

Bogotá D.C., Diciembre de 2023

Honorable Representante
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Presidente
Cámara de Representantes

ASUNTO: Radicación Proyecto de Ley
*“Por medio de la cual se adiciona una
fuente de financiación al Fondo de
Estabilización de Precios de los
Combustibles -FEPC- y se dictan otras
disposiciones.”*

Respetado Presidente,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ta. de 1992, y demás normas concordantes, presento a consideración de la Cámara de Representantes, el proyecto de ley *“Por medio de la cual se adiciona una fuente de financiación al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles -FEPC- y se dictan otras disposiciones.”*

Lo anterior, con la finalidad se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la Ley.

Cordialmente,



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República

Proyecto de Ley No. _____ de 2023 Cámara

“Por medio de la cual se adiciona una fuente de financiación al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles -FEPC- y se dictan otras disposiciones.”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto adicionar una fuente de financiación al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles -FEPC-, así como la creación de una Subcomisión de Expertos que estudie y modifique la fórmula de fijación de precios de los combustibles.

Artículo 2º. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP-, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía y ECOPETROL, definirá e implementará un esquema o herramienta de financiamiento que permita cubrir el saldo del déficit que registra el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles -FEPC-, vía aportes de la Nación en programación del Presupuesto General de la Nación y dividendos que le corresponderían a la Nación fruto de la liberación de una parte de la reserva ocasional de ECOPETROL.

Parágrafo. Se presentará en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, una hoja de ruta que incluirá un esquema de pago plurianual de las obligaciones que se estima se contraerán con el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles -FEPC-, de forma consistente con el cumplimiento de la regla fiscal, así como un abanico de alternativas de reforma estructural al mecanismo de estabilización, que garanticen su sostenibilidad en el mediano plazo, sin afectar al consumidor final.

Parágrafo Transitorio. El Gobierno Nacional implementará dicho esquema o herramienta de financiamiento dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de promulgación de la presente Ley y hasta por el término de tres (3) años. En todo caso, lo aquí dispuesto regirá hasta tanto la Subcomisión de Expertos de la que trata el artículo 3º de la presente Ley, tenga una nueva fórmula de fijación de precios del combustible.

Artículo 3º. Subcomisión de Expertos del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles. Créese la Subcomisión de Expertos del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles -FEPC-, como órgano autónomo e

independiente, adscrito a la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG-, con el objeto de estudiar, proponer y establecer de forma vinculante y prioritaria mecanismos de estabilización de precios del combustible, tanto en los periodos de aumento como en los de reducción de los precios internacionales, así como estatuir cambios a la fórmula que determina el precio regulado.

Para dicho objeto, la Subcomisión tendrá en cuenta tres modificaciones estructurales: (i) Cualquiera que fuere la fórmula, esta debe ser de aplicación obligatoria; (ii) La fórmula debe responder al diferencial entre el Precio de Paridad (PP) y el Ingreso al Productor (IP), entre más alto sea el diferencial más alto debería ser el ajuste; y (iii) El valor esperado del déficit producto de la fórmula debe ser consistente con una restricción presupuestal previamente definida.

Parágrafo 1. La Subcomisión de Expertos se reunirá como mínimo cuatro (4) veces por año. Su composición, naturaleza, reglamento, ejercicio de sus funciones, adopción de decisiones, quórum, mayorías, convocatoria, y demás necesarias para el cumplimiento del objeto de la comisión, estará a cargo de los ministerios de Hacienda y Crédito Público, y Minas y Energía.

Parágrafo 2. La Subcomisión de Expertos establecerá los cambios necesarios a la fórmula que determina el precio de los combustibles en un máximo de tres (3) años contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 4º. Vigencia y Derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República

Proyecto de Ley No. _____ de 2023 Cámara

“Por medio de la cual se adiciona una fuente de financiación al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles -FEPC- y se dictan otras disposiciones.”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY:

El proyecto de ley tiene por objeto adicionar una fuente de financiación al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles -FEPC-, así como la creación de una Subcomisión de Expertos que estudie y modifique la fórmula de fijación de precios de los combustibles.

2. CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES:

La Constitución Política de Colombia estableció como principio fundamental que *“Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”*¹. Y dispuso como fines esenciales del Estado *“(…) servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”*².

El mismo texto constitucional consagra varios principios sobre los que se desarrolla el ordenamiento jurídico de derecho tributario; y establece un conjunto de disposiciones jurídicas que configuran el marco general y la organización de nuestro régimen administrativo y económico. Estos principios y sistema normativo de

¹ Artículo 1º de la Constitución Política de Colombia.

² Artículo 2º de la Constitución Política de Colombia

carácter tributario deberán observar principios de primer orden, tales como la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y el interés general^{3, 4}

Asimismo, el constituyente del 91 estableció de forma positiva un decálogo abierto de derechos fundamentales, originados en dos (2) núcleos esenciales: el derecho a la igualdad y el derecho a la libertad (en ellos, se cimientan los demás principios)⁵. Dichas garantías deben ser siempre objeto de protección por parte de la administración pública y observadas conforme a la constitución y la ley, y deben estar basadas en la buena fe (art. 83 de la CP), por lo cual deberán ser consonantes con los principios que rigen la función administrativa (art. 209 constitucional).

Así las cosas, la administración pública de carácter tributario, se organiza con el objeto de aplicar políticas públicas de desarrollo administrativo pero con observancia de los principios del sistema tributario que trae consigo la Constitución Política de 1991, como son la legalidad⁶, equidad, eficiencia, progresividad e irretroactividad de las leyes tributarias⁷; así como el deber de toda persona de contribuir al financiamiento del Estado **dentro de los conceptos de justicia y equidad.**

La sentencia C-397 de 2011 de la Corte Constitucional (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), sostuvo respecto al sistema tributario:

“De acuerdo con el artículo 363 de la Constitución, el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, los cuales constituyen el marco general que guía la imposición de las cargas fiscales a través de las cuales el Estado

³ Téngase en cuenta el Preámbulo de la Constitución, como elemento vinculante conforme a los postulados de la Corte Constitucional.

⁴ Es así como se cimienta en el Estado Social de Derecho, como piedra angular epistemológica, una perspectiva antropocéntrica, donde el individuo y sus intereses es la máxima, por lo cual la protección inherente de sus derechos, será un postulado que se verá segregado en la totalidad del ordenamiento jurídico que nos rige. Dichos elementos son de gran relevancia, por cuanto desde la misma comunidad internacional y de forma histórica se han reconocido esos derechos, como propios de los individuos como persona solo por el hecho de ser humanos.

⁵ Sobre el núcleo esencial de un derecho fundamental, la Corte Constitucional sostuvo que (Sentencia C-756 de 2008):

“Tanto la doctrina especializada como la jurisprudencia de esta Corporación coinciden en señalar que la teoría del núcleo esencial se aplica como una garantía reforzada de eficacia normativa de los derechos fundamentales, en tanto que es exigible un mínimo de contenido que vincula y se impone principalmente frente al legislador. En efecto, frente a la indiscutible facultad del legislador de regular e, incluso, de restringir los derechos fundamentales de las personas, el deber de respetar su núcleo esencial aparece como una barrera insuperable que es exigible para evitar que la limitación del derecho se convierta en su anulación o para impedir que se despoje de su necesaria protección”.

Y sobre el concepto del núcleo esencial de un derecho fundamental estableció:

“El núcleo esencial se ha definido como el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas. En sentido negativo debe entenderse el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental. O, también, puede verse como la parte del derecho fundamental que no admite restricción porque en caso de hacerlo resulta impracticable o se desnaturaliza su ejercicio o su necesaria protección”. (Subraya y negrilla fuera de texto).

⁶ Artículo 338 de la Constitución Política.

⁷ A diferencia de principios administrativos, estos preceptos de carácter tributario no se han desarrollado conceptualmente a través de leyes o reglamentos, sino a través de la jurisprudencia.

obtiene los recursos necesarios para su consecución y funcionamiento. Es importante tener en consideración que los principios de equidad, eficiencia y progresividad son predicables del sistema tributario en su conjunto y no de un impuesto en particular. En estos términos, para la Corte tales principios “constituyen los parámetros para determinar la legitimidad del sistema tributario y, como ha tenido oportunidad de precisarlo esta Corporación, se predicen del sistema en su conjunto y no de un impuesto en particular”. El principio de equidad tributaria ha sido definido por la Corte como una manifestación específica del principio general de igualdad y comporta la proscripción de formulaciones legales que establezcan tratamientos tributarios diferenciados injustificados, ya sea porque se desconozca el mandato de igual regulación legal cuando no existan razones para un tratamiento desigual, o porque se desconozca el mandato de regulación diferenciada cuando no existan razones para un tratamiento igual. El principio de progresividad tributaria dispone que los tributos han de gravar de igual manera a quienes tienen la misma capacidad de pago (equidad horizontal) y han de gravar en mayor proporción a quienes disponen de una mayor capacidad contributiva (equidad vertical). En cuanto al principio de eficiencia, también ha considerado la Corte, que “resulta ser un recurso técnico del sistema tributario dirigido a lograr el mayor recaudo de tributos con un menor costo de operación; pero de otro lado, se valora como principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo).”

Por otra parte, el artículo 338 de la Constitución Política dispuso:

“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.

Dicha disposición jurídica, es clara en establecer que los tributos sólo pueden ser dados por el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y/o Municipales, a través de leyes, ordenanzas y/o acuerdos,

según corresponda. Asimismo, los tributos sólo pueden ser creados por ley que fije los sujetos activos y pasivos, hechos, bases gravables y tarifas⁸.

Con todo, según el alto tribunal constitucional, el legislador cuenta con una amplia libertad de decisión en materia impositiva, **y la jurisprudencia ha considerado que esa facultad debe ejercerse dentro de los límites consagrados en la Constitución**. En la Sentencia C-1060A de 2000, la Corte Constitucional consideró que esos límites están concebidos de dos formas: “(i) *el deber constitucional de contribuir a la financiación de los gastos públicos, dentro de criterios de justicia y equidad (Art. 95.9 de la CP) y (ii) se limita al legislador porque se le ordena construir un sistema tributario donde predominen los principios de equidad, eficiencia y progresividad, sistema que en ningún caso puede ser retroactivo en sus disposiciones ni en su aplicación (Art. 363 de la CP)*”⁹.

Recuérdese, el artículo 338 de la Constitución Política estableció que, en tiempos de paz, solo el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales pueden establecer tributos. La norma constitucional también dispone que los elementos esenciales del tributo –esto es, el hecho generador, la base gravable, la tarifa y los sujetos (activo y pasivo), deben ser fijados directamente por el legislador y que, al hacerlo, la norma correspondiente debe ofrecer total claridad sobre cada uno de estos elementos¹⁰.

De lo anterior se desprende que el gobierno nacional o local no tiene la facultad, o está impedido, para establecer cargas de naturaleza tributaria pues esta potestad está reservada a los órganos de representación popular.

En concordancia con el artículo 338, el artículo 150 de la Constitución Política, al regular las atribuciones del Congreso de la República, dispone que le corresponde “*Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley*”. En el mismo sentido lo precisan los artículos 300 y 313 de la Constitución Política, al referirse a las atribuciones de las asambleas departamentales y de los concejos municipales, respectivamente.

Con dichos aspectos, se estableció entonces el Estatuto Tributario Nacional, configurándose así el piso constitucional y legal para concebir la legislación

⁸ Como quiera que los demás principios constitucionales de la tributación no se han conceptualizado legalmente, de una u otra forma se desarrollan mediante un conjunto de deberes y obligaciones específicos tanto del contribuyente, como de la administración tributaria (visto en <https://www.itrc.gov.co/observatorio/wp-content/uploads/2018/03/Principios-tributarios-y-e%CC%81tica.pdf>).

⁹ Sentencia C-397 de 2011 de la Corte Constitucional (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

¹⁰ Véase expedientes Acumulados 11001-03-27-000-2009-00018-00 (17649) y 11001-0324-000-2009-00362-00 (22115), en fallo del 09 de marzo de 2017, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas).

tributaria, por lo cual será el mismo que obedezca las razones por la cual se allega la presente iniciativa legislativa.

Ahora, en lo que respecta al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles – FEPC-, en la actualidad funciona como mecanismo para atenuar la volatilidad de los precios de los combustibles. El Comité Autónomo de la Regla Fiscal, sobre el marco normativo del FEPC, sostuvo:

“(...) La fórmula vigente para el cálculo del Ingreso al Productor (IP) para Gasolina Motor Corriente (GMC) está definida en la Resolución 18-1602 de 2011, modificada parcialmente por la Resolución 18-1493 de 2012 y 9-0145 de 2014. Por su parte, el cálculo del IP para ACPM está definido en la Resolución 18-1491 de 2012, modificada parcialmente por la Resolución 9-0145 y 9- 0154 de 2014. Vale la pena mencionar que, a excepción del IP, por medio del Decreto 1260 de 2013 se le asignó a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) las funciones de determinar criterios, metodologías y fórmulas para calcular los ingresos de la cadena de combustible¹¹s.

Las principales definiciones (Decreto 1451 de 2018) relevantes para entender el funcionamiento del FEPC son las siguientes:

- *Precio de Paridad (PP): precio calculado por el MME, tomando como referencia el precio diario de los combustibles en el mercado de la Costa Estadounidense del Golfo de México u otro mercado competitivo.*
- *Ingreso al Productor (IP): precio fijado por el MME al que los refinadores/importadores venden GMC o ACPM en el mercado nacional.*
- *Diferencial de Compensación: es la diferencia entre el IP y el PP, cuando el PP es mayor al IP el FEPC debe pagarles a los refinadores la diferencia multiplicada por el volumen de combustible vendido. Este es el mecanismo de desahorro del Fondo.*
- *Diferencial de participación: es la diferencia entre el IP y el PP, cuando el PP es menor al IP el Fondo les cobra a los refinadores/importadores la diferencia multiplicada por el volumen de combustible vendido. Este es el mecanismo de ahorro del Fondo.*
- *Contribución parafiscal al combustible: contribución destinada al FEPC, por parte de los refinadores/importadores de GMC o ACPM de acuerdo con lo estipulado en la Ley 1819 de 2016.*

Con el Decreto 1451 de 2018, se definió que los recursos del Fondo provendrían de: (i) los rendimientos de los recursos del Fondo, (ii) los recursos de crédito que de manera extraordinaria reciba del Tesoro, (iii) los recursos del Presupuesto General

¹¹ Según lo informado por el gobierno (en junio de 2021), la CREG tendrá hasta 36 meses contados a partir de la entrada en vigencia de la delegación para expedir las nuevas metodologías relacionadas con los valores a remunerar o a reconocer por los costos operativos de la cadena logística de distribución de combustibles. La CREG deberá priorizar dentro de los primeros 14 meses, los actos administrativos que estén relacionados con los costos de transporte, además de las metodologías que determinen las tarifas de operación y costos logísticos asociados a operaciones de importación en puertos colombianos.

de la Nación (PGN) a favor del Fondo, (iv) contribución parafiscal¹² al combustible, y (v) bonos u otros títulos de deuda pública que emita la Nación a favor del FEPC con el fin de cubrir las obligaciones del Fondo.

La Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo de 2018) dio autorización para extinguir la deuda del FEPC con la Nación, que el fondo había adquirido años atrás al recibir préstamos financiados con la emisión de bonos y títulos de deuda. Además, se autorizó al MHCP para realizar coberturas financieras sobre los precios del petróleo o combustibles líquidos en el mercado internacional, o sobre la tasa de cambio nominal. También, se permitió la revisión de metodología del IP y de las tarifas asociadas a la remuneración”.

Con ello, se tiene el marco normativo de lo que aquí nos atañe.

Por otro lado, tenemos claro que la presente se allega al Congreso de la República, con fundamento en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con los artículos 6, 139, 140 y 143 de la Ley 5ta de 1992¹³. De tal manera, que se deberá proceder con lo que en derecho corresponda.

3. PERTINENCIA DEL PROYECTO DE LEY - JUSTIFICACIÓN:

FONDO DE ESTABILIZACIÓN DEL PRECIO DE LOS COMBUSTIBLES - FEPC-

A finales de 1999 en Colombia cambió la forma de establecer los precios de los combustibles líquidos de uso automotor (diésel y gasolina). Se decidió que estos costos se fijarían con criterios de mercado y no serían precios administrados con criterios macroeconómicos para controlar la inflación, y tendrían como referentes los costos de oportunidad de los agentes.

El Ministerio de Minas y Energía elaboró una metodología que fijaba remuneraciones para cada eslabón de la cadena y el precio que pagaba el consumidor era la suma de todos los segmentos. La regulación económica de

¹² La ley 1819 de 2016 estableció las contribuciones parafiscales.

¹³ Con todo, se tiene claro que de conformidad con las previsiones establecidas en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 142 de la Ley 5ta de 1992, el asunto es de resorte del Gobierno Nacional (la iniciativa legislativa), empero, habrá que tener en cuenta lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-256 de 1997 (MP José Gregorio Hernández Galindo), cuando sostuvo que:

“Ciertos asuntos objeto de regulación legal solamente pueden ser sometidos al trámite legislativo si el proyecto de ley correspondiente es presentado por el Gobierno, o coadyuvado por éste, en lo que se conoce como iniciativa privativa del Gobierno. Para la Corte es claro que si una ley relativa a cualquiera de las enunciadas materias se dicta sin haber contado con la iniciativa o anuencia del Gobierno, es inconstitucional, pues la sanción, que es un deber del Presidente de la República no sana el vicio que afecte al proyecto por razón de su origen. La coadyuvancia admitida por la Corte, para que pueda convalidar lo actuado, debe darse en el curso de los trámites legislativos que se surten en cualquiera de las etapas constitucionales, en comisiones y plenarios de las cámaras, es decir, antes de que el proyecto pase al Presidente para su sanción y objeción”.

Por lo anterior, corresponderá esperar dentro del trámite legislativo, el concepto y posible aval del Gobierno Nacional.

estos precios así definida quedó bajo la responsabilidad de MinMinas. Durante el primer gobierno de Álvaro Uribe, cuando se surtió la capitalización de Ecopetrol, el accionista mayoritario, la Nación, publicó su compromiso de reconocer el costo de oportunidad a la empresa refinadora, y en 2007 creó el FEPC.

El artículo 69 de la Ley 1151 estableció el Fondo, sin personería jurídica, adscrito a Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuya función era “*atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales*”. Se constituyó con los recursos ahorrados por Ecopetrol en el Fondo de Estabilización Petrolera; y mediante el Decreto 4839 de 2008 el Gobierno nacional reglamentó su operatividad y funcionamiento.

El Decreto 1260 de 2013 le dio facultades a la Comisión de Regulación de Energía, Gas y Combustibles (CREG) para “*determinar los parámetros y la metodología de referencia, utilizada por el Ministerio [...] para fijar el precio al productor y de venta al público de [los combustibles, y para] fijar los precios de los productos derivados del petróleo a lo largo de toda la cadena [...], salvo para la gasolina motor corriente, el ACPM y los biocombustibles*”.

En ese mismo año, la Corte Constitucional resolvió que el componente de ahorro del FEPC era inconstitucional y solo hasta 2016 se resolvió el impasse mediante la creación de una contribución parafiscal en una ley tributaria.

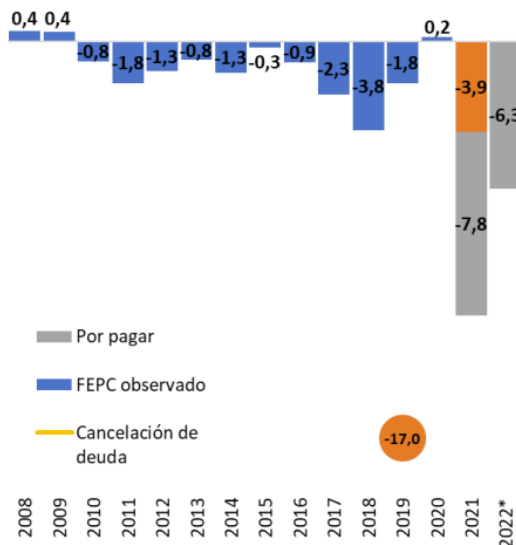
DÉFICIT EN EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DEL PRECIO DE LOS COMBUSTIBLES -FEPC-:

Desde 2010, el Ingreso al Productor ha sido menor al Precio de Paridad, es por esto que el FEPC no ahorra, sino que se ha mantenido en déficit. Según Ecopetrol, dado la alta importación y la volatilidad de los precios, el Fondo ha distado del objetivo: es más similar a una figura de subsidio que de estabilizador.

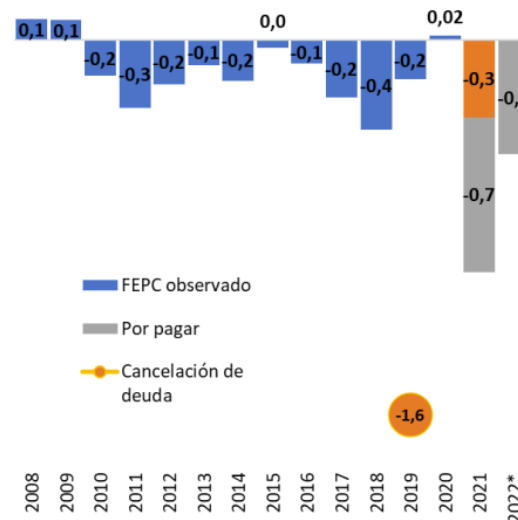
Según la Contraloría, el costo fiscal de la política de estabilización es la diferencia entre el déficit real y el déficit que habría alcanzado el Fondo si funcionara correctamente, es decir, entre \$8 y \$11 Bill. Dado que el FEPC se está financiando con deuda y esta causa intereses, buena parte del déficit del fondo son intereses, que al no ser pagados al término de cada crédito se acumularían con un efecto de interés compuesto, incrementando la deuda exponencialmente.

Entre 2011 y 2019 el FEPC acumuló déficits por 17 billones de pesos. Con la reactivación de la pospandemia aumentaron la demanda, los precios internacionales, la devaluación y la inflación, en 2022.

Panel A. Billones de pesos



Panel B. Porcentaje del PIB



Fuente: MHCP, cálculos propios DT-CARF.

Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el déficit del FEPC cerró en 2022 con \$37 billones, por lo que, desde octubre del año pasado, el Gobierno Nacional decidió descongelar el precio de los combustibles, y comenzó a hacerlo con la gasolina -a la que aún le hacen falta dos alzas más, posiblemente en diciembre y enero próximos-, para no afectar la inflación, según ha dicho el ministro de Hacienda, Ricardo Bonilla González.

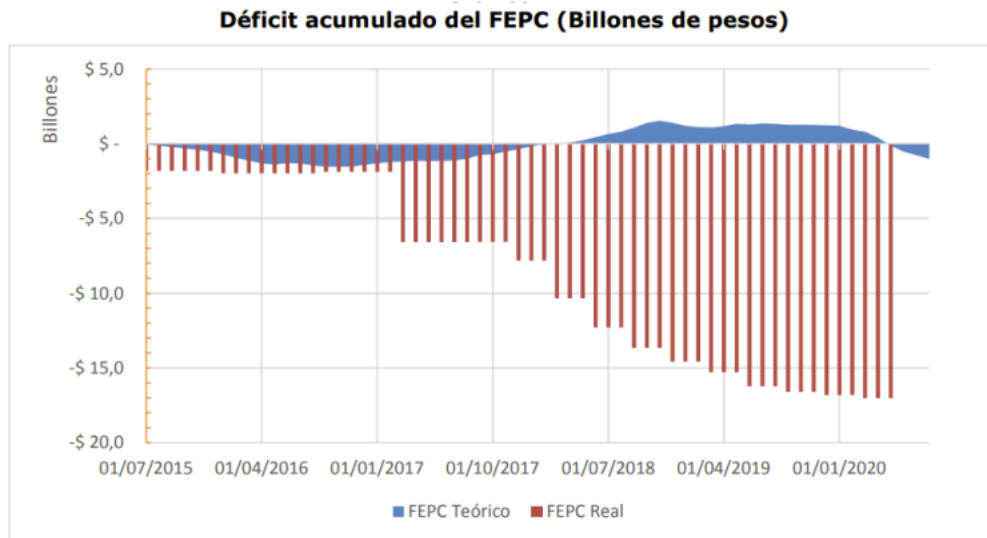
Con ese ajuste, el déficit del FEPC bajará este año a \$20 billones, pero el acumulado de ahí hacia atrás es una deuda que hay que cubrirla. Por eso, el ministro Bonilla afirma que "el FEPC se comió los \$20 billones de la reforma tributaria en 2023".

La previsión para el cierre de este año era bajar ese déficit a \$17 billones, de ellos \$3 billones en gasolina y el resto en diésel. Pero esa meta no se alcanzará debido a la fluctuación del precio internacional del barril de petróleo.

INICIATIVAS PARA EL DÉFICIT

El déficit del Fondo creció hasta llegar a 1,4 % del PIB en 2019. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 determinó que "las obligaciones derivadas de las cuentas por cobrar constituidas por la Nación al FEPC las cuales fueron autorizadas por la ley en contrapartida de la emisión de bonos u otros títulos de deuda pública, se entenderán extintas a partir del 31 de diciembre de 2019".

También se estableció que Minhacienda podía celebrar contratos de cobertura financiera sobre los precios del crudo o de los combustibles o de la tasa de cambio, como parte de una estrategia de sostenibilidad del FEPC.



Asimismo, definió que la responsabilidad del establecimiento de la metodología de cálculo del ingreso al productor y demás ingresos de los agentes de la cadena de combustibles líquidos sería compartida por Minhacienda y Minminas. En el caso de los biocombustibles, los responsables son los Ministerios de Agricultura, Minas y de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente).

De conformidad con el artículo 34 de Ley 1955 de 2019, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó la extinción de la deuda del FEPC por el orden de 17 billones. En el total del déficit del FEPC, los intereses representan el 16% del total de los 17 billones y corresponden a un 19% del principal.

Saldo Extinción deuda del FEPC al 19 de marzo de 2020
(Cifras en millones de pesos)

| Código Crédito | Tramos | Costo en Pesos | Intereses e indexación | % Interés vs Principal |
|----------------------|-----------|----------------------|------------------------|------------------------|
| 662301172 | 7 | \$ 1.922.810,27 | \$ 976.823,69 | 50,80% |
| 662301173 | 7 | \$ 1.383.397,05 | \$ 588.030,74 | 42,51% |
| 662301174 | 3 | \$ 853.177,22 | \$ 235.545,25 | 27,61% |
| 662301175 | 3 | \$ 1.095.730,19 | \$ 268.112,42 | 24,47% |
| 662301180 | 1 | \$ 745.402,50 | \$ 119.657,46 | 16,05% |
| 662301181 | 1 | \$ 674.747,95 | \$ 103.267,27 | 15,30% |
| 662301184 | 1 | \$ 2.266.769,93 | \$ 264.144,53 | 11,65% |
| 662301188 | 1 | \$ 1.836.311,90 | \$ 106.287,75 | 5,79% |
| 662301192 | 1 | \$ 1.962.901,68 | \$ 38.370,16 | 1,95% |
| 662301193 | 1 | \$ 1.386.420,75 | \$ 19.010,18 | 1,37% |
| 662301195 | 1 | \$ 174.234,47 | \$ 1.665,64 | 0,96% |
| Total general | 27 | \$ 14.301.904 | \$ 2.720.915 | 19,02% |
| TOTAL DEUDA | | | \$ 17.022.819 | |

Fuente: Minhacienda/Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional/ Subdirección de Financiamiento de otras entidades, seguimiento, saneamiento y cartera

Dada la autorización vía Congreso de la República de extinguir la deuda, a partir de julio de 2019, el Ministerio de Minas y Energía incrementó el Ingreso al Productor (IP) en 15,8%¹³ para gasolina motor corriente GMC y en 16,9%¹⁴ para ACPM resolviendo de manera discrecional el elevado diferencial entre el IP y el Precio de Paridad. Este incremento al IP, fue compensado con una fuerte reducción del IVA (69% para ambos combustibles) lo que conllevó a un leve incremento en el precio final de venta de GMC y ACPM en el país.

En 2020, durante la pandemia cayeron la demanda de combustibles y los precios internacionales, y el fondo fue superavitario, por primera y única vez, en \$171.000 millones de pesos.

En medio de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, se estableció la reducción del precio de la gasolina motor corriente y el diésel en todo el país. Así, para las 13 principales ciudades del país la reducción fue en promedio de \$1.200 pesos (-13%), pasando de un precio promedio de \$9.159 a \$7.958 pesos por galón. Entre tanto, la disminución promedio del diésel para las 13 principales ciudades fue de \$800 pesos (-9%), pasando de \$8.952 a \$8.152 pesos promedio por galón.

IMPORTANCIA DEL FONDO

Gracias al FEPC, los colombianos pagan un galón de gasolina casi \$8.000 por debajo del precio internacional, que sumado a los subsidios del diésel le significan al país más de \$2,2 billones mensuales con los precios actuales. Sin el Fondo el precio promedio de la gasolina sería \$3.500 superior por galón. Por su parte, el diésel estaría \$4.200 por galón por encima del precio de venta.

A diferencia de los ingresos al productor de la gasolina y diésel, estabilizados a través del Fepc, combustibles como biodiesel, presentan aumento del IP en casi 46% en lo corrido del año, reflejando de forma más directa el comportamiento de los precios internacionales de las materias primas y de la Tasa Representativa del Mercado (TRM), lo mismo pasa con la gasolina extra.

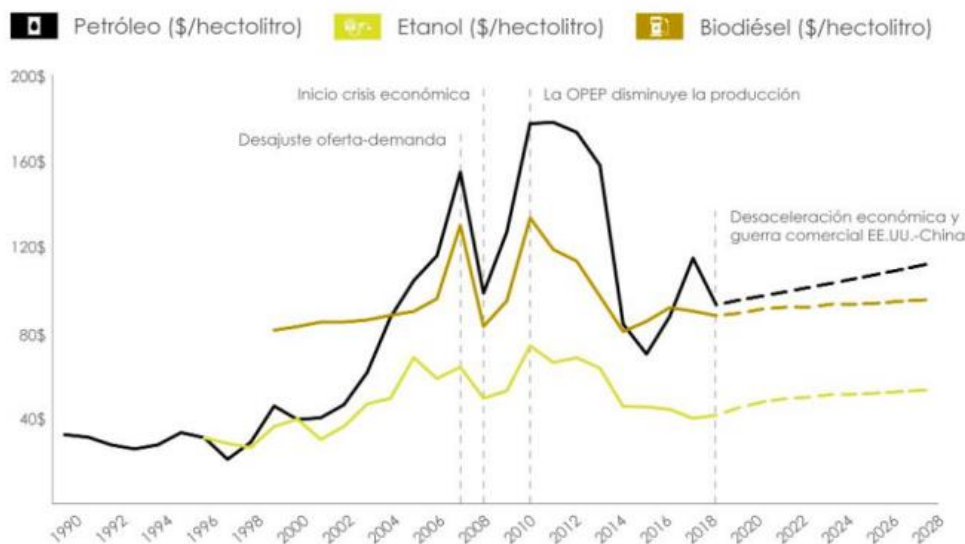
¿Cuáles serían los efectos previstos para el consumidor en caso de no existir el FEPC?

En ausencia del FEPC los precios internos de los combustibles habrían mantenido la misma tendencia alcista observada en los precios internacionales, lo cual, generaría efectos directos de un incremento en el precio de los combustibles, lo que habría llevado a la inflación de 2020, 2021 y lo corrido de 2022 hasta febrero a ser 0,1 puntos porcentuales (pps), 3,1 pps y 1,2pps mayor a la observada en estos años, respectivamente. Esto, habría generado una pérdida en el poder adquisitivo de los

hogares y su capacidad de compra, haciendo que los consumidores no pudieran adquirir la misma cantidad de bienes y servicios que generalmente consumen, y generando una reducción en su calidad de vida.

El precio del combustible

Evolución del precio del petróleo, el etanol y el biodiésel



De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, las perturbaciones de los precios de los alimentos y la energía causadas por la guerra de Ucrania, el Covid-19 y las tensiones geopolíticas, han llevado al aumento más pronunciado desde la crisis petrolera de 1973 (aumentarán más de 50% en 2022 antes de atenuarse en 2023 y 2024).

Entre los países de la región, Colombia ocupa el tercer puesto en el precio más bajo de la gasolina, con un precio de US\$0,60 por litro aunque en el país se vende por galones y a nivel mundial el puesto 20. El portal Global Petrol Prices, que mide y evalúa los 170 países representativos, le atribuye este puntaje al FEPC.

SOBRE LOS EFECTOS DEL ALZA DE LA GASOLINA

A inicios de septiembre de 2022 el gobierno de Colombia anunció un ajuste al precio de la gasolina que ha implicado, mes a mes, incrementos de hasta \$600 pesos. El aumento en los precios de la gasolina ha tenido un impacto significativo en la economía de las empresas. Por eso es importante tener clara una estrategia que le haga frente a esta situación y que busque limitar los impactos económicos, fomentar la eficiencia energética, promover algunos

cambios en los hábitos de movilidad y estimular la innovación en el campo energético.

Esa cifra, que se actualiza con la variación de los precios internacionales de los derivados del crudo y TRM, es la que más impacta en el precio de la gasolina, pero en Colombia, hasta hace poco, no tenía mucho efecto gracias al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC).

Cálculos del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (Carf) estiman que un aumento de 1% en los precios de los combustibles se traduce en un aumento de 0,08 puntos porcentuales en la inflación total. Esto sucede así porque el transporte es un componente clave en la cadena de suministro.

Estos costos adicionales a menudo se trasladan a los precios al consumidor, lo que contribuye a un aumento generalizado de los precios. Pero, además, el gasto en gasolina también impacta en la competitividad y estabilidad empresarial, sobre todo de las medianas y pequeñas compañías.

Estas empresas enfrentan mayores costos operativos, lo que puede reducir sus márgenes de ganancia y, en algunos casos, incluso llevar al cierre o quiebra de negocios. Algunas industrias como la aviación, el transporte marítimo o el transporte de carga por tierra son particularmente sensibles a los precios del combustible y pueden experimentar dificultades financieras significativas.

No hay que olvidar, por ejemplo, que en lo que se refiere a empresas de logística y de transporte, además del combustible hay otros gastos como los fletes que no van a desaparecer del gasto total.

Así pues, para promediar el precio del galón de gasolina o el del ACPM, se suma el ingreso al productor, el biodiesel, el impuesto a la nación, el impuesto territorial, los márgenes de distribución y el transporte, entre otros aspectos. Cabe señalar que del total del precio, **cerca del 23% corresponde a impuestos**. Frente a este panorama hay quienes manifiestan que son los altos impuestos los que encarecen el precio final del combustible y que estos están más altos que en otros países, incluso en EE. UU., en donde los impuestos en el precio de la gasolina apenas llega al 15%.

La experta en finanzas, Laura Katherine Peña, economista de BBVA Research para Colombia, indica que los elevados precios de la gasolina contribuyen en parte al aumento de la inflación, pero que no solamente se debe atribuir a esta causa, ya que obedece a diversos factores.

Johan Montealegre, director económico de la Federación Colombiana de Transportadores de Carga, Colfecar, con más de 160 empresas de transporte, paquetería y mensajería que mueven el 80 % de la carga nacional, indicó que en su caso, el alza en la gasolina impacta sobre todo los servicios de paquetería y mensajería que se realizan en motocicleta, camionetas y vehículos tipo Carry. La preocupación, advirtió, es que todos los meses está aumentando el precio de este combustible y, por ende, estos servicios que se prestan en las ciudades. *“Como sector hemos planteado la necesidad de revisar las fórmulas que actualmente se usan para fijar los precios, tanto de la gasolina como del diésel, ya que los costos por ese rubro se han incrementado en un 20,6%, lo que definitivamente se traslada al valor que percibe el consumidor final”*, indicó.

En este mismo sentido se pronunció Nidia Hernández, presidente ejecutiva de la entidad, quien aclaró que, aunque los costos apenas se están calculando, *“te doy una cifra: el combustible representa el 40% de los costos de transporte y con el impulso del e-commerce por la pandemia, la mayoría de las entregas urbanas se hace en moto”*.

De otro lado, Julio César Alonso, director del Centro de Investigaciones en Economía y Finanzas, Cienfi, de la Universidad Icesi, comentó que *“definitivamente el aumento del precio de la gasolina genera una presión sobre los precios, lo cual se traduce en inflación”*.

Jairo Gómez, presidente de la Junta Directiva de la Federación Nacional de Distribuidores de Combustible y Energéticos, Fendipetróleo, manifestó que hay preocupación desde el sector de distribuidores de combustible porque *“mucha gente a raíz de esto, y a la desaceleración económica, empieza a restringir los consumos de gasolina y termina echando \$10 mil todos los días para sus vueltas diarias y está comprando menos galones. Esto termina redundando en que los volúmenes de venta en galones se nos van a reducir”*.

Así las cosas, cabe recalcar que Colombia consume 12 millones de galones diarios de gasolina y diésel, hace diez años eran 6 millones de galones. Pero una década atrás el país solo contaba con la Refinería de Barrancabermeja. Hoy también está en funcionamiento la Refinería de Cartagena (Reficar), lo que quiere decir que el encarecimiento de dicho combustible es cada vez mayor.

Ahora bien, de acuerdo con el análisis de la firma Raddar, más del 70% del parque automotor en Colombia está en manos de los hogares de ingresos medios y bajos, solo teniendo en cuenta carros. *“Si bien es cierto que los carros nuevos los compran personas de ingresos altos, el parque automotor está concentrado en ingresos bajos y medios y le pega mayoritariamente a esa población el aumento a la gasolina”*, explicó Camilo Herrera, presidente de Raddar.

Agregó que también hay que mirar que los vehículos nuevos tienden a usar menos gasolina, mientras que los más antiguos, que están en manos en su mayoría de hogares de ingresos medio-bajos, consumen más. Es decir que el incremento del combustible no es un asunto de unos pocos.

RECOMENDACIONES COMITÉ AUTÓNOMO DE LA REGLA FISCAL -CARF-

La CARF en su análisis sobre el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles-FEPC (2022) asegura que a diferencia de otros programas de subsidios otorgados por el Gobierno Nacional, el FEPC no cuenta con una restricción presupuestal y por lo tanto no tiene prevista una fuente sostenible para su funcionamiento. Ante una acumulación de déficit del FEPC de tamaño considerable, que el Gobierno Nacional asuma esta deuda implica que un monto importante de recursos no estaría disponible para otros programas de gasto.

Frente a este aspecto se señala un primer conjunto de recomendaciones que apunta a mejorar la transparencia de la política de cara al ciudadano. Al respecto se resalta que durante la actual administración se ha mejorado la contabilidad fiscal del FEPC pues desde 2020 el déficit del FEPC se ha contabilizado fiscalmente (pago con apropiaciones), mientras anteriormente se pagaba con deuda. La transparencia puede mejorar suministrando más información sobre el costo de esta política de estabilización, y de manera más oportuna, a los ciudadanos.

Además, identifica limitaciones en el funcionamiento del mecanismo de estabilización que tienen impactos económicos y fiscales que requieren una reflexión con el fin de encontrar soluciones que hagan frente a este riesgo fiscal. En primer lugar, se identifica que la aplicación de la fórmula ha sido discrecional (no siempre se han realizado los ajustes que la fórmula indica) y adicionalmente, la fórmula tiene limitaciones para responder al diferencial entre el IP y el PP. El 35,1% del déficit se explica por la discrecionalidad en la aplicación de la fórmula, mientras que el 64,9% restante se explica por la limitación de la fórmula de ajustarse de acuerdo con el diferencial entre el IP y el PP.

Por ello, **se recomienda considerar ajustes estructurales a la fórmula de fijación de precios de los combustibles**. Estos ajustes pueden darse en un periodo de transición y ser complementados con políticas sociales que mitiguen los efectos adversos sobre los consumidores. Se deben considerar los efectos inflacionarios de un ajuste en los precios de los combustibles, y sus efectos en el contexto de la recuperación de la economía después de la pandemia, pues un aumento pronunciado de precios puede llevar a la inflación a un incremento elevado. También dadas las limitaciones de la focalización de la política a beneficiarios de

menores ingresos se pueden identificar mecanismos de compensación a través de diferentes instrumentos.

Así las cosas, esta iniciativa legislativa acoge todas las observaciones del Comité y hace uso de sus sugerencias para plantear dichas alternativas.

4. IMPACTO FISCAL:

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto de Ley tiene un impacto fiscal positivo, toda vez que se asigna la responsabilidad al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP-, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía y ECOPETROL, de implementar un esquema o herramienta de financiamiento que permita cubrir el saldo del déficit que registra el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles -FEPC-, vía aportes de la Nación en programación del Presupuesto General de la Nación y dividendos que le corresponderían a la Nación fruto de la liberación de una parte de la reserva ocasional de ECOPETROL, sin que esta medida requiera de una presión adicional sobre el fisco.

Las consideraciones sustentadas en la pertinencia del proyecto y su justificación legal y constitucional, aportan argumentos que dan cuenta de esto. En consideración, se pone sobre la discusión el impacto socioeconómico planteado, que se ve agravado por el anuncio de la posible recesión económica en Colombia, alcanzando cifras negativas en la producción solo comparables con la pandemia y siendo el punto más preocupante la dinámica de la inversión, que cae en un ritmo del 11% anual, y que es precisamente la que ha caído por cuenta de las alzas mantenidas en el combustible.

5. CONFLICTO DE INTERESES:

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se considera que frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

Cordialmente,



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República