



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda

# PRINCIPIOS CONCEPTUALES PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LAS TRANSACCIONES DE ÚNICA VEZ

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
Junio de 2022

## 1. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta una serie de principios conceptuales por parte de la Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) y aprobados por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) en su sesión del 26 de abril de 2022, que sirven como referencia conceptual (no vinculante) para la identificación de las transacciones de única vez (TUV). Lo anterior, en desarrollo de lo dispuesto en el Parágrafo 4 del Artículo 5 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021, el cual establece dentro de las funciones del CONFIS definir para cada vigencia fiscal las transacciones de única vez que se descontarán en el cálculo del balance primario neto estructural del Gobierno Nacional Central.

La Regla Fiscal definida en la Ley 1473 de 2011, y modificada por medio de la Ley 2155 de 2021 (Ley de Inversión Social, LIS) establece metas sobre el Balance Primario Neto Estructural (BPNE) del Gobierno Nacional Central (GNC) para cada vigencia, que se fijan en función del nivel de deuda que se observa el año anterior<sup>1</sup>. El BPNE, de acuerdo con lo establecido en el Parágrafo 1 del Artículo 60 de la LIS, equivale al balance fiscal excluyendo el gasto de intereses y los ingresos por rendimientos financieros, así como el efecto de las transacciones de única vez, el ciclo petrolero y el ciclo económico. Para una adecuada planeación financiera, seguimiento y cumplimiento en relación con la Regla Fiscal y las metas que esta establece sobre el comportamiento de las finanzas públicas, es importante poder identificar y cuantificar consistentemente el BPNE y los componentes a partir del cual este se calcula. Teniendo en cuenta esto, es necesario que exista consistencia en la identificación y cuantificación de cada uno de estos componentes para que, tanto el cálculo de las metas fiscales, como la evaluación de su cumplimiento, representen correctamente la posición del país de cara a la sostenibilidad fiscal. Para este objetivo, es deseable entonces contar con metodologías claras y socializadas para la estimación de cada componente del BPNE. Este documento centra la atención en las transacciones de única vez.

Según lo consignado en la literatura y la experiencia internacional, la identificación de TUV no se debe realizar a través de un proceso totalmente determinístico, sino a través de un análisis casuístico. En algunos casos particulares, la identificación de la naturaleza de “única vez” de una transacción puede ser difícil o ambigua, por lo que un proceso que pretenda ser determinístico podría llevar a inconsistencias o a errores prácticos. En ese sentido, el proceso de identificación deja espacio para la interpretación y el juicio de las autoridades competentes. Sin perjuicio de lo anterior, la comunidad internacional recomienda establecer un conjunto de criterios claros y acordados desde los cuales se aborde la identificación de las TUV y sirva para guiar a los gobiernos en sus discusiones, de manera que se tomen decisiones consistentes y que propendan por la transparencia fiscal.

---

<sup>1</sup> Según el parágrafo transitorio primero de la Ley 2155 de 2021, el BPNE del GNC no podrá ser inferior a -4,7% del PIB en 2022, -1,4% del PIB en 2023, -0,2% del PIB en 2024 y 0,5% del PIB en 2025, independientemente del valor de la deuda neta que se observe.

El conjunto de herramientas conceptuales contenidos en este documento busca atender esa necesidad para Colombia, de manera que sea utilizado por el CONFIS como apoyo en su tarea de identificación de las transacciones de única vez. En primer lugar, el documento desarrolla un marco conceptual que, además de discutir la importancia de identificar correctamente las TUV, describe los principios establecidos por la Comisión Europea para guiar el proceso de identificación de estas. En segundo lugar, hace una revisión tanto de lo contenido al respecto en la ley colombiana, como de conceptos emitidos por los consejos fiscales independientes de algunos países de la región. Finalmente, presenta un árbol de decisión de referencia para complementar el ejercicio de identificación y reducir tanto el espectro de las transacciones a analizar, como la incertidumbre que puede surgir en la toma de esas decisiones. Este árbol de decisión de referencia fue acogido por el CONFIS en su sesión del 26 de abril de 2022; aunque en dicha reunión quedó claro que se trata de un marco conceptual no vinculante que ayuda a orientar las decisiones de identificación de TUV, pero que siempre requiere un análisis casuístico de cada una de las transacciones consideradas.

## 2. MARCO CONCEPTUAL: DEFINICIÓN E IDENTIFICACIÓN DE LAS TRANSACCIONES DE ÚNICA VEZ

Desde la reforma al “Pacto fiscal para la estabilidad y el crecimiento” de la Unión Europea (2005), el concepto de balance estructural se ha vuelto un pilar para el correcto seguimiento fiscal. Este se define como el balance ajustado por componentes cíclicos y libre de medidas (o transacciones) de única vez; y su seguimiento ha sido catalogado como una buena práctica fiscal por diferentes organizaciones como la Comisión Europea (2006, 2015), la OCDE (2008, 2012) y el FMI (2011).

Las razones para remover el impacto de las TUV cuando se evalúa la posición fiscal estructural de un país radica en dos aspectos: i) evitar que tendencias transitorias sin efectos sobre la sostenibilidad fiscal distorsionen la vigilancia de ingresos y gastos estructurales; y ii) reducir el posible incentivo de las autoridades de emplear “trucos fiscales” (*fiscal gimmickry*, por su término en inglés) para, por ejemplo, mejorar la posición fiscal de una vigencia con políticas transitorias o con trucos contables, y que no son de naturaleza estructural (Comisión Europea, 2015).

Aunque no hay una definición única de este tipo de transacciones, al no haber un consenso firmemente establecido al respecto, 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; Corbo, 2011). No obstante, esta definición solo es un punto de partida para identificar la naturaleza de “única vez” de una transacción: en casos particulares, identificar una TUV puede tornarse ambiguo o difícil, por lo que es necesario contar con criterios claros y acordados que faciliten su identificación, y ofrezcan una mayor transparencia y consistencia en el proceso.

En este sentido, la Comisión Europea desarrolló una serie de principios para guiar a los gobiernos en la identificación de las transacciones de única vez, los cuales son ampliamente aceptados y utilizados por la comunidad internacional (Comisión Europea, OCDE, FMI, Consejo Fiscal Autónomo de Chile, Consejo Fiscal de Perú, entre otros).

Antes de exponer dichos principios, es importante mencionar que la identificación de TUV ha sido, en la experiencia observada a nivel internacional, un proceso de aprendizaje y en ocasiones necesita de juicio propio. A través del tiempo han aparecido nuevos casos que no se habían contemplado y que le han servido a la Comisión Europea para refinar o adicionar principios guía a los existentes. Además, se ha construido una lista indicativa abierta de TUV<sup>2</sup> que se actualiza en el tiempo para ayudar a los países en la identificación. Por esta razón, hay que tener claro que, por un lado, puede ser necesario adaptar los principios para que sean aplicables a un país específico, dadas sus características particulares, y, por otro lado, es de esperar que en algunos casos siga siendo necesario un juicio de los gobiernos para la identificación de TUV.

La lista presentada a continuación contiene cinco principios establecidos por la Comisión Europea (2015) para la identificación de las transacciones de única vez. De forma general, el primer principio identifica las inclusiones (aquellas transacciones que sí son de única vez) y por lo tanto es el que describe de mejor manera los elementos que tienen estas transacciones, mientras que los otros cuatro principios identifican exclusiones (aquellas transacciones que no son de única vez), que son muy útiles a la hora de implementar estos principios en la práctica.

## 2.1. Principios guía de la Comisión Europea para la identificación de transacciones de única vez

### 2.1.1. Principio I. Las transacciones de única vez son intrínsecamente no recurrentes

Las transacciones de única vez tienen, por su propia naturaleza, un impacto temporal y no recurrente sobre el ingreso o el gasto del gobierno. Para que esto se cumpla, una TUV debe tener una característica inherente que haga que su impacto sea transitorio; es decir, que no tenga la capacidad de generar un cambio sostenido sobre la posición fiscal. La Comisión Europea define que el lapso máximo considerado razonable para atribuir la condición de "temporal" a una medida es de hasta dos años. No obstante, esta es una referencia puramente indicativa, y para algunas naciones puede ser conveniente establecer un plazo de tiempo distinto.

---

<sup>2</sup> Esta lista puede ser consultada en la sección 4.2.4 del Report on Public Finances in EMU 2006, disponible en este enlace: [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication423\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication423_en.pdf); o en la sección 3.3 del Report on Public Finances in EMU 2015, disponible en este enlace: [https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/report-public-finances-emu-2015\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/report-public-finances-emu-2015_en)

---

Es importante tener especial cuidado a la hora de evaluar el carácter temporal de una transacción: si se realizan transacciones de única vez similares de manera repetida en el curso de varios años, eso no cambia el hecho de que cada transacción individual tiene un impacto temporal que no conduce a una mejora sostenida de la posición fiscal. La Comisión Europea pone de presente el siguiente ejemplo, que es muy ilustrativo al respecto:

*“Un Gobierno puede vender una serie de activos no financieros en un periodo de tiempo, pero esto no altera el hecho de que la liquidación sistemática de estos activos no podrá convertirse en una fuente de financiación sostenible para el gobierno, toda vez que el stock de activos se reduce con cada venta. En casos como este, las transacciones mencionadas deben seguir considerándose, individualmente, como TUV” (Comisión Europea, 2015).*

Las transacciones identificadas como de única vez, de acuerdo con lo establecido en este principio, suelen caer en alguno de los siguientes tipos:

- a) **Medidas que crean beneficios de corto plazo, acompañadas de una reducción de activos del gobierno o una acumulación de pasivos futuros.** Este es el caso, por ejemplo, de la venta de tierras o inmuebles. El razonamiento es que reducir sistemáticamente activos no financieros del gobierno, o incrementar sus pasivos, no puede convertirse en una fuente permanente de financiación, incluso si estas operaciones se realizan de manera repetida en el tiempo.
  - b) **Medidas que incluyan un beneficio acumulado de corto plazo a expensas de un costo recurrente en el futuro.** Un ejemplo típico de este caso es la sustitución de propiedades a cambio del pago futuro de un arrendamiento y cualquier otra medida que genere un ingreso adicional acumulado a costa de un gasto recurrente en el futuro —bien sea en la forma de menor ingreso o mayor gasto. En este caso, el ingreso acumulado que recibe el gobierno es una TUV y el costo recurrente que permanece debe considerarse estructural.
  - c) **Medidas que impliquen un cambio en la temporalidad de ingresos o gastos, y que generen un pico temporal (positivo o negativo) en su comportamiento.** Cambios en la temporalidad (*timing*) de un ingreso o gasto recurrente pueden generar picos extraordinarios transicionales, los cuales deben considerarse TUV. A manera de ilustración, incrementar el porcentaje de retención en la fuente del impuesto de renta de forma extraordinaria, en un año dado, puede aumentar, temporalmente, el ingreso, pero en la vigencia siguiente ese pago anticipado de impuestos implica un menor recaudo tributario. Y, en agregado, el aumento en el recaudo en la vigencia en que se aplica la medida es de carácter transitorio. Por tanto, la disposición genera un incremento de una sola vez y no mejora estructuralmente la situación de las finanzas públicas, por lo que debe considerarse como TUV.
-

- d) **Medidas implementadas como respuesta directa a “eventos excepcionales” y que tienen un impacto de muy corto plazo.** En este contexto, la Comisión Europea define un evento excepcional como un acontecimiento específico, que se puede considerar que está por fuera del control del gobierno, y que tiene un impacto repentino sobre el ingreso o el gasto. Es necesario interpretar correctamente la relación entre el evento excepcional y la transacción. Solo medidas introducidas como una consecuencia inevitable del evento excepcional o que son estrictamente necesarias para evitar un daño mayor pueden ser consideradas TUV. Algunos ejemplos de transacciones de esta naturaleza son los gastos que se deban realizar de manera extraordinaria como respuesta a desastres naturales o por decisiones judiciales.

En casos donde una transacción no pueda catalogarse en ninguno de los tipos descritos, esta puede seguir siendo identificada como TUV. En esos casos, la Comisión Europea recomienda hacer un análisis meticuloso de las siguientes características para tomar una decisión:

- i. La probabilidad de recurrencia.
- ii. El nivel de control que tiene el Gobierno.
- iii. El riesgo de dar incentivos equivocados a los gobernantes en relación con la transparencia y fortaleza institucional de las finanzas públicas.

En general, si una transacción tiene alta probabilidad de recurrencia, el gobierno tiene alto control sobre su materialización y/o da incentivos incorrectos para utilizar medidas transitorias como si fueran estructurales, estas no deben considerarse TUV.

#### **2.1.2.Principio II. La naturaleza “de única vez” de una transacción no puede ser decretada por ley o por una decisión autónoma del Gobierno**

La forma en que fue implementada o anunciada una medida de política no determina el carácter estructural o transitorio de la misma, desde la óptica de la gestión financiera pública. En particular, la naturaleza de única vez no debe ser identificada con base en la temporalidad (transitoria o permanente) con la que la medida es anunciada o implementada. En cambio, este proceso debe basarse exclusivamente en las características inherentes de la transacción mencionadas en el Principio I. Por ejemplo, este es el caso particular de cambios en las tarifas o tasas de contribución, o en el nivel agregado del gasto, que son anunciadas o legisladas por los hacedores de política como transitorias, pero que en muchos casos terminan siendo permanentes. La experiencia colombiana contiene varios ejemplos de medidas de este estilo, que iniciaron siendo transitorias y extraordinarias y terminaron siendo componentes estructurales de los ingresos o los gastos.

Hay dos razones principales por las que se sugiere separar la naturaleza de única vez de una transacción, de la forma en la que es anunciada o implementada. En primer lugar, la literatura, la

experiencia internacional y la experiencia colombiana han demostrado que las medidas anunciadas como temporales, con recurrencia, se vuelven permanentes, incluso cuando su temporalidad está delimitada en la legislación. En segundo lugar, si la condición de única vez de una transacción es determinada por la forma en la que esta es anunciada o implementada, se podría llegar a inconsistencias: dos transacciones de la misma naturaleza pueden ser evaluadas de manera diferente, solo por la temporalidad con la que se anuncian o implementan inicialmente. En este sentido, las frecuentes revisiones y/o correcciones *ex-post* al proceso de identificación de las transacciones de única vez le quitaría relevancia y credibilidad a este mecanismo para la construcción de las estadísticas de finanzas públicas, y el seguimiento del cumplimiento de las metas fiscales, y lo haría inútil para tomar decisiones fiscales oportunas. Además, y a pesar de su traslape con otros criterios, considerar que una medida que debilita la posición fiscal es de una sola vez solo porque fue anunciada como transitoria, puede generar incentivos perversos en el proceso de implementación de políticas públicas.

#### **2.1.3. Principio III. Los componentes volátiles de ingresos o gastos no deben ser considerados como transacciones de única vez**

El concepto de TUV no debe ser utilizado como un mecanismo para suavizar la volatilidad particular de los distintos componentes de ingresos o gastos. Con frecuencia, el mecanismo a través del cual se descuentan las fluctuaciones transitorias (positivas o negativas) de algunos ingresos o gastos son los ciclos contenidos en las reglas fiscales, que diferencian el balance fiscal estructural del cíclico. En cuanto ya se corrigen de esa manera, estas no deben corregirse a través del mecanismo de TUV. En el caso colombiano en particular, existen el ciclo económico (que depende del recaudo tributario excluyendo al sector petrolero) y el petrolero (que incluye ingresos tributarios y de capital de dicha actividad productiva). Incluso después de ese ajuste por ciclos, existen otros componentes del ingreso o el gasto que pueden mostrar algún grado de volatilidad, pero que de acuerdo con la Comisión Europea tampoco deben ser tratados como transacciones de única vez debido a que el objetivo conceptual de la identificación de TUV no es suavizar series, sino filtrar algunas transacciones que intrínsecamente no puedan conducir a una mejora sostenida del balance fiscal. Ejemplos de este último grupo de transacciones con componentes volátiles comunes son las transferencias al gobierno nacional por rendimientos financieros de los bancos centrales o el pago de dividendos de empresas de propiedad del gobierno.

#### **2.1.4. Principio IV. Acciones deliberadas de política que incrementen el déficit no clasifican, por regla general, como transacciones de única vez**

Este principio está enfocado en evitar la generación de incentivos perversos para las autoridades encargadas de la formulación de la política fiscal. La identificación de las TUV fue introducida principalmente para evitar que transacciones o medidas que no conducen a una mejora sostenida del

---

balance sean consideradas como estructurales. En ese sentido, para darle a los hacedores de política los incentivos correctos para reconocer plenamente la duración —permanente o transitoria— de los efectos de sus acciones, se presume que medidas deliberadas de política que incrementen el déficit fiscal son de naturaleza estructural. Estas transacciones solo deben considerarse como TUV en casos excepcionales en los que pueda demostrarse, sin ninguna ambigüedad, la naturaleza intrínsecamente temporal de la misma.

Considerando lo anterior, los principios que avalan las TUV desarrollados hasta ahora deben aplicarse para medidas que deterioran el déficit fiscal, pero que no son medidas deliberadas de política. Por ejemplo, gastar para responder a una catástrofe natural, aunque es una acción del gobierno, no es deliberado; en ese caso clasifica como una TUV bajo los criterios del Principio I (d). En cambio, gastar en respuesta del ciclo económico, para implementar una política de gasto contracíclico que impulse la actividad económica, sí es deliberado. En conclusión, solo medidas que incrementen el déficit fiscal, derivadas de eventos excepcionales que puedan ser considerados estrictamente fuera del control del gobierno, son potencialmente elegibles para clasificarse como TUV de acuerdo con la Comisión Europea.

Este principio es importante para evitar que un gobierno tenga el incentivo de utilizar el concepto de TUV para acumular deliberadamente el pago de múltiples pasivos en una vigencia, con el incentivo de que la materialización simultánea de los mismos pueda realizarse sin afectar el balance estructural. En este caso, cuando un gobierno acumula pasivos contingentes —como dar garantías a empresas que producen pérdidas— y que se espera razonablemente que se materialicen, ni el evento que generó los pasivos debe considerarse excepcional, ni el impacto sobre el balance como TUV.

#### **2.1.5. Principio V. Solo las transacciones que tengan un impacto “significativo” en el balance fiscal debe ser consideradas como transacciones de única vez**

Este principio está enfocado en facilitar operativamente el proceso de identificación de las TUV. La Comisión Europea establece que, como regla indicativa, transacciones con un impacto fiscal que no alcance a representar alrededor de 0,1% del PIB, no deben considerarse como TUV. La justificación detrás de esta determinación es que abrir el análisis a un número mayor de transacciones puede incrementar considerablemente la complejidad del proceso de identificación, con un impacto posiblemente muy reducido considerando el tamaño limitado de algunas transacciones. Además, es más probable que las medidas que representan menos de 0,1% del PIB hagan parte de la actividad del día a día del gobierno, por lo que harían parte de la volatilidad usual de los ingresos y los gastos, cuyo tratamiento se estipula en el principio III.

No obstante, algunas transacciones que representen menos del 0,1% del PIB pueden seguir clasificándose como TUV. En primer lugar, en casos donde un número de transacciones similares

---

pueden ser agrupados lógicamente y tienen un impacto combinado de al menos 0,1% del PIB, el impacto agregado debe considerarse TUV. En segundo lugar, transacciones inferiores a 0,1% del PIB pueden ser considerados TUV por razones de consistencia. Este es el caso cuando en el pasado se han identificado transacciones de única vez de naturaleza similar y cuyo impacto fiscal representa alrededor de 0,1% del PIB o más. Por último, cuando el impacto de una transacción se registra en años sucesivos, la clasificación de la transacción debe mantenerse igual, en aras de mantener la consistencia intertemporal. Si la transacción tiene las características inherentes mencionadas en el principio I, es suficiente con que en un año supere el umbral para considerarse TUV en ambos, sin importar que el segundo no lo supere.

Es de aclarar que, aunque la Comisión Europea estipula que para que una transacción sea significativa su impacto debe ser por lo menos alrededor de 0,1% del PIB, de ninguna manera es una referencia rígida. La misma Comisión, junto con otras instituciones internacionales como la OCDE, son claras en mencionar que esta referencia puede ser ligeramente mayor o menor, dependiendo de lo que se acomode mejor a las realidades propias de cada país.

### 3. TRANSACCIONES DE ÚNICA VEZ EN COLOMBIA Y LA REGIÓN

Para el caso colombiano, los principios guía para la identificación de las TUV de la Comisión Europea hicieron parte de las recomendaciones de la Misión de Reglas Fiscales presentada por el FMI al Ministerio de Hacienda en 2019, y, consecuentemente, fueron referidos en la exposición de motivos tanto del Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible<sup>3</sup>, como en el de la Ley 2155 de 2021— Ley de Inversión Social. En el caso de la Ley de Inversión Social, el texto de la norma contiene los siguientes elementos, en relación con la identificación de las TUV:

“Serán de carácter excepcional.

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

Estas disposiciones son consistentes con los principios de la Comisión Europea, pero no los abarcan por completo. No obstante, eso no significa necesariamente que aquellos que no se mencionan explícitamente en el texto de la Ley no deban tenerse en cuenta en el ejercicio de identificación. Por el contrario, es usual que en la legislación solo se contemple un subconjunto de principios de interés

---

<sup>3</sup> El proyecto de Ley de Solidaridad sostenible es el 594 de 2021, radicado en la Cámara de Representantes, y el 439 de 2021, radicado en el Senado de la República. Su exposición de motivos puede ser consultada en el siguiente enlace: [https://www.irc.gov.co/webcenter/portal/LeySolidaridad/pages\\_LeySolidaridad](https://www.irc.gov.co/webcenter/portal/LeySolidaridad/pages_LeySolidaridad)

de los gobiernos, de manera que la operatividad del proceso siga contando con un margen de flexibilidad.

Igualmente, se analizan las prácticas implementadas en relación con la identificación de las TUV en algunos de los otros países de la región, en particular Perú y Chile. En estos casos, tanto el Consejo Fiscal de Perú, como el Consejo Fiscal Autónomo de Chile, han emitido conceptos acerca de las transacciones de única vez, haciendo referencia a los principios guía de la Comisión Europea. No obstante, cada consejo recomienda a su país incorporar en la ley un conjunto de principios diferente. En el caso de Perú, el Consejo Fiscal recomienda que se revisen los cinco principios guía, pero recomiendan incluir en la legislación solo dos de estos: el Principio I, de recurrencia, apegándose a los 2 años al evaluar la temporalidad de una transacción; y el Principio V, de significancia, también estableciendo como referencia las transacciones que tengan un impacto fiscal de por lo menos 0,1% del PIB. Respecto al caso chileno, el Consejo Fiscal recomienda revisar los 5 principios de la Comisión Europea e incluirlos en la legislación; sin embargo, en su documento sobre revisión y diagnóstico sobre el mejoramiento del Balance Estructural (2021), hacen especial énfasis en la predictibilidad de las transacciones como una característica fundamental en la identificación. Una transacción de única vez puede ser catalogada en función de su nivel de predictibilidad; si es muy impredecible, es deseable catalogarla como TUV (Consejo Fiscal Autónomo de Chile, 2021).

#### 4. ÁRBOL DE DECISIÓN DE REFERENCIA

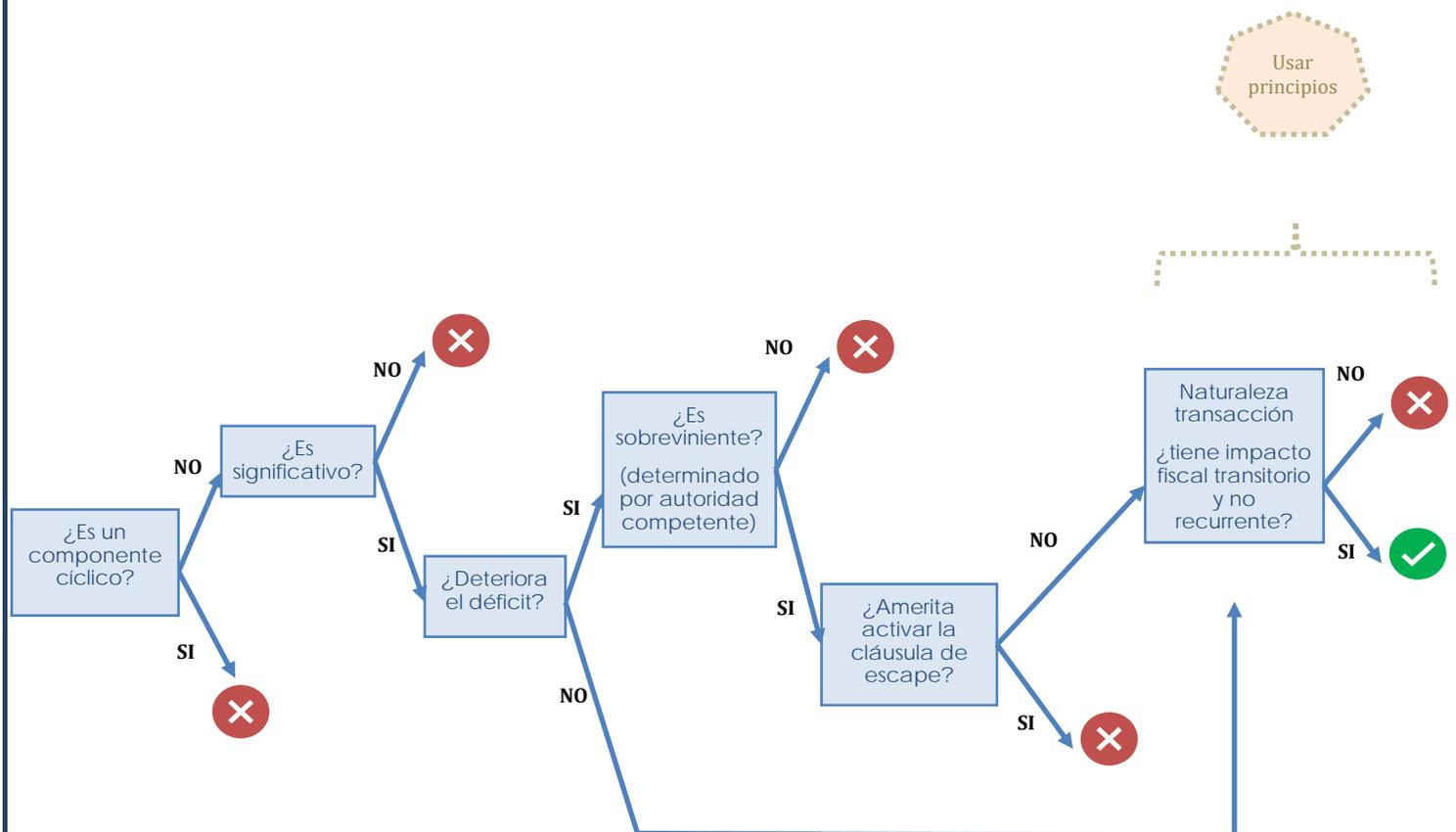
Tal y como se ha indicado anteriormente, la identificación de las transacciones de única vez se realiza caso a caso, dada la naturaleza extraordinaria y poco recurrente que tienen estas transacciones. En ese sentido, los principios guía de la Comisión Europea sirven para orientar la discusión y el análisis sobre TUV hacia las buenas prácticas, pero no son reglas mecánicas y automáticas. Teniendo en cuenta eso, la Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) elaboró un árbol de decisión de referencia (metodología de filtros secuenciales), construido a partir del análisis realizado anteriormente de los principios de las TUV y de las mejores prácticas a nivel internacional, que sistematiza el proceso, contribuye a descartar fácilmente algunas de las transacciones que se consideren y reduce la incertidumbre alrededor de la aplicación práctica de los conceptos.

El árbol de decisión consta de un conjunto de condiciones, las cuales deben cumplirse de manera simultánea para que una transacción pueda considerarse como TUV. Este algoritmo reduce la discrecionalidad en la identificación, y genera mayor certeza a los miembros del CONFIS sobre los elementos que se deben tener en cuenta en la misma. El principal beneficio es que permite establecer, en muchos casos, cuando una transacción no clasifica como de única vez, a través de unos filtros secuenciales establecidos, que acotan el espectro de la discusión.

De igual manera, el árbol de decisión no es ni pretende ser una herramienta determinística. Está diseñado para ser un elemento de referencia adicional para tener en consideración, junto con los principios de la Comisión Europea y la experiencia internacional, en la identificación, sin pretender ser una regla automática.

Por último, es de mencionar que el árbol de decisión aplica, sobre todo, para transacciones que no tienen antecedentes. Para aquellas que sí los tienen, por regla general, se recomienda mantener consistencia en la identificación realizada previamente, a menos de que se presente un cambio sustancial en la naturaleza de la transacción que amerite su reevaluación a través del árbol de decisión de referencia.

Gráfico 1. Árbol de decisión de referencia para la identificación de TUV



Fuente: elaboración propia con base en la Comisión Europea (2015).

El árbol de decisión constituye una secuencia de filtros cuya lectura debe hacerse de izquierda a derecha. Como se mencionó, para que una transacción pueda considerarse como TUV deberá cumplir, simultáneamente, con todas las condiciones de la secuencia sin ser descartada. Los dos

---

primeros eslabones tienen en cuenta los componentes cíclicos y la significancia, en donde aquellas transacciones que sean componentes cíclicos se descartan automáticamente del análisis, en línea con el principio III de la Comisión Europea, al igual que aquellas que no son significativas — representen menos de 0,1% del PIB (principio V).

Con respecto al primer eslabón, que hace referencia al componente cíclico, es importante hacer una precisión. En la Regla Fiscal colombiana, que busca fijar sus metas operativas sobre una medida asociada al balance estructural (balance primario neto estructural), no debe haber dos instrumentos de ajuste para un mismo tipo de transacción, ya que hacerlo cerraría o ampliaría más de lo necesario el espacio de déficit permitido. Dicho eso, como la Regla Fiscal colombiana ya cuenta con un mecanismo de corrección correspondiente a los ciclos económico y petrolero, el cual incorpora todas las fluctuaciones de estos ingresos, ninguna transacción relacionada a estos debe considerarse TUV.

Para aquellas transacciones que superen estos dos primeros filtros, es necesario identificar si deterioran el déficit o no, abriendo dos posibles caminos. Primero, si deterioran el déficit, es necesario preguntarse si la transacción fue resultado de algún evento sobreviniente, el cual haya sido determinado de esa manera por parte de alguna autoridad competente (por ejemplo, las altas cortes, el Congreso de la República, una entidad que certifique la presencia de desastres naturales, etc.). Si no cumple con esta condición, configura una acción deliberada de política y, por lo tanto, no debe considerarse como TUV<sup>4</sup>. Por el contrario, si la transacción se da en respuesta a un hecho sobreviniente, puede ser catalogada como de única vez, y continúa su análisis en el árbol de decisión de referencia. Existen casos en los que medidas que deterioran el déficit implementadas como respuesta a un evento sobreviniente, se pueden mantener posterior a que la autoridad competente declare como superado el evento. En esos casos, el efecto fiscal de dichas medidas que se haya materializado dentro del tiempo en que la autoridad competente lo mantuvo como sobreviniente, pueden ser consideradas como TUV; por el contrario, el efecto fiscal materializado de manera posterior debe considerarse estructural.

En aquellos casos en que se supera la condición de ser sobreviniente, es relevante discernir si por las características y/o la magnitud de la transacción, y de las circunstancias en las que se enmarca la toma de esta decisión, amerita activar la cláusula de escape, la cual hace parte de la Regla Fiscal colombiana para permitirle a las autoridades lidiar con situaciones en las que ocurran eventos extraordinarios, o que comprometan la estabilidad macroeconómica del país. Un buen ejemplo reciente de una situación de este estilo lo constituye la pandemia de Covid-19, y el conjunto de medidas implementado durante 2020 para lidiar con sus efectos. De ameritar su activación, la cláusula de escape prima sobre el mecanismo de TUV tanto para el tratamiento de la transacción, como para la definición de las metas fiscales del gobierno, por lo que esta no debe considerarse TUV. En

---

<sup>4</sup> Principio IV de la Comisión Europea.

contraste, aquellas que no ameritan activar la cláusula de escape, pasan al último eslabón y clasifican para ser analizadas por el CONFIS. Es importante anotar que, por la posición que ocupa la condición de cláusula de escape dentro del árbol de decisión, una vez se hace necesario activarla, todas aquellas medidas que deterioran el déficit que sucedan mientras se mantiene activa, y que estén directamente asociadas a la circunstancia que motivó esta activación, se descartan automáticamente del proceso de identificación<sup>5</sup>. Esto no sucede con aquellas medidas que mejoran la posición del déficit, por lo cual pueden seguir considerándose TUV.

En cuanto al segundo camino, en el que una transacción no deteriore el déficit, el análisis de la transacción pasa directamente al último eslabón del árbol. En este último filtro, al cual también se puede llegar en caso de que la medida analizada deteriore el déficit, tal como se mencionó anteriormente, es necesario determinar si la transacción tiene una naturaleza transitoria y no recurrente, para lo cual el CONFIS podrá apoyarse en los principios guía de la Comisión Europea y en lo estipulado en la Ley 2155 de 2021, para determinar si la transacción analizada se identifica como TUV o no. En sentido práctico, si una transacción que haya llegado a este eslabón cuenta con una naturaleza intrínsecamente transitoria y no recurrente con base en los principios guía, y esta en línea con lo consignado en la ley, dicha transacción se considera una TUV. Si, por el contrario, no se identifica dicha naturaleza, la transacción no debe considerarse como TUV.

---

<sup>5</sup> De manera similar a lo que sucede con los ciclos petrolero y económico, la razón que soporta no considerar como TUV aquellas medidas que ameritan activar la cláusula de escape, es la regla general de no utilizar dos mecanismos de corrección para una misma transacción.

---

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- **Corbo** (2011), Propuestas para perfeccionar la regla fiscal. Consejo Fiscal Autónomo de Chile
- **Congreso de la República (2021)**. Ley 2155 de septiembre 14 de 2021, Ley de Inversión Social
- **Consejo Fiscal Autónomo de Chile** (2021), Revisión de Diagnósticos y de Propuestas de Perfeccionamiento de la Metodología y Procedimientos para el Cálculo del Balance Estructural
- **European Commission** (2006), Definition and identification of one-off and temporary measures, Report on Public Finances in EMU
- **European Commission** (2015), One-off measure-classification principles used in fiscal surveillance, Report on Public Finances in EMU
- **FMI** (2019). Colombia. Establishing a Debt Anchor and Updating the Fiscal Rule
- **FMI** (2011), When and how to adjust beyond the Business Cycle? A guide to structural fiscal balances
- **Granda, A., Liendo, C. & Rojas, C.** (2012). El indicador de Balance estructural. Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, Dirección General de Política Macroeconómica, Dirección de Política Fiscal
- **Koen, V. and P. van den Noord** (2005). Fiscal Gimmickry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting, OECD Economics Department Working Papers, No. 417, OECD Publishing, Paris
- **OECD** (2012). Fiscal consolidation targets, plans and measures in OECD countries
- **OECD** (2008) Accounting for One-off Operations when Assessing Underlying Fiscal Positions