

Concepto CARF sobre cumplimiento de la regla fiscal en 2024

Junio 27 de 2025
Comité Autónomo de la Regla Fiscal, CARF¹

- 1. El artículo 12 de la Ley 1473 de 2011 establece que el Gobierno debe presentar, en junio de cada año, un informe de cumplimiento de la Regla Fiscal correspondiente a la vigencia fiscal del año inmediatamente anterior, ante el Congreso de la República.** El literal A del Artículo 61 de la Ley 2155 de 2021 determina que el CARF debe pronunciarse y emitir concepto formal sobre el informe de cumplimiento presentado por el Gobierno. El Artículo 60 de la Ley 2155 de 2021 definió un periodo de transición, en el que las metas del balance primario neto estructural (BPNE)² son fijadas en la ley para las vigencias 2022 a 2025. Para 2024 la meta del BPNE contenida en la ley fue -0,2% del PIB.
- 2. De acuerdo con el informe de cumplimiento de la Regla Fiscal presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MCHP) al Congreso de la República, el Gobierno cumplió con la meta establecida por la Regla Fiscal.** Según esa cartera, los déficits total y primario de 6,7% y 2,4% del PIB, respectivamente, estuvieron en línea con lo que estipula la Regla Fiscal para ese año. Argumenta que, en vista de que los ciclos económico y petrolero fueron -0,2% del PIB en cada caso³, que los rendimientos financieros fueron nulos y que las transacciones de única vez (TUV) aprobadas por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) fueron 1,8pp del PIB⁴, el BPNE fue -0,2% del PIB, en línea con lo establecido por la ley.
- 3. En el caso concreto de las TUV, el CONFIS aprobó transacciones por COP 31,1 billones⁵.** Las TUV aprobadas por el CONFIS pueden ser agrupadas en las siguientes categorías: i) componente no estructural del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (COP 1,3 billones); ii) efectos de la decisión de la Corte Constitucional en torno a la deducibilidad de regalías que obligó a la devolución de recursos obtenidos por este concepto (COP 2,3 billones); iii) caída del recaudo tributario respecto de 2023, más allá de lo que predicen los fundamentales macroeconómicos, de las medidas de política que no se materializaron

¹ Nota: El trabajo del CARF y sus pronunciamientos son no vinculantes, pero de obligatoria divulgación. Los miembros expertos del CARF no son servidores públicos, ni tienen dedicación exclusiva (Art. 61 Ley 2155 de 2021 que modificó el Art. 14 de la Ley 1473 de 2011). Las actividades privadas de los miembros del CARF están referenciadas en la página web del CARF.

² Corresponde al balance primario una vez descontados los ciclos económico y petrolero, las transacciones de única vez (TUV) y los ingresos derivados de los rendimientos financieros del Gobierno Nacional Central.

³ En términos nominales MCHP estima que el ciclo económico fue COP -2,6 billones y el ciclo petrolero fue COP -2,7 billones.

⁴ Las TUV están definidas en los Parágrafos 1 y 4, Artículo 60 de la Ley 2155 de 2021. El Parágrafo 4 establece que la aprobación de las TUV por parte del CONFIS debe contar con un concepto previo del CARF.

⁵ Según el MCHP, estas cifras difieren de las presentadas en la actualización del Plan Financiero 2025 y el documento técnico de TUV publicado por esa cartera, ya que incorporan datos definitivos del cierre fiscal de 2024 y el dato de PIB de 2024 publicado por el DANE. Esta información no estaba disponible cuando fueron presentados el Plan Financiero y el documento técnico de TUV.

(arbitramento de litigios y recaudo por mejoras en la gestión de la DIAN) y descontando los efectos de la reforma tributaria de 2022 (COP 22,2 billones); iv) presuntos abusos del régimen de beneficios tributarios por parte de algunas personas naturales contribuyentes del impuesto de renta (COP 3,3 billones); y v) gastos extraordinarios para atender la emergencia invernal (COP 1,9 billones).

4. **El MHCP afirma que las TUV de mayor tamaño, relacionadas con la reducción de ingresos tributarios, se justifica porque 2024 fue un año atípico en cuanto al comportamiento del recaudo.** Aclara que para la determinación de las TUV se usó como insumo principal la ley, y que su análisis se complementó con el documento “Principios conceptuales para la identificación de transacciones de única vez”, el cual es no vinculante, así como por los criterios expuestos por la Comisión Europea para este tipo de transacciones. Agrega que la caída del recaudo nominal de COP 18 billones entre 2023 y 2024 responde a hechos inusuales, en la medida que la aceleración del crecimiento del PIB no se correspondió con la disminución de los ingresos tributarios.
5. **El CARF coincide con el Ministerio de Hacienda en el cálculo de los ciclos económico y petrolero (Cuadro 1).** El cálculo de los rendimientos financieros, el balance primario, el gasto de intereses y el balance total también son similares.

Cuadro 1. Balance primario neto estructural por componentes*

Concepto	\$mm		% PIB	
	MHCP	CARF	MHCP	CARF
BPNE	-4.266	-28.902	-0,2	-1,7
Ciclos Económico y Petrolero	-5.224	-5.224	-0,3	-0,3
Ciclo económico	-2.560	-2.560	-0,2	-0,2
Ciclo petrolero	-2.664	-2.664	-0,2	-0,2
Transacciones de única vez	31.057	6.174	1,8	0,4
Rendimientos	0	0	0,0	0,0
Balance primario	-40.300	-40.300	-2,4	-2,4
Intereses	-74.211	-74.211	-4,3	-4,3
Balance total	-114.511	-114.511	-6,7	-6,7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y cálculos del CARF.

*El cálculo del BPNE en escenario “CARF” es con base en el concepto técnico remitido al MHCP. En todo caso, de acuerdo con la Ley 2155 de 2021, el CONFIS es el responsable de aprobar las Transacciones de Única Vez y de calcular el BPNE.

6. **El concepto técnico remitido por el CARF al MHCP el 9 de diciembre de 2024 estableció que las TUV técnicamente válidas equivalen a COP 6,2 billones (0,3% del PIB)⁶.** En vista de que el balance primario fue -2,4% del PIB, y que los ciclos económico y petrolero fueron cada uno -0,2% del PIB, el concepto del CARF respecto de las TUV es consistente con un BPNE de -1,7% del PIB, muy inferior al permitido por la Regla Fiscal para la vigencia 2024 (-0,2% del PIB).
7. **Siguiendo la agrupación de TUV del párrafo 3, el CARF dio concepto previo favorable a las transacciones descritas en i), ii) y v) y dio concepto desfavorable a iii) y iv).** El análisis del Comité se fundamentó en los principios

⁶ Ver los principales mensajes del [concepto previo](#).

establecidos en el Artículo 60, Parágrafos 1 y 4 de la Ley 2155⁷, así como en el documento “Principios conceptuales para la identificación de las transacciones de única vez” publicado por el Ministerio de Hacienda en junio de 2022⁸. Los principales criterios que utilizó el CARF para su concepto fueron: i) las TUV deben tener un impacto transitorio en el balance fiscal; ii) las TUV que deterioran el balance deben responder a factores sobrevinientes (repentinos)⁹. En opinión del CARF, el comportamiento del recaudo en 2024 no tiene un impacto transitorio en las finanzas públicas, no fue inusual, ni fue sobreviniente. Lo extraordinario fue el alto ingreso observado en 2023, favorecido principalmente por los altos precios del petróleo y del carbón, y por el crecimiento de 7,3% del PIB en 2022. En 2024, los ingresos tributarios retornaron a su tendencia de mediano plazo.

8. **Legalmente, la instancia que aprueba las TUV y que calcula el BPNE, el indicador relevante para evaluar el cumplimiento de la Regla Fiscal, es el CONFIS.** El informe remitido por el MHCP al Congreso de la República determinó que se cumplió la Regla Fiscal en 2024.

⁷ El párrafo 4 establece que la definición de las TUV se acogerá a los siguientes principios: i) serán de carácter excepcional; ii) no serán consecuencia directa de disposiciones normativas o de decisiones del gobierno nacional, excepto en el caso de la atención de desastres naturales; iii) los recursos derivados de la enajenación de activos serán transacciones de única vez; y iv) no incluirán, en general, los componentes volátiles de los ingresos y gastos (texto subrayado por el CARF).

⁸ Documento disponible en: <https://miniurl.cl/ksn3jt>. De acuerdo con el documento, la metodología de identificación de TUV es una referencia, pero no es un marco estrictamente vinculante.

⁹ En el caso de la declaratoria de desastre para atender la temporada de lluvias, el CARF determinó que se trata de una transacción no cíclica, con impacto significativo, que deteriora el déficit de forma transitoria, y que constituye un evento sobreviniente.

Respecto del presunto abuso del uso de beneficios tributarios por parte de algunas personas naturales que contribuyen al impuesto de renta, el CARF estableció que no se trata de un hecho sobreviniente, toda vez que estas prácticas no aparecieron de forma repentina. Su gestión requiere de medidas de administración tributaria continua por parte de las autoridades, y su impacto no es transitorio a menos que se tomen acciones correctivas que hoy se desconocen.

En cuanto a la TUV que reconoció la “sorpresa” negativa del recaudo, el Comité consideró que la TUV sobre recaudo no petrolero inercial no respondió a un evento sobreviniente ni generó un impacto transitorio en las finanzas públicas (este último, siendo un requisito legal). De hecho, el MHCP ha revisado sistemáticamente a la baja su proyección de recaudo para 2025 y redujo su expectativa de ingresos tributarios inerciales de 2026, en parte en respuesta a la dinámica del recaudo en 2024. Ni las proyecciones del CARF ni las del MHCP indican que la tendencia del recaudo observada hasta 2023 se recupere. La dinámica del recaudo no fue tampoco producto de un hecho sobreviniente toda vez que la materialización del incumplimiento de las metas de recaudo se dio de manera gradual y continua a lo largo del año 2024.