



Respuestas al desafío fiscal

José Ignacio López, Presidente.

Luz Magdalena Salas, Vicepresidente.

Germán Machado, Consultor Externo.

Daniela Valentina Guio, Jefe de Estudios Macroeconómicos.

María Paula Campos, Investigadora Senior.

Luis Felipe Gonzalez, Investigador Junior.

Índice

BLOQUE I: EL PROBLEMA FISCAL	6
Déficit fiscal sin regla fiscal	6
Deuda pública y costos de la deuda	8
BLOQUE II: EL DIAGNÓSTICO	10
Gasto de funcionamiento	11
Gasto de personal	12
<i>Gasto personal de la Rama Ejecutiva</i>	13
Sector hacienda	15
Sector igualdad	17
Sector justicia y del derecho	18
Sector transporte	19
Sector de relaciones exteriores	20
Sector ambiente	21
Sector planeación	23
Sector empleo público	24
<i>Conclusiones del análisis de personal en la Rama Ejecutiva</i>	25
Adquisición de bienes y servicios en el gasto de funcionamiento	27
Comportamiento del gasto de inversión	29
BLOQUE III: LA CRISIS FISCAL YA SE VE HOY	35
El impacto en el bolsillo del ciudadano	35
Disponibilidad de caja y rezago presupuestal	36

BLOQUE IV: RESPUESTAS AL DESAFÍO FISCAL	37
Propuesta de optimización del gasto de funcionamiento	37
<i>Ajustes en el gasto de personal</i>	38
<i>Ajustes en adquisición de bienes y servicios</i>	39
<i>Ajustes en el precio de los combustibles – Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)</i>	39
<i>Otros ajustes en el gasto de funcionamiento</i>	40
Propuesta de optimización del gasto de inversión	41
<i>Contratos de Prestación de Servicios (OPS)</i>	41
<i>Otros ajustes: calidad del gasto, subsidios y focalización</i>	43
Proyecciones de impacto de los ajustes de gasto	45
Elementos para un ajuste en los ingresos	46
<i>Racionalización de rentas exentas y gasto tributario</i>	47
<i>Equidad horizontal y estrategias antievasión</i>	47
<i>Una discusión alrededor de las pensiones</i>	47
Recuperar el crecimiento económico	48
CONSIDERACIONES FINALES	50
Anexo de las propuestas	52

Respuestas al desafío fiscal

BLOQUE I: EL PROBLEMA FISCAL

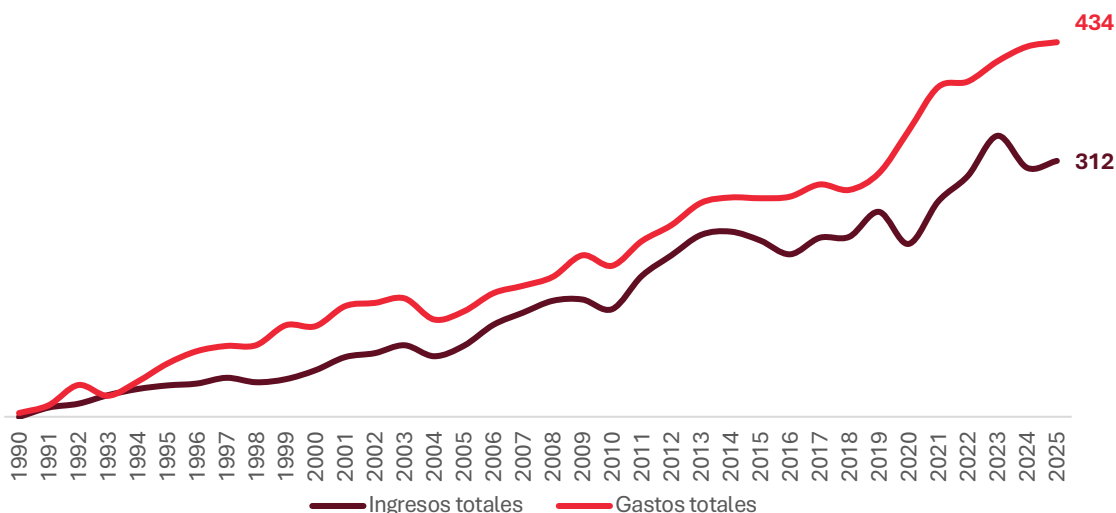
Colombia tiene un grave problema fiscal: nuestro gobierno persistente y sistemáticamente gasta más de lo que le ingresa. Solo en 8 de los últimos 35 años el Gobierno logró tener balances primarios positivos. En los últimos años hemos tenido un déficit primario que solo se puede comparar con momentos en los que el país ha enfrentado una crisis. ¿Qué pasará si llega una crisis fiscal de verdad?

—Seminario Fiscal ANIF 2026

Déficit fiscal sin regla fiscal

En 2026, Colombia enfrenta su desafío fiscal más complejo de la última década, exceptuando la pandemia. La rigidez del gasto ha alcanzado niveles históricos y el margen de maniobra (espacio fiscal) es limitado. El balance fiscal muestra números comparables solo con las peores crisis económicas de la historia, sin que exista un fenómeno extraordinario al que pueda atribuirse el estado actual de las cuentas del Gobierno Nacional. En los últimos 35 años la brecha entre ingresos y gastos del GNC se ha ampliado considerablemente. Actualmente, esa brecha supera los \$122 billones (6% del PIB), más del doble de lo registrado hace una década y uno de los mayores desbalances fiscales registrados en la historia del país (Gráfico 1).

Gráfico 1. Ingresos y Gastos Totales del Gobierno Nacional Central
(billones de pesos constantes a precios de 2026)



Fuente: cálculos ANIF con base en Banco de la República y MHCP.

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) fue 6,4% del PIB al cierre del 2025. A pesar de que esta cifra es mejor que lo que estaba previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de junio 2025, es un nivel alarmante. De hecho, corresponde al

cuarto peor déficit fiscal de la historia del país, por detrás de 2020, 2021 y del 2024, incluso considerando que las operaciones de manejo de deuda lograron reducir el déficit 2025 en 1,9% del PIB.

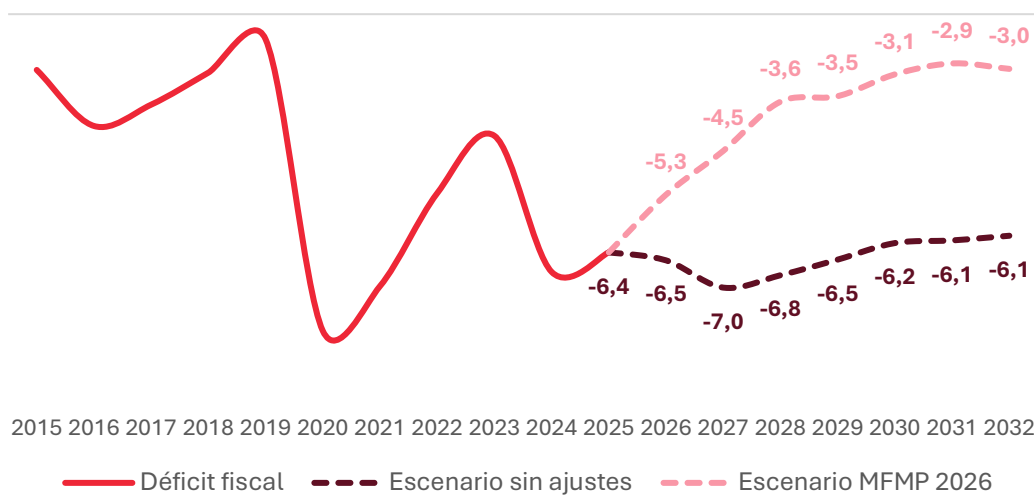
El tamaño del déficit es un reto enorme y su composición implica desafíos aún mayores, pues más de la mitad del déficit total del 2025 corresponde a un déficit primario -es decir, excluyendo el pago de intereses de la deuda. El GNC reporta un balance primario de -3,5% del PIB que marca un profundo desbalance estructural entre los ingresos y los gastos corrientes y que revela que, incluso sin tener en cuenta el servicio de la deuda, hay un problema estructural en las finanzas públicas del país.

Además, el déficit primario se ha ampliado sostenidamente desde el 2023, en un país que solo ha tenido 5 años con balance primario positivo en lo corrido del siglo XXI. Por tanto, es preocupante que el déficit primario del 2025 haya sido, con excepción de la pandemia del covid-19, el más alto desde el 2000.

En este contexto, la Regla Fiscal debe retomarse a partir del 2028, con una senda marcada de reducción del déficit fiscal en general y del déficit primario en particular. Salvo que se extienda la suspensión de la Regla Fiscal o se modifiquen los parámetros, la senda de ajuste actual implica reducir el déficit primario a 2,1% del PIB en 2026 y de 0,5% del PIB en 2027, luego de este año, tener superavit primario permanentemente.

Como resultado, seguir esa senda de ajuste planteada en el MFMP 2026, significa realizar un ajuste del gasto primario de 1,7% del PIB en 2026 y seguir complementando en lo siguientes años con ajustes en el gasto. No llevar a cabo estos ajustes en el balance, llevaría a incumplir la Regla Fiscal a partir del 2028. En particular, **de mantenerse la situación actual, el déficit total se mantendría en torno al 6% del PIB en los próximos años, acumulando presiones sobre la deuda y deteriorando la credibilidad fiscal del país (Gráfico 2).**

Gráfico 2. Balance Fiscal Total del Gobierno Nacional Central
(% del PIB)



Fuente: ANIF con cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Deuda pública y costos de la deuda

Si tuviéramos que repartir la deuda entre todos los colombianos, cada uno tendría que poner 20 millones de pesos para saldar la deuda del Gobierno. Hace 35 años esa deuda por persona era de 2 millones a precios de hoy.

—Seminario Fiscal ANIF 2026

Como consecuencia del déficit primario sostenido, la deuda bruta del GNC ha aumentado notablemente y continuará siendo una presión creciente en el corto plazo. Mientras el Gobierno del Presidente Petro inició su mandato con una deuda de \$789,1 billones (58,0% del PIB del 2022), de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, la deuda bruta cerró el 2025 en \$1.192,6 billones (equivalente a 64,7% del PIB). De acuerdo con las últimas cifras disponibles a corte de marzo, la deuda bruta se encuentra actualmente en \$1.223,3 billones (61,2% del PIB), de manera que, como proporción del PIB, la deuda bruta del GNC se ha incrementado a un ritmo cercano a 1 punto del PIB por año, en promedio, desde el 2022.

Al mismo tiempo, como resultado del creciente desbalance fiscal y la pérdida de credibilidad en el manejo de las finanzas públicas, la percepción de riesgo soberano de Colombia se ha incrementado. Tanto el EMBI como el Credit Default Swaps (CDS) a 5 años están por encima del nivel prepandemia y las tasas de interés de la deuda soberana se han elevado notablemente. Por ejemplo, en enero de 2022 la tasa de interés de los TES a 10 años era 8,6%, mientras que en mayo de 2026 esa misma tasa superó el 14%. De manera que, Colombia se está financiando a tasas más altas que países que tienen peor calificación de riesgo soberano.

Por lo anterior, en la medida en que la tasa de interés de la deuda pública está siendo más alta que el crecimiento nominal del PIB, la deuda está en una senda explosiva e insostenible en ausencia de ajustes. La deuda del GNC ha crecido cerca de 25 puntos del PIB desde el 2012 y los intereses representan aproximadamente la cuarta parte de todos los ingresos tributarios. El servicio de la deuda consume más del 5% del PIB y del Presupuesto General de la Nación (PGN) se destinan más recursos para pagar los intereses de la deuda que lo que se destina para defensa y policía en todo el país.

Al corte del último reporte oficial del Ministerio de Hacienda, en el periodo 2026-2030 deberán amortizarse \$366 billones de deuda (aproximadamente al 16% del presupuesto total que se ejecutará en ese periodo). Además, el GNC enfrenta una serie de obligaciones y pasivos no explícitos: sentencias en contra de la Nación, pasivos contingentes y la deuda de los sectores salud, energía, infraestructura y pensiones, que podrán desbordar la capacidad de pago del país en un horizonte de una década (Tabla 1).

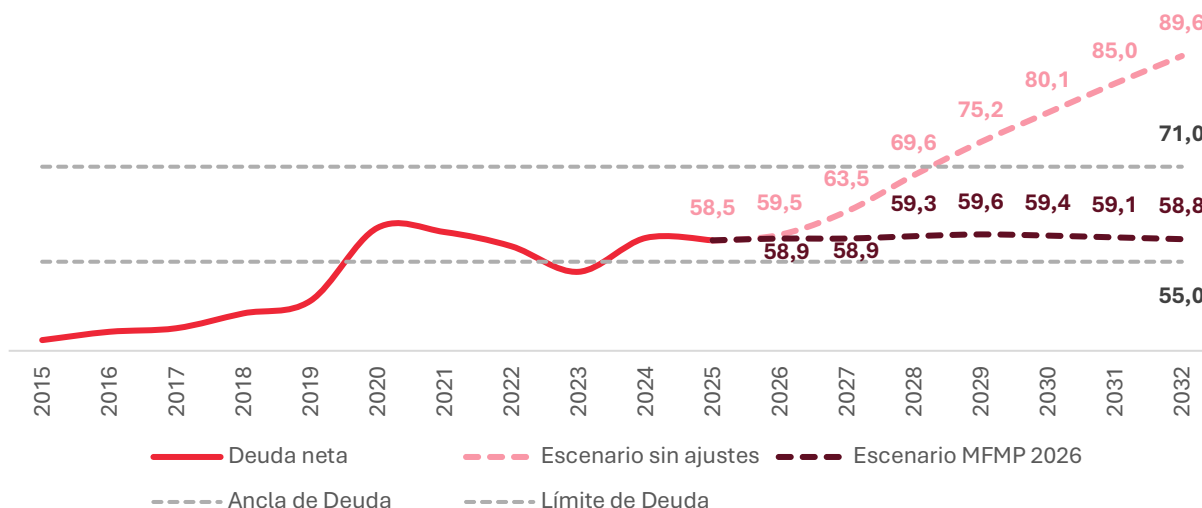
Tabla 1. Estimación de deudas del Gobierno Nacional con el sector real (2026)

Sector	Monto (\$ billones)
Sector Salud	\$39,6
Colpensiones	\$15,6
Contingencias Judiciales	\$17,0
Sector Educación	\$14,4
Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (FEPC) (subsidio diésel / ACPM)	\$10,7
Sector Energía y Gas	\$10,3
Sector Justicia	\$7,0
Sector Infraestructura	\$9,4
Sector Agricultura	\$1,9
Regalías	\$0,9
TOTAL	\$127,0 bn (7 puntos del PIB)

Nota: La cifra total excluye la reparación de víctimas (\$133 billones adicionales). FEPC calculado según estimación ANIF en ausencia de ajuste en los precios del diésel y ante escenario de prolongación del conflicto geopolítico. Fuente: Contraloría General de la República (2026) y ANIF (2026)

Como si fuera poco, los indicadores de deuda actuales son los más altos desde el siglo XIX. Además, este mayor gasto no se ha visto materializado en menor desigualdad o mayor crecimiento económico. De continuar la tendencia, en la próxima década Colombia deberá destinar hasta el 40% de los ingresos tributarios para cubrir los intereses de la deuda pública. Esto es motivo de enorme alarma, dado que el nivel de sostenibilidad de la deuda para Colombia se calcula en el 71% del PIB y el país ya se encuentra relativamente cerca de ese umbral (aproximadamente a 10 puntos de diferencia). En ausencia de ajustes fiscales y en ausencia de la regla fiscal, la deuda de Colombia sobrepasaría este límite a partir del 2028 y los intereses costarán entre 4,3% y 5,0% del PIB anualmente. Por tanto, se requieren medidas urgentes y audaces, incluso en el periodo 2026-2027 en el que no está operando la Regla Fiscal (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Deuda Neta del Gobierno Nacional Central
(% del PIB)**



Fuente: ANIF con cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

BLOQUE II: EL DIAGNÓSTICO

Hay que repensar qué estamos haciendo con las finanzas públicas. Este es fundamentalmente un problema de gasto. Colombia ha aumentado el tamaño de su Estado en las últimas tres décadas, derivado de la Constitución de 1991, y ese tamaño ha crecido de manera desordenada sin cumplir plenamente sus objetivos.

—Seminario Fiscal ANIF

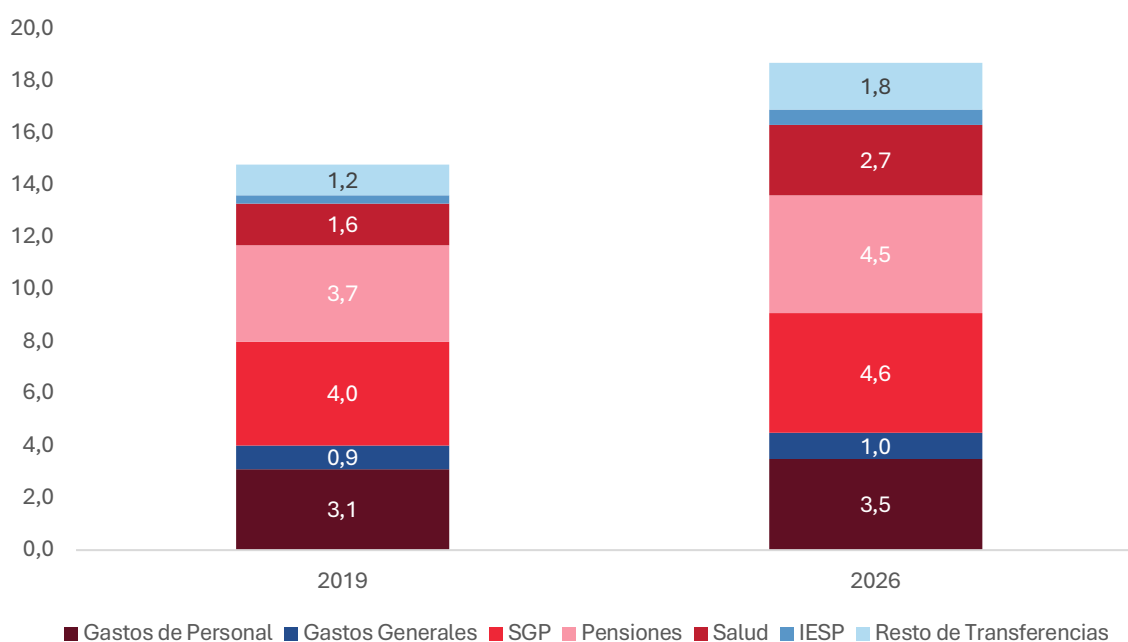
Como porcentaje del PIB, el Presupuesto General de la Nación (PGN) aumentó de 23,9% en 2019 a 28,9% en 2026. De esos 5 puntos del PIB de incremento, el gasto de funcionamiento explica el 80%, evidenciando que en los últimos años el gasto de funcionamiento se ha convertido en una presión adicional creciente. En concreto, dentro del PGN, desde 2019 el gasto en funcionamiento se ha incrementado 3,9 puntos del PIB y actualmente equivale a 18,7% del PIB. Como resultado, la participación de la inversión pública en el PGN ha disminuido y se ubica en 4,5% del PIB.

Al mirar las cifras en billones de pesos, el PGN ha aumentado \$167,5 billones (pesos constantes de 2026) desde 2019. De ese total, \$119,8 billones (71% del total) se explican por el gasto de funcionamiento, \$26,4 billones (16% del total) por incremento en la inversión y \$21,4 billones (13% del total) por el servicio de la deuda.

Gasto de funcionamiento

Al analizar la estructura del gasto de funcionamiento, se observa que, en la actualidad, 18% corresponde a gastos de personal, 5% a adquisición de bienes y servicios, 75% a transferencias corrientes y el 2% restante a gastos de comercialización y producción, tributos, multas, sanciones y adquisición de activos financieros (Gráfico 4). Además, se observa que esa composición se ha mantenido relativamente estable en el transcurso de la última década. De hecho, hace 10 años el gasto de personal correspondía al 20%, la adquisición de bienes y servicios al 5% y las transferencias corrientes al 73%. Por tanto, las cifras indican que, al interior del gasto de funcionamiento, las transferencias corrientes han ganado levemente el espacio que han cedido los gastos de personal.

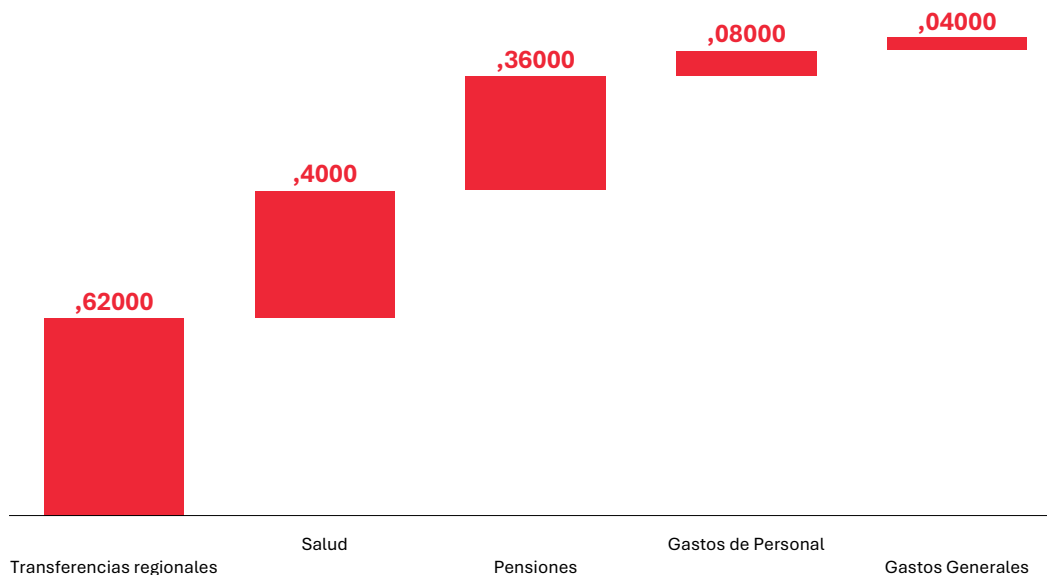
Gráfico 4. Composición del gasto de funcionamiento y variación 2019-2026 (% del PIB)



Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

De esta forma, el gasto de funcionamiento ha seguido una dinámica que es producto directo de las transferencias corrientes. De hecho, el 81% del incremento en el gasto de funcionamiento corresponde a transferencias corrientes de orden legal y constitucional. En las transferencias se destacan especialmente el incremento de las transferencias al sistema de salud (+1,1 puntos del PIB), las pensiones (+0,8 puntos del PIB) y el Sistema General de Participaciones (SGP) (+0,6 puntos del PIB). De hecho, de cara al futuro, la tendencia inercial del gasto de funcionamiento implicará un aumento adicional de 1,5 puntos del PIB entre 2026 y 2030, incluso sin que entren en vigor la Ley de Competencias ni la Reforma Pensional (Gráfico 5).

Gráfico 5. Composición del gasto de funcionamiento y variación 2026-2030
(% del PIB)



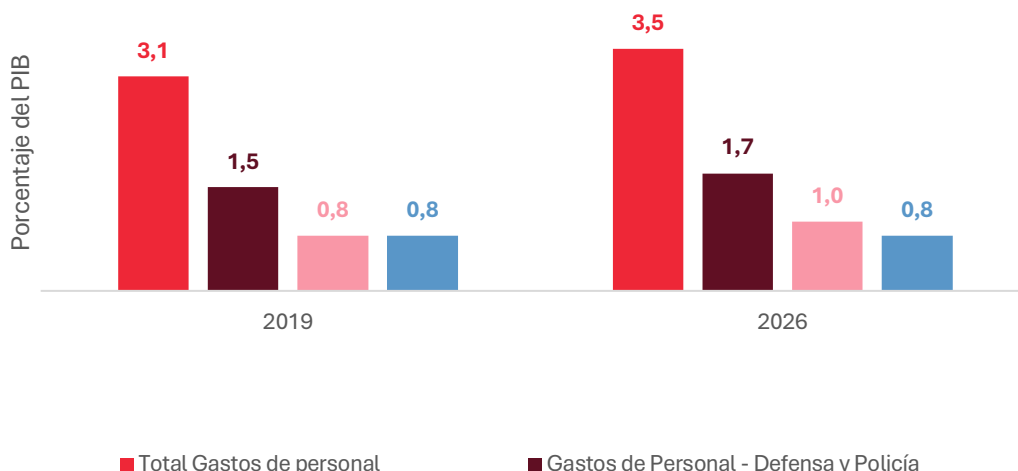
Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En cualquier caso, el gasto de personal (+0,4 puntos del PIB) y la adquisición de bienes y servicios (+0,1 puntos del PIB) también han contribuido al crecimiento del gasto de funcionamiento. Específicamente, puede afirmarse que cerca de un 13% del incremento de gasto de funcionamiento de los últimos 4 años ha correspondido directamente a un mayor gasto de personal o de compras públicas. Esto es consistente con el hecho de que, según el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el número de servidores públicos de la Rama Ejecutiva ha aumentado en un 20%, a un ritmo de 21 nuevos cargos cada día desde el 2022.

Gasto de personal

El gasto de personal ha crecido 0,4% del PIB en el periodo 2019-2026 (Gráfico 6). Es relevante notar que el gasto de personal no solamente corresponde a la Rama Ejecutiva, en la medida en que incluye todas las ramas del poder público. Al desglosar el incremento del gasto de personal, se concluye que el 49% del gasto de personal actual corresponde al sector Defensa y Policía y que el aumento del gasto de personal se ha dado principalmente por el sector Defensa y Policía, la Rama Judicial y la Fiscalía.

**Gráfico 6. Comportamiento del gasto de personal como porcentaje del PIB
2019-2026**



Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En la Rama Judicial, la Fiscalía, los Órganos de Control y el Sector Defensa y Policía el gasto de personal ha crecido significativamente en los últimos 4 años. De acuerdo con la información del DAFP, en la Rama Judicial se han creado 5.142 cargos desde el 2022 (a un promedio de más de 4 cargos nuevos cada día). Por comportamientos como este, la Rama Judicial explica actualmente el 29% de todo el gasto público de personal, es decir, 1,25 veces toda la Rama Ejecutiva, y ha aumentado su costo en \$6,0 billones entre 2019 y 2026.

De igual forma, es importante notar que 49% del gasto de personal que se financia con el PGN corresponde al personal del sector Defensa. Aunque en la última década ha aumentado 0,1% del PIB, al tratarse de un gasto directamente vinculado a las necesidades de seguridad del país, se trata de un rubro altamente inflexible donde no se espera que haya un significativo margen de maniobra. Entre 2019 y 2026, el sector Defensa y Policía ha aumentado el costo de nómina en \$7,6 billones en términos reales.

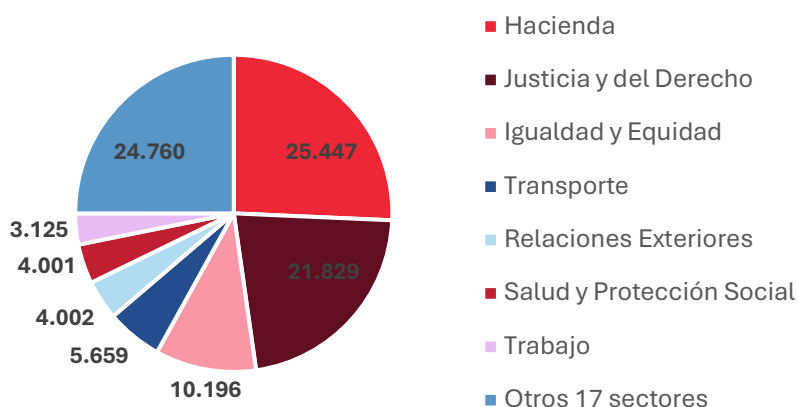
En todo caso, aunque el gasto de personal de la Rama Ejecutiva se mantiene constante en 0,8% del PIB, su comportamiento está lejos de ser eficiente. La Rama Ejecutiva ha estado creciendo a un ritmo desbordado en los últimos años: el número de servidores públicos ha crecido en cerca de 17 mil servidores desde 2022 y acumula un aumento de 32% en la última década. Como resultado, en pesos constantes, el costo de la nómina de la Rama Ejecutiva ha aumentado \$3,4 billones entre 2019 y 2026.

Gasto personal de la Rama Ejecutiva

El gasto de personal de la Rama Ejecutiva pesa 23% de todo el gasto de personal, un 4% del gasto de funcionamiento y \$15,3 billones al año. De acuerdo con las cifras de nómina del MHCP, la Rama Ejecutiva tiene este año 99.019 funcionarios de planta que se financian con recursos del PGN. Como en 2019 la

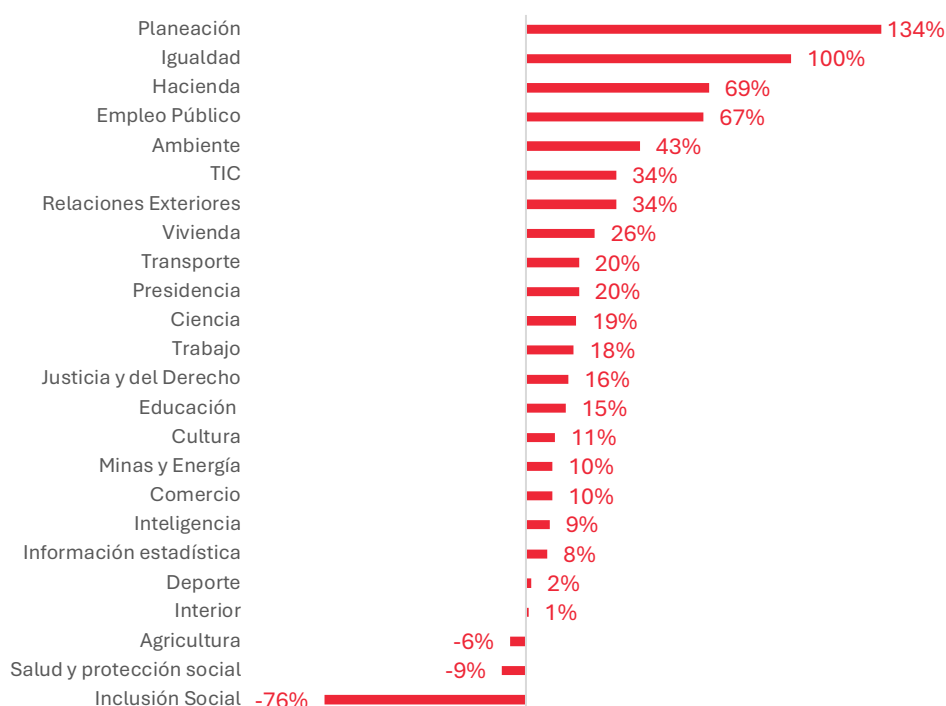
nómina certificada era de 77.940 funcionarios, se concluye que ha habido un incremento de 21.079 cargos, lo que corresponde a un aumento de 27% (Gráfico 7). Además, el 80% de ese aumento en la planta de personal (es decir, 16.854 funcionarios) ocurrió desde el 2022 en adelante (Gráfico 8). Sin embargo, el mayor gasto no se traduce en mejores resultados.

Gráfico 7. Nómina (número de personas) a cargo del PGN discriminada por sector (2026)



Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Gráfico 8. Incremento porcentual de la Nómina (número de personas) a cargo del PGN, discriminada por sector (2019 vs. 2026)



Nota: La reducción que se observa en el sector Inclusión Social se debe a que la entidad con más personal del sector (el ICBF) ahora hace parte de Igualdad y Equidad.

Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Para efectos del análisis, se han priorizado 8 sectores de la Rama Ejecutiva (Hacienda, Igualdad, Planeación, Relaciones Exteriores, Justicia, Ambiente, Empleo Público y Transporte) que explican, en conjunto, el aumento de 19.718 cargos, es decir, más del 93% del incremento total en el periodo 2019-2026 (Tabla 2). Adicionalmente, esos sectores explican el 73% de los cargos de la Rama Ejecutiva en 2026 y fueron responsables del 79% del gasto de personal de la Rama Ejecutiva en 2025.

Tabla 2. Sectores priorizados en el análisis de incremento de nómina con cargo al PGN (variación 2019-2026)

Sector	Incremento en cargos	Variación (%)
Ambiente y Desarrollo Sostenible	604	43%
Empleo Público	380	67%
Hacienda	10.371	69%
Igualdad y Equidad	10.196	100%*
Justicia y del Derecho	2.944	16%
Relaciones Exteriores	1.026	34%
Transporte	954	20%

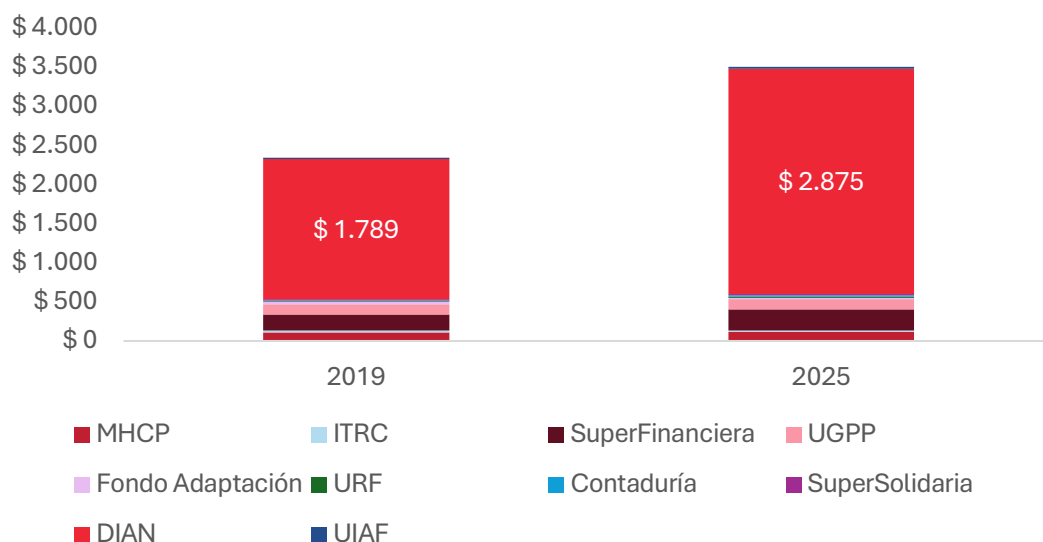
Nota: (*) El incremento porcentual del sector Igualdad y Equidad es total, dado que en 2019 no existía ese Sector. La variación se indica en 10.196 cargos, aunque el ICBF (que explica cerca del 80% de ese total) hacía parte de Inclusión Social. El incremento neto del sector Igualdad y Equidad podría establecerse en cerca de 2.500 cargos.

Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Sector hacienda

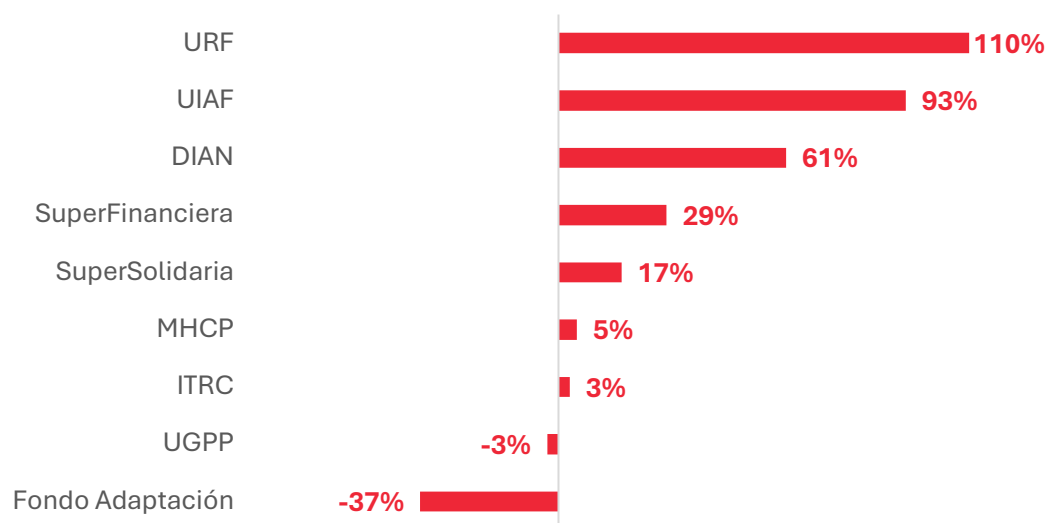
Entre 2019 y 2025, el costo de la nómina del sector Hacienda pasó de \$2,3 billones a \$3,5 billones en pesos constantes del 2025, lo que significa un incremento de 52% en apenas 6 años. Más del 82% del costo total de la nómina del sector corresponde a la DIAN. Le sigue la Superintendencia Financiera (8%) y la UGPP (4%). Además, el 93% del incremento del gasto que se dio entre 2019 y 2026 se debe exclusivamente al comportamiento de la DIAN, que aumentó su costo \$1,1 billones (Gráfico 9 y 10).

**Gráfico 9. Costo de la nómina del sector Hacienda con cargo al PGN
2019 vs. 2025 (miles de millones precios constantes 2025)**



Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**Gráfico 10. Cambio porcentual del costo de la nómina del Sector Hacienda
2019-2025 (pesos constantes del 2025)**

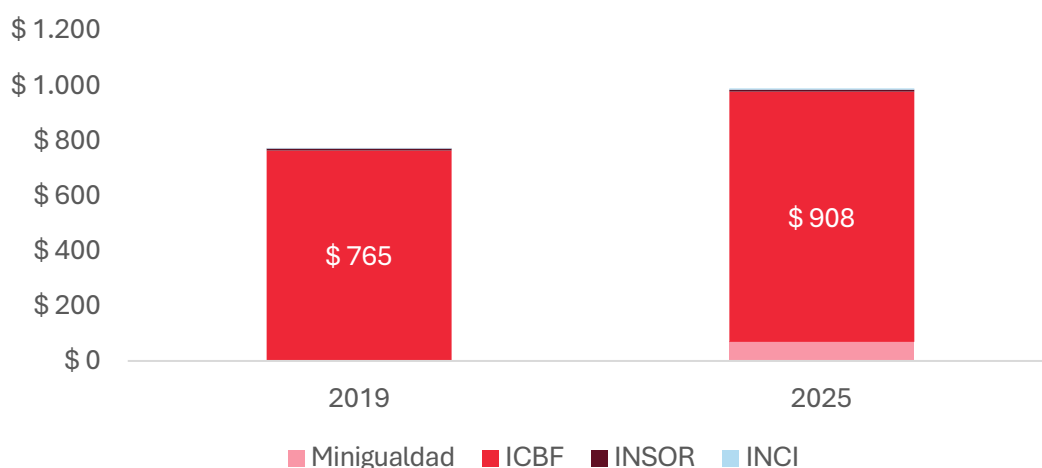


Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Sector igualdad

Entre 2019 y 2025, el costo de la nómina del sector Igualdad pasó de \$774 mil millones a \$990 mil millones en pesos constantes del 2025, un incremento del 28% (Gráfico 11). El 92% del costo total de la nómina del sector corresponde al ICBF. Le sigue el Ministerio de Igualdad (2%), que en condiciones normales debería desaparecer en 2026. El 66% del incremento del gasto de nómina del sector entre 2019 y 2026 se debe exclusivamente al ICBF, que aumentó su costo \$143 mil millones (Gráfico 12).

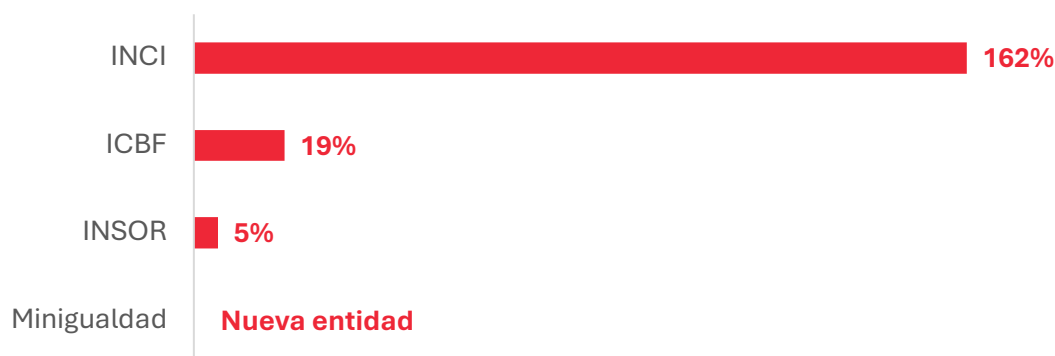
**Gráfico 11. Costo de la nómina del sector Igualdad con cargo al PGN
2019 vs. 2025 (miles de millones de pesos a precios constantes del 2025)**



Nota: Instituto Nacional para Sordos (INSOR), Instituto Nacional para Ciegos (INCI), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**Gráfico 12. Cambio porcentual del costo de la nómina del Sector Igualdad
2019-2025 (pesos constantes del 2025)**



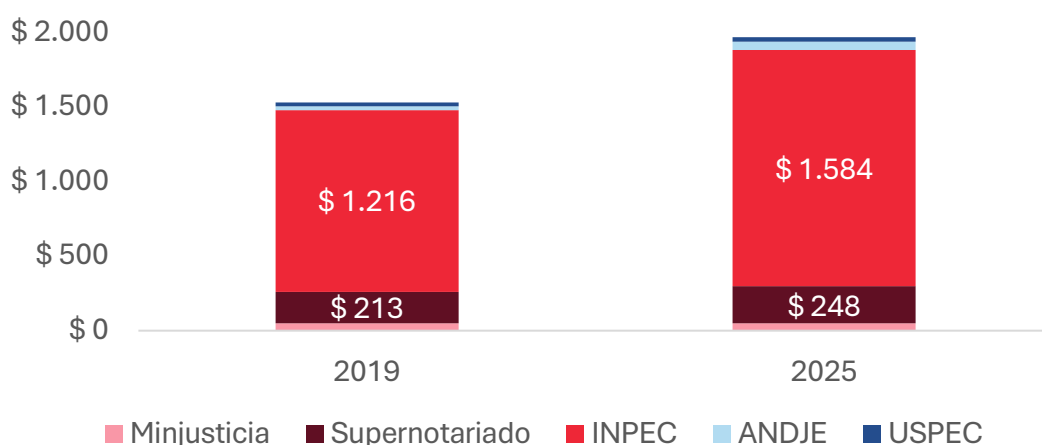
Nota: Instituto Nacional para Sordos (INSOR), Instituto Nacional para Ciegos (INCI), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Sector justicia y del derecho

Entre 2019 y 2025, el costo de la nómina del sector Justicia pasó de \$1,5 billones a \$2,0 billones en pesos constantes del 2025, un incremento del 28% (Gráfico 13). El 80% del costo total de la nómina del sector corresponde al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). Le sigue la Superintendencia de Notariado y Registro (13%). El 84% del incremento del gasto de nómina entre 2019 y 2026 se debe exclusivamente al INPEC, que aumentó su costo en \$368 mil millones (Gráfico 14).

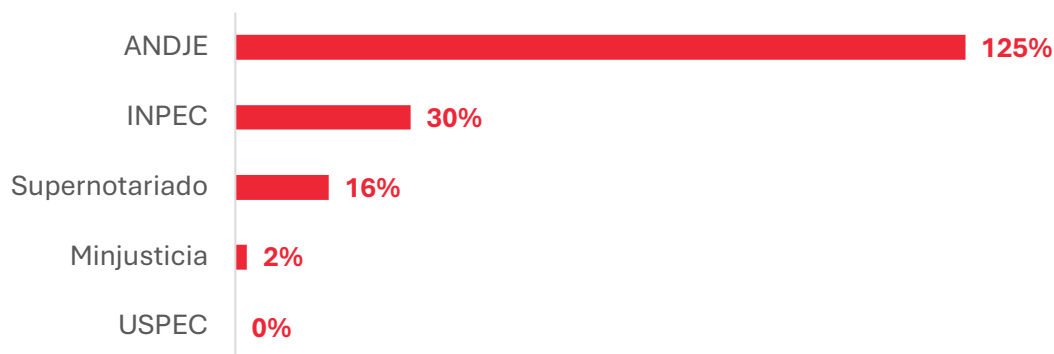
Gráfico 13. Costo de la nómina del sector Justicia y del Derecho con cargo al PGN 2019 vs. 2025 (miles de millones de pesos a precios constantes del 2025)



Nota: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC).

Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Gráfico 14. Cambio porcentual del costo de la nómina del Sector Justicia 2019-2025 (pesos constantes del 2025)



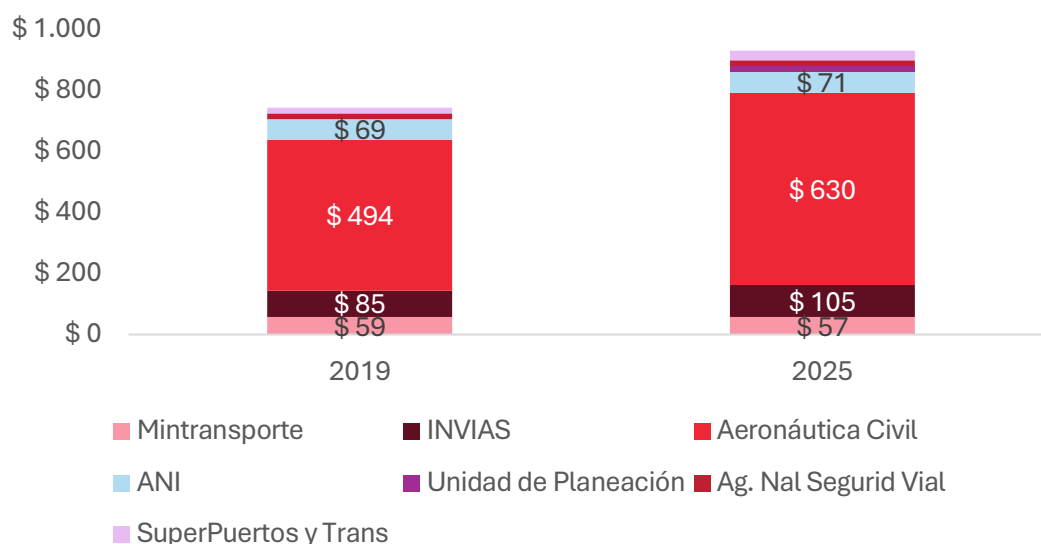
Nota: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC).

Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Sector transporte

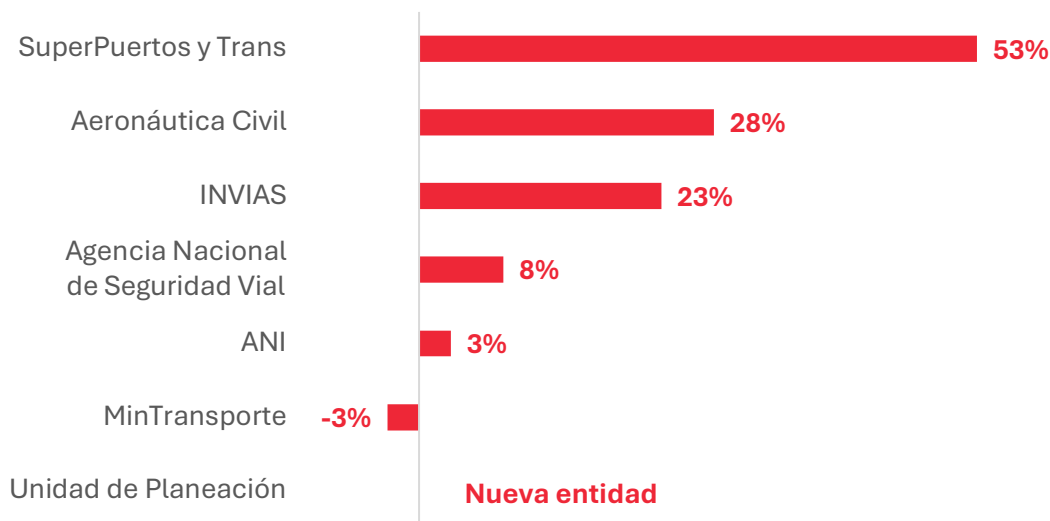
Entre 2019 y 2025, el costo de la nómina del sector Transporte pasó de \$744 mil millones a \$929 mil millones en pesos constantes del 2025, un incremento del 25% (Gráfico 15). El 68% del costo total de la nómina del sector corresponde a la Aeronáutica Civil, le sigue el INVIAS (11%) y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) (8%) (Gráfico 16). El 74% del incremento del gasto de nómina entre 2019 y 2026 se debe exclusivamente a la Aeronáutica Civil, que aumentó su costo \$137 mil millones. En todo caso, el INVIAS incrementó el gasto de personal en \$20 mil millones y la nueva Unidad de Planeación del sector (que empezó su operación en 2021) representa un costo adicional de \$17 mil millones. Además, la Superintendencia de Puertos y Transporte tuvo un incremento de \$11 mil millones en el costo de la nómina.

Gráfico 15. Costo de la nómina del sector Transporte con cargo al PGN 2019 vs. 2025 (miles de millones de pesos a precios constantes del 2025)



Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**Gráfico 16. Cambio porcentual del costo de la nómina del Sector Transporte
2019-2025 (pesos constantes del 2025)**



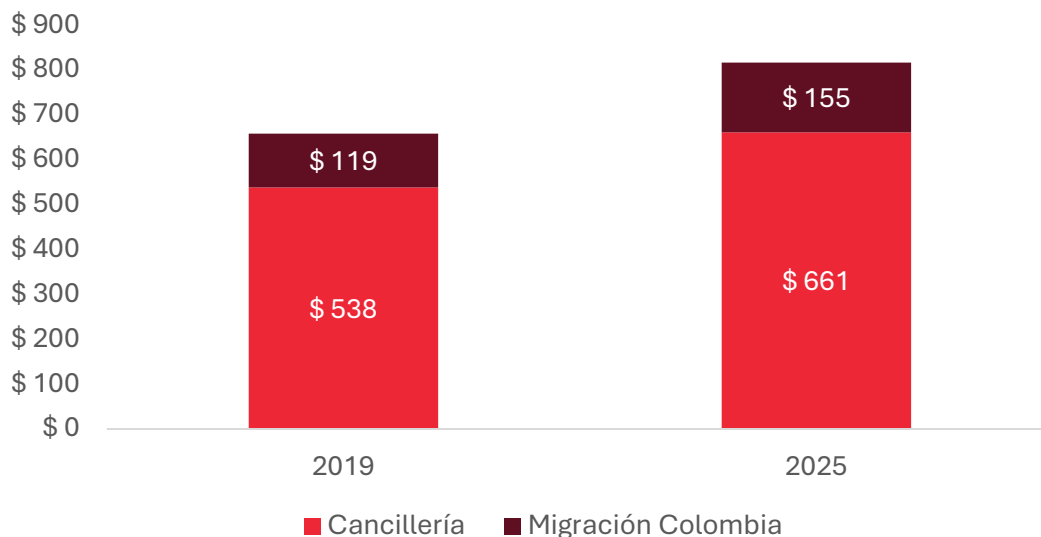
Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Sector de relaciones exteriores

Entre 2019 y 2025, el costo de la nómina del sector Relaciones Exteriores (que también incluye las Embajadas y Consulados) pasó de \$657 mil millones a \$816 mil millones en pesos constantes del 2025 (Gráfico 17). Aunque parece un cambio marginal, esto significa un incremento del 24%, concentrado en apenas dos entidades: la Cancillería y Migración Colombia. La Cancillería (que incluye los equipos diplomáticos) representa el 81% del gasto de personal del sector, mientras Migración Colombia corresponde al 19% restante.

Ambas entidades han crecido más del 20% en pesos constantes (Gráfico 18). El sector ha aumentado su costo en \$159 mil millones, de los cuales \$123 mil millones corresponden a la Cancillería y \$36 mil millones a Migración Colombia. De acuerdo con la información oficial de la Presidencia de la República, el Gobierno Petro abrió 10 nuevas embajadas en Etiopía, Rumania, Guyana, Barbados, Arabia Saudita, Nueva Zelanda, Catar, República Checa y Senegal, así como 3 consulados adicionales en Puerto Príncipe (Haití), Estambul (Turquía) y Río de Janeiro (Brasil).

Gráfico 17. Costo de la nómina del sector Relaciones Exteriores con cargo al PGN 2019 vs. 2025 (miles de millones de pesos a precios constantes 2025)



Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Gráfico 18. Cambio porcentual del costo de la nómina del Sector Relaciones Exteriores. 2019-2025 (precios constantes del 2025)



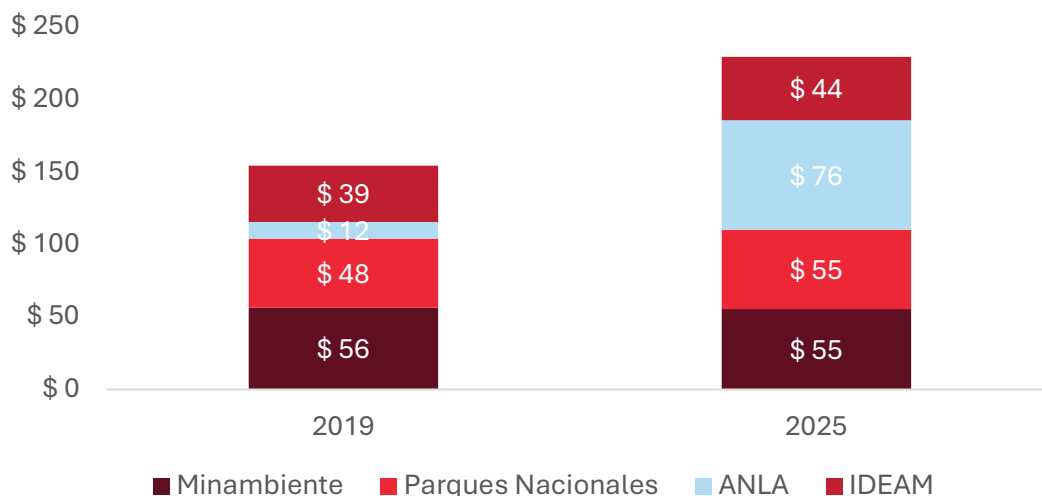
Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Sector ambiente

Entre 2019 y 2025, el costo de la nómina del sector Ambiente pasó de \$154 mil millones a \$229 mil millones en pesos constantes del 2025, un incremento del 48% concentrado prácticamente en una única entidad del sector (Gráfico 19). La Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) explica actualmente el 33% del gasto de personal del sector, cuando hace apenas 6 años representaba el 7% (Gráfico 20). La ANLA es la entidad de toda la Rama Ejecutiva del Gobierno Nacional que más ha crecido desde 2019, multiplicando su

planta de personal más de 6 veces. Como consecuencia, el 85% del incremento del costo de la nómina del sector Ambiente se explica exclusivamente por la estructura en crecimiento de la ANLA, cuyo gasto de personal ha subido \$64 mil millones desde 2019.

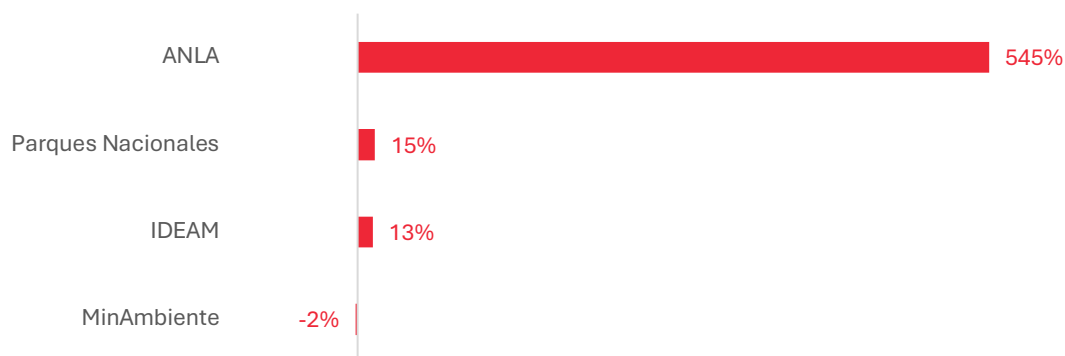
Gráfico 19. Costo de la nómina del sector Ambiente con cargo al PGN 2019 vs. 2025
(miles de millones de pesos a precios constantes 2025)



Nota: Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM).

Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Gráfico 20. Cambio porcentual del costo de la nómina del Sector Ambiente.
2019-2025 en pesos constantes del 2025



Nota: Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM).

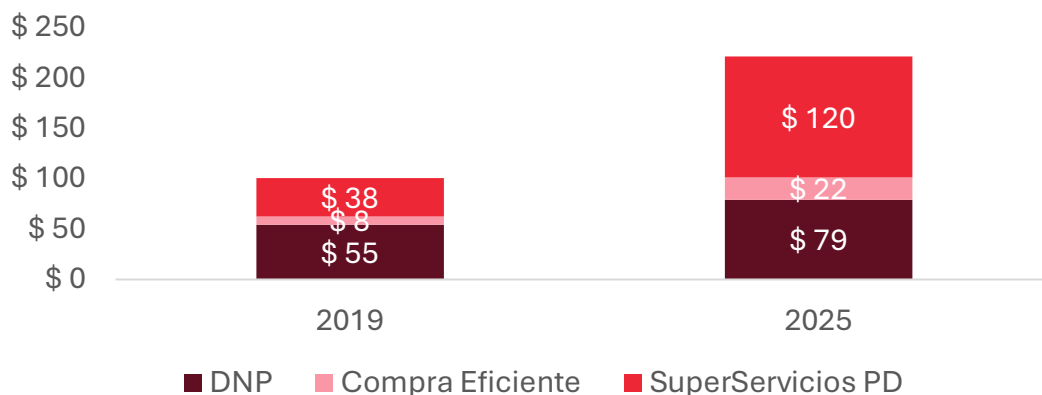
Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Sector planeación

Entre 2019 y 2025, el costo de la nómina del sector Planeación pasó de \$100 mil millones a \$221 mil millones en pesos constantes del 2025 (Gráfico 21). Esto significa un atípico incremento del 221% en ese periodo, es decir, el gasto de nómina del sector se volvió más del doble en solo 6 años.

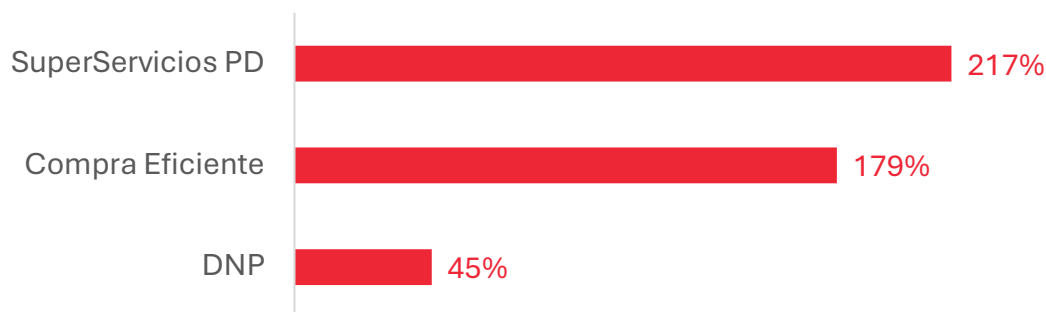
Como resultado, el 54% del gasto de nómina del sector corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SuperServicios PD), el 36% al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el 10% a Colombia Compra Eficiente (Gráfico 22). De hecho, 2 de las 3 entidades del sector prácticamente triplicaron su gasto en personal. En consecuencia, el 68% del incremento de gasto de nómina se explica por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el 20% por la nueva estructura del DNP y el 12% por aumentos en Colombia Compra Eficiente.

**Gráfico 21. Costo de la nómina del sector Planeación con cargo al PGN
2019 vs. 2025 (miles de millones de pesos a precios constantes 2025)**



Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**Gráfico 22. Cambio porcentual del costo de la nómina del Sector Planeación.
2019-2025 en pesos constantes del 2025**

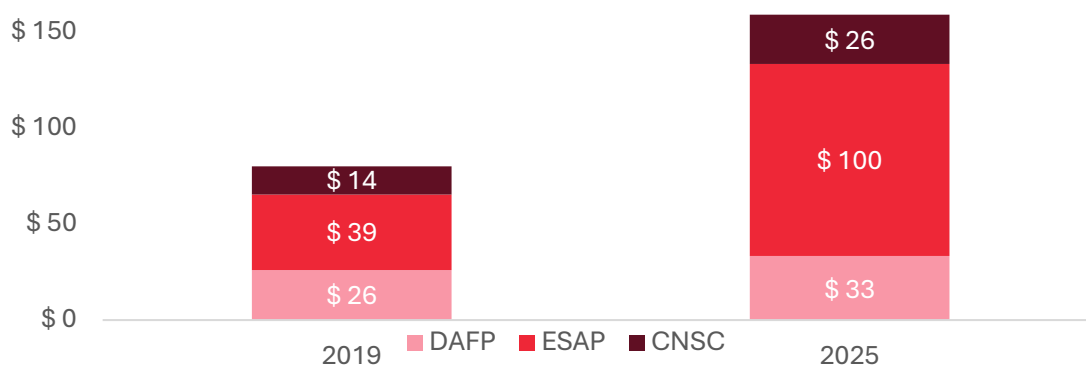


Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Sector empleo público

Entre 2019 y 2025, el costo de la nómina del sector Empleo Público pasó de \$80 mil millones a \$159 mil millones en pesos constantes del 2025 (Gráfico 23), un incremento del 99%, el gasto de nómina del sector se duplicó en solo 6 años. El 63% del gasto de nómina del sector se concentra en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el 21% en el Departamento Administrativo de la Función Pública y el 16% en la Comisión Nacional del Servicio Civil (Gráfico 24). En términos reales, la ESAP incrementó sus costos 2.5 veces mientras la CNSC creció 78%. Incluso el DAFP, que aumentó 28%, tuvo un incremento más alto que el promedio de la Rama Ejecutiva, convirtiéndose en una paradoja: la entidad que debería velar por la eficiencia del Estado creció más en proporción. Finalmente, la ESAP explica el 76% del incremento de costos de nómina del sector.

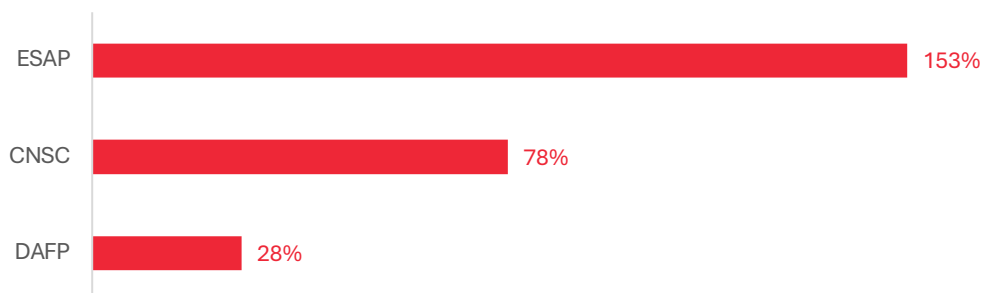
**Gráfico 23. Costo de la nómina del sector Empleo Público con cargo al PGN
2019 vs. 2025 (miles de millones de pesos constantes 2025)**



Nota: Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC).

Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**Gráfico 24. Cambio porcentual del costo de la nómina del Sector Empleo Público.
2019-2025 en pesos constantes del 2025**



Nota: Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC).

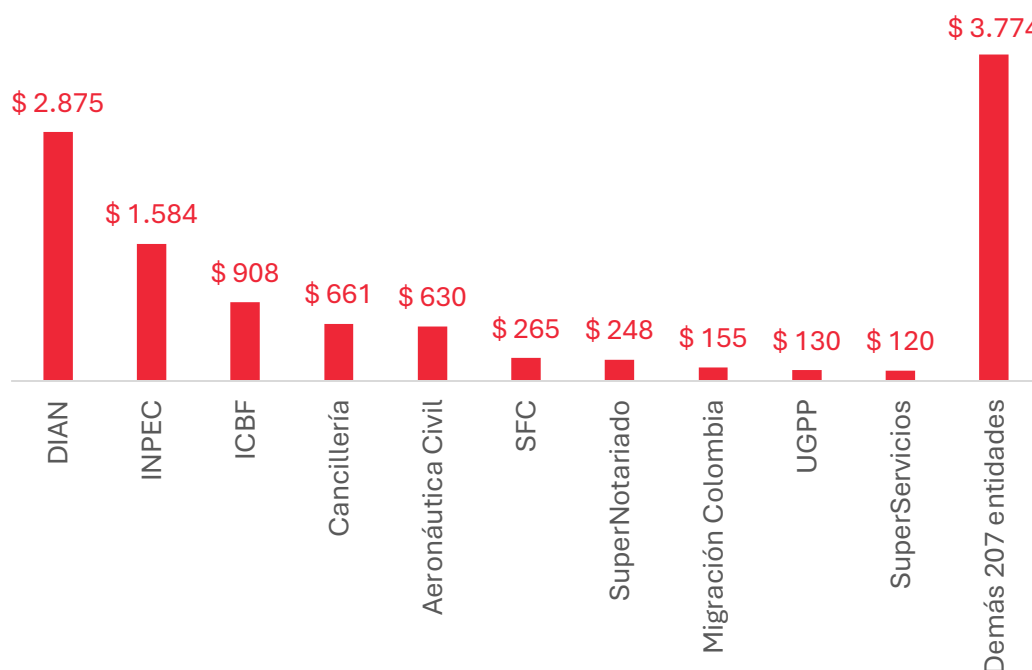
Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Conclusiones del análisis de personal en la Rama Ejecutiva

La primera conclusión alarmante de este análisis es que el costo de la nómina de la Rama Ejecutiva aumentó en promedio un 46% real en apenas 6 años. En ese mismo periodo, la economía colombiana creció 20% real. Por tanto, la nómina de la Rama Ejecutiva ha estado creciendo a más del doble de la velocidad del PIB colombiano.

En segundo lugar, actualmente el 67% del gasto de personal de la Rama Ejecutiva está concentrado en solamente 10 entidades (Gráfico 25), que en orden de costo son: DIAN (\$2,9 billones), INPEC (\$1,6 billones), ICBF (\$0,9 billones), Cancillería (\$0,7 billones), Aeronáutica Civil (\$0,6 billones), Superintendencia Financiera (\$0,3 billones), Superintendencia de Notariado y Registro (\$0,2 billones), Migración Colombia (\$0,2 billones), UGPP (\$0,1 billones) y Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (\$0,1 billones).

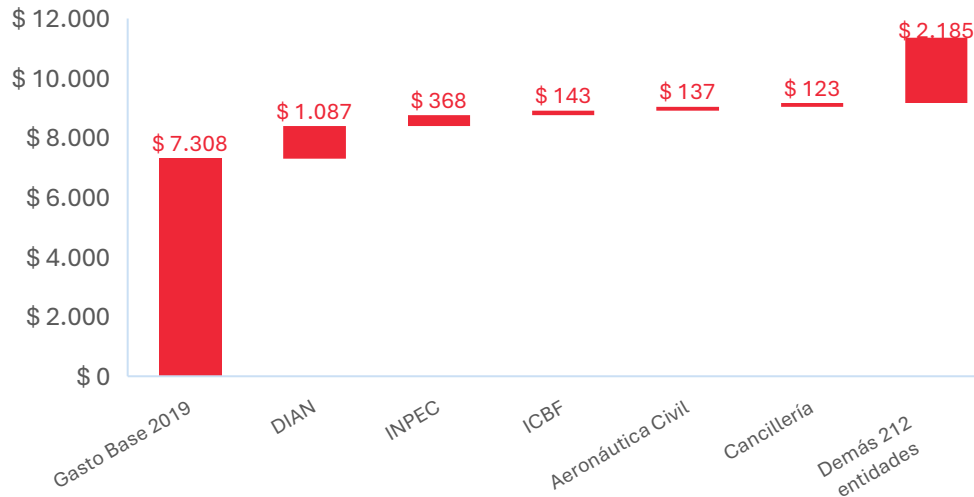
Gráfico 25. Costo de la nómina 2025 de la Rama Ejecutiva con cargo al PGN por entidad (miles de millones de precios constantes de 2025)



Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Adicionalmente, desde 2019 en adelante, el 46% del incremento de gasto de personal se explica por 5 entidades específicas (Gráfico 26): DIAN, INPEC, ICBF, Aeronáutica Civil y Cancillería. El otro 54% es la suma de todas las demás entidades públicas. Esto se ha dado por incremento en el número de cargos y un alza en las primas, salarios y bonificaciones transversal a la Rama Ejecutiva.

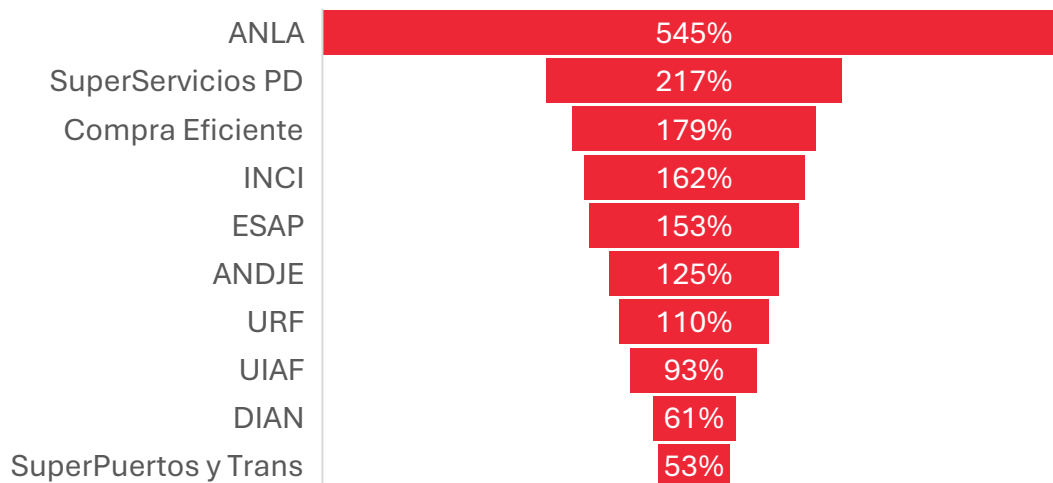
Gráfico 26. Cambio en el costo de la nómina 2025 de la Rama Ejecutiva con cargo al PGN por entidad



Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Además, hay 10 entidades cuyo gasto de personal creció más de 50% real en el periodo de análisis, correspondiente al doble del ritmo del recaudo tributario y al triple del crecimiento de la economía: la ANLA, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Colombia Compra Eficiente, el INCI, la ESAP, la ANDJE, la URF, la UIAF, la DIAN y la Superintendencia de Puertos y Transportes (Gráfico 27). En el escenario indicativo de haber crecido al ritmo del PIB, esas 10 entidades hoy gastarían \$985 mil millones menos en gasto de personal; en el escenario hipotético de haber crecido al ritmo del recaudo tributario, gastarían \$808 mil millones menos.

Gráfico 27. Top 10 de entidades con mayor incremento en el gasto de personal Rama Ejecutiva (variación en términos reales 2019 vs. 2026)



Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Adquisición de bienes y servicios en el gasto de funcionamiento

La adquisición de bienes y servicios alcanza en 2026 un gasto de 1% del PIB, del que el 40% se compra por parte del sector Defensa, el 30% por la Rama Ejecutiva y el 20% por la Rama Judicial, la Fiscalía y los Órganos Autónomos. En todo caso, esa línea presupuestal se ha incrementado 0,1% del PIB desde el 2019 y el aumento ha sido específico de la Rama Ejecutiva, dado que la adquisición de bienes y servicios del sector Defensa y Policía y de la Rama Judicial ha permanecido estable en 0,5% del PIB y 0,2% del PIB, respectivamente.

Por la metodología de construcción del PGN, la categoría de adquisición de bienes y servicios es excesivamente amplia. Incluye simultáneamente, sin separarlos adecuadamente, recursos para contratos de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión (personas naturales), arrendamientos de bienes inmuebles y muebles, viáticos y gastos de viaje, pago de servicios públicos y telefonía móvil, servicios de vigilancia y seguridad privada, servicios de aseo y cantería, licenciamiento de software, servicios de nube y soporte TI, publicidad, impresos y publicaciones, así como organización de eventos y logística.

A partir del análisis individual de las entidades del gobierno nacional puede establecerse que los dos gastos principales son la contratación de servicios personales y el licenciamiento de software y soporte de tecnología. En promedio, a partir de una muestra de 10 entidades tomada gracias al MHCP, un 30% del gasto total de adquisición de bienes y servicios corresponde a contratos de prestación de servicios y un 16% suele corresponder a licencias de software, servicios de nube y tecnología. Sin embargo, como se ve en la Tabla 3, la proporción tiene una enorme dispersión, que va entre el 2% y el 77% para los contratos de prestación de servicios. En cualquier caso, es posible establecer que alrededor de 0,3% del PIB corresponden actualmente a recursos destinados a la contratación de servicios personales desde el rubro de gastos de adquisición de bienes y servicios en el gasto de funcionamiento del PGN.

Tabla 3. Composición del gasto de adquisición de bienes y servicios de entidades seleccionadas, PGN 2026

Entidad	Presupuesto Adquis. B&S	Presupuesto OPS	Proporción OPS	Presupuesto LSSNST*	Proporción LSSNST
Dir. de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva – Min. Defensa	\$7.677 millones	\$1.540 millones	20%	\$2.808 millones	37%
Dirección General Marítima – Autoridad Marítima	\$33.935 millones	\$9.477 millones	28%	\$7.389 millones	22%
UAE Justicia Militar y Policial	\$19.502 millones	\$1.991 millones	10%	\$12.182 millones	62%

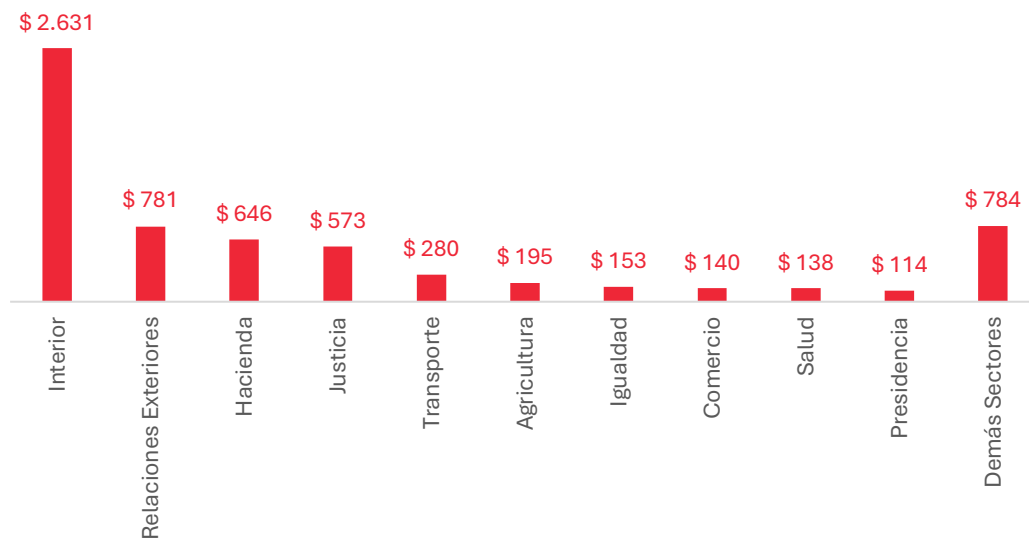
Entidad	Presupuesto Adquis. B&S	Presupuesto OPS	Proporción OPS	Presupuesto LSSNST*	Proporción LSSNST
Unidad de Gestión General – Min. Defensa	\$47.573 millones	\$18.700 millones	39%	\$9.649 millones	20%
Ministerio de Igualdad	\$10.082 millones	\$2.811 millones	28%	\$279 millones	3%
Dirección de Sanidad – Policía Nacional	\$308.516 millones	\$236.092 millones	77%	\$0	0%
Ministerio de Justicia	\$81.230 millones	\$53.722 millones	66%	\$11.192 millones	14%
Ministerio de Ambiente	\$11.764 millones	\$478 millones	4%	\$0	0%
Armada Nacional	\$95.617 millones	\$2.109 millones	2%	\$1.803 millones	2%
Ministerio de Ciencias	\$8.842 millones	\$3.218 millones	36%	\$0	0%
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	\$113.784 millones	\$80.937 millones	71%	\$2.827 millones	2%
Ministerio de Educación Nacional	\$220.491 millones	\$90.922 millones	41%	\$40.807 millones	19%
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	\$3.180 millones	\$599 millones	19%	\$0	0%

Nota: (*) LSSNST: Licenciamiento de software, servicios de nube y soporte técnico.

Fuente: Elaboración propia con información del MHCP y de cada una de las entidades reportadas en la tabla (PGN 2026)

Partiendo de lo anterior, las cifras reflejan que la adquisición de bienes y servicios ha subido apenas marginalmente (0,1% del PIB) en los últimos 6 años en la Rama Ejecutiva. Sin embargo, alrededor de la mitad del incremento entre 2019 y 2026 se explica por una mayor contratación de prestación de servicios (\$1 billón). La otra mitad del incremento corresponde a las demás compras públicas, en las que destaca con claridad el sector Interior (que explica el 41% del total del gasto en adquisición de bienes y servicios), seguido de los sectores Relaciones Exteriores (12%), Hacienda (10%), Justicia (9%), Transporte (4%) y Agricultura (3%).

Gráfico 28. Composición del gasto en adquisición de bienes y servicios de la Rama Ejecutiva por sector, excluyendo defensa y policía, PGN 2026 (miles de millones de pesos de 2026)



Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Al analizar la composición del gasto al interior de los sectores que pesan más en el gasto total, se encuentra una marcada concentración en dos entidades: la Unidad Nacional de Protección (UNP) del sector Interior y el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esas dos entidades explican el 38% del gasto total de adquisición de bienes y servicios de toda la Rama Ejecutiva.

Específicamente, en la UNP la adquisición de bienes y servicios se explica en mayor medida por los servicios de soporte (especialmente los hombres de protección que cuestan \$1 billón al año) y los servicios de alquiler de vehículos blindados (que suman \$680 mil millones anuales). Por su parte, en el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores el gasto se concentra de manera muy atípica en servicios de edición, impresión y reproducción que llegan hasta \$82 mil millones anuales. Este valor es muy llamativo en la medida en que ese Fondo Rotatorio gasta más en papelería que lo que gastan 12 sectores en la adquisición total de bienes y servicios.

Comportamiento del gasto de inversión

“Al hacer un escaneo del presupuesto de inversión, se observa que gran parte de este son documentos, presentaciones y poco en cosas concretas.”

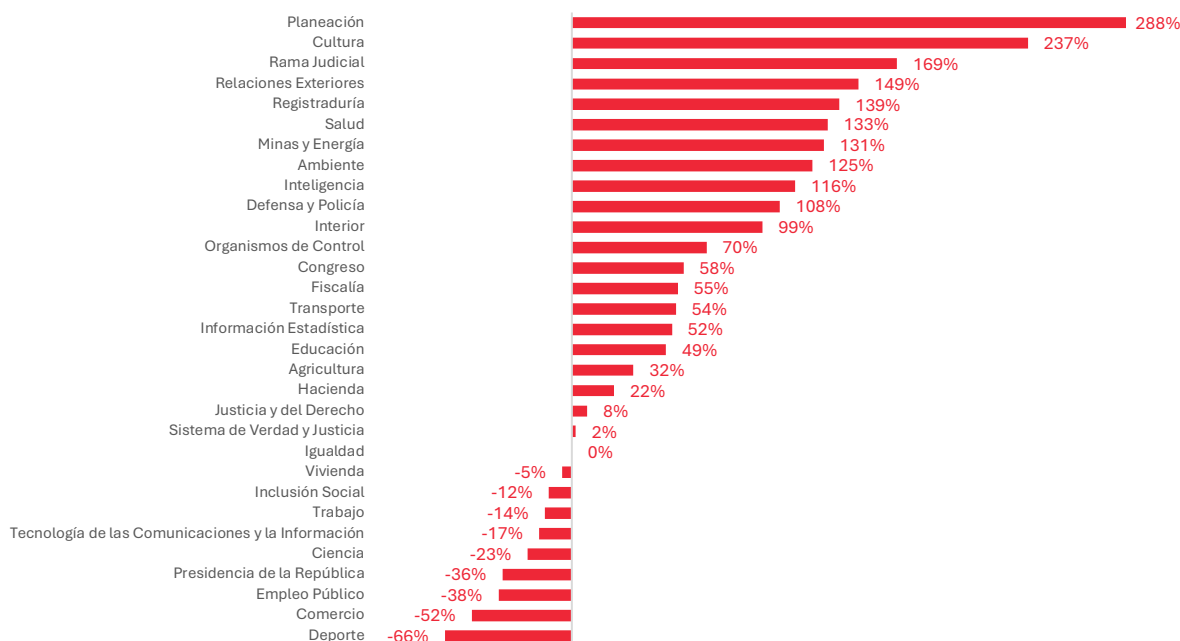
-Seminario Fiscal ANIF 2026

El rubro de inversión corresponde a un 4,5% del PIB, lo que representa el 16% del PGN en la actualidad. Aunque la participación del presupuesto de inversión ha tenido una tendencia decreciente en los últimos

años (producto del incremento del gasto de funcionamiento), cuando se compara el periodo 2019-2025 se encuentra un aumento del 44% en el gasto de inversión en términos reales, equivalente a \$27 billones (pesos de 2026).

La variación por sectores es altamente dispareja. El gasto creció en 22 de los 31 sectores en los que se divide el gasto y hay sectores donde la inversión se redujo incluso 66% y otros donde creció 288% (Gráfico 29). Los mayores aumentos absolutos se dieron en los sectores Igualdad (\$9,4 billones), Minas y Energía (\$5,8 billones), Transporte (\$5,4 billones), Educación (\$2,2 billones), Defensa y Policía (\$1,9 billones) y Salud y Protección Social (\$1,3 billones).

Gráfico 29. Variación real del gasto de inversión por sectores 2019 vs 2026 (variación en términos reales)



Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Es un hecho que una parte importante del presupuesto de inversión no corresponde a gastos que promuevan el crecimiento económico ni la capacidad productiva futura del país. De acuerdo con una metodología directa de clasificación del gasto, solo entre el 39% y el 60% del presupuesto destinado a inversión corresponde realmente a inversión productiva, en la medida en que el 24% se destina a subsidios y transferencias sociales y el 16% corresponde a contratos de prestación de servicios personales.

Así, por ejemplo, destacan proyectos de inversión donde los indicadores y productos están asociados a la elaboración de documentos de investigación, de lineamientos técnicos, de estudios técnicos, e incluso acciones de servicio de vigilancia que sirven de justificación para la contratación de prestación de servicios por parte de las diferentes entidades del Estado.

Como consecuencia, es posible encontrar algunos sectores donde el número de contratistas supera ampliamente el número de funcionarios, confirmando la existencia de una costosa nómina paralela, sin que eso signifique una mejor ejecución presupuestal (Tabla 4). Por ejemplo, el sector Cultura presenta una proporción de 15 contratistas por cada funcionario de planta y el número de OPS ha crecido 1.985% desde el 2022. A la vez, en el sector Trabajo las OPS se multiplicaron 3,5 veces, en el sector Salud 2,5 veces y en el sector Ambiente se duplicaron.

Tabla 4. Ratio de contratistas vs. planta e incremento de OPS (2022-2025)

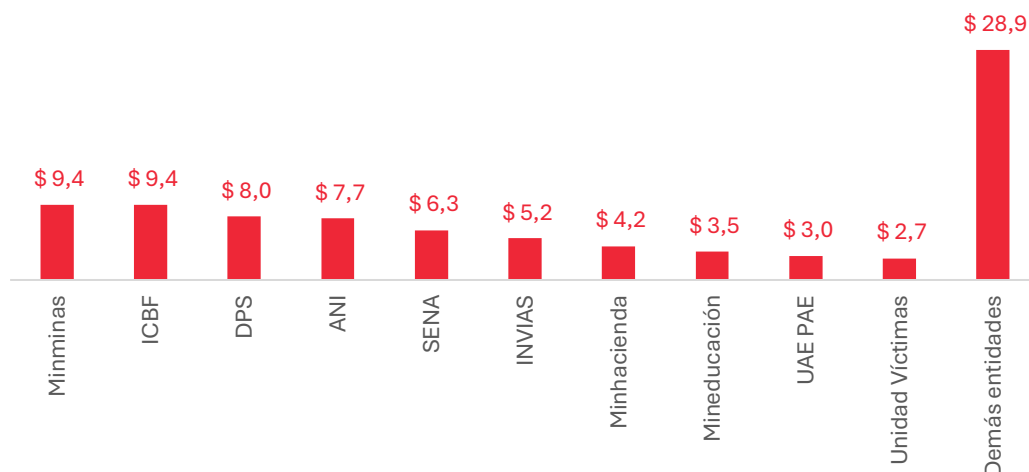
Sector Administrativo	Ratio OPS vs. Planta	Incremento OPS (2022-2025)
Cultura	15 a 1	1.985%
Ambiente	8 a 1	117%
Trabajo	5 a 1	285%
Vivienda	4 a 1	38%
Minas y Energía	3 a 1	45%
Transporte	2 a 1	22%
Hacienda	1,5 a 1	15%
Salud	1,2 a 1	154%
Educación	0,8 a 1	12%

Fuente: Elaboración ANIF con información del SECOP (2026 – febrero)

Como resultado, incluso solamente contando los sectores incluidos en la Tabla 4, se pueden identificar \$3 billones de incremento de gasto en OPS desde el 2022. En orden, el mayor gasto de contratación de servicios personales se explica por los sectores Salud (\$819 mil millones), Trabajo (\$577 mil millones), Cultura (\$427 mil millones), Ambiente (\$334 mil millones) y Minas y Energía (\$264 mil millones).

Por otra parte, apenas 10 entidades concentran el 67% del gasto de inversión que se financia desde el PGN (Gráfico 30), correspondientes a los sectores Minas y Energía (Ministerio de Minas y Energía), Igualdad y Equidad (ICBF), Inclusión Social y Reconciliación (DPS y Unidad de Víctimas), Transporte (ANI e INVIAS), Trabajo (SENA), Hacienda (MHCP) y Educación (MEN y UAE del Programa de Alimentación Escolar).

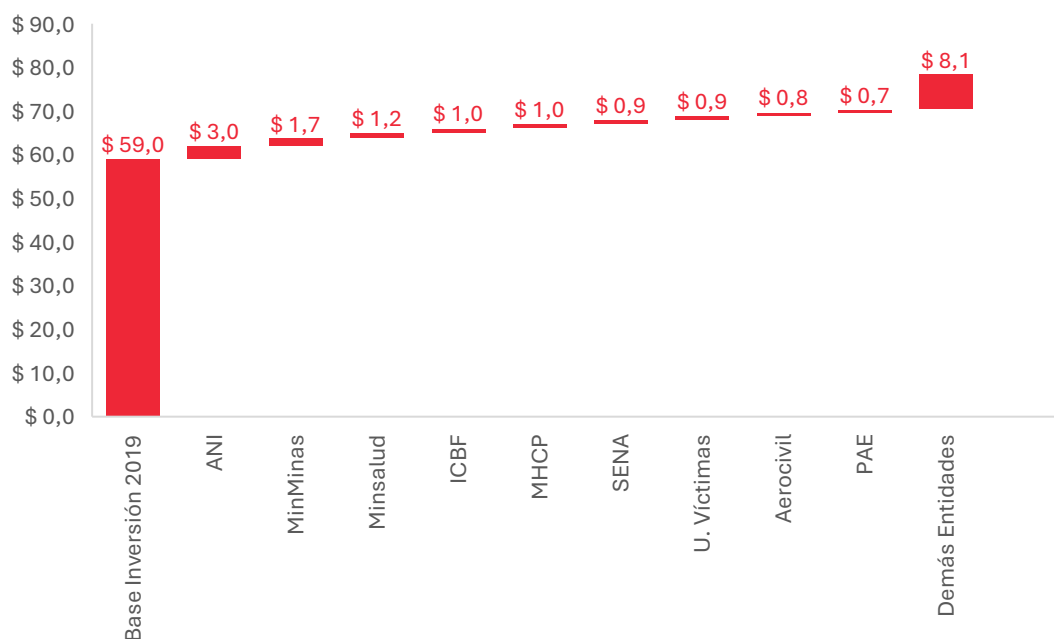
Gráfico 30. Top 10 entidades en el PGN de inversión (billones de pesos de 2026)



Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En el periodo 2019-2025, el presupuesto asignado a la inversión creció \$19,4 billones en términos reales y el 59% de ese incremento (equivalente a \$11,3 billones) se concentró en 9 entidades específicas (Gráfico 31) de los sectores Transporte (ANI y Aeronáutica Civil), Minas y Energía (Ministerio de Minas y Energía), Salud (Ministerio de Salud y Protección Social), Igualdad y Equidad (ICBF), Hacienda (MHCP), Trabajo (SENA), Inclusión Social y Reconciliación (Unidad de Víctimas) y Educación (UAE del Programa de Alimentación Escolar).

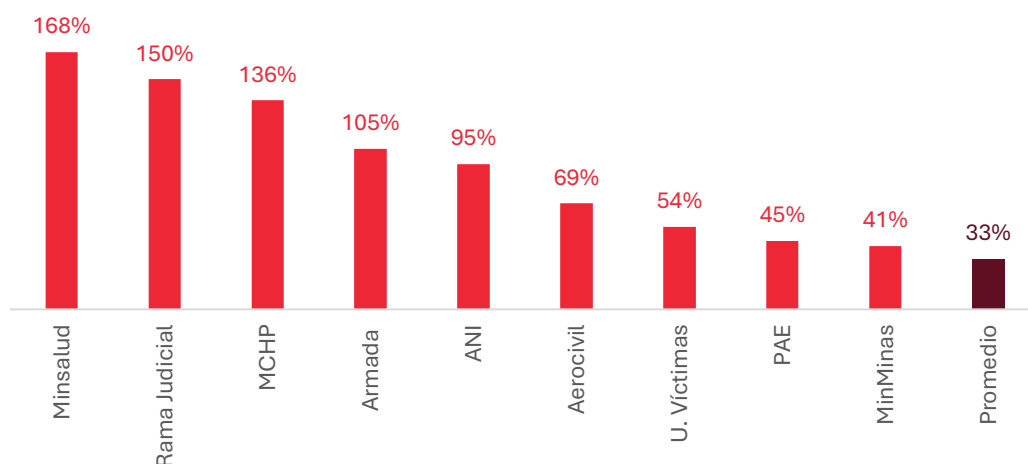
**Gráfico 31. Variación absoluta del presupuesto de inversión por entidad
PGN 2019 vs. 2025**



Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Además, la gran mayoría de entidades vieron enormes aumentos, que en promedio fueron del 33% real entre 2019 y 2025 (Gráfico 32). Saltan a la vista incrementos atípicos como el caso del Ministerio de Salud y Protección Social (que aumenta 2,7 veces), la Rama Judicial (que crece 2,5 veces), el MHCP (que crece 2,4 veces) o la Armada (que duplicó su gasto de inversión en términos reales).

Gráfico 32. Variación porcentual real del presupuesto de inversión por entidad PGN 2019 vs. 2025



Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Como resultado, no sorprende encontrar que la mitad del presupuesto de inversión del Gobierno Nacional se concentra en 10 proyectos específicos de 8 entidades. Considerar una eventual optimización o recorte del gasto de inversión implica necesariamente abordar los proyectos de inversión del ICBF y el SENA, así como revisar la eficiencia de los programas de transferencias monetarias y subsidios que se otorgan desde el DPS, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Educación Nacional, la UAE del Programa de Alimentación Escolar, el Fondo Nacional de Vivienda y la Unidad de Víctimas (Tabla 5).

Tabla 5. Top 10 de proyectos de inversión con mayores recursos en el PGN

Proyecto de Inversión	Entidad	Compromiso 2025 (\$ billones)
7. ACTORES DIFERENCIALES PARA EL CAMBIO / 2. Universalización de la Atención Integral a la Primera Infancia	ICBF	\$6,14

Proyecto de Inversión	Entidad	Compromiso 2025 (\$ billones)
2. SEGURIDAD HUMANA Y JUSTICIA SOCIAL / A. Sistema de Transferencias y Programa Renta Ciudadana	DPS	\$5,26
2. SEGURIDAD HUMANA Y JUSTICIA SOCIAL / C. Oportunidades de Educación, Formación, e Inserción y Reconversión Laboral	SENA	\$4,27
4. TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA / C. Cierre de Brechas Energéticas	MINMINAS	\$3,09
2. SEGURIDAD HUMANA / K30. Educación Superior como un Derecho – Política de Gratuidad	MEN	\$2,12
2. SEGURIDAD HUMANA / J. Programa de Alimentación Escolar (PAE)	UAE Alimentación Escolar	\$2,10
5. CONVERGENCIA REGIONAL / D. Mecanismos de Acceso a la Vivienda (nueva, usada, arrendamiento social)	FONVIVIENDA	\$1,74
7. ACTORES DIFERENCIALES / 4. Fortalecimiento de las Familias y las Comunidades	ICBF	\$1,58
5. CONVERGENCIA REGIONAL / B. Acceso Efectivo de las Víctimas a las Medidas de Reparación Integral	U. Víctimas	\$1,50
7. ACTORES DIFERENCIALES / 8. ICBF como Impulsor de Proyectos de Vida	ICBF	\$0,91

Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

BLOQUE III: LA CRISIS FISCAL YA SE VE HOY

*Este problema ya se ve: no hay medicamentos, no hay plata para subsidios, EPS sin atención, demora en pagos de contratistas, no hay becas para Colfuturo... entre otros. **La crisis fiscal empieza en el gobierno y termina en los bolsillos de los ciudadanos.***

—Seminario Fiscal ANIF

El impacto en el bolsillo del ciudadano

El desorden fiscal termina en inflación que erosiona el ingreso real de los hogares y en tasas de interés que hacen imposible el acceso a la vivienda. Estos son los impactos concretos que un ciudadano representativo ya siente hoy o sentirá de agravarse la crisis.

—Seminario Fiscal ANIF

El incremento significativo en los precios de la economía no es un fenómeno abstracto: en un escenario de crisis de credibilidad fiscal sin ajuste, con lo que antes se almorzaba toda la semana hoy apenas alcanza para la mitad, y los costos del hogar se incrementarían sustancialmente. En materia de vivienda, el impacto es todavía más tangible.

De modo ilustrativo y tomando como base los efectos sobre los precios evidenciados en países como Brasil y Argentina en medio del estallido de una crisis fiscal¹, un corrientazo que antes costaba \$17 mil pesos, puede pasar a costar \$34 mil. Así mismo, un pasaje de trasmilenio por trayecto que antes costaba \$3.550 pesos puede pasar a costar \$7.000 (Ilustración 1).

Ilustración 1. Efectos en los precios de bienes y servicios básicos en Colombia ante una crisis fiscal.

\$17.000 → \$34.000	\$550.000 → \$1.100.000
Almuerzo corriente (ante crisis fiscal sin ajuste)	Mercado básico mensual de alimentos
\$3.550 → \$7.000	\$375.000 → \$750.000
Pasaje de Trasmilenio por trayecto	Servicios del hogar (energía, agua, gas)

Fuente: Elaboración ANIF.

¹ A modo de ejemplo, en Brasil la inflación alcanzó niveles cercanos al 100% en 1982, mientras que en Argentina la prima de riesgo se duplicó en 2022.

Disponibilidad de caja y rezago presupuestal

El recaudo tributario no ha alcanzado la meta del PGN en ninguna de las 3 últimas vigencias fiscales. El recaudo ha estado incluso por debajo de la meta ajustada en Plan Financiero y en los sucesivos MFMP, denotando una debilidad en la programación macroeconómica por parte del Gobierno Petro y generando desafíos adicionales para la financiación de las obligaciones presupuestales.

En un contexto de gastos crecientes, retos de financiación e ingresos corrientes que no tienen el dinamismo esperado, la situación de liquidez del GNC se encuentra comprometida. De hecho, la disponibilidad de caja del Tesoro Nacional ha estado en mínimos históricos en 2024, 2025 y 2026, reflejando la vulnerabilidad extrema de las cuentas públicas y limitando la capacidad de acción del GNC. Este hecho también ha aumentado la necesidad de acudir al mercado de deuda para paliar las malas condiciones de caja.

Adicionalmente, el rezago presupuestal se ha convertido en una presión creciente para monitorear. En particular, en 2024 el GNC cerró con cerca de 4% del PIB como rezago presupuestal (frente a un promedio histórico inferior al 2% del PIB) y en 2025 el rezago presupuestal para 2026 alcanzó \$43 billones (2,2% del PIB) que incrementan las presiones de gasto del 2026.

Con corte a mayo, el Gobierno ya ha pagado \$28,3 billones del rezago presupuestal causado para esta vigencia (\$48,7 billones) y se deben pagar \$20,3 billones adicionales antes de terminar el gobierno. Esto significa que, en condiciones normales de mensualización, el gobierno entrante deberá hacer frente a estos pagos en sus primeros meses de mandato por cuenta del rezago presupuestal del 2025.

Adicionalmente, de acuerdo con los últimos reportes de la caja del Tesoro Nacional del 2026 esta está operando en niveles por debajo del promedio histórico. Junto con esas presiones extra en el gasto de funcionamiento, el nuevo gobierno tendrá que identificar que la Nación enfrenta una curva con tasas entre el 14% y el 15% en pesos, lo que significa que la deuda crece a 1,7 veces la velocidad de crecimiento nominal de la economía. En este momento, y en ausencia de nuevas operaciones de manejo de deuda, se estima que el Gobierno entrante deberá abonar \$175 billones como servicio de la deuda entre agosto 2026 y diciembre 2027.

De igual forma, existe la posibilidad de que el próximo gobierno deba enfrentar un eventual agotamiento del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM). En este momento, se estima que el FGPM se agotará en 2030, incluso en ausencia de reforma pensional. La eventual entrada en vigor de la reforma pensional anticiparía el agotamiento del Fondo y la Nación tendría que asumir un gasto adicional estimado en \$4 billones anuales, crecientes en el tiempo.

BLOQUE IV: RESPUESTAS AL DESAFÍO FISCAL

Se requiere un esfuerzo de todos para resolver el problema fiscal. Tenemos una serie de propuestas de reducción del gasto que generen un ajuste de 3 puntos del PIB: 14,9 billones de gasto de funcionamiento, 26,8 billones de gasto de inversión y 8,8 billones de mayores ingresos.

—Seminario Fiscal ANIF

Solucionar el desbalance macroeconómico que atraviesa el país no puede hacerse con respuestas aisladas ni evitando temas polémicos. Resolver el problema fiscal exige un esfuerzo claro, transversal y coordinado de todas las instituciones del Estado. La gravedad del diagnóstico estructural expuesto en los capítulos anteriores exige abandonar la inercia fiscal y adoptar un paquete integrado de reformas que ataque simultáneamente la inflexibilidad del gasto, optimice los ingresos del Gobierno y recupere el dinamismo de la actividad productiva como motor fundamental de la economía en el mediano y largo plazo.

La evidencia empírica internacional demuestra que la composición del ajuste fiscal es un factor determinante para su éxito. Los programas centrados en la racionalización y reducción del gasto público tienden a ser significativamente más duraderos, menos recesivos y mucho más favorables para la confianza inversionista y la credibilidad institucional que los que se basan exclusivamente en impuestos. Los recortes de gasto envían una señal contundente sobre el compromiso del gobierno con la austeridad estructural, minimizan las distorsiones sobre el sector privado y sientan las bases para un crecimiento económico robusto y sostenible en el largo plazo.

En este contexto, se plantea que el esfuerzo de consolidación fiscal para Colombia debe ser cercano a los 3,0 puntos del PIB. Por eso, en primer lugar, debe haber una reducción estricta del gasto de funcionamiento equivalente a 0,8 puntos del PIB (aproximadamente \$15 billones). Esto deberá ir acompañado de una mejora en la eficiencia y focalización del gasto de inversión que libere 1,4 puntos del PIB (cerca de \$27 billones) y de un incremento en los ingresos fiscales equivalente a 0,5 puntos del PIB (\$8,8 billones). En todo caso, a este esquema de disciplina fiscal deberá sumarse el impacto del crecimiento económico, el cual, bajo las condiciones regulatorias adecuadas, tiene la capacidad de aportar entre 0,5 y 0,8 puntos porcentuales adicionales al balance fiscal, apoyando la senda de retorno hacia la estabilidad macroeconómica.

Propuesta de optimización del gasto de funcionamiento

En las secciones anteriores se ha demostrado que el gasto de funcionamiento en el PGN aumentó entre 2019 y 2025 un equivalente a 3,9% del PIB. Mientras tanto, de acuerdo con las cifras oficiales del MHCP, los ingresos totales del GNC redujeron su participación de 16,5% del PIB en 2019 a 16,3% del PIB en 2025.

En ese contexto, es claro que el gasto de funcionamiento debe recibir ajustes. En esta sección se presenta un plan de choque con diferentes escenarios con el objetivo de servir de insumo para la toma de decisiones de política en el corto plazo (primeros meses de Gobierno), plazo intermedio (12-36 meses) y una serie de legados (el último año de gobierno) que trascienden el mandato.

El empalme del nuevo gobierno y la primera semana serán especialmente importantes en temas presupuestales. El Gobierno Petro presentará en la última semana de julio la propuesta de PGN 2027, ante la cual el nuevo equipo de Gobierno deberá reaccionar muy rápidamente, pues el tiempo de construcción de la ponencia para primer debate se vence en los primeros 20 días del periodo de gobierno 2026-2030.

En el muy corto plazo, la mayor parte del gasto de funcionamiento es inflexible. Como se demostró en las secciones anteriores, la mayor parte de ese gasto corresponde a transferencias que son imposibles de modificar los primeros meses de mandato y que seguirán siendo una presión fiscal muy importante. Del crecimiento total de gasto de funcionamiento entre 2019 y 2025 (3,9 puntos del PIB), el 87% correspondió exclusivamente a transferencias legales y constitucionales (3,4 puntos del PIB). Por tanto, salvo que se modifiquen las reglas constitucionales del SGP, las pensiones y el sistema de salud, el margen de maniobra de corto plazo recaerá sobre el gasto de personal y la adquisición de bienes y servicios, con efectos limitados.

Ajustes en el gasto de personal

Cuando se analiza como porcentaje del PIB, el gasto de personal de la Rama Ejecutiva ha permanecido constante desde 2019 en 0,8% del PIB. Sin embargo, como se ha demostrado, en términos absolutos, la nómina de la Rama Ejecutiva ha aumentado 46% por encima de la inflación en solamente 6 años, de manera que sí hay un espacio claro de ajuste.

En los primeros meses de mandato, será necesario reducir la nómina de funcionarios de libre nombramiento y libre remoción (LNLR) antes de terminar 2027. El porcentaje de reducción se propone en 2%, lo que correspondería a 684 cargos, teniendo en cuenta que aproximadamente el 34% de los cargos de la Rama Ejecutiva son de LNLR mientras el 66% restante corresponde a empleos de carrera administrativa, diplomática o docentes. De esta forma, se lograría reducir parcialmente el incremento de 21.079 cargos creados en los últimos años, aunque solo sea en una mínima fracción.

Esto, a su vez, deberá ir acompañado de la revisión específica de los cargos y condiciones salariales de entidades específicas como la DIAN, el INPEC, el ICBF, la Aeronáutica Civil, la Cancillería (y especialmente la necesidad de algunas Embajadas y Consulados), la ANLA, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Colombia Compra Eficiente, el INCI, la ESAP, la ANDJE, la URF, la UIAF y la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Todos los años el incremento salarial de los funcionarios públicos se define en la mesa de negociación que está conformada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, ministerios de trabajo y hacienda, DNP y organizaciones sindicales del sector público. Usualmente, los incrementos son la inflación

más algunos puntos adicionales, para el año 2024 fue inflación más 1,6% (10,9%), en 2025 fue inflación más 1,8% (7,0%) y en 2026 fue inflación más 1,9% (7,0%). Dado esto, se propone una modificación en las reglas de incremento salarial de los funcionarios públicos a partir del 2027. Específicamente, se propone que el crecimiento anual de los salarios de funcionarios de las entidades públicas nacionales esté anclado a la inflación, para seguir preservando el crecimiento real y evitar pérdidas en el poder adquisitivo de los funcionarios, sin que esto presione las finanzas públicas. Esto tendría como efecto un ahorro aproximado de \$900 mil millones (0,05% del PIB). Asimismo, se propone que el reajuste salarial anual de los funcionarios públicos solo sea superior a la inflación cuando se trate de cargos con asignaciones básicas inferiores a 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Asimismo, en el corto plazo se hace necesario plantear la discusión sobre el comportamiento de la nómina de la Rama Judicial y del sector Defensa y Policía. De hecho, el 45% del aumento de personal es atribuible al sector defensa (+\$7,6 billones) y el 35% a la Rama Judicial, Fiscalía y Órganos Autónomos (+\$6,0 billones). En ausencia de ajustes en estos frentes, los esfuerzos que se realicen en la Rama Ejecutiva no tendrán ningún efecto neto.

Una discusión adicional y que vale la pena abordar dados los ajustes fiscales requeridos, es la simplificación de la estructura del Estado. En particular, es claro que la estructura del Estado debe replantearse y que en varios sectores es necesario fusionar y suprimir agencias duplicadas. En la medida en que esto requiere que el Ejecutivo cuente con facultades extraordinarias otorgadas por la Ley del PND 2026-2030, las medidas específicas aplicarán desde 2028. En cualquier caso, se espera que, una vez descontado el efecto de las liquidaciones prestacionales, el ahorro de la fusión de entidades sea del orden de \$2,9 billones anuales (0,15% del PIB). Una eventual reestructuración completa del Estado colombiano podría tener efectos mayores.

Ajustes en adquisición de bienes y servicios

Los gastos de adquisición de bienes y servicios de la Rama Ejecutiva aumentaron 0,1% del PIB entre 2019 y 2026, con una alta concentración en la UNP y el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores. Un lineamiento de reducción del 50% en los gastos discrecionales en compra de bienes podría tener un efecto directo de cerca de \$1,5 billones. A esto debe sumarse un cambio en las reglas de reconocimiento de viáticos (compensados solamente contra gastos soportados con factura electrónica), y a un recorte de 15% en las OPS que se financian con el gasto de funcionamiento lo cual podría tener efectos fiscales significativos.

Ajustes en el precio de los combustibles – Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)

Para complementar los esfuerzos, es crucial continuar desmontando los subsidios a los combustibles fósiles. En 2026, específicamente por el subsidio presente en el galón de diésel (ACPM), tal como ha encontrado ANIF (2026)[1], «de mantenerse el escenario actual de conflictos geopolíticos y disrupciones en

las cadenas de suministro que incrementen los precios internacionales del petróleo, y en ausencia de ajustes en los precios internos de los combustibles, el déficit del FEPC podría rondar incluso los \$10,7 billones en 2026», lo que equivale a 0,55% del PIB.

En ese contexto, reglas claras de ajustes automáticos y la eliminación gradual del subsidio del ACPM son indispensables. Como referencia y teniendo en cuenta los posibles choques futuros a los precios del petróleo, para reducir gradualmente el subsidio del ACPM, sería necesario hacer incrementos mensuales de \$80 por galón durante en los próximos 12 meses. De hacerlo así, la reducción de gastos del FEPC permitirían ahorros cercanos a 0,37% del PIB. No obstante, esta estimación podría ser menor si se materializan ajustes favorables en variables como la tasa de cambio o los precios internacionales del petróleo, lo que reduciría la magnitud del incremento necesario en el precio del diésel.

Otros ajustes en el gasto de funcionamiento

Además de lo anterior, resulta importante abrir la discusión relativa a la presión fiscal derivada por los pagos al sistema de seguridad social en salud. Actualmente, las tarifas de las cuotas moderadoras en el régimen contributivo están definidos en 3 rangos: una primera tarifa que se cobra a los usuarios de menos de 2SMMLV; una segunda ubicada entre 2 y 5 SMMLV y una última para más de 5 SMMLV. Ese modelo permite, en el margen, crear un esquema de tarifas progresivas. La propuesta consiste en dejar inalteradas las tarifas del primer y último rango y establecer incrementos graduales en el segundo rango, el más amplio de todos. Lo anterior permitiría aumentar los ingresos del sistema por cuotas moderadoras en alrededor de 300mil millones de pesos, a la vez que se brinda alivio financiero por el acceso al servicio de salud a las personas de menores ingresos del rango.

Tabla 6. Impacto estimado de los ajustes propuestos en el gasto de funcionamiento

Ítem	Descripción	Ahorro estimado
Nómina	Reducción del tamaño del empleo público mediante la eliminación y congelamiento de cargos y revisión de bonificaciones.	\$2,2 bn
Eficiencia	Racionalización de subsidios y gastos operativos, incluyendo ajustes en precios de combustibles para reducir presiones fiscales.	\$8,8 bn
Simplificación	Simplificar la estructura del Estado para reducir costos administrativos.	\$2,9 bn

Ítem	Descripción	Ahorro estimado
Indexación	Contención de presiones de gasto mediante ajustes en precios y reglas de indexación de transferencias.	\$0,9 bn
Total del ajuste		\$14,9 bn (0,8 puntos del PIB)

Propuesta de optimización del gasto de inversión

Contratos de Prestación de Servicios (OPS)

Dado que el gasto de inversión financia una importante nómina paralela que cuesta más de \$14 billones anuales y que ha crecido a ritmos insostenibles, es inevitable ponerle un freno claro. En los últimos 4 años el número de contratos de prestación de servicios que se incluyen en el gasto de inversión ha aumentado en 37.334, lo que equivale a un aumento del 77%. Una primera medida es que los contratos de servicios personales que terminen durante el segundo semestre del 2026 solo deberían prorrogarse cuando sean estrictamente indispensables.

En todo caso, se sugiere reducir para 2027 un porcentaje significativo del número de contrataciones. Teniendo en cuenta que el número de contratos ha crecido en más de 37 mil en apenas 4 años, parece razonable proponer una disminución de 17 mil. Este ajuste permitiría llevar la contratación a un nivel más consistente con las capacidades fiscales del país y alcanzar un ahorro de hasta \$4 billones (0,2% del PIB), siendo la medida más efectiva para reducir el gasto entre las opciones analizadas. Para hacerlo posible, debe priorizarse el recorte en los sectores Cultura, Ambiente, Trabajo, Salud, Planeación, Igualdad y en el sector Defensa. Por ejemplo, en el DNP actualmente se encuentran 111 cargos de planta vacantes mientras la entidad tiene un gasto de \$185 mil millones anuales en contratistas.

Asimismo, en el sector Salud existe clara evidencia de que, a lo largo del periodo 2022-2026 se han destinado más de \$4,6 billones a Equipos Básicos en Salud (EBS), de los que se desconoce su impacto en salud pública, razón por la cual es necesario plantear la eliminación del 100% en la contratación de estos EBS.

De igual manera, también se deben revisar y terminar los contratos directos realizados en el marco de las Asociaciones Público-Populares creadas por la Ley 2294 de 2023. A partir de información oficial de Colombia Compra Eficiente, es posible establecer que esa figura fue utilizada por el Gobierno Petro para firmar 80.736 contratos por un valor total de \$31 billones (1,6% del PIB) en los últimos 3 años. Dar por

terminados los contratos en los que no ha habido ejecución adecuada (inferior al 75%) podría permitir un ahorro anual de hasta \$5,3 billones.

El frente de contratación es el que debe abordarse con más decisión en el corto plazo, en la medida en que la evidencia demuestra que 8 de los 15 rubros de gasto que más crecieron entre 2024 y 2025 fueron justamente los de contratación de personal para la prestación de servicios y apoyo a la gestión (OPS).

Como indica la Tabla 7, en algunas entidades como el SENA, la contratación aumentó más de \$749 mil millones en un solo año, multiplicándose 4,3 veces. Algo similar se observó en el ICBF, donde las OPS crecieron 2,4 veces, aumentando más de \$185 mil millones. La Agencia Nacional de Tierras (ANT) y el DANE también destacan: en la ANT la contratación de personal se duplicó creciendo \$147 mil millones, mientras que en el DANE el crecimiento fue de 2,9 veces, aumentando más de \$107 mil millones. Además, la contratación de personal mediante OPS se disparó muy notablemente en el sector Defensa y Policía: en la Armada Nacional la contratación se disparó 3,9 veces aumentando el gasto de OPS en \$463 mil millones; en el Ejército la variación fue de 253%, creciendo \$95 mil millones en un solo año; en la Fuerza Aérea la contratación aumentó 30 veces, creciendo más de \$196 mil millones; y en la Policía Nacional (Salud) el aumento fue de \$89 mil millones (120%).

Tabla 7. Top 10 de rubros de gasto con mayores incrementos absolutos en OPS – 2024 vs. 2025

Entidad	Variación OPS 2024-2025	Factor multiplicador
SENA	\$749 mil millones	4,3x
Armada Nacional	\$463 mil millones	3,9x
Fuerza Aérea	\$196 mil millones	30x
ICBF	\$185 mil millones	2,4x
Agencia Nacional de Tierras (ANT)	\$147 mil millones	2,0x
DANE	\$107 mil millones	2,9x
Ejército Nacional	\$95 mil millones	3,5x
Unidad Nacional de Protección (UNP)	\$90 mil millones	10,0x
Policía Nacional (Salud)	\$89 mil millones	2,2x

Entidad	Variación OPS 2024-2025	Factor multiplicador
Fiscalía General de la Nación	\$88 mil millones	5,6x

Fuente: Elaboración ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Otros ajustes: calidad del gasto, subsidios y focalización

Más allá de la reducción de la contratación de prestación de servicios personales, el gasto de inversión tiene un amplio espacio de mejora en términos de calidad y eficiencia. Un estudio de Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018) para el BID muestra que Colombia malgasta, cada año, el 4,8% del PIB como resultado de ineficiencias técnicas en adquisiciones, salarios y subsidios, es decir, de filtraciones en transferencias, subsidios a población no pobre, gasto tributario ineficiente, corrupción, sobre costos en compras públicas y derroche en remuneración a empleados públicos. El diagnóstico es que la falta de profesionalismo, la negligencia, la corrupción o una combinación de todo ello hace estragos en la eficiencia del gasto público.

Por tanto, en el corto plazo es viable plantear un recorte del 30% de la inversión que no se encuentre comprometida en agosto del 2026 y que no corresponda a OPS ni vigencias futuras. Esto permitirá recalibrar el gasto según las prioridades del nuevo Gobierno y ahorrar cerca de \$2,3 billones en los últimos 4 meses del 2026, mientras se actualizan los criterios de elegibilidad en algunos programas sociales. Esta misma estrategia permitiría ahorrar como mínimo \$6 billones en el presupuesto de 2027, incluso sin mejorar la focalización de los subsidios de energía, salud, transferencias monetarias y educación.

En cuanto a la mejora de eficiencias, un primer paso puede ser que la Nación deje de subsidiar las pérdidas de los sistemas de transporte masivo de las ciudades capitales, de manera que los incentivos de las entidades territoriales estén alineados en actualizar adecuadamente las tarifas y en reducir el número de personas que utilizan el transporte público sin pagar.

Por supuesto, se considera necesario avanzar en la focalización de subsidios mediante Sisbén IV, de manera que, en lugar de estratos, la asignación de programas sociales responda a cifras de ingresos y al cruce de bases de datos del Estado colombiano. Esto permitiría eliminar filtraciones en los programas de transferencias monetarias y depurar programas sociales generando un ahorro significativo.

De hecho, hace algunos años Machado (2016) realizó el primer ejercicio de detección de evasores en el sistema de seguridad social colombiano, a partir del cruce de información de las declaraciones de renta ante la DIAN y las cotizaciones observadas en la PILA. En ese momento, se encontró un grupo de evasores declarantes de renta ante la DIAN que representaban una pérdida anual para la Nación de por lo menos \$3,2 billones anuales en pesos de 2016 (equivalentes a \$5,5 billones del 2026 y a 0,28% del PIB). Si a esto se añade la decisión de realizar cotizaciones al sistema de seguridad social con ingresos inferiores al salario

mínimo y de establecer contribuciones parciales al Sistema General de Seguridad Social en Salud en función del nivel de Sisbén (tal como ya está autorizado por la ley), se podría reducir el déficit del sistema de salud hasta en otros \$1,2 billones anuales.

De igual manera, existen otras medidas que pueden aplicarse con rapidez. En caso de que se defina que la gratuidad de las Instituciones de Educación Superior (IES) será exclusivamente para estratos 1-4, permitiría un ahorro de \$400 mil millones para 2027. De igual manera, la depuración del Registro de Acceso a los Subsidios de Energía (RASE) mediante cruce con bases de datos de propiedad de la DIAN y Catastro: reducir 15% el número de beneficiarios al eliminar a quienes no deberían estar recibiendo subsidios permitiría un ahorro de \$200 mil millones anuales.

Finalmente, en el corto plazo será necesario plantear una discusión legal y política sobre las inflexibilidades del gasto de inversión. Por ejemplo, el artículo 243 del Estatuto Tributario ordena destinar 2,2 puntos del recaudo del impuesto sobre la renta al ICBF (cerca de \$5 billones) y otros 1,4 puntos adicionales al SENA (\$3,3 billones), sin que medie en ello un análisis de costo-eficiencia. En la medida en que se ha visto que esas dos entidades hacen parte del grupo que más incrementó el gasto de nómina y de contratación de OPS, se hace necesario discutir la inflexibilidad legal en torno a su gasto.

Asimismo, con el fin de mejorar la eficiencia del gasto y los resultados que se obtienen con los recursos, se sugiere establecer un monto mínimo para crear líneas de gasto y proyectos específicos de inversión. Ya en la actualidad, a través de la metodología ArCo del DNP es posible identificar la «atomización de recursos» por parte de varios sectores: existen muchos instrumentos (programas/convocatorias) con presupuestos tan bajos que no alcanzan una escala mínima de impacto. Por ejemplo, el Ministerio de Ciencias cuenta con instrumentos que tienen presupuestos inferiores a \$3.500 millones y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tiene el mayor número de instrumentos, con duplicidades y con un presupuesto promedio unitario cercano apenas a \$2 mil millones. Por tanto, para mejorar la eficiencia del gasto y reducir costos fiduciarios, se sugiere establecer que no se podrán crear proyectos de inversión con apropiaciones presupuestales inferiores a un umbral determinado (por ejemplo, \$20 mil millones). Además, se debe utilizar con mucho mayor rigor el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) del DNP, que constituye la plataforma más robusta para el seguimiento de políticas públicas al permitir identificar la cadena de valor completa de los proyectos.

Tabla 8. Impacto estimado de mejoras en la eficiencia del gasto de inversión

Palanca	Descripción	Ahorro estimado
Contratación	Reducir la contratación pública para contener el gasto de inversión	\$12,0 bn

Palanca	Descripción	Ahorro estimado
Focalización	Reducción y focalización de subsidios (energía, vivienda, educación) para mejorar la sostenibilidad fiscal.	\$6,6 bn
Inversión	Disminución de la inversión no comprometida y priorización de recursos disponibles.	\$8,2 bn
TOTAL AJUSTE		\$27 bn <i>(1,4 puntos del PIB)</i>

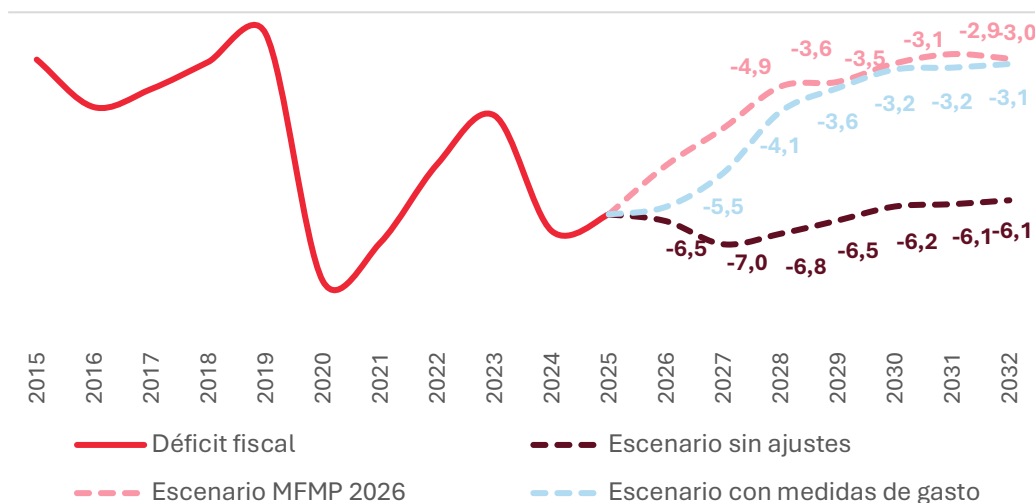
Proyecciones de impacto de los ajustes de gasto

Los resultados de las simulaciones indican que la implementación de las medidas de ajuste propuestas en el frente del gasto tendría un impacto altamente significativo. Específicamente, para el año 2032, este esfuerzo de austeridad administrativa lograría una corrección de 2,0 puntos del PIB en el balance primario, cambiando drásticamente la tendencia inercial actual (Gráfico 33).

Ese cambio de trayectoria representa un paso indispensable para contener el deterioro de las cuentas públicas y mitigar las presiones inflacionarias y de tasas de interés que genera un déficit fiscal descontrolado. Sin embargo, a pesar de la magnitud de los recortes, la sola reducción del gasto es estructuralmente insuficiente para lograr estabilizar el stock de la deuda pública y garantizar una senda de retorno de Colombia a la Regla Fiscal.

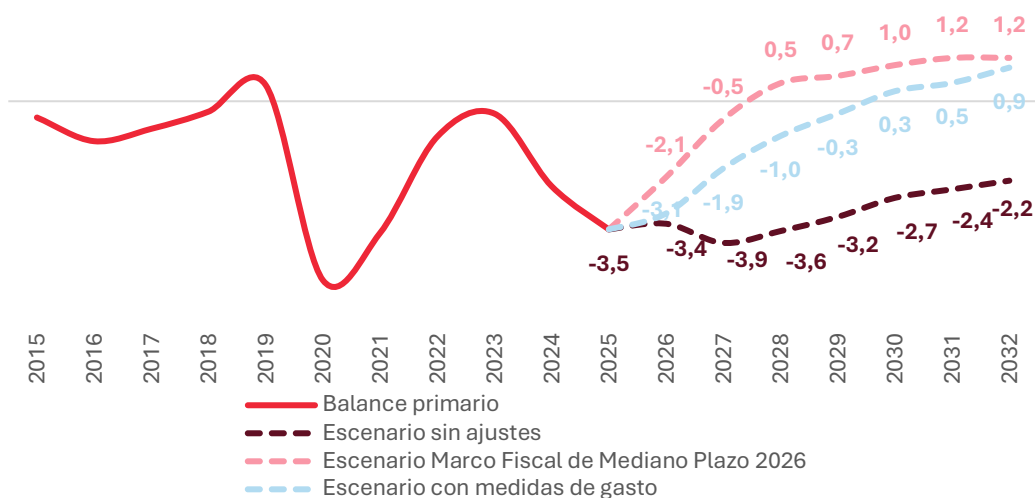
Por tanto, para revertir la tendencia expansiva de la deuda neta que podría llegar a superar el límite del 71% del PIB, es estrictamente obligatorio complementar el esfuerzo de austeridad con estrategias paralelas de aumento de ingresos estructurales y políticas macroeconómicas orientadas a impulsar el crecimiento económico del país.

Gráfico 33. Déficit fiscal total del Gobierno Nacional Central en el escenario inercial vs. Escenario con ajuste de gasto (% del PIB)



Fuente: cálculos ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Banco de la República

Gráfico 34. Balance primario total del Gobierno Nacional Central en el escenario inercial vs. Escenario con ajuste de gasto (% del PIB)



Fuente: cálculos ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Banco de la República

Elementos para un ajuste en los ingresos

A la luz del análisis de gasto, resulta necesario un ajuste en los ingresos fiscales, ya sea para complementar los esfuerzos de ahorro en el gasto y mejorar el balance o simplemente para mejorar las condiciones de inversión privada en el país. No en vano hay evidencia de migración de capitales privados de personas

naturales hacia Costa Rica, Panamá y países europeos con acuerdos de tributación con Colombia, y la reubicación de empresas en países con estructuras fiscales más competitivas.

En ese sentido, un ajuste estructural en los ingresos debe lograr que las normas del Estatuto Tributario colombiano sean «modernizadas, simplificadas y ajustadas, de manera que puedan contribuir verdaderamente a la equidad, a promover la inversión, al empleo y al crecimiento económico y a reducir fuertemente los índices de evasión, que actualmente se calculan en un costo anual de aproximadamente 4,5% del PIB» (Caballero y Machado, 2023).

Racionalización de rentas exentas y gasto tributario

Por un lado, deben racionalizarse las rentas exentas aplicables a las personas jurídicas y a las personas naturales, de manera que el gasto tributario gane eficiencia. A cambio, se debe fortalecer el mecanismo de Obras por Impuestos.

Adicionalmente, estas modificaciones deben ir acompañadas de la revisión completa del límite de rentas exentas y deducciones. En general, es claro que una renta exenta automática de 35% para todos los contribuyentes sería más efectiva y equitativa que el esquema actual, donde solo los contribuyentes de altos ingresos pueden alcanzar el tope máximo de deducciones.

Equidad horizontal y estrategias antievasión

Es crucial alcanzar la equidad horizontal en personas naturales. Actualmente, algunos grupos tienen beneficios especiales superiores al resto de la población. Ese es, por ejemplo, el caso de los magistrados de los Tribunales, sus fiscales y procuradores judiciales, quienes tienen derecho a considerar la mitad de su salario como gastos de representación exentos de impuestos. Lo mismo sucede con los rectores y profesores de universidades públicas, y con los oficiales, suboficiales y soldados profesionales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, para quienes todas las primas, bonificaciones e ingresos adicionales a su salario básico se tratan como rentas exentas. Eliminar esas inequidades (o al menos reducirlas a la mitad) generarían un menor gasto tributario del orden de \$100 mil millones anuales.

Esto, adicionalmente deberá ir acompañado de estrategias antievasión dirigidas fundamentalmente a exigir el uso de factura electrónica, a promover el uso de medios digitales de pago y a reducir los incentivos al pago en efectivo. Se debe modificar el artículo 771-5 del Estatuto Tributario con el fin de reducir el tope de pagos individuales que no deben bancarizarse y las deducciones derivadas de pagos en efectivo. Actualmente es posible deducir costos de hasta 40.000 UVT por pagos en efectivo, lo cual sigue siendo un incentivo inadecuado que debe eliminarse.

Una discusión alrededor de las pensiones

Una de las discusiones ineludibles que se deben abordar es lo relacionado con el frente pensional. Incluso si la Ley 2381 de 2024 (Reforma Pensional) no entra en vigencia, el sistema pensional requiere algunas

modificaciones. Más allá de los ajustes necesarios en la tasa de cotización, la tasa de reemplazo y el tiempo que se toma en cuenta para el cálculo del ingreso base de liquidación, se debe eliminar por completo el Fondo de Garantía de Pensión Mínima, en línea con numerosos estudios y análisis realizados en el país [5]. Asimismo, se debe volver a plantear la discusión sobre los impuestos sobre las rentas pensionales por motivos fiscales y de equidad. Establecer un impuesto sobre la mesada al 5% de contribuyentes con las mesadas pensionales más altas implicaría un recaudo de \$1,6 billones anuales.

Tabla 9. Impacto estimado en los ajustes propuestos a los ingresos

Palanca	Descripción	Ahorro estimado
Ajustes de impuestos	A los juegos de azar	\$1,6 bn
Exenciones	Modificar la exención de pagos en efectivo	\$5,5 bn
Depuración	Reducción de rentas exentas especiales	\$0,1 bn
Pensiones altas	Aumento de la progresividad del sistema tributario: impuesto al top 5% de las mesadas pensionales.	\$1,6 bn
TOTAL AJUSTE		\$8,8 bn <i>(0,5 puntos del PIB)</i>

Recuperar el crecimiento económico

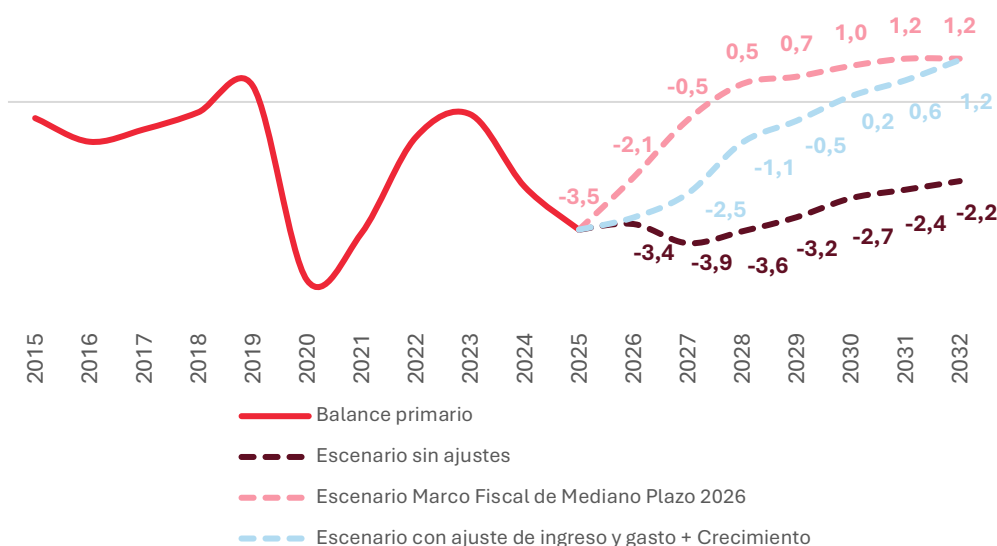
La sostenibilidad fiscal de Colombia no puede alcanzarse mediante una estrategia unidimensional. La solución al problema fiscal necesita combinar el ajuste estricto del gasto, el fortalecimiento de los ingresos corrientes y una aceleración de la actividad productiva del sector privado.

Las simulaciones presentadas confirman la idea de que disminuir el gasto público resulta insuficiente por sí sola para estabilizar la relación deuda/PIB y asegurar una senda de convergencia hacia la Regla Fiscal. Por eso, complementar la reducción del gasto con medidas tributarias y de fiscalización mitiga sustancialmente el déficit. Sin embargo, incluso sumando este mayor recaudo al esfuerzo de austeridad, el déficit fiscal del GNC no logra converger de manera definitiva hacia los límites exigidos por la Regla Fiscal en el mediano plazo si no se implementan reformas estructurales que remuevan las indexaciones y rigideces constitucionales. Por eso, en ausencia de ajustes, el incremento de ingresos terminaría siendo una solución de corto plazo que no resuelve estructuralmente el problema fiscal.

Bajo este contexto, la recuperación del crecimiento económico se vuelve una variable indispensable para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Al modelar un escenario de reactivación donde el PIB acelera su ritmo de expansión de manera gradual hasta consolidarse en una tasa del 3,5% anual, se observa un impacto positivo en el balance total y en el balance primario, impulsado por una mayor base de tributación y una reducción del peso relativo de la deuda.

La materialización de esa senda de crecimiento requiere, sin embargo, consolidar motores sectoriales con capacidad de tracción sobre el conjunto de la economía. La reactivación de la actividad petrolera —a través de la estabilización del marco de licencias ambientales y la certeza jurídica para nuevos contratos de exploración— constituye un ancla de ingresos fiscales vía regalías y dividendos de Ecopetrol que no puede sustituirse en el corto plazo. De manera complementaria, la aceleración de la ejecución de proyectos de infraestructura de cuarta y quinta generación (4G y 5G) actuaría como dinamizador directo de la demanda agregada, con efectos multiplicadores sobre el empleo formal, la inversión privada y la recaudación de IVA e impuesto de renta. Finalmente, una estrategia de dinamización sectorial que priorice industrias con alto encadenamiento productivo —manufactura, agroindustria y economía digital— permitiría diversificar la base tributaria y reducir la dependencia del recaudo frente a la volatilidad del precio del petróleo, dotando así de mayor resiliencia a la consolidación fiscal proyectada.

Gráfico 35. Balance Fiscal Primario del Gobierno Nacional Central en el escenario inercial vs escenario con ajuste de gasto, ingresos y crecimiento económico (% del PIB).



Fuente: cálculos ANIF con información del Ministerio de Hacienda y Banco de la República

Los diferentes cálculos realizados para la economía colombiana a partir de datos anuales históricos encuentran que la elasticidad del recaudo tributario frente al PIB nominal estaría entre 1,1% y 1,2%. Por tanto, un aumento del PIB Nominal de un 1% se traduce en un aumento del recaudo tributario de 1,15%

aproximadamente. Con un crecimiento nominal esperado de 9% en 2026 y 7,5% en 2027, el recaudo tributario debería crecer 10,3% y 8,6% respectivamente, en un escenario base.

Incrementar la velocidad de crecimiento de la economía a través de la promoción de la inversión, reglas claras, predecibles y estables que mejoren el entorno de negocios del país es crucial. Un paquete de medidas dirigido a ese objetivo podría generar recursos tributarios nuevos sin necesidad de una nueva reforma tributaria. Así, elevar el crecimiento económico de la economía colombiana a niveles de 3,5% y 4% real permitiría que el recaudo tributario se eleve anualmente entre \$3,6 billones a \$5,5 billones adicionales al nivel de recaudo actual (0,18%-0,27% del PIB).

CONSIDERACIONES FINALES

El problema fiscal de Colombia es enorme y no tiene compás de espera. Tampoco podrá resolverse únicamente optimizando el gasto público, aunque ese es un paso indispensable. Estabilizar el stock de la deuda neta y recuperar el rumbo adecuado del déficit fiscal pasa por muchas más variables que la simple austeridad en la Rama Ejecutiva. De hecho, incluso con medidas tributarias y de gestión de la DIAN, los esfuerzos seguirían sin ser suficientes para resolver el problema de fondo. La explicación es que, aunque los ajustes de gastos e ingresos alivian las presiones inmediatas de la caja del Tesoro y mejoran el perfil de financiamiento, las inflexibilidades constitucionales crecen a mayor velocidad que la economía. En ese sentido, el diagnóstico es contundente: Colombia enfrenta un desafío fiscal estructural que debe resolverse actuando con decisión en varios frentes de forma simultánea.

La magnitud del ajuste requerido, del orden de 3 puntos del PIB, no tiene precedentes en Colombia en ausencia de una crisis. Sin embargo, el camino está trazado y las medidas identificadas. El éxito dependerá de la voluntad política para ejecutarlas, la capacidad técnica para implementarlas y el compromiso de todos los sectores con la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

Como se detalló, el esfuerzo debe distribuirse en cuatro frentes:

- **Ajuste del gasto de funcionamiento:** nómina, estructura, eficiencia e indexación.
- **Optimización del gasto de inversión:** contratación, subsidios, inversión y focalización.
- **Ajuste de ingresos:** cobertura, fiscalización, depuración y pensiones altas.
- **Crecimiento económico sostenido:** reactivación petrolera, simplificación regulatoria, infraestructura, formalización empresarial y mejorar el ambiente de negocios.

Con ese paquete completo y una serie de reformas estructurales al gasto constitucional, Colombia puede retornar a la senda de la sostenibilidad de largo plazo. El tiempo para actuar es hoy. Cada año de inacción incrementa la deuda, eleva las tasas de interés, reduce el espacio fiscal disponible y acerca al país al umbral de insostenibilidad del 71% del PIB. La historia de Colombia y de la región demuestra que las crisis fiscales no resueltas terminan siempre en los bolsillos de los ciudadanos más vulnerables.

Referencias

- [1] ANIF (2026). Precios de los combustibles: un ajuste inaplazable. Marzo 24 de 2026.
- [2] Izquierdo, A., Pessino, C. y Vuletin, G. (2018). Mejor gasto para mejores vidas. BID.
- [3] Machado, G. (2016). Evasión de aportes en el Sistema colombiano de Seguridad Social Integral: independientes declarantes de renta. Informe de Seguimiento Fiscal #04. MHCP.
- [4] Caballero, C. y Machado, G. (2023). Crisis y Reformas: Los desafíos de la economía colombiana en la tercera década del siglo XXI. Ediciones Uniandes. ISBN 9789587984316.
- [5] Villar, L. & Forero, D. (2018). Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. Cuadernos de Fedesarrollo N° 58.

Anexo de las propuestas

A continuación se presenta el detalle y el impacto estimado por cada una de las propuestas expuestas en las secciones anteriores.

Tabla A1. Impacto fiscal estimado de las propuestas de ajuste.

Rubros	Posible Medida	Total	% del PIB
Gasto de Funcionamiento	Reducción del 3% de la nómina de funcionarios de libre nombramiento y libre remoción (LNLR) antes de terminar 2027	\$ 0,2	0,01
	Revisión y eliminación de cargos en entidades específicas dentro del top 15 de gasto*	\$ 1,2	0,06
	Incremento salarial de las entidades públicas ajustado a la inflación	\$ 0,9	0,05
	Reducir el 10% de los cargos creados entre 2019-2026 en Rama Judicial, Fiscalía y Órganos Autónomos	\$ 0,6	0,03
	Cambio en la estructura del Estado (reorganización y fusión de entidades)	\$ 2,9	0,15
	Reducir el 50% de los gastos discrecionales en compra de bienes	\$ 1,5	0,08
	Cambio en reglas de viáticos y reducción de 15% en OPS** en gasto de funcionamiento	\$ 0,3	0,01
	Ajuste en precio de los combustibles	\$ 7,0	0,37
	Reducción gasto en salud por régimen contributivo	\$ 0,3	0,02
	TOTAL	\$ 14,9	0,8
Gasto de Inversión	No prorrogar el 30% de los contratos que terminan en el último trimestre 2026	\$ 1,1	0,06
	Reducir el número de OPS en 17 mil	\$ 4,0	0,21
	Eliminación de 100% de la contratación de Equipos Básicos en Salud	\$ 1,4	0,07
	Terminar contratos con Asociaciones Público-Populares con ejecución inferior a 75%	\$ 5,3	0,28
	Revisión y eliminación de OPS en entidades específicas dentro del top 15 de gasto	\$ 0,2	0,01
	Recortar 30% de la inversión no comprometida en agosto 2026 (distinta a OPS y Vigencias Futuras)	\$ 2,3	0,12
	Recortar 30% de la inversión discrecional 2027 (distinta a OPS, subsidios y Vigencias Futuras)	\$ 5,9	0,31
	Ajustar de manera gradual los subsidios de la Nación a la insuficiencia tarifa de Sistemas de Transporte Masivo	\$ 0,5	0,03

	Gratuidad en IES públicas solo para estratos 1-4	\$ 0,4	0,02
	Depuración del 15% del RASE con información DIAN y Catastro	\$ 0,2	0,01
	Control de evasión en Seguridad Social	\$ 5,5	0,29
	TOTAL	\$ 26,8	1,4
Ingresos	Reducción del 50% en rentas exentas especiales (206 ET, numerales 7 y 9)	\$ 0,1	0,01
	Modificación de la exención de pagos en efectivo - Art. 771-5 (de 40.000 UVT a 10.000 UVT)	\$ 5,5	0,29
	Impuesto 10% a las pensiones altas	\$ 1,6	0,08
	Ajustes en impuestos a los juegos de azar	\$ 1,6	0,08
	TOTAL	\$ 8,8	0,5
Sectorial	Ganancias mediano plazo por impulso sectorial	\$ 2,0	0,11
TOTAL MEDIDAS PROPUESTAS		\$ 52,5	2,8

Nota: *Tal como se mencionó en la propuesta, se plantean ajustes a la DIAN, el INPEC, el ICBF, la Aeronáutica Civil, la Cancillería (y especialmente la necesidad de algunas Embajadas y Consulados), la ANLA, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Colombia Compra Eficiente, el INCI, la ESAP, la ANDJE, la URF, la UIAF y la Superintendencia de Puertos y Transporte. **Órdenes de Prestación de Servicios.

Fuente: elaboración ANIF.