

3. Despacho Viceministra Técnica

Doctora
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No 8-68, Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad



Radicado: 2-2024-021786
Bogotá D.C., 23 de abril de 2024 17:19

Asunto: Respuesta a cuestionario – Proposición No. 17 de 2024.

Respetada Secretaria:

En atención a la comunicación del asunto, mediante la cual citó a esta cartera a una audiencia pública con el objeto de discutir temas relacionados con el Proyecto de Ley 305 de 2023 Cámara¹, atentamente me permito informarle que, una vez revisado el cuestionario, se determinó que comprende materias que son competencia de otras entidades, razón por la cual, se trasladaron mediante los oficios que se adjuntan, de la siguiente manera:

- **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN):** Pregunta 14 (RAD 2-2024-018970).
- **Ministerio de Transporte:** Preguntas 9 y 11 (RAD 2-2024-018984).
- **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:** Pregunta 10 (RAD 2-2024-020357)

Dicho lo anterior, en el ámbito de sus competencias esta cartera responde las demás preguntas en los siguientes términos:

"PARA EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, DOCTOR RICARDO BONILLA GONZÁLEZ"

"1. ¿Cuál es la evaluación del Ministerio de Hacienda sobre el impacto económico y fiscal de la propuesta de reducción de impuestos sobre la gasolina y el ACPM, especialmente en términos de ingresos por combustibles fósiles y el IVA?"

(...)

4. ¿Cuáles son las consideraciones técnicas y jurídicas que el Ministerio de Hacienda ha tenido en cuenta al evaluar la propuesta de reducción de impuestos sobre los combustibles?"

Respuesta: Esta cartera, en el concepto anexo con radicado número 2-2024-014701, se abstuvo de dar concepto favorable al Proyecto de Ley 305 de 2023—Cámara, con base en las siguientes razones:

- 1. La estructura del precio de venta al público de la gasolina y el ACPM cuentan actualmente con importantes beneficios tributarios.**

¹ 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.

Continuación oficio

- a. La Ley 1955 de 2019 disminuyó la tarifa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) aplicado sobre el ingreso al productor fósil de la gasolina y el Aceite Combustible Para Motores (ACPM) pasándola de la tarifa general del 19% a una reducida del 5%, causando un *gasto tributario estimado para 2022 de \$1,2 billones*.
- b. El IVA no se cobra sobre todas las fases de agregación de valor de la cadena de combustibles líquidos, ya que *este impuesto no se causa sobre el margen minorista*, lo que implica un *menor recaudo por \$657 mm, estimado para 2022*.
- c. Adicionalmente, 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.
- d. Con la normativa vigente en ese momento, *el ingreso al productor del biocombustible (biodiésel o etanol) no se causan*, entre otros, *los impuestos* de IVA, impuesto al carbono 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 biodiésel.

2. 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:

- a. *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. 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 \$341mm*.
- b. *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).

3. Históricamente los precios de los combustibles han sido estabilizados de manera significativa, generando un importante impacto en las finanzas de la Nación. El FEPC se ha convertido en un factor determinante en la sostenibilidad de las finanzas públicas del Gobierno nacional. En el periodo comprendido entre 2008 y 2023, el Gobierno nacional ha destinado alrededor de \$100 billones de pesos (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 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 este estuvo en promedio 23% por debajo del precio internacional.

4. La regresividad asociada al consumo de estos bienes. Estos beneficios suelen favorecer principalmente a personas con ingresos más altos, ya que esos hogares tienden a consumir en mayor medida dichos combustibles líquidos. Específicamente, de acuerdo con estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el 10% de los hogares con mayores ingresos en el país recibe, en promedio, un subsidio (gasto de FEPC y tributario) diez veces mayor que el que recibe el 10% de los hogares con menores ingresos. En este sentido, eliminar los impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM tiene un efecto doblemente regresivo: i) esto significa que serán los hogares de mayores ingresos los que se beneficiarían en mayor medida de las medidas propuestas en el proyecto de ley; y ii) la eliminación de estos impuestos reduce los recursos disponibles de la Nación, lo que termina limitando la capacidad de Gobierno nacional para la formulación de programas y proyectos de inversión social.



fsAY uik/ FZ8d 0rHc 8Qpp /ht/ BPo= Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

5. **Los impactos ambientales de esta medida que van en contravía de los objetivos del Gobierno en materia de transición energética y protección del medio ambiente.** La eliminación de los impuestos aplicados a los combustibles líquidos produciría 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.
6. **La iniciativa tendría un elevado impacto fiscal.** En términos de ingresos, la propuesta del Proyecto de Ley 305 de 2023—Cámara tendría un impacto fiscal para la Nación estimado en \$3,9 billones de pesos (a precios constantes de 2023), equivalentes al 0,24% del PIB (Tabla 1). En este sentido, de no contar con una fuente de ingresos sustituta, esta propuesta desfinanciaría considerablemente el Presupuesto General de la Nación para 2024, con efectos permanentes que impactarían desfavorablemente el escenario fiscal de mediano plazo. Lo anterior en adición a las razones de inconveniencia en términos de política fiscal y de transición energética que supondría la aprobación del proyecto de ley.

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

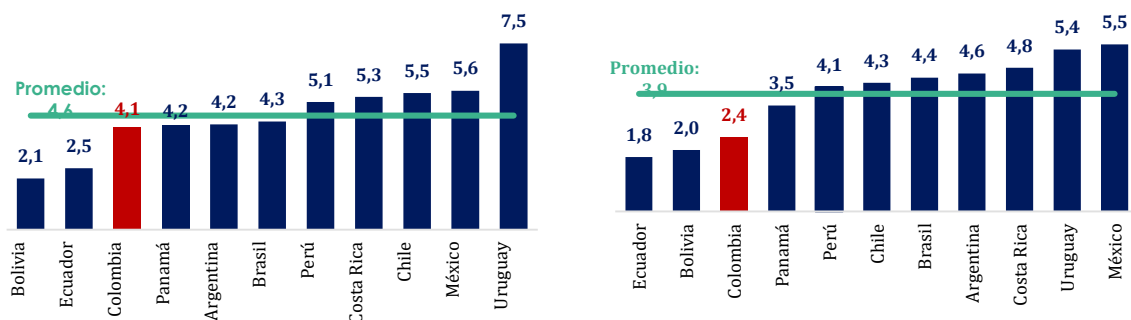
Fuente: Estimaciones MHCP

"2. ¿Cuáles son las medidas alternativas que el Ministerio de Hacienda considera para abordar la problemática del elevado precio de la gasolina y el ACPM en Colombia, además de la reducción de impuestos propuesta?"

Respuesta: en primer lugar, es importante resaltar que aun considerando los ajustes a los precios de la gasolina motor corriente realizados por la administración actual desde octubre de 2022, los precios de los combustibles líquidos en Colombia se ubican por debajo del promedio de países pares, incluso por debajo de países de la región con estructuras de estabilización de precios de combustibles similares, como es el caso de Chile. En particular, para el mes de abril de 2024, los precios de los combustibles líquidos en el mercado interno se ubican 10,6% y 37,1% por debajo de la media de la región en Gasolina Motor Corriente (GMC) y ACPM, respectivamente.

Continuación oficio

GRÁFICO 1. COMPARACIÓN DE PRECIOS INTERNACIONALES DE LA GMC Y DEL ACPM
Precio de la GMC/ Galón en USD Precio del ACPM/Galón en USD



Fuente: Elaboración DGPM-MHCP con datos de Global Petrol Prices. Información con corte al 8 de abril de 2024.

Ahora bien, cabe resaltar que la principal política que ha adoptado el Gobierno nacional con relación a la política de precios de la gasolina y el ACPM ha sido cerrar la brecha entre los precios locales e internacionales dado que el subsidio implícito que se entrega al consumo de la gasolina y el ACPM a través del FEPC representa un gasto fiscal significativo para la Nación, es regresivo, y va en contravía de la transición energética.

Igualmente, una vez se hayan cerrado estos diferenciales, el artículo 244 de la Ley 2294 de 2023² otorga las competencias necesarias para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Minas y Energías establezcan la metodología de cálculo para el ingreso al productor de combustibles fósiles 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. Además, este mismo artículo establece que siguiendo los principios de eficiencia y progresividad, el Gobierno nacional podrá implementar medidas de focalización para la estabilización de los precios de los combustibles.

"3. ¿Cuál es la estrategia del Ministerio de Hacienda para equilibrar la necesidad de mantener ingresos fiscales con la necesidad de aliviar la carga económica sobre los hogares colombianos, especialmente los de estratos medios y bajos, afectados por los altos precios de los combustibles?"

Respuesta: el Gobierno nacional a través de sus entidades ha adoptado una estrategia integral para equilibrar las necesidades que enfrentan los colombianos, especialmente los más vulnerables frente a las presiones fiscales que tiene el país en este momento. Entre los esfuerzos realizados, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público logró la aprobación de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social³, que permitió un aumento permanente del recaudo tributario y ha impactado positivamente sobre el crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad, al incorporar mayores recursos para la inversión social. El aumento permanente de los ingresos tributarios gracias a la reforma le permitiría al Gobierno financiar un incremento permanente del gasto primario en programas y reformas sociales de forma simultánea con el cumplimiento de los requerimientos de la regla fiscal y con la disminución de la deuda pública en el mediano plazo. Así mismo, el gobierno ha fortalecido el Departamento para la Prosperidad

² Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

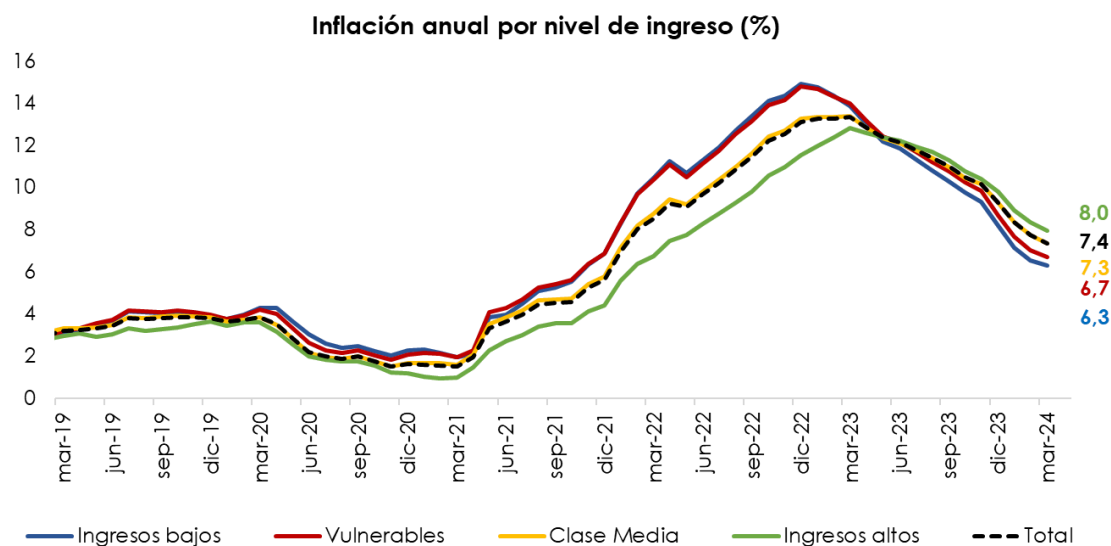
³ Ley 2277 de 2022 "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

Continuación oficio

Social (DPS), entidad responsable de atender a la población pobre y vulnerable, aumentando su presupuesto en 2024 a un total de \$10.7 billones de pesos, lo que representa un aumento de un 38% frente al año 2023.

Sumado a lo anterior, el Gobierno nacional en su conjunto, ha venido contribuyendo en la lucha contra la inflación y con este propósito se han realizado las siguientes acciones: i) la desindexación de diferentes bienes y servicios reglamentados por el Gobierno nacional al salario mínimo, ii) el incremento gradual de los precios de los combustibles, y iii) la prolongación de la reducción en los aranceles de algunos insumos agropecuarios y bienes de la canasta de consumo de los hogares. Estas medidas han mostrado ser efectivas ya que la inflación ha decrecido de manera sostenida en el último año, especialmente la inflación para las personas de ingresos más bajos y vulnerables.

GRÁFICO 2. INFLACIÓN ANUAL POR NIVELES DE INGRESO

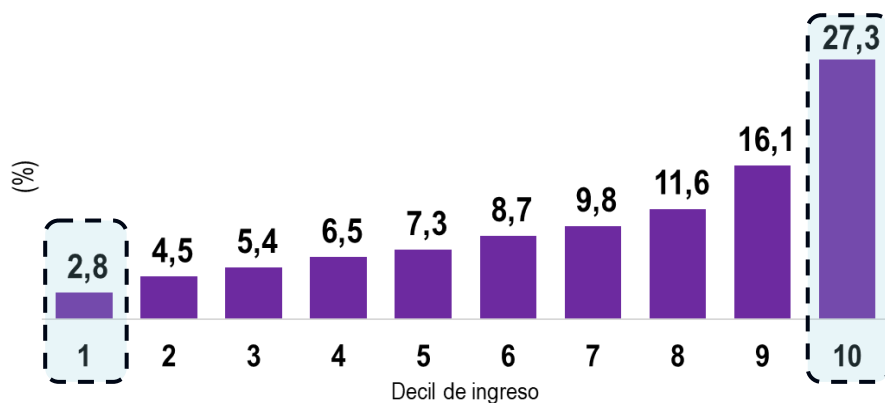


Fuente: Cálculos MHCP con base en el datos DANE.

Es importante anotar que los subsidios al consumo de la gasolina y el ACPM derivados del FEPC son regresivos, dado que son los hogares con mayores ingresos los que consumen en mayor proporción este tipo de combustibles. Por ello, los subsidios destinados a reducir el precio de los combustibles no cumplen con el criterio de eficiencia y equidad para atender a la población más vulnerable. En la ilustración que se muestra a continuación se evidencia cómo el 10% de los hogares con mayores ingresos del país recibe un subsidio en promedio diez veces mayor que el 10% de los hogares con menores ingresos. En ese sentido, los subsidios para la gasolina y el ACPM no logran aliviar la carga de las personas pobres extremas, pobres y vulnerables de manera eficiente.

Continuación oficio

GRÁFICO 3. DISTRIBUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS DEL FEPC POR DECIL DE INGRESO

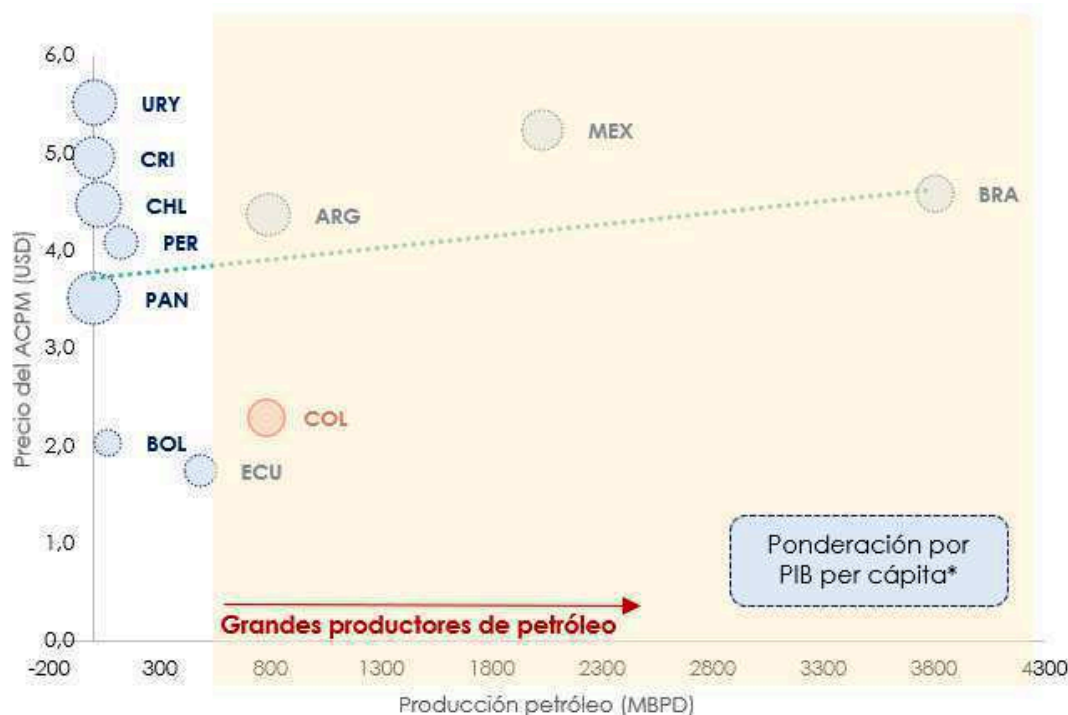


Fuente: MHCP

Por último, es necesario aclarar que los precios de los combustibles líquidos en Colombia son inferiores en comparación con los precios de los combustibles en países de la región, con similares o mayores niveles de producción de petróleo e incluso países con un producto interno bruto per capita menor al de Colombia. Como se muestra en la siguiente gráfica, Colombia paga un precio del diesel bajo en comparación al promedio de los países de la región.

GRÁFICO 4. PRECIO DEL ACPM VS PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO

Continuación oficio



Fuente: MHCP-DGPM con información Global Petrol Prices y EIA

Nota: Datos de precios con corte al 11 de diciembre de 2023. Para Colombia el dato de precio corresponde al promedio de PVP para 18 ciudades principales. Datos de producción tomados de la EIA.

*El tamaño de las esferas corresponde al PIB per cápita de cada país en dólares PPP.

"5. ¿Qué alternativas está considerando el Ministerio o el Gobierno nacional para aliviar la carga del precio de los combustibles en los sectores menos favorecidos?"

Respuesta: Como se señaló en la respuesta a la pregunta No. 2, el Gobierno nacional tuvo como prioridad el aumento gradual de los precios de la gasolina con el fin de reducir la discrepancia entre los precios internacionales y los locales, con el objetivo de aliviar las presiones fiscales del FEPC sobre la Nación. Es relevante señalar que esta brecha en los precios de la gasolina **se eliminó** hacia finales de 2023.

Ahora bien, el Gobierno nacional es consciente de que la brecha entre el precio internacional y el local del ACPM se mantiene abierta y, por tanto, en el corto plazo se debe propender por cerrarla. Entendiendo que este bien es el principal insumo para el sector de transporte de carga y de pasajeros del país, el Gobierno nacional en cabeza de los ministerios de Hacienda y Crédito Público, Minas y Energía y Transporte se encuentra realizando mesas técnicas orientadas a analizar potenciales ajustes en el precio del ACPM con los representantes de los transportadores de carga y pasajeros, con el propósito de llegar a una solución concertada y de esta manera reducir el déficit del FEPC en los próximos años.

"6. Sírvase detallar, ¿cuál será el impacto previsto en la productividad nacional con resultado de los aumentos en los precios de la gasolina y el ACPM?"

Continuación oficio

Respuesta: Es importante tener en cuenta que el impacto en la productividad nacional depende de la capacidad de las empresas para producir más con los mismos insumos, lo cual está influenciado por factores como la innovación tecnológica, la eficiencia en la utilización de recursos y la calidad de la fuerza laboral. Por lo tanto, aunque los aumentos en los precios de la gasolina y el ACPM podrían afectar temporalmente los costos de producción, el impacto en la productividad nacional a largo plazo dependerá en gran medida de otros factores, como la capacidad de las empresas para adaptarse a estos cambios y mejorar su eficiencia operativa.

"7. ¿Cuál será el impacto específico de la reciente alza en los precios de la gasolina y el ACPM en la capacidad de las familias para cubrir sus necesidades básicas y mantener una canasta familiar adecuada?"

"8. ¿cuál es la proyección sobre el efecto inflacionario derivado de los aumentos en el precio específico de la gasolina, especialmente el ACPM?"

Respuesta conjunta: de acuerdo con los análisis realizados por esta cartera, 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 los insumos usados para la producción de mercancías consumidas por los hogares. Las estimaciones del equipo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público indican que un incremento de 1% en los precios de la gasolina y el ACPM aumenta 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. Dentro del efecto indirecto, 0,85 pb están asociados al efecto de la gasolina y los restantes 1,37 pb al efecto del ACPM (teniendo en cuenta la participación del ACPM en los encadenamientos productivos de la economía). Los efectos directos del incremento en el precio de los combustibles afectan los precios del componente de regulados del IPC, específicamente en la subclase de combustibles para vehículos. Por su parte, los efectos indirectos tienen una incidencia sobre las divisiones de gasto de alimentos, bienes y servicios.

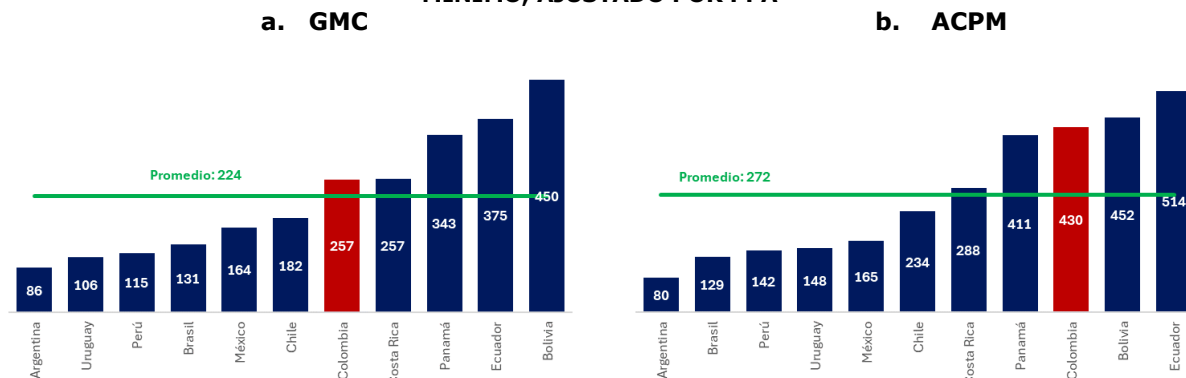
"12. Detalle ¿Cuál es la relación proporcional entre el salario mínimo nacional y el precio promedio por galón de gasolina en Colombia en comparación con otros países? ¿y cómo se relaciona con el poder adquisitivo y de consumo de los combustibles?"

Respuesta: al analizar la relación proporcional entre el número de galones de combustible que se pueden adquirir con un salario mínimo en Colombia se observa que con un salario mínimo se podrían adquirir 81 y 136 galones de gasolina y ACPM respectivamente. Ahora bien, ajustando el análisis por la paridad de poder adquisitivo de las respectivas monedas y comparándolo con otros países⁴, se evidencia que el país se sitúa por encima del promedio regional. Específicamente, en el caso de la gasolina, en Colombia se pueden adquirir 257 galones al mes con un salario mínimo (en términos de dólares ajustados por paridad de poder adquisitivo), superando en 33 galones el promedio regional. Por otro lado, en cuanto al ACPM, se pueden adquirir 430 galones en Colombia, lo que representa 158 galones más que el promedio regional de 272 galones. Estos resultados refuerzan el mensaje de la pregunta número 2 donde se evidenció que el precio de la gasolina en el país es relativamente más bajo que en otros países, incluso por debajo de países de la región con estructuras de estabilización de precios de combustibles similares.

⁴ El ajuste por poder adquisitivo de cada país se realizó teniendo en cuenta los últimos datos de PIB per-cápita corriente y PIB par-cápita ajustado por PPA de cada país, a partir de la información publicada por el Banco Mundial.

Continuación oficio

GRÁFICO 5. CANTIDAD DE GALONES DE GMC Y ACPM QUE SE PUEDE COMPRAR CON UN SALARIO MÍNIMO, AJUSTADO POR PPA



Fuente: Elaboración DGPM-MHCP con datos de Investing, Global Petrol Prices y Banco Mundial. Información con corte al 8 de abril de 2024.

Nota: El ajuste por poder adquisitivo de cada país se realizó teniendo en cuenta los últimos datos de PIB per-cápita corriente y PIB par-cápita ajustado por PPA de cada país, a partir de la información publicada por el Banco Mundial.

"13. ¿Cómo influye esta dinámica en la competitividad del país, considerando los costos operativos, movilidad laboral y atracción de inversores extranjeros en sectores dependientes de los combustibles, como el transporte y la producción?"

Respuesta: en primer lugar, se debe tener en cuenta que los aumentos en los precios de los combustibles obedecen, en mayor parte, a una política de retiro de subsidios, que abre mayor espacio de política fiscal para hacer política social e incrementar la inversión pública, al tiempo que garantiza la estabilidad macroeconómica y fiscal, condición necesaria para la llegada de flujos de inversión directa y el aumento de la competitividad. En efecto, se estima que los aumentos en el precio de la gasolina corriente implementados por esta administración desde octubre de 2022 permitieron un espacio fiscal adicional de 11,8 billones para 2023.

Por otro lado, la competitividad de una nación depende de una serie de factores, tales como la eficiencia en la utilización de recursos, la calidad de la infraestructura, la habilidad de la fuerza laboral, y el marco regulatorio. Aunque se evidenció que el retiro del subsidio al precio de los combustibles tuvo un impacto sobre la inflación total (ver elasticidades en punto 7 y 8), el ahorro del Gobierno nacional permitió dirigir un mayor monto de recursos a otros rubros, garantizando la sostenibilidad fiscal, condición necesaria para la llegada de inversión extranjera. Por lo tanto, el retiro del subsidio al precio de los combustibles permite al Gobierno nacional establecer condiciones más favorables para el fortalecimiento de la competitividad del país.

"15. ¿Considera conveniente desanclar el precio interno de los combustibles del precio de referencia del Golfo de México? Favor explicar por qué sí o por qué no".

Respuesta: Desanclar el precio interno de los combustibles del precio de referencia del Golfo de México es inconveniente, ya que este precio referencia el precio competitivo. Un ajuste por debajo o por encima de éste, puede tener efectos negativos sobre la eficiencia del mercado, impactando tanto el bienestar

Continuación oficio

de los consumidores como el de los productores o poniendo en riesgo la disponibilidad del recurso en el país. Adicionalmente, debido a la importancia de ECOPETROL en las finanzas públicas, un precio diferente del precio de mercado internacional puede tener impactos negativos sobre el presupuesto general de la Nación y efectos que pongan en riesgo el equilibrio fiscal y macroeconómico del país.

"PARA EL PRESIDENTE DE ECOPETROL, DOCTOR RICARDO ROA BARRAGÁN"

"2. ¿Cómo se espera que la reducción de impuestos afecte los precios de gasolina y ACPM en el mercado colombiano?"

Respuesta: la estructura de precios de la GMC y ACPM incluye diferentes impuestos: i) el impuesto Nacional a la gasolina y al ACPM, ii) el IVA al componente fósil del combustible, iii) el IVA sobre el margen al distribuidor mayorista, y iv) el impuesto al carbono. Específicamente, estos impuestos representan el 18% del precio máximo de venta por galón para la GMC, mientras que para el ACPM corresponden al 16%. Es importante destacar que estas cifras son inferiores a la tarifa general del IVA.

En específico una reducción de impuestos reduciría el precio de venta al público de estos bienes. Sin embargo, es preciso advertir que esta medida tiene efectos adversos en las finanzas públicas de la Nación, ya que implicaría reducir el recaudo tributario. Además, es importante destacar que sería una medida regresiva por las razones previamente expuestas.

Ahora bien, es importante considerar que la implementación de esta propuesta iría en contra de los compromisos internacionales que el país ha asumido en materia de cambio climático para abordar eficazmente las emisiones de gases a efecto invernadero y promover la transición energética hacia fuentes más sostenibles y limpias. Además, la reducción de impuestos sobre estos combustibles no brindaría la oportunidad de compensar las externalidades negativas ambientales asociadas al consumo propio de estos bienes. Estas externalidades incluyen la emisión de gases de efecto invernadero, el deterioro de la calidad del aire, la salud pública y la congestión vehicular.

En los anteriores términos se considera respondida su solicitud y se informa que cualquier duda adicional con gusto será atendida.

Cordialmente,

MARÍA FERNANDA VALDÉS VALENCIA

Viceministra Técnica
DGPM/VT/OAJ

Anexo: Lo enunciado.

Revisó: Oscar Januario Bocanegra Ramírez.

Proyectó: Edgar Federico Rodríguez Aranda.

Firmado digitalmente por: MARIA FERNANDA VALDES VALENCIA

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO