y San Andrés, registran asignaciones de inversión regionalizada inferiores a \$300.000 millones. Aunque representan menos del 1% de la inversión regionalizada, estos recursos tienen un papel crucial en la financiación de servicios básicos y en la reducción de brechas territoriales.

El patrón territorial del PGN 2026 reproduce las asimétricas distribuciones históricas de la inversión pública. Los departamentos con mayor desarrollo económico y capacidad institucional concentran la mayor parte de los recursos, mientras que las regiones periféricas, donde las necesidades sociales son más acentuadas, reciben una fracción mucho menor. No obstante, la presencia de proyectos en zonas como Chocó, Putumayo, La Guajira y Arauca sugiere que, aunque hay un esfuerzo ligado a programas de infraestructura vial secundaria, acceso a agua potable y energía a nivel rural, se podrían evaluar destinar más recursos para efectivamente cerrar las brechas regionales.

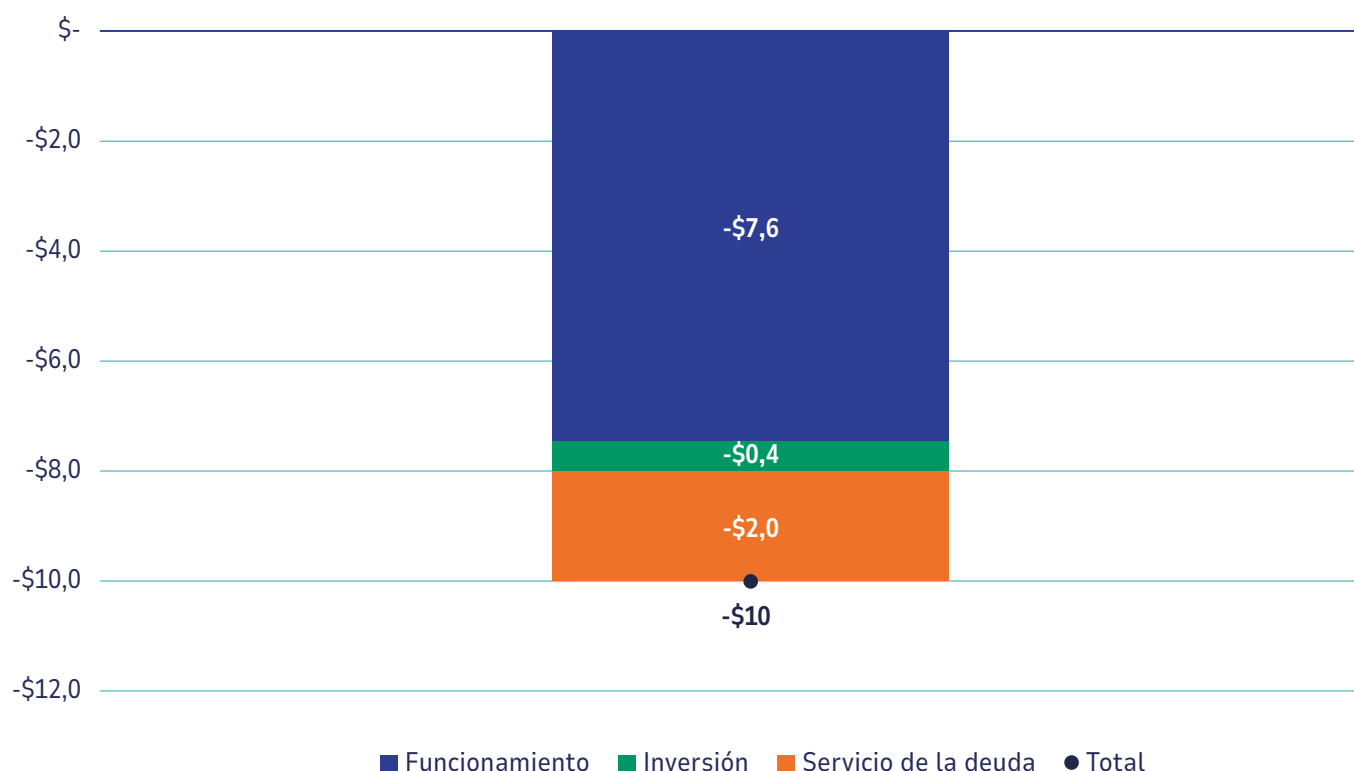
AJUSTES ENTRE EL PRESUPUESTO RADICADO Y EL APROBADO

El PGN aprobado por el Congreso para 2026 es \$10 billones inferior al monto inicialmente presentado por el Gobierno. Esta reducción implica disminuir los ingresos contingentes incluidos en el proyecto de ley.

La Figura 6 (página 11) muestra el ajuste al proyecto de PGN por tipo de gasto. La reducción de \$10 billones se concentraron en el rubro de funcionamiento, con \$7,6 billones (76% del recorte), seguido del servicio de la deuda, con \$2 billones menos (20% del recorte), e inversión, \$400.000 millones menos (4% del recorte).

Figura 6. Ajuste proyecto PGN 2026 por tipo de gasto

\$ Cifras en billones de pesos



Fuente: elaboración propia con base en el Proyecto de Ley No. 102/2025 - Cámara y 083/2025 - Senado "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2026".



Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

Esta composición refleja el esfuerzo del Gobierno y el legislativo por contener parcialmente el gasto corriente sin afectar de manera drástica las apropiaciones de inversión. Sin embargo, la reducción en inversión ocurre en un contexto en el que su participación dentro del presupuesto total ya es limitada (16%), lo que restringe aún más el margen para impulsar proyectos productivos y de infraestructura. En el PGN de 2023 la inversión era el 20%.

La Figura 7 (página 12) muestra el ajuste de los \$10 billones al proyecto de PGN por sectores. Los mayores recortes correspondieron a Hacienda (-\$2,7 billones), Trabajo (-\$2,6 billones), Inclusión Social y Reconciliación (-\$2 billones) y Servicio de la Deuda Pública Nacional (-\$2 billones). Estos cuatro sectores concentraron el 90% del ajuste total.

También se redujeron las apropiaciones de la Rama Judicial (-\$700.000 millones), Interior (-\$400.000 millones) y Justicia y del Derecho (-\$300.000 millones), y otros sectores (-\$100.000 millones).

Figura 7. Ajuste proyecto PGN 2026 por sector

\$ Cifras en billones de pesos

Sector Total	Cambios -\$10
Hacienda	-\$2,7
Trabajo	-\$2,6
Inclusión social y reconciliación	-\$2,0
Servicio de la deuda pública nacional	-\$2,0
Rama judicial	-\$0,7
Interior	-\$0,4
Justicia y del derecho	-\$0,3
Defensa y policía	-\$0,2
Igualdad y equidad	-\$0,2
Fiscalía	-\$0,2
Relaciones exteriores	-\$0,2
Ambiente y desarrollo sostenible	-\$0,1
Otros sectores*	-\$0,1
Salud y protección social	\$0,1
Congreso de la república	\$0,1
Comercio, industria y turismo	\$0,1
Deporte y recreación	\$0,2
Tecnologías de la información y las comunicaciones	\$0,2
Transporte	\$0,2
Presidencia de la república	\$0,3
Organismos de control	\$0,5

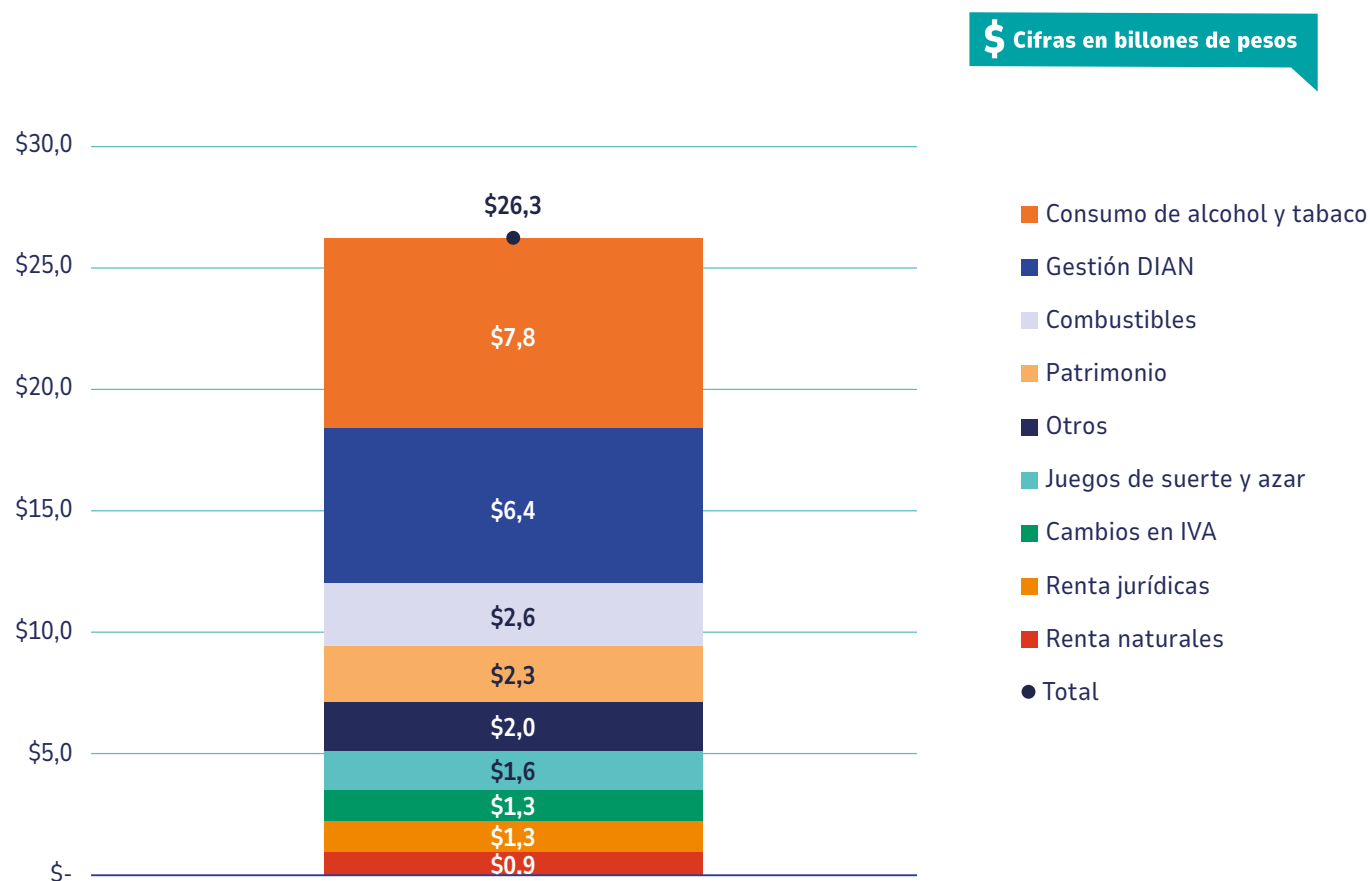
***Nota:** Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, Planeación, Minas y energía, Información estadística, Vivienda, ciudad y territorio, Educación, Empleo público, Ciencia, tecnología e innovación, Inteligencia, Cultura.
Fuente: elaboración propia con base en el Proyecto de Ley No. 102/2025 - Cámara y 083/2025 - Senado "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2026".



Por su parte, algunos sectores registraron incrementos, como Salud y Protección Social (\$100.000 millones), Congreso de la República (\$100.000 millones), Deporte y Recreación (\$200.000 millones), Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (\$200.000

millones), Transporte (200.000 millones), Presidencia de la República (\$300.000 millones) y Organismos de Control (\$500.000 millones). Estas adiciones suman cerca de \$1,6 billones.

Figura 8. Recaudo proyectado ley de financiamiento (2026)



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



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

Observatorio fiscal

de la Pontificia Universidad Javeriana

| VIGILADA MINEDUCACIÓN |

La Figura 8 muestra el recaudo adicional proyectado por el MHCP por un total \$26,3 billones en 2026, equivalentes a 1,4% del PIB, desagregado por fuente. Destacan los ingresos provenientes de impuestos al consumo de alcohol y tabaco (\$7,8 billones), gestión DIAN (\$6,4 billones), combustibles (\$2,6 billones) y cambios en IVA (\$1,3). También se incluyen patrimonio (\$2,3 billones), renta de personas jurídicas (\$900 mil millones), rentas naturales (\$1,3 billones), juegos de suerte y azar (\$1,6 billones) y otros (\$2 billones).

La disminución del monto del PGN aprobado para 2026 implica que el Gobierno deberá replantear el alcance de la ley de financiamiento que se discutirá en los últimos meses de 2025. A la fecha de publicación de este informe no se conoce el nuevo texto del proyecto de ley ajustando los ingresos contingentes a la baja según el monto de presupuesto aprobado. Sin embargo, el gobierno ha anunciado que dejará de insistir en los componentes más

sensibles en términos sociales y políticos: IVA a los combustibles fósiles (\$2,6 billones) e impuestos al consumo de cerveza (\$6,5 billones).

La eliminación del impuesto al consumo de cerveza corrige parcialmente un error conceptual: los impuestos al consumo de alcohol son de orden territorial, no nacional, tal y como lo habíamos alertado hace algunas semanas.

Cómo alertamos anteriormente en el Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, estos tributos fueron cedidos de manera permanente a los departamentos mediante la Ley 223 de 1995 y ajustados por la Ley 1816 de 2016, y hoy representan, junto al impuesto a cigarrillos, el 43% del recaudo tributario territorial, con destinaciones específicas a salud, educación y deporte. Incluirlos en el PGN como ingresos nacionales desconocía esa naturaleza jurídica y contravenía el artículo 347 de la Constitución, que establece que la ley de financiamiento solo puede equilibrar el presupuesto mediante tributos nacionales.

Desde el punto de vista técnico, la inclusión de recursos del orden territorial como si fueran ingresos nacionales del PGN y del GNC distorsionó la contabilidad fiscal y redujo la credibilidad del MFMP, ya deteriorada por la persistencia del déficit estructural.

Más aún, la posible eliminación posterior de esos rubros sugiere que su incorporación inicial respondía más a una estrategia de negociación política con el legislativo, que, a una estimación realista de ingresos, anticipando que el Congreso reduciría el gasto durante el trámite del PGN.

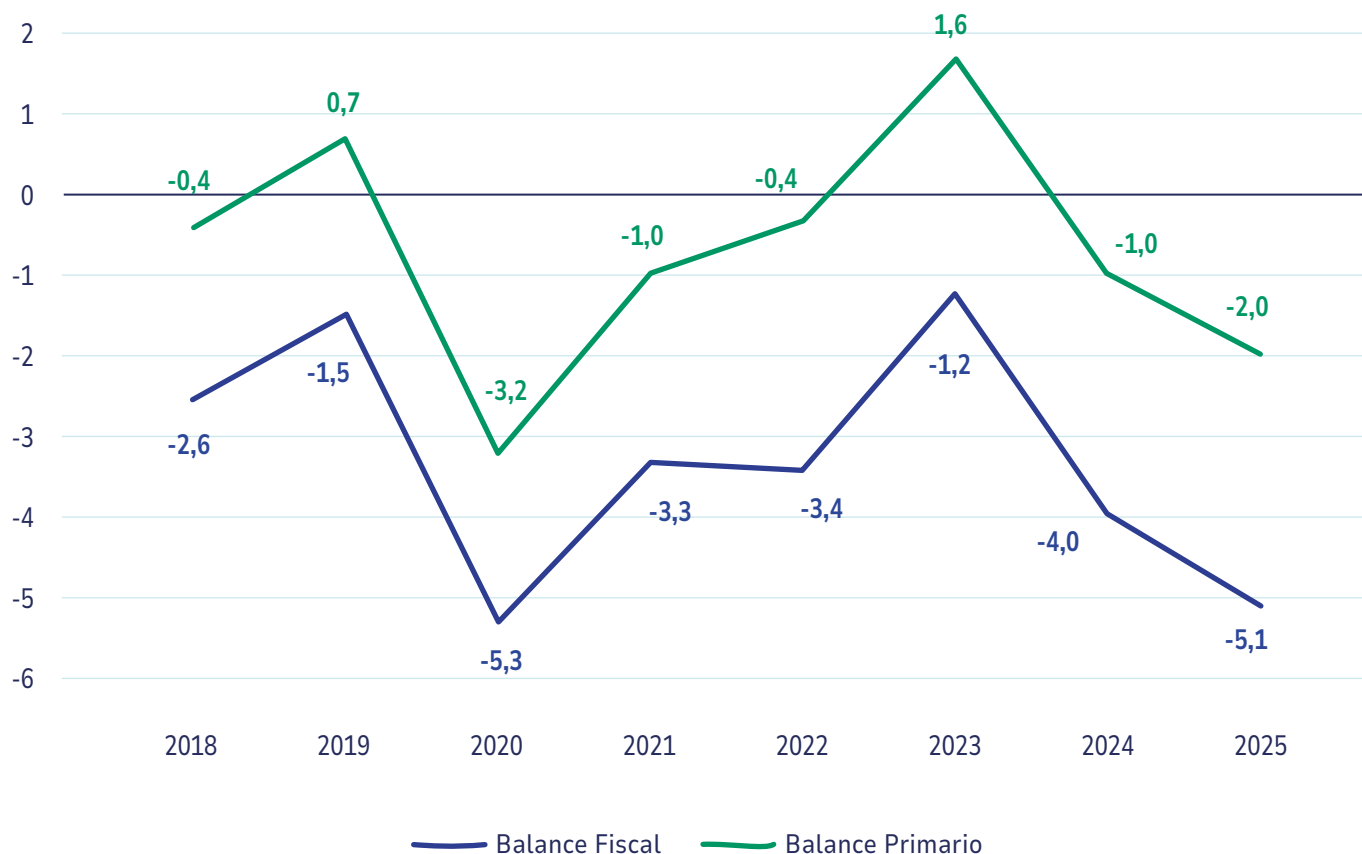
En conjunto, los ajustes introducidos durante el trámite legislativo del PGN 2026 revelan un esfuerzo limitado de consolidación fiscal. La reducción de \$10 billones en el monto total corrige los supuestos más optimistas del proyecto inicial y ofrece una base presupuestal más realista. No obstante, el resultado final sigue sustentado en ingresos sobre estimados y una reforma tributaria pendiente de aprobación, lo que deja abierta la discusión sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas y el cumplimiento de la Regla Fiscal.

IMPLICACIONES FISCALES DEL PGN 2026 TRAS LA ACTIVACIÓN DE LA CLÁUSULA DE ESCAPE

A pesar del ajuste aprobado por el Congreso, el PGN 2026 continúa reflejando un panorama fiscal complejo. El recorte es una señal de prudencia, pero resulta insuficiente

frente al deterioro acumulado de las finanzas públicas. Los últimos datos disponibles, con corte a agosto de 2025, confirman que tanto el balance fiscal como el balance primario del GNC mantienen un déficit creciente.

Figura 9. Balance Fiscal y Balance Primario con corte a 31 de agosto (% del PIB) 2018–2025



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) - MHCP.



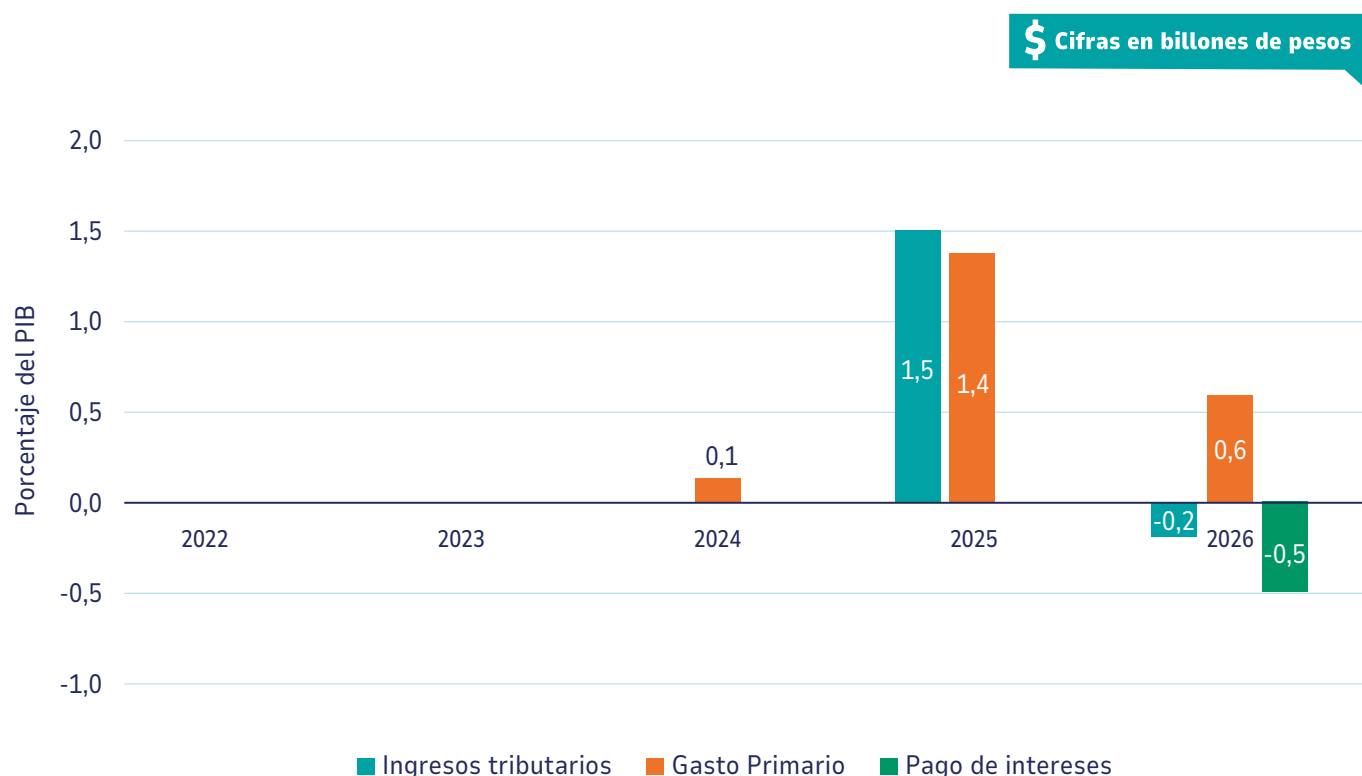
Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

La Figura 9 muestra el deterioro de los balances fiscal y primario. Entre agosto de 2018 y agosto de 2025, el déficit fiscal pasó de $-2,6$ % del PIB a $-5,1$ %, con un mínimo de $-1,2$ % en 2023 antes de volver a ampliarse en los dos años siguientes. El balance primario siguió un patrón similar, después de alcanzar un superávit de $1,6$ % en 2023, se ubicó en -2 % en 2025, confirmando que el ajuste logrado tras la pandemia fue temporal. La diferencia entre los dos indicadores se explica por el incremento en el pago de intereses. El deterioro reciente refleja la pérdida de control la expansión del gasto primario y la limitada capacidad de generar ingresos permanentes, aun con un crecimiento económico moderado.

La combinación de déficit crecientes e inflexibilidad del gasto deja poco margen para que la reducción del PGN 2026 marque un verdadero punto de inflexión. Mientras el país mantenga un déficit primario estructural, el endeudamiento seguirá siendo el principal mecanismo de financiamiento del gasto, con costos crecientes para el

servicio de la deuda. Por esta razón, aunque el ajuste mejora la coherencia contable del presupuesto, no revierte la senda de deterioro fiscal ni restablece la sostenibilidad de mediano plazo.

Figura 10. Diferencias de proyecciones de ingresos y gasto entre Planes Financieros del MFMP y PGN (% del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) - MHCP.

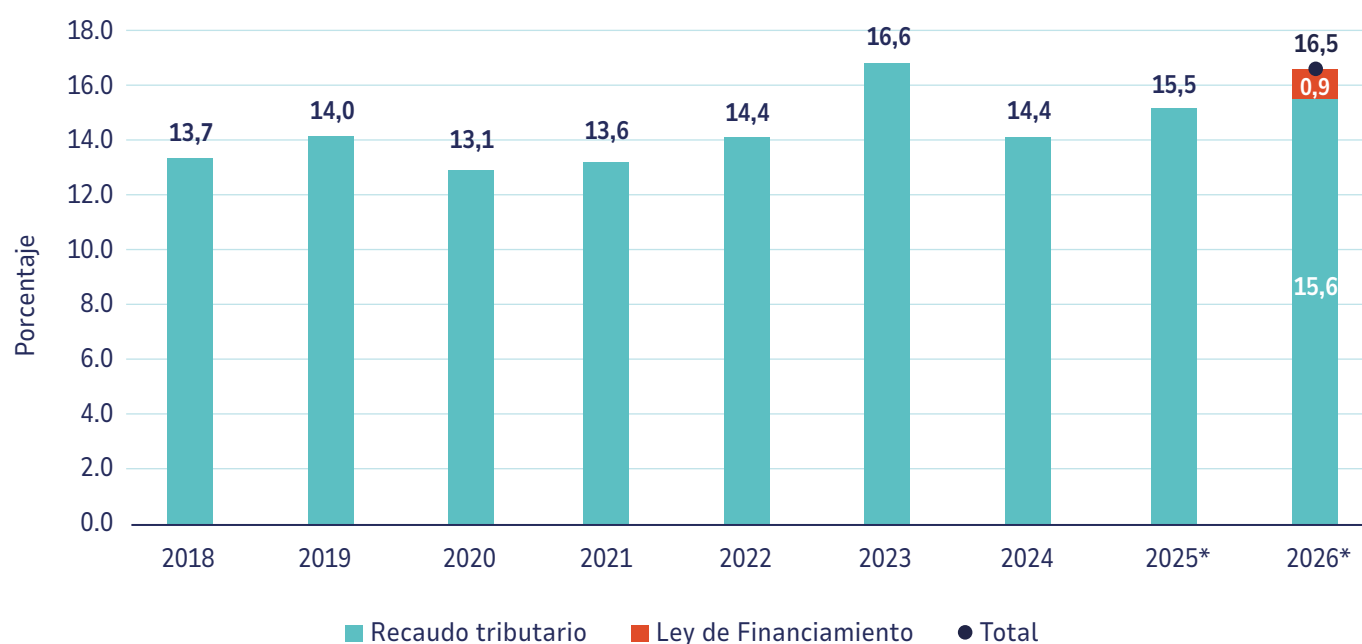


Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

La Figura 10 muestra las diferencias recientes entre las proyecciones del MFMP y las contenidas en los PGN 2025 y 2026, acentuando la falta de consistencia en la programación fiscal. Las estimaciones recientes de ingresos y gasto del Gobierno han mostrado desviaciones sistemáticas, lo que refleja una sobreestimación del recaudo y un optimismo excesivo.

En el caso del PGN 2026, la brecha entre el plan financiero de junio y el presupuesto aprobado revisa a la baja los ingresos tributarios en 0,2 puntos del PIB y en 0,5 puntos del PIB el pago de intereses mientras que supera 0,6 puntos del PIB en gasto primario. Una discrepancia que evidencia la falta de coordinación entre la planeación macrofiscal y la formulación presupuestal. El problema no radica solo en los supuestos macroeconómicos (como el crecimiento o el precio del petróleo), sino en la incorporación de fuentes de ingreso inciertas, entre ellas los \$16 billones aún considerados como contingentes o fuentes de ingreso muy optimistas como lo ocurrido en 2024 con el recaudo tributario.

Figura 11. Recaudo tributario del GNC (% del PIB) 2018–2026



*Proyección Plan Financiero

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) - MHCP.



Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

La Figura 11 muestra el recaudo tributario del GNC como porcentaje del PIB entre 2018 – 2026. El comportamiento del recaudo tributario confirma las limitaciones estructurales del sistema fiscal. Después del repunte observado entre 2021 y 2023 (cuando el recaudo pasó de 13,6% a 16,6% del PIB), los ingresos volvieron a estabilizarse por debajo del 15%. Las proyecciones del PGN para 2026 suponen un recaudo del 15,6% del PIB sin ley de financiamiento y del 16,5% con ella, niveles que no tienen respaldo empírico en la capacidad histórica de generación de ingresos del país.

Esta cifra es similar al pico en el recaudo de 16,6% del PIB registrado en 2023, año en el que se implementaron medidas transitorias de adelanto de impuestos. En 2024, tras el agotamiento de estos mecanismos, el recaudo cayó a 14,4%. Para cumplir con la Regla Fiscal ese año, el Gobierno incluyó **Transacciones de Única Vez (TUV)** por 1,8% del PIB por la caída del recaudo tributario, lo que ocultó temporalmente el verdadero tamaño del desbalance. Haber incluido la caída del recaudo como TUV afectó la transparencia fiscal y debilitó la solidez del marco de proyecciones, pues parte de la caída del recaudo y de volver al promedio histórico de recaudo es explicado por haber adelantado impuestos en 2023.

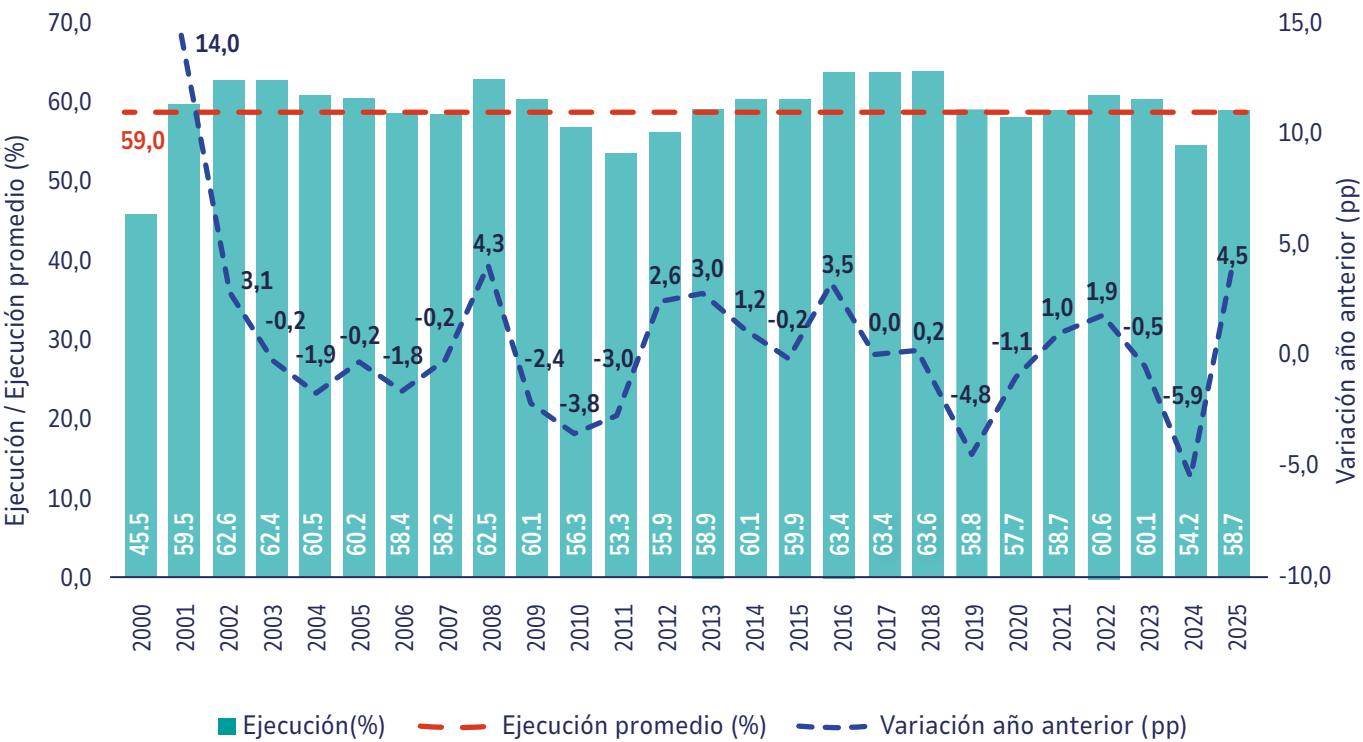
La experiencia internacional muestra que, tras la pandemia, muchos países han enfrentado dificultades para estimar el comportamiento de los ingresos tributarios. Sin embargo, en el caso colombiano, la magnitud del error ha sido mayor. Mientras países como Chile, Corea del Sur y Francia registraron desviaciones entre -1% y -2,4% del

PIB, en Colombia la sobrestimación de tributos en 2024 fue superior al 4% del PIB. Esta situación se agrava si se considera este año el gobierno volvió a adelantar impuestos del 2026, como se considera que, lo hizo en el 2023.

La expectativa de aumentar el recaudo en 0,9% del PIB mediante esta ley de financiamiento parece **poco realista**. Alcanzar un recaudo similar al de 2023 en 2026 (inflado por medidas transitorias) requeriría un entorno político favorable y un cambio estructural que no ha sido definido ni explicado y no tiene relación con el comportamiento reciente del recaudo.

Por el lado del gasto público, es importante tener en cuenta que el impacto fiscal se reconoce en el momento de la obligación del gasto, es decir, cuando se reciben bienes o servicios. Por tanto, la presión sobre el balance fiscal se determina por la ejecución efectiva de los recursos, no por la apropiación aprobada.

Figura 12. Ejecución PGN con corte a 30 de septiembre (2000–2025)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN) – MHCP.



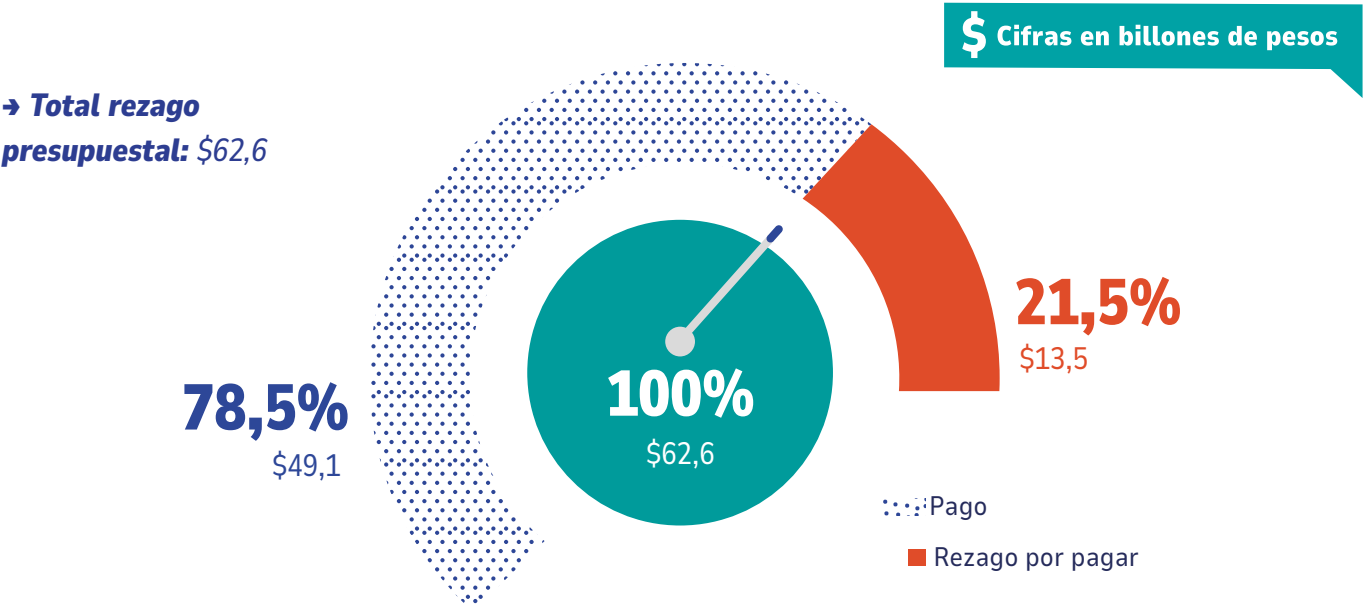
Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

La Figura 12 muestra la ejecución del PGN con corte a 30 de septiembre entre el 2000 – 2025. El comportamiento de la ejecución presupuestal durante 2025 refuerza las presiones sobre el balance fiscal. Con corte al 30 de septiembre, el PGN alcanzó un nivel de ejecución del 58,7%, ligeramente por debajo del promedio histórico de 59%, pero superior al resultado observado en el último año. La recuperación se explica, en parte, por la

mayor disponibilidad de liquidez en el Tesoro Nacional tras operaciones de manejo de deuda, que permitieron agilizar los pagos y reducir los tiempos de giro de recursos.

Otro factor determinante ha sido el ritmo de contratación de las entidades públicas en los meses previos a la entrada en vigor de la **Ley de Garantías Electorales**. El aumento de la velocidad de ejecución coincide con el inicio del periodo de restricciones a la contratación interadministrativa, lo que sugiere una aceleración del gasto por parte de las entidades para comprometer sus recursos antes del cierre de esa ventana legal.

Figura 13. Ejecución rezago presupuestal PGN 2024 con corte a 30 de septiembre



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN) – MHCP.



Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

La Figura 13 muestra el avance en la ejecución del rezago presupuestal constituido al **cierre de 2024**, el cual asciende a \$62,8 billones. Este rezago corresponde a obligaciones adquiridas (como reservas presupuestales y cuentas por pagar) que deben ejecutarse en el ejercicio fiscal siguiente. A 30 de septiembre de 2025, ya se había ejecutado el 78,5% de ese monto, equivalente a \$49,1 billones.

La recuperación en el ritmo de ejecución del PGN 2025, junto con el avance en la ejecución del rezago de 2024, añade una presión adicional sobre el balance fiscal de este año, ya que materializa obligaciones que aumentan el déficit y reduce el margen para ajustes posteriores en el año.

CONCLUSIONES

El PGN 2026 aprobado por el Congreso representa un avance limitado hacia la consolidación fiscal. Aunque reduce el monto total en \$10 billones y elimina parte de los ingresos contingentes incluidos en el proyecto inicial, las modificaciones introducidas no corrigen las causas estructurales del déficit ni fortalecen la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La estructura del presupuesto mantiene una alta rigidez. El 84% de los recursos se destina a funcionamiento y servicio de la deuda, lo que deja nuevamente poco margen para inversión pública y limita la capacidad del Estado para impulsar el crecimiento y atender los compromisos sociales. La composición sectorial y territorial del gasto refleja las desigualdades persistentes en la distribución de la inversión, concentrada en las regiones con mayor capacidad institucional y desarrollo económico.

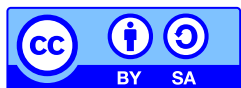
El recorte aprobado mejora la consistencia fiscal del PGN, pero no modifica la tendencia al aumento del gasto corriente. Tampoco se traduce en un esfuerzo estructural de ahorro o eficiencia. En cambio, confirma que las decisiones fiscales siguen condicionadas por la coyuntura política y la necesidad de mantener la operatividad del Gobierno en el corto plazo. En el frente de los ingresos, la reducción de los ingresos contingentes a \$16 billones, corrige parcialmente el exceso de optimismo del proyecto inicial. Sin embargo, el presupuesto sigue dependiendo de una ley de financiamiento de alcance incierto

y de proyecciones de recaudo optimistas aún sin esta ley. La anunciada exclusión de tributos territoriales (como el consumo de alcohol y cerveza) mejora la transparencia contable, pero evidencia los problemas de credibilidad del marco fiscal vigente.

La ejecución presupuestal de 2025 muestra señales de aceleración, en parte asociadas por la mayor disponibilidad de caja a la proximidad de la Ley de Garantías Electorales. Aunque el mayor ritmo de ejecución reduce el rezago presupuestal heredado de 2024, también puede ampliar el déficit del cierre de año y presionar las cuentas fiscales de 2026. La mejora en los niveles de ejecución no equivale, automáticamente, a una gestión fiscal más sólida. En conjunto, el PGN 2026 se aprueba en un contexto de deterioro fiscal y de alta inflexibilidad del gasto. La reducción del monto total constituye un paso necesario, pero insuficiente, para recuperar el equilibrio de las cuentas públicas.

El próximo Gobierno enfrentará el reto de transformar la política fiscal en un instrumento de estabilidad y crecimiento sostenible. Retomar la senda de la Regla Fiscal exigirá disciplina en el gasto, fortalecimiento del recaudo y mayor credibilidad institucional. Solo un ajuste estructural, sostenido y creíble y cimentado sobre pronósticos confiables permitirá restablecer la confianza en la política fiscal y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

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. (2024). Informe sobre el Primer análisis del proyecto de Ley de Financiamiento

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

NUESTRO EQUIPO

Mauricio Salazar-Saenz

Director general

Liliana Heredia Rodríguez

Directora de tributación

Carlos Ortíz

Director tecnológico

Ana María Sánchez

Directora de comunicaciones

Natalia Andrea Ramírez

Subdirectora de Inteligencia Artificial
y Analítica

William Reyes

Investigador Senior

Gabriel Millan

Analista de empleo y tributación

Andrés Garzón

Asistente de investigación
en análisis fiscal

Johana Silva

Investigadora

David Rodríguez

Investigador

Vivian Rico

Diseñadora

Lucia Salamanca Ruiz

Investigadora

Juan Miguel Villa

Miembro honorario