

Intervención codirector César Giraldo en el foro “Situación fiscal en Colombia. Ad portas de un nuevo Gobierno: Política fiscal y monetaria” - 6 de julio de 2026.

Organizado por la Academia Colombiana de Ciencias Económicas -ACCE.

Muchas gracias a la Academia Colombiana de Ciencias Económicas por la invitación a hablar sobre el tema fiscal. La coyuntura actual hace especialmente importante plantear algunos elementos para la discusión que viene, pues se afirma que el problema fiscal será uno de los asuntos centrales de la economía colombiana durante la transición hacia un nuevo Gobierno.

Para esta intervención retomo un ejercicio elaborado en el Banco de la República que clasifica el gasto público de acuerdo con las funciones políticas del Estado¹. El propósito es mostrar que el debate sobre las finanzas públicas no es solamente un asunto de economistas. También es un asunto político, porque el gasto expresa decisiones que la sociedad adopta al aprobar el presupuesto, las leyes y las reformas constitucionales que asignan recursos públicos.

El análisis de las cifras muestra que, durante el siglo, los ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central (GCN) se estancaron alrededor del 14% del PIB y que el gasto total alrededor del 27% del PIB, lo que indica una tendencia estructural hacia el déficit fiscal. Entre comienzos del siglo y la presente década el gasto que más ha crecido es el gasto social que pasa del 10% del PIB al 14.5% explicado por el crecimiento del gasto en salud, mientras que el servicio de la deuda se reduce del 10% del PIB al 5%. El problema fiscal reside, entonces, en la dificultad para aumentar los impuestos y en el aumento del gasto en salud, y no en el crecimiento de la deuda y del gasto en seguridad, como se afirma con recurrencia. En el caso del gasto en seguridad, este explica el 82% del costo de la nómina. Surge la pregunta: ¿cómo se piensa aumentar el gasto en seguridad y al mismo tiempo reducir el costo de la nómina?

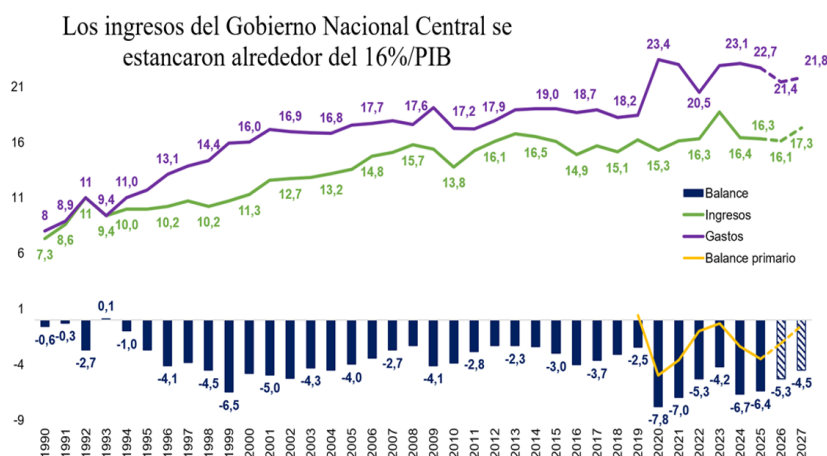
Tributación, informalidad y legitimidad del Estado

Antes de entrar en el tema del gasto, hay que decir que, desde el punto de vista de los ingresos, Colombia ha mostrado una resistencia persistente a elevar la carga tributaria. Se aprueban reformas tributarias cada año y medio y, al cabo del tiempo, el recaudo

¹ La clasificación utilizada para el gasto distingue cinco funciones. La primera es la acumulación productiva, que comprende los recursos destinados a promover la inversión, la infraestructura, la ciencia y la tecnología. La segunda es la función rentista, asociada con el servicio de la deuda y, en particular, con el pago de intereses. La tercera es la legitimación social, que incluye la financiación de servicios públicos esenciales, transferencias, programas sociales y programas de bienestar. Para este ejercicio, el Sistema General de Participaciones se distribuye de acuerdo con el destino final de las transferencias ejecutadas por los gobiernos territoriales. La cuarta función corresponde al componente disciplinario y sancionatorio: seguridad, defensa, sistema penal y aparato judicial. La quinta es la reproducción institucional, es decir, los recursos requeridos para el funcionamiento de la administración pública. Los datos del ejercicio llegan hasta 2024 y permiten identificar cambios importantes en la estructura del gasto del Gobierno nacional.

tributario del Gobierno Nacional Central no aumenta y fluctúa alrededor del 14% del producto interno bruto (PIB). Entretanto, el gasto se ubica por encima de ese nivel. Como se aprecia en la gráfica 1, La diferencia entre ingresos y gastos es el déficit fiscal y debe financiarse mediante endeudamiento.

Gráfica 1



De los ingresos los tributarios son (%/PIB)

2019: 14.0%
 2020: 13.1%
 2021: 13.6%
 2022: 14.4%
 2023: 16.6% (atípico, adelanto retenciones)
 2024: 14.3%
 2025: 14.7%

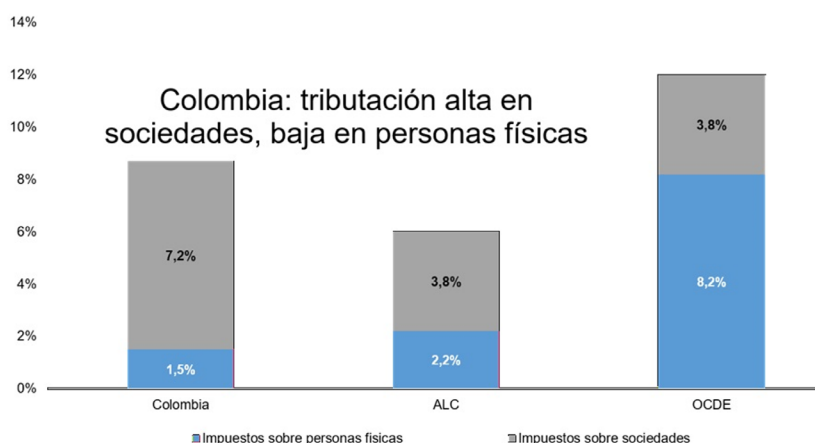
Fuente: Banrep,
<https://uba.banrep.gov.co/htmlcommons/SeriesHistoricas/sector-publico.html>

Tomado de "Temas Estratégicos en Materia Fiscal", presentación de Olga Lucía Acosta (Codirectora del Banco de la República), realizada en la Academia de Ciencias Económicas, el 30 de junio del 2020.

● **resistencia a aumentar la carga tributaria:** Los ingresos tributarios del GCN giran alrededor 14%/PIB

La estructura tributaria colombiana presenta una característica conocida: los impuestos sobre la renta de las empresas tienen un peso elevado, mientras que la tributación sobre la renta de las personas naturales es baja, al contrario de lo que pasa en América Latina y en la OCDE (ver gráfica 2). El gobierno entrante propone reducir los impuestos a las empresas, ampliar la tributación de las personas y eliminar las exenciones del IVA. Se propone reducir el sistema tributario a tres tributos: Renta, IVA e IVA sobre los bienes importados. Si esta propuesta se materializa conviene preguntarse qué ocurrirá con otros gravámenes, como son los aranceles o el impuesto a las transacciones financieras. Asimismo, se ha planteado recuperar ingresos del sector minero-energético, liberando la producción de hidrocarburos, en particular el autorizando el *fracking*. Estos asuntos forman parte del debate, aunque no constituyen el centro de esta presentación.

Gráfica 2



Tomado de "Temas Estratégicos en Materia Fiscal", presentación de Olga Lucía Acosta (Codirectora del Banco de la República), realizada en la Academia de Ciencias Económicas, el 30 de junio del 2026.
Fuente: OCDE (2026), Cuadros comparativos de las Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe

- Colombia **recauda más** que el promedio de la región pero más en renta **corporativa**, menos en personas naturales, y similar en IVA
- se pide **rebajar** impuestos a las empresas, aumentar a las personas, y reducir a **3 impuestos**: renta, IVA, IVA a las importaciones. (¿se van a eliminar los aranceles y el 4 por mil?)
- se piensa en recuperar los ingresos minero energéticos, en concreto el **fracking**
- Pero hay un problema de **legitimidad**: la mayoría de la población está por fuera del contrato social (Impuestos vs Derechos) (economías informal y criminal, que no son lo mismo)

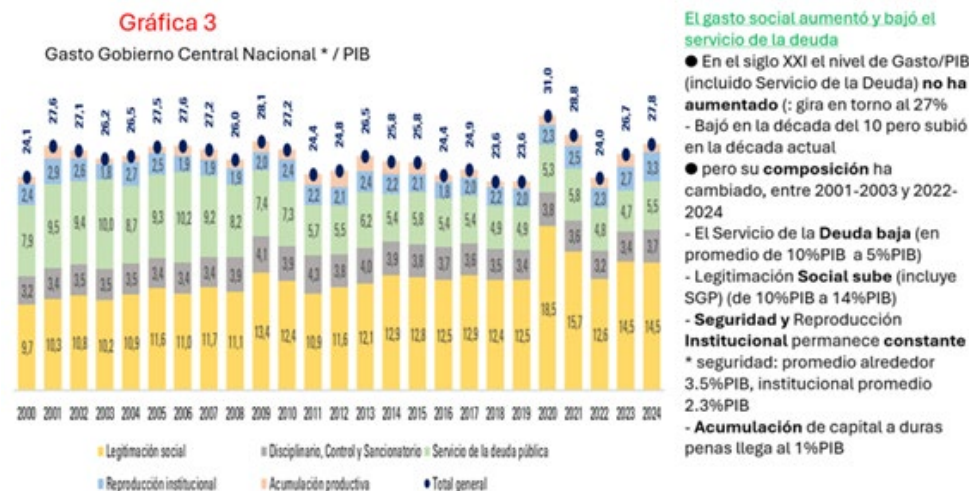
Mi lectura es que el problema tributario colombiano está estrechamente relacionado con la legitimidad del Estado. Más de la mitad de la población obtiene su sustento por fuera de una relación laboral formal, es decir, por fuera de la legalidad. Se trata de las economías informal y criminal, que no son la misma cosa. Pero ambas dificultan la incorporación de amplios sectores a un sistema efectivo de derechos y obligaciones.

En la informalidad, las personas se vinculan al mundo productivo sin acceso pleno a derechos sociales y a los sistemas de protección social. Por esa misma razón, tampoco se sienten integradas a las obligaciones tributarias. La tributación es una relación política: se contribuye al Estado de acuerdo con las obligaciones y se reciben del Estado bienes, servicios y protección social de acuerdo con las necesidades. Cuando esa relación está rota para la mayoría de la población, aparece un problema de legitimidad. Esto ayuda a explicar por qué la carga tributaria no aumenta de manera sostenida, por qué el sistema sigue recayendo en buena medida sobre las empresas y por qué existe una fuerte resistencia de las personas a pagar impuestos.

El gasto social aumentó y el servicio de la deuda disminuyó

El análisis del gasto entre 2000 y 2024 muestra dos tendencias principales: aumento del gasto social y disminución del servicio total de la deuda dentro de las cifras presupuestales. El servicio de la deuda, que llegó a representar cerca del 10 % del PIB a comienzos de este siglo, se ubicó alrededor del 5 % en esta década. En sentido contrario, el gasto asociado con

legitimación social pasó de niveles cercanos al 10 % del PIB a aproximadamente el 14,5 %, en el mismo período² (ver gráfica 3).

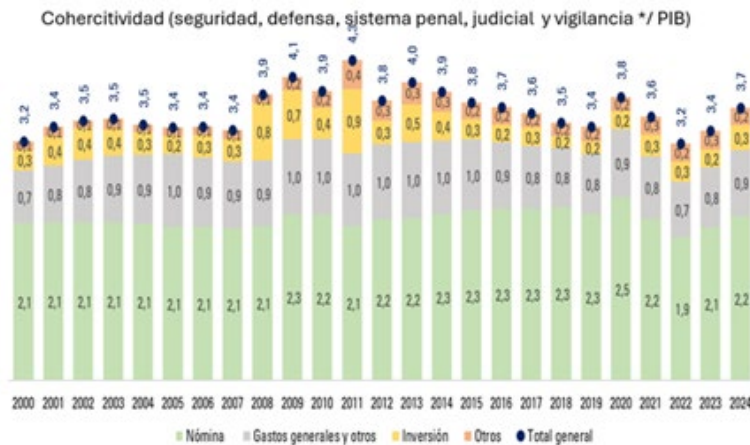


El gasto total del Gobierno nacional se encontraba alrededor del 27 % del PIB a comienzos de siglo, disminuyó en parte de la década de 2010 y volvió a un nivel cercano al 27 % en esta década. El gasto en seguridad, defensa, justicia y vigilancia se ha mantenido alto y relativamente estable, alrededor del 3.5% del PIB, a pesar de que el país durante el siglo ha pasado por distintos procesos de paz y de confrontación.

En seguridad, el mayor componente son los servicios personales: aproximadamente 2,1 % o 2,2 % del PIB. La nómina de defensa, policía, justicia y fiscalía representa cerca del 82 % de la nómina total contemplada en este rubro. Por eso, cuando se plantea simultáneamente priorizar la seguridad y reducir la nómina pública, es necesario explicar cómo se concilian ambos objetivos. Una contracción general de personal afectaría, en gran medida, a soldados, policías y servidores del aparato de justicia (ver gráficas 4 y 5).

² El valor excepcional de este rubro en el 2020 corresponde a las medidas adoptadas durante la pandemia

Gráfica 4



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos Grupo Fiscal del Banrep * Corresponde a la apropiación vigente del PGN de diciembre.

- Colombia tiene un gasto alto en **seguridad**, pero su participación ha sido estable a lo largo del siglo

* el grueso de **seguridad** de ese gasto es **nómina**, que es el **82%** de la nómina total (cuadro siguiente)
(si quiere reducir la nómina y aumentar la seguridad ¿cómo hacerlo?)

Gráfica 5

Cuadro 1.4.1 Nóminas 2026: Cargos y costo anual financiado con PGN y SGP

Millones de pesos

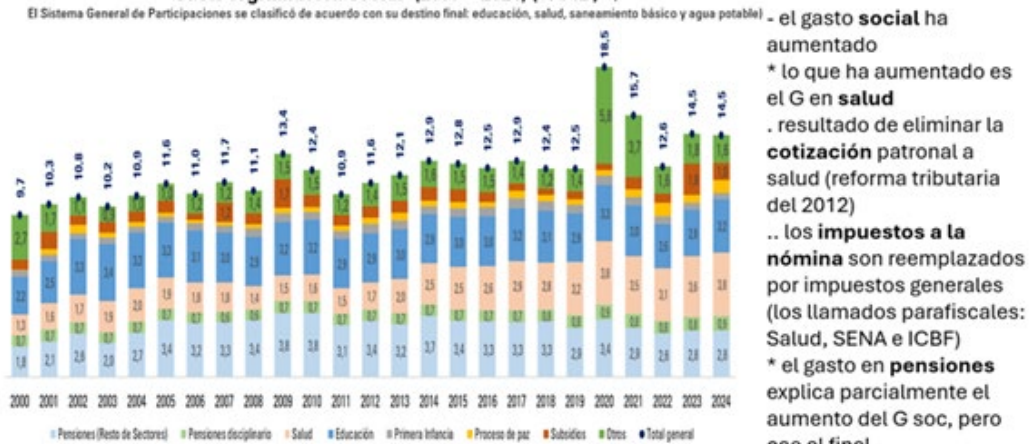
Sector	Número de Cargos (1)	Costos			Participación porcentual	
		Nación (2)	Propios (3)	Total (3)+(2)+(3)	Cargos (4)	Costos (5)
1. RAMA EJECUTIVA	99.019	10.729.566	3.918.291	14.647.857	14,8	22,2
Agricultura y Desarrollo Rural	2.924	351.276	-	351.276	0,4	0,5
Ambiente y Desarrollo Sostenible	2.025	374.225	-	374.225	0,3	0,6
Ciencia, Tecnología e Innovación	140	23.981	-	23.981	0,0	0,0
Comercio, Industria y Turismo	2.010	112.224	249.079	361.303	0,3	0,5
Cultura	689	127.343	-	127.343	0,1	0,2
Deporte y Recreación	180	30.694	-	30.694	0,0	0,0
Educación	1.447	198.396	-	198.396	0,2	0,3
Empleo Público	943	47.614	124.408	172.021	0,1	0,3
Hacienda	25.447	3.849.878	329.658	4.179.536	3,8	6,3
Igualdad y Equidad	10.196	79.969	1.102.145	1.182.114	1,5	1,8
Inclusión Social y Reconciliación	2.500	354.487	-	354.487	0,4	0,5
Información Estadística	2.486	254.358	-	254.358	0,4	0,4
Inteligencia	556	136.680	-	136.680	0,1	0,2
Interior	2.522	238.576	-	238.576	0,4	0,4
Justicia y del Derecho	21.829	1.981.757	435.852	2.417.609	3,3	3,7
Minas y Energía	1.485	136.637	143.234	279.871	0,2	0,4
Planeación	1.640	118.111	137.311	255.422	0,2	0,4
Presidencia de la República	1.818	341.175	-	341.175	0,3	0,5
Relaciones Exteriores	4.002	1.048.568	-	1.048.568	0,6	1,6
Salud y Protección Social	4.001	189.890	380.734	569.624	0,6	0,9
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	891	122.585	54.682	177.267	0,1	0,3
Trabajo	3.125	333.776	85.906	419.681	0,5	0,6
Transporte	5.659	192.464	875.283	1.067.747	0,8	1,6
Vivienda, Ciudad y Territorio	504	85.904	-	85.904	0,1	0,1
2. DEFENSA Y POLICÍA	480.313	31.469.517	281.490	31.751.007	72,0	48,0
Fuerzas Militares	64.764	7.358.138	-	7.358.138	9,7	11,1
Policias	155.030	12.238.227	-	12.238.227	23,2	18,5
Soldados y Alumnos Defensa	198.191	9.354.730	-	9.354.730	29,7	14,1
Auxiliares y Alumnos Policía	37.095	793.875	-	793.875	5,6	1,2
Ministerio de Defensa (Civiles)	20.297	1.392.786	281.490	1.674.276	3,0	2,5
Policía Nacional (Civiles)	4.936	331.761	-	331.761	0,7	0,5
3. RAMA, FISCALÍA Y ORG. AUTÓNOMOS	87.830	19.694.860	33.777	19.728.636	13,2	29,8
Congreso de la República	890	832.933	-	832.933	0,1	1,3
Empleo Público	143	6.826	19.655	26.481	0,0	0,0
Fiscalía	27.162	6.027.907	-	6.027.907	4,1	9,1
Organismos de Control	15.133	3.122.818	14.122	3.136.940	2,3	4,7
Rama Judicial	38.186	8.600.148	-	8.600.148	5,7	13,0
Registraduría	4.338	570.132	-	570.132	0,7	0,9
Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	1.978	534.095	-	534.095	0,3	0,8
4. TOTAL SIN DEFENSA Y POLICÍA (1+3)	186.849	30.424.425	3.952.068	34.376.493	28,0	52,0
5. TOTAL PGN (1+2+3)	667.162	61.893.943	4.233.558	66.127.500	100,0	100,0

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2026, Anexo del Mensaje Presidencial. Cuadro 1.4.1

Dentro del gasto social, el componente que más ha crecido es la salud. Pasó de niveles cercanos al 1,3 % o 1,6 % del PIB a comienzos del siglo, a alrededor del 3,8 % en la presente década. El aumento se hizo especialmente visible desde 2013, cuando se eliminaron aportes patronales sobre la nómina destinados a la salud y se trasladó su financiación a los impuestos generales; algo similar ocurrió con recursos para el SENA y el ICBF. Son decisiones adoptadas en el pasado que deben tenerse presentes al evaluar el crecimiento actual del gasto (ver gráfica 6).

Gráfica 6

Gasto legitimación social (2000 – 2024) (% PIB)*

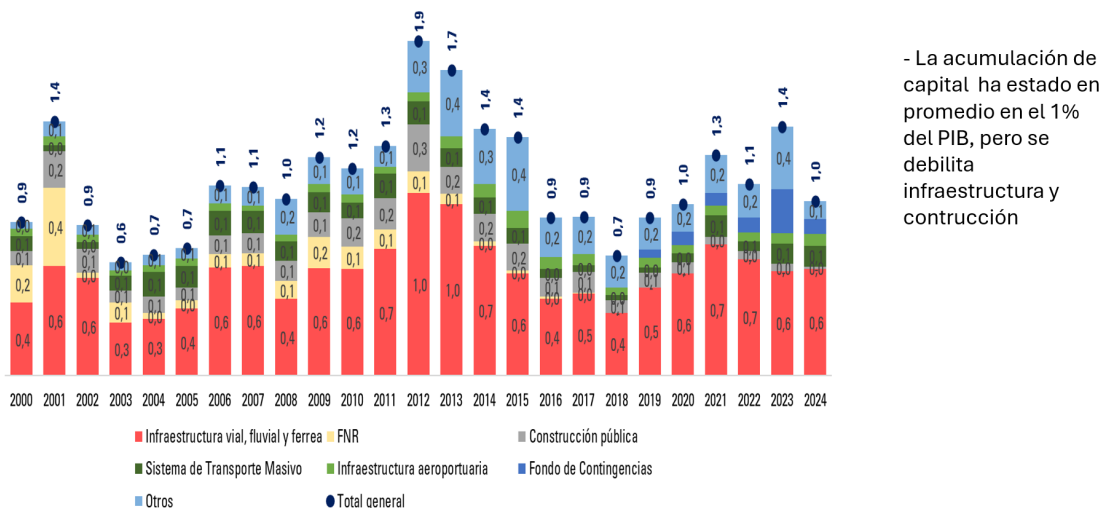


El gasto en pensiones incluye las obligaciones del magisterio, los regímenes especiales de las Fuerzas Militares y los pagos asociados con Colpensiones. Su nivel actual es superior al observado al comienzo del siglo, aunque menor que el alcanzado hacia la mitad del período analizado. Por tanto, las cifras no muestran un crecimiento uniforme de todos los componentes del gasto social: el cambio más marcado se encuentra en salud.

La acumulación productiva representa aproximadamente entre el 1,3 % y el 1,4 % del PIB. Dentro de ella se ha debilitado especialmente la inversión en infraestructura vial, fluvial y ferroviaria: alcanza cerca del 1 % del PIB en 2012 y 2013 y posteriormente descendió hasta alrededor del 0,5 %. Este es uno de los rubros que suele absorber los recortes cuando aparecen restricciones fiscales (ver gráfica 7).

Gráfica 7

Acumulación Productiva (2000 – 2024) (% PIB)*



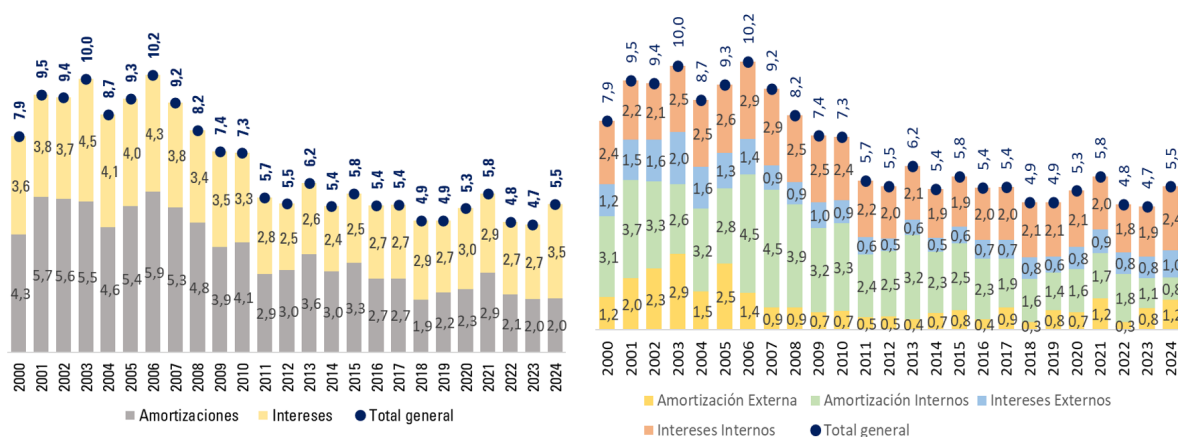
Deuda pública, intereses y mercados de capitales

La segunda parte del análisis se refiere a la deuda pública y al papel de los mercados de capitales. Aunque el servicio total de la deuda se redujo frente a los niveles de comienzos de siglo, esa caída obedece principalmente a la disminución de las amortizaciones. Los intereses, por el contrario, han aumentado.

En la presente década los intereses internos se situaron por encima del 2% del PIB y los externos por debajo 1 %, mientras que las amortizaciones disminuyeron de aproximadamente 2,9 % del PIB en 2003 a 1,2 % en 2024 (ver gráfica 8).

Gráfica 8

Servicio a la Deuda (2000 – 2024) (% PIB)*



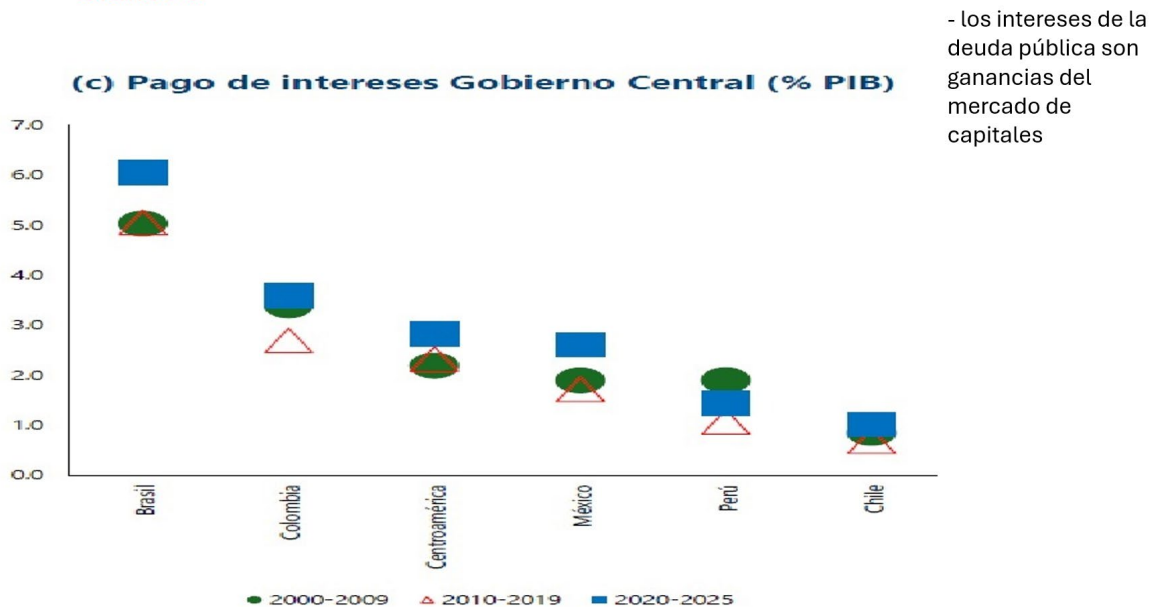
- El servicio de la **deuda** ha disminuido a la mitad: del 10% PIB a 5% PIB al final .
- pero bajan las amortizaciones y se mantiene los **intereses**, aunque están **aumentando** en los últimos años

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Banrep. Cálculos Grupo Fiscal. * Corresponde a la apropiación vigente del PGN de diciembre. Para 2024 corresponde a la apropiación vigente de noviembre.

En promedio, los intereses del Gobierno nacional ajustados fueron cercanos al 2,5 % del PIB entre 2000 y 2009; se aproximaron al 3 % entre 2016 y 2019; y estuvieron cerca del 4 % entre 2020 y 2025³. Se trata de uno de los niveles más altos de América Latina, después de Brasil. Debe recordarse, además, que los intereses que son gasto para el Gobierno constituyen ingresos para los tenedores de la deuda pública, entre ellos los agentes del sistema financiero (ver gráfica 9).

³ El cálculo fiscal de los intereses de los intereses es superior al monto que aparece en el Presupuesto de la Nación porque incluye la (des)valorización de los TES.

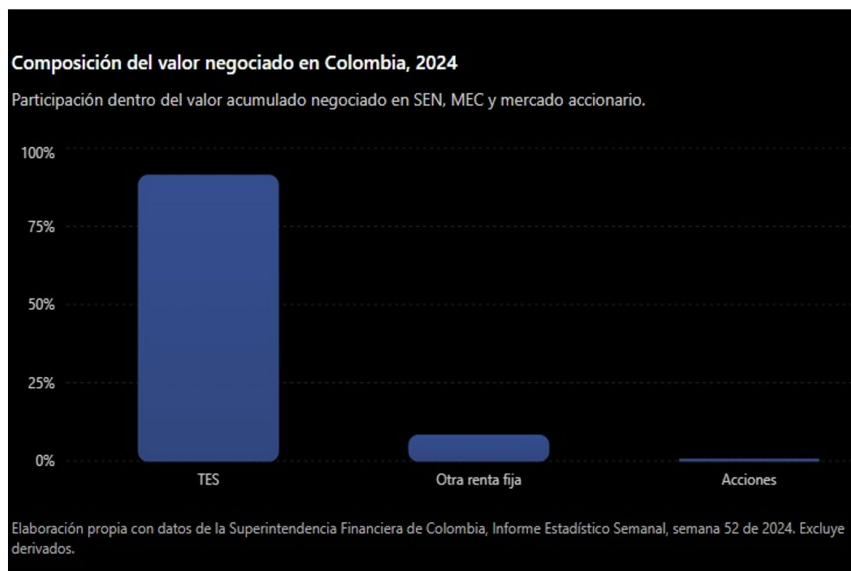
Gráfico 9



Fuente: Banco de la República. Análisis de Operaciones No Convencionales de Manejo de Deuda Pública. Departamento de Operaciones y Análisis de Mercados. Junio 2026

Los títulos de deuda pública dominan el mercado de capitales colombiano. En 2024 representaron el 91% del valor negociado en los principales mercados de valores de contado de Colombia. Esto muestra un mercado fuertemente articulado alrededor de la deuda pública (gráfica 10). De ahí la preocupación de sus participantes por el rendimiento de los TES: buena parte de la rentabilidad del mercado depende de estos títulos. Los TES también tienen una relación estrecha con la política monetaria. Cuando el Banco de la República compra TES entrega pesos a cambio de esos títulos y expande la base monetaria; cuando los vende, retira liquidez. Los títulos de deuda pública son, por tanto, una pieza central tanto del mercado de capitales como de las operaciones monetarias. La política fiscal y la política monetaria no pueden entenderse como compartimentos aislados: están profundamente interrelacionadas.

Gráfica 10



TES fueron el 91% de las transacciones del mercado de capitales

Hacia un nuevo contrato social

Las finanzas públicas dependen de los mercados que adquieren la deuda emitida por el Gobierno. Esa dependencia otorga un poder disciplinador a los acreedores, las agencias calificadoras de riesgo, los compradores de TES y los organismos multilaterales de crédito. La interlocución de las autoridades fiscales con estos actores responde a la necesidad de preservar el acceso al financiamiento y sus condiciones.

Una parte mayoritaria de la deuda del Gobierno colombiano está representada en títulos. En este contexto, no existe una renegociación sencilla con un único acreedor: cada bono está distribuido entre múltiples tenedores. La gestión consiste, principalmente, en pagar vencimientos de corto plazo mediante la colocación de títulos a plazos más largos. Es decir, realizar una renovación de la deuda. Para que esa estrategia funcione, el Gobierno debe conservar la capacidad de colocar bonos de largo plazo en condiciones sostenibles.

El Estado colombiano no es solamente fiscalmente estrecho: también está socialmente sobre exigido. La deuda pública se ha convertido en el mecanismo que permite dar continuidad a distintos proyectos políticos en una sociedad que se resiste a elevar la tributación. El Gobierno, cualquiera que sea su orientación, debe acudir a los mercados de capitales para financiar la diferencia entre los ingresos disponibles y las demandas de gasto.

Esa resistencia tributaria no puede separarse de una realidad estructural: más de la mitad de la población permanece por fuera de la formalidad, de los sistemas de protección social y, en consecuencia, de una relación estable de derechos y obligaciones con el Estado. Por eso, la solución no consiste únicamente en hacer ajustes contables o financieros.

La política fiscal debe coordinarse con la política monetaria. Al mismo tiempo, el país necesita construir un nuevo contrato social que incorpore a quienes hoy están

excluidos. Esa incorporación debe garantizar derechos y protección social, y también integrar a la ciudadanía al cumplimiento de obligaciones colectivas, entre ellas la tributación. Solo así será posible fortalecer la legitimidad del Estado y crear una base fiscal más estable para responder a las necesidades de la sociedad colombiana.