

Comunicado No. 19

Agosto 1 de 2025

EL CARF DA CONCEPTO DESFAVORABLE AL CAMBIO DEL PLAN FINANCIERO DE 2026, CONSISTENTE CON EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN DE 2026¹

Bogotá, 1 de agosto de 2025. El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) dio concepto previo desfavorable a la propuesta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), y posterior decisión del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), de modificar el plan fiscal de 2026, que es la base del Presupuesto General de la Nación (PGN) de 2026. A juicio del CARF, no existe una justificación válida para que, apenas un mes después de la publicación del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), se incremente el nivel de gasto y de déficit primario en 2026.

El 28 de julio el CONFIS decidió ajustar el plan financiero de 2026². Según el MHCP la decisión se debe a la necesidad de incrementar el gasto proyectado para 2026, en vista de la identificación de nuevas inflexibilidades presupuestales y la intención de elevar los recursos para la inversión.

El nuevo escenario aprobado por el CONFIS para 2026 mantiene inalterado el déficit fiscal programado en el MFMP publicado en junio (6,2% del PIB), pero incrementa el déficit primario (es decir, la diferencia entre ingresos y gastos excluyendo los intereses) a 2% del PIB, desde 1,4% proyectado hace pocas semanas.

Con la decisión, el gasto primario se incrementa en COP 18,2 billones (1pp del PIB) frente al estimado en el MFMP. De acuerdo con el MHCP, COP 7,2 billones del aumento de gasto estaría orientado al aseguramiento de la

¹ El CARF obtuvo nueva información y se permite actualizar algunas cifras y mensajes de la versión previa del Comunicado 19.

² La actualización del Plan Financiero aprobado por el CONFIS el 28 de julio difiere de la versión presentada en la sesión del CARF No. 41 que tuvo lugar el jueves 24 de julio. El concepto previo que remitió el CARF al MCHP el 27 de julio se elaboró tomando como referencia el escenario fiscal de 2026 presentado en la sesión del CARF. Este comunicado recoge los principales mensajes de ese concepto previo y utiliza las cifras aprobadas por el CONFIS el 28 de julio.

salud, COP 5,7 billones a subsidios de energía y gas y COP 5,9 billones a inversión. Otras partidas se reducirían en COP 0,6 billones.

El escenario fiscal modificado por el CONFIS y consistente con el PGN 2026 puesto a consideración del Congreso de la República, también contempla mayores ingresos frente a MFMP por COP 8,2 billones y menor gasto en intereses por COP 10 billones. En el caso de los ingresos, ahora el Gobierno prevé la aprobación de una ley de financiamiento por COP 26,3 billones, es decir, COP 6,7 billones más que lo estimado en el MFMP. El escenario también incluye recursos de capital más elevados que en el MFMP por COP 1,8 billones, y una revisión a la baja del recaudo tributario no petrolero de COP 0,3 billones. En cuanto a la estimación del gasto de intereses, el MHCP argumenta que la reducción frente a MFMP se explica por cambios en la estrategia de colocaciones de títulos de deuda soberana y operaciones de manejo de deuda.

En vista del cambio al plan fiscal de 2026, en el marco de la activación de la cláusula de escape para las vigencias 2025 a 2027, las normas establecen que el CARF debe remitir un concepto previo a la decisión del CONFIS³, como efectivamente ocurrió. El concepto fue solicitado el viernes 25 de julio y enviado al MHCP el domingo 27 de julio.

El CARF consideró que modificar el plan fiscal de 2026, tan solo un mes después de publicar el MFMP, refleja serios y nuevos problemas en el proceso de planeación fiscal del país. Lo anterior es especialmente preocupante porque ocurre en medio de una situación fiscal crítica y sin precedentes. La discrepancia entre el gasto primario establecido en el MFMP y el aprobado en el escenario del PGN ha sido atípicamente alta en 2025 y 2026. Entre 2020 y 2024 la diferencia promedio entre el gasto primario proyectado en MFMP y PGN fue COP 500 mil millones (0% del PIB), mientras que las discrepancias observadas en 2024, para el PGN de 2025 y ahora con relación al PGN 2026 vis a vis el MFMP versión 2025, son COP 23,9 billones (1,3pp del PIB) y COP 18,2 billones (1pp del PIB), respectivamente. Además, en el MFMP 2025 presentado en junio, el Gobierno hizo el compromiso de presentar un PGN 2026 austero, sin

³ En concreto, el marco normativo establece que, durante el periodo de activación de la cláusula de escape, si se modifica la magnitud del desvío entre el Balance Primario Neto Estructural (BPNE), frente a lo que establece la aplicación paramétrica de la Regla Fiscal, el CARF debe proveer concepto previo (Artículo 2.8.8.6. del Decreto 1717 de 2021). En este caso, el BPNE se modifica desde -0,61% del PIB en el escenario de MFMP hasta -1,2% del PIB con el escenario fiscal consistente con el PGN 2026.

crecimiento más allá de la inflación esperada para 2025, pero la propuesta implica un crecimiento de 4,6 puntos porcentuales -pp- por encima de la inflación pronosticada por el MHCP.

Para el CARF, los cambios de la estrategia fiscal de 2026, sin que se presente ningún evento extraordinario ajeno al control del Gobierno, exige explicaciones transparentes. Lo contrario mina la confianza en la institucionalidad, en los instrumentos de planeación fiscal y en el plan de ajuste de las finanzas públicas. Históricamente, el MFMP ha sido un importante instrumento que establece la hoja de ruta de la política fiscal del Gobierno. Este tipo de decisiones desdibujan su relevancia.

Tras la suspensión de la Regla Fiscal para las vigencias 2025 a 2027, recuperar la confianza demanda medidas más contundentes y un compromiso firme con las metas establecidas por el CONFIS en el MFMP. Que la primera decisión de política fiscal sea incrementar el desequilibrio de las finanzas públicas en 2026, va en contravía de ese propósito.

Inquieta que la nueva estrategia fiscal pretende financiar gastos persistentes vía fuentes transitorias o inciertas; todo lo demás constante, se incrementaría el desequilibrio estructural. Considerando las explicaciones del MHCP, el menor gasto de intereses en 2026 es posible. La estrategia de financiamiento contempla diversas medidas de manejo de deuda que podrían traducirse en ahorros. Sin embargo, los ahorros en la carga de intereses, y su persistencia, dependerán de las condiciones de financiamiento, que a su vez responden en buena medida a las señales (y decisiones) de consolidación fiscal. Además, los recursos de capital adicionales (frente a MFMP) son de una sola vez, y la ley de financiamiento es, por ahora, un plan incierto. Si las medidas transitorias para aumentar las fuentes se utilizaran para reducir la deuda, se daría una señal positiva.

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. Si, como argumenta el MHCP, el aumento en el gasto responde predominantemente a la identificación de nuevas partidas inflexibles, será difícil hacer un recorte equivalente a los ingresos inciertos programados, lo que limita el margen de maniobra de ese posible plan de contingencia.

Para el MHCP, el incremento del gasto discrecional de inversión está fundamentado en que el Plan Nacional de Desarrollo es un mandato legal.

Pero ello no puede afirmarse si se pone en riesgo la sostenibilidad fiscal que es un principio constitucional; el Plan Plurianual de Inversiones del PND es indicativo, sujeto a la viabilidad de su financiación.

El cambio en el escenario fiscal aumenta la dificultad de cumplir con la meta de déficit primario de 2027 y de retomar la Regla Fiscal paramétrica de 2028 en adelante. De acuerdo con el MFMP, el déficit primario debía reducirse desde 1,4% del PIB en 2026 hasta 0,3% del PIB en 2027, una disminución de 1,1pp de un año a otro; con el cambio en el plan de ajuste ahora el déficit primario debería ajustarse 1,7pp del PIB en un año. Si como consecuencia de las nuevas señales del Gobierno, la deuda se incrementa (por ejemplo, porque aumentan los costos de financiamiento), el ajuste fiscal requerido para retornar a la regla fiscal en 2028 se incrementará frente a lo que contempla el MFMP.

Con las modificaciones al plan financiero de 2026, consistentes con el PGN 2026, ahora el CARF estima en su escenario base que el faltante de recursos para cumplir con la meta de déficit fiscal de 6,2% es de COP 39,4 billones, equivalentes a 2pp del PIB. Si se materializan los rendimientos financieros esperados por el Gobierno, el faltante bajaría a COP 37,5 billones. El ajuste requerido correspondiente al escenario de MFMP era de COP 33 billones (1,7pp del PIB), de acuerdo con los cálculos que tenía el Comité en junio de 2025. Hay factores que podrían incrementar el faltante en 2026, tales como la reserva presupuestal a ser constituida en 2025 y 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.

Se espera que el Congreso examine en detalle el monto del PGN 2026, a la luz del principio constitucional de sostenibilidad fiscal, y que el Gobierno y el Congreso evalúen conjuntamente medidas para incrementar los ingresos y reducir el gasto y sus inflexibilidades a partir de 2026.