

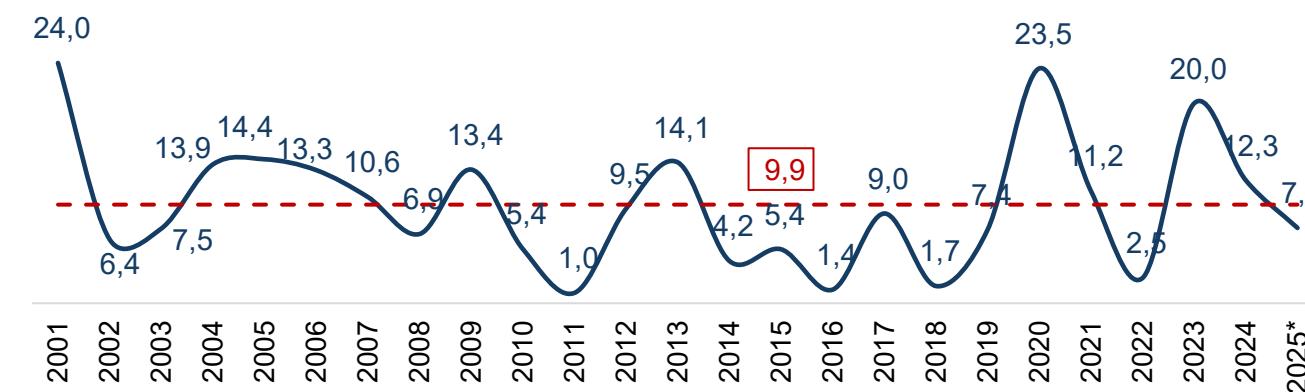
Análisis del Presupuesto General de la Nación 2026

Con el recorte de COP 12 billones en 2025, el crecimiento del PGN 2026 sería del 9% (5,7% real)

Crecimiento real de las apropiaciones PGN 2001-2025
(Variación anual)



Crecimiento nominal de las apropiaciones del PGN 2001-2025
(Variación anual)



Proyecto de PGN 2026 (para discusión del Congreso)

Concepto	2026 nominal	2026 real	Var. Nominal (%)	Var. Real (%)
Funcionamiento	365.765	354.581	13,8	10,3
Inversión	88.760	86.046	15,3	11,8
Deuda	102.450	99.317	-9,0	-11,8
Gasto primario	454.525	440.626	14,1	10,6
Total	556.975	539.944	9,0	5,7

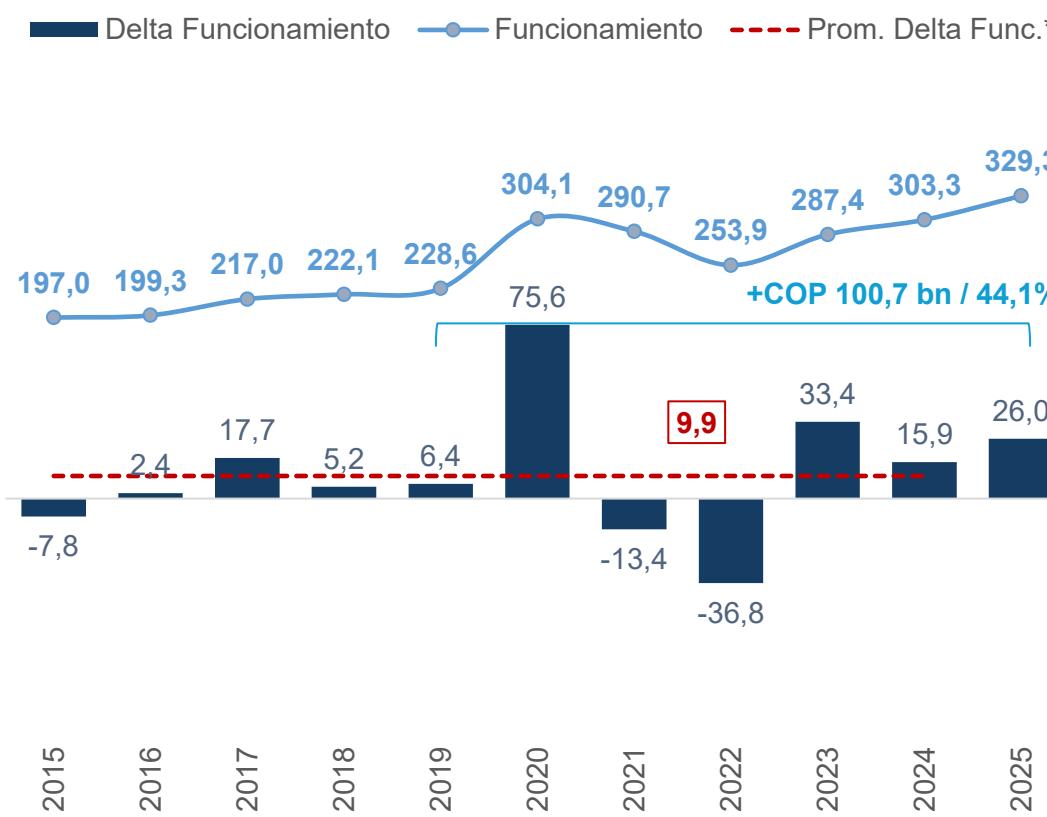
- ✓ **Con recorte en 2025**, el crecimiento real del PGN en 2026 (consistente con la inflación esperada en MFMP 2025 de 3,2% para 2026) sería **1,2pp mayor** al del promedio histórico (2001-2025).
- ✓ **Sin recorte en 2025**** (apropiación vigente), el crecimiento sería de **5,9%** (2,7% real)

*La apropiación para 2025 sería COP 511.007 mm, que resulta de tomar la apropiación inicial del PGN 2025 (COP 523.007) y restar los COP 12.000 mm aplazados y que serían recortados. De acuerdo con lo hablado en la mesa técnica con la DGPM del 22 de julio de 2025, la distribución del recorte sería aproximadamente de un 54,2% para funcionamiento y un 45,8% para inversión.

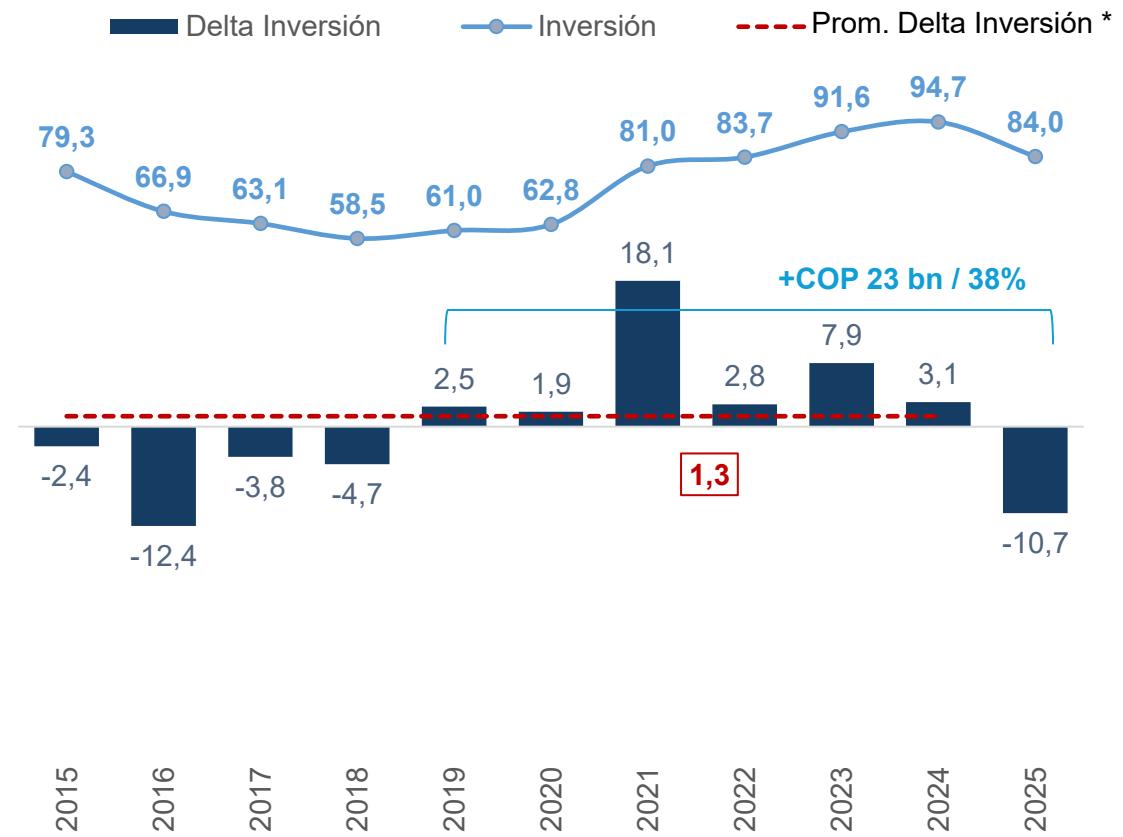
** Los crecimientos se calculan con base en la apropiación vigente a junio de 2025

En términos reales, el gasto en funcionamiento e inversión crece 44% y 38%, respectivamente, entre 2019 y 2025

Apropiación vigente PGN gasto de funcionamiento
COP billones constantes de 2025



Apropiación vigente PGN gasto de inversión
COP billones constantes de 2025



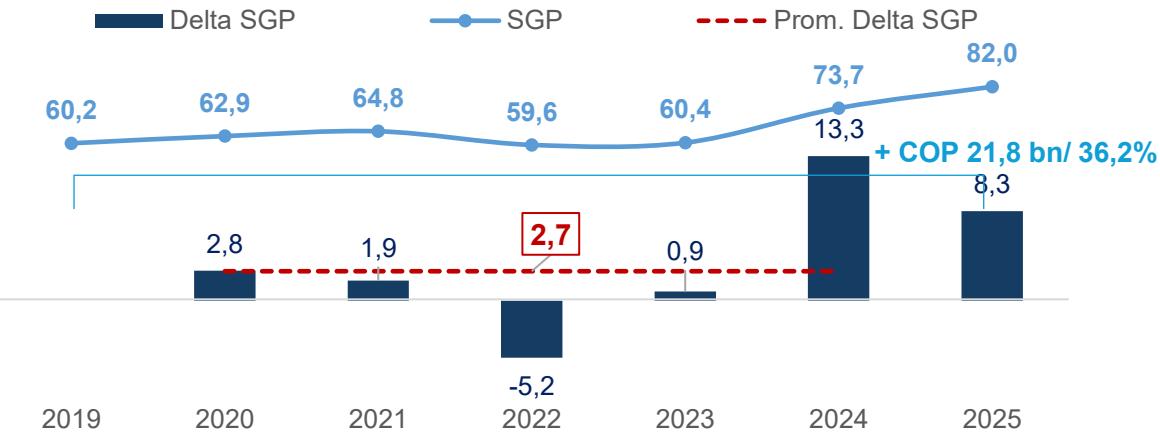
* Promedio 10 años a 2024

Dentro del funcionamiento, el mayor incremento entre 2019 y 2025 se presenta en transferencias corrientes

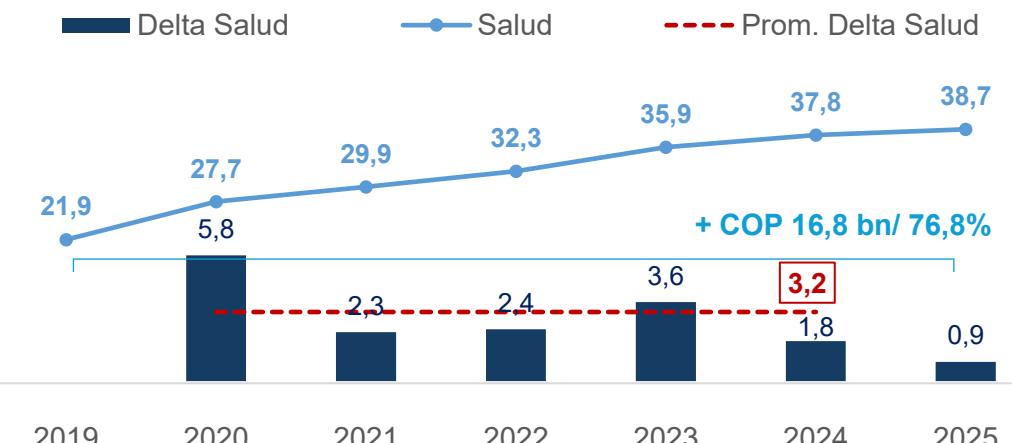
Apropiación vigente PGN gasto de transferencias



Apropiación vigente PGN gasto de SGP



Apropiación vigente PGN gasto de salud



Apropiación vigente PGN gasto de pensiones



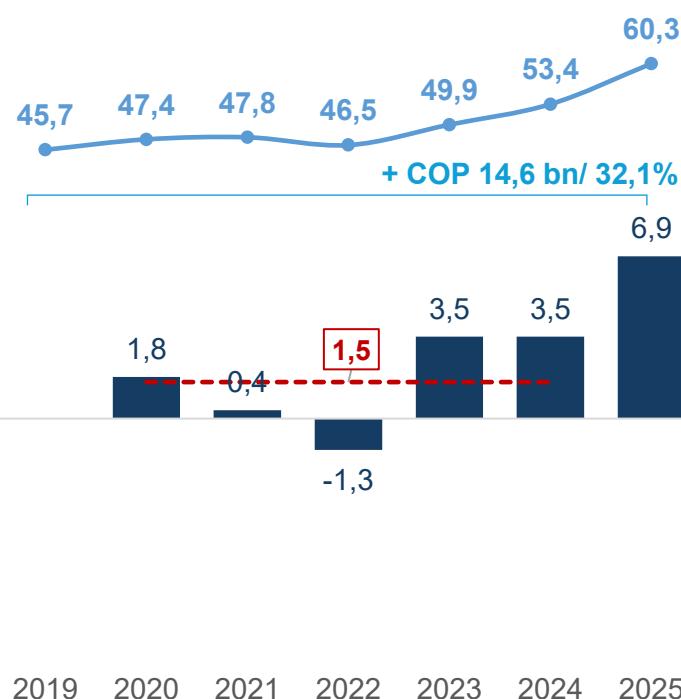
* Promedio 5 años a 2024

Nota: Los valores de apropiaciones vigentes de salud, pensiones y SGP del 2020 al 2024 fueron tomados del Anexo del Mensaje Presidencial del PGN de cada año, por lo que no corresponden al valor vigente al cierre de la vigencia.

Los gastos de personal y la adquisición de bienes y servicios han crecido 32,1% y 23,8%, respectivamente entre 2019 y 2025

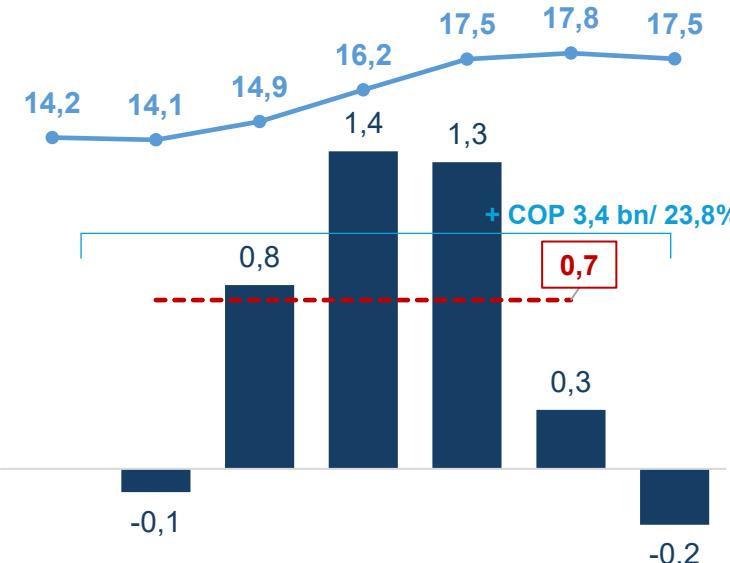
Apropiación vigente PGN
gastos de personal

- Delta Gastos de personal
- Gastos de personal
- - - Prom. Delta gastos personal



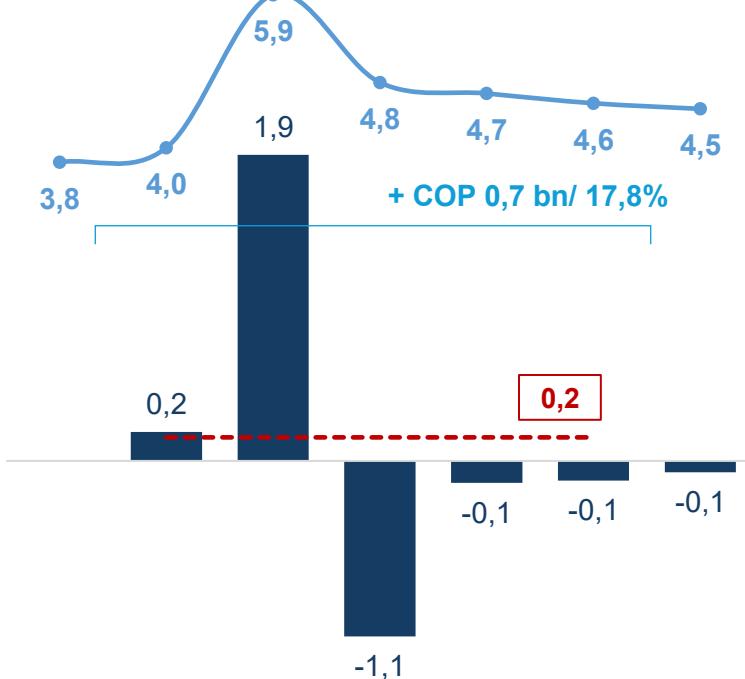
Apropiación vigente PGN
gasto de adquisición de bienes y servicios

- Delta Adq de bienes y serv.
- Adq de bienes y serv.
- - - Prom. Delta adq bienes y serv.



Apropiación vigente PGN gasto de
resto de funcionamiento

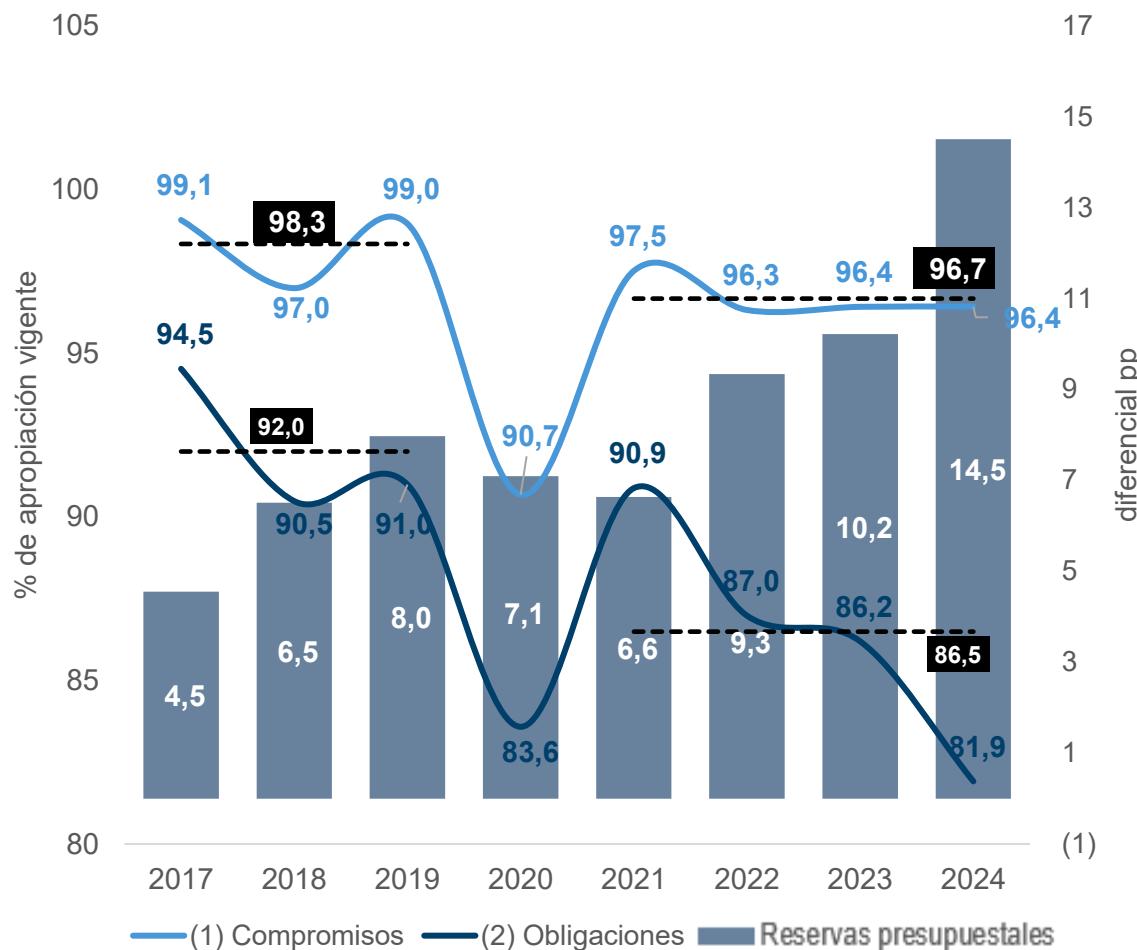
- Resto de funcionamiento
- Resto de funcionamiento
- - - Prom. Delta Resto de func.



* Promedio 5 años a 2024

La ejecución de compromisos se ha mantenido, pero la de obligaciones ha bajado y las pérdidas de apropiación han aumentado

Ejecución de compromisos y obligaciones
(Recursos Nación sin deuda) 2017-2024



Pérdidas de apropiación (Recurso Nación sin deuda)
2017-2024
% de apropiación vigente



La sobreestimación sistemática y creciente de ingresos coincide con el aumento de la reserva presupuestal y la menor ejecución



La sobreestimación creciente de ingresos, aunada al aumento en la reserva crea presiones fiscales persistentes (aumenta brecha entre ingresos y gastos)

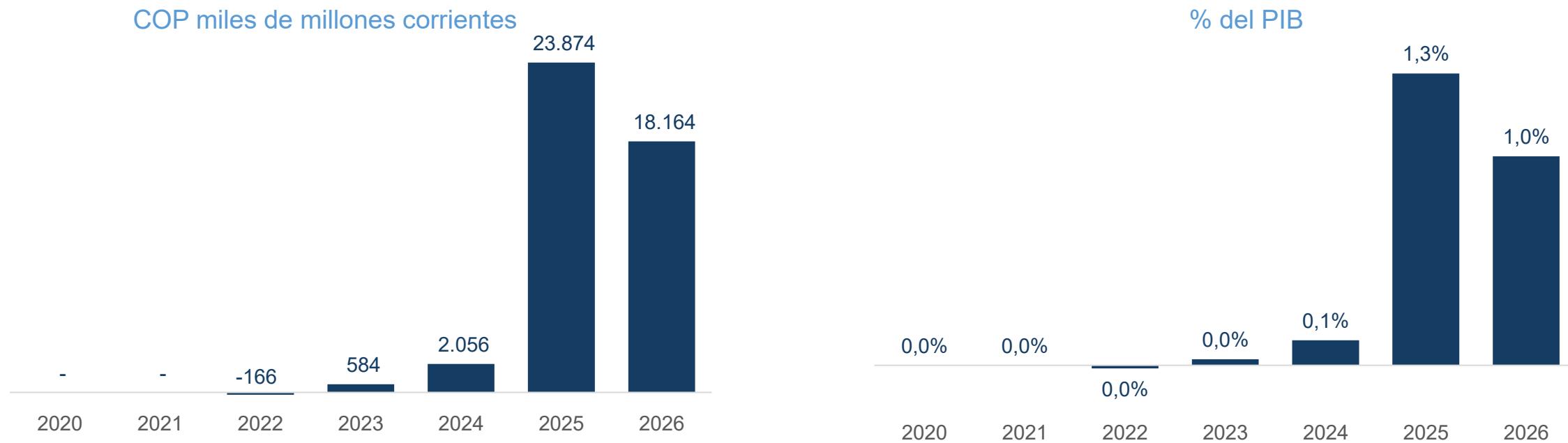
*El recaudo efectivo de 2025 y 2026 incorpora los ingresos tributarios proyectados por CARF.

**En 2026, se incluyen recursos contingentes por \$26,3 billones, sujetos a la aprobación de la Ley de Financiamiento.

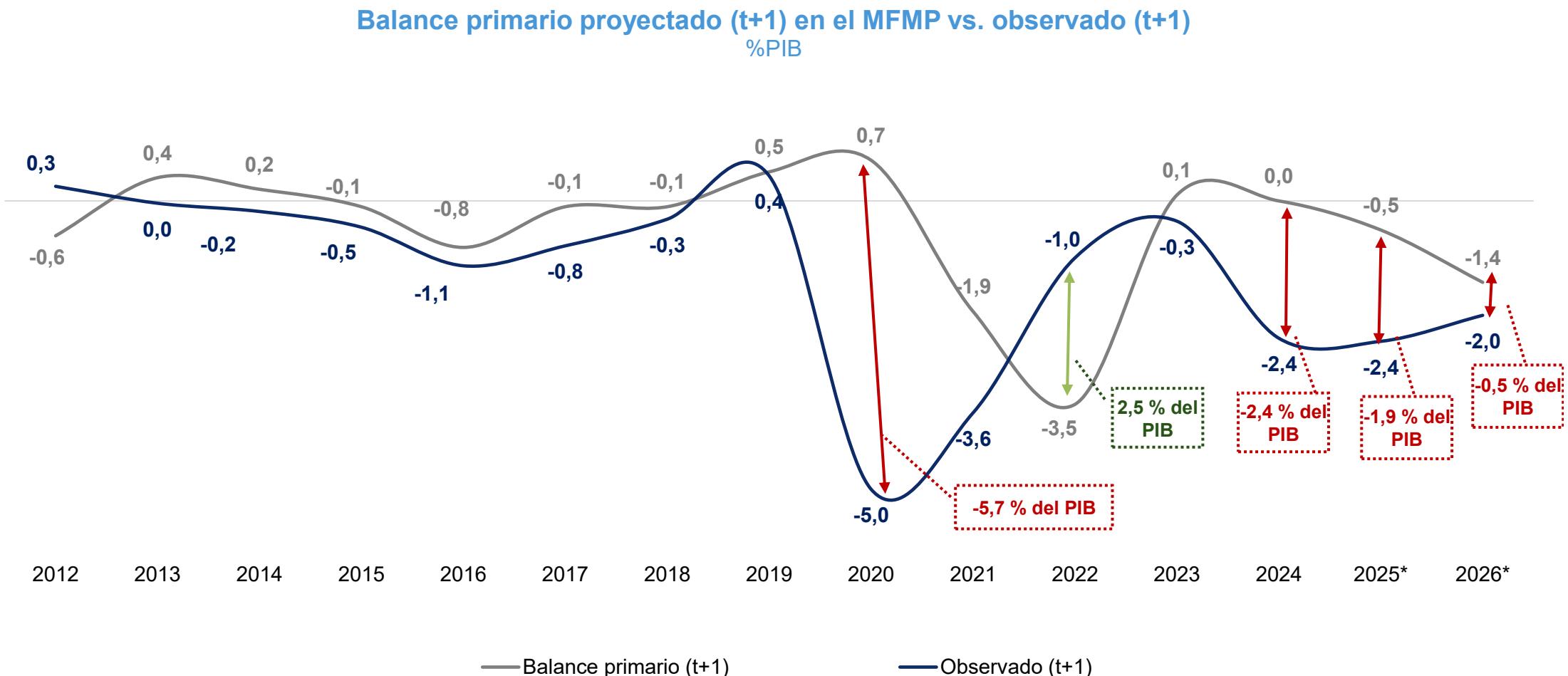
Se identifican nuevos y serios problemas de planeación fiscal

- Diferentes normas de características orgánicas como la Ley 819/03, la Ley 1473/11 y el Decreto 111/96 (Estatuto Orgánico de Presupuesto-EOP), buscan garantizar que la formulación, aprobación y modificación del presupuesto mantenga coherencia con las metas macroeconómicas, la Regla Fiscal y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, asegurando sostenibilidad y consistencia en la política fiscal.
- En los ejercicios fiscales de 2025 y 2026 se identifican desvíos sustanciales sin que se haya materializado perturbaciones macroeconómicas o eventos sobrevinientes ajenos al control del Gobierno.

Desviaciones de gasto primario entre MFMP y PGN para GNC



Los desvíos entre la meta proyectada de déficit primario y el observado se han acentuado recientemente, lo que dificulta la predictibilidad de la política fiscal.



*El balance observado de 2025 corresponde a MFMP 2025. El balance observado de 2026 corresponde a escenario del Gobierno de PGN 2026.

Entre 2025 y 2026, la apropiación de gasto sin servicio de la deuda del PGN aumenta 0,8 pp del PIB

Concepto	2025* (COP MM)	2026 (COP MM)	Δ% 25/26	Porcentaje del PIB		Δ% del PIB
				2025	2026*	
Ingresos del Presupuesto General de la Nación	513.847	530.690	3,3	28,3	27,5	-0,8
Ingresos Corrientes de la Nación	308.546	303.127	-1,8	17,0	15,7	-1,3
Recursos de Capital de la Nación	155.799	176.189	13,1	8,6	9,1	0,5
Contribuciones Parafiscales de la Nación	4.032	4.263	5,7	0,2	0,2	0,0
Fondos Especiales de la Nación	18.119	17.483	-3,5	1,0	0,9	-0,1
Ingresos de los Establecimientos Públicos	27.350	29.628	8,3	1,5	1,5	0,0
Gasto total del Presupuesto General de la Nación	525.846	556.976	5,9	29,0	28,9	-0,1
Gasto total sin deuda	413.241	454.526	10,0	22,8	23,6	0,8
Funcionamiento	329.275	365.766	11,1	18,1	19,0	0,8
Gastos de personal	61.890	66.788	7,9	3,4	3,5	0,1
Adquisición de bienes y servicios	17.540	18.888	7,7	1,0	1,0	0,0
Transferencias	245.360	275.558	12,3	13,5	14,3	0,8
Gastos de comercialización y producción	2.089	2.106	0,8	0,1	0,1	0,0
Adquisición de activos financieros	758	760	0,3	0,0	0,0	0,0
Disminución de pasivos	360	338	-6,1	0,0	0,0	0,0
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses mora	1.278	1.328	3,9	0,1	0,1	0,0
Servicio de la deuda	112.605	102.450	-9,0	6,2	5,3	-0,9
Principal	50.766	27.616	-45,6	2,8	1,4	-1,4
Intereses	59.435	70.765	19,1	3,3	3,7	0,4
Comisiones y otros gastos	497	1.404	182,5	0,0	0,1	0,0
Fondo de contingencias	1.907	2.665	39,7	0,1	0,1	0,0
Inversión	83.966	88.760	5,7	4,6	4,6	-0,0

- Corresponde al aforo y apropiación vigente para ingresos y gastos, respectivamente, a 30 de junio de 2025. En 2025 los ingresos corrientes no han sido ajustados a la baja tras la revisión de MFMP. En 2026 ingresos corrientes no incluyen Ley de Financiamiento.

Las transferencias corrientes, los gastos de personal y los intereses son los rubros que más crecen respecto del promedio histórico

Rubro	% del PIB				
	2024	2025	2026	Delta 2026	Delta Prom. 20-24
Funcionamiento	17,0	18,1	19,0	0,82	0,4
Gastos de personal	3,0	3,3	3,5	0,14	0,0
Adquisición de bienes y servicios	1,0	1,0	1,0	0,01	0,0
Transferencias	12,8	13,6	14,3	0,68	0,4
Salud*	2,1	2,1	2,7	0,5	0,1
Pensiones*	3,2	4,3	4,5	0,3	-0,1
IESP*	0,4	0,5	0,6	0,1	0,0
Gastos de comercialización y producción	0,1	0,1	0,1	-0,01	0,0
Adquisición de activos financieros	0,0	0,0	0,0	0,00	0,0
Disminución de pasivos	0,0	0,0	0,0	0,00	0,0
Gastos por tributos	0,1	0,1	0,1	0,00	0,0
Servicio de la deuda	5,5	6,2	5,3	-0,89	0,1
Principal	2,0	2,8	1,4	-1,37	-0,1
Intereses	3,5	3,3	3,7	0,39	0,2
Comisiones y otros gastos	0,0	0,0	0,1	0,05	0,0
Fondo de contingencias	0,1	0,1	0,1	0,03	0,0
Inversión	5,3	4,6	4,6	-0,03	0,3
TOTAL	27,8	29,0	28,9	-0,10	0,8
TOTAL SIN DEUDA	22,3	22,8	23,6	0,79	0,7

* Los valores fueron tomados de los mensajes presidenciales del PGN de cada año, por lo que no corresponden al valor vigente al cierre de la vigencia.

En 2026, el gasto de funcionamiento y de intereses crecen por encima del promedio 2020-2024 (en COP constantes):

- Los gastos de **funcionamiento** están aumentando **1,7 veces** el promedio histórico reciente.
- Los **gastos de personal** aumentan **2,9 veces** y **transferencias 1,6 veces, respectivamente**, el promedio histórico reciente.
 - Salud, pensiones e IESP aumentan **3,5; 10,1 y 6,8 veces**, respectivamente, frente al promedio histórico reciente.
- El aumento en el gasto de **intereses es 1,8 veces** el delta promedio histórico reciente.
- El gasto de **inversión** crece a la **tercera parte** del delta promedio histórico reciente.

El pago del principal está cayendo de manera importante, reduciendo las presiones sobre el gasto total que generan los gastos de funcionamiento e intereses.

El escenario fiscal de PGN refleja un desvío respecto de MFMP de 0,5pp del PIB

Escenarios del Gobierno

Concepto	COP Miles de millones			% del PIB				(3-2)	
	MFMP 2025	2026		MFMP 2025	2026		(3-2)		
		MFMP	PGN		MFMP	PGN			
	1	2	3	1	2	3			
Ingreso Total	309.276	350.671	358.835	8.164	17,0	18,2	18,6	0,4	
Tributarios <i>de los cuales Ley de Financiamiento</i>	281.400	321.656	328.056	6.400	15,5	16,7	17,0	0,3	
No Tributarios	1.276	1.356	1.356	0	0,1	0,1	0,1	0,0	
Fondos Especiales	4.352	4.626	5.126	500	0,2	0,2	0,3	0,0	
Recursos de Capital	22.248	23.032	24.297	1.265	1,2	1,2	1,3	0,1	
Gasto Total	438.894	470.298	478.463	8.164	24,2	24,4	24,8	0,4	
Intereses Primario	85.773	91.650	81.651	-9.999	4,7	4,8	4,2	-0,5	
<i>Funcionamiento</i>	353.122	378.648	396.812	18.164	19,5	19,6	20,6	0,9	
<i>Inversión</i>	319.254	340.203	354.615	14.412	17,6	17,6	18,4	0,7	
Préstamo neto	0	0	0	0	1,9	2,0	2,2	0,2	
Balance Primario	-43.846	-27.977	-37.977	-10.000	-2,4	-1,4	2,0	-0,5	
Balance Total	-129.619	-119.628	-119.628	0	-7,1	-6,2	6,2	-0,0	

2. Financiado con mayor recaudo tributario por \$6,7bn relacionados a la Ley de Financiamiento; menor recaudo inercial no petrolero por \$0,3 bn

3. Mayores excedentes financieros (\$1,3bn) relacionados a una mayor transferencia de la ANH. Mayores ingresos de FAZNI y FAER (\$0,5bn)

4. Y con menor pago de intereses por \$10bn por cambio en la estrategia de manejo de deuda

1. Mayor gasto destinado a atender gastos en **salud** (COP 7,2 b), subsidios de **energía y gas** (COP 5,7 b), atención de víctimas y proyectos estratégicos de **inversión** (COP 5,9 b).

5. Como resultado, se produce un deterioro del balance primario por \$10bn, el balance total se mantiene respecto de MFMP

El cumplimiento de la meta de déficit total del 6,2% del PIB requiere ajustes de ingresos y de gastos de COP 45,4 billones (2,4% del PIB) en 2026

Escenarios CARF vs PGN (Gobierno)

Concepto	COP Miles de millones						% del PIB		
	MFMP 2025	2026		(3-2)	MFMP 2025	2026		(3-2)	
		PGN	CARF			1	2	3	
Ingreso Total	309.276	358.835	319.457	-39.378	17,0	18,6	16,6	- 2,0	
Tributarios	281.400	328.056	290.607	-37.449	15,5	17,0	15,1	- 1,9	
<i>de los cuales Ley de Financiamiento</i>		26.286		-26.286	0,0	1,4	-	- 1,4	
No Tributarios	1.276	1.356	1.356	0	0,1	0,1	0,1	-	
Fondos Especiales	4.352	5.126	5.126	0	0,2	0,3	0,3	-	
Recursos de Capital	22.248	24.297	22.368	-1.929	1,2	1,3	1,2	- 0,1	
Gasto Total	438.894	478.463	484.521	6.058	24,2	24,8	25,1	0,3	
Intereses	85.773	81.651	81.651	0	4,7	4,2	4,2	-	
Primario	353.122	396.812	402.870	6.058	19,5	20,6	20,9	0,3	
<i>Funcionamiento</i>	319.254	354.615	360.673	6.058	17,6	18,4	18,7	0,3	
<i>Inversión</i>	33.868	42.197	42.197	0	1,9	2,2	2,2	-	
Préstamo neto	0	0	0	0	0	0	0	0	
Ajuste requerido	0	0	-45.436	-45.436	0,0	0,0	-2,4	-2,4	
Balance Primario	-43.846	-37.977	-37.977	0	-2,4	-	2,0	-	2,0
Balance Total	-129.619	-119.628	-119.628	0	-7,1	-	6,2	-	6,2

Menor recaudo tributario por:
 • \$11,2 bn (0,6pp) efecto base ingresos tributarios 2025.
 • \$26,3 bn (1,4pp) Ley de financiamiento

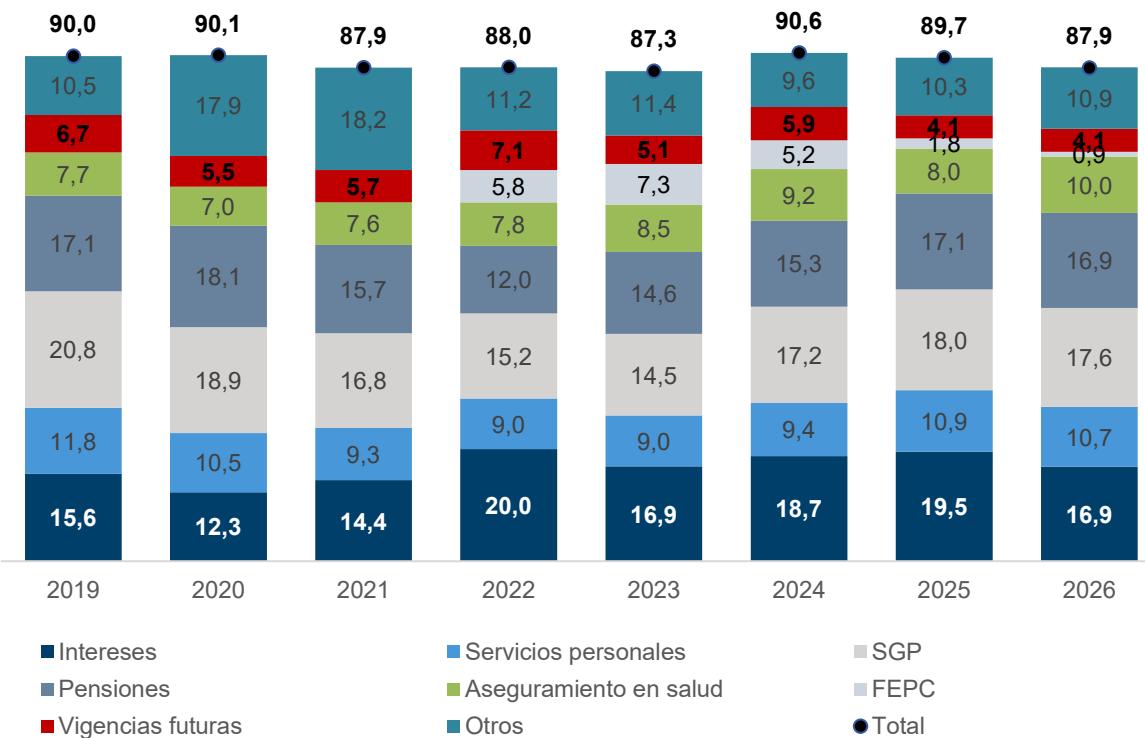
El costo de la deuda de CP en 2025 debe pagarse en 2026, lo que dificulta la generación de rendimientos financieros.

Mayor gasto de funcionamiento estimado por el CARF, de acuerdo con proyecto PGN 2026

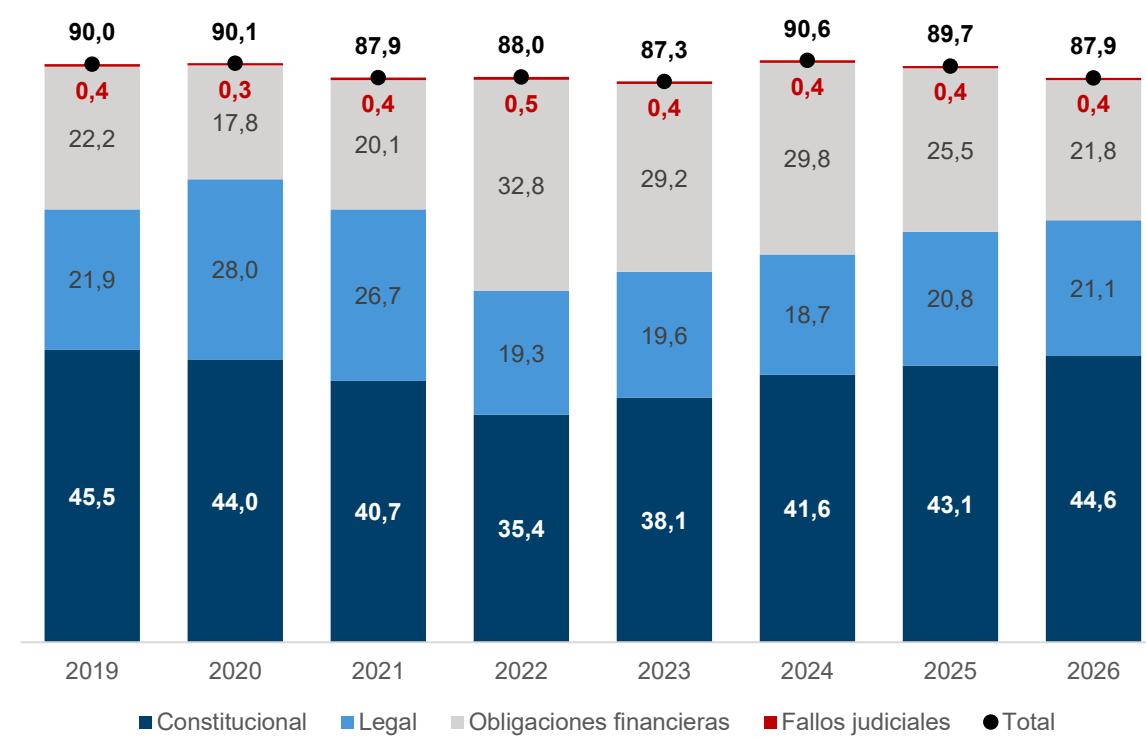
Para coincidir con el nivel de balance primario 2026 del PGN, se requiere un **ajuste en ingresos/gastos de 2,4% del PIB**.

En 2026, el 88% del gasto total sería inflexible. Dos terceras partes provienen de inflexibilidades constitucionales o legales

Inflexibilidad del gasto de GNC 2019-2026*: componentes de gasto
% del gasto total



Inflexibilidad del gasto de GNC 2019-2026*: tipos de inflexibilidad
% del gasto total



Nota 1: El gasto inflexible no incluye adquisición de bienes y servicios, resto de transferencias y la inversión que no contiene vigencias futuras, ni el FOME por su carácter temporal.

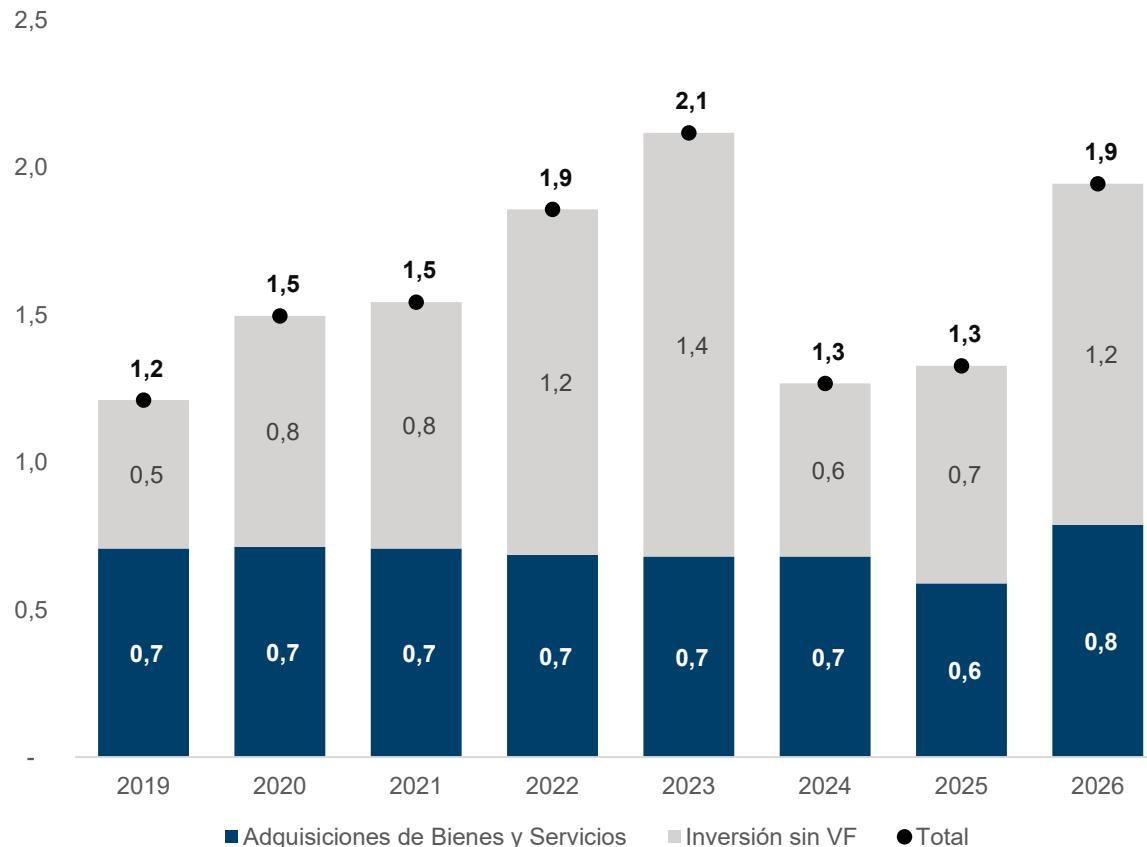
Nota 2: Por falta de información, las vigencias futuras que se muestran son presupuestales y no fiscales.

Nota 3: Las inflexibilidades constitucionales incluyen SGP, pensiones y salud; las de legales servicios personales, ICBF y SENA, contribuciones de nómina,IESP, FOMAG, deuda entidades y bonos pensionales; y las obligaciones financieras intereses, FEPC y vigencias futuras de inversión

Nota 4: El cálculo de gasto inflexible difiere de estimaciones pasadas, debido a que se incluyeron los subsidios de energía y gas, dado que, de acuerdo con la Ley 142 de 1994, el Estado está legalmente obligado a garantizar su financiación como parte del régimen de servicios públicos domiciliarios, lo que limita la capacidad de reasignación de recursos hacia otras prioridades fiscales.

El gasto en inversión sin vigencias futuras y en adquisición de bienes y servicios aumenta conjuntamente 0,6pp del PIB entre 2025 y 2026

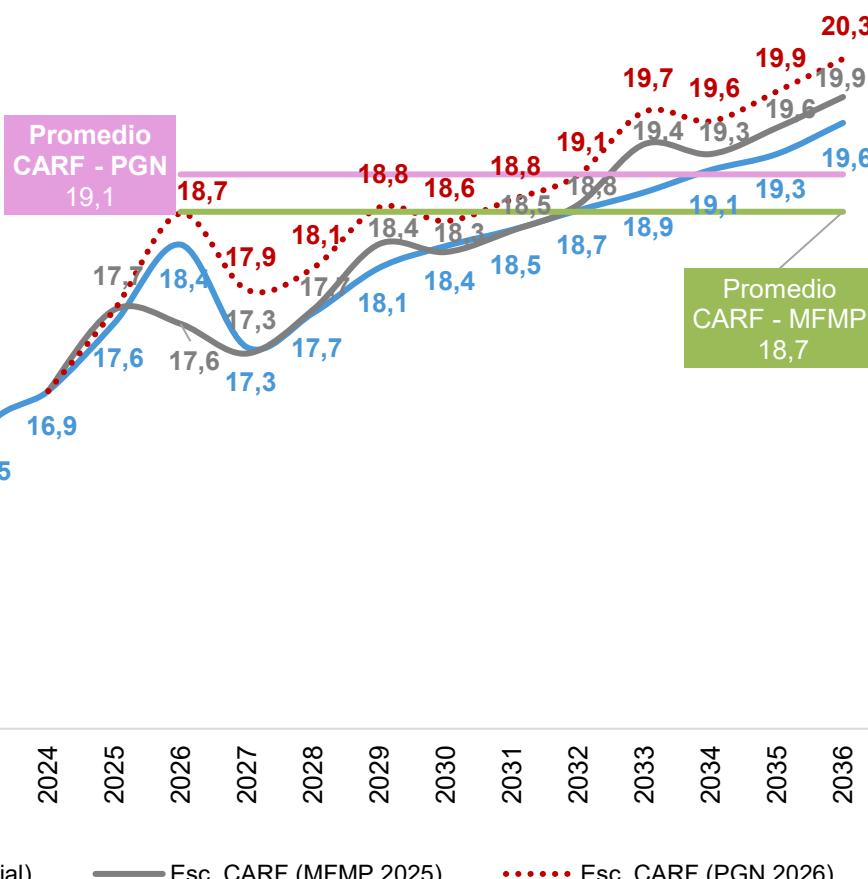
Gasto de algunas partidas potencialmente
discretionales del GNC 2019-2026*
(% del PIB)



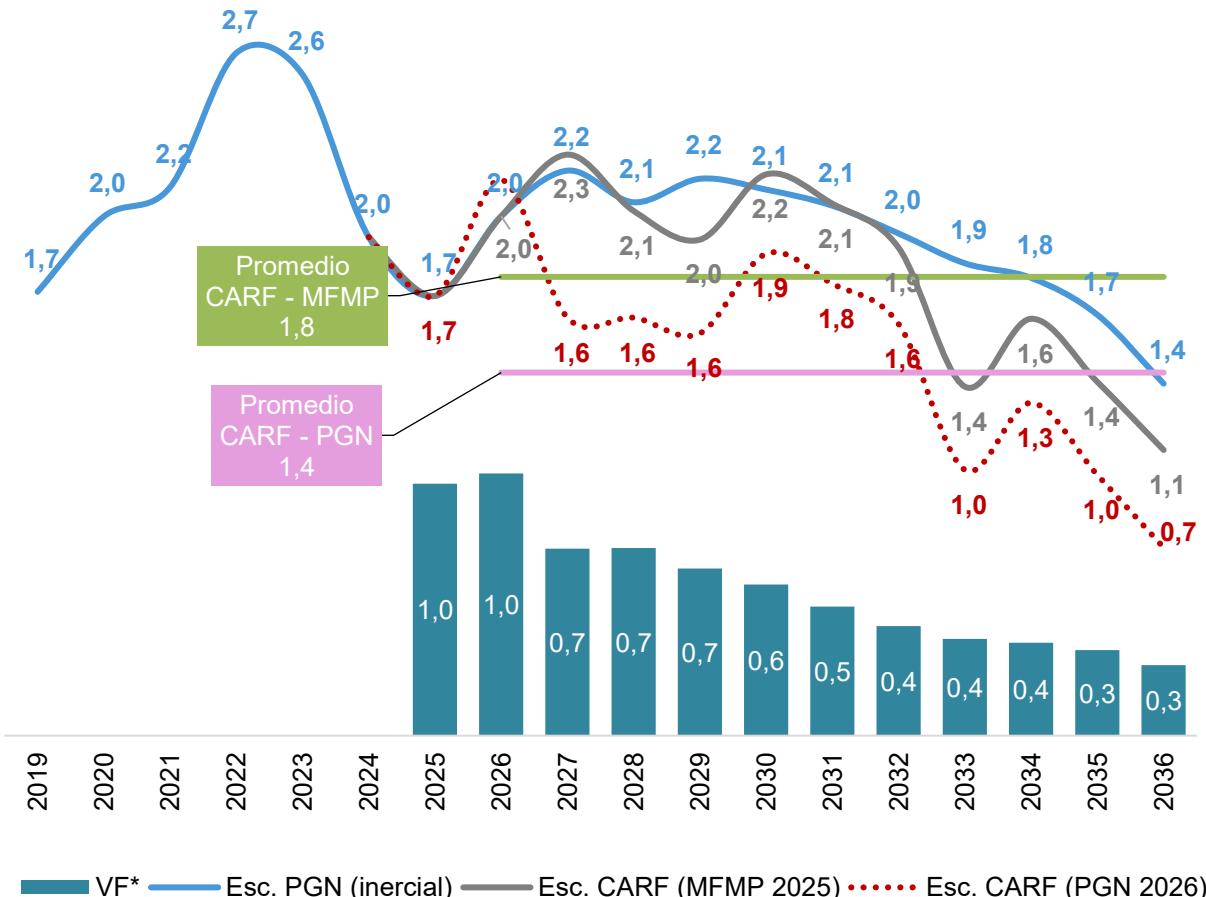
La inversión sin vigencias futuras promedio 2019-2025 es 0,9pp del PIB; según PGN 2026 sería 1,2pp del PIB

En el mediano plazo, los cambios en PGN 2026 pueden implicar presiones promedio de 0,4pp del PIB de gasto en funcionamiento; la inversión promedio 2026-2036 tendría que ser 1,4pp del PIB

Gasto de funcionamiento GNC
% PIB



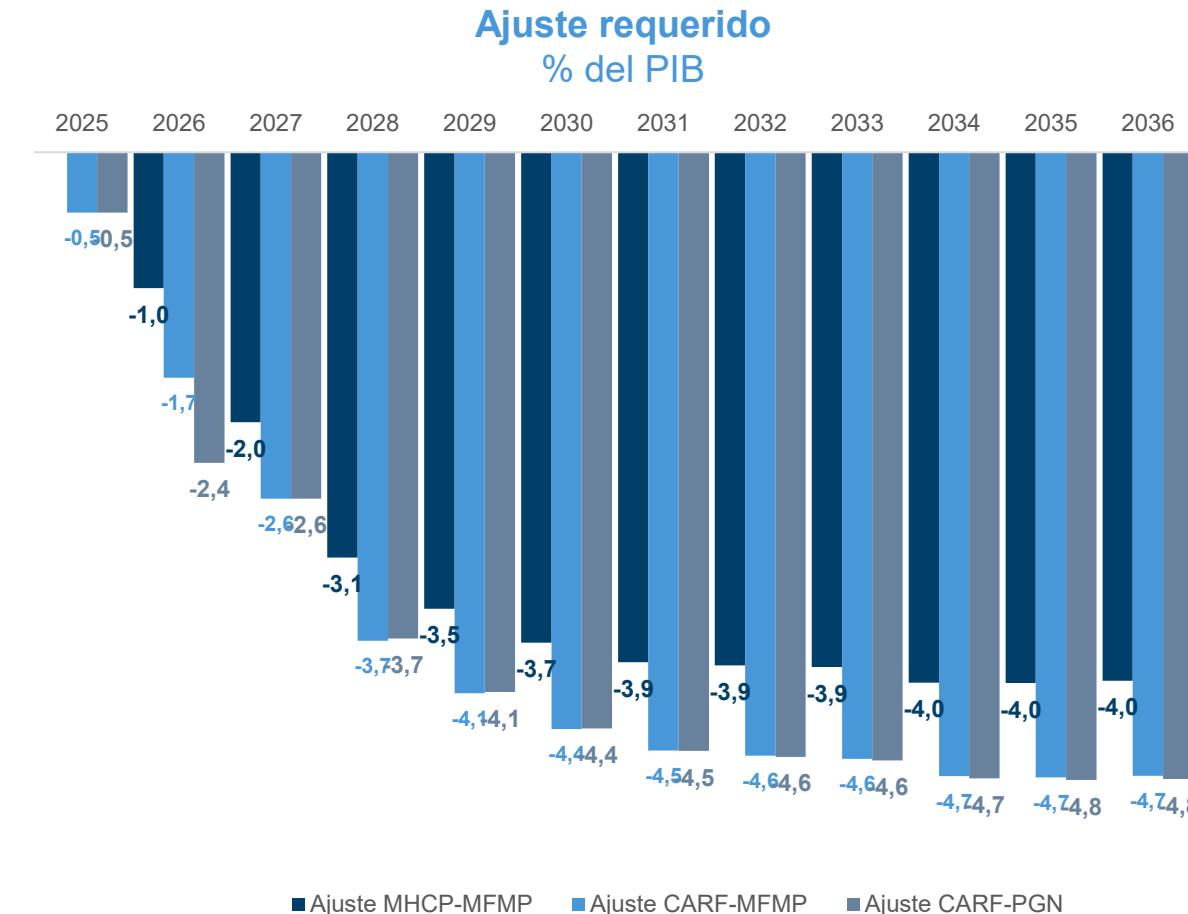
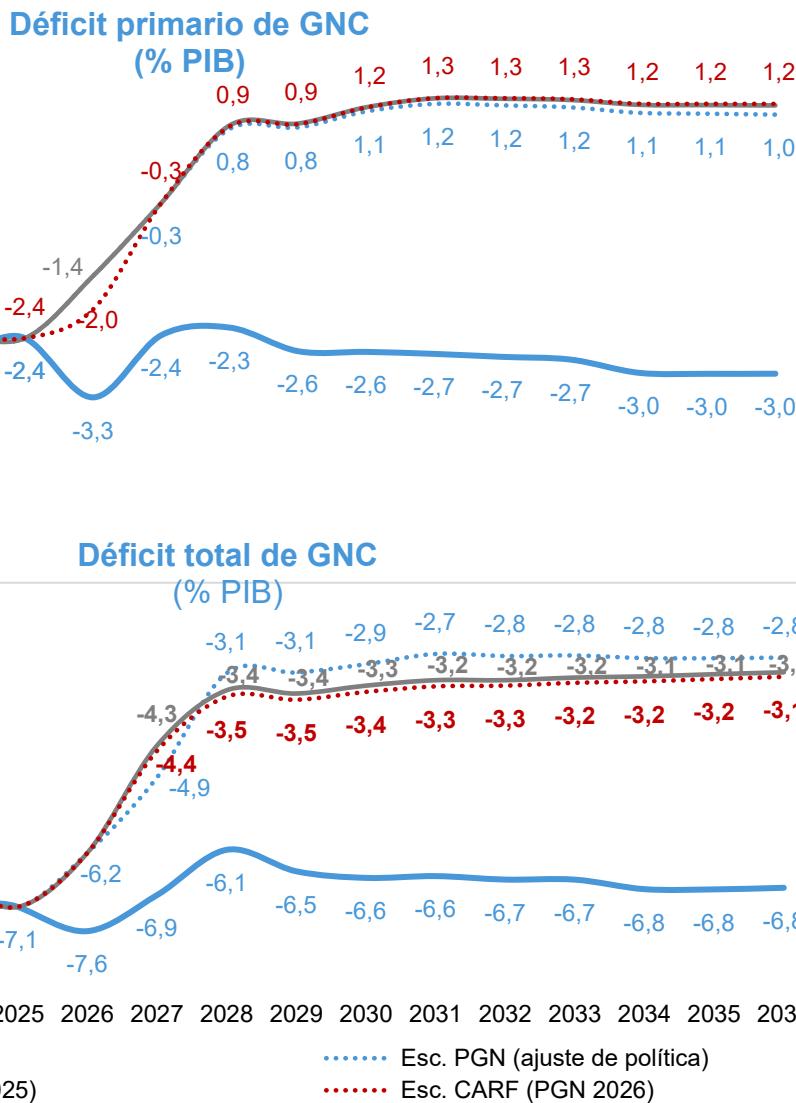
Gasto de Inversión GNC
% PIB



Nota: El escenario PGN (inercial) corresponde al ejercicio fiscal 2026 presentado en el PGN, para 2027 en adelante corresponde a las cifras proyectadas en el MFMP en el escenario sin medidas de política. Los escenarios CARF no contienen medidas de política.

*Las vigencias futuras (VF) corresponden a las cifras publicadas en el apéndice 3 del MFMP 2025, tabla A.3.2.

El ajuste promedio requerido para cumplir con las metas del CONFIS hasta 2027 y con la Regla Fiscal de 2028 en adelante es 4,1pp del PIB (suponiendo inversión promedio de 1,4pp del PIB)

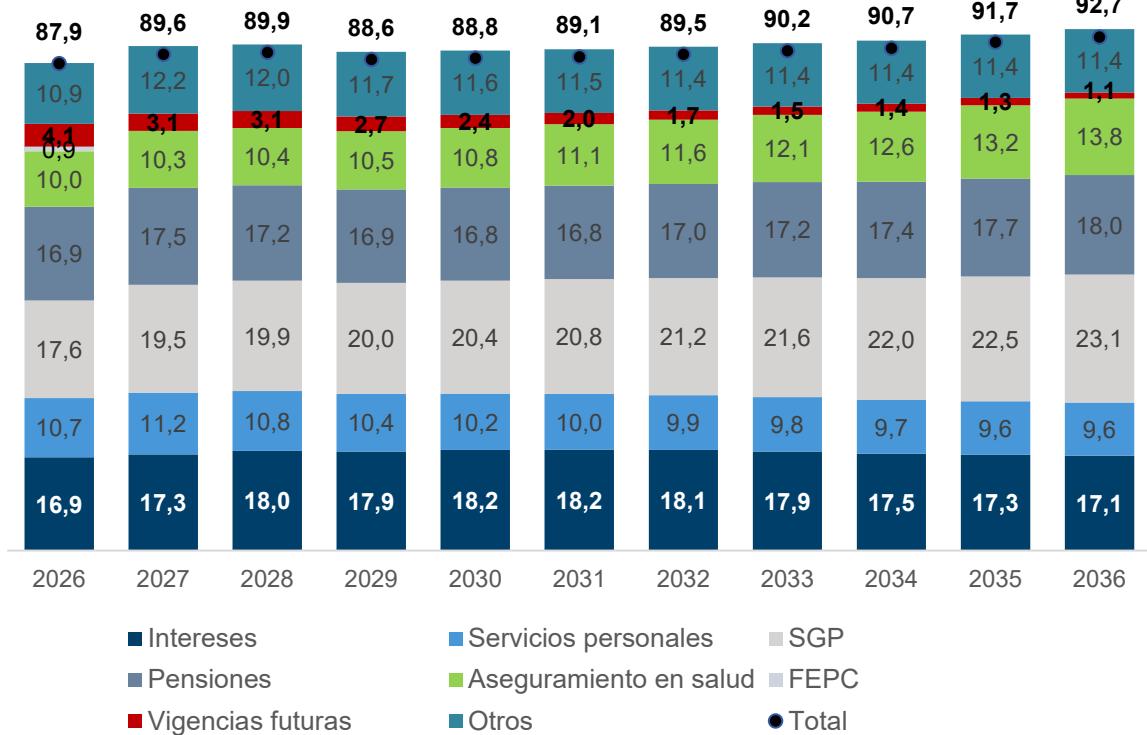


Nota: El mayor ajuste en el balance primario se debe a la mayor ponderación que MHCP le ha dado a las fuentes de financiamiento de largo plazo, y que eleva la carga de intereses.

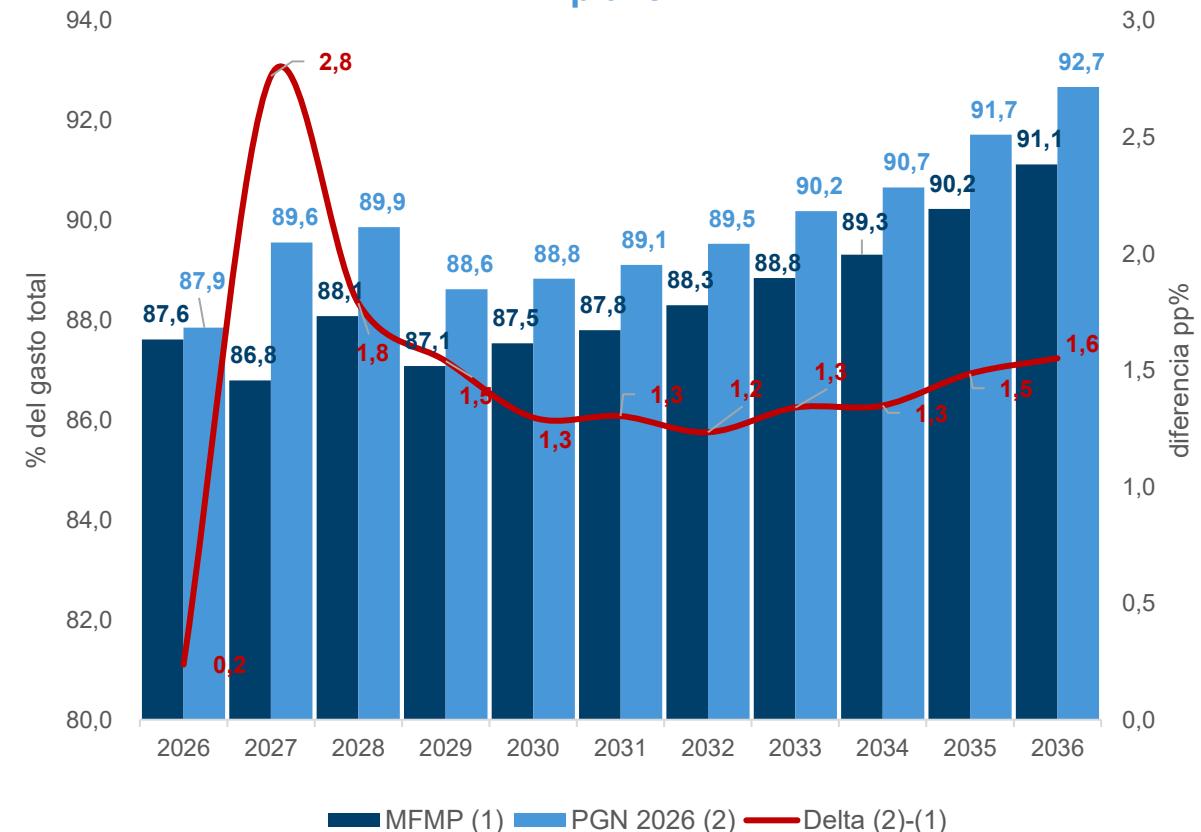
Los escenarios PGN (inercial) y (ajuste de política) corresponden al ejercicio fiscal 2026 presentado en el PGN, para 2027 en adelante corresponden a las cifras proyectadas en el MFMP. Los escenarios CARF suponen que se realiza el ajuste requerido para cumplir con las metas del CONFIS en 2025-2027 y la Regla Fiscal de 2028 en adelante.

En un escenario sin medidas de política, la inflexibilidad del gasto sería creciente y superior al 90% durante la próxima década

**Inflexibilidad del gasto de GNC 2026*-2036*:
componentes de gasto
(% del gasto total)**



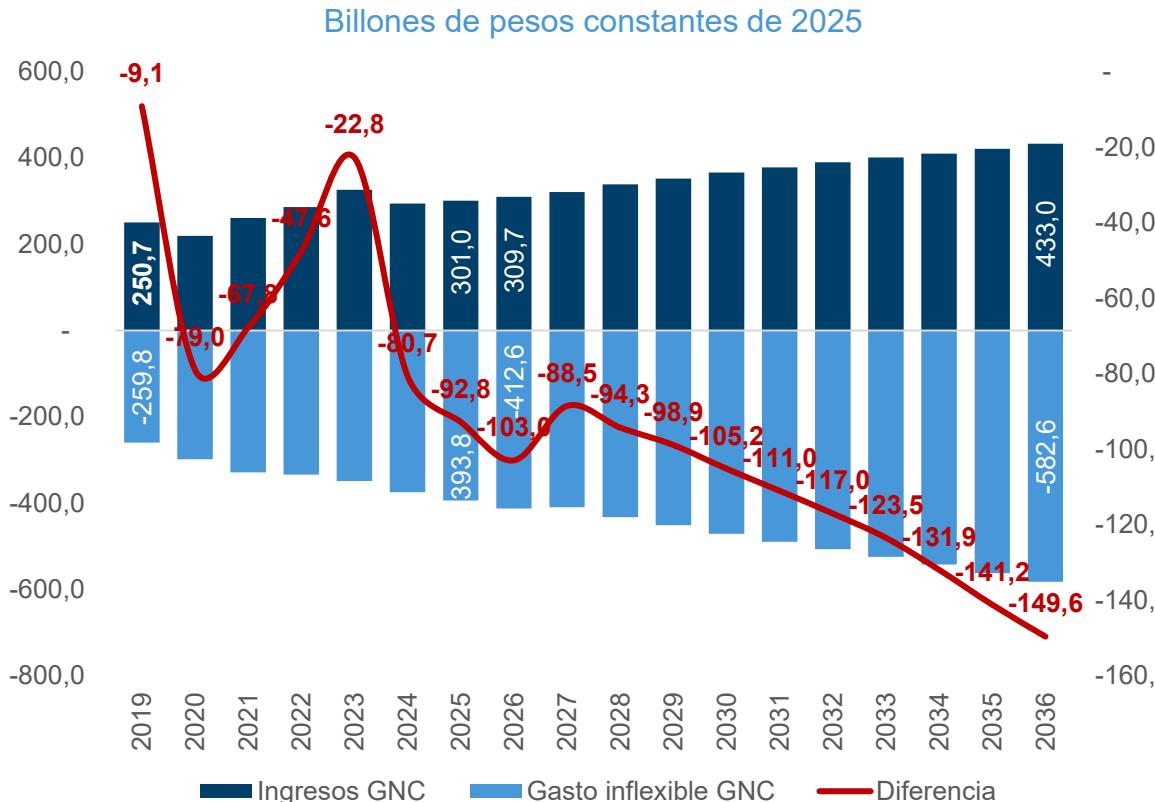
Inflexibilidad del gasto total de GNC en el mediano plazo



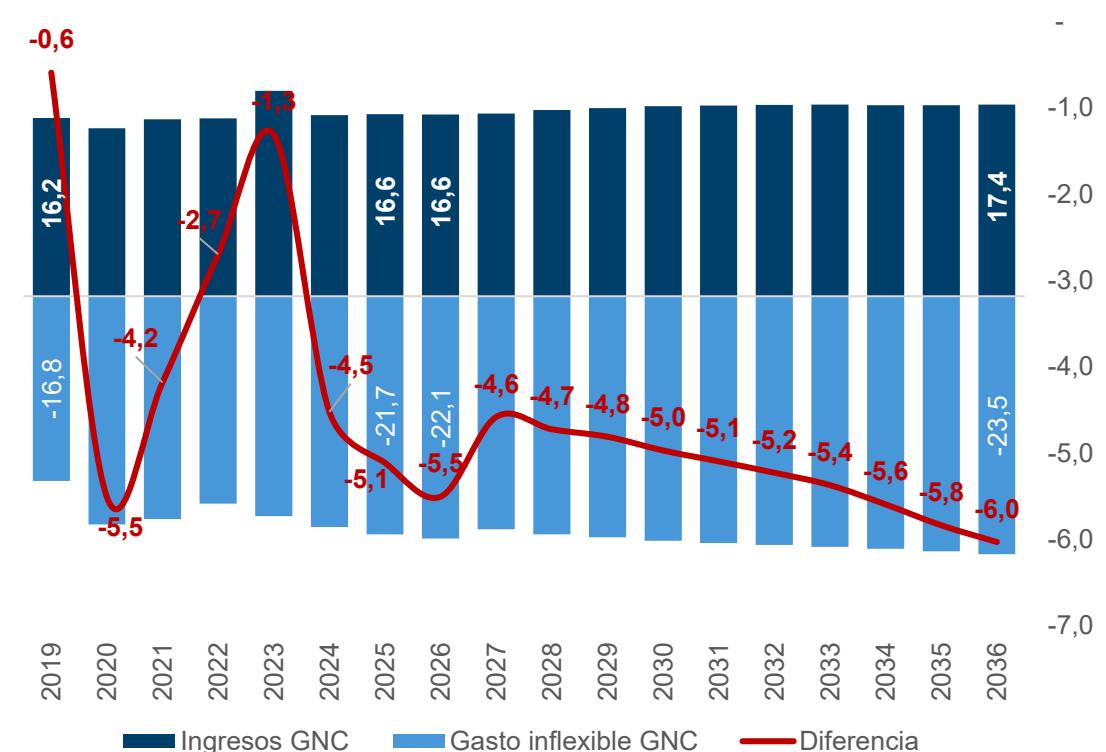
- Entre 2026-2036 la inflexibilidad del gasto aumentaría 4,8pp de gasto total, impulsado principalmente por **SGP, pensiones y salud**.
- Respecto de MFMP, el escenario de PGN 2026 aumentaría, en promedio para el mediano plazo, en 1,4pp del gasto total la inflexibilidad.
- El incremento en la inflexibilidad del gasto en 2027 en el escenario PGN 2026 se da principalmente por entrada en vigencia del AL **SGP**, y en menor medida, por presiones de gasto en **salud y pensiones**

El gasto inflexible superaría con creces los ingresos totales proyectados por el CARF (sin medidas de política).

Ingresos totales y Gasto inflexible de GNC 2019-2036*

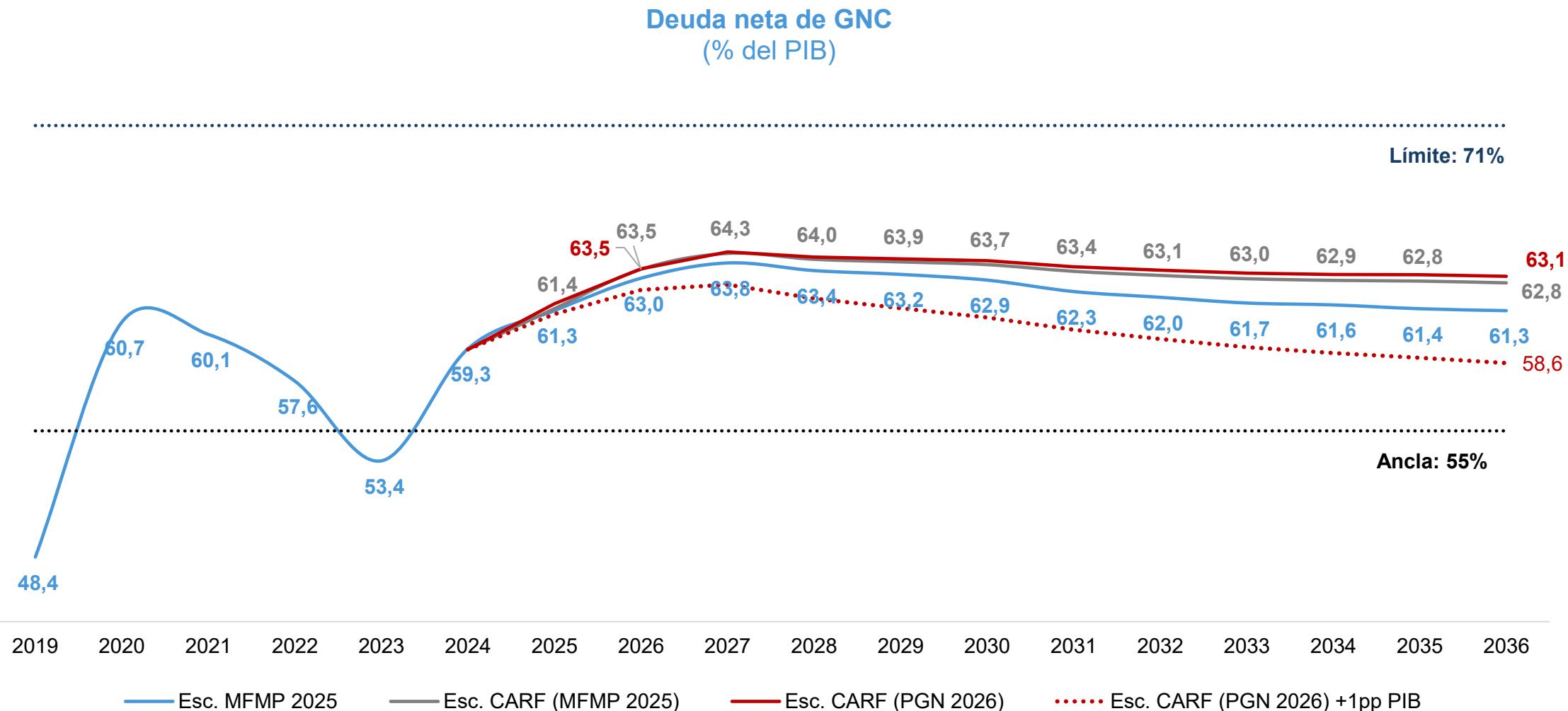


Ingresos totales y Gasto inflexible de GNC 2019-2036*
% del PIB



- Para el periodo 2019-2024, **la diferencia entre ingresos y gastos inflexibles de GNC fue de -3,1pp del PIB**, en promedio (gastos superiores a ingresos).
- De 2025 en adelante, **dicha diferencia aumentaría a 5,2pp del PIB en promedio**.
- La reducción en el gasto inflexible en 2027 se debe principalmente a la reducción estimada en FEPC

Con los nuevos ajustes al fuentes y usos, la deuda se proyecta en 63,5% del PIB en 2026 y en 63,1% en 2036. Un mayor crecimiento económico contribuiría a una mayor reducción de la deuda en el mediano plazo.



Principales mensajes (1)

- En vista de que el PGN 2026 fue radicado por parte del Gobierno, es necesario que el Congreso de la República revise detalladamente el monto y su composición, a la luz del principio constitucional de sostenibilidad fiscal. El PGN 2026 está desfinanciado en un monto superior al tamaño de la ley de financiamiento o reforma tributaria que ha anunciado el Gobierno (con la que espera recaudar COP 26,3 billones).
- El proyecto de PGN 2026 refleja un crecimiento real (descontando el efecto de la inflación) superior al promedio histórico (5,7% vs 4,5%), a pesar del compromiso que hizo el Gobierno en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2025 de presentar un presupuesto para 2026 sin crecimientos más allá de la inflación. Preocupa que el mayor gasto primario respecto del escenario de MFMP para 2026 (por COP 18,2 billones, de acuerdo con el escenario del Gobierno) se financiaría con fuentes inciertas o transitorias.
- Con la información reciente, el CARF estima que, para cumplir con la meta fiscal del Gobierno (consistente con el PGN 2026), se requiere un ajuste de ingresos y de gastos de COP 45,4 billones en el escenario base (2,4pp del PIB). El CARF no incluye, por ahora, los recursos que puedan venir de la aprobación de la ley de financiamiento, y la base de recaudo del año 2025 es inferior a la del gobierno. Hay factores que podrían incrementar el faltante en 2026, tales como la reserva presupuestal estimada para 2025 (y que será ejecutada en 2026), la entrada en vigor de la reforma pensional, y posibles efectos adversos que el ajuste en la estrategia fiscal pueda producir en los costos de la deuda.
- Las inflexibilidades del gasto representan uno de los principales retos estructurales de la política fiscal. En 2026 alcanzarían el 88% del gasto total (22,1pp del PIB) y dos terceras partes del gasto rígido tendrían origen constitucional o legal. La inversión, excluyendo el componente de vigencias futuras, y la adquisición de bienes y servicios aumentan 0,6pp del PIB entre 2025 y 2026.
- La consistencia en el tiempo de las metas fiscales aprobadas por el CONFIS es esencial para generar confianza, máxime en un entorno en el que el Gobierno decidió suspender la Regla Fiscal por tres años.
- Es necesario que se implementen reformas para elevar los ingresos permanentes y para reducir las inflexibilidades del gasto, cuidando de no crear nuevas presiones de gasto hasta lograr reducir el desequilibrio fundamental de las finanzas públicas.

Principales mensajes (2)

- **El desvío de la meta fiscal del PGN 2026, respecto de la establecida un mes antes en el MFMP para 2026, refleja problemas en el proceso de planeación fiscal.** Para el CARF, los cambios de la estrategia fiscal de 2026, sin que se presente ningún evento extraordinario ajeno al control del Gobierno, merecen ser explicados.
- **No existe claridad sobre el contenido ni la viabilidad de los planes de contingencia del Gobierno si la totalidad de las fuentes previstas no se materializan.**
- **Las apropiaciones de gasto primario (es decir, gasto total excluyendo intereses) han presentado aumentos sustanciales entre 2019 y 2025.** Sigue pendiente que los COP 12 billones (0,7pp del PIB), aplazados en 2025, sean recortados. La ejecución del presupuesto se ha reducido desde 2022 y la reserva presupuestal ha crecido significativamente. Los ingresos proyectados no se han cumplido en los últimos años y la inflexibilidad del gasto es elevada. Los desequilibrios fiscales aumentan.
- **La reserva presupuestal para ser constituida en 2025 ejercerá presiones sobre el escenario fiscal de 2026, más allá del monto de PGN 2026 que termine siendo aprobado.** La dinámica de la reserva presupuestal debería hacer parte de la discusión del monto del PGN 2026.
- **El monto de gasto que se apruebe en el PGN 2026 tiene implicaciones importantes en el espacio fiscal de mediano plazo.** De aprobarse el monto propuesto por el Gobierno, el CARF estima que, en ausencia de medidas de política, el espacio para la inversión pública en la próxima década sería de 1,4pp del PIB (el promedio histórico es 2,2pp del PIB).
- **El sistema presupuestal colombiano cuenta con un marco normativo que propende por los principios de equilibrio presupuestal, coherencia entre instrumentos de planeación fiscal y sostenibilidad de las finanzas públicas.** En la práctica, los ejercicios presupuestales y fiscales recientes se han desviado de algunos de estos principios, lo que aumenta la complejidad de la gestión fiscal ante la ausencia de medidas suficientes para ajustar ingresos y/o gastos.



@CARFColombia



Comité Autónomo
de la Regla Fiscal



@carf.colombia



carf.colombia

CARF
Comité Autónomo
de la Regla Fiscal