

3. Despacho Viceministra Técnica

Honorable Representante
CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Ciudad



Radicado: 2-2024-014701
Bogotá D.C., 22 de marzo de 2024 18:32

Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para primer debate al Proyecto de Ley No. 305 de 2023 de la Cámara "Por medio de la cual se eliminan impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM y se adoptan medidas para la estabilización de precios de los mismos."

Respetado Presidente,

De manera atenta, en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal presentada por el Honorable Representante, Wadith Alberto Manzur Imbett, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para primer debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "(...) *eliminar impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM, buscando disminuir el impacto generado por el alza de precios que ha impuesto el Gobierno nacional buscando la estabilización de la deuda y la eliminación del déficit que ha acumulado el Fondo para la Estabilización de Precios de la Gasolina y el Petróleo (FECP).*"²

Para el efecto, la iniciativa busca: i) derogar los artículos 218 y 219 de la Ley 1819 de 2016³, que modificaron, respectivamente, los artículos 167 y 168 de la Ley 1607 de 2012⁴, que señalan los elementos esenciales del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM; ii) modificar el artículo 220 de la misma ley en el sentido de establecer que el Ministerio de Minas y Energía tendrá la función de distribución de combustibles líquidos *en todos los departamentos y municipios del país*, y no solo en zonas de frontera, los cuales estarán excluidos de IVA y exentos de aranceles; iii) derogar el artículo 444 del Decreto Ley 624 de 1989⁵ (Estatuto Tributario) en donde se determinan los responsables del impuesto en la venta de derivados del petróleo; y, iv) derogar el artículo 1.3.1.12.18 del Decreto 1625 de 2016⁶ Único Reglamentario en materia tributaria, que desarrolla lo correspondiente a la exclusión del impuesto sobre las ventas para los combustibles líquidos distribuidos en zonas de frontera.

En primera medida, dada la naturaleza de las propuestas contenidas en el proyecto de ley, es importante destacar que la Ley 2277 de 2022⁷, de iniciativa de este Ministerio, tuvo como objetivo reducir sustancialmente las exenciones y descuentos que generan asimetrías injustificadas en sectores productivos. Esta Ley contiene la política tributaria y fiscal del país que regirá para el cumplimiento de

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

² Gaceta del Congreso de la República No. 205 de 2024. Página 7.

³ Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

⁴ Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales.

⁶ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria.

⁷ Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

Continuación oficio

los deberes constitucionales y programas de gobierno que aplicarán en adelante y que se encuentren consignados principalmente en el Plan Nacional de Desarrollo. De manera que cualquier ajuste a esta política debe consultar el espíritu de esta Ley y requiere evaluación del impacto que tendría sobre la misma, especialmente, sobre las finanzas públicas y el gasto social.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe indicar que de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política, los proyectos de ley que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales son de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional y por ende requieren contar con su aval. En este orden de ideas, en caso de continuar el trámite legislativo sin el aval del Gobierno, representado por este Ministerio en materia tributaria⁸, la iniciativa podría correr un riesgo de inconstitucionalidad, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁹.

De otra parte, es menester resaltar que los ingresos por los impuestos objeto de estudio contribuyen al proceso de redistribución del ingreso en la economía. En efecto, los recursos del impuesto son de libre disponibilidad, hacen parte de la unidad de caja de recursos públicos y con ellos se atiende los programas y proyectos definidos en las apropiaciones de gasto de cada año con destino al gasto social, siendo además fuente de recursos para los entes territoriales, toda vez que son parte de los ingresos corrientes de la Nación y, por tanto, son base para la determinación del Sistema General de Participaciones (SGP).

Adicionalmente, se debe considerar que la estructura del precio de venta al público de la gasolina y el ACPM cuenta actualmente con importantes beneficios tributarios. En primer lugar, la Ley 1955 de 2019¹⁰ disminuyó la tarifa de IVA aplicado sobre el ingreso al productor fósil de la gasolina y el ACPM, pasándola de la tarifa general del 19% a una reducida del 5%, generando un gasto tributario de **\$1,2 billones** estimado en el 2022. Adicionalmente, el IVA no es cobrado sobre todas las fases de agregación de valor de la cadena de combustibles líquidos, generando un menor recaudo de **\$657 mil millones**, estimado en la vigencia 2022, por no causar este impuesto sobre el margen minorista. Igualmente, en la medida en que el ingreso al productor sea menor al precio internacional, la base gravable del IVA es menor y por tanto el potencial de recaudo tributario se reduce.

En segundo lugar, con la legislación vigente, el ingreso al productor del biocombustible (biodiesel o etanol) no causa, entre otros, los impuestos de IVA e Impuesto Nacional a la gasolina y al ACPM, lo cual reduce la carga impositiva sobre el galón de gasolina oxigenada y de ACPM con biodiesel.

Por otra parte, se destaca que los consumidores en zonas de frontera gozan de beneficios tributarios y económicos adicionales en la estructura de los precios de venta al público de los combustibles líquidos. Dentro de estos beneficios se encuentran los siguientes:

- El artículo 6 de la Ley 2135 de 2021¹¹ dispone que los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía establecerán el régimen de precios aplicable al volumen máximo de combustibles derivados del petróleo a distribuir, con beneficios económicos y tributarios en las zonas de frontera; así mismo, determina que podrán señalar los esquemas regulatorios y tarifarios para dichos efectos.
- El artículo 7 de la Ley 2135 de 2021 determina que el Ministerio de Minas y Energía señalará las variables, periodicidad y demás parámetros generales con base en los cuales se establecerán los volúmenes máximos de combustibles con beneficios tributarios a distribuir en los municipios considerados como zonas de frontera y entre las estaciones de servicio ubicadas en su jurisdicción.

⁸ Decreto 4712 de 2008. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁹ Ver, entre otras, sentencia C - 558 de 2019, Corte Constitucional

¹⁰ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"

¹¹ Por medio de la cual se establece un régimen especial para los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 90, 289 y 337 de la Constitución Política.

Continuación oficio

De igual manera, indica que el incremento de volúmenes en dichas zonas deberá contar con previo concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- El artículo 2.2.1.1.2.2.5.1. del Decreto 1073 de 2015¹² establece de forma taxativa el listado de municipios de los departamentos fronterizos que "(...) para efectos de las exenciones de los impuestos de arancel, IVA e Impuesto Global de que trata el párrafo cuarto del artículo primero de la Ley 681 de 2001", se entienden definidos como municipios de zonas de frontera y sujetos de los beneficios de que tratan las normas tributarias y de la cadena de distribución de combustibles vigentes.
- El artículo 2.3.4.1.16 del Decreto 1068 de 2015¹³ señala que el Ministerio de Minas y Energía fijará el ingreso al productor en zonas de frontera, y que los cambios en la proporcionalidad sobre el ingreso al productor nacional en dichas zonas o la decisión de extender dicha política a nuevas zonas de frontera, deberá contar con concepto previo favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- El artículo 35 de la Ley 1955 de 2019 dispone que corresponde a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, o la entidad delegada, establecer la metodología de cálculo del valor del ingreso al productor de los combustibles líquidos y biocombustibles, así como las tarifas y márgenes asociados a la remuneración de toda la cadena de transporte, logística, comercialización y distribución de dichos combustibles que hacen parte del mercado regulado.
- El artículo 3 de la Ley 2093 de 2021¹⁴, determina una tarifa diferencial de la sobretasa a la gasolina y al ACPM para zonas de frontera, menor comparativamente a las de las categorías municipal, distrital y departamental, respectivamente. Lo anterior, aplicable exclusivamente a los volúmenes máximos asignados a los diferentes agentes de la cadena de distribución de combustibles.

Para ventas por encima de los volúmenes en mención o agentes que no son objeto de los mismos, la tarifa de la sobretasa a la gasolina por galón y la sobretasa al ACPM por galón corresponde a la tarifa general respectiva señalada en el referido artículo.

En este sentido, los beneficios económicos y tributarios aplicables al volumen máximo de combustibles derivados del petróleo a distribuir en zonas de frontera son: **i)** los económicos, relacionados con la proporcionalidad que determine el Gobierno nacional que deberán pagar los consumidores finales de los combustibles líquidos fósiles cuyo costo fiscal se atiende por medio del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC); y **ii)** los tributarios relacionados con la exclusión del IVA en cuanto al combustible fósil, la exención de aranceles e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, y las menores tarifas de sobretasa a la gasolina y ACPM, cuyo costo fiscal es asumido por la Nación y las Entidades Territoriales al no recaudar dichos ingresos, respectivamente. Frente a estos últimos, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2023 estima el costo fiscal del gasto tributario en relación con el Impuesto Nacional a la gasolina y ACPM en **\$341 mil millones**.

Además de los beneficios tributarios actuales, los precios de los combustibles líquidos han sido estabilizados históricamente de manera significativa generando un importante impacto en las finanzas de la Nación a la fecha. En este sentido, el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), se ha convertido en un gran problema para la sostenibilidad de las finanzas públicas del Gobierno nacional. En el periodo comprendido entre 2008 y 2023, el Gobierno nacional destinó alrededor de **\$100 billones** (a precios constantes de 2023) con cargo a recursos del Presupuesto General de la Nación para cubrir las diferencias entre los precios locales e internacionales de la gasolina y el ACPM. En efecto, entre

¹² Por la cual medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía

¹³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público

¹⁴ Por medio de la cual se modifican las Leyes 488 de 1998 y 788 de 2002

Continuación oficio

2015 y 2023, el precio del ingreso al productor de la gasolina estuvo en promedio 12% por debajo del precio internacional, mientras que en el caso del ACPM esta relación es de 23% por debajo del precio internacional.

Conforme a lo expuesto, se advierte que el gasto tributario actual en la política de combustibles líquidos y el gasto del FEPC son regresivos (inequitativos) y tienen efectos medio ambientales negativos. Estos beneficios suelen favorecer principalmente a personas con ingresos más altos, ya que son estos hogares los que tienden a consumir en mayor medida estos tipos de combustibles líquidos. Específicamente, de acuerdo con estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹⁵, el 10% de los hogares con mayores ingresos en el país recibe diez veces más, en promedio, de los beneficios de la política de combustibles (gasto de FEPC y tributario) que el 10% de los hogares con menores ingresos.

En este sentido, se concluye que eliminar los impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM tendría un efecto doblemente regresivo, así: i) la medida se materializaría en los hogares de mayores ingresos, que serían los que se beneficiarían en mayor medida de las medidas propuestas en el proyecto de ley; y ii) la eliminación de estos impuestos reduciría los recursos disponibles de la Nación, lo que terminaría limitando la capacidad de Gobierno nacional para la formulación de programas y proyectos de inversión social.

De igual manera, cabe resaltar que las pretensiones del Proyecto de Ley en cuestión van en contra de los objetivos del Gobierno nacional en materia de transición energética y protección del medio ambiente, considerando que la eliminación de los impuestos aplicados a los combustibles líquidos terminaría generando externalidades negativas dados los efectos ambientales que tiene el consumo de estos bienes en materia de emisiones de dióxido de carbono, afectaciones en la calidad del aire, la salud y la congestión vehicular. En todo caso, cabe recordar que la carga tributaria de un galón de gasolina oxigenada es de 18,2% y del ACPM con biodiesel es de 15,8%, lo cual representa una tasa impositiva menor a la tarifa general de IVA del 19%.

Finalmente, se destaca que las medidas propuestas en el proyecto de ley representarían un costo fiscal anual adicional para la Nación estimado en **\$3,9 billones** (a precios constantes de 2023), equivalentes al 0,24% del PIB. En este sentido, de no contar con una fuente de ingreso sustituta, implicaría un desfinanciamiento considerable del Presupuesto General de la Nación para 2024, con efectos permanentes que impactarían desfavorablemente el escenario fiscal de mediano plazo.

Tabla 1. Costo Fiscal Proyecto de Ley 305 de Cámara de Representantes para 2023
(miles de millones de pesos, % del PIB)

Concepto	\$mm	% del PIB
Impuesto a la Gasolina y al ACPM	2.384	0,15
Exclusión IVA ACPM	547	0,03
Exclusión IVA Gasolina	987	0,06
Total	3.919	0,24

Fuente: Estimaciones MHCP

De acuerdo con el impacto fiscal estimado, es necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que determina todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la

¹⁵ Cálculos DGPM-MHCP a partir de un modelo de equilibrio general estático con base en la Matriz Insumo Producto (2017) y la Encuesta Nacional del Presupuesto de los Hogares (2017) del DANE, y datos del Ministerio de Minas y Energía.

Continuación oficio

exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento¹⁶.

Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable y manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

MARÍA FERNANDA VALDÉS VALENCIA

Viceministra Técnica de Hacienda y Crédito Público
VT/DGPM/DIAN/DGPPN/OAJ

ELABORÓ: María Camila Pérez Medina

REVISÓ: Germán Andrés Rubio Castiblanco

CON COPIA: Dra. Elizabeth Martínez Barrera. Secretaria General de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.



27mF OF10 ZtO IGDy TZNa FUTt 7E8=

Validar documento firmado digitalmente en: [http://sedelectronica.minhacienda.gov.co](http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co)

¹⁶ Mediante la Sentencia C-075 de 2022, la Honorable Corte Constitucional declaró la inexecutable de la Ley 2075 de 2022 por vulnerar el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 y los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, al incumplir el deber de considerar en el Proyecto de Ley: i) el impacto fiscal de las medidas de gasto; ii) los efectos fiscales del Proyecto; y iii) su fuente de financiación, por lo cual, la inobservancia de lo anterior, podría conllevar un riesgo de inconstitucionalidad.

Firmado digitalmente por: MARÍA FERNANDA VALDES VALENCIA

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO