

Concepto previo no vinculante CARF sobre nuevas Transacción de Única Vez: vigencia fiscal 2024

Comité Autónomo de la Regla Fiscal, CARF¹

Mensajes principales

- El Ministerio de Hacienda solicitó al CARF previo concepto no vinculante de tres nuevas transacciones de única vez (TUV), que se descontarían del cálculo del balance primario neto estructural (BPNE) en la vigencia fiscal 2024, equivalentes a COP 25,3 billones² (1,5% del PIB).
- La primera corresponde a la necesidad de ejecutar gastos extraordinarios por COP 1,9 billones para atender la emergencia invernal. La segunda, por COP 3,6 billones, se relaciona con presuntos abusos del régimen de beneficios tributarios por parte de algunas personas naturales contribuyentes del impuesto de renta. La tercera, por COP 19,7 billones, se fundamentó en el reconocimiento del desfavorable desempeño del recaudo tributario no petrolero, más allá de lo que predican los fundamentales macroeconómicos, de las medidas de política que no se materializaron y descontando los efectos de la reforma tributaria de 2022 (recaudo no petrolero inercial)³.
- El CARF emite concepto favorable a la TUV relacionada con la atención de la emergencia invernal y se abstiene de dar concepto favorable a las otras dos.
- Su análisis se fundamenta en los principios establecidos en el Artículo 60, Parágrafos 1 y 4 de la Ley 2155⁴, 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 2022⁵.
- En el caso de la declaratoria de desastre para atender la temporada de lluvias, el CARF considera que se trata de una transacción no cíclica, con impacto significativo, que deteriora el déficit de forma transitoria, y que constituye un evento sobreviniente.
- Con relación a la TUV correspondiente al presunto abuso del uso de beneficios tributarios por parte de algunos contribuyentes al impuesto de renta, el CARF establece que no se trata de un hecho sobreviniente, toda vez que estas prácticas

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 El artículo 60 de la Ley 2155 de 2021 en su parágrafo 4 determina que el Consejo Superior de Política Fiscal definirá para cada vigencia fiscal las transacciones de única vez que se descontarán en el cálculo del balance primario neto estructural (BPNE) del Gobierno Nacional Central, previo concepto no vinculante del CARF. Las metas de la regla fiscal que por ley deben cumplirse se establecen con base en cálculo del BPNE.

³ En particular, los ingresos relacionados con los arbitramientos de litigios y a la gestión de la DIAN.

⁴ El parágrafo 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).

⁵ 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.

no aparecieron de forma repentina. Su gestión requiere de medidas de administración tributaria continua por parte de las autoridades. Adicionalmente, el impacto del menor recaudo generado por este posible abuso no sería transitorio, a menos que se produzcan nuevas medidas que hoy no se conocen.

- Respecto de la TUV que busca reconocer la sorpresa negativa del recaudo no petrolero inercial, el Comité considera que la TUV sobre recaudo no petrolero inercial no responde a un evento sobreviniente⁶ ni genera un impacto transitorio sobre las finanzas públicas⁷, criterios necesarios para dar concepto favorable a este tipo de transacciones.
- Según el CARF, la baja dinámica en el recaudo no es un evento sobreviniente (o repentino), toda vez que la materialización del incumplimiento de las metas de recaudo se dio de manera gradual y sistemática a lo largo del año 2024. Esta sorpresa negativa se dio en prácticamente todos los impuestos. De hecho, en el MFMP 2024 publicado en junio, el gobierno reconoció la necesidad de hacer un ajuste en el gasto de COP 45,7 billones, explicado por el comportamiento desfavorable del recaudo tributario en comparación con los ingresos fiscales programados en el Presupuesto General de la Nación de 2024. Pese a ello, el ajuste de gasto realizado por el gobierno, a través del decreto de aplazamiento implementado en junio de 2024 y el decreto de recorte anunciado el 27 de noviembre, es insuficiente y se ubica en COP 20,6 billones. Adicionalmente, tras la revisión a la baja en la meta de recaudo reflejada en el MFMP 2024, el recaudo tributario siguió sorprendiendo a la baja en todos los meses exceptuando julio. El recaudo bruto con corte a junio se ubicó COP 5,4 billones por debajo de la nueva meta, cifra que con corte a octubre ascendió, paulatinamente, a COP 9,9 billones⁸.
- El CARF considera que el impacto de esta TUV no es transitorio. La menor base de recaudo no petrolero inercial de 2024 generará un impacto persistente en el mediano plazo. En efecto, el CARF estima que el impacto de la caída en el recaudo no petrolero inercial sería de COP 31,9 billones en 2025⁹ y no ve razones para que esa pérdida de recaudo desaparezca en los años subsiguientes, dados los supuestos macroeconómicos vigentes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Adicionalmente, de acuerdo con el parágrafo 4 del artículo 60 de la Ley 2155, las TUV “no incluirán, en general, los componentes volátiles de los ingresos y gastos fiscales”. El CARF considera que el débil desempeño en el recaudo relacionado con

⁶ Según la Real Academia la Lengua, la definición de sobreviniente es: *suceder o acaecer, generalmente de forma repentina*.

⁷ De acuerdo con el documento del Ministerio de Hacienda, “*las TUV pueden ser definidas como medidas que tienen un efecto transitorio sobre el resultado fiscal y que, por tanto, no conducen a cambios sostenidos y predecibles de la situación intertemporal de las finanzas públicas; es decir, que no tienen implicaciones en la sostenibilidad fiscal (Comisión Europea, 2015; Consejo Fiscal Autónomo de Chile, 2021; FMI, 2019; Cobo, 2011)*”.

⁸ Según estimaciones del CARF, en junio, julio, agosto, septiembre y octubre, el recaudo bruto acumulado se ubicó COP 5,4, 4,9, 6,7, 8,8, 9,9 billones por debajo de la meta mensualizada, respectivamente (El seguimiento fiscal del CARF está disponible en la sección de [Documentos y Publicaciones](#)). La meta mensualizada de la DIAN no ha sido publicada.

⁹ Esta estimación se basa en la comparación de dos escenarios. El primer escenario corresponde a la proyección actual del CARF del recaudo no petrolero inercial de 2025. El segundo escenario supone que en 2024 se cumplió con la meta de recaudo no petrolero inercial correspondiente al Plan Financiero del gobierno (publicado en febrero de 2024). En principio, si la caída en el recaudo no petrolero inercial de 2024 fuera transitoria, en 2025 no debería presentarse diferencia entre escenarios, o en todo caso la brecha debería ser menor al valor de la TUV de 2024. En ambos escenarios, la proyección de recaudo no petrolero inercial de 2025 se basa en los supuestos del escenario de MFMP 2024.

la TUV obedece a un comportamiento cíclico, que por definición refleja volatilidad de dicha variable y, por tanto, no debería considerarse una TUV.

- El CARF reitera la importancia de cumplir con la regla fiscal en 2024, 2025 y en el mediano plazo, para lo cual se requieren medidas adicionales para alcanzar las metas del BPNE y el ancla de deuda. El Comité enfatiza que la situación fiscal, presupuestal y de caja es desafiante (ver [Pronunciamiento No. 13](#)). El establecimiento de un ancla fiscal que oriente las decisiones de política que se necesitan es urgente.