Turbulencias de **un PGN desfinanciado**

El proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) para 2026, radicado ante el Congreso por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a finales de julio, confirmó los temores de quienes advirtieron sobre la inminencia de un desbalance fiscal.

Ana María Zambrano Solarte
Directora de Economía y Estrategia Pública de Fasecolda

El proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) para 2026, radicado ante el Congreso por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a finales de julio, confirmó los temores de quienes advirtieron sobre la inminencia de un desbalance fiscal.

Pese a que el Marco Fiscal de Mediano Plazo —documento que traza la hoja de ruta que seguirá el Gobierno, sobre todo a partir de la activación de la válvula de escape de la Regla Fiscal— anunciaba lo contrario, el PGN 2026 terminó reflejando un mayor desajuste entre ingresos y gastos, reavivando la preocupación por la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El panorama no es alentador para ninguna de las partes, comenzando por el Gobierno, pues la financiación de su presupuesto depende de una reforma tributaria que busca recaudar más de $26,3 billones —de lejos, la cifra más alta pretendida por una ley de financiamiento en la historia reciente del país—. Dicho monto, sumado a los $29,6 billones de ingresos provenientes de las empresas del Estado y $501 billones de ingresos de la Nación, completa los $559,6 billones de presupuesto presentado al Congreso.

De los $501 billones mencionados, $301,7 billones corresponden a impuestos (impuesto a la renta, impuesto al valor agregado (IVA), impuesto al patrimonio, impuestos aduaneros y gravamen a los movimientos financieros, entre otros). Por otro lado, los ingresos no tributarios (tasas, multas, dividendos, etc.) suman cerca de $1,4 billones.

Algunas cuentas:

29,6+ 26,3+301,7+1,4=359,0 ***billones de pesos***

Bajo esta premisa:

559,6-359,0=200,6 ***billones de pesos***

➔ Para el Gobierno la financiación de su presupuesto depende de una reforma tributaria que busca recaudar más de $26,3 billones.

Los $200,6 billones restantes, en teoría, corresponden a fuentes de financiamiento adicionales, principalmente endeudamiento público —como emisión de títulos del tesoro (TES) o créditos externos— y recursos de capital, entre los que se encuentran el desahorro de fondos como el Fonpet y el Fonprecon[1] y las utilidades financieras del Banco de la República.

El reto, entonces, viene por partida triple. Además de buscar la aprobación de una reforma tributaria en el último año de gobierno, cuando ya todo el capital político se ha agotado y los congresistas se aprestan a iniciar sus propias campañas de reelección, es necesario buscar $200,6 billones entre emisiones de deuda —que venimos pagando a tasas muy elevadas, como es el caso de los TES a diez años, con intereses por encima del 10%— y financiamiento en créditos del exterior, en los que ya encontramos algunas limitaciones de acceso como las del Fondo Monetario Internacional. Para completar la triada, los resultados de Ecopetrol, la principal empresa del Estado, acumulan una caída neta de más del 33% para el primer trimestre de este año y solamente ha ejecutado un 37% de las inversiones proyectadas para

1. El Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) es el fondo fue creado para cubrir pasivos pensionales de departamentos y municipios, mientras que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (Fonprecon) es el que paga las pensiones de congresistas y empleados del Congreso. En el caso del primero, la Nación ya ha usado sus excedentes para financiar gasto social (por ejemplo, los recursos de emergencia de la pandemia) mediante leyes anuales de presupuesto. El segundo es un fondo deficitario: las contribuciones no alcanzan para cubrir las obligaciones pensionales y el PGN debe aportar recursos adicionales cada año.

2025, algo que seguramente impactará los resultados del próximo año. Como consecuencia, se prevé que el presupuesto esté desfinanciado en cerca de 40 billones de pesos, según cálculos del Comité Autónomo de la Regla Fiscal.

En lo que respecta al sector asegurador, los montos incorporados son más bajos que los requerimientos proyectados para el 2026. Por ejemplo, se avecina un incremento de salario mínimo que sobrepasará los niveles de inflación y productividad —algo que puede darse por descontado *ad portas* de un año electoral—. Esto hace insuficiente el rubro asignado de $1,066 billones para la cobertura del riesgo de deslizamiento de salario mínimo de las rentas vitalicias. Por el lado del sector agropecuario, la bolsa de recursos destinados a facilitar el acceso al financiamiento rural, promover seguros agropecuarios y mecanismos de gestión del riesgo contará con $166.300 mil millones, un 26% menos que lo asignado en el presupuesto de 2025 ($226.700 mil millones), algo que seguramente hará que, para el próximo año, nuevamente la cobertura del subsidio a las primas sea insuficiente frente a una demanda cada vez más creciente.

El camino del PGN en el Congreso

El tiempo previsto para la presentación del proyecto de ley por parte del Gobierno y la posterior solicitud de ajustes por parte de las comisiones económicas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público terminó a finales de agosto. Estos debates preliminares buscan que tanto Congreso, como Ministerio de Hacienda lleguen a un consenso sobre el monto final antes de adelantar los respectivos debates de ley. En caso de que no se llegue a un acuerdo, el presupuesto podrá ser expedido por vía decreto por el Gobierno nacional, tal y como ocurrió el año pasado.

En medio de un panorama político especialmente complejo, conviene dar una mirada a la conformación de las comisiones económicas (terceras y cuartas) del Senado y la Cámara de Representantes.

> ➔ La cobertura del riesgo de deslizamiento de salario mínimo de las rentas vitalicias se verá afectada por la expectativa de incremento del salario mínimo.

Las comisiones terceras, o de Hacienda y Crédito Público, tienen a su cargo discutir, entre otros, temas tributarios e impositivos, aspectos del Banco de la República y mercado de valores, así como la actividad aseguradora. En Senado tiene 17 integrantes; en Cámara, 33. Por su parte, las comisiones cuartas, o de presupuesto, se ocupan de las leyes orgánicas de presupuesto, la reforma u organización de establecimientos públicos del orden nacional y aspectos relacionados con el control de precios. La Comisión Cuarta de Senado tiene 15 integrantes, mientras que en la Cámara de Representantes la integran 27 congresistas.

Cabe anotar que, cualquiera que sea la decisión que tomen las comisiones respecto al presupuesto —aprobar el monto, negarlo o habilitarlo para su trámite legislativo— es necesario que las cuatro (sesionando de forma conjunta) estén de acuerdo. Las discusiones del presupuesto en el Congreso no son un paso menor, pues sumado a la representación política de la ciudadanía, también se dan las discusiones técnicas y las asignaciones de funcionamiento e inversión que moverán al país entero.

Es importante señalar que, ante la posibilidad de que no se apruebe el monto del presupuesto y este sea expedido por decreto, el Congreso puede ejercer su rol de control político y de equilibrio institucional, dado que el artículo 351 de la Constitución Política de Colombia lo faculta para eliminar o reducir rubros del

gasto cuando se detectan destinaciones no prioritarias o no estratégicas, excepto las asociadas al servicio de la deuda pública, los servicios administrativos del orden central, inversiones ya autorizadas y, en general, cualquier otra obligación contractual del Estado.

Sea cual sea al resultado, por estas mismas comisiones pasaría la reforma tributaria, cuyo camino se advierte pedregoso en momentos en que los congresistas tienen encima los ojos de sus electores. También conviene recordar que, dada la distribución de fuerzas políticas, en ninguna de las comisiones el Gobierno cuenta con mayorías especialmente sólidas. Adicionalmente, el trámite de la reforma tributaria se dará en paralelo a otros proyectos de alta relevancia para el Ejecutivo, como la reforma a la salud, la ley de el sometimiento de bandas criminales y la ley de tarifas eléctricas.

Por último, solo hasta la publicación para comentarios del decreto de liquidaciones del presupuesto, a finales de este año, sabremos con exactitud los montos asignados a los diferentes aspectos de relevancia para el sector asegurador. Con este decreto se podrán precisar las prioridades del gasto y la forma como se materializarán las apropiaciones aprobadas por el Congreso.

En definitiva, se avecinan debates que no serán fáciles. Se necesita un compromiso colectivo cargado de responsabilidad y del más alto conocimiento técnico para garantizar la viabilidad económica de nuestro país. Este es, por supuesto, un tema de la mayor importancia para el sector asegurador. La estabilidad fiscal de Colombia es un asunto de todos.

Para cuando usted esté leyendo este artículo, ya sabremos si el PGN 2026 fue expedido por decreto —como ocurrió el año pasado, en un hecho inusual para ese tipo de trámites—o si avanza su trámite legislativo para convertirse en ley de la República.

Nota editorial: *Fasecolda es un gremio en permanente evolución, que responde siempre a las necesidades de sus asociados y la realidad de su entorno. Desde la recientemente transformada Dirección de Economía y Estrategia Pública, queremos seguir transitando el camino que este gremio ha recorrido a lo largo de sus casi 50 años, brindando a sus afiliados el mejor conocimiento y marcando una hoja de ruta orientada hacia el crecimiento del sector y, de esta manera, contribuir a cerrar la brecha de aseguramiento en Colombia.*