

No. 1653

Mayo 5 de 2025

ISSN 1794-2616

ANIF

Calle 70A No. 7-86
PBX: 601 744 6700
Bogotá D.C.

José Ignacio López G.
Presidente

Luz Magdalena Salas B.
Vicepresidente

Andrea Ríos S.
Jefe de estudios
macroeconómicos

Fabián Suárez N.
Jefe de estudios sectoriales

Investigadores
Laura Llano C.
María Carolina Gutiérrez A.
María Paula Campos G.
Thomas Martínez R.
Daniel Aguilar F.
Luis Felipe González R.
Nicole Torres L.
Jorge Andrés Moya A.

www.anif.com.co
E-mail: anif@anif.com.co



@ANIFCO



AnifOficial



ANIF



@ANIFCO—



@AnifOficial



@ANIFCO—

FISCALIDAD DIFERIDA: EL REZAGO COMO VÁLVULA DE ESCAPE DEL GASTO PÚBLICO

- El rezago presupuestal corresponde a la suma de las reservas presupuestales y las cuentas por pagar de una vigencia fiscal que quedan pendientes para la siguiente vigencia.
- En 2024 el rezago presupuestal alcanzó el nivel más alto desde 2012, llegando a representar 13,4% del PGN de ese año, lo que se traduce en un monto de \$55,4 billones que deberían ser pagados en 2025.
- A corte de marzo, el Gobierno había pagado \$27,6 billones de los \$55,4 billones, es decir, un 50% del rezago.
- Además de las presiones en la caja, el rezago presupuestal refleja problemas de ejecución.
- Las presiones fiscales de este año (menores ingresos y aumentos del gasto) podrían generar un entorno en el cual el Gobierno podría verse tentado a posponer nuevamente parte de la ejecución presupuestal para cumplir con el escenario fiscal.
- Incrementar el recaudo en 2025 a través de modificaciones a la retención en la fuente no sólo afectaría negativamente la caja del sector privado, sino que podría comprometer la situación fiscal del próximo Gobierno y del país si se hace una mala calibración.

¿Qué ocurre cuando el Gobierno no logra ejecutar la totalidad de los recursos previstos en el Presupuesto General de la Nación (PGN)? Si bien una parte de estos recursos resulta en una pérdida de apropiación, hay otra parte que se acumula en lo que se conoce como rezago presupuestal. Éste refleja los compromisos y obligaciones aplazados para la siguiente vigencia fiscal.

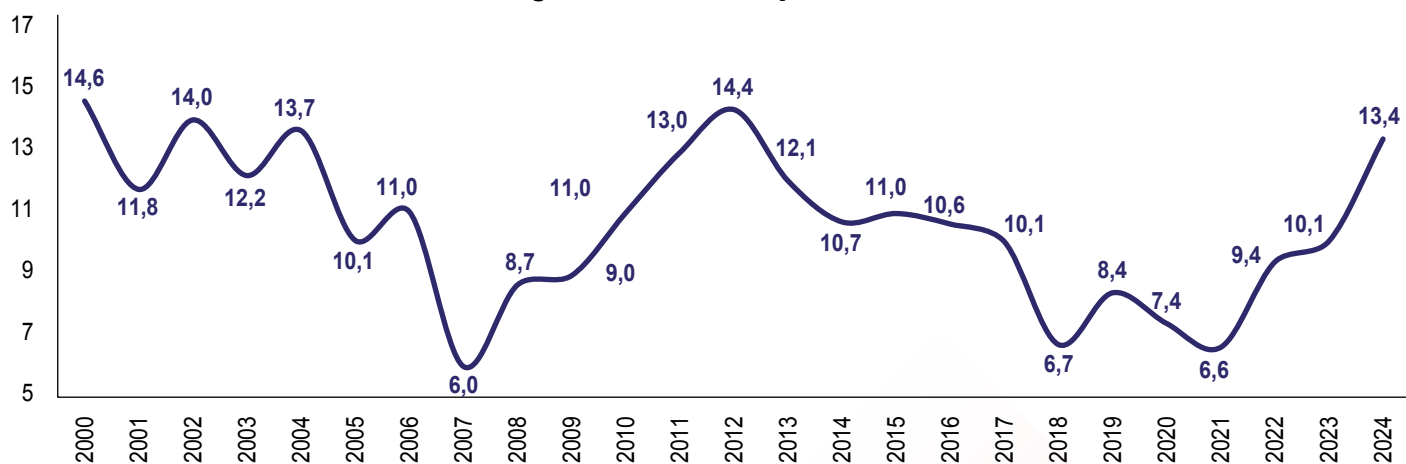
De manera más específica, el rezago presupuestal corresponde a la suma de las reservas presupuestales y las cuentas por pagar que quedan pendientes para la siguiente vigencia. Las reservas presupuestales son los compromisos adquiridos por las entidades que conforman el PGN que no se ejecutaron en la vigencia correspondiente y, por lo tanto, se trasladan a la siguiente. Estas tratan de recursos comprometidos más no obligados, por lo que pueden no ser pagadas siempre y cuando la otra parte no haga entrega del bien o servicio comprometido o cuando la entrega no haya sido satisfactoria. En principio, estos recursos se pierden si no

Mayo 5 de 2025

se ejecutan en la vigencia fiscal siguiente, no es posible aplazarlos una vigencia más. Ahora bien, hay dos formas de atender a esos compromisos: i) si son exigibles, toca pagarlos en la segunda vigencia fiscal siguiente (es decir, si son de 2023, habría que pagarlos en 2025) como pago de pasivos de vigencias anteriores¹; ii) si no se obligaron y están amparados con cargos a vigencias futuras (VF), se deben ajustar esas VF, lo cual requeriría un trámite nuevo. Por su parte, las cuentas por pagar corresponden a gasto ya obligado cuyo pago está pendiente. Es decir, el Gobierno ya recibió el bien o servicio por lo que se debe pagar obligatoriamente en la siguiente vigencia, sin posibilidad de más aplazamiento.

Como se observa en el Gráfico 1, desde el 2000 el rezago presupuestal ha representado en promedio 10,6% del PGN de la vigencia fiscal correspondiente, alcanzando un pico en 2000 (14,6%). En este año el país estaba saliendo de la recesión de 1999, cuando la actividad económica se contrajo 4,2%. Esta crisis tuvo un efecto negativo en los ingresos fiscales del país y se sumó a las presiones fiscales que ya se venían acumulando a lo largo de los años 90. Así, el déficit fiscal creciente y las restricciones de liquidez limitaron la capacidad del Gobierno para ejecutar el gasto comprometido durante la vigencia, lo que se vio reflejado en un mayor rezago presupuestal.

Gráfico 1. Rezago presupuestal como porcentaje del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal correspondiente



Nota: el rezago presupuestal correspondiente a cada año es pagado en la siguiente vigencia fiscal.
Fuente: elaboración ANIF con base en Ministerio de Hacienda.

¹ El pago de pasivos exigibles de vigencias expiradas requiere que en el presupuesto exista un rubro igual al que dio origen a la obligación. En caso contrario, se requiere un traslado presupuestal o una adición presupuestal (ésta requiere aprobación del Congreso).

Mayo 5 de 2025

¿Qué ha pasado con el rezago en los dos últimos años?

En 2023, el rezago presupuestal fue 10,1% del PGN, lo que representó \$34,7 billones que debían ser pagados en 2024. Aunque históricamente el promedio del pago del rezago ha sido de 98% del total, en 2024 sólo se pagó el 75% del rezago presupuestal correspondiente a la vigencia 2023. Según las estimaciones de ANIF, de haberse mantenido el pago en su nivel histórico, el déficit fiscal del Gobierno habría sido de 7,2% del PIB en 2024 en lugar del 6,8% observado.

En promedio, desde 2018 el rezago presupuestal ha estado compuesto 95% por reservas presupuestales y 5% por cuentas por pagar. Dado lo mencionado anteriormente, esto le dio mayor flexibilidad al Gobierno para reducir el pago del rezago de 2023, considerando la situación fiscal apretada que se presentaba en 2024.

En 2024 el rezago presupuestal alcanzó el nivel más alto desde 2012, llegando a representar 13,4% del PGN, lo que se traduce en un monto de \$55,4 billones que deberían ser pagados en 2025, además de lo apropiado en el PGN de este año. Comparando con el rezago presupuestal causado en 2023, en el de 2024 aumentó principalmente el rezago de inversión, seguido del del servicio de la deuda. Eso quiere decir que en 2024 el rezago de inversión fue de 8,9% del PGN (vs. el 4,5% de 2023) y el del servicio de la deuda fue de 1,9% del PGN (vs. 0% de 2023). En contraste, hubo menos compromisos de funcionamiento rezagados (4,5% del PGN) en comparación con 2023 (5,5% del PGN).

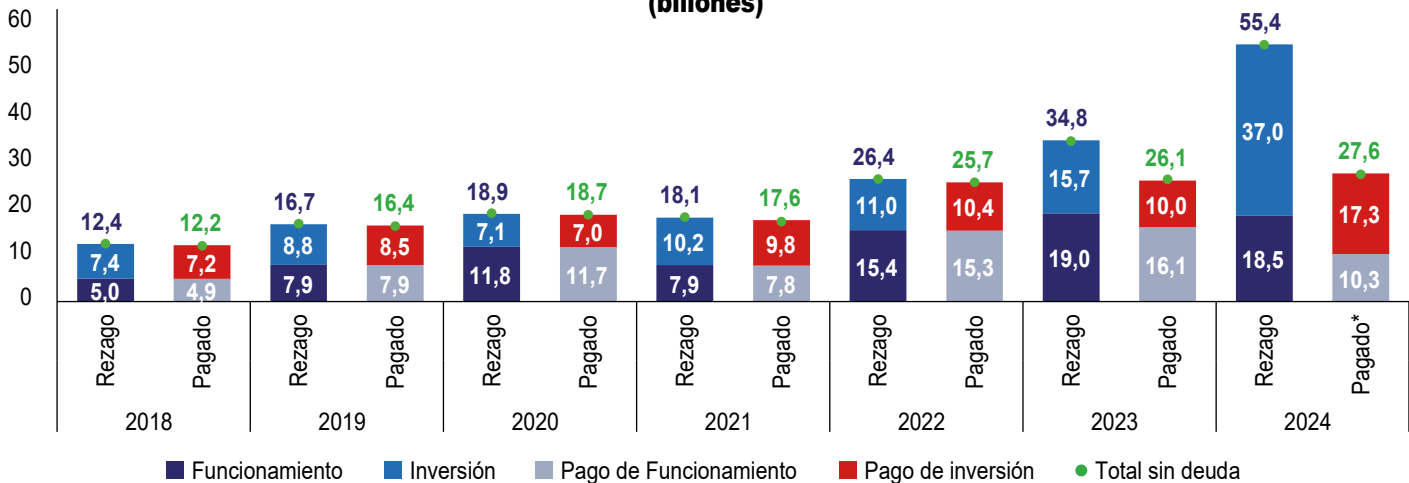
En 2024, el Gobierno postergó el pago del rezago del año anterior hacia el final de la vigencia, lo cual generó presiones de liquidez ya que la parte del rezago correspondiente a las cuentas por pagar es inaplazable y coincidió con mayores necesidades de gasto hacia el final del año. Dadas las presiones fiscales que enfrentó el Gobierno en 2024, esta estrategia contribuyó al aumento del rezago causado en 2024 (a pagar en 2025).

No obstante, con el objetivo de no repetir los errores del año pasado, el Gobierno ha optado por iniciar los pagos del rezago desde los primeros meses del año, lo que reduce presiones de gasto adicionales hacia final de año. Sin embargo, dada la apretada situación fiscal que también enfrenta el Gobierno en 2025, esta decisión reduce el espacio para ejecutar recursos del PGN para realizar gasto social o inversiones. Como se observa en el Gráfico 2, a corte de marzo, el Gobierno había pagado \$27,6 billones de los \$55,4 billones, es decir, un 50% del rezago. Los pagos se han concentrado en mayor medida en el pago del rezago de inversión (\$17,3 billones de los \$37,0 billones del rezago), seguido del rezago de funcionamiento (\$10,3 billones de los \$18,5 del rezago). Dado que desde ANIF se estima que el Gobierno tendrá que hacer recortes de al menos \$30 billones a lo largo del año, priorizar estos pagos a inicio de año es positivo para evitar incumplimientos o recortes no deseados en este frente.

Por sectores, el Sistema Integral de Verdad y Justicia ha sido el que ha recibido el mayor pago como porcentaje del rezago que le correspondía, alcanzando el 92,5% del total, seguido por la Fiscalía (91,3%), inteligencia (83,2%), relaciones exteriores (81,4%), registraduría (76,1%) y educación (74,9%). Por el con-

Mayo 5 de 2025

Gráfico 2. Rezago presupuestal causado y pagado (billones)



*Datos con corte al 31 de marzo de 2025.
Fuente: elaboración ANIF con base en Ministerio de Hacienda.

trario, los sectores que menos han recibidos pagos del rezago son ambiente y desarrollo (9,9% del total que se le debe) y vivienda (13,8%, pese a ser el sexto sector con el rezago más alto de los 29 sectores), causando este último un rezago de \$3,7 billones de pesos. El sector salud es el segundo sector con el rezago más alto, sin embargo, solo se ha pago el 71,9% del total del rezago (\$7,3 billones).

¿Cómo van el recaudo tributario y la ejecución del gasto a corte de marzo de 2025?

A corte de marzo, el recaudo tributario bruto acumuló \$72,1 billones², ligeramente por encima de la meta de recaudo bruto para marzo de la DIAN

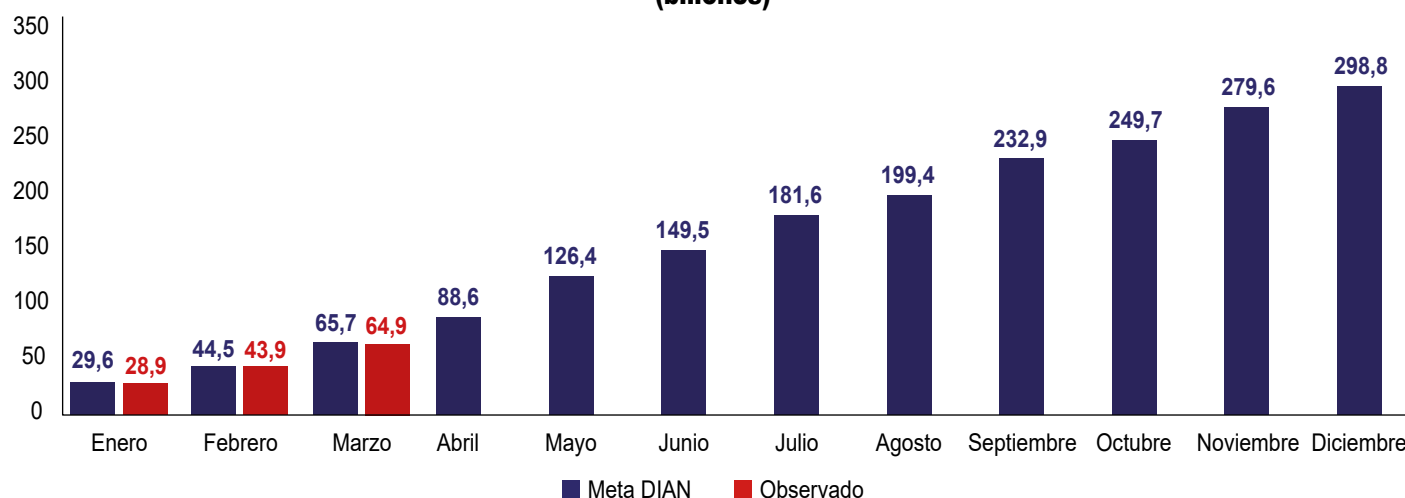
(\$71,0 billones) y 6,8% por encima del recaudo del mismo periodo para 2024. De manera desagregada, este comportamiento se explica por un aumento del 7,3% en el recaudo de IVA y de 31,2% el de los impuestos externos debido al mayor dinamismo de las importaciones. En contraste, el impuesto de renta (-2,1%) registró una caída nominal en el recaudo. En cuanto al recaudo tributario neto, este acumuló \$64,9 billones en los primeros tres meses del año, ligeramente por debajo de la meta mensualizada de la DIAN (\$65,7 billones), Gráfico 3.

Lo anterior revela que el panorama de recaudo luce mejor que en 2024. Sin embargo, estas mejoras no son suficientes. Ante un panorama fiscal con un déficit superior al 6% del PIB, la deuda por encima del 60% del PIB, un alto costo de financiamiento

² Según el informe de recaudo de marzo publicado por la DIAN.

Mayo 5 de 2025

Gráfico 3. Recaudo tributario neto y meta mensualizada de la DIAN (billones)



Fuente: elaboración ANIF con base en Minhacienda y DIAN.

externo, menores ingresos derivados de menores exportaciones y menores dividendos de Ecopetrol, se requeriría un aumento más marcado en los ingresos para alivianar las presiones que hoy enfrenta el Gobierno. El ambiente político para pasar una reforma tributaria que ayude a incrementar los ingresos es prácticamente inexistente, por lo cual el Gobierno tendrá que pensar en otras opciones o reducir el gasto significativamente, como hemos venido alertando desde ANIF.

Una prueba de lo anterior es el borrador de decreto mediante el cual el Ministerio de Hacienda y la DIAN buscan modificar la retención en la fuente para empresas de algunos sectores estratégicos para incrementar de manera anticipada el recaudo tributario. Si bien esta es una solución que le aliviaría presiones al Gobierno este año, podría afectar el panorama fiscal a futuro. Una mala calibración de las retenciones no sólo afectaría negativamente la caja

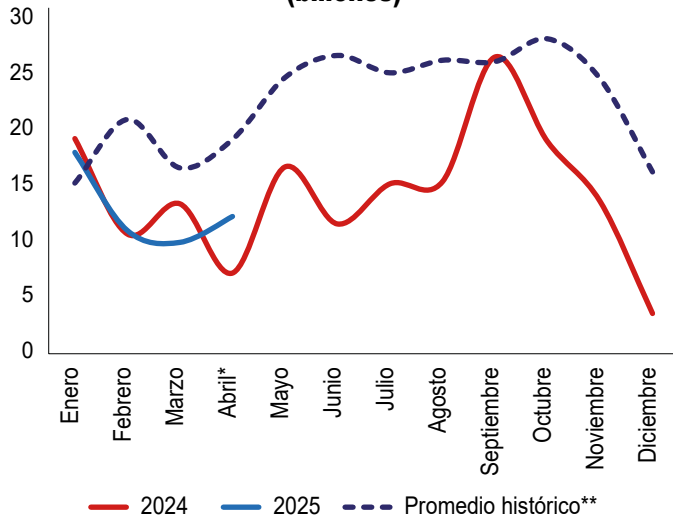
del sector privado, sino que podría comprometer la situación fiscal del próximo Gobierno y del país.

Por el lado del gasto, a corte de marzo el PGN cuenta con una ejecución de 16,2% (obligación/apropiación). De manera desagregada, se ha ejecutado 18,3% del gasto de funcionamiento (\$60,1 billones), en línea con la ejecución registrada entre enero y marzo de 2024 (18,2%). En cuanto a inversión, de los \$83,9 billones aprobados en el PGN apenas se han ejecutado 7,9% (correspondiente a \$6,6 billones), por debajo de la ya baja ejecución que se había registrado en 2024 (9,1%). Según el Gobierno, esta baja ejecución se estaría dando porque las entidades están dándole prioridad al pago del rezago presupuestal causado en 2024.

En términos de la caja del Gobierno, en marzo esta se mantuvo en mínimos históricos de \$10 billones (Gráfico 4). No obstante, en abril se observó un repunte hasta \$12,4 billones (con corte al 25 de abril),

Mayo 5 de 2025

Gráfico 4. Saldo disponible de la DTN en el BanRep (billones)



*Datos con corte a 25 de abril de 2025.

**Corresponde al promedio 2015-2025 para cada mes.

Fuente: elaboración ANIF con base en BanRep.

por encima de los \$7,2 billones de abril de 2024. Ahora bien, esto sigue estando \$6,9 billones por debajo del promedio de los últimos 10 años para el mes de abril (\$19,3 billones).

Conclusiones

Si bien en todas las administraciones se causa un rezago presupuestal que se debe pagar en la siguiente vigencia, los aumentos de este rezago en los dos últimos años ponen en evidencia los problemas de caja que ha presentado el Gobierno ante la caída de ingresos y el aumento del gasto. Esto lo ha llevado entonces a “patear” el gasto para las siguientes vigencias fiscales, con el riesgo de seguir incrementando el rezago año tras año si no se lo-

gran soluciones estructurales para controlar el gasto e incrementar los ingresos.

Lo anterior se suma a un escenario desafiante de las finanzas públicas para este año, con ingresos moderados y grandes necesidades de gasto, así como el hecho de ser año preelectoral, lo que podría poner mayor presión sobre las finanzas. Además, las calificadoras de riesgo y el Fondo Monetario Internacional (FMI) tienen la lupa puesta sobre Colombia y algún pronunciamiento negativo podría generar volatilidades en los mercados, sobre todo el de renta fija, empeorando aún más el panorama fiscal.

Además de las presiones en la caja, el rezago presupuestal refleja problemas de gobernanza fiscal pues esto pone en evidencia las deficiencias en planeación de gasto, rigideces operativas y falta de seguimiento oportuno de la ejecución del PGN. Adicionalmente, no ejecutar a tiempo estos recursos tiene impactos económicos, en la medida en que se postergan inversiones claves para algunos sectores como infraestructura o sociales.

Desde ANIF consideramos que el recaudo tributario volverá a ubicarse por debajo de la meta planteada por el Gobierno. Esta situación, sumada al aumento del gasto y a las obligaciones derivadas del rezago presupuestal de 2024, podría generar un entorno en el cual el Gobierno podría verse tentado a posponer nuevamente parte de la ejecución presupuestal para cumplir con el escenario fiscal. Bajo un escenario de menores ingresos, especialmente por el anticipo de pagos de impuestos, el panorama fiscal para 2026 se mantiene desafiante y con un margen de maniobra cada vez más limitado.

Mayo 5 de 2025

INDICADORES ECONÓMICOS

\$MM(1) CAMBIO PORCENTUAL ANUAL

		1 8 abril 2025	A la última fecha	Un mes atrás	Tres meses atrás	Un año atrás
1. Medios de pago (M1)		202.044	15,6	11,4	14,3	0,9
2. Base monetaria (B)		165.825	16,2	13,6	11,6	3,3
3. Efectivo		130.965	23,3	21,6	19,4	3,7
4. Cuentas corrientes		71.079	3,7	-4,4	5,8	-3,1
5. Cuasidineros		649.282	9,4	9,2	7,8	11,4
6. Total ahorro bancos comerciales		315.487	8,8	9,6	11,2	10,9
7. CDTs		333.794	10,1	8,8	4,6	11,8
8. Bonos		20.722	-25,3	-25,4	-22,6	-12,3
9. M3		898.361	9,4	8,4	8,3	7,1
10. Cartera total		651.158	4,4	3,6	3,3	1,3
11. Cartera moneda legal		634.456	4,2	3,3	2,8	2,3
12. Cartera moneda extranjera		16.703	11,6	13,8	23,9	-26,1
13. TES ⁽²⁾	25-Apr-25	602.236	15,2	15,1	10,6	12,6
14. I.P.C.	Mar		5,09	5,28	5,20	7,36
15. IPC sin alimentos	Mar		5,19	5,44	5,65	8,76
16. IPC de alimentos	Mar		4,67	3,52	3,31	0,75
17. TRM (\$/US\$)	May5	4.243,80	8,94	13,21	4,47	-15,62

VALORES ABSOLUTOS

18. Reservas internacionales ⁽³⁾		64.245	63.719	62.516	59.825
19. Saldo de TES (\$MM)	25-Apr-25	602.236	593.848	557.064	525.174
20. Unidad de Valor Real (UVR)	May5	\$ 388,3	\$ 385,5	\$ 378,4	\$ 369,2
21. DTF efectiva anual	5-may/11-may	9,15	9,16	9,24	10,60
22. Tasa interbancaria efectiva	Abr30	9,50	9,50	9,56	11,75

FECHAS CLAVE

Mayo 5 al 9 de 2025

LUNES 5

EE.UU: PMI compuesto de S&P Global, abril.
EE.UU: PMI de servicios, abril.
EE.UU: PMI no manufacturero del ISM, abril.
Zona Euro: Confianza del invisor, mayo.
Perú: Inflación, abril.
Brasil: Inflación, abril.

MARTES 6

EE.UU: Exportaciones, marzo.
EE.UU: Importaciones, marzo.
EE.UU: Balanza comercial, marzo.
Zona Euro: IPP, marzo.
Zona Euro: PMI compuesto de S&P Global, abril.
Zona Euro: PMI de servicios, abril.
México: Inversión fija bruta, febrero.

MIÉRCOLES 7

COL: Exportaciones, marzo.
EE.UU: Decisión de tipos de interés.
Japón: PMI de servicios, abril.
Brasil: Producción industrial, marzo.
Brasil: Balanza comercial, abril.
Brasil: Decisión de tipos de interés.
Chile: Exportaciones, abril.
Chile: Importaciones, abril.
Chile: Balanza comercial, abril.

JUEVES 8

Brasil: IPP, marzo.
México: Inflación, abril.
Chile: Inflación, abril.

VIERNES 9

COL: Inflación, abril
Brasil: Inflación, abril
Perú: Decisión de tipos de interés
Perú: Balanza comercial, marzo
China: Importaciones, abril
China: Exportaciones, abril
China: Balanza comercial, abril

(1) Miles de millones de pesos. (2) Saldo TES del sector público. (3) Millones de dólares.
Nota: Las reservas internacionales y el saldo de TES están con corte al 25 de abril, último corte disponible.
La tasa interbancaria está con corte al último resultado disponible.
Fuente: cálculos ANIF con base en el Banco de la República.