



Bogotá, septiembre 24 de 2025

Honorables congresistas de las comisiones terceras y cuartas

Asunto: Comentarios de la ANDI al proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación (102 de 2025 Cámara y 083 de 2025 Senado Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2026)

Reciban un cordial saludo,

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, se permite presentar sus opiniones frente al Presupuesto General de la Nación (PGN) del 2026.

El PGN fue presentado por un monto cercano a \$557 billones de pesos y está desbalanceado nominalmente en \$26,3 billones, ya que los ingresos fiscales no logran financiar los gastos (por segundo año consecutivo), además las necesidades de financiamiento se duplicaron pasando de 0,7% del PIB en 2025 a 1,4% del PIB para 2026.

Este panorama está enmarcado en un deterioro de las finanzas públicas que incluye (i) una sobreestimación de ingresos tributarios, (ii) un incumplimiento de la regla fiscal mediante un artificio contable de las Transacciones de Única Vez (TUV), (iii) un gasto primario desbordado, inflexible y sin intenciones de ajuste por parte del Gobierno; (iv) una situación de caja bastante apretada, (v) un aumento histórico del rezago presupuestal y de las vigencias expiradas, (vi) un incremento significativo en las devoluciones y compensaciones de impuestos de los contribuyentes por excesos de retenciones en la fuente, (vii) unos niveles preocupantes de deuda pública y (viii) la injustificada activación de la cláusula de escape que le permite al Gobierno Nacional salirse de la trayectoria de déficits establecida por la regla fiscal. Lo anterior derivó en una rebaja de la calificación de riesgo para el país y, por ende, en aumentos en el costo de financiamiento.

Debido a esta situación, queremos manifestar nuestra preocupación frente al monto presentado y en particular frente a las facultades especiales que se le buscan otorgar al Gobierno. Para lo anterior, construimos un documento donde manifestamos unos comentarios generales frente a los ingresos y gastos teniendo en cuenta las fuentes de financiamiento; las observaciones frente al articulado, en particular donde se le otorgan facultades especiales al Gobierno; unos comentarios frente al plan financiero, la cláusula de escape y la regla fiscal; y, por último, manifestamos la inconveniencia de la aprobación de una ley de financiamiento ante el panorama económico actual.

Es importante resaltar que, tenemos la necesidad urgente de hacer cambios estructurales en el gasto público, como lo vienen comentado diferentes analistas. El recorte en los gastos debe abordarse de forma inmediata mediante una reducción del PGN y del plan financiero del GNC en un monto responsable y realista de al menos \$45 billones.

Desde la ANDI consideramos que, las empresas, los emprendimientos y los hogares, no están en condiciones para soportar una mayor carga tributaria. El país ya tiene una de las tarifas de impuesto de renta (35%), dividendos (20%) e impuesto al patrimonio (1.5%) más altas de la región y de la OCDE. Una presión tributaria mayor ciertamente es un mensaje negativo a la inversión local y extranjera.

Al analizar la Ley de Financiamiento, se encuentra que esta incluye ingresos que no llegan al balance del Gobierno Nacional Central (GNC) sino que serían ingresos para las regiones como los tributos relacionados con los monopolios de arbitrio rentístico como el alcohol y tabaco; y aproximadamente una cuarta parte de los ingresos que se buscan provienen de fuentes inciertas. En ese sentido, el déficit proyectado para 2026 tiende a ser mucho mayor ante la ausencia de un plan de recorte de gasto. Este desorden en las finanzas públicas del GNC tiene implicaciones negativas en la estabilidad macroeconómica del país. Además, no se ven intenciones reales por parte del Gobierno Nacional en hacer los ajustes necesarios que den mensajes positivos a los mercados financieros sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. La reducción del gasto es fundamental dado que las erogaciones por intereses de la deuda pública alcanzan hoy el 4,7% del PIB.

Comentarios generales

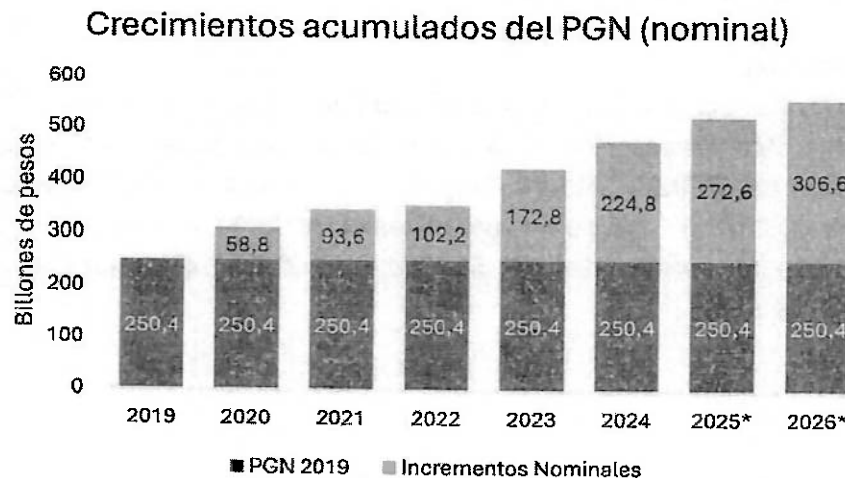
- El crecimiento del PGN previsto para el 2026 no arroja el mensaje de austeridad fiscal que esperábamos encontrar, tal y como estaba estipulado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2025. Además, el MFMP 2025 se comprometía

a que el PGN 2026 era “el inicio de una senda de ajuste fiscal, ordenado, sostenible y creíble” y donde su crecimiento no estaría por encima de la inflación.

- En concreto, partiendo del PGN 2025 que incluye el recorte (\$511 billones) y una inflación esperada de 3,2% para 2026, el crecimiento real del PGN 2026 sería 5,7%, cerca de 1,2 p.p más alto que el promedio histórico 2004-2025 (4,5%).

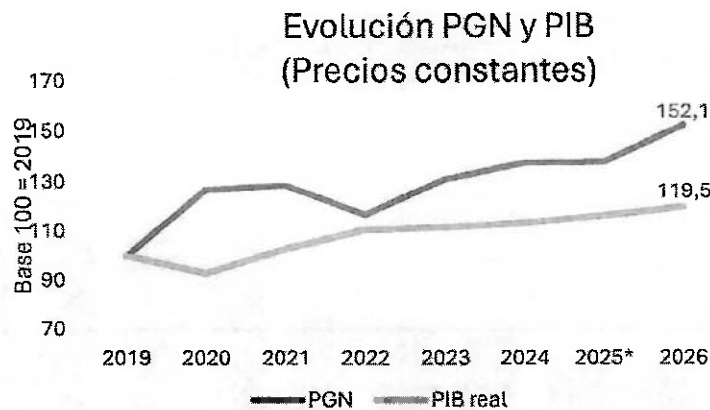


- Este crecimiento proyectado del presupuesto de 2026 perpetúa la insostenibilidad fiscal. El PGN ha acumulado de forma preocupante un crecimiento desmedido desde el 2019. En efecto, comparando el PGN 2019 y el PGN 2026, el crecimiento absoluto del monto es mayor a los 300 billones de pesos, es decir, un crecimiento nominal acumulado del 122,4%.



Fuente: Cálculos propios a partir de la información del Ministerio de Hacienda

- Con el PGN presentado el crecimiento acumulado en términos reales sería 52,1% frente a un 19,5% del PIB. Es evidente entonces la brecha entre el crecimiento de los gastos del Gobierno y los ingresos que la economía puede generar.



Fuente: Cálculos propios a partir de la información del Ministerio de Hacienda

- Si el PGN hubiese tenido el mismo crecimiento real de la economía en el mismo periodo de tiempo, el monto debería ser alrededor de \$436,7 billones de pesos, es decir, \$103,4 billones menos que el actualmente presentado.
- Los últimos PGN presentan niveles de gasto similares a los de 2020 y 2021 como porcentaje del PIB, pero con la particularidad de que no se está atendiendo una emergencia sanitaria. En otras palabras, lo que es su momento fue gasto transitorio terminó siendo un gasto permanente del Gobierno que el país no tiene como sostener.

Ingresos y Gastos:

- Al entrar a analizar las fuentes del financiamiento, el Presupuesto Nacional (PGN sin Establecimientos Públicos) se financia especialmente con ingresos corrientes por \$303,1 billones (54,4%), con recursos de capital por \$176,2 billones (31,6%), fondos especiales por \$17,5 billones (3,1%) y contribuciones parafiscales por \$4,3 billones (0,8%). Para un total de 501,1 billones de pesos.

Presupuesto General de la Nación
Miles de millones de pesos

Concepto	2025	2026	Var %	Part. % 2025	Part. % 2026	% del PIB	
						2025	2026
TOTAL INGRESOS PGN	513.846	530.690	3,3	97,7%	95,3%	28,3	27,5
Ingresos del Presupuesto Nacional	483.728	501.062	3,6	92,0%	90,0%	26,6	26,0
Ingresos Corrientes	305.778	303.127	-0,9	58,1%	54,4%	16,8	15,7
Recursos de Capital	155.799	176.189	13,1	29,6%	31,6%	8,6	9,1
Fondos Especiales	18.119	17.483	-3,5	3,4%	3,1%	1,0	0,9
Contribuciones Parafiscales	4.032	4.263	5,7	0,8%	0,8%	0,2	0,2
Impuestos Catatumbo	2.768			0,5%		0,2	0,0
Ingresos Establecimientos Públicos	27.350	29.628	8,3	5,2%	5,3%	1,5	1,5
TOTAL GASTOS PGN	525.847	556.975	5,9	100,0%	100,0%	29,0	28,9
Funcionamiento	329.276	365.765	11,1	62,6%	65,7%	18,1	19,0
Servicio de la deuda	112.605	102.450	-9,0	21,4%	18,4%	6,2	5,3
Inversión	83.966	88.760	5,7	16,0%	15,9%	4,6	4,6
TOTAL GASTOS SIN DEUDA	413.242	454.525	10,0	78,6%	81,6%	22,8	23,6
Falta por financiar	-12.001	-26.285		2,3%	5,0%	0,7%	1,4%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

- Por tipo de gastos, el 65,7% corresponde a funcionamiento (\$365,8 billones), el 18,4% al servicio de la deuda (\$102,4 billones) y el 15,9% a inversión (\$88,8 billones) para un total de \$557 billones.
- Como porcentaje del PIB, las necesidades de financiación del Gobierno Nacional se duplicaron de 0,7% en 2025 a 1,4% en 2026.
- El gasto de funcionamiento crece 11,1% y los recursos destinados a inversión crecen 5,7% frente al PGN del año anterior. Por su parte, el servicio de la deuda disminuye -9,0%.
- Desde el 2019 hasta 2025, en términos reales, el gasto de funcionamiento ha crecido 44,1% (\$100,7 billones de pesos). Dentro de estos, se destaca el crecimiento de rubros como el de transferencias (49,7%) y el de gastos de personal (32,1%).
- Asimismo, dentro del rubro de transferencias se tienen fuertes crecimientos del gasto en pensiones (44,1%), SGP (36,2%) y salud (76,8%) frente a los niveles de 2019 en términos reales.
- Es claro entonces que el crecimiento de los gastos supera la capacidad de crecimiento de los ingresos de la Nación. Esta situación no es sostenible ni en el mediano, ni en el largo plazo.
- Si bien existen altas inflexibilidades en el gasto de funcionamiento, vale la pena detenerse en el rubro de gastos de personal, donde puede darse un margen de maniobra. En términos reales, estos gastos pasan de \$47,3 billones en 2022 a \$60,2 billones en 2025, es decir, un crecimiento del 27% mientras la economía alcanza únicamente un 5%. Una política austera debería buscar un ajuste importante en esta partida.

Servicio de deuda:

- Con respecto al servicio de la deuda, esta pasa de \$112,6 billones en 2025 a \$102,5 billones para 2026, es decir, una reducción del 9%. Esta variación negativa se debe a una disminución del 46,6% en el rubro destinado a amortización, que pasa de \$50,8 billones de pesos en 2025 a \$27,6 billones para la vigencia 2026.
- No obstante, el pago de intereses crece 19,1%, al pasar de \$59,4 billones a \$70,8 billones.
- En la vigencia de 2026 los recursos destinados para el servicio de la deuda se dividen en: \$27,6 billones para el pago de principal y \$70,8 billones para el pago de intereses. Es decir, estamos pagando 2,6 veces más de interés que de principal.
- La disminución de los recursos destinados al servicio de la deuda (\$9 billones), se debe a una nueva estrategia del Gobierno Nacional que busca reducir el costo y el pago de intereses a través de operaciones de manejo de deuda que le permiten hacer canjes y colocaciones de nuevos bonos sin descuento a plazos medios de la curva de rendimiento, la recompra de bonos con alta tasa de descuento, la diversificación de divisas para títulos globales y el uso de instrumentos financieros exóticos para el intercambio de deuda.
- La nueva estrategia en el manejo de la deuda por parte del Gobierno Nacional busca soluciones transitorias en el corto plazo, pero persiste el problema estructural asociado a un mayor nivel de endeudamiento y gasto de intereses.

Inversión:

- El rubro de inversión cuenta con menores recursos por segundo año consecutivo, alcanzando \$88,8 billones para 2026 y ubicándose por debajo de los gastos por servicio de la deuda.
- Al analizar el comportamiento de la inversión, es importante resaltar dos aspectos. En primer lugar, la inversión debería traducirse en mayores capacidades para el crecimiento y la generación de nuevos empleos formales y de calidad. En esta dirección, una buena dinámica de la inversión constituye una buena práctica en el gasto público. No obstante, al estudiar en detalle este rubro encontramos que incluye aspectos como pago a contratistas (OPSS) que no necesariamente generaran nuevas capacidades productivas.

Observaciones al articulado del Proyecto de Ley

El proyecto tiene varios artículos que representan riesgos jurídicos y presupuestales serios. Los artículos 8, 12, 19, 76 y 88 son especialmente sensibles porque afectan principios centrales de nuestro régimen presupuestal —la anualidad, la especialidad

del gasto y la seguridad jurídica de las vigencias futuras— y pueden dar lugar a reparos de constitucionalidad, tensiones con órganos de control y conflictos en la ejecución de proyectos estratégicos. A continuación, presentamos un análisis detallado de cada uno.

Artículo 8 – Emisión de TES clase B:

Este artículo permite al Gobierno emitir TES clase B, incluso en moneda extranjera, y además establece que esas emisiones no se contabilizarán dentro del cupo de endeudamiento aprobado.

El problema es doble. Por un lado, se configura una suerte de endeudamiento paralelo, pues la deuda se amplía sin reflejarse en los límites que fija la Constitución (art. 364) y la Ley 819 de 2003. Por otro, la autorización para emitir en moneda extranjera implica una mayor exposición cambiaria de la Nación, que no necesariamente está cubierta dentro de la planeación de la regla fiscal. El resultado es que, aunque se preserve la forma, en la práctica se amplía el pasivo público y se incrementa el riesgo macroeconómico sin un control político real.

Artículo 12 – Titularidad de los rendimientos financieros:

La norma centraliza en la Nación todos los rendimientos que generen los recursos administrados en la Cuenta Única Nacional, salvo contadas excepciones (parafiscales, seguridad social, patrimonios autónomos autorizados y terceros).

A primera vista parece una medida de eficiencia, pero en realidad desconoce la naturaleza de muchos de esos recursos. El Consejo de Estado ya ha sostenido que los rendimientos siguen la suerte del capital: si el recurso es parafiscal, sus intereses deben reinvertirse en el mismo fin. Al llevar todo a la Nación, se abre la puerta a que esta disponga de rendimientos que en derecho pertenecen a fondos o entidades con destinación específica. Esto no solo puede dar lugar a litigios, sino que también desincentiva una gestión activa de portafolios financieros, porque las entidades pierden el beneficio de los excedentes que logren.

Artículos 19 y 76 – Distribuciones internas y apropiaciones en MHCP y DNP:

El artículo 19 faculta a los órganos del presupuesto a hacer distribuciones internas de sus recursos con aprobación del Ministerio de Hacienda, y el 76 refuerza esa lógica al permitir que el propio Ministerio y el DNP manejen apropiaciones para desastres, víctimas y proyectos del Banco Único de Inversión Pública, pudiendo redistribuirlas para fines amplios como cumplir el PND o fortalecer programas sociales.

El riesgo es claro: aunque formalmente se diga que no cambia ni la cuantía ni la destinación, en la práctica estas normas abren un espacio para reorientar recursos sin control real del Congreso. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-006 de

2012, había aceptado las distribuciones internas solo en supuestos muy concretos (el SGP, la atención de emergencias y el pago de condenas internacionales). Convertir esa excepción en regla general desnaturaliza la especialidad del gasto.

Además, el artículo 76 concentra en Hacienda y Planeación partidas que hoy son de alto impacto —transferencias territoriales, atención de víctimas, fallos judiciales internacionales— y les otorga una discrecionalidad excesiva para redistribuirlas. Bajo fórmulas tan amplias como “programas sociales” o “desarrollo territorial”, se deja abierta la puerta a movimientos que debilitan la planeación sectorial y territorial y aumentan la opacidad en la ejecución. Además de modificar el presupuesto aprobado por el Congreso por vía ejecutiva hecho sobre el cual la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades.

Artículo 88 – Reprogramación de vigencias futuras en transporte:

Este artículo permite que las entidades del sector transporte liberen recursos de la vigencia en curso cuando se terminen anticipadamente o se reprogramen compromisos financiados con vigencias futuras. El ajuste se haría mediante decreto del Gobierno, con concepto previo del CONFIS, manteniendo el monto total de inversión del sector.

El diseño presenta varios problemas. Primero, ignora un límite esencial: las vigencias futuras que respaldan contratos perfeccionados son intangibles. Así lo establece la Ley 819 de 2003 y lo recoge el Decreto 1068 de 2015. Reprogramarlas sin ese límite genera inseguridad jurídica.

Segundo, aunque se mantenga el monto global del sector, la facultad de mover recursos entre proyectos cambia de hecho las condiciones bajo las cuales se autorizó la vigencia futura. Esto afecta la trazabilidad y rompe la coherencia de la programación presupuestal.

Tercero, en el transporte la mayoría de vigencias futuras respaldan APP y concesiones. Reprogramar unilateralmente los flujos de pago autorizados puede alterar la ecuación económico-financiera de los contratos, comprometer la bancabilidad de los proyectos y abrir la puerta a reclamaciones por incumplimiento.

Por todo ello, el artículo debería incluir salvaguardas mínimas: que no se afecten VF que respalden compromisos perfeccionados, que se respeten el monto, el plazo y la finalidad de la autorización, y que, si la reprogramación incide en un contrato vigente, se requiera la aceptación expresa del contratista.

Plan Financiero Gobierno Nacional Central

En este punto vale la pena comparar las estimaciones de ingresos y gastos del Plan Financiero del GNC que aparecen en el PGN frente a lo divulgado en el MFMP; documento que se presentó el 30 junio del presente año, es decir, hace 3 meses.

Comparativo MFMP 2025 v. PGN 2026						
Concepto	2025		MFMP 2025		PGN 2026	
	MFMP 2025 (Junio 2025)	PGN 2026 (Julio 2025)	% PIB	% PIB	Diferencia	
	(1)	(2)	(3)	(4)	\$ Billones (2-1)	% PIB (4-3)
Ingresos Totales	350,67	358,84	18,20	18,60	8,16	0,40
Tributarios	321,66	328,06	16,70	17,00	6,40	0,30
Ley de Financiamiento	19,62	26,29	1,02	1,35	6,67	0,35
No Tributarios	1,36	1,36	0,10	0,10	0,00	0,00
Fondos Especiales	4,63	5,13	0,20	0,30	0,50	0,10
Recursos de Capital	23,03	24,30	1,20	1,30	1,27	0,10
Gastos Totales	470,30	478,46	24,40	24,80	8,17	0,40
Intereses	91,7	81,6	4,8	4,2	-10,0	-0,6
Gasto Primario	378,6	396,8	19,6	20,6	18,2	1,0
Balance Primario	-27,98	-37,98	-1,40	-2,00	-10,00	-0,60
Balance Total	-119,63	-119,63	-6,20	-6,20	0,00	0,00

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

- Al comparar los montos de ingresos y gastos registrados en el MFMP 2025 y en el PGN 2026, encontramos varias diferencias:
 - En el MFMP 2025 se registraba ingresos para 2026 por \$321 billones, que incorporaban una Ley de Financiamiento por \$19,62 billones.
 - Si no se considera la Ley de Financiamiento, los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios), serían por valor de \$303 billones.
 - En el PGN 2026, se registran ingresos por \$328 billones, que incluyen una Ley de Financiamiento por valor de \$26,29 billones. Es decir, \$6,7 billones adicionales frente al MFMP 2025 (\$26,2 - \$19,6).
 - Además, se encuentra una mayor previsión de ingresos por recursos de capital por \$1,27 billones que junto con ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) incrementan los ingresos totales en \$8,16 billones.
 - Al comparar estos dos documentos encontramos que el PGN estima un gasto primario mayor en \$18,2 billones. Adicionalmente, se prevé un ahorro de \$10 billones en el gasto de intereses. En el neto se tiene un aumento de \$8,17 billones en el gasto total.
 - Siendo así, tanto en el MFMP 2025 como en el PGN 2026, el déficit total (-6,2%) es el mismo pero el balance primario empeora a -2% por un mayor gasto primario.
 - A partir de lo anterior, sería conveniente un recorte de los gastos de \$18,2 billones para así retornar al gasto primario que se tenía previsto en el MFMP 2025. A lo anterior se suma, la inconveniencia de presentar una Ley de Financiamiento por \$26,2 billones. En

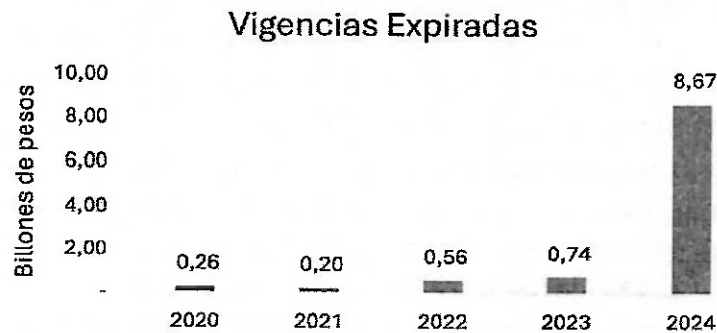
consecuencia, consideramos un escenario responsable en el que se debe realizar un ajuste del plan financiero del GNC por \$44,5 billones.

- Este escenario no es nuevo ya que las discrepancias entre las estimaciones de ingresos y gastos totales ya se habían presentado con el MFMP 2024 y el PGN 2025 cuando se incrementaron 31,1 billones y 23,87 billones respectivamente.
- Para 2026, el plan del Gobierno es alcanzar un déficit total de 6,2% del PIB donde hay una mejora del 1 p.p del PIB que únicamente se alcanza si se cuenta con una Ley de financiamiento, pero no hay esfuerzos o planes para reducir el gasto. Dado la desfinanciación que presenta el PGN 2026, es muy probable que el déficit total sea del orden del 8% del PIB, en un escenario base.
- Los ingresos tributarios del GNC plantean metas de ingresos inalcanzables. Inicialmente el MFMP consideraba un crecimiento de 14,3% que posteriormente fue revisada al alza en el PGN 2026 a 16,5%, frente a una economía que solo alcanzará un 6,3% de crecimiento nominal.
- A medida que se estiman ingresos cada vez menos realistas frente a unos gastos ciertos, se aleja la posibilidad de cumplir con la senda de metas de déficits para retomar la regla fiscal. Para este año, dado el faltante de recaudo neto estimamos que el déficit podría llegar al 7,9% del PIB, es decir, 0,8 p.p mayor a la meta (-7,1%).
- Entre mayor sean los déficits, mayor será el esfuerzo fiscal que tendrá que hacer el Gobierno Nacional Central para poder cumplir con su senda de ajuste y la posterior retoma del mecanismo paramétrico de la regla fiscal.

Es evidente entonces que las finanzas públicas están desordenadas. El gobierno se traza metas de ingresos que son inalcanzables, el gasto público está desbordado y, además, no corresponde a la capacidad de generación de recursos del país. La incertidumbre sobre el futuro crece, y peor aún, no hay soluciones de fondo que resuelvan los problemas estructurales en el mediano y largo plazo.

- Esta brecha entre los ingresos y gastos tanto en el PGN como el plan financiero del GNC ha coincidido con (i) bajas tasas de ejecución presupuestal, (ii) crecimiento tanto del rezago presupuestal como de las vigencias expiradas, (iii) aumento en los niveles de pérdidas de apropiaciones y (iv) niveles críticos de caja.
- El CARF estima que la reserva presupuestal para el 2026 podría oscilar entre \$35 y \$50 billones lo que genera presiones adicionales al PGN.

- Preocupa que ni el MFMP 2025 ni el PGN 2025 consideren presiones adicionales tanto en los gastos como en los ingresos que pueden alterar el balance del GNC como lo puede ser (i) el pago del FEPC ante la ausencia de ajustes en el precio del ACPM, (ii) el costo de los dos primeros pilares de la reforma pensional que, según el CARF, pueden alcanzar 0,4% del PIB, (iii) el decreciente comportamiento de las utilidades de Ecopetrol y (iv) el posible aumento de las devoluciones a los contribuyentes derivado del aumento de las tarifas de retención.



Fuente: Ministerio de Hacienda

Cláusula de escape y Regla Fiscal

En el MFMP 2025, el Gobierno Nacional optó por recurrir a la cláusula de escape, para suspender la regla fiscal por 3 años iniciando en 2025 hasta 2027. El desvío de las sendas de déficits es de 2,1% del PIB para 2025, 1,4% de PIB para 2026 y 0,8% del PIB para 2027.

- El MFMP 2025 plantea dos escenarios donde presentan una disyuntiva entre ajustar el gasto en inversión para cumplir con las metas de la regla fiscal o activar la cláusula de escape por tres años mientras se formulan medidas para reajustar las finanzas públicas y posteriormente retomar la regla fiscal, bajo el supuesto que las primas de riesgo no aumentan significativamente. Según las estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no hay una evidencia robusta en la que exista una relación entre las primas de riesgo como los Credit Default Swaps y el costo de financiamiento colombiano. Es por esto último que optan por la cláusula de escape como la decisión menos costosa para la economía.
- A nuestro juicio la activación de la cláusula de escape obedece a un mal manejo de las finanzas públicas y no a un hecho extraordinario que afecte a la economía como lo pudo ser, en su momento, la pandemia.

- Contrario a lo que expresa el Gobierno Nacional en sus documentos técnicos, este tipo de decisiones están lejos de generar confianza y demostrar compromiso con la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por el contrario, mandan mensajes negativos sobre el manejo de la política fiscal en el país socavando la credibilidad de los acreedores.
- Hay que recordar que, para la vigencia 2024, el Gobierno Nacional hizo uso de las Transacciones de Única Vez con la justificación de “una caída inesperada de los ingresos tributarios” para cumplir con la Regla Fiscal, ya que, de otra manera, no hubiese sido posible alcanzar la meta de déficit dado el gasto primario desbordado. Al igual que la activación de la cláusula de escape, este tipo de ajustes contables son usados para eventos extraordinarios o sobrevenientes caso que no ocurrió, al menos por el monto aprobado por el Gobierno en el CONFIS.
- Siendo así, se tiene que el Gobierno Nacional, al menos para los mercados financieros, incumplió con la regla fiscal 2 veces en menos de 6 meses. El resultado no podría ser otro que una rebaja en la calificación de riesgo por parte de las calificadoras.
- Adicionalmente, y como se mencionó antes no hay esfuerzos adicionales del lado del gasto en el ajuste necesario por lo que sería responsabilidad del próximo gobierno.
- Hay que recordar que para 2028 las proyecciones del MFMP 2025 ubican el balance primario en +0,8% del PIB, es decir, se necesitan más de 3 puntos del PIB de ajuste frente al escenario inercial, para que se tengan finanzas públicas sostenibles.
- Desde la ANDI vemos con preocupación que los déficits planteados por el Gobierno Nacional en el MFMP 2025, son significativos únicamente comparables con el periodo de la pandemia y es difícil que se logren cumplir.
- Para 2025 el faltante de recaudo neto frente a la meta en el primer semestre del año haría que el déficit llegara al 7,8% del PIB y, como se mostró anteriormente, la mala previsión de ingresos y un gasto creciente, hace que el esfuerzo fiscal necesario para cumplir la senda planteada para 2026 será mayor lo que deja un panorama sombrío para 2027 y, especialmente para 2028.
- Insistimos que, entre mayores sean los déficits, mayor será el esfuerzo fiscal y los costos sociales que tendrá que asumir el Gobierno Nacional Central para poder cumplir con su senda de ajuste y la posterior retoma del mecanismo paramétrico de la regla fiscal.
- Como me mostró anteriormente, el crecimiento de algunos gastos en los últimos años genera preocupaciones sobre como contener el aumento desmedido de esos rubros lo que hace incierta la materialización de los

superávits primarios y la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

- Es por esto que se necesita un consenso urgente entre las ramas del poder público junto con diferentes sectores de la sociedad de forma que exista una coherencia entre el gasto que el Estado es capaz de sostener y los ingresos que es capaz de generar sin entorpecer el desarrollo y crecimiento económico.
- Toda esta situación hace que los títulos de deuda para Colombia se vean en los mercados financieros con mayor riesgo por lo que el costo de endeudamiento es, a su vez más alto.
- Para 2026, la deuda como porcentaje del PIB llegaría al 63% mientras que el pago por intereses a 4,8% del PIB según las estimaciones de MHCP. Sin embargo, la existencia de déficits primarios cada vez más elevados genera presiones tanto en el stock de deuda pública de Colombia como en el pago de intereses.
- Es alarmante que de no conseguirse el ajuste necesario de entre 3 y 4 puntos del PIB en las finanzas públicas, la deuda como porcentaje del PIB estaría mucho más cerca del techo que del ancla. Esto deja a los próximos gobiernos con poco margen de maniobra en caso de enfrentar choques negativos.

Ley de Financiamiento

Como lo hemos expresado, la presentación de una Ley de Financiamiento que busque recaudar \$26,3 billones de pesos no es conveniente para la economía en este contexto.

- Desde la perspectiva de la política tributaria, tampoco es aconsejable aprobar el proyecto de ley de financiamiento debido a sus efectos negativos en la competitividad fiscal de Colombia frente a países de la región para la atracción de nuevos capitales e inversiones. El proyecto de ley aumentaría la presión tributaria directa sobre la actividad productiva y las familias; además que su potencial recaudo se concentraría en impuestos indirectos y al consumo que generan cuestionamientos sobre la progresividad de las medidas.
- Desde la ANDI hemos reiterado que el país debería evitar reformas centradas en aumentar el recaudo a corto plazo que no abordan las deficiencias estructurales del sistema. En las últimas décadas, la política tributaria ha priorizado ajustes temporales que no promueven un ambiente favorable para la inversión, ya que generan inseguridad jurídica, aumentan la carga impositiva sobre el sector productivo y complican el sistema para los emprendimientos y nuevos negocios.

- La tasa **nominal** del impuesto sobre la renta empresarial en Colombia, del 35%, es una de las más altas del mundo¹, superando ampliamente el promedio de la OCDE que es del 23.6%, tal como se puede apreciar en la siguiente gráfica:

Gráfico 2.15. Las corporaciones enfrentan una alta carga fiscal, desigualdades horizontales y un código tributario complejo



Fuente: OCDE

- Con la propuesta de Ley de Financiamiento el Gobierno Nacional pretende que la tasa de impuesto corporativo para los sectores financieros y minero-energético sector sea del 50%, una tasa nominal muy alta para el estándar internacional.
- Además, es importante considerar que la tasa nominal de renta debe combinarse con la tasa que se aplica al inversionista al momento de que una sociedad decreta el dividendo. Es decir, se deben sumar las tasas nominales de renta y dividendos, para conocer la rentabilidad de un proyecto de inversión en el país. El proyecto de ley modificaría el impuesto a los dividendos para subirlo al 30%, el cual es elevado cuando la tasa general de renta es del 35% y llega al 50% para algunos sectores. En estas condiciones, la tasa nominal combinada de renta (sociedad-socio) pasaría del 48% al 54,5%, lo que representa un desincentivo significativo para la inversión en Colombia, al llegar a ser una de las más altas del mundo.

¹ OECD (2024), *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2024*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e61e16ad-es>.

	Régimen actual	Reforma Tributaria
Utilidad	100,0	100,0
Impuesto de renta (35%)	35,0	35,0
Utilidad neta	65,0	65,0
Impuesto al dividendo (20% - 30%)	13,0	19,5
Ingreso neto del accionista	52,0	45,5
Tributación total	48,0	54,5

- Adicionalmente, el proyecto de ley buscaría recaudar nuevos recursos por la vía del aumento de los impuestos indirectos como el IVA a la gasolina y ACPM, el impuesto nacional al consumo y el impuesto al carbono, los cuales terminan por aumentar el costo de producción de los bienes y servicios para toda la población.
- Llama la atención que el proyecto de Ley aumentaría gravámenes departamentales al consumo de alcohol y tabaco, sabiendo que estos son ingresos que le llegan a las entidades territoriales y no al GNC, por lo que no entraría en su balance. Además, el aumento desmedido de estos impuestos puede generar mayores incentivos hacia el contrabando y falsificación de estos productos.
- El proyecto de Ley también contiene medidas de tipo procedimental y de fortalecimiento de la DIAN. Este rubro financia casi una cuarta parte del nuevo recaudo, unos \$6,3 billones de pesos. Advertimos que las expectativas de ingreso que recaen sobre este tipo de medidas no son fáciles de cumplir y, tal como ocurrió con el MFMP de 2025, el Gobierno Nacional ha tendido a la sobreestimación de ingresos por este rubro.

Efectos Macroeconómicos

La exposición de motivos de la Ley de Financiamiento sugiere que el destino del gasto, en su mayoría, corresponde a inversión. En ese sentido, consideramos que el Gobierno Nacional, a diferencia de lo planteado en MFMP 2025 donde presentaba una disyuntiva entre cláusula de escape y reducción de gasto en inversión, lo que presenta ahora es la unión de estos dos escenarios que conjuntamente tendrían efectos aún más perversos sobre la economía.

- Un entorno volátil en términos monetarios y geopolíticos mundiales y locales como el actual es de esperar que se traduzca en un aumento en las primas de riesgo.
- Es importante anotar como se ha dicho anteriormente, que el gasto de inversión del PGN no es completamente acumulación de capital, sino que contiene por ejemplo honorarios de contratistas.

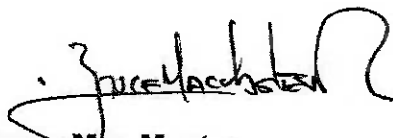
- En contraste con lo argumentado por el Ministerio de Hacienda sobre el impacto de la activación de la cláusula de escape y su posterior efecto sobre las primas de riesgo, el artículo de Herrera-Rojas, et al. (2025)² presenta un modelo de equilibrio general en donde evalúan que pasa en la economía colombiana cuando existen espacios fiscales apretados como los que se presentan en la actualidad, en los que el gobierno se enfrenta a un dilema de recortar gasto (incrementar ingresos) o aumentar el endeudamiento para financiar déficits mayores.
- Los resultados del modelo señalan que cuando el gobierno decide reducir el gasto de inversión (formación bruta de capital fijo) ante un alza en la prima de riesgo que encarece la deuda del gobierno como lo experimentada en Colombia entre 2021 y 2022, se tienen (i) mayores tasas de interés a nivel internacional tanto para el gobierno como para el sector privado, (ii) una depreciación de la tasa de cambio, derivando en (iii) un alza en la inflación, que termina con (iv) mayores tasas de interés internas. Esto último, (v) afecta negativamente la actividad económica al reducir el empleo, el consumo y la inversión. Este círculo vicioso termina retroalimentando la situación del gobierno ante un menor recaudo por menor crecimiento económico.
- Las conclusiones son similares cuando el gobierno decide aumentar el endeudamiento para financiar déficits mayores, con el agravante de que, en este caso, aumenta la magnitud del impacto, así como su persistencia.
- La actual coyuntura, al parecer es la unión de estos escenarios. El impacto sobre la economía en general es perverso y la retroalimentación de los efectos puede aumentar sus efectos.
- Los autores resaltan los beneficios macroeconómicos de una política fiscal sostenible y solvente. Un buen entorno macroeconómico en términos de credibilidad y confianza se traduce en menores primas de riesgo y mayor acceso mercados financieros, lo que favorece la inversión, el consumo de los agentes y el crecimiento económico en el largo plazo.
- Asimismo, la evidencia empírica muestra que aunque los países en desarrollo están constantemente enfrentando escenarios financieros adversos, la existencia de reglas fiscales y una planeación responsable de mediano y largo plazo sobre la política fiscal conduce a menores primas de riesgo.
- Es por esto que, hacemos un llamado a reponderar la importancia de tener una política fiscal responsable.

² Andrés Nicolás Herrera-Rojas & David Camilo López-Valenzuela & Juan J. Ospina-Tejeiro & Jesús Bejarano, 2025. "Colombian Framework for Fiscal Policy Economic Evaluation," Borradores de Economía 1324, Banco de la República de Colombia.

Conclusión:

- Consideramos importante hacerle un recorte al PGN y ajustes al articulado del proyecto. Antes de discutir una nueva reforma tributaria deberíamos concentrarnos en la eficiencia del gasto público, ya que, un peso más que se le entrega al gobierno es un peso menos que tienen las empresas y los hogares para consumo e inversión. Un aliciente para las finanzas públicas sería un crecimiento económico por encima del 4%. En la ANDI consideramos que la mejor reforma tributaria es el crecimiento económico.

Atentamente,



Bruce Mac Master
Presidente ANDI



Comisión Cuarta <comision.cuarta@camara.gov.co>

Comentarios de la ANDI al proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación

1 mensaje

Presidencia ANDI <PRESIDENCIA_ANDI@andi.com.co>

25 de septiembre de 2025, 7:50 a.m.

Para: "comision.cuarta@camara.gov.co" <comision.cuarta@camara.gov.co>

De: Presidencia ANDI**Enviado el:** miércoles, 24 de septiembre de 2025 05:56 p. m.**Para:** comision.tercera@camara.gov.co; comision.cuarta@camara.gov.co; comision.tercera@senado.gov.co; comision.cuarta@senado.gov.co**CC:** Bruce Mac Master Rojas <BMACMASTER@andi.com.co>; Alfonso Palacios Torres <apalacios@andi.com.co>; María Camila Agudelo Salazar <MAGUDELO@andi.com.co>**Asunto:** Comentarios de la ANDI al proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación

Honorable congresistas de las comisiones terceras y cuartas

Nos permitimos enviar los comentarios de la ANDI al proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación (102 de 2025 Cámara y 083 de 2025 Senado Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2026)

Reciba un cordial saludo,

Presidencia

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI

Teléfonos (+57 1) 326 85 00 Ext. 2121 / Fax.: (+57 1) 347 31 98

Calle 73 No 8- 13 Torre A Piso 8

Bogotá – Colombia



Noviembre 13 y 14 - Santa Marta



Noviembre 23, 24, 25 y 26 - Cartagena

f @andicolombia

i @andicolombiaoficial

in andi-colombia

e @ANDI_Colombia

v ANDI Colombia



Si recibe este mensaje es porque su información personal reposa en nuestras bases de datos para atender las actividades gremiales, contractuales o legales a las que haya lugar. Dando respuesta a este mensaje se entenderá que autoriza a la ANDI para continuar con su tratamiento. En cualquier momento podrá realizar consultas y solicitar el retiro, actualización, corrección y/o supresión de sus datos escribiendo al correo protecciondedatos@andi.com.co

Conozca Aquí la política de tratamiento de datos personales de la ANDI.

D-ANDI PGN 2026_0001.pdf
7926K

