

## CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL

ACTA No. 719

FECHA: **Bogotá D.C., 26 de abril de 2022**

LUGAR: *Sesión Presencial*

ASISTENTES: *JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO, Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidió,*  
*CICERÓN FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ, Viceministro General, Ministerio de Hacienda y Crédito Público*  
*JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS, Viceministro Técnico, Ministerio de Hacienda y Crédito Público*  
*LISANDRO MANUEL JUNCO RIVEIRA, Director, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales*  
*CLARA PARRA BELTRÁN, Consejera Presidencial, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*  
*CLAUDIA MARCELA NUMA PÁEZ, Directora General del Presupuesto Público Nacional, Secretaria Ejecutiva del CONFIS.*  
*ALEJANDRA CAROLINA BOTERO BARCO, Directora, Departamento Nacional de Planeación*  
*CÉSAR AUGUSTO ARIAS HERNÁNDEZ, Director General de Crédito Público y Tesoro Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público*  
*LELIO RODRÍGUEZ PABÓN, Subdirector de Análisis y Consolidación Presupuestal, y Secretario ad-hoc del CONFIS*

INVITADOS: *GABRIEL ARMANDO PIRAQUIVE GALEANO, Director de Estudios Económicos, Departamento Nacional de Planeación*  
*YESID PARRA VERA, Subdirector General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación, Departamento Nacional de Planeación*  
*DIANA CAROLINA ESCOBAR VELASQUEZ, Directora de Proyectos e Información para la Inversión Pública, Departamento Nacional de Planeación*  
*PASTOR HAMLETH SIERRA REYES, Jefe de Estudios Económicos, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales*  
*NANCY EUGENIA ZAMUDIO GOMEZ, Asesor, Despacho del Ministro, Ministerio de Hacienda y Crédito Público*  
*FRANCISCO MANUEL LUCERO CAMPAÑA, Subdirector de Tesorería, Ministerio de Hacienda y Crédito Público*  
*CLAUDIA MARCELA MARTÍNEZ GOMEZ, Asesora, Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público*  
*JUAN SEBASTIAN BETANCUR MORA, Director General de Política Macroeconómica, Ministerio de Hacienda y Crédito Público*  
*SAMMY LIBOS ZÚÑIGA, Subdirector de Política Fiscal, Dirección General de Política Macroeconómica, Ministerio de Hacienda y Crédito Público*  
*SARA MARÍA RAMÍREZ ARIAS, Subdirectora de Programación Macroeconómica, Ministerio de Hacienda y Crédito Público*  
*TOMÁS RAMÍREZ TOBÓN, Asesor, Dirección General de Política Macroeconómica, Ministerio de Hacienda y Crédito Público*  
*NICOLÁS GARCÍA DÍAZ, Asesor, Dirección General de Política Macroeconómica, Ministerio de Hacienda y Crédito Público*  
*IVÁN ALIRIO CAMPOS COLLAZOS, Subdirector de Competitividad y Desarrollo Sostenible (E), Ministerio de Hacienda y Crédito Público*  
*OMAR MONTOYA HERNÁNDEZ, Subdirector de Gobierno, Seguridad y Justicia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público*

LILIANA MARIA RODRIGUEZ CASAS, Subdirectora de Promoción y Protección social, Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
EDGAR ANTONIO GUIO RODRÍGUEZ, Asesor, Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
ALDEMAR MARROQUÍN RÍOS, Coordinador, Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
CAMILA ANDREA BAQUERO ARÉVALO, Asesora, Dirección General de Presupuesto Público Presupuestal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

- ORDEN DEL DÍA:
1. Definición de ingresos petroleros para efectos del funcionamiento de la regla fiscal
  2. Principios conceptuales para la identificación de las transacciones de única vez

### 1. Definición de ingresos petroleros para efectos del funcionamiento de la regla fiscal

En desarrollo de la Ley 2155 de 2021 (artículo 60, párrafo 1<sup>1</sup>), la Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) puso a consideración del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) el Documento DGPM N°1 de 2022, con la propuesta metodológica para la medición de los ingresos petroleros que se utilizará para fines de la operación de la nueva Regla Fiscal, que está vigente a partir de 2022.

En línea con la definición establecida por el FMI, las disposiciones contenidas en la Ley 2155 de 2021, y, después de asegurar el cumplimiento de los principios de consistencia y de relación directa de las actividades económicas incluidas en los ingresos con la actividad de extracción de petróleo crudo a nivel nacional, se procede a construir una nueva senda de ingresos petroleros que considere:

1. **Impuesto de renta sector petrolero:** Incluye el recaudo neto del impuesto de renta de las empresas que hacen parte de las actividades de extracción de petróleo crudo y de gas natural, incluidas en los CIU 0610 y 0620, respectivamente. Para lo anterior, se considera la temporalidad en la cual este impuesto entra en la caja de la Nación vía retención en la fuente y el saldo a pagar del impuesto de renta, y por lo tanto se constituye en ingreso fiscal. Dentro de esta definición se incluye el CREE, para el periodo de tiempo en el que este impuesto estuvo vigente, con el fin de asegurar la consistencia temporal de la serie de datos.
2. **Dividendos de las compañías públicas del sector petrolero:** Incluyen los dividendos girados a la Nación por parte del Grupo Ecopetrol, considerando únicamente la proporción de estos que proviene de las utilidades del segmento de extracción de crudo y gas natural.
3. **Ingresos por otorgamiento de derechos de exploración:** Incluyen las transferencias de excedentes de la ANH a la Nación, las cuales se determinan anualmente por el CONPES y en su mayor parte provienen de ingresos por derechos económicos derivados de la actividad del sector petrolero.
4. **Ingresos por coberturas petroleras:** Incluyen los potenciales recursos por la operación de las coberturas petroleras.

<sup>1</sup> El párrafo establece que: "el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS determinará la metodología para el cálculo de este ingreso, y pondrá a disposición del público un documento con su estimación. En ningún caso, estos ingresos incluirán los recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR)"

En el siguiente cuadro se presentan las diferencias de la metodología propuesta respecto a la actual de medición de los ingresos petroleros:

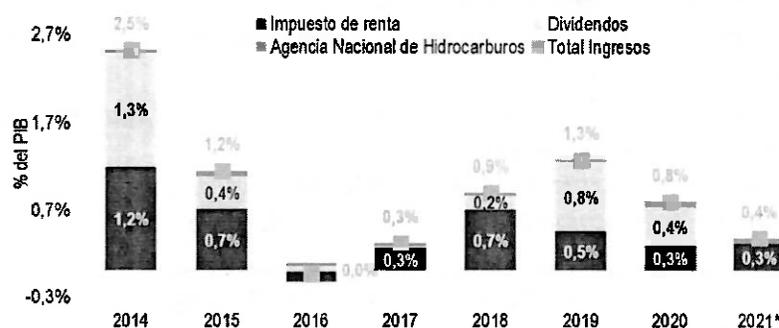
**Cuadro 1. Comparación de metodologías: definición de ingresos petroleros**

Definición FMI	Metodología actual	Nueva metodología
Ingresos por otorgamiento de derechos de exploración	No se incluye.	Incluye transferencia de excedentes de ANH a GNC.
Impuesto de renta sector petrolero	<b>Incluye:</b> 1) Extracción de petróleo crudo (CIU 0610).	<b>Incluye:</b> 1) Extracción de petróleo crudo (CIU 0610). 2) Extracción de gas (CIU 0620).
Dividendos de compañías públicas del sector petrolero	<b>Incluye:</b> 1) Extracción (Upstream). 2) Transporte (Midstream). 3) Refinación (Downstream).	<b>Incluye:</b> 1) Extracción (Upstream).
Coberturas petroleras	No se incluye.	Incluye ingresos generados por la operación de coberturas.
Regalías	No se incluye.	No se incluye.

Fuente: DGPM-MHCP.

La senda de ingresos petroleros con la nueva metodología para el periodo 2014-2021, en promedio, corresponden a 8,3 billones de pesos o 0,9% del PIB, en donde el recaudo neto del impuesto de renta y la participación de los dividendos del segmento Upstream girados a la Nación por el Grupo Ecopetrol representan la mayor proporción de los ingresos petroleros totales del GNC.

**Ilustración 1. Composición por rubros de la nueva senda de ingresos petroleros (% del PIB)**



Impuesto de renta incluye CREE.

\*Corresponde a un estimado para el rubro del impuesto de renta.

Fuente: DNP, DIAN y Grupo Ecopetrol. Cálculos DGPM-MHCP.

En consideración de lo expuesto, y el detalle contenido en la presentación y el Documento DGPM N°01 de 2022, que forman parte integral de la presente acta, el CONFIS aprobó la metodología para la medición de los ingresos petroleros para efectos de la medición de la regla fiscal, la cual se estará vigente desde el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022 en adelante.

## 2. Principios conceptuales para la identificación de las transacciones de única vez

En desarrollo de lo dispuesto en el Parágrafo 4 del Artículo 5 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el parágrafo 4 del artículo 60 de la Ley 2155 de 2021<sup>2</sup>, la DGPM presentó a consideración del CONFIS el Documento DGPM N°2 de 2022 con los principios guía para la identificación de las Transacciones de Única Vez (TUV), así como un árbol de decisión de referencia para la identificación de estas transacciones.

<sup>2</sup> El parágrafo establece que "El Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS definirá para cada vigencia fiscal las transacciones de única vez que se descontarán en el cálculo del balance primario neto estructural del Gobierno Nacional Central, previo concepto no vinculante del Comité Autónomo de la Regla Fiscal".

*La Regla Fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011, modificada por medio de la Ley 2155 de 2021 (Ley de Inversión Social, LIS), establece metas de Balance Primario Neto Estructural (BPNE) del Gobierno Nacional Central (GNC) para cada vigencia, fijados en función del nivel de deuda que se observa el año anterior. El BPNE, equivale al balance fiscal excluyendo el gasto de intereses y los ingresos por rendimientos financieros, así como el efecto de las TUV, el ciclo petrolero y el ciclo económico.*

*Las TUV pueden ser definidas como medidas que tienen un efecto transitorio sobre el resultado fiscal, que no conducen a cambios sostenidos y predecibles de la situación intertemporal de las finanzas públicas; es decir, que no tienen implicaciones en la sostenibilidad fiscal (Comisión Europea, 2015; Consejo Fiscal Autónomo de Chile, 2021; FMI, 2019; Corbo, 2011). No obstante, esta definición solo es un punto de partida para identificar la naturaleza de “única vez” de una transacción: en casos particulares, identificar una TUV puede tornarse ambiguo o difícil, por lo que es necesario contar con criterios claros y acordados que faciliten su identificación, y ofrezcan una mayor transparencia y consistencia en el proceso.*

*Así, para la elaboración de los criterios de identificación de las TUV en Colombia, se tomaron como referencia los siguientes principios guía de la Comisión Europea, los cuales ya habían sido recomendados al país en la Misión de Reglas Fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2019:*

- 1. Las transacciones de única vez son intrínsecamente no recurrentes*
- 2. La naturaleza “de única vez” de una transacción no puede ser decretada por ley o por una decisión autónoma del Gobierno*
- 3. Los componentes volátiles de ingresos o gastos no deben ser considerados como transacciones de única vez*
- 4. Acciones deliberadas de política que incrementen el déficit no clasifican, como regla, como transacciones de única vez*
- 5. Solo las transacciones que tengan un impacto “significativo” en el balance fiscal debe ser consideradas como transacciones de única vez*

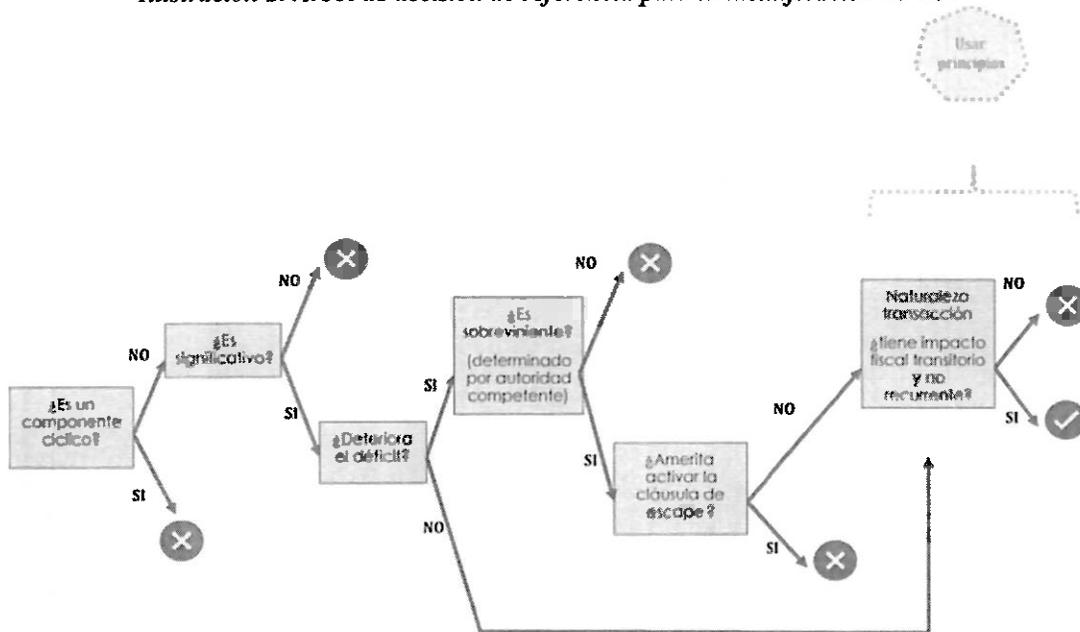
*Del mismo modo, se incluyeron los siguientes elementos contenidos en la Ley de Inversión Social, en relación con la identificación de las TUV, a saber:*

*“Serán de carácter excepcional.*

- a. No serán consecuencia directa de disposiciones normativas o de decisiones del Gobierno nacional, excepto en el caso de la atención de desastres naturales.*
- b. Los recursos derivados de la enajenación de activos serán transacciones de única vez.*
- c. No incluirán, en general, los componentes volátiles de los ingresos y gastos fiscales.”*

*La identificación de las transacciones de única vez se realiza caso a caso, dada la naturaleza extraordinaria y poco recurrente que tienen estas transacciones. En ese sentido, los principios guía de la Comisión Europea sirven para orientar la discusión y el análisis sobre TUV hacia las buenas prácticas, pero no son inflexibles. Razón por la cual, la DGPM propone un árbol de decisión de referencia (ilustración 2), construido a partir del análisis realizado anteriormente de los principios de las TUV y de las mejores prácticas a nivel internacional, que, al sistematizarlo, contribuya a descartar fácilmente algunas de las transacciones que se consideren y reduzca la incertidumbre alrededor de su aplicación. El detalle de aplicación del árbol se encuentra en el Documento DGPM N°2 de 2022.*

Ilustración 2. Árbol de decisión de referencia para la identificación de TUV



Fuente: DGPM, con base en la Comisión Europea (2015).

Este árbol de decisión está diseñado para ser un elemento de referencia adicional para tener en consideración, junto con los principios de la Comisión Europea y la experiencia internacional, en la identificación, sin pretender ser una regla automática. Aplica, sobre todo, para transacciones que no tienen antecedentes. Para aquellas que sí los tienen, por regla general, se recomienda mantener consistencia en la identificación realizada previamente, a menos de que se presente un cambio sustancial en la naturaleza de la transacción que amerite su reevaluación a través del árbol de decisión de referencia.

En consideración de lo expuesto, el CONFIS aprobó la metodología para la identificación de las TUV en los términos contenidos en el Documento DGPM N° 2 de 2022 y la presentación que forman parte de la presente acta, y recomendó anotar explícitamente en el documento que los criterios utilizados en el árbol de decisión no necesariamente tienen un orden secuencial. Esta metodología para la identificación y medición de TUV se aplicará para la elaboración del MFMP 2022, en adelante, con visto bueno previo del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF).

*[Signature]*  
**JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO**  
 Presidente

*[Signature]*  
**CLAUDIA MARCELA NUMA PÁEZ**  
 Secretaria Ejecutiva