

3. Despacho del Viceministro Técnico

Doctora

DIANA MARCELA MORALES ROJAS

Secretaria General Comisión Cuarta Constitucional

Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 No 8-68- Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad



Radicado: 2-2023-040898

Bogotá D.C., 3 de agosto de 2023 18:51

No. Expediente 34568/2023/OFI

Asunto: Respuesta Proposición 23 de 2023 – Incremento del precio de los combustibles.

Respetada doctora:

En atención a la comunicación del Asunto, mediante la cual se informa de la Proposición aprobada en 17 de mayo de 2023 y se cita a esta Cartera Ministerial a un debate de control político cuya temática es el "... *significativo incremento de la gasolina en Colombia, los efectos negativos en la economía de los y las colombianas y las propuestas para mitigarlos*", me permito informarle que una vez revisados los cuestionarios de la proposición principal presentada por las HH.RR. Jennifer Pedraza Sandoval y Yenica Acosta Infante y de la proposición aditiva presentada por el H.R. Hugo Danilo Lozano, se estableció que las preguntas indicadas a continuación son competencia de otras entidades públicas, a las cuales se hicieron los respectivos traslados por competencia a través de oficios que adjuntamos al presente para su conocimiento y fines pertinentes:

- **Ministerio de Minas y Energía (MME):** Preguntas 1, 6, 10, 16, 21, 22, 23, 24 y 25 del cuestionario de las HH.RR. Jennifer Pedraza Sandoval y Yenica Acosta Infante, y las preguntas 1, 3 (parcialmente), 4, 5, 6, 9, 10, 11 y 12 del cuestionario del H.R. Hugo Danilo Lozano (radicados 2-2023-030206 del 14/06/2023, 2-2023-040057 de 01/08/2023, y 2-2023-040871 de 03/08/2023).
- **Ecopetrol:** Pregunta 8 del cuestionario de las HH.RR. Jennifer Pedraza Sandoval y Yenica Acosta Infante (Radicado 2-2023-030207 de 14/06/2023).
- **CREG:** Pregunta 7 del cuestionario del H.R. Hugo Danilo Lozano (Radicado 2-2023-030208 de 4/06/2023).

Hechas las anteriores aclaraciones, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), responde las demás preguntas en ambos cuestionarios en los siguientes términos:

"2. Detallar para el año 2023 qué factores componen el costo del galón de la gasolina y la proporción que representan sobre el precio final (ingreso del productor, impuestos, transporte, almacenamiento, distribución y otras).

aXan 7zdc KV8Z YV/k Okqm AIZ7 PQg= Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio
 (...)

9. Informe cuánto es el costo de un galón de gasolina corriente, extra y ACPM en el distribuidor minorista.

(...)

26. ¿Informar cuál es el Sistema de costeo e impuestos con combustible nacional para fijar los precios?

(...)

27. ¿Informar cuál es el Sistema costeo e impuestos al combustible importado para fijar los precios?"

Respuesta: La estructura de precios de los combustibles líquidos (CL) para las principales ciudades del país es de consulta pública en el Sistema de Información de Petróleo y Gas (SIPG) de la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME). Esta entidad pública dicha información mensualmente y está disponible para consulta en el siguiente enlace:

<https://www1.upme.gov.co/sipg/Paginas/Estructura-precios-combustibles.aspx>

En lo referente a precios en 2023, a continuación me permito presenta la estructura vigente para el precio de referencia de venta al público en Bogotá¹ para el mes de julio de este año, los cuales consideran los niveles de mezcla de alcohol carburante del 7% (E7) y biodiesel del 10% (B10) para gasolina de motor corriente (GMC) y aceite combustible para motores (ACPM), respectivamente:

Tabla 1. Estructura GMC – Bogotá Julio 2023

CIUDAD	BOGOTÁ
PORCENTAJE DE MEZCLA POR CIUDAD	7%
INGRESO AL PRODUCTOR	8.706,64
IMPUESTO NACIONAL	616,74
IVA	387,02
IMPUESTO AL CARBONO	157,17
TARIFA MARCACIÓN	8,89
TARIFA DE TRANSPORTE POLIDUCTOS	425,81
TARIFA DE TRANSPORTE ALCOHOL	41,31
MARGEN PLAN DE CONTINUIDAD	
PRECIO MAXIMO DE VENTA DISTRIBUIDOR MAYORISTA	10.343,58
MARGEN DISTRIBUIDOR MAYORISTA	519,76
IVA MARGEN DISTRIBUIDOR MAYORISTA	98,75
SOBRETASA	1.328,97
PRECIO MAXIMO DE VENTA PLANTA DE ABASTO	12.291,07
MARGEN DISTRIBUIDOR MINORISTA	956,00
PERDIDA DE EVAPORACIÓN	49,16
TRANSPORTE PLANTA DE ABASTO A ESTACIÓN DE SERVICIO	76,75
PRECIO DE REFERENCIA DE VENTA POR GALÓN INCLUIDA SOBRETASA	13.372,97

Fuente: MHCP con base en UPME.

¹ Es importante considerar que en el caso de Bogotá, es un precio de referencia de venta al público dado el régimen de competencia para la actividad de distribución minorista.

Continuación oficio

Tabla 2. Estructura ACPM – Bogotá Julio 2023

CIUDAD	BOGOTÁ
PORCENTAJE DE MEZCLA POR CIUDAD	10%
INGRESO AL PRODUCTOR	5.930,73
IMPUESTO NACIONAL	571,27
IVA	214,74
IMPUESTO AL CARBONO	171,9
TARIFA MARCACIÓN	8,89
TARIFA DE TRANSPORTE POLIDUCTOS	421,23
TRANSPORTE BIOCOMBUSTIBLE	48,61
MARGEN PLAN DE CONTINUIDAD	0,00
PRECIO MAXIMO DE VENTA DISTRIBUIDOR MAYORISTA	7.367,37
MARGEN DISTRIBUIDOR MAYORISTA	519,76
IVA MARGEN DISTRIBUIDOR MAYORISTA	98,75
PRECIO MAXIMO DE VENTA PLANTA DE ABASTO	7.985,89
MARGEN DISTRIBUIDOR MINORISTA	956,00
TRANSPORTE PLANTA DE ABASTO A ESTACIÓN DE SERVICIO	76,75
SOBRETASA	339,00
PRECIO DE REFERENCIA DE VENTA POR GALÓN INCLUIDA SOBRETASA	9.357,63

Fuente: MHCP con base en UPME.

Procede indicar que mediante la Resolución 40112 de 2021², los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía establecieron la estructura de precios de la GMC, la GMC oxigenada, del ACPM y del ACPM mezclado con biocombustibles para uso en motores diesel, e igualmente incluyó el ingreso al productor del combustible y del biocombustible, según corresponda, la tarifa de transporte de combustibles por poliductos y los márgenes de distribución mayorista y minorista, entre otros componentes. Las estructuras de los precios de referencia de venta al público de la GMC y el ACPM en las tablas 1 y 2 expuestas anteriormente, corresponden a la aplicación de dicha Resolución. Adicionalmente, el precio de venta al público del combustible líquido por parte del distribuidor minorista corresponde al precio de referencia de venta en Bogotá de **\$13.372,97** y **\$9.357,63** en GMC y ACPM, respectivamente.

"3. Diferencias del total recaudado por galón de gasolina en impuestos cuánto es por cada tipo de impuesto que recae sobre los combustibles".

Respuesta: Al igual que la respuesta a las anteriores preguntas, las tarifas vigentes para los impuestos aplicables al consumo de combustibles líquidos también se encuentran disponibles para consulta pública en el Sistema de Información de petróleo y Gas de la UPME³, y se detallan en la Tabla 3 que se expone a continuación:

² Por la cual se deroga la resolución 41281 de 2016, se adopta la estructura para la fijación de precios de la gasolina corriente motor, gasolina motor corriente oxigenada, ACPM y ACPM mezclado con biocombustible para uso en motores diésel, que regirá a partir del 14 de abril de 2021 y se dictan otras disposiciones.

³ Disponible en: <https://www1.upme.gov.co/sipg/Paginas/Estructura-precios-combustibles.aspx>

Continuación oficio

Tabla 3. Tarifas vigentes para los impuestos asociados a combustibles líquidos

IMPUESTO NACIONAL. BASE GRAVABLE Y TARIFA DEL IMPUESTO A LA GASOLINA Y AL ACPM. MODIFICACIÓN LEY 1819 DE 2016		\$ / galón	
Gasolina Corriente		663,16	
Gasolina Extra		1.258,66	
ACPM		634,74	

Tarifas de sobretasa por galón	Nacional	Zonas de Frontera abastecidas con producto importado	Municipios considerados como zonas de frontera de norte de santander, la guajira, arauca, vichada, guanía, nariño y boyacá
GASOLINA MOTOR CORRIENTE (Aplicable al % de mezcla)	1.429,00		536,00
GASOLINA MOTOR EXTRA (Aplicable al % mezcla)	1.997,00		1.999,00
ACPM	339,00	128,00	230,00

BASE GRAVABLE EN OTROS PRODUCTOS DERIVADOS DEL PETRÓLEO	%
IVA	5%
IVA para distribuidor mayorista	19%

IMPUESTO AL CARBONO	
GASOLINA	\$ 169
ACPM	\$ 191

Fuente: UPME

Ahora bien, dado que los impuestos recaen sobre el combustible fósil y no sobre el biocombustible, la carga tributaria efectiva de cada galón de gasolina o ACPM consumido en el país depende de la proporcionalidad que tenga la mezcla de cada combustible. Este nivel de mezcla es competencia, desde la expedición de la Ley 2294 de 2023⁴, de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Minas y Energía, y de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El nivel de mezcla vigente general en el mes de julio de 2023 es de 7% de alcohol carburante en gasolina y 10% de biodiesel en diésel. A partir de lo anterior, la carga tributaria efectiva por galón se detalla a continuación:

Tabla 4. Impuestos de GMC – Julio 2023

Concepto	Valor (\$)	Proporción sobre total de impuestos
IMPUESTO NACIONAL	616,74	24%
IVA	387,02	15%
IMPUESTO AL CARBONO	157,17	6%
IVA MARGEN DISTRIBUIDOR MAYORISTA	98,75	4%
SOBRETASA	1.328,97	51%
TOTAL IMPUESTOS	2.588,65	100%

Fuente: UPME

Tabla 5. Impuestos ACPM – Julio 2023

Concepto	Valor (\$)	Proporción sobre total de impuestos
IMPUESTO NACIONAL	571,27	41%
IVA	214,74	15%
IMPUESTO AL CARBONO	171,90	12%
IVA MARGEN DISTRIBUIDOR MAYORISTA	98,75	7%
SOBRETASA	339,00	24%
TOTAL IMPUESTOS	1.395,66	100%

Fuente: UPME

⁴ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

Continuación oficio

Es importante precisar que la carga tributaria a los combustibles líquidos en los municipios pertenecientes a Zonas de Frontera tiene un tratamiento especial, dados los beneficios económicos y tributarios que establece la reglamentación vigente. Adicional a lo incluido en la Tabla 6, se recalca que el ingreso al productor es los municipios Zonas de Frontera con proporcionalidad menor al 100%, el IVA causado por es también menor, dado que este es un impuesto *ad valorem*.

Tabla 6. Carga tributaria de Combustibles en Zonas de Frontera

Concepto	GMC		ACPM	
	Valor (\$)	Proporción sobre total de impuestos	Valor (\$)	Proporción sobre total de impuestos
IMPUESTO AL CARBONO	157,17	24%	171,90	43%
SOBRETASA	498,48	76%	230,00	57%
PRECIO MAXIMO DE VENTA POR GALÓN	655,65	100%	401,90	100%

Fuente: UPME

Finalmente, cabe indicar que actualmente los precios de venta al público de los combustibles líquidos gozan de beneficios tributarios, adicionales a los estipulados en la legislación vigente en las Zonas de Frontera:

- No causación de IVA, impuesto nacional, impuesto al carbono, ni sobretasa sobre la porción de la mezcla de biocombustibles (alcohol carburante y biodiésel).
- Tarifa de IVA reducida del 5% (comparado con tarifa general de IVA del 19%) sobre el ingreso al productor fósil.
- El IVA no grava todas las fases de agregación de valor. En particular, no se genera IVA sobre el margen minorista.

"4. Informar cuál ha sido el recaudo y gasto del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles FEPC desde el año de su creación hasta el año 2023.

(...)

7. Informar cuánto ha transferido el Estado a Ecopetrol a través del FEPC anualmente durante los años de déficit. Especificar cómo se ha cubierto dicho déficit anualmente y cómo se ha contabilizado en el Presupuesto General de la Nación y el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central durante cada año que ha estado en déficit".

Respuesta: De acuerdo con la reglamentación del FEPC, el Fondo genera diferenciales de compensación (gasto), cuando los precios locales están por debajo del precio de paridad internacional, y diferenciales de participación (recaudo o ingresos para el Fondo) en los momentos en los que los precios del mercado doméstico están por encima del precio internacional⁵. El resultado final (posición neta) corresponde a la suma de ambos diferenciales causados durante cada vigencia fiscal.

⁵ En 2013, la Corte Constitucional declaró inexecutable los ingresos provenientes del diferencial de participación, principal fuente propia de generación de ingresos del Fondo (Sentencia C-621 de 2013). Esto solo se logró subsanar en 2016 por medio de la creación de la Contribución parafiscal al combustible

Continuación oficio

$$\text{Posición Neta}_t = \text{Diferencial de Participación}_t + \text{Diferencial de Compensación}_t$$

La posición neta causada en cada vigencia desde la creación del FEPC se detalla en la tabla que se expone a continuación:

Tabla 7. Posición Neta FEPC 2008 – 2023* (\$ miles de millones – mm)

Posición neta FEPC	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
Total año \$MM (corrientes)	429	421	-844	-1.796	-1.272	-781	-1.346	-266	-889	-2.276	-3.813	-1.802	149	-11.430	-36.714	-17.801

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP. *2023 corresponde a la estimación incluida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2023. Para 2022 corresponde a la estimación de la posición neta.

De acuerdo con lo anterior, el FEPC hasta 2019 acumuló déficits recurrentes que en acumulado sumaba **\$14,2 billones** de pesos, y que ascendían a **\$17,0 billones** incluyendo los intereses causados a favor de la Nación. El FEPC, dado que no contaba con fuentes corrientes propias que le permitiera honrar las obligaciones con los productores, el Gobierno Nacional Central (GNC) sirvió hasta 2019 como acreedor con el FEPC por medio de créditos extraordinarios del Tesoro Nacional y emisión de Títulos de Tesorería (TES) de este último y pagos a nombre del FEPC a terceros. Con cargo a los recursos que se obtuvieron de estos créditos, el FEPC cumplió con los pagos a los productores y suscribió pagarés a favor de la Nación. Esto implicó, en términos de contabilidad fiscal, que los créditos realizados por el GNC al FEPC se registraron como cuentas por pagar del Fondo y como un activo de la Nación, razón por la cual, dichas transacciones no se registraron ni como gasto del GNC ni como ingreso del FEPC, dado que se registraban como operaciones de financiamiento entre la Nación y el fondo (operaciones por debajo de la línea). Ahora, desde 2020 el FEPC y el GNC han registrado recíprocamente las transacciones que han ocurrido entre ambos como determinantes del déficit (operaciones por encima de la línea). Por ejemplo, en 2021 y 2022 el Fondo ha recibido aportes del GNC para saldar las obligaciones con los importadores y refinadores de combustibles líquidos (Tabla 8), lo cual a su vez se ha registrado como gasto del GNC y un ingreso del FEPC para financiar la posición neta deficitaria.

Finalmente, cabe indicar que el FEPC recibe o realiza los pagos de los diferenciales de participación o compensación provenientes de los refinadores y/o importadores de combustibles líquidos fósiles en el país, los cuales han correspondido a la fecha a Ecopetrol SA y la Refinería de Cartagena, Grupo Ecopetrol.

Tabla 8. Financiación FEPC 2008 - 2022

Posición neta FEPC	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
TES \$MM (corrientes)	0	0	0	0	0	0	3.195	0	1.949	1.420	2.267	5.400	0	0	0
Aportes Nación \$MM (corrientes)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.645	18.262

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP. No incluye créditos extraordinarios de tesorería al FEPC. Los TES incluidos corresponden a la forma final como se cubrió la posición neta independientemente del periodo de la posición neta.

"5. Anexar los supuestos que justifican y el monto estimado del déficit del FEPC para el año 2023".

Respuesta: La posición neta del FEPC proyectada para 2023, entendida como el costo del subsidio implícito que se otorga a los combustibles líquidos en el país, se estima principalmente a partir de los siguientes elementos: los supuestos macroeconómicos incluidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2023⁶ y la dinámica esperada del mercado de combustibles líquidos a

⁶ Elaborados por el MHCP y aprobados por el CONFIS.

Continuación oficio

nivel nacional e internacional. Además, el déficit proyectado también se ve impactado por la política de ajuste a los precios de venta al público a nivel nacional que ha venido adelantando el Gobierno Nacional.

Tabla 9. Supuestos FEPC 2023

Variable	2023
Brent (\$USD)	78,6
TRM (\$USD/COP)	4.640,3
Crecimiento real del PIB (%)	1,8

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP

"6. Informar cuál ha sido el precio de la gasolina promedio anual para los años 2010 hasta 2023 y cuál debería haber sido el precio si correspondiera directamente si no, se tuviera un precio estable con el FEPC. Detallar cuánto representa el ingreso del productor en ese diferencial de precios para cada año".

Respuesta: De acuerdo con la información suministrada por el MME, se presentan los datos de los precios de paridad internacional los ingreso al productor para el periodo de información disponible:

Tabla 10. Precio de paridad internacional e ingreso al productor - GMC



Fuente: MHCP con base en MME. Información con corte al 14 de julio de 2023.

Tabla 11. Precio de paridad internacional e ingreso al productor - ACPM



Fuente: MHCP con base en MME. Información con corte al 14 de julio de 2023.

Continuación oficio

Cuestionario de las HH.RR. Jennifer Pedraza y Yenica Acosta

"10. Detallar las razones por las cuales el ingreso del productor debe atarse al costo de oportunidad de venta del combustible en el exterior y no sobre el costo del productor. Detallar las normas colombianas que reglamentan el cálculo del ingreso del productor y cuáles son los documentos técnicos que soportan esa metodología".

11. Cuáles son las implicaciones económicas y políticas de atar el precio de la gasolina a los precios de producción nacional y no al costo de oportunidad de exportación.

12. ¿Atar el ingreso al productor al costo de oportunidad es un compromiso del Gobierno Nacional con Ecopetrol?"

Cuestionario del H.R. Hugo Danilo Lozano.

"8. Sírvese informar si este ministerio tiene planeado el cambio de la fórmula con la cual se establece los precios a los combustibles, así como lo expresaba en épocas anteriores el hoy presidente Dr. Gustavo Petro y, el hoy ministro del interior Luis Fernando Velasco, quienes tienen la fórmula perfecta para que los colombianos paguen un precio justo y realmente se presente un alivio al bolsillo de los hogares más en estos momentos de dificultad económica".

Respuesta: Tal como se establece en el MFMP 2023⁷, el Gobierno nacional reconoce el costo de oportunidad en que incurren refinadores e importadores al vender los combustibles líquidos al precio establecido en el mercado interno para, entre otros, garantizar el abastecimiento de los combustibles líquidos en el territorio nacional, dado que un precio de reconocimiento para los productores e importadores diferente al de referencia internacional tendría implicaciones negativas sobre el abastecimiento de combustibles líquidos a nivel nacional, dados los incentivos que podría generar para que estos bienes no sean comercializados en el país sino a nivel internacional, lo cual, a su vez, podría causar eventuales necesidades adicionales de importaciones, con efectos macroeconómicos derivados de ello. Finalmente, cabe indicar que en 2022, del total de GMC fósil consumida en el país 40% fue importada y en el caso del ACPM-diésel fósil, las importaciones correspondieron al 20% de la demanda total.

En cuanto a la normativa relacionada con el precio de reconocimiento de los combustibles líquidos fósiles, el artículo 69 de la Ley 1151 de 2007⁸ a través el cual se creó el FEPC, se señaló expresamente que tendrá como función "... *atenuar en el mercado interno, el impacto de las*

⁷ Ver Recuadro 2.2 Dinámica reciente del FEPC e implicaciones fiscales:
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-223865%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

⁸ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. El Congreso de Colombia

Continuación oficio

fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales” (subrayado fuera del texto).

Por su parte, el artículo 228 de la Ley 1819 de 2016⁹, que define la base gravable de la contribución parafiscal al combustible (diferencial de participación del FEPC), incluye las siguientes definiciones:

“Para determinar la base gravable se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

*a) **Diferencial de compensación.** Es la diferencia presentada entre el Ingreso al Productor y el Precio de Paridad Internacional, cuando el segundo es mayor que el primero en la fecha de emisión de la factura de venta, multiplicada por el volumen de combustible vendido;*

*b) **Diferencial de participación.** Es la diferencia presentada entre el Ingreso al Productor y el Precio de Paridad Internacional, cuando el primero es mayor que el segundo en la fecha de emisión de la factura de venta, multiplicada por el volumen de combustible vendido;*

*c) **Ingreso al productor.** Es el precio por galón fijado por el Ministerio de Minas y Energía o por la entidad que haga sus veces, al que los refinadores e importadores venden la gasolina motor corriente o el ACPM, para atender el mercado nacional;*

*d) **Precio de paridad internacional.** Es el precio calculado por el Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con la metodología expedida para el efecto, tomando como referencia el precio diario de los combustibles en el mercado de la costa estadounidense del Golfo de México u otro mercado competitivo. Para el caso de las importaciones, se tendrán en cuenta los costos asociados para atender el abastecimiento nacional determinados por el Ministerio de Minas y Energía; (Subrayas extratexto)*

*e) **Volumen de combustible.** Es el volumen de gasolina motor corriente o de ACPM reportado por el refinador o el importador.” (subrayado fuera del texto citado)*

Así, pues, el precio de paridad internacional que indica la normativa citada, debe tomar como referencia el precio diario de los combustibles en el mercado de la costa estadounidense del Golfo de México u otro mercado competitivo y en el caso de importaciones considerar los costos asociados para atender el abastecimiento nacional.

En esta misma lógica, la Resolución 18-1602 de 2011¹⁰, modificada por la Resolución 18-1493 de 2012¹¹, y la Resolución 18-1491 de 2012¹² establecieron, respectivamente, las definiciones de los precios de paridad utilizadas para la estabilización del precio local de los combustibles líquidos fósiles por medio del FEPC para la gasolina motor corriente (GMC) y el aceite combustible para motor (ACPM).

Finalmente, cabe indicar que el Gobierno Nacional ha venido analizando distintos escenarios de ajuste metodológico para la fijación del ingreso al productor de la GMC y el ACPM, con el propósito de reducir el impacto fiscal del FEPC en el mediano plazo, al tiempo que se eviten altas volatilidades en los precios de estos combustibles.

⁹ 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.”

¹⁰ por la cual se establece el procedimiento para el cálculo del Ingreso al Productor de la gasolina motor corriente.

¹¹ por la cual se modifica la Resolución número 18 1602 del 30 de septiembre de 2011.

¹² por la cual se establece el procedimiento para el cálculo del Ingreso al Productor del ACPM para uso en motores diésel.

Continuación oficio

"13. ¿Su cartera consideraría que habría demandas por parte de accionistas de Ecopetrol contra el Estado por reglamentar que el ingreso del productor esté formulado sobre los precios de producción de Ecopetrol? ¿Ha recibido información relacionada con posibles acciones legales o arbitramentos por parte de los accionistas minoritarios".

Respuesta: Frente a la posibilidad de demandas instauradas por parte de accionistas minoritarios de Ecopetrol, esta Cartera no tiene conocimiento si ejercerán acciones judiciales contra la Nación. No obstante, dichos accionistas pueden ejercer su derecho constitucional y acceder al sistema de justicia ante un eventual cambio en las condiciones de reconocimiento del precio de los combustibles a refinadores y productores.

"14. Cuáles son las estimaciones de impacto que maneja su cartera del incremento de precios de combustibles en el año 2023 sobre el Índice de Precios al Consumidor.

(...)

17. Cuáles son los impactos estimados del incremento de la gasolina y el ACPM sobre el índice de precios al consumidor y al productor".

Respuesta: El efecto del incremento de los precios de los combustibles se puede reflejar en mayores presiones inflacionarias a través de dos canales: un efecto directo, que se materializaría a través de los mayores precios de los combustibles que consumen los hogares, y un efecto indirecto, que se vería a través de un incremento en los costos de transporte de mercancías consumidas por los hogares. De acuerdo con estimaciones de ésta, un incremento de 1% en los precios de la gasolina y el ACPM produce aumento en la inflación de 5,1 puntos básicos (pb), en donde 2,9 pb corresponden al efecto directo, asociado al peso de la subclase de combustibles para vehículos dentro del IPC total, y 2,2 pb corresponden al efecto indirecto, en donde 0,85pb están asociados al efecto de la gasolina y los restantes 1,37 pb al efecto del ACPM.

Cabe mencionar que los efectos inflacionarios derivados de los incrementos realizados y los previstos en 2023 y 2024 están incorporados en las proyecciones de inflación del escenario macroeconómico central del MFMP de 2023. Por esta razón, el ajuste en el precio local de los combustibles líquidos es consistente con la estrategia fiscal y económica que proyecta el Gobierno nacional en ese instrumento de planeación fiscal.

"15. En comunicado conjunto de sus carteras y Ecopetrol, publicado el 8 de mayo de 2023 afirmaron: "En general, el gasto público que se asigna al pago de menores precios de los combustibles fósiles en el mercado doméstico se distribuye en mayor medida a los hogares con mayores ingresos de país y por tanto es inequitativo". Sírvase adjuntar el sustento técnico y estadístico en el que se soporta dicha afirmación y cómo se distribuye el consumo de gasolina y diésel por estratos y/o deciles de ingresos.

Continuación oficio

Diversos estudios¹³ evidencian los problemas de regresividad y eficiencia asociados al subsidio implícito que se entrega a los combustibles líquidos, además de los efectos adversos sobre el proceso de transición energética que impulsa el Gobierno nacional. En particular, las disposiciones y revisión de literatura que soportan tales afirmaciones se encuentran detalladas en el MFMP 2023 Recuadro 2.2: Dinámica reciente del FEPC e implicaciones fiscales¹⁴.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe mencionar que de acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), los combustibles líquidos representan de forma directa para los hogares de ingresos altos 3,4% de su consumo total, mientras que para los hogares en condición de pobreza solo 1,23%¹⁵. Además, una estimación realizada por esta Cartera¹⁶ evidencia que el decil de mayores ingresos recibe alrededor de 1/3 del subsidio implícito total que se otorga por medio del FEPC (27,3%), mientras que el decil de menores ingresos solamente recibe el 2,8% (Gráfico 5). Esto es, el 10% de los hogares con más ingresos del país recibe 10 veces los beneficios que recibe el 10% de los hogares con menos ingresos del país. Por tanto, el gasto público realizado a través del FEPC es regresivo (inequitativo)¹⁷ y en general la reducción del subsidio implícito de los combustibles líquidos favorece la progresividad del gasto público. Así, el desmonte gradual de estos subsidios implícitos promueve una mejor focalización de los recursos públicos (aumentando la eficiencia técnica para llegar a quienes lo necesitan), permitiendo destinar mayores partidas de gastos a las políticas sociales del Gobierno Nacional y, al mismo tiempo, favoreciendo la transición energética (fortaleciendo la eficiencia asignativa también).

¹³ Algunos de los estudios de sustento son:

Dartanto. (2013). *Reducing fuel subsidies and the implication on fiscal balance and poverty in Indonesia: A simulation analysis*. European Union. (2015). *Measuring Fossil Fuel Subsidies*.

UNDP. (2021). *Fossil fuel subsidies reform could limit climate change while tackling global inequalities. Here's how*.

World Bank. (2012). *The Real Costs of Fossil Fuel Subsidies*.

Coady, Flamini, Sears. (2015). *The unequal benefits of fuel subsidies revisited: evidence for developing countries*.

Coady, Richardson. (2013). *For Richer, Not Poorer: Energy Subsidies in India*.

Makdisse. (2018). *Are fuel or food subsidies the right policy tools to reduce inequality? An evidence-based illustration for four Arab economies?*

¹⁴ https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-223865%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

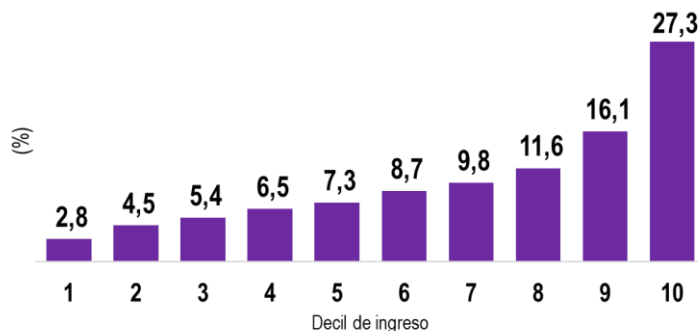
¹⁵ Ponderaciones por subclase e índices por divisiones de bienes y servicios total del DANE. Para mayor información: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-informacion-tecnica#indices-y-ponderaciones>. Para mayor información: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-informacion-tecnica#indices-y-ponderaciones>.

¹⁶ Ver Capítulo 2 del MFMP 2022.

¹⁷ El principio de progresividad relacionado con la distribución de las cargas y beneficios de la política fiscal según la capacidad de pago, basado en el ingreso o patrimonio del contribuyente, usualmente se define a partir del concepto de equidad vertical. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2021), la equidad vertical se define como "que las personas con mayor capacidad de pago paguen proporcionalmente más impuestos" (p. 81). De manera consecuente, desde la perspectiva del gasto público, la progresividad indica que aquellas personas con menor capacidad de pago se beneficien proporcionalmente más del gasto público.

Continuación oficio

Tabla 12. Distribución del subsidio del FEPC por decil de ingreso



Fuente: 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.

"16. Sírvanse explicar cuál es la relación existente entre la estabilidad del FEPC y la transición energética que adelanta el Gobierno nacional".

Respuesta: A nivel internacional, se ha discutido ampliamente la pertinencia de los subsidios a los combustibles fósiles y los desincentivos que puede llegar a generar sobre la descarbonización de la economía. En particular, estos efectos se pueden resumir desde tres grandes esferas:

Primero, desde el punto de vista de los consumidores, mantener un precio para los combustibles líquidos inferior al de mercado, a través de la estabilización que permite el FEPC, incentiva la demanda de combustibles líquidos por parte de los diferentes agentes de la economía, lo cual repercute de manera negativa en el compromiso que han adquirido los países por reducir la emisión de Gases de Efecto Invernadero.

Segundo, desde el punto de vista del gobierno, mantener un precio estabilizado a través del FEPC tiene efectos que repercuten sobre la transición energética en dos vías: i) mayores presiones de gasto asociadas a cubrir el subsidio implícito que se entrega a través del FEPC, y por tanto una menor disponibilidad de recursos para la formulación e implementación de proyectos estratégicos y prioritarios que promuevan la descarbonización de la economía; y ii) un menor recaudo tributario por cuenta de la menor base gravable para los diferentes tributos asociados a los combustibles líquidos.

Finalmente, para Ecopetrol S.A. una posición neta deficitaria del FEPC implica presiones sobre su liquidez y disponibilidad de caja, lo cual, al ser un actor clave en el proceso de transición energética del país, puede repercutir de manera negativa sobre el plan de inversiones de corto y mediano plazo necesario para diversificar su estrategia, la cual requiere significativas inversiones en proyectos que permitan descarbonizar la economía, diversificar la matriz energética y las soluciones tecnológicas, entre otros.

"18. ¿Cuáles son las medidas que el gobierno está tomando para abordar el impacto del aumento del costo del combustible en la economía y costo de vida de los consumidores de la zona de frontera, específicamente el Departamento del Amazonas?"

(...)

Continuación oficio

20. Una de las propuestas con las que se hizo elegir este gobierno fue la de apoyar y fortalecer a las regiones menos desarrolladas y más vulnerables del país, como lo es el Amazonas, siendo así, ¿se contempla implementar medidas de mitigación como subsidios o tarifas diferenciales para estas regiones con respecto al costo del combustible?

(...)

24. El precio del combustible en el departamento del Amazonas, si bien es cierto está subsidiado, sin embargo, los altos costos del flete para transportarlo desde Neiva hasta Leticia han significado que los consumidores en Leticia estén pagando uno de los combustibles más caros del país sin que se sienta el alivio que promete el subsidio en los bolsillos de los habitantes. ¿Qué medida tomará el gobierno respecto a estas particularidades que afectan enormemente a la región dada su ubicación geográfica y de difícil acceso?"

Cuestionario del H.R. Hugo Danilo Lozano.

"3. Cuáles son los ejes para que se regule los precios del combustible en los departamentos fronterizos, y en especial aquellos como el Vaupés que solo es accesible por vía aérea."

Respuesta: En materia de combustibles líquidos en municipios determinados como zonas de frontera, la normativa vigente establece, entre otros, lo siguiente:

- El artículo 9 de la Ley 1430 de 2010¹⁸, modificado por el artículo 220 de la Ley 1819 de 2016, estableció que "[e]n los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera, el Ministerio de Minas y Energía tendrá la función de distribución de combustibles líquidos, los cuales estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM (...)".
- El artículo 6 de la Ley 2135 de 2021¹⁹ dispuso 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 distribuir²⁰, con beneficios económicos y tributarios en las zonas de frontera. Así mismo, podrán señalar los esquemas regulatorios y tarifarios para dichos efectos.

¹⁸ Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.

¹⁹ 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

²⁰ La distribución del volumen máximo de combustibles con beneficios económicos y tributarios -indica el Ministerio de Minas y Energía en su concepto 2-2023-010974 del 5 de mayo de 2023 en atención a la solicitud del que trata el presente documento- "es un instrumento para beneficiar a la población de zona de frontera, reconociendo las especiales circunstancias y dinámicas económicas a las que se ven sometidos (...)".

Continuación oficio

- El artículo 7 de la Ley 2135 de 2021 dispone que el incremento de volúmenes en dichas zonas deberá contar con previo concepto favorable del MHCP.
- El artículo 2.2.1.1.2.2.5.1. del Decreto 1073 de 2015²¹ establece taxativamente el listado de municipios de los departamentos fronterizos que “[p]ara 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 2015²² ordena que el MME 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, deberán contar con previo concepto favorable del MHCP.
- El artículo 35 de la Ley 1955 de 2019²³ 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 2021²⁴, que modificó el artículo 55 de la Ley 788 de 2002²⁵, 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 presente artículo.

En este sentido, los beneficios económicos y tributarios aplicables al volumen máximo de combustibles derivados del petróleo a distribuir en zonas de frontera, incluyendo las entidades territoriales del Departamento Archipiélago de San Andres, Providencia y Santa Catalina son:

- 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

²¹ Por la cual medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía.

²² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público

²³ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

²⁴ Por medio de la cual se modifican las Leyes 488 de 1998 y 788 de 2002

²⁵ Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.

Continuación oficio

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.

- 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 FEPC. Frente a esto, la Tabla 13 que se expone a continuación, establece los niveles de proporcionalidad de los cuales se benefician los municipios declarados como zona de frontera en los departamentos del Amazonas y Vaupés.

Tabla 13. Nivel de proporcionalidad municipios del departamento del Amazonas y Vaupés - Zona de Frontera

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO ZDF	PROPORCIONALIDAD IP GMC	PROPORCIONALIDAD IP ACPM
AMAZONAS	EL ENCANTO (CD)	100,00%	95,28%
AMAZONAS	LA PEDRERA (CD)	100,00%	95,28%
AMAZONAS	LETICIA	100,00%	95,28%
AMAZONAS	PUERTO ALEGRÍA (CD)	100,00%	95,28%
AMAZONAS	PUERTO ARICA (CD)	100,00%	95,28%
AMAZONAS	PUERTO NARIÑO	100,00%	95,28%
AMAZONAS	TARAPACÁ (CD)	100,00%	95,28%
VAUPÉS	MITÚ	100,00%	75,19%
VAUPÉS	PACOA (CD)	100,00%	75,19%
VAUPÉS	TARAIRA	100,00%	75,19%
VAUPÉS	YAVARATE (CD)	100,00%	75,19%

Fuente: Resolución 40438 de 2023.

"19. ¿Qué ha pensado el gobierno nacional sobre el impacto negativo en el turismo que genera el aumento del costo del combustible? El cual es un eje comercial importante en el Departamento del Amazonas y del que dependen muchas familias amazonenses, impacto reflejado en el costo de pasajes aéreos y transporte fluvial".

Respuesta: Cabe indicar que la principal forma de transporte hacia el departamento del Amazonas es vía aérea, por tanto el ajuste de los precios de los combustibles líquidos fósiles realizado a la fecha por el Gobierno nacional no ha tenido incidencia directa alguna en el precio de ese medio transporte, dado que el FEPC estabiliza exclusivamente la GMC y el ACPM.

Frente a los potenciales efectos en las actividades turísticas de alojamiento y restaurantes en el departamento del Amazonas como consecuencia del ajuste de precios de los combustibles estabilizados por el FEPC, cabe indicar que la Matriz Insumo-Producto de 2017 realizada por el

Continuación oficio

DANE, permite identificar que el uso de combustibles líquidos en estas actividades económicas representa el 0,9% y 0,2%, respectivamente de su consumo intermedio total. Por esta razón, esta Cartera considera que no hay impactos significativos del aumento en el costo del combustible asociado al FEPC en la actividad turística del Amazonas.

Cuestionario del H.R. Hugo Danilo Lozano.

"2. Sírvese presentar un informe detallado sobre cuál sería la política para reducir los tributos y contribuciones que se imponen al departamento del Vaupés. De manera detallada y descrita de los componentes".

Respuesta: Actualmente el Gobierno Nacional no tiene contemplado adoptar políticas que reduzcan la carga tributaria al consumo de combustibles líquidos en el país, ni establecer medidas diferenciales por departamentos más allá del marco normativo vigente. Lo anterior considerando que actualmente los combustibles líquidos ya cuentan con varios beneficios tributarios, tal como se detalló en la respuesta a la pregunta 3 de este cuestionario, y que los municipios determinados como zonas de frontera cuentan con beneficios tributarios y económicos adicionales especificados en la respuesta a las preguntas 18, 20, 24 y 3 del cuestionario del H.R. Hugo Danilo Lozano que hace parte de la proposición aditiva.

En los anteriores términos este Ministerio considera resuelta la solicitud, y manifiesta su disposición de colaborar con las actividades que lleva a cabo el Congreso de la República dentro de los parámetros constitucionales y legales vigentes.

Atentamente,

MARÍA FERNANDA VALDÉS VALENCIA

Viceministra Técnica

VT/DGPM/OAJ

Elaboró: Edgar Federico Rodríguez Aranda

Revisó: Oscar Januario Bocanegra Ramírez

Vo. Bo. VT: Lorenzo Uribe, Julián Niño, David Herrera – No. Interno: 249.

VICEMINISTRA COD 0020

Firmado digitalmente por: MARIA FERNANDA VALDES VALENCIA

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO