

Transacciones de Única Vez aplicables para la vigencia fiscal 2024

1. Introducción

La regla fiscal colombiana está cíclicamente ajustada e incluye dentro de su institucionalidad las denominadas Transacciones de Única Vez (TUV). Este mecanismo está diseñado para aislar efectos transitorios y excepcionales que impactan las finanzas públicas. En otras palabras, corrigen distorsiones en el balance fiscal generadas por flujos sin vocación de permanencia, sin distinguir si reducen o aumentan el espacio fiscal disponible. En ese sentido, es importante reseñar que las TUV no tienen como objetivo ayudar a cumplir la regla fiscal. Su propósito es aislar flujos que distorsionan la parte estructural del balance fiscal, permitiendo que la regla fiscal refleje con precisión la situación estructural de las finanzas públicas.

Un reto clave con las TUV es identificar su naturaleza. Estas transacciones se aplican a circunstancias excepcionales que afectan el balance fiscal y, por definición, su efecto debe ser transitorio y menor a dos años. Si el impacto es permanente, no califica como TUV. Dicho esto, pueden existir múltiples TUV a lo largo del tiempo, siempre que respondan a eventos únicos que cumplan con los criterios establecidos. En la medida de lo posible, la Comisión Europea recomienda que cada TUV sea analizada por separado. Si bien los precedentes pueden ser funcionales, deben primar los análisis casuísticos.

El análisis del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) respecto a la situación de las finanzas públicas en 2024 develó su sobrevivencia. Como se describirá más adelante, la excepcionalidad y rareza del comportamiento del recaudo tributario durante el año reveló su imprevisibilidad. Esta condición, que se extendió durante todo el año junto con la evolución del calendario tributario, demuestra que reducir lo sucedido en 2024 a un problema de inadecuada planeación fiscal implica descartar una revisión técnica de las causas del problema del recaudo. De este modo, la excepcionalidad de la situación del recaudo se enmarca en el principio I-d¹ de la Comisión Europea, así como en la legislación colombiana sobre el particular.

A la par de la sobrevivencia, el desfinanciamiento del PGN en 2024 sería temporal y no se ajustó a los mecanismos cíclicos de la regla fiscal. La situación de las finanzas públicas en 2024 no debería repetirse. La transitoriedad es una característica inherente de las TUV según la Comisión Europea², por lo que la legislación colombiana establece este elemento como principio rector. El MHCP considera que la situación descrita sobre las finanzas públicas en 2024 cumple con este requisito: si

¹ Consultar principios en el Anexo.

² Ver: European Commission (2015). Report on Public Finances in EMU. Recuperado de: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/3e23eab2-01f1-4721-9529-9fd416ce9a1a_en?filename=ip014_en.pdf

bien no se volverá a niveles de 2023, se espera un tránsito hacia niveles más estructurales a partir de 2025.

De forma general, la caída de una sola vez en el recaudo tributario generó una situación transitoria que podría enmarcarse en el Principio I de la Comisión Europea. De forma particular, el cambio de un estado de recaudo a otro se ajusta al Principio I-c, que se refiere a una variación en la temporalidad de los ingresos. Si bien la Comisión Europea usa un ejemplo puntual sobre cómo los cambios normativos pueden inducir picos de recaudo (positivos o negativos), el efecto colateral transitorio de pasar de un estado a otro se relaciona con esta argumentación. En términos prácticos, las TUV contribuyen a mitigar el efecto sobre el PGN durante la transición de un nivel alto de recaudo a uno más bajo. Si este nuevo nivel prueba ser estructural, el periodo de transición efectivamente corresponde a una única vez.

Los componentes volátiles del balance no deberían ser considerados como TUV, aunque no en todos los casos. Tanto la legislación colombiana como la Comisión Europea son claras al respecto. Como explica la Comisión Europea en su Principio III, hay dos razones por las cuales un componente cíclico no debería ser TUV: 1) por su naturaleza intrínsecamente volátil, como el precio de las materias primas; 2) en caso de que exista un mecanismo de corrección en la regla fiscal a través de ciclos. En Colombia, sobre este particular, vale la pena mencionar que la ausencia de un ciclo carbonero se justifica por la baja representatividad histórica del sector en el recaudo, como se verá más adelante. Al tener un coeficiente de variación bajo, sus efectos sobre el balance han tenido poca significancia estadística. De este modo, el sector carbón no cuenta con este último elemento y, aun si lo tuviera, podrían existir argumentos para considerar la situación de 2024 como una TUV, dada su excepcionalidad bajo el Principio I-d.

El ciclo económico se mostró insuficiente para mitigar el impacto sobre la situación de las finanzas públicas. La caída no anticipada del recaudo no fue amortiguada por el ciclo económico, lo que resalta su excepcionalidad. Esto ocurre a pesar de que, como se mencionó previamente, los ciclos están diseñados para realizar este tipo de correcciones. Específicamente, el ciclo económico de la regla fiscal colombiana usa la brecha del producto y una elasticidad de recaudo al PIB para determinar la magnitud de ajuste por impuesto. La explicación técnica sobre por qué el ciclo no funcionó podría relacionarse con la naturaleza del recaudo. Es decir, que las actividades que generaron PIB no son intensivas en recaudo, o bien que la elasticidad de recaudo al PIB no está recogiendo adecuadamente la relación.

Controlando por estos factores, el ciclo económico sigue siendo insuficiente para explicar qué pasó con el recaudo en su componente más inercial, como las retenciones de renta de personas jurídicas e IVA. Una situación similar vivió Grecia durante la década de los 2000, y se llegó a la conclusión de que cuando ni el PIB, ni la brecha, ni la elasticidad explican la situación del recaudo, factores como la baja fiscalización pueden ser determinantes. En Grecia, incluso en años de expansión económica, el

recaudo inercial se contrajo³. Más allá de la obviedad del argumento, resulta relevante que, tiempo después, Grecia determinó una TUV relacionada con una sorpresa negativa en el recaudo de IVA luego de una reforma tributaria que debería haberlo aumentado⁴.

La decisión del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) de considerar unas TUV partió de su sobrevivencia, temporalidad y significancia. En esencia, se consideró que la situación del recaudo ameritaba un análisis detallado para entender sus determinantes. Este ejercicio concluyó que las causas se alineaban con los preceptos de la legislación y las recomendaciones de la Comisión Europea para estos casos. Es claro que esta es una posición que puede y debe ser contrastada, como lo hizo el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) en la sesión de diciembre de 2024.

El siguiente trabajo se divide en esta introducción, un contexto general sobre la situación del recaudo en 2024 y una especificación de las TUV consideradas para el año. Asimismo, con el fin de fortalecer el análisis, este trabajo incluye ejercicios técnicos que demuestran la limitación del ciclo económico. Controlando por PIB observado, PIB potencial y elasticidad, es prácticamente imposible absorber la situación temporal de las finanzas públicas con la regla fiscal. De ahí que las TUV tengan sentido económico y sienten un precedente para futuros análisis fiscales.

2. La situación del recaudo en 2024

La caída sin antecedentes del recaudo tributario en 2024 desfinanció el Presupuesto General de la Nación (PGN) y dificultó la planeación fiscal de la vigencia (Gráfico 1). Para hacer frente a esta situación, el Gobierno nacional actuó coordinadamente y logró contener el desajuste fiscal a través de un histórico recorte presupuestal de \$28,4 billones y de un manejo eficiente de la caja, mediante límites mensuales en el Programa Mensual Anualizado de Caja (PAC) que desaceleraron la ejecución del gasto.

La acción del Gobierno nacional para contener la presión fiscal inició desde febrero, pero tomó tracción en junio. Con la actualización del Plan Financiero en el primer trimestre del año, el PAC del año se fijó de acuerdo con la revisión a la baja del recaudo proyectado para el resto del año, frente al PGN, tal como lo establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) en su Artículo 74⁵. La decisión de la Corte Constitucional respecto a la no deducibilidad de regalías a través de la Sentencia C-489 de 2023, la revisión a la baja en la expectativa del recaudo por arbitramento de litigios y una menor base de recaudo de 2023 justificaron esta decisión.

Con datos de recaudo observados, el Gobierno nacional toma la decisión de hacer un aplazamiento de gasto por \$20 billones en junio y revisó nuevamente el PAC a la baja. A diferencia del ejercicio de

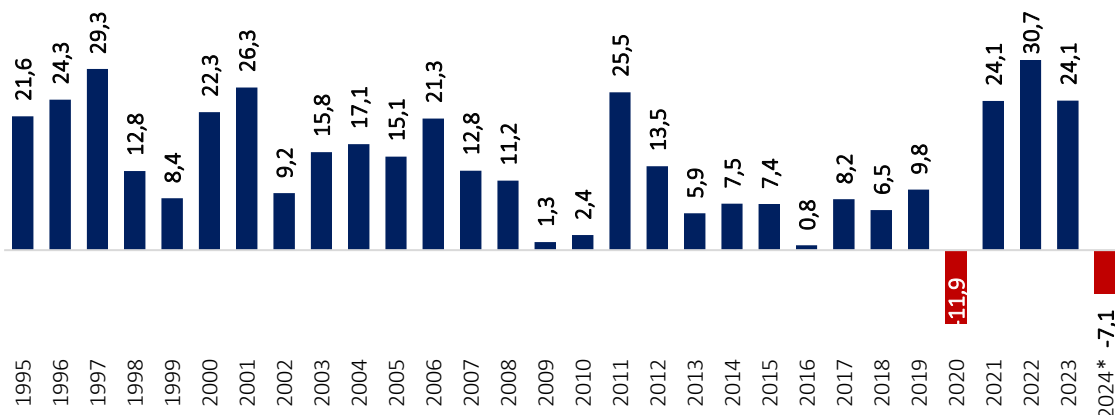
³ Ver: Capó Servera, M. & Moschovis, G. (2008) Tax shortfalls in Greece. Recuperado de: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication12298_en.pdf

⁴ Ver: Koen, V. & van den Noord, P. (2005). Fiscal Gimmickry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting. Recuperado de: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2005/02/fiscal-gimmickry-in-europe_g17a1685/237714513517.pdf

⁵ Decreto 111 de 1996

febrero, donde el recaudo acumulado crecía en términos anuales, desde abril con el inicio del calendario de declaraciones de renta para grandes contribuyentes y en mayo para personas jurídicas, se materializó una caída anual inesperada en el recaudo tributario. Mediante el Decreto 766 de 2024, el Gobierno aplazó gasto y redujo el PAC luego de la publicación del Marco Fiscal de Mediano Plazo en junio. De forma precavida, esta revisión ya consideraba que la caída en el recaudo de personas jurídicas se replicaría en las próximas semanas con la declaración de la segunda cuota del impuesto.

Gráfico 1. Variación anual de los ingresos tributarios, % porcentaje.



Fuente: Elaboración propia con datos MHCP.

*Datos preliminares.

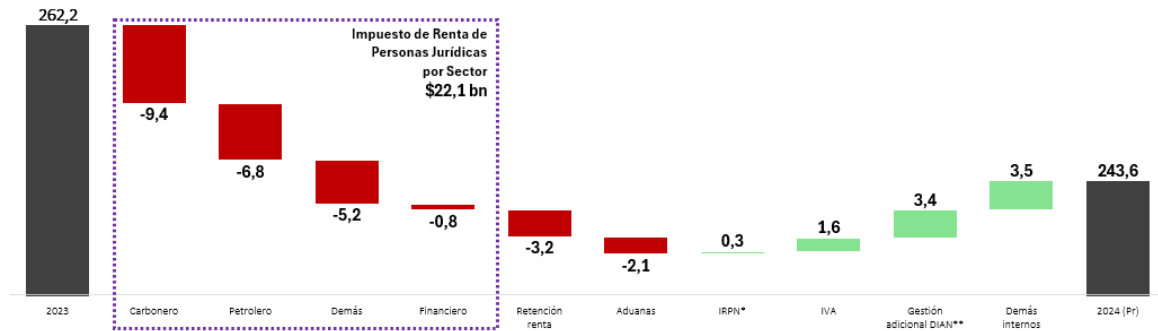
Con el inicio de la declaración de renta de personas naturales en agosto, empezó una segunda fase de sorpresas negativas en recaudo tributario que también incluyó retenciones en renta e IVA. En un contexto de gasto aplazado y manejo prudente de la caja, la progresiva y sucesiva desfinanciación del PGN en la segunda mitad del año dificultó la tarea de ajuste fiscal que el Gobierno nacional puso en marcha desde el segundo semestre. La reducción anual de \$18,5 billones de pesos en el recaudo⁶, se explicó principalmente por el comportamiento de impuestos como el de renta de personas jurídicas, las retenciones de renta y los tributos aduaneros; mientras que otros impuestos presentan crecimientos modestos (Ver Gráfico 2). De forma general, tanto petróleo como carbón explicaron casi el grueso de la caída anual.

En contraste con el sector carbonero, la caída en el recaudo del sector petrolero no tomó por sorpresa al MHCP ni desfinanció significativamente el PGN. Desde el punto de vista tributario, la proyección de los ingresos petroleros tiene un alto grado de certidumbre, ya que requiere un seguimiento detallado e individual para el cálculo del ciclo petrolero definido en la regla fiscal. Este proceso se facilita gracias a la retroalimentación y el diálogo permanente con el Grupo Ecopetrol, empresa de mayoría pública, lo que permite afinar la proyección. Así, el PGN 2024, presentado en julio y aprobado en octubre de

⁶ Esta cifra es una estimación realizada con los datos de recaudo reportados por la DIAN para la vigencia 2024.

2023, ya contemplaba una caída en el recaudo petrolero, exceptuando retenciones de renta, cercana a cero en 2024.

Gráfico 2. Recaudo tributario comparativo anual, billones de pesos.



Fuente: MHCP- DGPM

De vuelta a la situación general del recaudo, un aspecto para considerar es que el sector carbonero no contó con un seguimiento detallado dentro de la proyección inercial de recaudo realizada por el MHCP y la DIAN. Más allá de justificar esta situación, es importante señalar que no existían razones contundentes para hacer una estimación diferenciada, dado que desde 2010 la participación de este sector en el recaudo de renta de personas jurídicas ha promediado el 3,5%, con un bajo coeficiente de variación. Esta cifra indica que, en términos generales, el sector se encuentra dentro del margen de error de cualquier ejercicio de pronóstico a un nivel del 5%, por lo que no resulta extraño que nunca se haya contemplado darle un tratamiento similar al del sector petrolero.

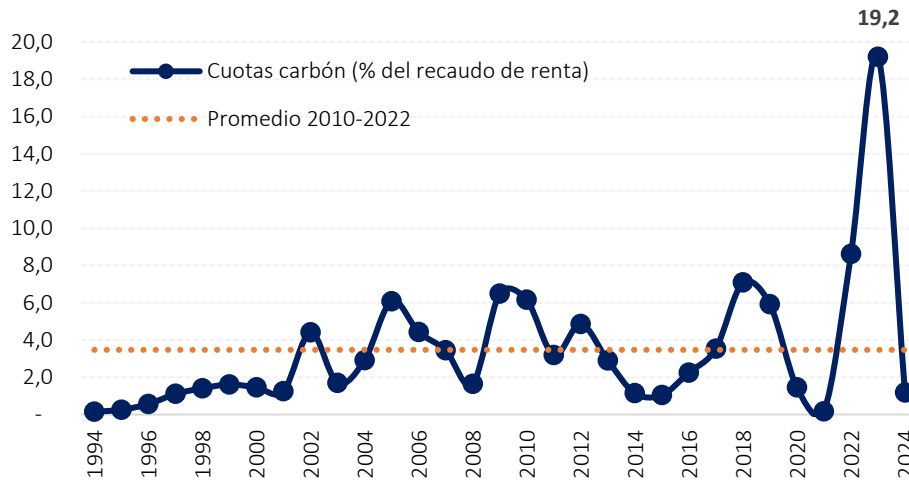
Esta peculiaridad del sector carbonero probablemente explica su impacto significativo en el recaudo de 2024. En primer lugar, su baja relevancia histórica en la tributación justificaría la ausencia de una discusión concreta sobre la inclusión de un ciclo carbonero dentro de la regla fiscal, como ocurre con el sector petrolero, que hubiera mitigado el desfinanciamiento del PGN. En segundo lugar, bajo la misma lógica, el PGN 2024 no incluyó una provisión que reflejara la expectativa de reducción en el recaudo de este sector como sí pasó con el sector petrolero. Si bien en 2023 ya se había evidenciado la caída en el precio internacional del carbón, la magnitud de sus efectos era desconocida, posiblemente porque no se tenía certeza del peso que tuvo en el recaudo de ese año.

En línea con esto, cabe recordar que la reforma tributaria de 2022⁷ introdujo una serie de disposiciones que incrementaron la carga fiscal para los sectores extractivos. Estas medidas, materializadas en una mayor base gravable y una sobretasa en renta, posiblemente ayudaron a compensar la caída en los precios internacionales del carbón sobre el recaudo de ese año. De este modo, en el contexto de la entrada en vigor de nuevas disposiciones normativas, el recaudo extraordinario de 2023 no pareció inusual. De hecho, con la reforma tributaria de 2022, se esperaba

⁷ Ley 2277 de 2022

que el recaudo tributario total aumentara en \$25 billones a precios de 2023 (1,72% del PIB)⁸. No parece evidente, desde una perspectiva histórica ni empírica, que el sector carbonero estuviera impulsando el aumento en la recaudación.

Gráfico 3. Participación del sector carbón en el recaudo de cuotas del impuesto de renta, porcentaje



Fuente: MHCP con datos de agregados de renta

Otro elemento para considerar es que el significativo crecimiento del recaudo en 2023 prolongó una tendencia alcista iniciada en 2021. Los ingresos tributarios aumentaron \$31,7 billones en 2021, \$49,4 billones en 2022, y luego \$51 billones en 2023. Esta evolución, que de antemano incluía los efectos esperados de las reformas tributarias de 2021⁹ y 2022, refuerza la idea de que el recaudo de 2023 no fue anómalo desde un punto de vista económico. A este argumento también se suma que, en las proyecciones realizadas en los MFMP de vigencias anteriores, no se proyectó un nivel de recaudo tan bajo como el finalmente observado para la vigencia 2024. A modo de ejemplo, el MFMP de 2021 tiene la proyección más baja con un nivel de recaudo 1,3 puntos porcentuales (pp) por encima del nivel finalmente observado, lo anterior es más relevante si se considera que ni el MFMP 2021 ni el del 2022, contemplaban una reforma tributaria como la tramitada a finales de 2022. Esto refuerza, que tres años vista no se anticipó nunca la situación del recaudo y que el nivel de 2024 está por debajo de los niveles teóricos estructurales (Gráfico 4).

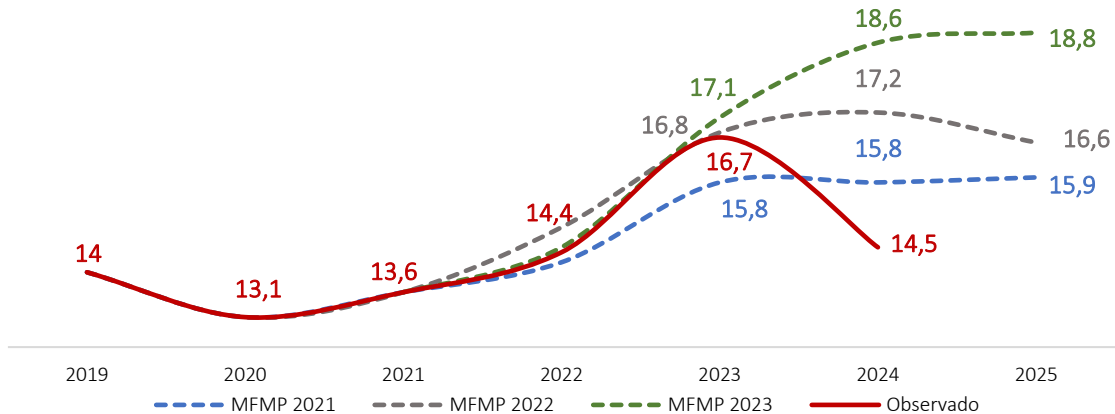
Durante el último trimestre de 2024, la progresión de la caída del recaudo tributario frente a las metas trazadas en el MFMP 2024 abrió nuevos interrogantes. Si bien ya había mayor claridad sobre la naturaleza de la situación del recaudo de personas jurídicas, seguían existiendo dudas respecto al comportamiento de otros impuestos. Por ejemplo, en retenciones de renta de personas jurídicas,

⁸ Ver: “Exposición de motivos reforma tributaria 08-08-2022”, página 73. Recuperado de: <https://cijuf.org.co/sites/cijuf.org.co/files/activos/documentos/EXPOSICION%20DE%20MOTIVOS%20REFORMA%20TRIBUTARIA-08-08-2022.pdf>

⁹ Ley 2155 de 2021

existen argumentos válidos, como el hecho de que la tarifa de retenciones en renta se redujo mediante el Decreto 242 de 2024, en cumplimiento de la Sentencia C-489 de 2023, lo que podría explicar parcialmente el menor recaudo. Sin embargo, difícilmente justifica la magnitud total de la caída de este impuesto en particular.

Gráfico 4. Comparación ingresos tributarios del GNC proyectados vs observados 2023-2025, % del PIB



Fuente: MHCP – DGPM y Marcos Fiscales de Mediano Plazo de 2021, 2022 y 2023.

La evolución del recaudo a lo largo del año permitió al MHCP dimensionar la magnitud y la naturaleza del desfinanciamiento del PGN. Con información más depurada, se evidenció que las causas del problema fiscal de 2024 iban más allá de los dos elementos que inicialmente se consideraron centrales en la explicación del PGN: el arbitramento de litigios y la gestión adicional. En conjunto, estos factores explican aproximadamente un tercio del desfinanciamiento del PGN en 2024. En realidad, y de forma contraria a la creencia preliminar, la caída del recaudo nominal, que se esperaba creciera, y la alta base de recaudo de 2023 explican la mayor parte del problema.

Desde una perspectiva de recaudo inercial, este debería crecer en línea con la tasa de crecimiento de la economía. Esta afirmación se fundamenta en un hecho práctico: en ausencia de perturbaciones, el recaudo representa una proporción del ingreso nacional, por lo que es razonable esperar que evolucione de manera similar a la tasa de crecimiento económico. Además, este argumento tiene respaldo empírico en la denominada elasticidad del recaudo respecto al PIB, que mide la sensibilidad del primero ante cambios en el segundo.

Para 2024, el CARF estimó que esta sensibilidad era inferior a 1 en el caso de las cuotas de renta petroleras y superior a 1 para el resto de los impuestos. Esto significa que, en términos estrictos, se esperaba que, por cada punto de crecimiento de la economía, el recaudo aumentará en una proporción mayor para la mayoría de los impuestos nacionales. Un aspecto clave es que este valor sirve como referencia para una proyección que excluya perturbaciones, por lo que no debería utilizarse para explicar el comportamiento del sector carbonero o del recaudo de personas jurídicas,

donde intervinieron otros factores. Sin embargo, sí debería haber sido útil para entender la dinámica de impuestos con tendencias más determinísticas, como las retenciones en renta de personas jurídicas y el IVA. No obstante, esto no ocurrió.

La regla fiscal colombiana, que nació en 2011¹⁰ y se actualizó en 2021¹¹, no solo se diseñó para preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas mediante límites de gasto, sino que también incluye dos ciclos que estabilizan los ingresos. Si bien, desde un punto de vista técnico, la presencia de ciclos contribuye a aislar flujos volátiles dentro del cálculo del balance estructural en las reglas fiscales cíclicamente ajustadas, es más práctico pensar en ellos como amortiguadores. En efecto, estos obligan a ahorrar recursos mediante una reducción del espacio fiscal cuando hay excedentes y permiten financiar el gasto cuando se materializa una caída en ciertos ingresos.

Un hecho estilizado es que el ciclo petrolero funcionó adecuadamente en 2024, pero el ciclo económico resultó insuficiente ante la magnitud del desfinanciamiento del PGN (Tabla 1). En efecto, el ciclo petrolero que, como su nombre indica, está diseñado para compensar la variabilidad en los ingresos de este sector, contribuyó significativamente a mitigar la caída esperada del recaudo al ampliar el espacio de gasto. Esto se mantuvo durante todo 2024 y varió según la estimación del recaudo petrolero. Sin embargo, el ciclo económico se mostró invariable e insuficiente a lo largo del año frente a la progresiva disminución del recaudo tributario. A pesar de que su propósito es mitigar la volatilidad del recaudo, el espacio fiscal que aportó nunca superó los \$3 billones, en un contexto donde la caída alcanzaba decenas de billones.

Contrario a lo que podría intuirse, esta descripción no busca hacer una crítica puntual a la regla fiscal colombiana, sino resaltar la excepcionalidad de la situación en 2024. La incapacidad del mecanismo cíclico de la regla fiscal para absorber parte del desfinanciamiento del PGN 2024, pese a estar diseñado precisamente para actuar como amortiguador, obligó al Gobierno a tomar medidas drásticas. Lo que comenzó como un aplazamiento de \$20 billones terminó en un recorte de \$28,4 billones en diciembre, mediante el Decreto 1522 de 2024. En un hecho sin precedentes en el país y con pocos antecedentes internacionales, el Gobierno implementó una acción de política fiscal que ayudó a mitigar la situación del PGN 2024. Esta medida, junto con una estrategia eficiente de manejo del PAC, permitió desacelerar el gasto que no contaba con fuentes de financiamiento, ni en lo tributario ni en la regla fiscal. Al menos en principio.

Tabla 1. Comparación ciclo económico y ciclo petrolero actualización PF vs Cierre preliminar, \$ miles de millones.

Concepto	Actualización PF 2024	Cierre preliminar 2024
Ciclo económico	-1.301	-2.358
Ciclo petrolero	-3.921	-2.443
Total	-5.222	-4.801

¹⁰ Ley 1473 de 2011

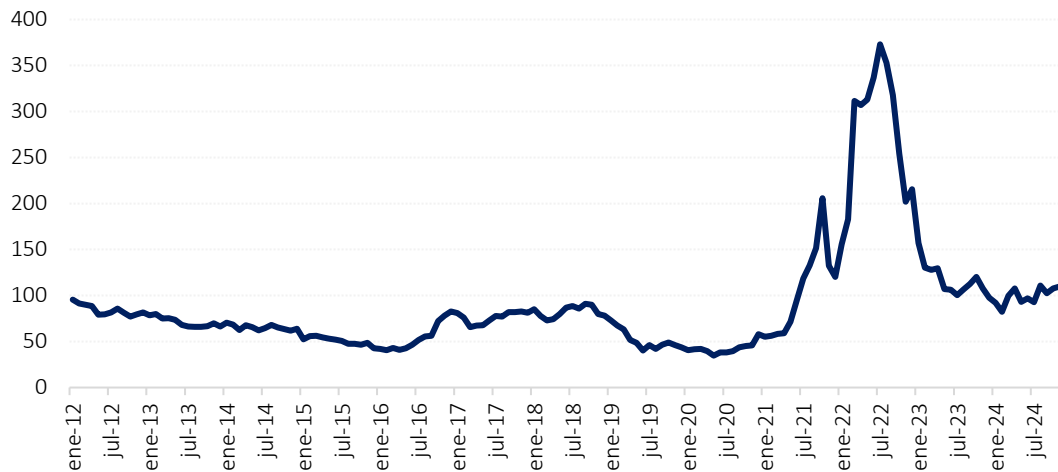
¹¹ Ley 2155 de 2021

3. Las TUV por caída del recaudo

TUV en el sector carbón: inexistencia de un mecanismo cíclico para la transacción

Como ya se mencionó, los precios internacionales del carbón¹² experimentaron una caída significativa en 2023. Los precios fluctuaron entre USD 157 y 82 tras alcanzar su máximo histórico de USD 373 en 2022 debido a factores excepcionales como las tensiones geopolíticas entre Rusia y Ucrania, y los desequilibrios en la oferta y demanda mundial de esta materia prima. La disminución de los precios en 2023 se atribuye a varios factores, incluyendo ajustes en la demanda global, la recuperación de las cadenas de suministro y un menor impacto de los choques externos que impulsaron los precios en 2022. Además, el cambio hacia fuentes de energía más sostenibles y la moderación en el consumo de combustibles fósiles contribuyeron a la desaceleración del mercado del carbón.

Gráfico 5. Precio carbón (API2-BCI7), dólares.



Fuente: Elaboración propia con datos de la ANM y UPME

Esta drástica reducción en los precios llevó a que el sector carbón registrara una caída en los ingresos, que cumple con las características de excepcionalidad que requieren la Comisión Europea en su Principio I-d y la legislación colombiana. Esta situación está relacionada principalmente a cambios en los precios internacionales que no tenía forma de ser anticipado por el MHCP basados en cuestiones históricas, empíricas y coyunturales alrededor del sector carbón. En este caso, las fluctuaciones en los precios internacionales del carbón, causadas por factores externos al contexto nacional, constituyen un evento extraordinario y no recurrente. Este carácter excepcional justifica la consideración de esta caída como una TUV, dado que no refleja una tendencia estructural en las finanzas públicas.

¹² Se toma como referencia los precios del carbón térmico para la referencia API2-BCI7.

Como ya se mencionó, de acuerdo con el Principio III de la Comisión Europea, una regla fiscal robusta debería incluir herramientas que corrijan este tipo de fluctuaciones. Sin embargo, la normativa vigente en Colombia carece de un factor de corrección explícito que permita mitigar el impacto de estas variaciones que se encuentran por fuera del control del Gobierno para este sector en específico. Ante esta limitación técnica, clasificar la caída de ingresos del sector carbón como TUV se presenta como una solución adecuada para evitar distorsiones en el cálculo del balance estructural.

El aumento y posterior caída de los precios internacionales del carbón explican el grueso de la reversión del recaudo en el sector, así como también la dinámica de los anticipos. Como ya se advirtió, la caída súbita en los precios internacionales del carbón durante 2023, un evento claramente fuera del control gubernamental redujo significativamente los ingresos netos del sector. Esto explica cerca de la mitad de la caída en el recaudo sectorial en renta durante 2024 a través de una menor renta líquida. Por su parte, los anticipos de renta aumentaron significativamente en 2023 y explican un cuarto de la caída total del sector. Sobre esto es importante recordar que el mecanismo de anticipos responde una regla legal¹³, por fuera de control directo del Gobierno. Este elemento está orientado a captar excesos de renta líquida frente a las retenciones, un mecanismo que actúa de manera transitoria.

En un escenario en el que el Gobierno nacional no hubiera incrementado las tarifas de retención en 2023, el anticipo de renta habría sido aún mayor y el recaudo “adelantado” sería igual. En sentido estricto, cambios en las tarifas de retención simplemente hubieran cambiado la composición del “adelanto” entre retenciones y anticipos. En el fondo, lo relevante es cómo se compara lo retenido frente al cambio en la renta líquida. Para un mismo nivel de renta líquida, mayores tarifas de retención reducen el potencial anticipo y viceversa. En consecuencia, la variación en la tarifa de retención resulta en gran medida irrelevante cuando se presentan cambios significativos en la condición económica del contribuyente, ya que el mecanismo de anticipos se ajusta automáticamente para captar estos excesos.

Este análisis pone en evidencia que la dinámica de los anticipos de renta fue un factor determinante en la caída no anticipada en el recaudo, sin que ello derivara de una decisión deliberada por parte del Gobierno, sino de la aplicación de un mecanismo automático establecido en la Ley. En este sentido, el diseño tributario vigente no ofreció margen de maniobra para mitigar el efecto fiscal derivado de la abrupta caída en los ingresos del sector carbón. La fórmula establecida por el Estatuto Tributario determina automáticamente los anticipos, lo que impactó la planeación financiera inicial del Gobierno sin permitir una intervención directa para mitigar los efectos de estas fluctuaciones. No obstante, esto no contraviene el Principio II de la Comisión Europea, ya que dicho efecto no obedece a una alteración estructural deliberada de la política fiscal por parte del ejecutivo frente al legislador sino a un hecho sobreviniente y temporal.

¹³ Artículo 807 del Estatuto Tributario.

En resumen, la caída en los ingresos del sector carbón cumple con los criterios establecidos para ser clasificada como una TUV. Su carácter excepcional, la falta de un mecanismo de ajuste cíclico específico dentro de la Regla Fiscal para el sector carbonero, su naturaleza temporal y las expectativas de permanencia en el recaudo son los principios clave para esta definición por parte del CONFIS. En particular, se estima una TUV de \$7.078mm para la vigencia fiscal 2024, que refleja la caída en el saldo a pagar del sector carbón por el impuesto de renta, por un monto de \$9.397mm, descontando el efecto de la devolución del recaudo asociado a la prohibición de la deducibilidad de regalías, declarada inexecutable por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-489 de 2023, impacto que ya había sido previamente reconocido como TUV.

TUV en retenciones del impuesto de renta y complementarios e IVA

La explicación de la caída no anticipada en el recaudo de retenciones de renta en personas jurídicas e IVA, y que desfinanciaron el PGN 2024, escapa a los argumentos tradicionales. Es cierto que el ajuste en la tarifa aplicable para retenciones del sector petrolero y carbonero se revisó a la baja con fundamento en la Sentencia C-489 de 2023, pero la situación fue generalizada y excedió estos dos sectores en lo que respecta a retenciones de renta. Tendencia similar se observó en IVA, donde se materializó una ralentización del recaudo tributario que trascendió a toda la economía. Que dos impuestos altamente correlacionados con la dinámica contemporánea de la economía se vean afectados podría implicar que las razones subyacentes exceden el análisis tradicional, partiendo de que la actividad económica se expandió en 2024.

Para entender qué pasó con el recaudo de estos impuestos en 2024, se hicieron dos análisis de consistencia. Por un lado, se aisló el efecto en PIB de sectores que no generan recaudo para determinar cuan desalineadas están ambas variables (Recuadro 1) y, por el otro, se revisó la dinámica del ciclo económico antes distintos niveles de elasticidad (Recuadro 2). Estos ejercicios se hicieron con el objetivo de determinar si la dinámica del recaudo podría reflejar un desplazamiento temporal hacia sectores que no intensivos en recaudo. Este análisis es especialmente relevante para el caso de IVA en el sentido de evidencia si los sectores que explican PIB producen bienes o servicios no gravados con el impuesto, lo que reduce la base gravable del IVA. Para el caso de retenciones en renta de personas jurídicas el análisis parte del mismo supuesto, que la actividad que generan PIB no generan ingresos gravados, pero es incluso aún más relevante para este caso analizar cómo el ciclo económico se mostró insuficiente a través de distintos niveles de elasticidad.

Recuadro 1. Desconexión entre el crecimiento y las actividades económicas que generan recaudo tributario

Con el fin de garantizar la consistencia entre la sostenibilidad macroeconómica y la estabilidad de las finanzas públicas del país, la regla fiscal vigente contempla mecanismos de ajuste sobre el balance fiscal primario en función de las necesidades del estímulo estatal sobre la actividad económica. En línea con lo anterior, la DGPM realiza el seguimiento de las principales variables macroeconómicas,

así como sus proyecciones, con el fin de realizar la planeación económica y fiscal del país en el corto y mediano plazo a partir de la elaboración de documentos clave como el Plan Financiero y el MFMP de cada vigencia fiscal.

Entre las variables más relevantes para la planeación fiscal se encuentran el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y la brecha del producto. En primer lugar, el crecimiento económico permite anticipar la dinámica del recaudo tributario a través del cálculo de la elasticidad¹⁴ de recaudo a PIB. En general, existe una relación positiva entre el crecimiento económico y el recaudo tributario. Mayores tasas de crecimiento económico suelen traducirse en incrementos proporcionales en el recaudo, con una relación que tiende a uno en el largo plazo¹⁵. Esta relación ha sido una regularidad para la economía colombiana (ver Gráfico 6, panel A). No obstante, durante el 2024, esta relación se rompió. Aunque el crecimiento económico se mantuvo positivo, se observó una contracción anual en el recaudo tributario (ver Gráfico 6, panel B). Una hipótesis, es que esta desconexión entre ambas dinámicas estaría explicada, en parte, porque las actividades que están jalonando el crecimiento económico tienen una baja incidencia en el recaudo de impuestos, así como por la dinámica específica de sectores como la extracción de carbón, los cuales están ligados a determinantes distintos a la actividad económica.

En 2023 y, parcialmente, en 2024 las actividades económicas con mayor incidencia en el recaudo tributario, como la industria manufacturera y el comercio mostraron un desempeño débil. Después de dos años de crecimiento importante, en 2023 la economía colombiana enfrentó un necesario proceso de ajuste económico, el cual resultó en una desaceleración de la dinámica de la actividad productiva. En efecto, el crecimiento económico para dicho año se redujo, pasando de 7,3% en 2022 a 0,6% en 2023, sorprendiendo a la baja las expectativas tanto del Gobierno¹⁶ como de los demás analistas del mercado. La industria manufacturera y el comercio¹⁷ contribuyeron negativamente al crecimiento de 2023 (-0,9pp) por cuenta del alto nivel de inventarios y una demanda de los hogares menos dinámica. A pesar de este débil desempeño, el recaudo tributario creció gracias al efecto rezagado de la dinámica económica positiva observada en 2022 y la entrada en vigor de la reforma tributaria para la Igualdad y la Justicia Social, registrando un aumento de 2,3pp del PIB, ubicándose en 16,8% del PIB.

¹⁴ El cálculo de esta elasticidad está a cargo de la Dirección Técnica del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, la metodología y la estimaciones para el año 2024 pueden ser consultadas [aquí](#).

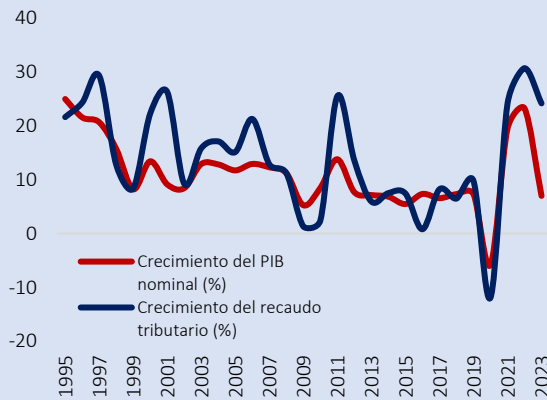
¹⁵ Arend, M., Chernin, D., & Martino, S. (2021). Estimación de las elasticidades para los ingresos fiscales no mineros del balance estructural en Chile. Documento de Trabajo N°2 Agosto 2021.

¹⁶ El crecimiento económico de 2023 fue 0,6pp inferior al proyectado en el Plan Financiero 2024 (1,2%). La diferencia entre lo proyectado y el resultado de crecimiento observado para 2023, se debe exclusivamente a la revisión a la baja de los niveles de PIB por parte del DANE. De no haberse contado con esta revisión, y de mantenerse la misma variación trimestral observada para 2023-4T en la serie de PIB previa a revisión, el crecimiento económico de 2023 habría sido cercano al 1,2%.

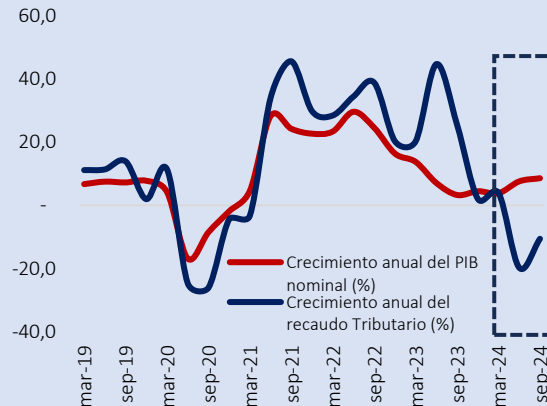
¹⁷ Estas actividades participan con cerca del 29% del PIB en 2023.

Gráfico 6. Relación entre el recaudo tributario y la actividad económica

Panel A. Relación histórica anual



Panel B. Relación reciente trimestral



Fuente: DANE y DIAN. Cálculos DGPM-MHCP.

Sin embargo, esta dinámica positiva en el recaudo tributario no se mantuvo en 2024. Aunque en lo corrido de 2024 la recuperación de la actividad económica ha sido lenta y desigual¹⁸, el comercio mostró leve mejora, mientras que la industria manufacturera ha permanecido en terreno negativo. Esta débil recuperación, haría parte de la explicación de la contracción del recaudo tributario de 2,2pp del PIB frente al dato observado en 2023. Con corte al tercer trimestre de 2024, la actividad de comercio ha contribuido positivamente al crecimiento año corrido. Por su parte, las industrias manufactureras, aunque aún continúan en terreno negativo, entre enero y septiembre de 2024 su dinámica trimestral ha sido 1,5pp superior a la observada en el mismo periodo de 2023. En contraste, las actividades artísticas y administración pública, que tienen poca incidencia en el recaudo tributario, han contribuido con 1,0pp al crecimiento año corrido de 2024.

Con el objetivo de dimensionar la desconexión entre la actividad económica y el recaudo tributario, se realizó un ejercicio que plantea el crecimiento económico en 2023 y 2024, coherente con la caída del recaudo tributario. El ejercicio supone una estructura económica de Colombia únicamente conformada por las actividades con alta incidencia en el recaudo tributario, entre las que se encuentran las industrias manufactureras, el comercio, transporte y alojamiento, la explotación de minas y canteras, la construcción, las actividades financieras, profesionales, inmobiliarias. Como resultado, se obtuvo que el crecimiento económico de 2023 habría sido 0,6pp inferior al observado (0,0% vs 0,6%), mientras que el de 2024 sería 0,5pp menor el proyectado en el MFMP 2024 (1,2% vs 1,7%). Esto evidencia que las actividades que estarían impulsando el crecimiento económico, no fueron, ni son las mismas que están generando una alta incidencia en el recaudo tributario.

¹⁸ En lo corrido al tercer trimestre de 2024, la economía colombiana ha registrado un crecimiento de 1,6%, en línea con variaciones trimestrales en promedio de 0,6%.

En un ejercicio en el que se aíslan los aspectos normativos y las decisiones de política que no se materializaron de la proyección de recaudo inicialmente realizada para la formulación del PGN 2024 (por un monto de \$314.926 mm), se obtiene una estimación de recaudo inercial de \$263.811 mm. Esta cifra excluye tanto la estimación inicial del Gobierno nacional respecto a la gestión de la DIAN, como el recaudo derivado del arbitramento de litigios. Además, no contempla el recaudo proyectado a partir de las medidas contempladas en la Ley de Inversión y Justicia Social (Ley 2277 de 2022).

A la hora de realizar una reestimación de dicho recaudo inercial para tratar de reflejar un menor PIB en línea con el ejercicio contrafactual mencionado previamente, no es posible explicar en su totalidad la caída observada en el recaudo. Esto para distintos niveles de elasticidad. Aunque el ajuste por estas variables reduce parte de la brecha, la diferencia sigue siendo considerable, lo que indica que existen otros factores o variables omitidas que también impactaron el desempeño del recaudo tributario.

Tabla 2. Brecha de recaudo frente a escenario central para distintos niveles de PIB y elasticidad, \$miles de millones de pesos.

Crecimiento PIB	Elasticidad					
		0,17	0,42	0,67	0,92	1,17
3,1	-	10.907	- 9.238	- 7.548	- 5.836	- 4.314
3,6	-	10.783	- 8.933	- 7.059	- 5.161	- 3.453
4,1	-	10.659	- 8.629	- 6.572	- 4.486	- 2.591
4,6	-	10.536	- 8.326	- 6.085	- 3.811	- 1.728
5,1	-	10.414	- 8.024	- 5.599	- 3.136	- 864
5,6	-	10.292	- 7.723	- 5.113	- 2.462	-
6,1	-	10.177	- 7.440	- 4.657	- 1.828	814
6,6	-	10.056	- 7.140	- 4.173	- 1.154	1.680

Nota: Para el escenario con una elasticidad de 1,17, se utiliza una elasticidad de 1,17 para las cuotas no petroleras y de 1,1 para las cuotas del sector petrolero. En los demás escenarios, se asume que la elasticidad del recaudo de las cuotas de renta no petroleras y del recaudo de otros impuestos distintos a los petroleros es la misma.

Fuente: DGPM- MHCP

Según este ejercicio, en un escenario en el que la elasticidad del recaudo respecto al PIB sea positiva, pero muy cercana a cero, el recaudo inercial proyectado se situaría alrededor de \$10,9 billones menos en los escenarios más pesimistas de crecimiento económico y menor en \$10,6 billones en un escenario más cercano al dato de crecimiento nominal del PIB para 2024. A medida que la elasticidad recaudo a PIB converge a la cifra incluida en el escenario central, la dispersión de los datos disminuye. Ambos niveles superan el recaudo efectivo observado durante el año (\$243,6 billones), pero reflejan el poco impacto que tiene controlar el PIB por sectores bajos en recaudo para afinar la proyección. En todo caso, estos escenarios resultan poco realistas considerando el contexto económico de Colombia en 2024 y evidencian que, incluso al ajustar por la elasticidad del recaudo respecto al PIB y por un menor crecimiento económico, no es posible explicar de manera completa la caída en los ingresos tributarios.

Ahora bien, la desconexión entre el crecimiento económico y el recaudo también tiene efectos sobre el cálculo de la brecha del producto, una variable importante en la planeación fiscal. Esta brecha, que mide la diferencia porcentual entre el PIB observado y PIB tendencial proporcionado por el CARF¹⁹, define la magnitud del ciclo económico utilizado en el cálculo del Balance Primario Neto Estructural (BPNE) establecido por la regla fiscal. En ese sentido, el ciclo económico permite cuantificar los aumentos o disminuciones del déficit del GNC asociados a necesidades de gasto o ahorro por cuenta de la subutilización o sobreutilización de la capacidad económica colombiana.

Este mecanismo cíclico de la regla fiscal obedece a un carácter dual asociado a los componentes del déficit fiscal. El primer componente, está relacionado con el gasto público y vela por una naturaleza contracíclica de este, permitiendo atenuar los ciclos económicos. El otro componente son los ingresos fiscales, sustentado en la relación entre la actividad económica y el recaudo de tributos, en donde se sostiene el principio de sostenibilidad fiscal mediante el cual, por ejemplo, un incremento en los ingresos fiscales asociados a un ciclo económico positivo debe ser ahorrado.

En ese sentido, la efectividad de la regla fiscal depende de estimaciones precisas de la brecha del producto. No obstante, debido a la incertidumbre inherente en las metodologías empleadas para medir el PIB tendencial, es común que las proyecciones sean revisadas por factores como errores de medición, diferencias entre modelos, revisiones de datos y la actualización de parámetros en función de nueva información (Cattelan y Nandwa, 2024). Al ser una variable no observable pueden tenerse sobreestimaciones o subestimaciones de la brecha del producto, lo que puede derivar en implicaciones fiscales importantes a través de afectaciones directas sobre el espacio fiscal disponible dado por el BPNE.

La reducción en el recaudo de IVA no corresponde a un comportamiento estructural en la economía ni en el diseño del impuesto. En cambio, se explica por factores específicos y transitorios, como fluctuaciones en el consumo derivadas de eventos económicos excepcionales o alteraciones temporales en las actividades económicas generadoras del impuesto. Sin embargo, esto no resulta suficiente para explicar la reducción en términos nominales del recaudo, siendo así un evento excepcional fuera de la planificación fiscal habitual y que no refleja una dinámica recurrente o estructural en el sistema tributario. Por lo tanto, esta caída no puede considerarse parte del comportamiento normal de la economía y califica como un evento excepcional.

La desconexión entre el comportamiento del PIB y el recaudo efectivo del IVA refuerza la naturaleza excepcional de esta caída en el recaudo. Si bien el modelo de ajuste cíclico incorporado en la Regla Fiscal busca corregir fluctuaciones macroeconómicas, en este caso no logró captar la desconexión entre el crecimiento económico y el comportamiento del tributo. Según el Principio III, las TUV no están orientadas a corregir volatilidad, pero análisis casuísticos podrían ser utilizados para abordar eventos que en su naturaleza no son plenamente explicados o corregidos por los mecanismos fiscales

¹⁹ Artículo 2.8.8.3 del Título 8 a la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, modificado por el Decreto 1717 de 2021.

existentes. Este desajuste entre las estimaciones económicas y la realidad fiscal justifica la clasificación de esta caída como un evento excepcional que requiere un tratamiento de TUV en el marco de la Regla Fiscal.

En lo que respecta al recaudo de retenciones de renta de personas jurídicas, aunque las reducciones en las retenciones tienen un impacto significativo sobre el recaudo, su efecto es transitorio y no representa un deterioro estructural para las finanzas públicas. Esto cumple con el Principio I-d, que aboga por identificar eventos no recurrentes ni permanentes. Asimismo, la desconexión entre la dinámica económica y el recaudo tributario que se abordó anteriormente demuestra que el ajuste cíclico de la Regla Fiscal no capturó este choque. En este sentido la TUV propuesta también se acoge al Principio III de la Comisión Europea, dado que aborda un evento que no puede ser plenamente explicado o corregido por los ajustes cíclicos incorporados en el diseño actual de la Regla Fiscal, y garantiza que el BPNE refleje adecuadamente la realidad de las finanzas públicas.

En particular, se estima una TUV de \$10.472 mm para la vigencia fiscal 2024. Esta refleja la caída en el recaudo de retenciones en la fuente de renta e IVA frente a lo proyectado en el Plan Financiero consistente con el PGN 2024, así como la disminución del recaudo frente a lo observado en 2023. Esta estimación incorpora el carácter sobreviniente y transitorio de los factores que han afectado los ingresos tributarios, garantizando que las metas de la Regla Fiscal reflejen de manera adecuada la realidad fiscal del país, evitando distorsiones en la evaluación de las finanzas públicas.

Recuadro 2. Insuficiencia del ciclo económico

Con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas del país, la regla fiscal vigente contempla mecanismos de ajuste sobre el balance fiscal primario en función del carácter cíclico de la economía y de la volatilidad de los precios de las materias primas. A través de los ciclos, económico y petrolero, se busca establecer un balance entre unas finanzas públicas sanas y un entorno macroeconómico estable.

Específicamente, el ciclo petrolero surge como un mecanismo de ajuste sobre el déficit al enfocarse en el comportamiento de los ingresos fiscales provenientes de este sector. En vista de la relevancia del sector petrolero sobre la economía colombiana y el recaudo fiscal que este genera, el ciclo petrolero tiene como objetivo atenuar la volatilidad asociada a los precios internacionales de las materias primas y sus posibles efectos sobre los ingresos fiscales. En fases de auge petrolero, el incremento transitorio en los ingresos asociados al sector genera presiones a la baja sobre el déficit fiscal, permitiendo ahorrar la diferencia respecto al nivel estructural, con el fin de equilibrar futuros efectos de fases de recesión sobre los precios del crudo.

Por su parte, la brecha del producto junto a la elasticidad de recaudo a PIB define la magnitud del ciclo económico, lo que permite cuantificar los aumentos o disminuciones del déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) asociados a necesidades de gasto o ahorro por cuenta de la subutilización o

sobreutilización de la capacidad económica colombiana. A diferencia del ciclo petrolero, este ciclo económico obedece a un carácter dual asociado a los dos componentes del déficit fiscal: el primer componente, está relacionado con el gasto público y vela por una naturaleza contracíclica de este, permitiendo atenuar los ciclos de recesión económica; mientras que el otro componente está relacionado con los ingresos fiscales, sustentado en la relación entre la actividad económica y el recaudo tributario, en donde se vela por el principio de sostenibilidad fiscal. Así, un incremento en los ingresos fiscales asociados a un ciclo económico positivo debería ser ahorrado para evitar desbalances futuros, y viceversa.

Sin embargo, la efectividad de la regla fiscal depende de la capacidad de los componentes cíclicos de recoger de manera adecuada las necesidades fiscales y económicas de ahorro o desahorro del GNC. Ante la inesperada caída general de ingresos del 2024, el ciclo petrolero se caracterizó por dar un mayor espacio fiscal, por cuenta de unos menores ingresos petroleros respecto al ingreso estructural de la economía, reflejando un funcionamiento adecuado de este componente. No obstante, el descenso de los ingresos tributarios asociados al resto de actividades económicas, no se vio reflejado en un aumento equivalente del espacio fiscal otorgado por el ciclo económico. De hecho, el crecimiento por encima de lo esperado en el MFMP redujo el espacio fiscal teniendo en cuenta el PIB potencial otorgado por el CARF. En este sentido, el ciclo económico sería insuficiente para amortiguar el desbalance de los ingresos fiscales, posiblemente debido a factores idiosincráticos de la variable, su incorporación sobre la regla o las metodologías empleadas en su estimación.

Como se mencionó en el Recuadro 1, una estimación precisa del ciclo económico podría ser insuficiente para explicar choques extraordinarios sobre los ingresos, puesto que, si el ciclo económico muestra un comportamiento favorable, esto no necesariamente implica un aumento de tal magnitud sobre el balance por mayores ingresos tributarios. Lo anterior estaría asociado a que, en fases recesivas del ciclo económico, la relación entre el recaudo tributario y la dinámica económica tiende a disminuir²⁰, afectando la relación de proporcionalidad entre el ciclo económico y el balance primario determinado por la regla fiscal, sugiriendo una relación distinta²¹.

En el caso de la economía colombiana, la caída inesperada del recaudo para 2024 según estimaciones del MHCP, habría ascendido a 2,3% del PIB, 1,9pp menor a la brecha del producto estimada en el MFMP 2024, y solo comparable a la brecha del producto resultante en el contexto de la pandemia del COVID 19²². La recomposición sectorial de la actividad económica podría explicar parte de esta insuficiencia, pues el crecimiento económico estaría concentrándose en sectores con baja contribución al recaudo tributario i.e. con elasticidades de recaudo a PIB menores a uno, desligando

²⁰ Sancak, C., Velloso, R., & Xinig, J. (2010). Tax revenue response to business cycle. IMF Working Paper. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Tax-Revenue-Response-to-the-Business-Cycle-23715>

²¹ La regla fiscal establece una relación de uno a uno entre la brecha del producto y el balance primario neto estructural.

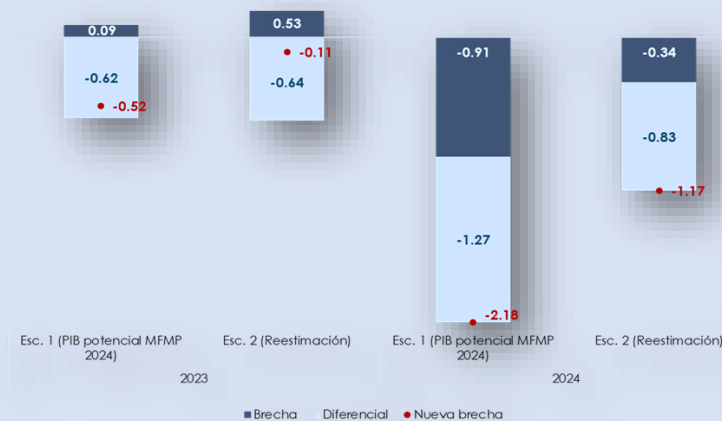
²² Estimaciones publicadas en el último Informe de Política Monetaria del Banco de la República del mes de octubre de 2024, la magnitud de la brecha del producto de la economía colombiana únicamente habría mostrado valores semejantes a los vistos en la Pandemia.

a la actividad económica general del recaudo de tributos, como se muestra para el caso colombiano en el Recuadro 1. Esta hipótesis se debe contrastar.

Con el fin de cuantificar la magnitud del ciclo económico asociado a la caída inesperada de los ingresos fiscales, se calculó la brecha del producto teniendo en cuenta el crecimiento económico de aquellas actividades que más aportan al recaudo. Para ello se plantearon dos escenarios que parten transversalmente de un nuevo crecimiento económico estimado, en 2023 y 2024, asociado con las diferencias observadas entre el crecimiento total del PIB y el crecimiento de las actividades económicas con mayor impacto sobre el recaudo. La diferencia entre escenarios radica en el crecimiento potencial de referencia para el cálculo de la brecha, para el primer escenario, el crecimiento potencial utilizado resulta el estimado por el CARF en el MFMP 2024, mientras que, en el segundo escenario, se estima el crecimiento potencial a partir de un filtro de Kalman multivariado²³ derivado del cambio en el crecimiento económico para 2023 y 2024.

Incluso una revisión a la baja de la brecha del producto aun sería insuficiente para cubrir el déficit asociado a la caída de los ingresos fiscales ya mencionada. Según las estimaciones del MHCP, la reducción de la brecha del producto asociada al ciclo de los ingresos fiscales se situaría en un rango de -0,1pp a -0,6pp en 2023 y de -0,7pp a -1,3pp en 2024 (ver Gráfico 7). Este menor valor de brecha del producto muestra la insuficiencia del ciclo económico tomado en cuenta en la regla fiscal para asumir choques relacionados con el deterioro de los ingresos fiscales, haciendo necesario utilizar mecanismos como las TUV, toda vez que estas permitan balancear la sostenibilidad macroeconómica y la fiscal.

Gráfico 7. Diferencias entre el ciclo económico (% del PIB)



De esta manera, al utilizar brechas del producto alineadas con el crecimiento económico de las actividades generadoras de recaudo, el espacio fiscal asociado al ciclo económico, según lo dispuesto

²³ El filtro de Kalman multivariado utilizado está basado en el trabajo de Blagrove et. Al (2015) y está calibrado para la economía colombiana. El modelo consta de tres bloques: Curva IS, curva de Phillips y una NAIRU.

por la Regla Fiscal, habría sido mayor. Este espacio habría alcanzado entre \$3,0 y \$5,7 billones para el periodo fiscal 2024. Este rango supera el límite permitido por la Regla Fiscal, lo que pone de manifiesto una limitación en su diseño para captar de manera integral el impacto del choque experimentado en la caída del recaudo. En este sentido, conforme al Principio III, las TUV podrían ser empleadas para abordar eventos que no pueden ser explicados o corregidos completamente por los ajustes cíclicos existentes, garantizando que el BPNE refleje de manera adecuada la realidad fiscal frente a situaciones extraordinarias.

Tabla 3. Cálculo del ciclo económico ante cambios en la brecha del producto, miles de millones de pesos.

Ciclo económico	Calculo Original	Esc. 1 (PIB potencial MFMP 2024)	Esc. 2 (Reestimación)
Recaudo no petrolero, sin cuotas renta	-2.375	-5.528	-3.003
Cuotas renta no petrolera	38	-118	-30
NO DIAN	-21	-27	-15
Total ciclo económico	-2.358	-5.672	-3.048

Fuente: Cálculo DGPM – MHCP.

De igual manera, al utilizar elasticidades distintas a las empleadas en el cálculo original del ciclo económico, se observa que, para que este hubiera amortiguado de manera suficiente la caída en los ingresos tributarios, habrían sido necesarias elasticidades excesivamente altas. En escenarios donde la elasticidad fuera dos, tres o incluso cinco veces superior a la estimada por el CARF, el ciclo económico habría generado un espacio fiscal de entre \$4,7 y \$12,1 billones. Sin embargo, dadas las condiciones actuales de la economía colombiana, la posibilidad de que se presenten elasticidades de tal magnitud resulta poco realista.

Tabla 4. Cálculo del ciclo económico ante cambios en las elasticidades, miles de millones de pesos.

Ciclo económico	Original	x2	x3	x5
Recaudo no petrolero, sin cuotas renta	- 2.375	- 4.777	- 7.206	- 12.146
Cuotas renta no petrolera	38	77	115	192
NO DIAN	- 21	- 43	- 64	-109
Total ciclo económico	- 2.358	-4.743	- 7.155	-12.063

Fuente: Cálculo DGPM – MHCP.

Es así como se pone de manifiesto la insuficiencia del ciclo económico de la Regla Fiscal, pues incluso en escenarios extremos, y con supuestos poco plausibles, el ciclo económico no alcanza para enfrentar la caída en el recaudo tributario presentada en 2024.

TUV en renta de personas naturales

Parte de la caída no anticipada en el recaudo de impuestos de personas naturales puede atribuirse al uso indebido de deducciones relacionadas con dependientes. Actualmente, el Estatuto Tributario

contempla dos beneficios tributarios en esta materia: por una parte, se encuentra la deducción de hasta el 10% de los ingresos brutos, con un límite de treinta y dos (32) UVT mensuales²⁴. Por otro, la Ley 2277 de 2022 estableció la posibilidad de deducir setenta y dos (72) UVT fuera del límite de rentas exentas y deducciones especiales por dependiente hasta un máximo de cuatro (4) dependientes²⁵.

En este contexto, la interacción entre ambos beneficios ha podido generar oportunidades para un uso inadecuado de las deducciones por parte de los contribuyentes, lo que ha erosionado la base gravable del impuesto y ha afectado el recaudo de manera imprevista. Aunque el beneficio de deducción por dependientes buscaba beneficiar a algunos contribuyentes, su implementación produjo efectos no anticipados que impactaron los ingresos fiscales en el impuesto de renta de las personas naturales.

Esto constituye un evento transitorio y no estructural que afecta la capacidad recaudatoria del sistema tributario colombiano. En este contexto, el Principio I-d de la Comisión Europea, que establece que las TUV deben estar asociadas a hechos sobrevinientes, respalda la clasificación de este fenómeno como una situación excepcional que no refleja una dinámica recurrente o estructural en el sistema tributario.

Además, este abuso normativo no puede ser considerado como una decisión deliberada del Gobierno, dado que no responde a una política fiscal diseñada para incentivar dichas prácticas. Por el contrario, la Ley 2277 de 2022 que dio origen a estas disposiciones tenía como objetivo incrementar los ingresos fiscales e incorporaba en sus estimaciones los efectos de la deducción adicional considerando el número promedio de dependientes, que se esperaba no cambiaran abruptamente de una vigencia a otro. Lo anterior, refuerza que este impacto no intencionado se encuentra fuera del control gubernamental. Según el Principio IV, las TUV pueden incluir eventos derivados de medidas no deliberadas o no planificadas, como es el caso de los abusos normativos detectados en las deducciones por dependientes por parte de los contribuyentes de impuesto de renta y complementarios.

La naturaleza temporal de este impacto también es relevante. Es razonable esperar que el Gobierno adopte medidas correctivas, como ajustes normativos o mejoras en los mecanismos de control fiscal, para mitigar el uso indebido de estas deducciones. Estas acciones permitirían revertir la caída en el recaudo por este concepto, garantizando que este fenómeno no se perpetúe en el tiempo. Y así no lo pudiera hacer, la sorpresa negativa califica como una TUV. En efecto, el impacto observado puede clasificarse como un evento transitorio que cumple con el Principio I-c, el cual se refiere a la identificación de eventos temporales que no implican un cambio permanente en la capacidad recaudatoria del sistema fiscal.

²⁴ Artículo 387 del Estatuto Tributario.

²⁵ Artículo 336 del Estatuto Tributario.



Finalmente, es importante destacar que, aunque este descenso en el recaudo de personas naturales no representa una condición estructural, su identificación como TUV es esencial para garantizar la transparencia del estado de las finanzas públicas. Esto permite que las reglas fiscales reflejen de manera adecuada la realidad tributaria del país, sin penalizar al balance estructural por efectos temporales derivados de prácticas no previstas en el diseño normativo original. Particularmente, la DGPM estima que por este concepto la TUV corresponde a \$2.875mm la cual refleja la caída en el recaudo por este concepto frente a lo proyectado en el Plan Financiero consistente con el PGN.

TUV asociada a la emergencia invernal de 2024

Durante el año 2024, Colombia vivió por variaciones extremas en las precipitaciones, lo que llevó al Gobierno nacional a declarar una situación de desastre nacional mediante el Decreto 1372 del 13 de noviembre de 2024. Esta declaración tenía como objetivo movilizar los recursos necesarios para atender las necesidades urgentes de la población afectada y facilitar la recuperación de las zonas impactadas. Según el reporte de la Sala de Crisis Nacional, emitido el 11 de noviembre de 2024 por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), se registraron 8.396 eventos climáticos que afectaron a 952 municipios, dejando 244.553 familias damnificadas y causando daños severos en infraestructura, viviendas y sectores productivos.

La emergencia, como es evidente, constituye un evento excepcional. Este se enmarca en los principios de la Comisión Europea y de la legislación para ser considerado como TUV dada su naturaleza imprevisible y de gran impacto, pues los fenómenos climáticos extremos y la magnitud de los daños subrayan la necesidad de adoptar acciones inmediatas y excepcionales para mitigar los efectos de la emergencia y atender las necesidades de la población afectada.

En consonancia con lo anterior, la UNGRD, mediante comunicación enviada a la DGPPN el 21 de noviembre de 2024, solicitó la asignación de recursos por un monto de \$1,94 billones, equivalente al 0,12% del PIB. De acuerdo con el Principio V de la Comisión Europea, estos costos superan el umbral del 0,1% del PIB, lo que refleja la magnitud del impacto fiscal y social de la emergencia. Este hecho garantiza que los gastos generados por esta situación excepcional no se vean diluidos por la volatilidad habitual de los ingresos y gastos del gobierno, subrayando su carácter extraordinario.

Así mismo, como lo establece el Artículo 7 del Decreto 1372 de 2024, estos costos tienen una temporalidad clara, y está limitada a las actividades contempladas en la fase de respuesta y en el Plan de Acción Específico para la Recuperación de las zonas afectadas. Estas medidas buscan mitigar los daños y prevenir impactos mayores, asegurando que las acciones sean estrictamente necesarias y de corto plazo.

3.1. TUV definidas previamente por el CONFIS

El CONFIS en diciembre de 2022 y en enero de 2024 definió previamente tres (3) TUV para la vigencia fiscal de 2024 por un monto de \$5,6 billones (0,3% del PIB). Estas transacciones cumplen con los principios conceptuales que guían su clasificación, asegurando que su impacto sea transitorio y no recurrente, sin comprometer la sostenibilidad fiscal a largo plazo. A continuación, se describen las tres (3) TUV y las razones que justifican su clasificación:

Componente no estructural del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)

El CONFIS en su sesión del 22 de diciembre de 2022 aprobó el tratamiento de única vez al gasto correspondiente al componente extraordinario y no estructural del déficit causado por el FEPC durante 2023 y pagado en 2024, con un impacto estimado de \$1,3 billones para la vigencia 2024. Este componente responde a factores coyunturales derivados del incremento de precios internacionales con un alza histórica en los precios de los combustibles líquidos (CL) durante 2022 y 2023, que sobrepasó el límite superior de un intervalo de confianza basado en su comportamiento histórico (2 años). Este fenómeno, atribuible a la reactivación económica postpandemia, el conflicto entre Rusia y Ucrania y la depreciación del peso colombiano, generó un desbalance en el mecanismo de estabilización de precios del FEPC que no pudo ser absorbido por el ajuste cíclico del sector petrolero. En este contexto, el Gobierno Nacional implementó asume una política de estabilización activa para contener los precios internos estables en un contexto de alta volatilidad internacional.

Más que la magnitud absoluta del déficit del FEPC, la justificación de esta TUV radica en la sobreviniencia y la magnitud del choque de precios, el cual acumuló un saldo significativamente mayor en el FEPC de lo previsto. Esta sorpresa de precios generó una necesidad de gasto adicional no anticipada, que se espera se reduzca gradualmente con las políticas implementadas por el Gobierno para disminuir el diferencial de compensación en gasolina y diésel. En línea con los principios que definen una TUV, el componente extraordinario y no estructural del FEPC califica como tal debido a: i) su sobreviniencia, dado que su origen radica en un evento impredecible fuera del control del Gobierno nacional, y ii) su transitoriedad, ya que su impacto es temporal y se atenúa con el cierre progresivo de los diferenciales de precios.

Sentencia del Consejo de Estado sobre correcciones tributarias

La extensión de los plazos para la corrección de declaraciones tributarias, derivada de una sentencia del Consejo de Estado, genera una presión de menores ingresos única estimada por la DIAN en \$611mm para 2024. Esta medida permite a los contribuyentes corregir declaraciones de periodos anteriores sin estar sujetos a los límites temporales habituales, lo que implica devoluciones extraordinarias. Esta transacción se clasifica como una TUV debido a tres factores principales: i) su sobreviniencia, ya que la sentencia representa un evento extraordinario que altera temporalmente las finanzas públicas; ii) su transitoriedad, dado que el impacto es único y está asociado a la aplicación

retroactiva de la sentencia, sin expectativas de recurrencia en ejercicios fiscales futuros; y iii) su significancia, puesto que el efecto estimado de \$3 billones equivale a una proporción mayor a 0,1% del PIB.

Devolución al sector minero por la inexequibilidad de la no deducibilidad de regalías

La Corte Constitucional declaró inexequible el artículo 19 de la Ley 2277 de 2022²⁶, que prohibía la deducibilidad de las regalías de la base gravable del impuesto sobre la renta para el sector minero, lo que generó un impacto fiscal estimado en \$2,3 billones de menores ingresos provenientes del sector carbón en 2024²⁷. Este monto corresponde a ingresos cobrados que deben ser reembolsados a los contribuyentes. La clasificación de este impacto como una TUV se justifica por tres razones principales: i) su sobrevinencia, dado que la decisión de la Corte fue inesperada y constituye un evento judicial extraordinario, ii) su transitoriedad, ya que el efecto se limita exclusivamente a la devolución correspondiente a 2024, sin generar impactos permanentes en las finanzas públicas, iii) y su significancia, puesto que el monto involucrado es considerable y cumple con los umbrales establecidos por la Comisión Europea y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para ser considerado como relevante.

Conclusión

En suma, las TUV definidas para la vigencia fiscal 2024 cumplen con los principios clave que guían su clasificación, asegurando que su impacto sea transitorio y no recurrente, y garantizando la sostenibilidad fiscal a largo plazo. Estas TUV son fundamentales para reflejar de manera precisa los efectos extraordinarios y excepcionales en las finanzas públicas, evitando que se interpreten como cambios estructurales.

En general, las TUV consideradas cumplen con los principios de sobrevinencia, al tratarse de eventos extraordinarios e imprevisibles; significancia, debido a su impacto significativo en el balance fiscal; y transitoriedad, al ser medidas de carácter temporal que no alteran la estructura de las finanzas públicas. Dentro de estas, se incluyen las TUV relacionadas con la caída no anticipada en el recaudo tributario, los efectos de la disminución de ingresos en el sector carbón y las presiones fiscales asociadas a eventos climáticos extremos en 2024. Estas transacciones también con los principios de excepcionalidad y temporalidad, al derivarse de eventos fuera del control gubernamental, como fluctuaciones en precios internacionales, desajustes cíclicos y desastres naturales. Su clasificación como TUV asegura que el balance fiscal refleje adecuadamente la naturaleza extraordinaria de estos eventos, evitando distorsiones en la evaluación de la sostenibilidad fiscal.

²⁶ Sentencia C-489 de 2023 Corte Constitucional de Colombia.

²⁷ La estimación se realizó considerando la participación y el recaudo de regalías liquidadas para el carbón y el resto de los minerales (excluyendo petróleo y gas) durante 2023. Este recaudo se multiplicó por la tarifa correspondiente del impuesto de renta y complementarios, incluyendo la sobretasa aplicada al sector carbón, y se ajustó al recaudo efectivo observado durante la vigencia.

Por otro lado, se consideran las asociadas al componente no estructural del FEPC, la sentencia del Consejo de Estado sobre correcciones tributarias y la devolución al sector minero por la inexequibilidad de la no deducibilidad de regalías. Estas transacciones comparten el carácter extraordinario de su origen, la naturaleza temporal de su impacto y la ausencia de recurrencia en ejercicios fiscales futuros, lo que asegura su clasificación adecuada como TUV. Su inclusión permite un análisis fiscal más preciso y consistente con la realidad estructural del país.

La identificación adecuada de las TUV refuerza el compromiso del Gobierno con la transparencia fiscal, permitiendo una evaluación clara y precisa de los factores que afectan temporalmente las finanzas públicas. Este enfoque garantiza que las decisiones fiscales reflejen de manera consistente la realidad estructural del país, fortaleciendo la confianza en la gestión fiscal y promoviendo la sostenibilidad a largo plazo. Así, las TUV para 2024 demuestran cómo un análisis riguroso y basado en principios claros puede guiar decisiones fiscales responsables, asegurando que los eventos transitorios no comprometan la estabilidad estructural del país.

En síntesis, para la vigencia fiscal 2024, las TUV corresponden a \$31.962mm (1,9% del PIB), que incluyen aquellas definidas previamente por el CONFIS por \$4.231mm (0,3% del PIB) y las nuevas asociadas a la caída no anticipada del recaudo por \$27.731mm (1,7% del PIB). Es importante destacar que, de esta última, se ha excluido el efecto de la sentencia de Estado relacionada con la corrección de declaraciones tributarias, así como el efecto de la devolución del recaudo asociado a la no deducibilidad de regalías del sector carbón, con el propósito de evitar una doble contabilización de los impactos derivados de estos factores respecto a la inesperada disminución en el recaudo.

Tabla 5. TUV definida para la vigencia fiscal 2024

Concepto	\$MM	% del PIB
Componente no estructural FEPC 2023	1.301	0,1
Sentencia Consejo de Estado	611	0,0
Deducibilidad de regalías Carbón	2.319	0,1
TUV definidas previamente	4.231	0,3
Concepto	\$MM	% del PIB
Cuotas Renta	13.052	0,8
<i>De los cuales carbón</i>	7.078	0,4
<i>De los cuales otros</i>	5.974	0,4
Retención en la fuente (Renta) + IVA	10.472	0,6
Sentencia Consejo de Estado	-611	-0,0
Impuesto de renta personas naturales	2.875	0,2
Emergencia invernal	1.943	0,1
TUV adicionales	27.731	1,7
Total TUV para vigencia 2024	31.962	1,9

Fuente: DGPM. MHCP



Es importante mencionar que la definición adicional de las TUV asociadas a la emergencia invernal y a la caída no anticipada en el recaudo garantiza la coherencia en la aplicación de la Regla Fiscal. Clasificar estos eventos como una TUV asegura que el balance estructural refleje de manera adecuada la realidad fiscal del país, evitando distorsiones en la evaluación de las finanzas públicas. Esto es especialmente relevante en contextos donde las fluctuaciones temporales en el recaudo pueden generar percepciones equivocadas sobre la sostenibilidad fiscal a largo plazo. Por lo tanto, identificar esta caída como una TUV no solo cumple con los principios establecidos por la Comisión Europea, sino que también fortalece la transparencia y la consistencia en la gestión fiscal del Gobierno.

Anexo

Las TUV se caracterizan por su naturaleza intrínsecamente no recurrente y su impacto temporal sobre las finanzas públicas. Estas transacciones no están diseñadas para abordar fluctuaciones cíclicas en los ingresos o gastos, sino para tener en consideración aquellas que no generan cambios fiscales sostenidos en el tiempo.

Desde la reforma del "Pacto Fiscal para la Estabilidad y el Crecimiento" en la Unión Europea en 2005, el concepto de balance estructural se ha convertido en un pilar fundamental para el seguimiento de las finanzas públicas en diferentes países. Este balance se define como aquel ajustado por componentes cíclicos y libre de medidas o transacciones de única vez, lo que permite una evaluación más precisa de la situación fiscal subyacente. La correcta identificación de las TUV es esencial para preservar la integridad de este concepto y el cumplimiento de los objetivos fiscales a largo plazo.

La Comisión Europea ha desarrollado una serie de principios ampliamente aceptados por la comunidad internacional para orientar a los gobiernos en la identificación de las TUV. Este proceso, sin embargo, no es completamente determinístico y requiere un análisis casuístico, complementado por el juicio de las autoridades competentes. En términos generales, si una transacción tiene alta probabilidad de recurrencia, está bajo el control directo del gobierno o genera incentivos distorsionantes, entonces debe ser tratada como estructural y no debe clasificarse como TUV. Por el contrario, solo las medidas derivadas de eventos excepcionales y estrictamente fuera del control gubernamental califican para esta categoría.

En el caso de Colombia, la Ley define las TUV como aquellas que “tienen un efecto transitorio sobre el balance primario neto, y que por lo tanto no conducen a cambios sostenidos en la situación de las finanzas públicas”²⁸. Estas transacciones pueden corresponder tanto a ingresos como a gastos fiscales, incrementándolos o reduciéndolos de manera temporal. La normativa establece que las TUV deben ser de carácter excepcional, excluyendo aquellas que resulten directamente de decisiones gubernamentales, salvo en casos específicos como la atención a desastres naturales. Además, se considera como TUV los recursos derivados de la enajenación de activos, mientras que, en general, se deben excluir de las TUV los componentes volátiles de los ingresos y gastos fiscales. Este marco normativo asegura una aplicación objetiva y precisa de las TUV fortaleciendo así el cumplimiento del principio constitucional de sostenibilidad fiscal del país.

En este contexto y entendiendo la responsabilidad que tiene el CONFIS respecto a la definición de las TUV que deben excluirse del cálculo del BPNE del GNC, el MHCP desarrolló un árbol de decisión. Esta herramienta, basada en las mejores prácticas internacionales se constituye como un marco de referencia diseñado para guiar el proceso de identificación de las TUV, complementando el análisis casuístico que debe realizarse en aquellos casos en los que la naturaleza de “única vez” de una

²⁸ Literal c, parágrafo 1 artículo 5 de la Ley 1473 de 2011.

transacción pueda ser ambigua o difícil de determinar. Es importante resaltar que este instrumento debe entenderse como una herramienta orientadora y no vinculante, cuyo principal propósito es complementar el análisis casuístico.

Adicionalmente, en el contexto internacional, países como Chile y Perú han adoptado estrategias específicas para la identificación de las TUV, adaptando los principios generales a sus realidades fiscales. En Chile, se enfatiza la predictibilidad como un criterio clave, mientras que en Perú se prioriza la temporalidad y el impacto significativo²⁹. Estas experiencias internacionales resaltan la importancia de desarrollar herramientas que, aunque basadas en principios globales, respondan a las particularidades de cada país, promoviendo así una gestión fiscal más efectiva y transparente.

A continuación, se presentan los principales principios que respaldan la clasificación de las TUV de acuerdo con la Comisión Europea³⁰. Estos principios tienen como objetivo promover una mayor transparencia en los criterios aplicados al evaluar y clasificar las transacciones, asegurando además su adecuada contextualización dentro del marco nacional.

Principio I: Las medidas tienen una naturaleza no recurrente

Este principio establece que las TUV deben tener un impacto temporal y no recurrente en los ingresos o gastos fiscales. Es decir, estas medidas se caracterizan por su capacidad de afectar el balance fiscal sin generar cambios sostenidos en la posición fiscal intertemporal. Las TUV suelen, aunque no exclusivamente, pertenecer a alguna de las siguientes categorías: i) transacciones que implican una reducción de activos o un aumento de pasivos [I-a]; ii) beneficios temporales que conllevan costos recurrentes futuros [I-b]; iii) cambios intertemporales en los ingresos o gastos [I-c]; y iv) respuestas a eventos excepcionales que están fuera del control del gobierno [I-d]. El criterio esencial es que su impacto sea transitorio, asegurando que no distorsionen las metas fiscales estructurales.

Según la Comisión Europea (2015), el carácter no recurrente de estas medidas está determinado por su incapacidad intrínseca para generar un cambio sostenido en la posición fiscal de un país. Como regla general, se considera razonable un límite de dos años para definir la temporalidad de una TUV. Incluso si medidas similares se repiten a lo largo de varios años, cada transacción individual debe ser evaluada de manera independiente, dado que su impacto sigue siendo temporal. Un caso relevante es la venta de activos no financieros, que no constituye una fuente sostenible de financiamiento gubernamental. En estos casos, cada enajenación puede clasificarse como TUV si cumple con los criterios establecidos. No obstante, existen debates sobre si estos ingresos deben contabilizarse por encima de la línea en el balance fiscal. De ser así, su clasificación como TUV resulta fundamental para evitar distorsiones en la medición del resultado fiscal.

²⁹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022), Principios Conceptuales para la identificación de las Transacciones de Única Vez, Dirección General de Política Macroeconómica.

³⁰ European Commission (2015), One-off measure-classification principles used in fiscal surveillance, Report on Public Finances in EMU.

Desde esta perspectiva, cualquier medida que tenga un efecto recurrente o que altere permanentemente los ingresos o gastos debe clasificarse como estructural y no como TUV. Este marco conceptual es crucial para garantizar que las finanzas públicas reflejen con precisión los efectos de eventos extraordinarios, sin comprometer la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

En el contexto colombiano, las TUV relacionadas con la caída no anticipada en el recaudo tributario durante 2024 ilustran cómo este principio se aplica en la práctica. Estas medidas tienen un impacto transitorio en el balance fiscal de la Nación, ya que el Gobierno nacional no proyecta una disminución sostenida de los ingresos. Por el contrario, se espera que, en condiciones normales, una economía en crecimiento registre mayores ingresos tributarios. Sin embargo, es evidente la desconexión temporal entre el crecimiento económico general y el comportamiento general del recaudo ha llevado a una disminución temporal en los ingresos fiscales.

La naturaleza transitoria de estas medidas también subraya su carácter coyuntural, ya que reflejan desviaciones temporales en la actividad económica, en la composición de los sectores tributarios o en factores no observables. Una vez que estas circunstancias se corrigen, se espera una senda de crecimiento de los ingresos fiscales, en línea con el comportamiento de la actividad económica. Por lo tanto, estas medidas no representan un impacto estructural prolongado ni deben ser tratadas como acciones deliberadas de política. Esto refuerza la importancia de clasificar correctamente las TUV para mantener la claridad y la transparencia en la gestión fiscal.

Principio II: La naturaleza excepcional de una transacción no puede ser determinada por ley o decisión autónoma

Este principio establece que las TUV deben ser evaluadas con base en sus características inherentes y no en determinaciones que haga la Ley o decisiones autónomas que tome el Gobierno. La naturaleza excepcional de una transacción debe ser evidente desde su anuncio, basada en su imprevisibilidad y carácter no recurrente. En este sentido, transacciones altamente impredecibles pueden ser consideradas TUV debido a su naturaleza extraordinaria y su impacto temporal en las finanzas públicas.

En Colombia, el CONFIS ha reconocido la importancia de este principio especialmente al evaluar eventos como la caída no anticipada de los ingresos fiscales en un contexto atípico. Por ejemplo, aunque los ingresos tributarios han mostrado consistentemente crecimientos nominales en años anteriores, en 2024 se observó un comportamiento inusual con una caída inesperada en los ingresos fiscales. Esto ocurrió a pesar de que las proyecciones iniciales del Gobierno nacional del recaudo tributario, excluyendo acciones de política no materializadas y gestión de la DIAN, se basaron en supuestos macroeconómicos consistentes con las tendencias históricas y las condiciones económicas vigentes.

De esta forma, esta caída de ingresos califica como TUV porque cumple con los criterios de imprevisibilidad y carácter extraordinario. No solo es un evento inusual, sino que también refleja una desconexión entre las proyecciones económicas y el comportamiento efectivo de los ingresos tributarios. A modo de ilustración, solo durante la pandemia de Covid-19 se presentó una caída nominal del recaudo tributario, por lo que, en ausencia de un evento de estas características, se puede reafirmar su naturaleza impredecible y excepcional.

La caída de ingresos fiscales en 2024 clasifica como extraordinaria y no recurrente. Específicamente, en el marco del debate técnico sobre la programación financiera para 2024, no se identificaron alertas que indicaran que la proyección del recaudo inercial fuera excesivamente optimista. De hecho, se consideraba que era una proyección plausible y coherente con los supuestos macroeconómicos³¹. Las preocupaciones surgieron únicamente en torno al arbitramento de litigios y a las metas de gestión de la DIAN, cuyos efectos, si bien relevantes, son menores en comparación con la magnitud del desfinanciamiento del PGN. En este contexto, dada la imprevisibilidad de la caída de ingresos fiscales en 2024, esta debe considerarse extraordinaria y no recurrente.

Específicamente, los ingresos tributarios presentaron una caída en términos nominales, un fenómeno inusual no solo en el contexto colombiano de crecimiento económico, sino también en comparación con las tendencias internacionales. En condiciones normales, la elasticidad del recaudo con respecto al PIB es positiva, lo que implica que, aun cuando el crecimiento económico es moderado, los ingresos tributarios suelen aumentar, aunque sea de manera menos que proporcional³². Por tanto, la tendencia observada en 2024 evidencia un choque inusual que rompió con esta relación histórica, lo que refuerza la necesidad de analizar esta situación desde una perspectiva más amplia, ya que atribuir la evolución del recaudo únicamente a una inadecuada planificación financiera resulta en una visión reduccionista que no refleja la complejidad de los factores involucrados.

Principio III: Los componentes volátiles de ingresos o gastos no deben considerarse excepcionales

Este principio subraya que la identificación de las TUV no tiene como objetivo reemplazar los ajustes cíclicos que ya se realizan en el marco de reglas fiscales estructurales. Por ejemplo, en el caso colombiano, los ciclos económico y petrolero ya son considerados en el cálculo del BPNE. Según la Comisión Europea (2015), el propósito de las TUV no es suavizar series de tiempo volátiles, sino identificar transacciones que, por su naturaleza, no conducen a una mejora o un deterioro sostenido del balance fiscal. Esto evita que fluctuaciones normales sean clasificadas erróneamente como eventos excepcionales, garantizando así la transparencia y consistencia en la gestión fiscal.

³¹ Pronunciamiento [No 9](#) y [No 11](#) del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF).

³² Cardoza, M. (2017). Boyanza y Elasticidades de los Ingresos Tributarios en América Latina y el Caribe. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Machado, R., & Zuloeta, J. (2012). The impact of the business cycle on elasticities of tax revenue in Latin America (No. IDB-WP-340). IDB Working Paper Series.

Sin embargo, es importante reconocer que cuando los ciclos económicos incorporados en los diseños de las Reglas Fiscales no logran corregir todas las fluctuaciones macroeconómicas, no solo aquellas atribuibles al ciclo económico, podría ser necesario ir más allá del ajuste cíclico tradicional para considerar dichas fluctuaciones, asegurando así que la política fiscal pueda responder adecuadamente a eventos extraordinarios que escapan de la dinámica económica prevista³³.

En este contexto, bajo el diseño actual de la Regla Fiscal del país, que fija sus metas operativas en función del BPNE, es crucial evitar la duplicidad de instrumentos de ajuste para un mismo tipo de transacción. De acuerdo con la Comisión Europea, los ajustes cíclicos incorporados en las reglas fiscales deben corregir las fluctuaciones macroeconómicas, y en la medida en que lo haga, dichas transacciones no deberían ser consideradas TUV, evitando así que dos mecanismos distintos intervengan sobre el mismo fenómeno.

Sin embargo, si el ciclo económico no captura adecuadamente estos flujos, no se puede recurrir automáticamente al principio que excluye su clasificación como TUV. En estos casos, más que aplicar una regla mecánica, es necesario un análisis casuístico que permita determinar si la transacción realmente escapa de los mecanismos de ajuste previstos y, por tanto, requiere un tratamiento de única vez. Este enfoque refuerza la coherencia y transparencia de las reglas fiscales, asegurando que las TUV se limiten exclusivamente a eventos que no sean absorbidos por los instrumentos ya establecidos.

Principio IV: Las acciones de política deliberadas que incrementan el déficit generalmente no califican como medidas excepcionales

Sobre este punto, la Comisión Europea es enfática al establecer que las acciones de política deliberadas que incrementan el déficit no pueden clasificarse como TUV. Esta postura busca fortalecer la transparencia y la responsabilidad fiscal, asegurando que los impactos estructurales de las decisiones políticas sean plenamente reconocidos en el seguimiento fiscal y presupuestario. Al hacerlo, se evita que los gobiernos puedan subestimar artificialmente el déficit estructural mediante la reclasificación indebida de medidas estructurales como sobrevinientes o transitorias.

Este principio subraya que cualquier acción de política que incremente el déficit debe considerarse estructural, salvo que pueda demostrarse de manera inequívoca que posee un carácter intrínsecamente temporal. Esta distinción es fundamental para garantizar la integridad del análisis fiscal y mantener la coherencia en la clasificación de las medidas presupuestarias.

En este contexto, la caída no anticipada de los ingresos fiscales se ajusta al marco conceptual del principio, ya que dicha disminución generalmente responde a factores externos y coyunturales, como fluctuaciones en el ciclo económico, shocks externos o eventos imprevistos. Al no derivar de

³³ FMI (2011). When and How to Adjust Beyond the Business Cycle? A Guide to Structural Fiscal Balances. Traducción propia.



decisiones de política deliberadas, sino de condiciones económicas ajenas al control gubernamental, no puede considerarse como una acción de política que afecta las finanzas públicas de forma estructural.

Principio V: Solo las medidas con impacto significativo en el balance deben considerarse como TUV

Este principio se enfoca en la magnitud del impacto de la transacción. De acuerdo con la Comisión Europea, solo aquellas medidas cuyo efecto represente al menos el 0,1% del PIB deben considerarse TUV. Este umbral operativo permite evitar la complejidad innecesaria en la identificación de transacciones menores que podrían formar parte de la volatilidad normal de las finanzas públicas. En el contexto colombiano, este principio también asegura que las TUV sean relevantes para la sostenibilidad fiscal y no simples fluctuaciones menores que podrían desviar la atención de los verdaderos determinantes estructurales. Además, agrupar transacciones similares para alcanzar este umbral también es una práctica aceptada, siempre que refleje consistencia y relevancia.