

Comentarios PL 83/2025S - 102/2025C

1 mensaje

Consejo Gremial <consejogremial@cgn.org.co>

12 de septiembre de 2025, 9:33 p.m.

Para: Comisión Tercera <comision.tercera@camara.gov.co>, "comision.cuarta@camara.gov.co"
<comision.cuarta@camara.gov.co>

CC: María Catalina Chamorro <catalina.chamorro@cgn.org.co>

Bogotá D.C., 12 de septiembre 2025

Señores,

Honorables Representantes

Comisiones Tercera y Cuarta

Cámara de Representantes de la República de Colombia

Ciudad



Ref.: Comentarios PL 83/2025S - 102/2025C

De manera respetuosa, el Consejo Gremial Nacional (CGN), instancia que representa a los principales sectores productivos del país, presenta ante ustedes los comentarios y recomendaciones técnicas al Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2026, con el fin de contribuir a la discusión de esta iniciativa legislativa.

Desde el Consejo manifestamos nuestra disposición si se requiere información adicional que pueda contribuir al debate.

Cordial saludo,

**CONSEJO
GREMIAL
NACIONAL**

Consejo Gremial Nacional
consejogremial@cgn.org.co

(601) 441 46 46

Carrera 9ª # 99 – 02 Ofc. 404

Bogotá DC, Colombia

www.cgn.org.co

Bogotá, D.C. septiembre 12 de 2025

Honorables Senadores y Representantes

Comisiones Tercera y Cuarta

Senado de la República de Colombia

Cámara de Representantes de la República de Colombia

Ciudad

**Asunto: Comentarios y recomendaciones al Proyecto de
Presupuesto General de la Nación (PGN) 2026 PL 83/2025S -
102/2025C**

De manera respetuosa, el Consejo Gremial Nacional (CGN), instancia que representa a los principales sectores productivos del país, presenta ante ustedes los comentarios y recomendaciones técnicas al Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2026.

1. Consideraciones Generales

El Proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) 2026 presenta una brecha de financiamiento significativa y riesgos para la sostenibilidad fiscal.

Una proporción relevante de los ingresos previstos se apoya en fuentes de alta incertidumbre: Ley de financiamiento que representa cerca de 2,5 % del PIB, utilidades extraordinarias de empresas públicas y otros recursos de capital, que comprometen la estabilidad de la caja. En paralelo, el gasto primario proyectado no sigue la ruta que exige la Regla Fiscal y exhibe rigideces y crecimiento en rubros corrientes que desplazan a la inversión pública productiva.

En este sentido, lo conveniente es ajustar a la baja el Presupuesto General del Nación 2026, priorizando programas con alto retorno, asegurando que todo ingreso adicional se traduzca en mejora del balance primario y que ayude a que la deuda baje en proporción al PIB. En todo caso, de llegarse

a aprobar un monto mayor a los ingresos fiscales reales, resulta indispensable que se establezca unos parámetros de priorización del gasto que delimite de manera concreta las facultades para ejecutar el mismo, y que existan términos para verificar el cumplimiento del gasto, preferiblemente orientado a que este esté dentro del marco fiscal de mediano plazo.

De ahí, la relevancia de hacer un llamado a la consistencia y rigurosidad en las cifras. Entre la publicación del Marco Fiscal de Mediano Plazo y el proyecto Presupuesto General de la Nación, con apenas un mes de diferencia, se registra un incremento de 18,2 billones de pesos (equivalente al 1% del PIB) en el gasto primario.

En el Pronunciamiento N° 19, el CARF indica que *“a su juicio, 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”*.

2. Desfinanciación del Presupuesto General de la Nación 2026

En términos generales, el presupuesto para el año 2026 presenta una desfinanciación del gasto primario que crece por encima de los ingresos permanentes. Cuando esto ocurre, el presupuesto pasa a depender de recursos inciertos, y la ejecución queda expuesta a aplazamientos, recortes y a un mayor costo de financiamiento.

En ausencia de un esfuerzo efectivo que mejore el balance primario, el déficit permanecerá elevado y la deuda no bajará en relación con el PIB. Además, si no llega el recaudo esperado o sube el costo de endeudarse, el problema crece y se encarece el crédito para el Gobierno y para las empresas.

Por consistencia fiscal, los ingresos deben clasificarse y utilizarse según su naturaleza: los transitorios (utilidades extraordinarias y otros recursos de capital), no deben financiar un gasto permanente, sino destinarse a amortización de deuda o a choques temporales; los permanentes, por su parte, deben reflejarse en mejorar el balance primario.

El Gobierno plantea proyecciones de recaudo exigentes, sobre todo en los Impuestos de Renta e IVA. El aumento previsto se compensará solo de forma parcial en 2026 por: i) la mejora del ciclo del PIB que pasará de 2,7 % en 2025 a 3,2 % en 2026 y ii) mayores ingresos por gestión de la DIAN (lucha contra la evasión, la elusión y el contrabando). Sin embargo, esta segunda fuente ya ha

sido incorporada en presupuestos anteriores del gobierno actual, sin que se cumplan la meta proyectada.

En cuanto a los ingresos por capital, se observa un aumento del 52% en la obtención de crédito externo, además de un aumento del 5,5% en los recursos de crédito interno esperados por la Nación. En este aspecto, se observa un elevado optimismo del gobierno en la planificación de estos ingresos que, ante la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal, se puede esperar mayores dificultades para acceder a crédito externo.

Los excedentes financieros, dividendos y utilidades de Ecopetrol, están estimados en \$5,1 billones para 2026, cifra que, si bien refleja menores utilidades netas de la empresa por menores ingresos brutos, sigue resultando optimista, dados los últimos resultados decrecientes de la entidad.

Ahora bien, la presentación de una ley de financiamiento tan ambiciosa, y una estimación optimista de los ingresos tributarios (8 billones de pesos adicionales frente a lo estimado en el marco fiscal de mediano plazo), ha exacerbado los riesgos de tener el déficit fiscal más elevado para el próximo año, elevando la prima de riesgo, las tasas de los TES y la inflación.

Cambio en el balance fiscal entre el MFMP y el PGN 2026
(COP billones y % del PIB)

	MFMP		PGN		Cambio	
	COP bill	% PIB	COP bill	% PIB	COP bill	% PIB
Ingresos	350.7	18.2	358.8	18.6	8.2	0.4
Tributarios	321.7	16.7	328.1	17.0	6.4	0.3
No tributarios	1.4	0.1	1.4	0.1	0.0	0.0
F. especiales	4.6	0.2	5.1	0.3	0.5	0.1
R. de capital	23.0	1.2	24.3	1.3	1.3	0.1
Costos totales	470.3	24.4	478.5	24.8	8.2	0.4
Intereses	91.7	4.8	81.7	4.2	-10.0	-0.6
Gasto primario	378.6	19.6	396.8	20.6	18.2	1.0
Balance primario	-28.0	-1.4	-38.0	-2.0	-10.0	-0.6
Balance total	-119.6	-6.2	-119.6	-6.2	0.0	0.0

Fuente: MinHacienda, elaborado por Grupo Cibest.

En ausencia de un esfuerzo efectivo que mejore el balance primario, el déficit permanecerá elevado y la deuda no bajará en relación con el PIB. Además, si no

llega el recaudo esperado o sube el costo de endeudarse, el problema crece y se encarece el crédito para el Gobierno y para las empresas.

2.1. Supuestos macroeconómicos de alta sensibilidad

El Presupuesto General de la Nación 2026 descansa en supuestos macroeconómicos que deben ser explícitos y sometidos a escenarios de alta sensibilidad.

El escenario base considera un crecimiento del PIB real cercano al 2,5 %, una inflación de 4 % y una tasa promedio de interés de la deuda en torno al 9 %. En un escenario adverso, un aumento de 100 puntos básicos en las tasas de interés elevaría el costo del servicio de la deuda en cerca de 3 billones de pesos, empeorando el balance fiscal en 0,2 puntos porcentuales del PIB. Asimismo, una desaceleración del crecimiento al 1,5 % reduciría el recaudo en aproximadamente 0,3 % del PIB.

Estos ejercicios demuestran la importancia de anclar el presupuesto a supuestos realistas y de prever correctivos automáticos frente a desviaciones macroeconómicas significativas.

2.2. Rigidez del gasto

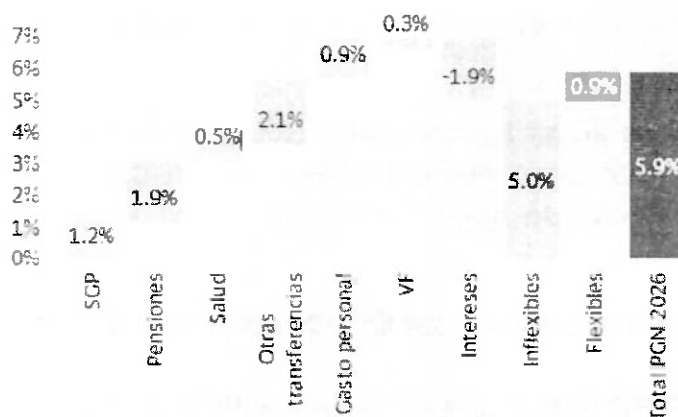
Según un análisis realizado por Bancolombia, cerca del 83% del presupuesto está sujeto a inflexibilidades, dominado principalmente por transferencias del Sistema General de Participaciones, pensiones, asignaciones de retiro, aseguramiento en salud, vigencias futuras, servicio de la deuda y gastos de personal.

Como ejemplo de lo anterior encontramos los gastos de personal, que, aunque son un rubro inflexible, su dinámica está anclada al salario mínimo, representando cerca del 12 % del PGN 2026 y, si bien por mandato constitucional deben indexarse a la inflación, el gobierno prevé un crecimiento de 7,9 % anual.

En la práctica, aumentos del salario mínimo por encima de la productividad y de la inflación se traducen en mayor gasto corriente y presionan el crecimiento del gasto primario, desplazando la inversión. De acuerdo con estimaciones del Banco de la República, por cada punto porcentual adicional en el salario

mínimo —más allá de productividad e inflación— el gasto fiscal aumenta en 0,04 puntos del PIB. (véase Figura 1).

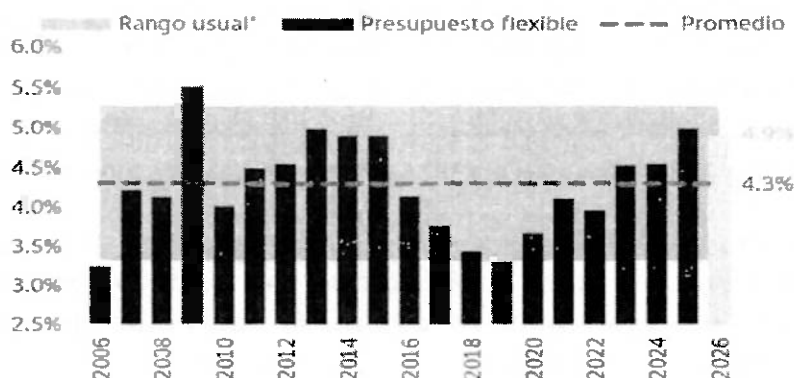
Contribución al crecimiento anual del PGN 2026 por partidas de gasto inflexible (puntos porcentuales)



Fuente: MinHacienda, cálculos por Grupo Cibest.

Sin embargo, se estima que el Gobierno podría hacer un esfuerzo de austeridad real del gasto para contener el deterioro fiscal, sin afectar sus obligaciones constitucionales ni sociales entre 11 a 31 billones de pesos que representan el 17% del monto total de presupuesto. Esto no comprometería el avance en los objetivos sociales de la economía, toda vez que se equipara con la cifra promedio exhibida durante las dos últimas décadas. Para el 2026 este monto representa un 4,9% del PIB, una cifra que luce elevada de cara al promedio de largo plazo del gasto discrecional del Gobierno. Esta porción del presupuesto ha promediado el 4,3% del PIB entre el 2006 y el 2025 e incluso el rango usual de movimiento ha marcado mínimos cercanos al 3,3% del PIB, observados en 2018 y 2019. (véase Figura 2).

Monto flexible de las apropiaciones del PGN por año (% del PIB)



Fuente: MinHacienda. Cálculos por Grupo Cibest. *Es el rango que comprende la distribución del 90% de los datos.

La historia reciente ha demostrado que es posible llevar el monto flexible hasta niveles de 3,3% del PIB (COP66 billones) sin mayores traumatismos en la economía. Si bien esto implica un ajuste elevado en el presupuesto, es un esfuerzo necesario y factible en el corto plazo que demostraría contundentemente el compromiso de consolidación fiscal por parte del Gobierno Nacional.

Adicionalmente y de acuerdo con estimaciones prudenciales, se requiere un ajuste neto del gasto corriente del orden de 0,6–0,8 % del PIB, que esté concentrado en partidas de crecimiento automático de baja eficacia.

3. Activación de la Cláusula de Escape de la Regla Fiscal

La Regla Fiscal, contempla la posibilidad de activar una cláusula de escape en situaciones excepcionales, como choques severos, desaceleraciones pronunciadas o desastres naturales que afecten la estabilidad macroeconómica del país. Esta activación debe estar acompañada de un concepto previo del CARF y un documento técnico que precise duración, magnitud del desvío, senda explícita de retorno al cumplimiento y medidas compensatorias para garantizar la credibilidad fiscal.

La autorización del CONFIS de activar la cláusula de escape de la Regla Fiscal por tres vigencias (2025–2027), con base en estos argumentos: (i) la alta inflexibilidad del gasto, (ii) la limitada capacidad de elevar ingresos en el corto plazo y (iii) la imposibilidad de repetir operaciones no recurrentes usadas en 2024, demuestra que no se configura un choque extraordinario exógeno, pues los argumentos esgrimidos describen tensiones reales que se tratan de desbalances endógenos de política fiscal y de programación presupuestal.

En el Pronunciamiento N.º17, el CARF emitió concepto previo desfavorable. Señaló que la cláusula no fue diseñada para resolver un desequilibrio fiscal de naturaleza estructural, que la justificación presentada no satisface el estándar legal y que la activación, por sí sola, no corrige los desbalances; estima que su eficacia depende de un plan de ajuste suficiente, creíble y verificable.

De otra parte, el plan aprobado por el CONFIS, concentra el esfuerzo hacia el final del período (back-loaded), de modo que, menos de la mitad del ajuste se ejecutaría durante los tres años de escape, lo que no ancla expectativas ni estabiliza la trayectoria de deuda en el nivel prudente.

En efecto, con la ejecución del presupuesto proyectado y la activación de la cláusula de escape, son claras las implicaciones macrofinancieras, a saber:

- El déficit total sería de 7,1 % del PIB en el año 2025, 6,2 % en el año 2026 y 4,9 % en el año 2027;
- El balance primario permanecería negativo hasta el 2027.
- La deuda neta alcanzaría el 63,0 % del PIB en el año 2026 y 63,8 % en el año 2027 y hacia el año 2036 se proyecta en 61,3 %, por encima del ancla fiscal que es del 55 %.
- En paralelo, la pérdida de credibilidad se reflejó en la suspensión del Crédito Flexible del FMI (26 de abril de 2025) y en rebajas de calificación (con perspectivas negativas), lo que eleva las tasas de TES, encarece el financiamiento público y privado y reduce el margen de maniobra de la política monetaria. La mayor prima de riesgo también se traduce en un sobre costo del servicio de la deuda medido en miles de millones de pesos, y en un deterioro relativo frente a la región.

La clave, por lo tanto, no es la activación de la cláusula en sí, sino cómo se acompaña para re-ancorar expectativas y proteger el costo de financiamiento.

El país necesita un plan de convergencia con metas trimestrales y anuales de balance primario y deuda claras, sensibles al crecimiento, inflación y tasas, y fijar correctivos automáticos cuando se presenten desvíos materiales. El esfuerzo no puede postergarse al final para estabilizar la deuda al ancla del 55 % del PIB, se requieren superávits primarios sostenidos entre 1,5 al 2 % del PIB en 2029–2036, lo que obliga a iniciar el ajuste desde 2025 y no a diferirlo al final del período de la cláusula de escape. Es igualmente indispensable una regla de uso de ingresos, en

donde las fuentes transitorias (utilidades extraordinarias, otros recursos de capital, operaciones no recurrentes) no financien el gasto permanente.

De ahí que, de llegarse a utilizar la cláusula de escape en los términos propuestos en el proyecto de ley de presupuesto, resulta indispensable que sea claro el plan de cómo se acompaña para re-orientar expectativas y proteger el costo de financiamiento, según la explicación anterior.

Finalmente, debe reforzarse la gobernanza, haciendo reportes trimestrales al Congreso de la República sobre ejecución, desvíos y medidas correctivas y debe existir plena transparencia sobre toda la contratación u ordenes de servicio que se realicen desde el ejecutivo o desde el nivel central.

4. Efectos del PGN 2026 en algunos sectores productivos

La configuración actual del Presupuesto General de la Nación está marcada por una desfinanciación del gasto primario, activación de la cláusula de escape y mayor dependencia de ingresos inciertos, que afectan de manera directa al sector productivo de tres formas: i) el costo del capital y la prima de riesgo, ii) la calidad y previsibilidad del gasto público, y iii) la coherencia regulatoria en los distintos sectores económicos.

Estas señales macroeconómicas desincentivan la inversión, elevan la volatilidad de las tasas, ralentizan la creación de empresas y aumentan los procesos de cierre, afectando directamente el empleo, la productividad y la competitividad.

Para el sector asegurador, la disciplina fiscal es fundamental. Cuando las finanzas públicas son creíbles, baja el riesgo país y se reducen las tasas de referencia, lo que se traduce en más capital y liquidez disponible para asegurar riesgos, mayor oferta de productos y mejor competencia. En cambio, la incertidumbre fiscal sube el costo de financiamiento del Gobierno, encarece las primas y limita la capacidad del sistema para absorber siniestros, afectando la cobertura y la competitividad.

A su vez, las apropiaciones proyectadas resultan inferiores a las necesidades estimadas, se avecina un aumento del salario mínimo por encima de los niveles inflación y productividad, siendo insuficiente el rubro de \$ 1.066 billones de pesos en la cobertura de rentas vitalicias. Adicionalmente, resulta especialmente preocupante la reducción del presupuesto asignado al sector agropecuario, que pasa de \$5,27 billones en 2025 a \$4,01 billones en 2026, lo que representa una caída cercana al 24%. Esta disminución no solo limita la capacidad del Estado para financiar programas de financiamiento rural, seguros agropecuarios y gestión del riesgo (con una reducción del 26 % frente a 2025), sino que también restringe la inversión en productividad, asistencia técnica, infraestructura y bioseguridad.

En los últimos años, el salario mínimo ha venido creciendo a tasas de dos dígitos, lo que incrementa los costos laborales del sector rural con vinculación formal laboral. A ello se suma el aumento sostenido de los insumos agropecuarios, que presiona aún más los márgenes de los productores. En este contexto, una menor asignación presupuestal para financiar proyectos del agro

se traduce en menores posibilidades de digitalización, modernización y optimización de recursos productivos, elementos clave para elevar la competitividad y reducir brechas frente a otros sectores económicos.

El agro ha sido históricamente uno de los principales renglones de la economía colombiana, aportando de manera significativa al PIB, al empleo y a las exportaciones, además de jugar un rol contracíclico en periodos de desaceleración económica. En consecuencia, una menor asignación presupuestal pone en riesgo la competitividad internacional, la seguridad alimentaria y la capacidad de adaptación del sector frente a choques climáticos y de mercado.

Reducir la financiación en este frente estratégico resulta contradictorio con la meta de diversificación productiva y con el reconocimiento del campo como motor de crecimiento y cohesión social. Se requiere, por tanto, una revisión de la asignación presupuestal que priorice inversiones en sistema de riego, innovación tecnológica y mecanismos de aseguramiento, entre otros, en línea con el rol histórico y estratégico del agro para el desarrollo del país.

Por lo anterior, se necesita una senda de consolidación fiscal clara y verificable, que reduzca la volatilidad de las tasas y ancle las expectativas, junto con una ejecución presupuestal oportuna en el pago de las obligaciones del Estado.

Para el ahorro pensional y el mercado de capitales, la credibilidad presupuestal incide directamente en la formación de precios de los TES y, por esa vía, en los portafolios de los fondos de pensiones. Las rebajas recientes de calificación y la mayor incertidumbre elevan los rendimientos exigidos y reducen el apetito de inversionistas extranjeros, encareciendo el servicio de la deuda y afectando el valor de los ahorros de los afiliados. La consolidación fiscal y la estabilidad regulatoria son, por tanto, condiciones sine qua non para fortalecer el mercado local y catalizar la inversión de largo plazo.

Adicionalmente, el proyecto de Presupuesto General de la Nación estima un aumento del gasto primario cercano a 5,6 billones pesos para gasto en pensiones y, bajo el nuevo sistema de protección para la vejez, el Pilar Solidario contempla un subsidio mensual de \$ 230.000 pesos para cerca de 3 millones de adultos mayores, lo que representa un gasto aproximado de 8,3 billones de pesos, absorbiendo la mayor parte del presupuesto asignado a Prosperidad Social.

Para el sector agropecuario, la inversión pública proyectada resulta insuficiente frente a las brechas de productividad, sanidad e infraestructura de

conectividad rural. El Proyecto del Presupuesto General de la Nación asigna un 26% menos para este rubro respecto de la apropiación en esta vigencia, con \$3,16 billones de pesos para el año 2026.

Esto implica aproximadamente \$63.431 pesos por hectárea productiva, considerando los 49,87 millones de hectáreas en uso que tiene el país¹. Al considerar únicamente los recursos de inversión para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, el valor llega a cerca de \$16 mil pesos por hectárea productiva. Estos recursos son insuficientes para atender los niveles de inversión requeridos para el desarrollo de la actividad agropecuaria en el país.

En la asignación de recursos propuestos para el MADR, para el programa de inclusión productiva de pequeños productores se prevén \$53.061 millones de pesos, y para servicios financieros y gestión del riesgo \$400.000 millones de pesos. Un monto insuficiente para financiar mejoras tecnológicas, fortalecimiento en medidas de bioseguridad, ampliación del aseguramiento y cerrar déficits críticos de asistencia técnica e infraestructura rural.

Programas como inclusión productiva para pequeños productores muestran asignaciones simbólicas por beneficiario, mientras que la inversión en ciencia, tecnología e innovación rural se mantiene en niveles muy bajos (del orden de 0,005 % del PIB). Se requiere una priorización efectiva hacia riego, extensión y mejoramiento genético, acompañada de instrumentos de crédito de fomento y aseguramiento que reduzcan la vulnerabilidad del productor ante choques climáticos y de precios que fomenten la generación de valor y la rentabilidad para los productores.

Para las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios el desafío es alinear el Presupuesto General de la Nación con la sostenibilidad financiera del sistema y con una focalización estricta de los subsidios. Aunque valoramos que el presupuesto de inversión del Ministerio de Minas y Energía haya aumentado en un 42 %, pasando de \$6,6 billones pesos en 2025 a \$9,4 billones pesos en 2026, y que el presupuesto total de la UPME aumente en un 30 % pasando de \$65 mil millones pesos en 2025 a \$85 mil millones pesos en 2026, sigue existiendo preocupación ante la ausencia de fuentes permanentes que financien los subsidios de energía y gas, los cuales tensionan la Regla Fiscal y desplazan la inversión necesaria en redes, medición y calidad del servicio. En consecuencia, el presupuesto debe incorporar reglas claras de focalización y

¹ DANE- ENA 2023. Uso del suelo productivo. Considera el número de hectáreas en uso para cultivos agrícolas, actividades pecuarias, bosques y otros usos.

una ruta de financiación estable y plurianual que no comprometa la expansión ni el mantenimiento del sistema. De no contar con esa fuente estable, el costo de la energía para los usuarios podría aumentar hasta en un 60 %, con graves consecuencias sociales.

En materia de subsidios existen dos (2) artículos del Presupuesto General de la Nación que generan preocupación:

- Artículo 54. Permite financiar subsidios con recursos remanentes de los fondos de inversión FAZNI, FAER y PRONE. En 2024, estos fondos transfirieron \$665 mil millones al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Minas y Energía, recursos esenciales para la energización rural, zonas no interconectadas y normalización de redes. Utilizar estos recursos para subsidios implica convertirlos en un mecanismo de rescate fiscal inmediato, afectando directamente las inversiones en acceso al servicio eléctrico en las regiones más apartadas.
- Artículo 60. Establece que el Ministerio de Minas y Energía solo reconocerá las obligaciones del FOES hasta el monto de la apropiación anual, prohibiendo a las empresas prestadoras registrar como pasivo la diferencia entre lo que la ley obliga a subsidiar y lo que efectivamente se reconoce en el presupuesto. Esto constituye una norma que, en la práctica, busca legalizar el incumplimiento del Estado y extinguir unilateralmente sus deudas, trasladando esa carga a las empresas. Su alcance es inconstitucional, pues desborda los límites de una ley instrumental y vulnera principios básicos como la seguridad jurídica y el derecho de propiedad privada.

La coordinación entre el Presupuesto General de la Nación, los planes de abastecimiento y las metas de transición energética es indispensable para evitar riesgos de racionamiento y preservar la estabilidad de los precios en los hogares y en las empresas.

Adicionalmente, el presupuesto debe alinearse con indicadores de seguridad energética medibles y verificables. Para el horizonte 2026–2028, se plantean los siguientes objetivos: cobertura de la demanda firme de gas no inferior al 98 %, capacidad de respaldo térmico igual o superior a 1.000 MW adicionales, reposición de reservas probadas de gas por encima del 100 % del consumo anual, y mejoras en indicadores de calidad del servicio eléctrico (SAIDI y SAIFI) superiores al 10 % respecto de 2024. Estos parámetros deben incorporarse como criterios de evaluación de la ejecución presupuestal y como referencias obligatorias en los informes de seguimiento al Congreso.

En consecuencia, con el panorama descrito, resulta indispensable que se pueda dar prioridad a aquellas actividades económicas y servicios que resultan indispensables para el bienestar social y económico del país, de manera que se prevalezca la destinación de recursos a estos asuntos en prevalencia ante gasto de funcionamiento destinado a OPS u otro tipo de gasto que no es indispensable para la nación.

5. Relación entre el PGN 2026 y el Decreto 572 de 2025

El Decreto 572 de 2025 introdujo medidas tributarias con efectos intertemporales que impactan tanto la caja como el devengo fiscal de los años 2025 y 2026. En particular, las disposiciones en materia de retenciones en la fuente y anticipos trasladan recaudo al año previo, generando una aparente mejora del flujo de ingresos en el año 2025, pero dejando un vacío significativo en el año 2026. Esta práctica, conocida como front-loading, conlleva riesgos de sobreestimación del recaudo y de descalce en el momento en que se deben ejecutar los giros presupuestales. La utilización de ingresos intertemporales para financiar gasto permanente carece de sustento técnico y amenaza la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por ello, el Presupuesto General de la Nación debe incluir una nota técnica explícita sobre los efectos del Decreto 572 de 2025, incorporando escenarios de sensibilidad que permitan dimensionar el impacto de una eventual sobreestimación de los ingresos.

6. Conclusiones y recomendaciones

- Las Comisiones Tercera y Cuarta del Congreso deben ajustar a la baja el presupuesto, priorizando el gasto primario y estableciendo anclas claras de consolidación fiscal. La activación de la cláusula de escape de la Regla Fiscal debe condicionarse a un plan de retorno verificable, con metas anuales sobre balance primario y deuda/PIB y con mecanismos correctivos automáticos en caso de desviaciones.

Para ello, se recomienda que se establezca audiencias trimestrales para el seguimiento del presupuesto, centradas en cuatro ejes: balance primario, deuda/PIB, ejecución de inversión priorizada y subsidios frente a sus fuentes de financiación. Este mecanismo permitirá garantizar que las

recomendaciones formuladas se traduzcan en acciones concretas y verificables, fortaleciendo la gobernanza fiscal y la rendición de cuentas.

- El análisis consolidado permite concluir que el proyecto del Presupuesto General de la Nación 2026, en su forma actual, no resuelve la brecha de financiamiento y, por el contrario, plantea riesgos de sostenibilidad fiscal y de credibilidad macroeconómica.
- Para garantizar la disciplina fiscal, se propone que, si la meta trimestral de balance primario se desvía en más de 0,2 puntos del PIB respecto a la senda programada, el Gobierno presente ante el Congreso un acto de ajuste del PGN 2026 en un plazo no superior a 30 días. Dicho ajuste puede incluir la congelación de certificados de disponibilidad presupuestal no ejecutados, el recorte de gasto inercial y la postergación de programas no prioritarios. Este mecanismo fortalecería la credibilidad de la Regla Fiscal y brindaría mayor certidumbre a los inversionistas.
- Se recomienda contener el gasto de funcionamiento, haciendo especial énfasis en la disminución de adquisición de bienes y servicios, fijando un tope explícito de crecimiento inferior al PIB nominal. El objetivo es preservar espacio para la inversión y mejorar el balance primario, en coherencia con la Regla Fiscal, materializando los topes en los certificados de disponibilidad presupuestal y en el plan anual de caja a fin de que la restricción opere efectivamente tanto en el compromiso como en el giro.
- Se recomienda aplicar una regla de estricta de necesidad misional, para la ejecución de contratos de prestación de servicios (CPS), horas extras y compras discrecionales. Ello implica reducir los CPS con cupos máximos por entidad y soporte técnico; permitir horas extras de manera excepcional, mediante acto administrativo motivado, con techos mensuales y verificación objetiva de cargas de trabajo; y restringir las compras discrecionales, admitiendo excepciones únicamente cuando estén debidamente motivadas y publicadas en el SECOP. Esto recortaría gasto inercial de bajo rendimiento y evita el desplazamiento del gasto.
- Para optimizar el uso de recursos corrientes y proteger la inversión, se recomienda establecer ahorros en publicidad estatal y gastos generales bajo una regla de necesidad y eficiencia.

- Las entidades deberán centralizar sus adquisiciones a través de compras agregadas y acuerdos marco de Colombia Compra Eficiente, adoptar lineamientos sectoriales de comunicaciones que minimicen la pauta y los materiales físicos, y fijar metas cuantificadas de ahorro con seguimiento trimestral.
- Se propone planes internos de austeridad en cada entidad: deben publicarse con metas cuantitativas de ahorro 2026, acciones de digitalización y reducción de sobre costos; reducción mínima del 5% anual en transferencias corrientes, salvo las constitucionales o destinadas a seguridad social, educación superior pública y fallos judiciales.
- Eliminación de duplicidades entre funcionamiento e inversión; servicios compartidos y alineación con Decreto 1068/2015 (DUR Hacienda/MIPG).
- Se debe garantizar que los ingresos permanentes financien la consolidación fiscal, mientras que los ingresos transitorios se orienten exclusivamente a amortización de deuda o choques temporales.

Finalmente, y de forma respetuosa solicitamos que estos comentarios sean tenidos en cuenta y que esta comunicación sea enviada a la Plenaria de Senado y Cámara para su conocimiento y análisis, y que repose en el expediente del proyecto de ley señalado en el asunto.

Cordialmente,


María Catalina Chamorro Ortega
Directora