



**MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA**

DECRETO NÚMERO DE 2023

()

Por el cual se adiciona el Decreto 1068 de 2015 en relación con el mecanismo diferencial de estabilización de precios de la Gasolina Motor Corriente (GMC) y Aceite Combustible para Motores (ACPM) para grandes consumidores, y se modifica el Decreto 1073 de 2015 en cuanto al control y vigilancia de este mecanismo

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 35 de la Ley 1955 de 2019 modificado por el artículo 244 de la Ley 2294 de 2023, el artículo 212 del Decreto ley 1056 de 1953, el artículo 4 de la Ley 39 de 1987 y el artículo 1 de la Ley 26 de 1989 y

CONSIDERANDO

Que el artículo 334 de la Constitución política establece que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho.

Que el artículo 365 de la Constitución Política establece que *“los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. (...)”*

Que el Decreto Legislativo 1056 de 1953, en el artículo 212, indica que las actividades de transporte y distribución de petróleos y sus derivados *“constituyen un servicio público, razón por la cual, las personas o entidades dedicadas a esas actividades deberán ejercerlas de conformidad con los reglamentos que dicte el Gobierno, en guarda de los intereses generales.”*

Que la Ley 39 de 1987 en el artículo 4 establece que corresponde al Ministerio de Minas y Energía el otorgamiento de licencias a los distribuidores de petróleo y sus derivados, y la función de aplicar todas las sanciones que determinen los reglamentos del Gobierno.

Que el artículo 1 de la Ley 26 de 1989 señaló que *“En razón de la naturaleza del servicio público de la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, fijado por la Ley 39 de 1987, el Gobierno podrá determinar: horarios, precios, márgenes de comercialización, calidad, calibraciones, condiciones de seguridad, relaciones contractuales y demás condiciones que influyen en la mejor prestación de ese servicio público.”*

Continuación del Decreto: "Por el cual se adiciona el Decreto 1068 de 2015 en relación con el mecanismo diferencial de estabilización de precios de la Gasolina Motor Corriente (GMC) y Aceite Combustible para Motores (ACPM) para grandes consumidores, y se modifica el Decreto 1073 de 2015 en cuanto al control y vigilancia de este mecanismo"

Que el artículo 69 de la Ley 1151 de 2007 creó el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, en adelante FEPC, sin personería jurídica, adscrito y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene como función atenuar en el mercado interno, el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales.

Que el artículo 101 de la Ley 1450 de 2011 señaló que el FEPC, creado por el artículo 69 de la Ley 1151 de 2007, seguirá funcionando para atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales.

Que el artículo 244 de la Ley 2294 de 2023 «por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida"», modificó el artículo 35 de la Ley 1955 en el siguiente sentido:

"Artículo 35. Precio de los combustibles líquidos a estabilizar. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad delegada, establecerán 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. Asimismo, podrán determinar los mecanismos diferenciales de estabilización de los componentes de la estructura de los precios de referencia de venta al público de los combustibles regulados y su focalización, así como los subsidios a los mismos, que se harán a través del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles -FEPC-, teniendo en cuenta los principios de eficiencia y progresividad. El mecanismo de estabilización previsto por el FEPC no afectará los impuestos de carácter territorial.

Parágrafo 1°. Las compensaciones al transporte, los subsidios, los incentivos tributarios y los mecanismos diferenciales de estabilización de precios podrán reconocerse y entregarse de manera general, focalizada o directa al consumidor final en la forma que determine el Gobierno nacional mediante el uso de nuevas tecnologías. El Gobierno nacional determinará el criterio de focalización.

Parágrafo 2°. Dado que el sector de biocombustibles tiene relación directa con el sector agrícola y tiene un efecto oxigenante en los combustibles líquidos, el porcentaje de biocombustibles dentro de la mezcla de combustibles líquidos deberá ser concertado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Minas y Energía con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible". (Subrayado fuera del texto original).

Que el numeral 32 del artículo 2 del Decreto 381 de 2012, adicionado por el Decreto 1617 de 2013, señala que al Ministerio de Minas y Energía le corresponde adelantar las gestiones necesarias para dar continuidad al abastecimiento de hidrocarburos y combustibles, incluyendo gas natural, combustibles derivados y biocombustibles.

Que el parágrafo del artículo 2.2.1.1.2.2.1.1 del Decreto 1073 de 2015, por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, establece que la refinación, almacenamiento, manejo, transporte y distribución de los combustibles líquidos derivados del petróleo son considerados servicios públicos que se prestarán conforme a la ley y demás disposiciones que reglamenten la materia.

Que, el artículo 2.2.1.1.2.2.1.3. del Decreto ibídem, señala que corresponde al Ministerio de Minas y Energía de conformidad con las normas vigentes, ejercer la regulación, control y vigilancia de las actividades de refinación, importación, almacenamiento, distribución y transporte de los combustibles líquidos derivados del petróleo, por lo que se hace necesario que este asuma el debido control y vigilancia sobre la correcta aplicación de este mecanismo diferencial, de cara a los agentes y actores de la cadena de distribución de combustibles líquidos y biocombustibles.

Continuación del Decreto: *“Por el cual se adiciona el Decreto 1068 de 2015 en relación con el mecanismo diferencial de estabilización de precios de la Gasolina Motor Corriente (GMC) y Aceite Combustible para Motores (ACPM) para grandes consumidores, y se modifica el Decreto 1073 de 2015 en cuanto al control y vigilancia de este mecanismo”*

Que el artículo 2.2.1.1.2.2.1.4 de dicho Decreto define “gran consumidor” como la *“Persona natural o jurídica que, por cada instalación, consume en promedio anual más de 20.000 galones mes de combustibles líquidos derivados del petróleo para uso propio y exclusivo en sus actividades, en los términos establecidos en los artículos 2.2.1.1.2.2.3.93. y 2.2.1.1.2.2.3.94 del presente decreto (...)”*.

Que como se evidencia en el Concepto Técnico elaborado por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, se estima: (i) que la aplicación del mecanismo diferencial de estabilización de grandes consumidores generará un menor gasto para el FEPC y por tanto, una menor incidencia negativa en las finanzas públicas de la Nación, lo cual minimiza el costo fiscal de la política de estabilización de precios de los combustibles líquidos fósiles en aplicación del principio de eficiencia; y (ii) que la implementación de este mecanismo no generará presiones significativas en el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Que, de conformidad con el mencionado Concepto Técnico, los recursos públicos destinados a garantizar menores precios de combustibles líquidos fósiles a los precios internacionales son altamente regresivos, pues benefician principalmente a las personas con mayores ingresos.

Que, en virtud de los principios de eficiencia y progresividad, se hace necesario determinar el mecanismo diferencial a los agentes denominados como grandes consumidores, dados los significativos niveles de déficit del FEPC en los últimos años, los cuales impactan negativamente el balance fiscal de la Nación. En este sentido, los recursos destinados a financiar precios locales de combustibles líquidos fósiles menores a los internacionales para estos grandes consumidores podrían ser asignados a inversión o gasto público social con mayores rendimientos sociales para promover el desarrollo sostenible.

Que por medio de la focalización de los beneficios a los combustibles líquidos fósiles se incentiva la transición energética, impactando las decisiones de consumo e inversión de los agentes del mercado reduciendo la generación de externalidades negativas sobre la población, lo cual favorece la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

Que el artículo 1° de la Ley 855 de 2003 define las ZNI como aquellos *“(...) municipios, corregimientos, localidades y caseríos no conectados al Sistema Interconectado Nacional, SIN”,* y en el párrafo del mismo artículo se señala que *“(...) las áreas geográficas que puedan interconectarse a este sistema en condiciones ambientales, económicas y financieras viables y sostenibles, se excluirán de las Zonas No Interconectadas, cuando empiecen a recibir el Servicio de Energía Eléctrica del SIN, una vez se surtan los trámites correspondientes y se cumplan los términos establecidos en la regulación vigente establecida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).”*

Que el numeral 10 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, adicionado por el artículo 2° de la Ley 1117 de 2006, señala que los subsidios del sector eléctrico para las Zonas No Interconectadas (ZNI) se otorgarán a los usuarios en las condiciones y porcentajes que defina el Ministerio de Minas y Energía, considerando la capacidad de pago de los usuarios de esas zonas.

Que se hace necesario exceptuar de este mecanismo diferencial a los grandes consumidores correspondientes a empresas generadoras de energía eléctrica ubicadas en Zonas No Interconectadas (ZNI) dadas las condiciones geográficas, económicas, sociales de vulnerabilidad de la población que se beneficia de este servicio.

Que, atendiendo lo anterior, un incremento en el costo del diésel para la prestación del servicio público de energía eléctrica de las ZNI significaría un aumento en el costo total de la prestación de este servicio, además que el mecanismo objeto del presente acto

Continuación del Decreto: “Por el cual se adiciona el Decreto 1068 de 2015 en relación con el mecanismo diferencial de estabilización de precios de la Gasolina Motor Corriente (GMC) y Aceite Combustible para Motores (ACPM) para grandes consumidores, y se modifica el Decreto 1073 de 2015 en cuanto al control y vigilancia de este mecanismo”

administrativo propende por la estabilidad en la tarifa trasladada al usuario, evitando un impacto sobre las condiciones de vida de la población vulnerable que habita estas zonas del país.

Que en consecuencia, resulta necesario adicionar el artículo 2.3.4.1.17 al Capítulo 1 del Título 4 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 “*Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público*” con el fin de establecer un mecanismo diferencial de estabilización de precios de la Gasolina Motor Corriente (GMC) y Aceite Combustible para Motores (ACPM) para grandes consumidores y modificar el artículo 2.2.1.1.2.2.1.3. de la subsección 2.1 de la sección 2 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1073 de 2015 “*Decreto Único Reglamentario del Sector Minas y Energía*” con el fin de ejercer la autoridad de control y vigilancia de este mecanismo.

Que en cumplimiento a lo establecido en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo señalado en el Decreto 270 de 2017, el presente decreto se publicó para comentarios de la ciudadanía en las páginas web de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía.

Que, se realizó el análisis de abogacía de la competencia de que trata el artículo 2.2.2.30.6 del Decreto 1074 de 2015 por parte de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, conforme lo dispone la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Adiciónese el artículo 2.3.4.1.17 al Capítulo 1 del Título 4 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en los siguientes términos:

“Artículo 2.3.4.1.17. Mecanismo diferencial de estabilización de precios para grandes consumidores. Determínese el mecanismo diferencial de estabilización de precios de los combustibles para los grandes consumidores definidos en el artículo 2.2.1.1.2.2.1.4 del Decreto 1073 de 2015, de conformidad con lo señalado en el inciso 1 del artículo 244 de la Ley 2294 de 2023. En consecuencia, el ingreso al productor fósil de la gasolina motor corriente y el ACPM-Diésel para los mencionados agentes deberá ser como mínimo el precio de paridad internacional.

El presente mecanismo diferencial no aplica a empresas generadoras de energía ubicadas en Zonas No Interconectadas (ZNI).

Artículo 2. Modifíquese el artículo 2.2.1.1.2.2.1.3. de la Subsección 2.1 de la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1073 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector Minas y Energía, en los siguientes términos:

“Artículo 2.2.1.1.2.2.1.3. Autoridad de regulación, control y vigilancia. Corresponde al Ministerio de Minas y Energía de conformidad con las normas vigentes, la regulación, control y vigilancia de las actividades de refinación, importación, almacenamiento, distribución y transporte de los combustibles líquidos derivados del petróleo, sin perjuicio de las competencias atribuidas o delegadas a otras autoridades.

Corresponde a la CREG regular las actividades de refinación, importación, almacenamiento, distribución y transporte de los combustibles líquidos derivados del petróleo.

Continuación del Decreto: *“Por el cual se adiciona el Decreto 1068 de 2015 en relación con el mecanismo diferencial de estabilización de precios de la Gasolina Motor Corriente (GMC) y Aceite Combustible para Motores (ACPM) para grandes consumidores, y se modifica el Decreto 1073 de 2015 en cuanto al control y vigilancia de este mecanismo”*

Así mismo, corresponderá al Ministerio de Minas y Energía establecer el control y vigilancia sobre los mecanismos diferenciales de estabilización de precios frente a los agentes y actores de la cadena de distribución de combustibles líquidos y biocombustibles. Para efectos de lo anterior, podrá determinar los mecanismos o lineamientos que considere necesarios para cumplir con estos fines.

Artículo 3. Vigencia. El presente decreto entrará en vigencia una vez transcurridos treinta (30) días calendario contados a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D. C, a los de

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

RICARDO BONILLA GONZÁLEZ

LA MINISTRA DE MINAS Y ENERGÍA,

IRENE VÉLEZ TORRES

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Entidad originadora:	MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
Fecha (dd/mm/aa):	11/07/2023
Proyecto de Resolución:	“Por el cual se adiciona el Decreto 1068 de 2015 en relación con el mecanismo diferencial de estabilización de precios de la Gasolina Motor Corriente (GMC) y Aceite Combustible para Motores (ACPM) para grandes consumidores, y se modifica el Decreto 1073 de 2015 en cuanto al control y vigilancia de este mecanismo”

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

De acuerdo con el artículo 365 de la Constitución Política, *“los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”*. Asimismo, establece que *“los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. (...)”*.

Adicionalmente, el artículo 212 del Decreto Ley 1056 de 1953 establece que *“el transporte y la distribución del petróleo y sus derivados constituyen un servicio público, las personas o entidades dedicadas a esa actividad deberán ejercitarla de conformidad con los reglamentos que dicte el Gobierno en guarda de los intereses generales.”*.

En virtud de lo previsto en el artículo 4 de la Ley 39 de 1987 corresponde al Ministerio de Minas y Energía otorgar licencias a los distribuidores de petróleo y sus derivados; así como aplicar todas las sanciones que determinen los reglamentos del Gobierno. De igual forma, y en observancia de la facultad legal, a través del artículo 2.2.1.1.2.2.1.3 del Decreto 1073 de 2015 es función de la citada Cartera la regulación, vigilancia y control de las actividades de refinación, importación, almacenamiento, distribución y transporte de los combustibles líquidos derivados del petróleo.

Respecto del control en la distribución de combustibles a cargo del Ministerio de Minas y Energía, mediante Sentencia del 25 de agosto de 2010, la Sección Primera del Consejo de Estado, Consejera ponente: Maria Claudia Rojas Lasso, señaló que: *“...le compete ejercer el control y vigilancia técnica sobre la distribución de los combustibles líquidos derivados del petróleo en su cadena de refinación, importación, almacenamiento, manejo, transporte y distribución en el territorio nacional y las normas demandadas, a excepción de las ya anunciadas, pretenden prevenir el mal manejo de una actividad riesgosa como es la distribución de los combustibles líquidos derivados del petróleo. (...) esta Sala concluye que las disposiciones acusadas se ajustan a la Carta, por cuanto el transporte, en este caso, el relativo a combustibles líquidos derivados del petróleo, no solo es de interés nacional sino que constituye una materia muy cambiante, por lo cual resulta más apropiado que su regulación sea atribuida al gobierno nacional y no a la ley, para facilitar una operación ágil y de mayor capacidad de adaptación de las normas en este campo; luego el gobierno nacional no reguló*

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

de manera caprichosa la actividad, sino que debido al desarrollo tecnológico e industrial que evoluciona constantemente advirtió la necesidad de adecuar las normas, dentro de las facultades que le corresponden...

Así mismo, la Sección Tercera de la misma Corporación en Sentencia del 22 de febrero de 2022, con ponencia de la Consejera Marta Nubia Velásquez Rico señaló: *"...Ahora bien, según lo ha reconocido jurisprudencia constitucional y la de esta Corporación, la reglamentación de la materia concerniente al funcionamiento del servicio público de distribución de CLDP implica disponer de un conocimiento especializado y técnico, dados los altos riesgos que apareja su manejo, por lo que para la Corte Constitucional "(...) resulta ajustado a la Constitución que sea la ley la que establezca los lineamientos generales sobre este asunto, pero que corresponda al Presidente, a través de la dependencia competente y conocedora del asunto, clasificar y reglamentar en detalle lo pertinente a tal distribución", consideraciones que evidencian, además, como el principio de la reserva de ley tiene un contenido relativo y no absoluto..."*.

Por su parte, el artículo 69 de la Ley 1151 de 2007 creó el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), el cual no tiene personería jurídica y está adscrito y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Su función principal es mitigar, en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales.

A su vez, el artículo 101 de la Ley 1450 de 2011 señaló que el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) seguirá funcionando para atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales.

El artículo 1 de la Ley 39 de 1987, adicionado por el artículo 1 de la Ley 26 de 1989, estableció que *"En razón de la naturaleza del servicio público de la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, fijado por la Ley 39 de 1987, el Gobierno podrá determinar: horarios, precios, márgenes de comercialización, calidad, calibraciones, condiciones de seguridad, relaciones contractuales y demás condiciones que influyen en la mejor prestación de ese servicio público"*.

Además, la Corte Constitucional, en Sentencia C-796 de 2014 señaló que *"(...) el abastecimiento normal de combustibles derivados del petróleo es esencial para la prestación de servicios básicos tales como la salud y el transporte de pasajeros y, por tanto, su suspensión podría poner en riesgo derechos fundamentales como la vida y la salud"*.

En observancia de lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía con el fin de atender en debida forma y a la brevedad posible la demanda de combustibles, de ser necesario y prioritario, podrá adoptar medidas temporales en procura de evitar el desabastecimiento de combustibles en el territorio nacional, con el propósito de contribuir a garantizar mínimos vitales en seguridad alimentaria y el suministro de insumos requeridos para la atención de la salud y demás necesidades básicas de todos los Colombianos

El artículo 224 de la Ley 1819 de 2016 creó la contribución parafiscal al combustible para financiar el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, FEPC, aplicable a la gasolina motor corriente y al Diesel (ACPM) y en línea con lo anterior, el Decreto 1451 de 2018, compilado en el Decreto 1068 de 2015, reglamentario del Sector de Hacienda y Crédito Público, reguló el funcionamiento Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles – FEPC.

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

De acuerdo con lo señalado en el artículo 35 de la Ley 1955 de 2019, los Ministerios de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público expedieron la Resolución 40193 del 21 de junio del 2021, "Por la cual se delegan funciones de regulación del sector de combustibles líquidos en la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG"; por lo tanto, la CREG es la entidad encargada de la definición de algunos rubros de la estructura de precios de los combustibles, como 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.

Posteriormente, el artículo 35 de la Ley 1955 de 2019 fue modificado por el artículo 244 de la Ley 2294 de 2023 "Colombia potencia mundial de la vida" estableciendo que:

"ARTÍCULO 35. PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES A ESTABILIZAR. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad delegada, establecerán 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. Asimismo, podrán determinar los mecanismos diferenciales de estabilización de los componentes de la estructura de los precios de referencia de venta al público de los combustibles regulados y su focalización, así como los subsidios a los mismos, que se harán a través del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles -FEPC-, teniendo en cuenta los principios de eficiencia y progresividad. El mecanismo de estabilización previsto por el FEPC no afectará los impuestos de carácter territorial.

Parágrafo 1°. Las compensaciones al transporte, los subsidios, los incentivos tributarios y los mecanismos diferenciales de estabilización de precios podrán reconocerse y entregarse de manera general, focalizada o directa al consumidor final en la forma que determine el Gobierno nacional mediante el uso de nuevas tecnologías. El Gobierno nacional determinará el criterio de focalización.

Parágrafo 2°. Dado que el sector de biocombustibles tiene relación directa con el sector agrícola y tiene un efecto oxigenante en los combustibles líquidos, el porcentaje de biocombustibles dentro de la mezcla de combustibles líquidos deberá ser concertado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Minas y Energía con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible". (Subrayado fuera del texto original). (...)"

Adicionalmente, el parágrafo primero del citado artículo señala que las compensaciones al transporte, los subsidios, los incentivos tributarios y los mecanismos diferenciales de estabilización de precios podrán reconocerse y entregarse de manera general, focalizada o directa al consumidor final en la forma que determine el Gobierno nacional mediante el uso de nuevas tecnologías. El Gobierno nacional determinará el criterio de focalización.

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Como se menciona en el Concepto Técnico incluido en los antecedentes de este proyecto de decreto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-826 de 2013, indica que el principio de eficiencia se concreta en: *"(...) la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. Lo anterior significa, que la eficiencia presupone que el Estado, por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos – beneficios."*

En este sentido, el FEPC en la práctica ha entregado subsidios implícitos durante la mayor parte de la operación. Si se considera que, la razón para que dicha estabilización haya derivado precios de combustibles líquidos estabilizados por debajo del precio de paridad internacional, ha sido no afectar la capacidad adquisitiva de los hogares pobres y vulnerables del país, este fondo ha presentado múltiples ineficiencias en la asignación del gasto público, en la medida en que la mayor parte del subsidio, estima el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se asigna a los hogares con mayores ingresos, tal como se evidencia en el Concepto Técnico. De otra parte, si el análisis del gasto público asignado al financiamiento del FEPC, en la práctica, a subsidios implícitos a combustibles líquidos fósiles, dicha ubicación resulta cuestionable al considerar que el uso de esos recursos podría destinarse a programas de gasto público social o inversión con tasas de retorno sociales y económicas más altas que los destinados a los combustibles líquidos, generando, por ejemplo, aumentos en las capacidades de la población o en la infraestructura física del país.

Un punto adicional muy importante al considerar la eficiencia asignativa de subsidios a los precios de combustibles fósiles son sus implicaciones ambientales y los desincentivos a la transición energética. Uno de los compromisos que actualmente tiene el país en materia ambiental es reducir progresivamente la energía derivada del consumo de carbón, y la eliminación gradual de los subsidios a los combustibles fósiles. En el marco del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y el Pacto de Glasgow en 2021, Colombia se ha comprometido en aumentar la resistencia al cambio climático y frenar las emisiones de gases de efecto invernadero. El país, mediante sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) 2020, se comprometió ante el CMNUCC a una disminución de emisiones GEI de 51% respecto a un escenario de referencia en 2030. Esto equivale a una reducción de 176.4 MtCO₂eq, que al alcanzarse posicionará al país en una trayectoria compatible con la carbono-neutralidad en el año 2050. Para esto, se requiere establecer los incentivos adecuados para mitigar los efectos económicos y sociales asociados al cambio climático y la contaminación ambiental local. En este frente, la literatura indica que existen ventajas considerables en la reducción de subsidios sobre el consumo de combustibles fósiles.

En relación con la progresividad de los gastos atendidos por el FEPC, es pertinente indicar lo siguiente. 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

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

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.

De acuerdo con el 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%. Además, una estimación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, incluida en el mencionado Concepto Técnico, 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%. 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) 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).

Por lo expuesto, es necesario implementar medidas que garanticen la eficiencia y progresividad, la transparencia y la sostenibilidad fiscal en la gestión del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), maximizando los beneficios a través de la determinación de mecanismos diferenciales de estabilización de los componentes de la estructura de los precios de referencia de venta al público de los combustibles regulados y su correspondiente focalización.

Analizando las actividades económicas de los consumidores de gasolina y diésel, y su naturaleza dentro del mercado nacional de combustibles que son objeto de estabilización del FEPC, mediante concepto técnico emitido por el Ministerio de Minas y Energía y Hacienda y Crédito Público se determinó que es necesario focalizar los beneficios objeto del FEPC dado los impactos en las condiciones fiscales actuales del país.

Del mismo modo, se determinó que se hace necesario exceptuar de este mecanismo diferencial a los grandes consumidores correspondientes a empresas generadoras de energía eléctrica ubicadas en Zonas No Interconectadas (ZNI) dadas las condiciones geográficas, económicas, sociales de vulnerabilidad de la población que se beneficia de este servicio.

Que, atendiendo lo anterior, un incremento en el costo del diésel para la prestación del servicio público de energía eléctrica de las ZNI significaría un aumento en el costo total de la prestación de este servicio, además que el mecanismo objeto del presente acto administrativo propende por la estabilidad en la tarifa trasladada al usuario, evitando un impacto sobre las condiciones de vida de la población vulnerable que habita estas zonas del país.

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Asimismo, es necesario establecer una regulación clara y coherente para el Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC) con el fin de brindar transparencia sobre su funcionamiento y operatividad. Para lograrlo, se deben tener en cuenta las disposiciones establecidas en la Ley 1819 de 2016 y la Ley 2294 de 2023, y contar con un marco normativo consistente con las políticas de transición energética a nivel nacional y la responsabilidad fiscal en la gestión de los recursos del Fondo.

Por lo expuesto, se hace necesario adicionar Capítulo 1 del Título 4 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público” con el fin de establecer un mecanismo diferencial de estabilización de precios de la Gasolina Motor Corriente (GMC) y Aceite Combustible para Motores (ACPM) para grandes consumidores.

De otra parte, el artículo 1 de la Ley 855 de 2003 define las ZNI como aquellos “(...) *municipios, corregimientos, localidades y caseríos no conectados al Sistema Interconectado Nacional, SIN*”, y en el párrafo del mismo artículo se señala que “(...) *las áreas geográficas que puedan interconectarse a este sistema en condiciones ambientales, económicas y financieras viables y sostenibles, se excluirán de las Zonas No Interconectadas, cuando empiecen a recibir el Servicio de Energía Eléctrica del SIN, una vez se surtan los trámites correspondientes y se cumplan los términos establecidos en la regulación vigente establecida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).*”

El numeral 10 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, adicionado por el artículo 2 de la Ley 1117 de 2006, señala que los subsidios del sector eléctrico para las Zonas No Interconectadas (ZNI) se otorgarán a los usuarios en las condiciones y porcentajes que defina el Ministerio de Minas y Energía, considerando la Teniendo en cuenta que el mecanismo diferencial propuesto recae sobre agentes de la cadena de distribución de combustibles, particularmente, los grandes consumidores, se hace necesario modificar el artículo 2.2.1.1.2.2.1.3. del Decreto 1073 de 2015, para que sea el Ministerio Minas y Energía, en virtud de las facultades legales antes descritas, quien ejerza el debido control y vigilancia sobre la correcta aplicación de este mecanismo diferencial, de cara a los agentes y actores de la cadena de distribución de combustibles líquidos.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto se aplica a los agentes refinadores e importadores que participan en el mercado de la cadena de distribución de combustibles líquidos, a los grandes consumidores y a los agentes grandes consumidores definidos 2.2.1.1.2.2.1.4 del Decreto 1073 de 2015, exceptuando a empresas generadoras de energía ubicadas en Zonas No Interconectadas (ZNI).

Igualmente, el proyecto aplica a todas las personas y entidades que tengan algún tipo de interés en el tema que se regula.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Vigencia de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

La Constitución Política de Colombia, especialmente el numeral 11 del artículo 189 se encuentra vigente.

El Decreto Ley 1056 de 1953 fue publicado en el Diario Oficial 28.199 del 16 de mayo de 2953 y el artículo 212 se encuentra vigente.

La Ley 39 de 1987 fue publicada en el Diario Oficial 38.123 del 11 de noviembre de 1987 y el artículo 4 se encuentra vigente.

La Ley 1151 de 2007 fue publicada en el Diario oficial 46.700 del 25 de julio de 2007 y el artículo 69 se encuentra vigente.

La Ley 1450 de 2011 fue publicada en el Diario oficial 48.102 del 16 de junio de 2011 y el artículo 101 se encuentra vigente.

Ley 1819 de 2016 fue publicada en el Diario oficial 50.101 del 29 de diciembre de 2016 y el artículo 224 se encuentra vigente.

Decreto 1451 de 2018 fue publicado en el Diario oficial 50.677 del 6 agosto de 2018 y se encuentra vigente.

La Ley 2294 de 2023 fue publicado en el Diario oficial 52.400 del 19 de mayo de 2023 y se encuentra vigente.

3.2 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El proyecto de decreto se expide con base en las facultades constitucionales y legales del presidente de la República, en especial las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia. Adicionalmente, el artículo 212 del Decreto Ley 1056 de 1953 confiere al Gobierno la facultad para reglamentar la distribución de petróleo y sus derivados, en guarda de los intereses generales.

En relación con el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, FEPC, a través de los artículos 69 de la Ley 1151 de 2007, 101 de la Ley 1450 de 2011 y 224 de la Ley 1819 de 2016, se estableció su creación, funcionamiento y demás lineamientos generales señalando que dicho Fondo tendrá como finalidad atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales. Las mismas disposiciones otorgaron facultades a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía para expedir la reglamentación necesaria para su operatividad.

Recientemente, con la expedición de la Ley 2294 de 2023 se otorgaron facultades a los citados Ministerios para implementar medidas que garanticen la eficiencia económica, transparencia y sostenibilidad fiscal del Fondo a través de la determinación de mecanismos diferenciales de estabilización de los componentes de la estructura de los precios de referencia de venta al público de los combustibles regulados y su respectiva focalización.

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

A su vez, el artículo 4 de la ley 39 de 1987 dispuso que corresponde al Ministerio de Minas y Energía otorgar licencias a los distribuidores de petróleo y sus derivados; así como aplicar todas las sanciones que determinen los reglamentos del Gobierno. Igualmente, el artículo 2.2.1.1.2.2.1.3. del Decreto 1073 de 2015 facultó a esta cartera la regulación, vigilancia y control de las actividades de refinación, importación, almacenamiento, distribución y transporte de los combustibles líquidos derivados del petróleo.

De conformidad con las citadas normas y con las demás disposiciones mencionadas en la parte considerativa del proyecto normativo y de la presente memoria justificativa, se concluye que el presidente de la república y los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía son los competentes para expedir el proyecto normativo objeto de análisis.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas por el proyecto normativo.

Este proyecto normativo adiciona el Capítulo I del Título 4 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en relación con el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles –FEPC y

Modifica el artículo 2.2.1.1.2.2.1.3. de la Subsección 2.1 de la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1073 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector Minas y Energía

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

De conformidad con la revisión llevada a cabo por el Grupo de Defensa Judicial, Extra Judicial y de Asuntos Constitucionales de la Oficina Asesora Jurídica, comunicada mediante correo electrónico del 23 de mayo de 2023, informando lo siguiente:

“Se verificó la base de datos de los procesos judiciales que manejamos de la OAJ y otras fuentes de información oficial disponibles” Al respecto:

- Artículo 212 del Decreto Ley 1056 de 1953.
- Artículo 2 de la Ley 26 de 1989.
- Artículo 69 de la Ley 1151 de 2007.
- Artículo 101 de la Ley 1450 de 2011
- Artículo 224 de la Ley 1819 de 2016
- Artículo 35 de la Ley 1955 de 2019
- Resolución 40193 del 21 de junio del 2021.
- Artículo 2.3.4.1.1. del Decreto 1068 de 2015.

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

“Una vez revisadas las fuentes referidas, se tiene que, no aparecen a la fecha demandas y/o notificaciones efectuadas según información que reposa en los archivos. Así mismo se consultó la página de SUIN-JURISCOL y no se encontraron anotaciones de vigencia, por lo que se encuentra aparentemente “vigente.

Tampoco aparecen en la página de la Corte Constitucional demandas contra estas disposiciones normativas que se encuentren pendientes o con sentencia, de acuerdo con lo cual se entiende que están surtiendo plenos efectos.”.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

3.5.1. En cumplimiento con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con las resoluciones 40310 y 41304 de 2017, el proyecto normativo se publicó en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio de Minas y Energía para comentarios de la ciudadanía.

3.5.2. El Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó el análisis correspondiente conforme lo dispone la Superintendencia de Industria y Comercio, a que hace referencia el Capítulo 30, Abogacía de la Competencia, del Decreto 1074 de 2015, reglamentario del artículo 7 de la Ley 1430 de 2009, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019.

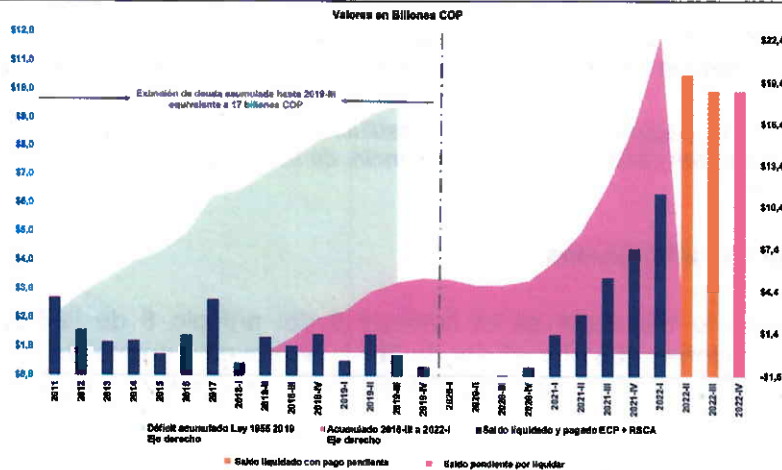
4. IMPACTO ECONÓMICO

El Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, FEPC, lleva operando desde 2007 como un mecanismo de estabilización de los precios de los combustibles gasolina motor corriente y ACPM-diésel en el mercado local respecto de las variaciones de precios de estos productos en el mercado internacional.

En los últimos años, el saldo acumulado del fondo derivado de su operación ha incrementado significativamente, afectando la estabilidad fiscal de la nación. En particular, la tabla 1 presenta los saldos estimados por trimestre desde su creación:

Tabla 1. Saldos Históricos FEPC

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



Fuente: Datos Dirección de Hidrocarburos – Ministerio de Minas y Energía

Ahora bien, considerando lo descrito en el artículo 244 de la Ley 2294 del 2023, en relación con los principios de eficiencia y progresividad, al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-826 de 2013 ha definido la “eficiencia” como: “(...)la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. Lo anterior significa, que la eficiencia presupone que el Estado, por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos – beneficios.”.

Por su parte, la misma Corte Constitucional ha desarrollado el principio de progresividad en línea con el principio de equidad vertical en múltiples sentencias, tales como las C-168 de 1995; C-804 de 2001; C-734 de 2002; C-249 de 2013; C-587 de 2014; C-600 de 2015; C-129 de 2018; C-056 de 2019; C-109 de 2020 y; C-057 de 2021, es así como estableció el principio de progresividad como aquel que “(...)permite otorgar un tratamiento diferencial en relación con los contribuyentes de mayor renta, de manera que progresivamente terminan aportando más ingresos al Estado por la mayor tributación a que están obligados”.

Con esto, dadas las implicaciones en materia de eficiencia y progresividad presentadas previamente, el Gobierno Nacional, desde octubre de 2022, ha implementado una estrategia para disminuir la incidencia del FEPC en las finanzas públicas, al tiempo que se promueve la eficiencia del gasto público y se fortalece la transición energética al desincentivar el uso de combustibles fósiles. Esta estrategia, hasta la fecha, se ha basado en la implementación de un esquema de incrementos graduales y progresivos en los precios locales de los combustibles líquidos. Estos incrementos en los precios locales de los combustibles líquidos permitirían que el déficit estimado por el Gobierno nacional para el Fondo pase de \$36,7 billones en 2022 a \$17,8 billones

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

en 2023 (proyectado). El detalle sobre los incrementos en precio realizados por el gobierno puede ser observado en el Documento Técnico del acto administrativo.

En este sentido, adicional a las medidas ya descritas, desde el Gobierno nacional, en mesas técnicas conjuntas entre el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, decidió realizar la implementación de un mecanismo diferencial de estabilización para los Grandes Consumidores de combustibles líquidos (GC), con el fin de fortalecer los principios ya descritos la eficiencia y progresividad del gasto público asociado al FEPC.

En particular, el Decreto 1073 de 2015 define a los GC como:

“Gran Consumidor: persona natural o jurídica que, por cada instalación, consume en promedio anual más de 20.000 galones mes de combustibles líquidos derivados del petróleo para uso propio y exclusivo en sus actividades, en los términos establecidos en los artículos 2.2.1.1.2.2.3.93. y 2.2.1.1.2.2.3.94 del presente decreto, y puede ser: i) gran consumidor con instalación fija, ii) gran consumidor temporal con instalación y iii) gran consumidor sin instalación”.

Ahora bien, en línea con lo indicado en el Documento Técnico del acto administrativo en cuestión “(...) dentro de los grandes consumidores también se encuentran los Grandes Consumidores Individuales No Intermediarios (GCINI) que son aquellos GC que tienen un consumo propio, nacional o importado, igual o superior a diez mil barriles mensuales (420.000 galones/mes). En este caso, los consumidores negocian el combustible bajo condiciones de mercado directamente con mayoristas e importadores/refinadores, razón por la cual no acceden a los precios diferenciales a través del mecanismo de estabilización del FEPC. Dado lo anterior, los GCINI no se verán afectados por el mecanismo diferencial de estabilización que implementará el Gobierno nacional.”

Con esta definición presente, el acto administrativo en cuestión define un mecanismo diferencial de estabilización que presenta para los GC en el cual el ingreso al productor al cual se les venderá el combustible “será como mínimo el Precio de Paridad Internacional de cada combustible”. Lo anterior, considerando el cumplimiento a los criterios de Eficiencia técnica y asignativa y Progresividad y equidad vertical (ver detalles en el citado Documento Técnico).

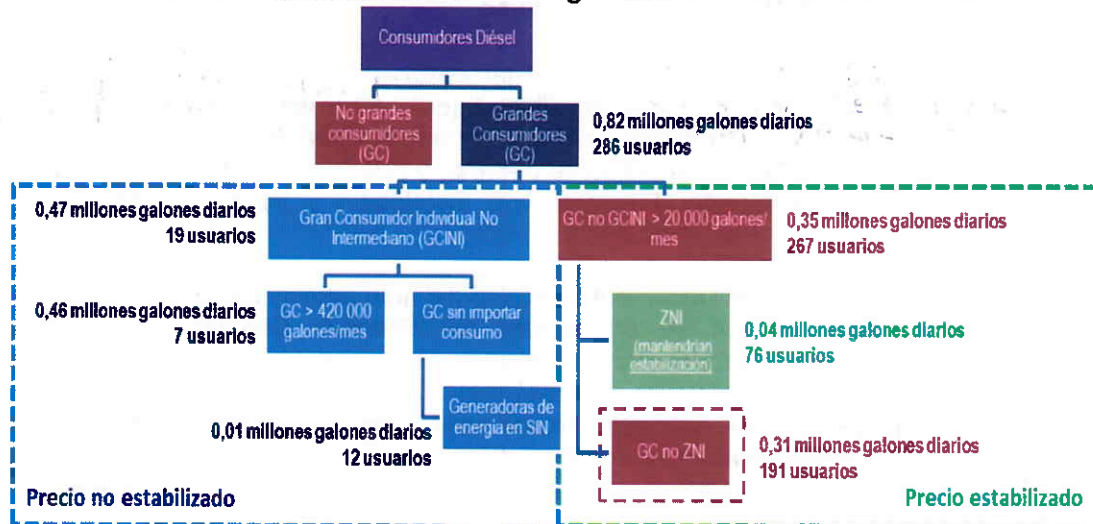
En este sentido, y considerando la definición de agente Gran Consumidor (GC) plasmada en Decreto 1073 de 2015, tal y como se muestra en el Documento Técnico, se concluye que estos agentes de la cadena pueden contar con un mecanismo diferencial de estabilización respecto del precio de venta de los combustibles gasolina motor corriente y ACPM-Diésel considerando el precio paridad internacional de cada producto.

Con esto presente, como se muestra en el documento técnico, la aplicación de esta medida, de acuerdo con estimaciones del Ministerio de Hacienda, “(...) **tiene efectos fiscales favorables**, en la medida de que permitiría un ahorro sobre la posición neta del FEPC de alrededor de \$557 mm en 2023. Por su parte, se estima que la eliminación inmediata del precio estabilizado de los combustibles a los GC a los que le aplicaría la medida generaría un incremento de 1,8pbs sobre la inflación, en donde 0,3pbs corresponderían al efecto

de la gasolina y 1,4pbs al efecto del ACPM. Estos resultados, de manera general, permiten identificar que la adopción de un mecanismo diferencial a GC, en los términos establecidos en el Decreto que reglamenta dicha medida, tendría impactos fiscales favorables para el Gobierno nacional, sin generar mayores presiones inflacionarias. (...)"

Finalmente, el Gráfico 1 permite identificar los agentes que son objetos de la medida plasmada en el acto administrativo.

Gráfico 1. Caracterización de los grandes consumidores de Diesel



Fuente: Elaboración MHCP con información del SICOM.

Ahora bien, en línea con lo señalado previamente, las empresas generadoras de energía en ZNI son incluidas dentro de la definición del agente GC. Como se muestra en el gráfico superior, y como se detalla en el Documento Técnico, se exceptúa del mecanismo diferencial a los grandes consumidores correspondientes a empresas generadoras de energía ubicadas en ZNI dadas las condiciones geográficas, económicas, sociales y de vulnerabilidad de la población que se beneficia de este servicio.

En particular, el anexo técnico señala que: "(...) Respecto de la caracterización de estos agentes, tal y como lo indica su nombre, las Zonas no Interconectadas – ZNI del país son "(...) los municipios, corregimientos, localidades y caseríos no conectados al Sistema Interconectado Nacional". (...) Específicamente, estas zonas, que representan el 52% del territorio colombiano, pero albergan solamente cerca de 1,900,000 habitantes, están geográficamente dispersas y distantes de los centros principales de consumo. Este territorio, cuenta con una densidad de solo 3 habitantes por km², mientras el promedio del país se ubica en 45 habitantes por km², siguiendo datos del DANE. Estas áreas están ubicadas en toda la región pacífica (excluyendo el área metropolitana de Cali), amazónica y gran parte de la Orinoquía. Adicional a su baja densidad poblacional, con un clima tropical húmedo, y una topografía que los aísla del resto del país, estos territorios presentan un contexto geográfico desafiante.

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Estos territorios también presentan desafíos económicos y sociales significativos. Según los datos del Censo 2018, el 50% de la población en estas regiones padece de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), una cifra considerablemente mayor que el promedio nacional del 14.28%. Además, el Producto Interno Bruto per cápita en estas regiones es solo cerca del 40% del promedio nacional, o aproximadamente cerca del 28% del de Bogotá. En general, la región pacífica y amazónica de Colombia, ha sido históricamente una de las más pobres y vulnerables del país. Estas regiones tienen una alta proporción de población indígena y afrodescendiente, que históricamente han enfrentado marginación socioeconómica. De igual forma, estas áreas también han sido afectadas por conflictos armados y actividades ilegales como la deforestación y el narcotráfico, lo que ha agravado su vulnerabilidad.”

Por otra parte, respecto de la generación eléctrica para brindar el servicio de energía eléctrica a los usuarios en las ZNI, las cuales requieren el uso del diésel, la Resolución CREG 091 de 2007, por la cual se establece la metodología tarifaria para la prestación del público de energía eléctrica en las ZNI, indica que el costo de compra del combustible diesel es transferido al usuario consumidor de energía en estas regiones apartadas vía tarifa del servicio público.

Con todo lo anterior presente, se concluye que un incremento en el costo del Diesel para la prestación del servicio público de energía eléctrica de las ZNI significaría un aumento en el costo total de la prestación de este servicio, y teniendo en cuenta que el mecanismo descrito previamente vela por la estabilidad en la tarifa trasladada al usuario, se excluye a las empresas generadores de ZNI del mecanismo de estabilización descrito, dado que esto generaría un impacto sobre las condiciones de vida de esta población.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No aplica. Genera un menor costo para el Gobierno nacional.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

Favorece el proceso de transición energética al desestimular la inversión y consumo de combustibles líquidos fósiles, fortaleciendo el proceso de descarbonización de la economía nacional.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

Se anexa documento técnico soporte del acto administrativo.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N.A.
Informe de observaciones y respuestas	X



Hacienda



Energía

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio y/o Formulario de abogacía de la competencia.	N.A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública.	N.A.
Cuestionario de abogacía de la competencia.	X

Aprobó:

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

MARÍA FERNANDA VALDÉS VALENCIA
Viceministra Técnica

DANIEL ESTEBAN OSORIO
Director General de Política Macroeconómica

CARLOS ENRIQUE MARTÍNEZ MONCAYO
Abogado del Despacho de la Viceministra Técnica

Ministerio de Minas y Energía

CRISTIÁN ANDRÉS DÍAZ DURÁN
Viceministro de Energía

TOMÁS RESTREPO RODRÍGUEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

FELIPE GONZÁLEZ PENAGOS
Director de Hidrocarburos

Elaboró: Adriana Cristina Barrera C - MME
Revisó: Carlos Enrique Martínez Moncayo / David Herrera / Juliana Herrera - MHCP
Nashia González / Katherine Castaño / Yolanda Patiño / Esther R. Cortés - MME
Aprobó: María Fernanda Valdés Valencia / Daniel Esteban Osorio - MHCP
Cristián Andrés Díaz Durán / Tomás Restrepo Rodríguez / Felipe González Penagos - MME

Concepto Técnico – Mecanismo de estabilización diferencial para grandes consumidores de combustibles líquidos

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio de Minas y Energía**

Julio 2023

República de Colombia - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Gustavo Petro Urrego

MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Ricardo Bonilla González

MINISTRA DE MINAS Y ENERGÍA

Irene Vélez Torres

Este documento fue escrito en colaboración de:

Por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

Despacho de la Viceministra Técnica
Dirección General de Política Macroeconómica

Por parte del Ministerio de Minas y Energía

Dirección de Hidrocarburos
Dirección de Energía Eléctrica

Concepto Técnico – Mecanismo de estabilización diferencial para grandes consumidores
de combustibles líquidos
Julio 2023

Documento técnico – Mecanismo de estabilización diferencial para grandes consumidores de combustibles líquidos

En este documento, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía presentan de manera general la justificación técnica y jurídica que respalda la determinación del mecanismo de estabilización diferencial al precio de los combustibles líquidos que adquieren los Grandes Consumidores, en línea con lo establecido en el artículo 244 del Plan Nacional de Desarrollo “*Colombia Potencia Mundial De La Vida*”. Este documento se divide en cinco secciones. La primera presenta un contexto sobre el Fondo, desde su creación en 2007 hasta la actualidad. La segunda, presenta las implicaciones fiscales del FEPC y dinámica del mercado de combustibles, y luego, en la tercera sección, se presentan algunos aspectos relacionados con los problemas de regresividad e ineficiencias asociadas a los subsidios a los combustibles. En la cuarta sección, se mencionan las medidas adoptadas por la administración actual con relación al FEPC, entre las cuales se encuentra la determinación de mecanismos diferenciales de estabilización. Finalmente, se presenta el mecanismo diferencial propuesto para grandes consumidores de combustibles líquidos junto con la caracterización de estos mismos y la estimación de las implicaciones macroeconómicas y fiscales de esta política.

1. Contexto FEPC

El Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) fue creado en 2007¹ con el objetivo de atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios internacionales de los combustibles². Para desarrollar este objetivo, se formuló un mecanismo que comprende dos momentos, dependiendo de la relación entre los precios internacionales y los locales:

- a. Diferencial de participación: corresponde a la diferencia diaria entre el precio internacional del combustible líquido para un mercado internacional de referencia (precio de paridad) y el ingreso al productor definido por medio de un acto administrativo (precio de referencia) firmado por los ministros de Hacienda y Crédito Público, y Minas y Energía, en caso de que dicha diferencia sea negativa (el precio de paridad es menor al precio de referencia).
- b. Diferencial de compensación: corresponde a la diferencia diaria entre el precio de paridad y el precio de referencia, en caso de que dicha diferencia sea positiva (el precio de paridad es mayor al precio de referencia).

El objetivo inicial del FEPC era ser un fondo autosostenible. El FEPC debería, en el mediano plazo, generar cuentas por cobrar por concepto de la Contribución parafiscal al combustible³, a los refinadores o importadores debido al diferencial de participación, y cuentas por pagar, a estos mismos agentes por el diferencial de compensación. La diferencia acumulada entre ambos mecanismos (posición neta⁴) debería, por tanto, ser cercana a cero en promedio y, de esa manera, el Fondo debería ser sostenible principalmente a partir de sus ingresos propios, sin financiamiento adicional significativo de forma sostenida.

En este sentido, el balance (posición neta) del FEPC es el resultado del diferencial entre los precios de paridad y referencia, y la cantidad de combustible vendido ya sea de origen nacional o importado. La posición neta refleja la necesidad de compensar a los productores e importadores, en caso de que el precio de paridad

¹ Como un fondo sin personería jurídica, adscrito y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (artículo 69 de la Ley 1151 de 2007).

² En particular, Gasolina Motor Corriente (GMC) y Aceite Combustible Para Motores (ACPM).

³ Parte X de la Ley 1819 de 2016

⁴ Para más información ver: Sección dinámica económica del FEPC, en este documento.

(internacional) supere el precio del mercado interno (referencia) —generando un diferencial de compensación, o, en caso contrario, establecer una participación del Gobierno nacional dentro del total de ingresos generados por la venta de los combustibles —diferencial de participación.

A través del tiempo, los ajustes normativos al FEPC reflejan las múltiples iniciativas para estabilizar el precio de los combustibles líquidos (CL), honrar las obligaciones derivadas de esa decisión, y mejorar el diseño del Fondo (Gráfico 1). Los años iniciales de funcionamiento del FEPC denotaron que, una vez creado y reglamentados sus componentes principales, el Fondo se vio en la necesidad de mejorar su diseño, formalizando la variación del IP, anclándolo al comportamiento del precio de paridad. Lo anterior, al tiempo que se ampliaban los mecanismos de financiamiento del FEPC por medio de préstamos, pagos con bonos del GNC en nombre del Fondo, y aportes de recursos por parte de la Nación.

En 2013, la Corte Constitucional declaró inexecutable los ingresos provenientes del diferencial de participación, principal fuente propia⁵ de generación de ingresos del Fondo. Esto solo se subsanó en 2016 por medio de la creación de la Contribución parafiscal al combustible. Posteriormente y considerando los problemas estructurales del FEPC—que generaba déficits persistentes, el Gobierno nacional en 2019 por medio del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, incluyó una serie de disposiciones tendientes a fortalecer la institucionalidad de la política de fijación de precios del ingreso al producto incluyendo a más carteras del Gobierno nacional en la decisión, sanear las finanzas del Fondo (extinguendo su deuda con la Nación al cierre de 2019 y haciendo más transparente el registro fiscal de las transacciones), fortalecer su diseño, e intentar cerrar la brecha negativa que se observaba de forma persistente entre el precio de referencia y el de paridad, principalmente.

En 2023, el artículo 244 de la Ley 2294, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida””, modificó el artículo 35 de la Ley 1955 de 2019, permitiendo que los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y Minas y Energía puedan establecer mecanismos diferenciales de estabilización a los precios de los combustibles líquidos, entre otros, así como determinar su focalización conforme los criterios que estos definan. Así mismo, indica esta modificación legal que dichos mecanismos diferenciales deberán tener en cuenta los principios de eficiencia y progresividad.

Gráfico 1. Resumen de los principales antecedentes normativos del FEPC

Año	Creación y reglamentación general	Ingreso al productor	Ingresos del FEPC	Recursos adicionales desde el GNC	Saneamiento del FEPC
2007	Ley 1151				
2008	Decreto 4839				
2011		Resolución MME 181602	Ley 1450 Decreto 4863	Decreto 4863	
2012		Resoluciones MME 181491	Decreto 2713	Ley 1607	
2013			Sentencia C-621	Ley 1687	
2014		Resoluciones MME 90145	Decreto 1067		
2015			Decreto 1068	Ley 1769	
2016			Ley 1819	Ley 1815	
2017				Ley 1873	
2018			Decreto 1451	Ley 1940	
2019		Ley 1955			Ley 1955
2021		Resolución MME y MHCP 40193		Ley 2159	
2023		Ley 2294			

Fuente: MHCP

⁵ Por “propia” se hace referencia a la naturaleza económica endógena del ingreso del fondo, y no a su clasificación legal o presupuestal.

2. Implicaciones fiscales del FEPC y dinámica del mercado de combustibles

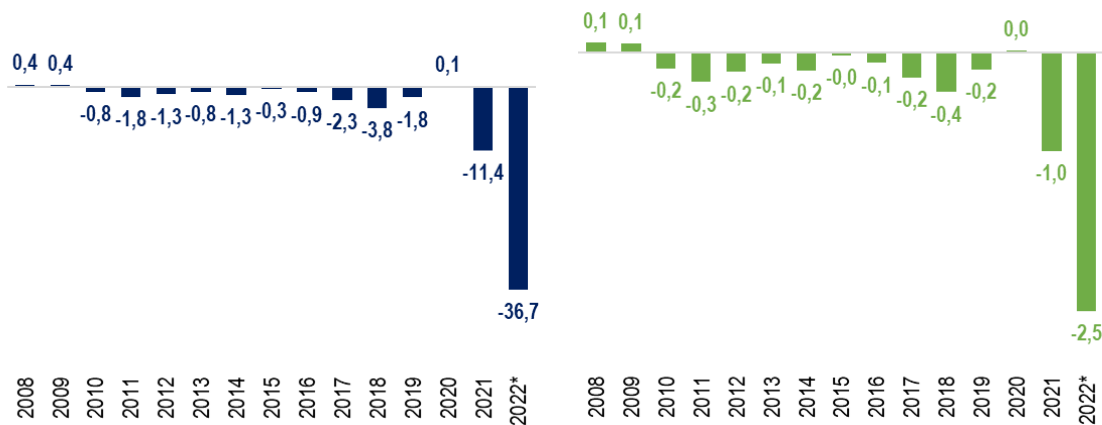
El análisis de las implicaciones del FEPC es posible dividirlo en dos momentos del tiempo: desde su creación hasta 2019; y a partir de 2020, momento desde el cual la dinámica del Fondo ha estado marcada por la dinámica de mercado de los combustibles a nivel internacional (con fluctuaciones fuertes asociadas a la pandemia, el posterior proceso de reactivación económica y aspectos relacionados con la geopolítica mundial), así como por la política activa de estabilización que adoptó la administración del Gobierno nacional anterior.

El FEPC desde su creación hasta el 2019 registró principalmente déficits, en promedio por año de 0,2% del PIB. Si bien durante 2008 y 2009, el Fondo presentó balances superavitarios de 0,1% del PIB, como consecuencia de su capitalización inicial, entre 2010 y 2019 el FEPC generó déficits recurrentes, dinámica explicada principalmente por tres factores: i) la declaratoria de inexequibilidad de los ingresos provenientes del diferencial de participación, ii) las determinaciones de los precios de referencia del mercado interno, que afectan el IP, y iii) el comportamiento de las principales variables que determinan el precio de paridad internacional (precios internacionales del petróleo, márgenes de refinación internacional, costos de fletes y tasa de cambio principalmente).

Gráfico 2. Posición neta (balance) del FEPC

Panel A. Posición neta en billones de pesos

Panel B. Posición neta como % del PIB



Fuente: MHCP. Nota: *2022 preliminar dado que a la fecha el segundo y tercer trimestre de Ecopetrol, y el cuarto trimestre total del FEPC no se han liquidado ni pagado.

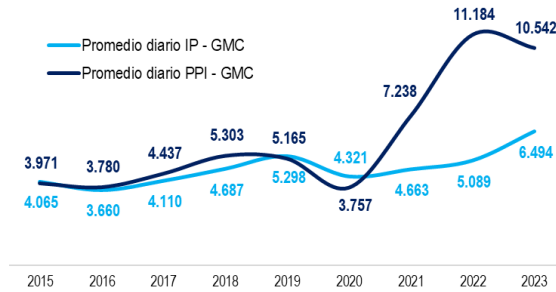
Como consecuencia de lo anterior, el FEPC hasta el 2019 acumuló un déficit por \$14,2 billones de pesos, que ascendía a \$17,0 billones incluyendo los intereses causados a favor de la Nación. Lo anterior, dado que el FEPC no contaba con fuentes corrientes que le permitieran honrar sus obligaciones con los productores y, por tanto, el Gobierno nacional sirvió de acreedor con el FEPC por medio de créditos extraordinarios del Tesoro nacional, y emisión de TES de este último y pagos a nombre del FEPC a terceros. Cabe indicar que en 2020 se observó una pequeña posición neta superavitaria del Fondo principalmente asociada al relativo bajo precio internacional del petróleo durante la pandemia.

En 2021 y 2022, como resultado del diferencial de compensación de los precios de los combustibles líquidos (entre el precio del mercado local y los precios de referencia internacional), dado el incremento de los precios internacionales del petróleo y de los márgenes de refinación de los combustibles fósiles líquidos principalmente

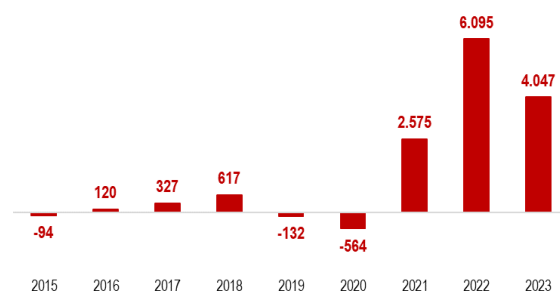
asociados con el conflicto entre Rusia y Ucrania, además de la depreciación del peso colombiano –bajo un contexto de normalización de la política monetaria en las principales economías del mundo-, y la política de estabilización de los precios locales de estos combustibles por parte del Gobierno nacional anterior, el FEPC alcanzó niveles de déficit históricos del orden de \$11,4 y \$36,7 billones de pesos, equivalentes a 1,0% y 1,5% del PIB, respectivamente.

Gráfico 3. Precios locales, de paridad internacional y diferenciales de los CL

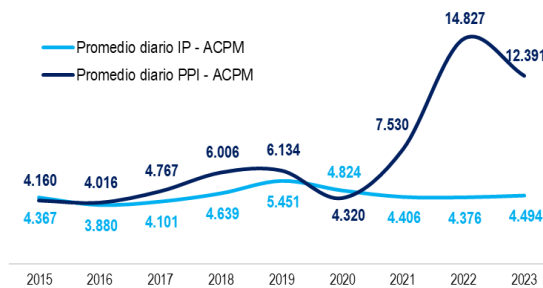
Panel A. IP y PPI en COP – GMC / galón



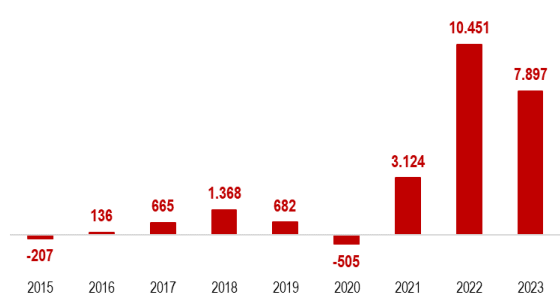
Panel B. Diferencial (+) de compensación (subsidio implícito) o (-) de participación (contribución) en COP- GMC



Panel C. IP y PPI en COP – ACPM / galón



Panel D. Diferencial (+) de compensación (subsidio implícito) o (-) de participación (contribución) - ACPM



Fuente: MHCP. Nota: datos estimados como promedio simple diario de las variables. Los datos de 2023 incluyen información con corte al 12 de junio de 2023.

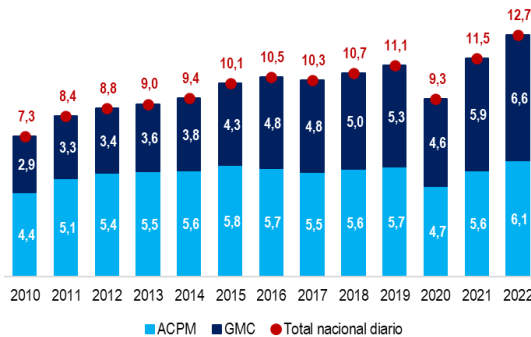
De la mano del diferencial de precios observado a la fecha, el consumo de combustibles líquidos en el país ha incrementado significativamente en los últimos años (Gráfico 4). En particular, las cantidades consumidas de GMC y ACPM crecieron a un promedio⁶ de 4,7% anual entre 2010 y 2022, mientras que el crecimiento económico nacional para ese mismo tiempo presentó una variación promedio⁷ de 3,6%, lo cual indica una variación de 1,1 puntos porcentuales (pp) superior del consumo de los combustibles líquidos frente al incremento de la actividad económica. Cuando esta tendencia es analizada para el caso del consumo de combustibles líquidos en zonas de frontera (ZDF), se observa un crecimiento muy superior, 3,8pp adicionales por año, al del nivel nacional y al de la actividad económica.

⁶ Promedio geométrico.

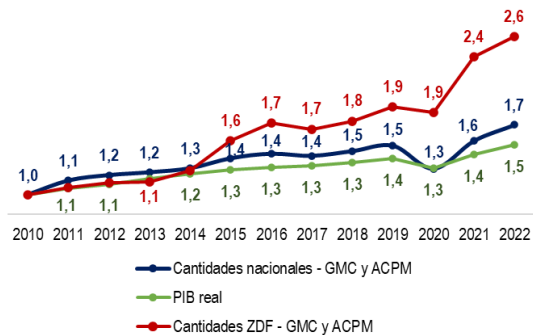
⁷ Promedio geométrico.

Gráfico 4. Cantidades consumidas de CL en el país

Panel A. GMC y ACPM consumidos en el país (millones de galones diarios)



Panel B. Variaciones al consumo de CL en el país, Índice base 1 = 2010



Fuente: Datos tomados del Sistema de Información de Combustibles – SICOM. Elaboración de MHCP.

3. Problemas de regresividad e ineficiencias asociadas a los subsidios a los combustibles

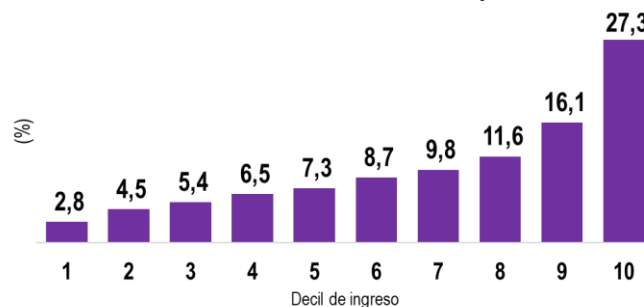
De acuerdo con Afonso, Schuknecht, & Tanzi (2005; 2010), el gasto público puede identificarse como eficiente si para un conjunto cierto de recursos, estos generan el mayor beneficio posible a la economía. En este sentido, Izquierdo, Pessino, & Vuletin (2018) definen dos tipos de eficiencia, así: i) técnica, relacionada con lograr la entrega de determinados bienes o servicios públicos (u obtención de resultados) al menor costo posible dado ciertos niveles de estándares de calidad, y ii) asignativa, asociada con asignar los recursos públicos a aquellos programas de gasto que permitan alcanzar el máximo nivel posible de bienestar social con su ejecución. Asimismo, la Corte Constitucional, en Sentencia C-826 de 2013, indica que el principio de eficiencia se concreta en:

“(…) la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. Lo anterior significa, que la eficiencia presupone que el Estado, por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos – beneficios.”.

Como se mencionó previamente, el FEPC en la práctica ha entregado subsidios implícitos durante la mayor parte de la operación. Si se considera que, la razón para que dicha estabilización haya derivado precios de combustibles líquidos estabilizados por debajo del precio de paridad internacional, ha sido no afectar la capacidad adquisitiva de los hogares pobres y vulnerables del país, este fondo ha presentado múltiples ineficiencias en la asignación del gasto público, en la medida en que la mayor parte del subsidio, estima el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se asigna a los hogares con mayores ingresos, tal como se evidencia en el Gráfico 6. De otra parte, si el análisis del gasto público asignado al financiamiento del FEPC, en la práctica, a subsidios implícitos a combustibles líquidos fósiles, dicha ubicación resulta cuestionable al considerar que el uso de esos recursos podría destinarse a programas de gasto público social o inversión con tasas de retorno sociales y económicas más altas que los destinados a los combustibles líquidos, generando, por ejemplo, aumentos en las capacidades de la población o en la infraestructura física del país.

De acuerdo con el 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%⁸. Además, una estimación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁹ 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)¹⁰ 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).

Gráfico 5. 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.

En relación con la progresividad de los gastos atendidos por el FEPC, es pertinente indicar lo siguiente. 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.

Un punto adicional muy importante al considerar la eficiencia asignativa de subsidios a los precios de combustibles fósiles son sus implicaciones ambientales y los desincentivos a la transición energética. Uno de los compromisos que actualmente tiene el país en materia ambiental es reducir progresivamente la energía derivada del consumo de carbón, y la eliminación gradual de los subsidios a los combustibles fósiles. En el

⁸ 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>.

⁹ Ver Capítulo 2 del MFMP 2022.

¹⁰ Priscilla Atansah, Masoomah Khandan, Todd Moss, Anit Mukherjee, and Jennifer Richmond. 2017. “When Do Subsidy Reforms Stick? Lessons from Iran, Nigeria, and India.” CGD Policy Paper. Washington, DC: Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/publication/when-dosubsidy-reforms-stick-lessons-iran-nigeria-and-india>.

Kuishuang, F., Hubacek, K., Liu, Y., Marchán, E., and Vogt-Schilb, A. (2018). Efectos distributivos de los impuestos a la energía y de la eliminación de los subsidios energéticos en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo (documento de trabajo).

marco del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y el Pacto de Glasgow en 2021, Colombia se ha comprometido en aumentar la resistencia al cambio climático y frenar las emisiones de gases de efecto invernadero. El país, mediante sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) 2020, se comprometió ante el CMNUCC a una disminución de emisiones GEI de 51% respecto a un escenario de referencia en 2030. Esto equivale a una reducción de 176.4 MtCO₂eq, que al alcanzarse posicionará al país en una trayectoria compatible con la carbono-neutralidad en el año 2050. Para esto, se requiere establecer los incentivos adecuados para mitigar los efectos económicos y sociales asociados al cambio climático y la contaminación ambiental local. En este frente, la literatura indica que existen ventajas considerables en la reducción de subsidios sobre el consumo de combustibles fósiles.

Continuar con una política de estabilización de precios a los combustibles líquidos fósiles, que en la práctica implique la permanencia de un subsidio implícito para estos bienes, incentiva la utilización de esto, lo cual, a su vez genera múltiples problemas ambientales y desincentiva la descarbonización de la economía, en el marco de la transición energética. Específicamente, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹¹ estimaron en 2014 que, de no realizarse los ajustes suficientes a los sistemas de producción y consumo, entre 2011 y 2100 se observarían en promedio pérdidas anuales de 0,49% del PIB, debido a los efectos del cambio climático en el país. En esta misma línea, otro estudio del DNP¹² en 2018, estima que, la degradación de la calidad del aire urbano tiene una valoración económica de \$12,3 billones para 2015¹³. Adicionalmente, según un estudio adelantado por el Instituto Nacional de Salud¹⁴, del total de las muertes en 2016 causadas por siete enfermedades de alta ocurrencia en el país, el 8,0% de estas estuvieron asociadas a factores de riesgo ambientales. De este último total, 89,3% fueron atribuidos a la mala calidad del aire.

Un mayor gasto por cuenta del FEPC también puede generar efectos negativos sobre la economía a través de un mayor desbalance externo superior al que la economía requiere para suplir sus necesidades de consumo e inversión, teniendo en cuenta que una posición más deficitaria por parte del sector público, que no se vea compensada por un mayor ahorro del sector privado, resulta en un aumento de las necesidades de financiamiento del exterior, reflejados en una ampliación del déficit de cuenta corriente del país. De acuerdo con las estimaciones del equipo técnico del Ministerio de Hacienda, la posición neta del FEPC en 2021 y 2022 (-1,0% y -2,5% del PIB, respectivamente) habría generado un mayor déficit de cuenta corriente en esta misma magnitud durante estos años, por cuenta de un mayor desahorro del sector público que contribuye a la ampliación del desbalance externo del país. Lo anterior se habría producido a través de unas mayores importaciones de bienes y servicios (incluyendo combustibles), derivadas de un mayor ingreso disponible de hogares y firmas por cuenta del subsidio que percibieron del FEPC¹⁵.

Lo anterior resulta desfavorable en el contexto económico actual, caracterizado por un déficit de cuenta corriente que se ha venido ampliando de manera significativa desde 2020, en línea con las altas necesidades de consumo e inversión por parte del sector público para hacer frente al COVID-19 y apoyar la reactivación económica posterior a la pandemia. Además, la economía colombiana ha enfrentado unas condiciones de financiamiento externo menos favorables, reflejadas en una mayor percepción de riesgo en economías

¹¹ DNP, BID, CEPAL. (2014). Impactos económicos del cambio climático en Colombia.

¹² DNP & Fondo Acción (2018). Valoración económica de la degradación ambiental en Colombia 2015.

¹³ Esto incluye las valoraciones económicas por morbilidad y mortalidad.

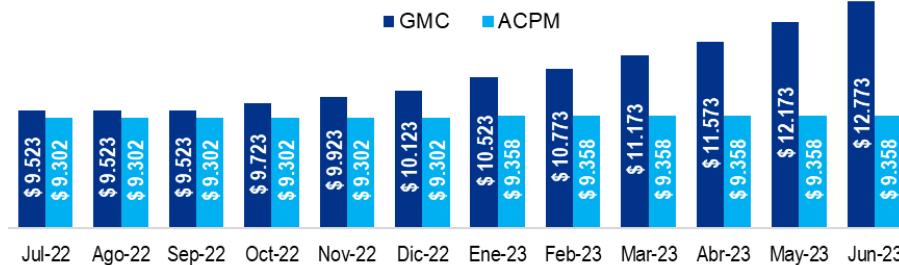
¹⁴ INS (2018). Carga de enfermedad ambiental en Colombia.

emergentes, una importante depreciación en sus monedas, elevadas presiones inflacionarias que han llevado a un incremento en las tasas de interés a nivel global, un consecuente encarecimiento de los costos del endeudamiento externo, y perspectivas desfavorables de crecimiento económico a nivel global y local

4. Medidas del Gobierno nacional actual

Dadas las implicaciones en materia de eficiencia y progresividad presentadas previamente, el Gobierno nacional desde octubre de 2022 ha implementado una estrategia para disminuir la incidencia del FEPC en las finanzas públicas, al tiempo que se promueve la eficiencia del gasto público y se fortalece la transición energética al desincentivar el uso de combustibles fósiles. Esta estrategia, hasta la fecha, se ha basado en la implementación de un esquema de incrementos graduales y progresivos en los precios locales de los combustibles líquidos, sopesando las presiones inflacionarias actuales -en un contexto global similar-, y las presiones fiscales que genera el Fondo. Los incrementos en los precios locales de los combustibles líquidos (Gráfico 6), particularmente en la GMC, junto con un panorama macroeconómico más favorable desde la perspectiva del FEPC, permitirían que el déficit estimado por el Gobierno nacional para el Fondo pase de \$36,7 billones en 2022 a \$17,8 billones en 2023 (proyectado).

Gráfico 6. Precio de Venta al Público (PVP) de la GMC y ACPM



Fuente: Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), elaboración del MHCP. Nota: PVP de referencia para Bogotá.

De acuerdo con lo expuesto, la dinámica fiscal del FEPC ha generado presiones fiscales significativas para las finanzas públicas. A esto se suma que, la política de estabilización de los precios locales de los combustibles líquidos en el país, en la práctica, ha derivado en subsidios implícitos a los precios de combustibles fósiles, lo cual ha implicado el uso significativo de recursos públicos para el financiamiento del Fondo, el cual es ineficiente (técnicamente y asignativamente) y regresivo (inequitativo en términos verticales), además de tener potenciales impactos macroeconómicos desfavorables¹⁶.

Aunado a los ajustes en los ingresos al productor de los combustibles fósiles realizados a la fecha por el Gobierno nacional, principalmente en GMC, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Colombia potencial mundial de la vida” (Ley 2294 de 2023) incorporó tanto en sus bases como en su articulado disposiciones relacionadas con los combustibles líquidos. En particular, los artículos 244 y 245 del PND vigente crean distintas habilitaciones relacionadas con las competencias de los Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Minas y Energía en materia del FEPC y de la política de combustibles líquidos en zonas de frontera, respectivamente.

¹⁶ La posición neta del FEPC en 2021 y 2022 (-1,0% y -2,5% del PIB, respectivamente) habría generado un mayor déficit de cuenta corriente en esta misma magnitud durante estos años, por cuenta del mayor desahorro del sector público, contribuyendo a la ampliación del desbalance externo del país. Lo anterior se habría producido a través de unas mayores importaciones de bienes y servicios (incluyendo los combustibles fósiles), derivadas de un mayor ingreso disponible de hogares y firmas por cuenta del subsidio que percibieron del FEPC. Es importante aclarar que este es un efecto de equilibrio parcial, y que no tiene en cuenta los posibles impactos del FEPC sobre el balance ahorro-inversión del sector privado, ni sus efectos sobre otras variables macroeconómicas como el crecimiento del PIB, la inflación, la tasa de cambio, entre otras.

En detalle, el artículo 244 del PND indica:

“ARTÍCULO 244. Modifíquese el artículo 35 de la Ley 1955 de 2019, el cual quedará así:

ARTÍCULO 35. PRECIO DE LOS COMBUSTIBLES LÍQUIDOS A ESTABILIZAR. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad delegada, establecerán 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. Asimismo, podrán determinar los mecanismos diferenciales de estabilización de los componentes de la estructura de los precios de referencia de venta al público de los combustibles regulados y su focalización, así como los subsidios a los mismos, que se harán a través del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles -FEPC-, teniendo en cuenta los principios de eficiencia y progresividad. El mecanismo de estabilización previsto por el FEPC no afectará los impuestos de carácter territorial.

PARÁGRAFO PRIMERO. Las compensaciones al transporte, los subsidios, los incentivos tributarios y los mecanismos diferenciales de estabilización de precios podrán reconocerse y entregarse de manera general, focalizada o directa al consumidor final en la forma que determine el Gobierno nacional mediante el uso de nuevas tecnologías. El Gobierno nacional determinará el criterio de focalización.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Dado que el sector de biocombustibles tiene relación directa con el sector agrícola y tiene un efecto oxigenante en los combustibles líquidos, el porcentaje de biocombustibles dentro de la mezcla de combustibles líquidos deberá ser concertado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Minas y Energía con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.”

Frente al artículo 35 de la Ley 1955 de 2019, el PND vigente introdujo la habilitación legal para que los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía puedan determinar tanto los mecanismos diferenciales de estabilización a los componentes de la estructura de los precios de referencia de venta al público de los combustibles líquidos regulados y como su focalización. Para esto, indica la normatividad en cuestión, deberán tenerse en cuenta los principios de eficiencia y progresividad, los cuales deberán servir de base para los criterios de focalización.

5. Estabilización diferencial a Grandes Consumidores

5.1. Caracterización de los Grandes Consumidores

Bajo este contexto y en el marco de la reglamentación del artículo 244 del PND vigente, el Gobierno nacional, en mesas técnicas conjuntas entre el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, definió avanzar en la implementación de un mecanismo diferencial de estabilización para los Grandes Consumidores de combustibles líquidos (GC), con el fin de fortalecer la eficiencia y progresividad del gasto público asociado al FEPC.

De acuerdo con el Decreto 1073 de 2015, los GC se definen como:

“Gran Consumidor: persona natural o jurídica que, por cada instalación, consume en promedio anual más de 20.000 galones mes de combustibles líquidos derivados del petróleo para uso propio y exclusivo en sus actividades, en los términos establecidos en los artículos 2.2.1.1.2.2.3.93. y

2.2.1.1.2.2.3.94 del presente decreto, y puede ser: i) gran consumidor con instalación fija, ii) gran consumidor temporal con instalación y iii) gran consumidor sin instalación”¹⁷.

Ahora bien, cabe mencionar que dentro de los grandes consumidores también se encuentran los Grandes Consumidores Individuales No Intermediarios (GCINI) que son aquellos GC que tienen un consumo propio, nacional o importado, igual o superior a diez mil barriles mensuales (42.000 galones)¹⁸. En este caso, los consumidores negocian el combustible bajo condiciones de mercado directamente con mayoristas e importadores/refinadores¹⁹, razón por la cual no acceden a los precios diferenciales a través del mecanismo de estabilización del FEPC. Dado lo anterior, los GCINI no se verán afectados por el mecanismo diferencial de estabilización que implementará el Gobierno nacional.

Adicionalmente, de acuerdo con el Decreto 1073 de 2015, las empresas de generación de energía eléctrica en Zonas No Interconectas y las empresas de transporte público también son consideradas como GC dada la demanda de combustibles líquidos que realizan para garantizar su operación²⁰. Sin embargo, reconociendo la importancia que tienen estas empresas para el desarrollo social y económico del país, y para efectos del mecanismo diferencial propuesto para GC, estas empresas continuarán accediendo al precio estabilizado a través del FEPC, por lo cual se registrarán bajo la estructura general vigente para el resto del país. En este punto, se resalta que de acuerdo con lo establecido en el Decreto 550 de 2007, “(...)los sistemas de transporte terrestre masivo de pasajeros, les será aplicable el precio del ACPM establecido en la estructura general señalada para todo el país(...)”. El detalle de la caracterización de los GC se detalla en la Gráfico 7.

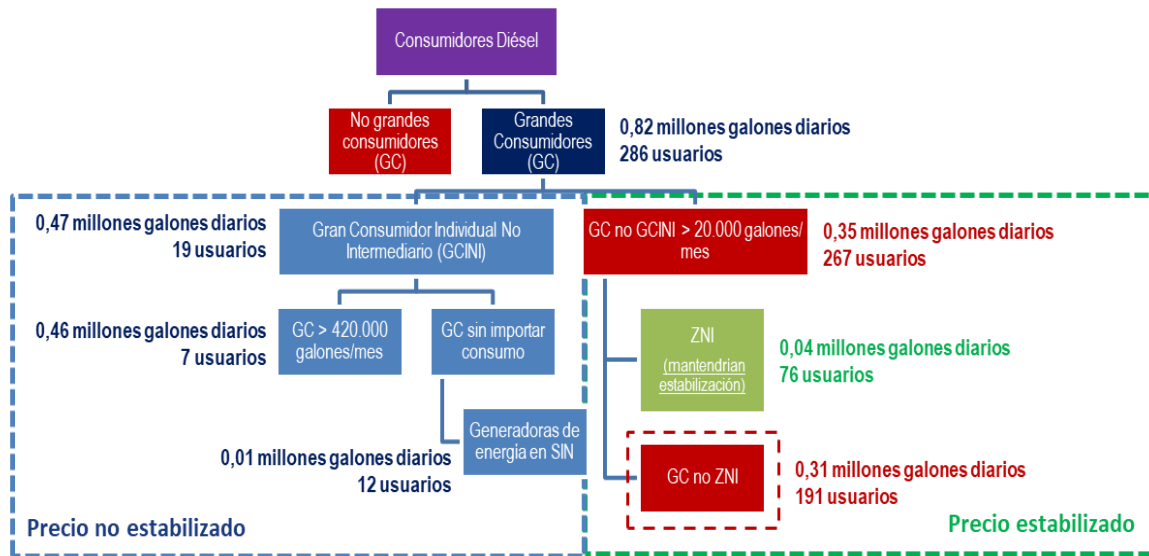
¹⁷ El Decreto 1073 de 2015 define los tipos de grandes consumidores como: i) Gran consumidor con instalación fija: Es aquel gran consumidor que cuenta con instalaciones que permiten descargar, almacenar y despachar combustibles líquidos derivados del petróleo, ii) Gran consumidor temporal con instalación: Es aquel gran consumidor que cuenta con instalaciones que permiten descargar, almacenar y despachar combustibles líquidos derivados del petróleo y que para el desarrollo de su actividad, como la ejecución de obras de infraestructura, servicios petroleros, exploración y explotación petrolera y minera y actividades agroindustriales, requiera el consumo de combustibles en un periodo que no exceda de un año, iii) Gran consumidor sin instalación: Es aquel gran consumidor que consume combustibles para uso propio y exclusivo en sus aeronaves, buques o naves.

¹⁸ Artículo 2.2.1.1.2.2.1.4. del Decreto 1073 de 2015. Este artículo menciona que se entiende como grandes consumidores a las empresas generadoras de energía ubicadas en las Zonas Interconectadas del Territorio Nacional, independientemente del consumo que realicen.

¹⁹ La única condición establecida en el marco normativo es que el ingreso al productor al cual vende el distribuidor mayorista a los GECINI deberá ser, como mínimo, el mismo precio de exportación del bien (Ley 681 de 2001).

²⁰ Se incluye en la sección 5.3.

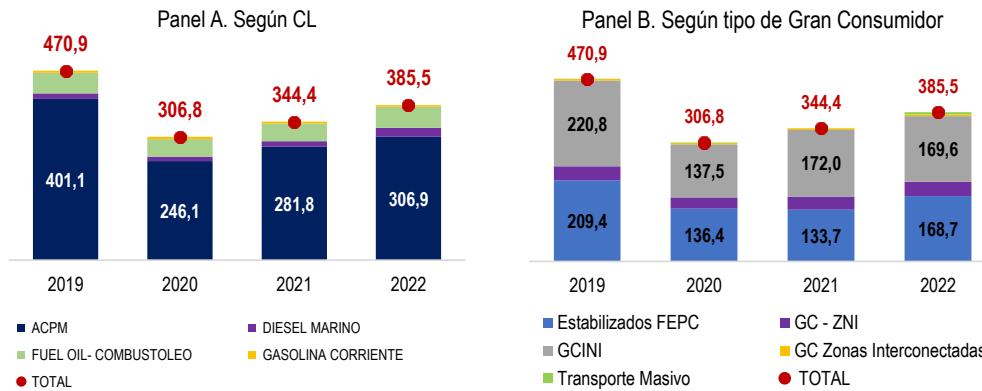
Gráfico 7. Caracterización de los grandes consumidores de Diésel



Fuente: MHCP con base en MME e información del SICOM.

Al analizar el consumo de estos agentes, se evidencia en el Gráfico 8 (Panel A) que los GC han aumentado su uso de combustibles líquidos en los últimos dos años. Específicamente, los GC estabilizados a través del FEPC y los GCNI consumen en mayor medida ACPM y combustóleo²¹.

Gráfico 8. Consumo de grandes consumidores (millones de galones)

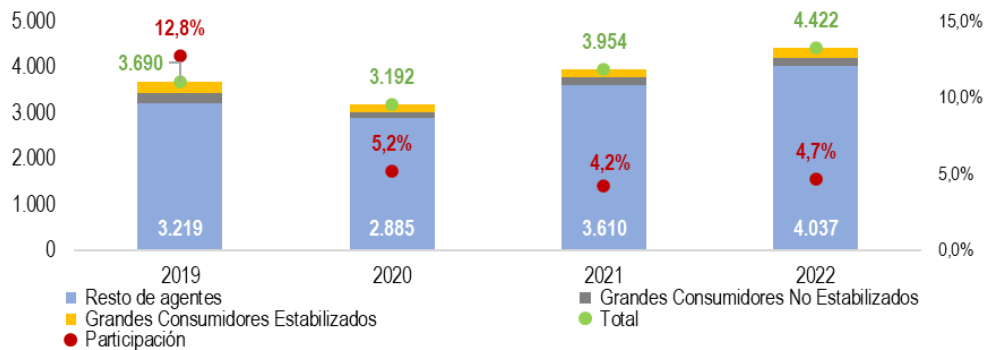


Fuente: MHCP con base en MME e información del SICOM.

Los grandes consumidores han reducido su participación sobre el consumo nacional de CL en los últimos años, pasando de representar el 12,8% del consumo en 2019 a 4,7% en 2022 (Gráfico 9). Esto se explica principalmente por las implicaciones que tuvo la pandemia y la devolución de los títulos mineros en el departamento del Cesar (Gráfico 9). Ahora bien, cabe notar que los GC corresponden a una pequeña proporción del total, y en el que aquellos estabilizados y no estabilizados tienen un comportamiento similar, pero con los estabilizados levemente por encima (5,2% y 4,8% en promedio para los cuatro años respectivamente, ubicándose en 4,7% y 4,1% para 2022).

²¹ El artículo 2 de la Ley 681 de 2001 entiende por ACPM, el aceite combustible para motor, el diésel marino o fluvial, el marino diésel, el gas oil, intersol, diésel número 2, electrocombustible o cualquier destilado medio y/o aceites vinculantes, que por sus propiedades fisicoquímicas al igual que por sus desempeños en motores de altas revoluciones, puedan ser usados como combustible automotor.

Gráfico 9. Consumo de combustibles líquidos nacional según tipo de agente (millones de galones) y participación sobre consumo nacional (%)



Fuente: MHCP con base en MME e información del SICOM.

Al analizar el consumo de los GC estabilizados (diferentes a GCINI, empresas generadoras de energía ubicadas en Zonas No Interconectadas (ZNI) y transporte masivo) para 2022 representaron el 82,0% del consumo de grandes consumidores estabilizados a través del FEPC (incluyendo empresas generadoras de energía ubicadas en Zonas No Interconectadas (ZNI)) y 43,8% del total de los grandes consumidores. En términos de actividades económicas (Gráfico 10), el sector que mayor se ve beneficiado por este tipo de subsidios es la extracción de petróleo crudo y gas natural, al representar el 39,4% de este tipo de demanda. Con relación a la extracción de recursos no renovables, le siguen las actividades de apoyo para la explotación de minas y canteras, tomando un 19,0% de los grandes consumidores estabilizados por el Fondo. A estas le siguen la elaboración de azúcar y panela, con 11,9%; construcción de obras de ingeniería civil, con 9,3%; extracción de carbón de piedra y lignito, con 3,9%; entre otros.

Gráfico 10. Participación de grandes consumidores estabilizados por FEPC según actividad económica, 2022 (%)



Fuente: Fuente: MHCP con base en MME e información del SICOM. Nota: Otros incluye a los sectores económicos a Pesca y acuicultura, Elaboración de productos lácteos, Actividades de servicios administrativos y de apoyo, Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal, Fabricación de sustancias y productos químicos, Recolección, tratamiento y disposición de desechos, Transporte aéreo, Transformación de la madera y fabricación de productos de madera y de corcho, excepto muebles; fabricación de artículos de cestería y espartería, Agricultura y actividades de servicios conexas (excepto cultivo permanente de café), Ganadería, Comercio al por mayor y en comisión o por contrata; comercio al por menor (incluso el comercio al por menor de combustibles); comercio de vehículos automotores y motocicletas, sus partes, piezas y accesorios, Extracción de otras minas y canteras; Fabricación de productos metalúrgicos básicos; fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo, Fabricación de otros productos minerales no metálicos.

5.2. Impactos macroeconómicos y fiscal del mecanismo diferencial de estabilización a GC

El mecanismo diferencial de estabilización que presenta el Gobierno nacional para los GC determina que el ingreso al productor al cual se les venderá el combustible a estos agentes “*será como mínimo el Precio de Paridad Internacional de cada combustible*”, conforme a lo establecido en el Decreto reglamentario que se expide junto con este documento técnico. En la práctica, el objetivo del Gobierno nacional es aproximar el Ingreso al Productor sobre el cual se vende el combustible a los GC al precio de referencia internacional aplicable a cada uno de estos bienes, lo cual tendrá dos implicaciones fundamentales. Por un lado, en momentos en los que la fórmula general de estabilización del FEPC genere diferenciales de compensación, el Gobierno nacional no estabilizará el ingreso al productor sobre al cual compran estos actores. Por otra parte, en momentos en el cual el precio de paridad internacional se ubique por debajo del precio de referencia local, los GC no serán sujetos de la contribución parafiscal a los combustibles líquidos que se estableció en la Ley 1819 de 2016²².

En particular, este mecanismo se basa en la aplicación de los siguientes criterios:

→ Eficiencia técnica:

- La aplicación de la medida presenta un mecanismo diferencial de estabilización para un grupo de consumidores relativamente pequeño, por lo tanto, es de relativa fácil aplicación operativa en la medida en que son personas jurídicas en su mayoría con instalaciones fijas.
- Lo anterior permite un menor gasto significativo del FEPC, lo cual impactaría positivamente las finanzas públicas. Cabe indicar que, de acuerdo con las estimaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el mencionado beneficio fiscal se generaría al tiempo sin crear presiones significativas en la inflación estimada para el cierre de la vigencia 2023.

→ Eficiencia asignativa:

- Los subsidios (implícitos o explícitos) a los combustibles fósiles desincentivan la transición energética, generando externalidades negativas sobre las decisiones de consumo e inversión de los agentes del mercado sobre los diferentes energéticos dentro de la matriz del sector transporte y matriz energética.
- Asimismo, los recursos que se dejarían destinar del FEPC, en línea con las disponibilidades presupuestales, crean la posibilidad de reasignar dichos recursos a programas de gasto público con mayores rendimientos sociales y económicos. Por tanto, optar por un mecanismo diferencial de estabilización para grandes consumidores favorece una mejor eficiencia asignativa del gasto público de la Nación.

→ Progresividad – equidad vertical:

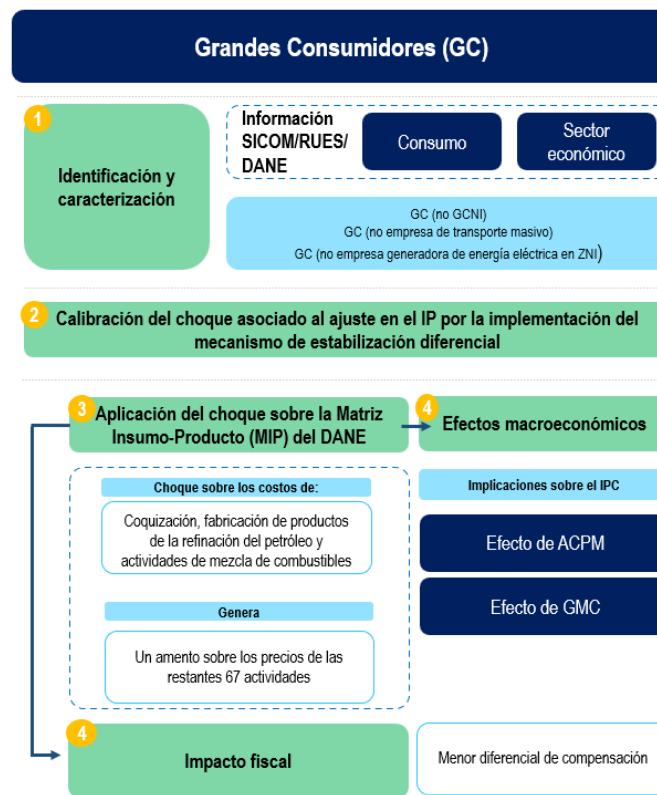
- El desmonte de subsidios (implícitos o explícitos) a los combustibles líquidos fósiles, que crecen proporcionalmente en la medida que los ingresos de los hogares se incrementan, disminuiría la regresividad en el gasto del FEPC. Por tanto, la creación de un mecanismo

²² Ver artículo 224 de la Ley 1819 de 2016.

diferencial de estabilización para grandes consumidores, al permitir no generar mayores presiones de gasto al FEPC, favorece la progresividad del gasto público.

Teniendo en cuenta que la decisión de política que plantea el Gobierno nacional tendrá implicaciones macroeconómicas y fiscales para el país, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó la estimación de las potenciales consecuencias que tendrá la medida. Este ejercicio, que se detalla en el Anexo 1 de este documento, se puede sintetizar en los siguientes pasos: i) identificación y caracterización de los GC por actividad económica y dinámica de consumo de CL; ii) estimación del choque asociado al ajuste en el IP por la implementación del mecanismo de estabilización diferencial²³; iii) aplicación del choque sobre la Matriz Insumo-Producto (MIP) del DANE²⁴; y iv) resultados de la estimación en términos de impactos macroeconómicos y fiscales derivados de dicha política²⁵ (Ver Esquema 1).

Esquema 1. Paso a paso de la estimación de los efectos fiscales y macroeconómicos del mecanismo diferencial a Grandes Consumidores



Fuente: MHCP.

En particular, de acuerdo con estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se estima que la reglamentación e implementación de este mecanismo tiene efectos fiscales favorables, en la medida de que

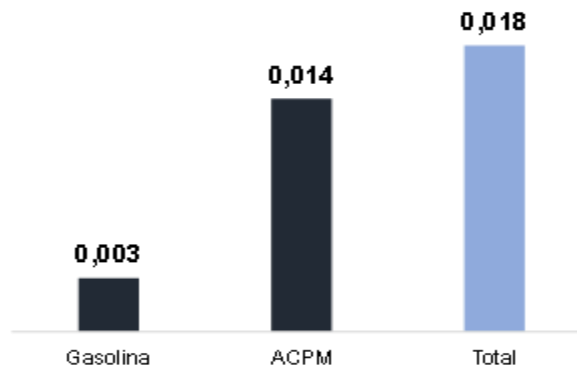
²³ El choque se calcula con base en el subsidio promedio otorgado en lo corrido del 2023, ponderando por nivel de consumo de GMC y ACPM.

²⁴ La MIP se define como una herramienta de análisis que permite, a partir del encadenamiento sectorial de la economía, estudiar los impactos de cambios en el nivel de producción o el precio de los insumos sobre la demanda final y el valor agregado de la economía.

²⁵ Los resultados macroeconómicos se calculan través del ejercicio del modelo de equilibrio general que utiliza la Matriz Insumo-Producto del DANE, mientras que los impactos fiscales se calculan teniendo en cuenta el subsidio implícito promedio otorgado en lo corrido de 2023 y las cantidades consumidas por los GC.

permitiría un ahorro sobre la posición neta del FEPC de alrededor de \$557 mm en 2023²⁶. Por su parte, se estima que la eliminación inmediata del precio estabilizado de los combustibles a los GC a los que le aplicaría la medida generaría un incremento de 1,8 pb sobre la inflación, en donde 0,3 pb corresponderían al efecto de la gasolina y 1,4 pb al efecto del ACPM. Estos resultados, de manera general, permiten identificar que la adopción de un mecanismo diferencial a GC, en los términos establecidos en el Decreto que reglamenta dicha medida, tendría impactos fiscales favorables para el Gobierno nacional, sin generar mayores presiones inflacionarias. Este mecanismo diferencial permite acelerar la senda de ajuste del precio de la GMC y el ACPM (el cual ha realizado y planea continuar realizando el Gobierno nacional de manera general en línea con lo publicado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2023) generando importantes ahorros fiscales y con muy bajos efectos en inflación. A su vez, cabe reiterar que es necesario exceptuar a los GC correspondientes a empresas generadoras de energía en ZNI, en atención a los efectos en precio que se generarían para la población beneficiaria de los servicios de energía eléctrica en las condiciones geográficas, económicas, y sociales de vulnerabilidad que se explican.

Gráfico 11. Efectos inflacionarios de eliminación del subsidio total del FEPC a grandes consumidores (pp)



Fuente: MHCP.

5.3. Zonas No Interconectadas

En línea con lo señalado previamente, las empresas generadoras de energía en ZNI son incluidas dentro de la definición del agente GC a causa del consumo de combustible que requieren para su funcionamiento. En este mismo sentido, se indicó que se hace necesario exceptuar del mecanismo diferencial definido en el acto administrativo de interés, a los grandes consumidores correspondientes a empresas generadoras de energía ubicadas en ZNI dadas las condiciones geográficas, económicas, sociales y de vulnerabilidad de la población que se beneficia de este servicio.

Respecto de la caracterización de estos agentes, tal y como lo indica su nombre, las Zonas no Interconectadas – ZNI del país son “(...)los municipios, corregimientos, localidades y caseríos no conectados al Sistema Interconectado Nacional²⁷”. (Subrayado y negrilla por fuera del texto original). Específicamente, estas zonas,

²⁶ La estimación contempla el efecto estimado de la implementación de esta medida desde el mes de julio de 2023 frente a un escenario en el cual el Ingreso al Productor de ACPM no se modifica, en línea con los lineamientos de política que ha anunciado el Gobierno nacional con relación a la materia.

²⁷ Artículo 1 Ley 855 de 2003

que representan el 52% del territorio colombiano, pero albergan solamente cerca de 1,900,000 habitantes²⁸, están geográficamente dispersas y distantes de los centros principales de consumo. Este territorio, cuenta con una densidad de solo 3 habitantes por km², mientras el promedio del país se ubica en 45 habitantes por km², siguiendo datos del DANE. Estas áreas están ubicadas en toda la región pacífica (excluyendo el área metropolitana de Cali), amazónica y gran parte de la Orinoquía. Adicional a su baja densidad poblacional, con un clima tropical húmedo, y una topografía que los aísla del resto del país, estos territorios presentan un contexto geográfico desafiante.

Estos territorios también presentan desafíos económicos y sociales significativos. Según los datos del Censo 2018, el 50% de la población en estas regiones padece de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), una cifra considerablemente mayor que el promedio nacional del 14.28%. Además, el Producto Interno Bruto per cápita en estas regiones es solo cerca del 40% del promedio nacional, o aproximadamente cerca del 28% del de Bogotá. En general, la región pacífica y amazónica de Colombia, ha sido históricamente una de las más pobres y vulnerables del país. Estas regiones tienen una alta proporción de población indígena y afrodescendiente, que históricamente han enfrentado marginación socioeconómica. De igual forma, estas áreas también han sido afectadas por conflictos armados y actividades ilegales como la deforestación y el narcotráfico, lo que ha agravado su vulnerabilidad²⁹.

A la fecha, en ZNI del país existen 106 prestadores del servicio público domiciliario de energía eléctrica que suplen la demanda de este bien en un promedio de 240.000 usuarios³⁰. Aproximadamente el 90%³¹ de los prestadores del servicio, generan energía a través de plantas de generación con combustible, por lo cual es necesario el uso de Diésel o Electrocombustible³² para brindar el servicio de energía eléctrica a los usuarios en las ZNI.

Con esto presente, tal y como lo establece la Resolución CREG 091 de 2007, por la cual se establece la metodología tarifaria para la prestación del público de energía eléctrica en las ZNI. El costo de compra del combustible (Diésel o Electrocombustible) es transferido al usuario consumidor de energía en estas regiones apartadas vía tarifa del servicio público.

Es decir, variaciones en el precio del combustible insumo de generación de energía, se reflejaría en un incremento de la tarifa del servicio público de energía eléctrica, lo que tendría un impacto significativo sobre las condiciones de vida de esta población ya vulnerable..

Por su parte, vale la pena resaltar que los usuarios cuentan con un subsidio por menores tarifas del servicio de energía eléctrica, en pro de que los usuarios puedan acceder a este servicio. Estos subsidios son asignados por el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos - FSSRI, administrado por el Ministerio de Minas y Energía. Así mismo, la metodología de asignación de este subsidio al usuario se establece en la Resolución 40239 de 2022 expedida por parte del este Ministerio.

²⁸ Polomo García, Nuevas Regulaciones para la Prestación del Servicio Eléctrico en las Zonas No Interconectadas, en la Ley 2099 de 2021, 2021.

²⁹ Bonet, J. et al. (2008). Economías del Pacífico colombiano. Editor Joaquín Viloria De la Hoz. Cartagena. Banco de la República.

³⁰ Portal SUI Superintendencia de Servicios Públicos, 2023.

³¹ Estimaciones Dirección de Energía Eléctrica – Ministerio de Minas y Energía

³² Producto definido químicamente con las mismas propiedades del diésel. Se entiende como un combustible diésel con exención de impuestos para la generación de energía eléctrica en las ZNI (Resolución 181191 de 2002)

En agregado, el subsidio se constituye como la diferencia entre el costo de prestación del servicio regulado por parte de la CREG y la tarifa subsidiada cobrada al usuario teniendo como referencia el Sistema Interconectado Nacional - SIN más cercano y los consumos de energía que son objeto de subsidios, como se establece en el Artículo 5 de la Resolución 40239 de 2022. El reconocimiento de subsidio y el pago de la porción correspondiente que efectúa el usuario, aseguran la remuneración de los costos totales de la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Así las cosas, un incremento en el costo del Diésel para la prestación del servicio público de energía eléctrica de las ZNI significaría un aumento en el costo total de la prestación de este servicio, y teniendo en cuenta que el mecanismo descrito previamente vela por la estabilidad en la tarifa trasladada al usuario, el aumento significativo en el costo total de la prestación del servicio generaría un impacto directo sobre las cuentas fiscales de la Nación por medio de la asignación presupuestal del FSSRI. En este sentido, se excluye a las empresas generadores de ZNI en la medida en que el ajuste propuesto para el resto de GC generaría un impacto significativo sobre las condiciones de vida de esta población ya vulnerable teniendo en cuenta los efectos sobre la tarifa del servicio público de energía eléctrica e en condiciones geográficas, económicas, sociales de vulnerabilidad de la población que se beneficia de este servicio.

Anexo metodológico del modelo de estimación de impactos macroeconómicos

Es importante evaluar el efecto inflacionario de eliminar el precio estabilizado de los combustibles a los grandes consumidores, teniendo en cuenta que cualquier incremento en los precios de los combustibles puede tener efectos sobre el nivel de precios agregado de la economía. En particular, los efectos inflacionarios de un aumento en el precio de los combustibles pueden darse a través de dos canales: i. un canal directo, que se materializaría a través de los mayores precios de la gasolina y el ACPM consumidos directamente por los hogares, los cuales hacen parte de la subclase de combustibles para vehículos de la canasta del Índice de Precios del Consumidor (IPC) y tienen un peso de 2,9% sobre el IPC total (2,8% asociado al consumo de gasolina y 0,1% al de ACPM), y ii. un canal indirecto, cuyo efecto se observaría a través de los mayores costos de producción de bienes y servicios, asociados, principalmente, a un aumento en el costo de transporte de mercancías. La medida evaluada en el presente documento únicamente tendría efectos indirectos, dado que incrementaría el precio de los combustibles consumidos por las empresas, generando efectos sobre sus costos de producción y, por ende, sobre sus precios finales, pero no afectaría el precio directo de los combustibles percibido por los hogares.

En línea con lo anterior, se implementó una metodología para estimar los efectos inflacionarios indirectos de eliminar el precio estabilizado de los combustibles a los grandes consumidores a través de la Matriz Insumo-Producto³³, con la cual es posible tener en cuenta los encadenamientos productivos³⁴ de 68 actividades económicas y la participación de los grandes consumidores en el consumo total de combustibles dentro de estos sectores de la economía. Por ende, a través de esta herramienta es posible calcular los efectos inflacionarios indirectos de medidas de política sobre todos los sectores de la economía.

Es importante resaltar que la Matriz Insumo-Producto es un modelo estático, por lo cual se supone que: *i)* existe un traspaso total del precio de los insumos al precio de los productos finales, lo que implica que las empresas no ven afectado su margen de ganancias, y *ii)* ante un cambio en los precios de los insumos de producción, los distintos sectores no cambian o sustituyen sus requerimientos de estos. Adicionalmente, para fines del presente ejercicio, se realiza un supuesto adicional, suponiendo que el Gobierno cuenta con la suficiente capacidad de monitoreo para garantizar que los grandes consumidores no sigan consumiendo combustible subsidiado. En este sentido, los resultados del ejercicio pueden interpretarse como una cota máxima del efecto que podría tener esta medida, y los efectos reales podrían ser inferiores.

Para la estimación del efecto indirecto del aumento en el precio de los combustibles sobre la inflación se siguen los siguientes pasos. En primer lugar, se calibra el choque que debe ser incorporado en la Matriz Insumo-Producto, con base en el aumento en los precios de la gasolina y el ACPM que se observaría con la implementación de la medida, así como el peso de los grandes consumidores en el consumo de combustibles líquidos al interior de cada actividad económica. Posteriormente, se imputa dicho choque a la Matriz Insumo-Producto y se estima el efecto multiplicador del cambio en el precio de una de las actividades sobre los precios de las 67 actividades restantes. Este paso se realiza en dos etapas, en donde la segunda etapa controla por el porcentaje de grandes consumidores en el consumo de combustibles líquidos identificado en cada sector económico. Finalmente, se traducen los efectos en los precios de las 68 actividades de la Matriz Insumo-Producto a las 188 subclases del IPC.

³³ La Matriz Insumo-Producto constituye una herramienta de análisis que refleja el origen y destino de la producción de todos los sectores de una economía en un período determinado de tiempo, de tal forma que caracteriza la demanda y la oferta que cada sector productivo hace a los demás (incluyéndose a sí mismo) y permite determinar los encadenamientos productivos que existen entre las distintas ramas de actividad económica. Para el caso colombiano, se cuenta con la Matriz Insumo-Producto para el año 2017, la cual muestra los consumos intermedios de 68 actividades productivas, y la demanda final de la economía.

³⁴ Los encadenamientos productivos corresponden a los vínculos entre sectores económicos que comprenden diferentes etapas o eslabones de un determinado proceso productivo.

1. **Calibración del choque:** La eliminación del subsidio de gasolina y ACPM a grandes consumidores implicaría un incremento inmediato y de una sola vez de \$4.249 por galón sobre la gasolina y \$8.165 por galón sobre el ACPM, lo que representa un aumento de 42,4% y 87,8%, respectivamente, respecto a los precios actuales³⁵, el cual se imputa como choque a la Matriz Insumo-Producto. A través de las correlativas³⁶ del DANE, es posible identificar que la gasolina y el ACPM se encuentran en la rama 33 de la Matriz Insumo-Producto (*productos de hornos de coque, productos de refinación de petróleo y combustible nuclear*), por lo que el choque se aplica sobre esta división de la matriz. No obstante, la gasolina y el ACPM no son los únicos combustibles contenidos en este sector, por lo que, con el fin de no sobreestimar el choque, es necesario determinar el peso de ambos combustibles al interior de esta categoría.

Lo anterior se realiza a través de la Matriz de Oferta-Utilización, que constituye una versión más desagregada de la Matriz Insumo-Producto, con 392 actividades productivas. Con base en esta matriz es posible conocer que la categoría de 330201 de la Matriz de Oferta-Utilización (*gasolina para automotores y combustibles para aviones tipo gasolina*), dentro de la cual se encuentra la gasolina, tiene un peso de 19,1% sobre el rubro 33 de la Matriz Insumo-Producto, mientras que la categoría 330203 (queroseno, queroseno para motores de aviación, combustibles tipo diésel, gasóleos y combustibles n.c.p.), que contiene el ACPM, tiene un peso de 25,6% sobre este rubro. Posteriormente, con el fin de tener una mayor desagregación del peso de estos productos dentro de sus respectivas categorías en la Matriz de Oferta-Utilización, se utilizan los datos de despachos de combustibles del Ministerio de Minas y Energía, los cuales sugieren que la gasolina y el ACPM tienen un peso de 76,5% y 92,0% dentro de estos rubros, respectivamente.

En línea con lo anterior, el choque efectivo incorporado en la Matriz Insumo-Producto es de 26,9%, que corresponde al aumento porcentual en los precios de la gasolina y el ACPM (42,4% y 87,8%, respectivamente) ponderado por sus pesos sobre la Matriz de Oferta-Utilización y la Matriz Insumo-Producto (19,1% y 76,5%, respectivamente, para el caso de la gasolina, y 25,6% y 92,0% para el ACPM).

Ecuación 1. Calibración del choque efectivo incorporado en la Matriz Insumo-Producto

$$(42,4\% * 19,1\% * 76,5\%) + (87,8\% * 25,6\% * 92,0\%) = 26,9\%$$

Aumento del precio de la gasolina

Peso del rubro 330201 de la matriz de utilización en la división 33 de la matriz insumo producto

Peso de la gasolina sobre el rubro 330201 de la matriz de utilización

Aumento del precio del ACPM

Peso del rubro 330203 de la matriz de utilización en la división 33 de la matriz insumo producto

Peso del ACPM sobre el rubro 330203 de la matriz de utilización

Choque efectivo

Fuente: MHCP.

³⁵ Estos valores corresponden al monto necesario para cerrar la brecha observada en el promedio del año respecto al precio internacional. Los valores actuales necesarios para cerrar la brecha son inferiores, por lo que el efecto final en la inflación podría reducirse. Los porcentajes representan el cambio de los precios frente a los precios observados en abril, pues estas eran las cifras observadas al momento de llevar a cabo este ejercicio.

³⁶ Las tablas correlativas del DANE permiten encontrar equivalencias entre las distintas clasificaciones internacionales de bienes y servicios, haciendo equivalente su estructura y contenido, y permitiendo la comparación entre distintas clasificaciones.

2. **Choque sobre la matriz e identificación de grandes consumidores:** En línea con lo anterior, se imputa un choque de 26,9% sobre los costos del rubro 33 de la Matriz Insumo-Producto, que genera un aumento en los precios de las restantes 67 actividades productivas.

No obstante, el aumento de precios en el resto de las ramas de actividad no se daría de manera homogénea, sino que dependería del porcentaje de grandes consumidores que se encuentra en cada rama. En línea con esto, utilizando la información del SICOM del Ministerio de Minas, se identifican 174 grandes consumidores³⁷ con su respectiva actividad económica³⁸. Con esos datos, y los precios y cantidades consumidas de combustibles, se estiman los porcentajes que corresponden a lo que consumen los grandes consumidores de combustibles líquidos en cada uno de los sectores. Como resultado, en la desagregación de 68 actividades económicas con la que cuenta la Matriz Insumo-Producto, se identifican 29 sectores en los que hay presencia de grandes consumidores, que representan cerca de un 4,7% del consumo total de combustibles.

Tabla 1. Participación de grandes consumidores en el consumo de combustibles por sector económico de la Matriz Insumo-Producto

Sector económico	Participación de grandes consumidores en el consumo de combustibles líquidos	Sector económico	Participación de grandes consumidores en el consumo de combustibles líquidos
Servicios de apoyo a la minería	100,00%	Servicios de comercio al por mayor y al por menor	4,00%
Azúcar, melazas y panela	100,00%	Servicios administrativos y auxiliares	3,60%
Obras de ingeniería civil	53,30%	Bebidas y productos de tabaco	2,30%
Minerales metálicos	45,90%	Animales vivos y productos animales	2,00%
Productos de madera	34,40%	Servicios de recolección y tratamiento de desechos	1,70%
Carbón de hulla, lignito y turba	18,10%	Productos de la agricultura	0,90%
Metales básicos y productos metálicos	16,60%	Vidrio y productos de vidrio	0,90%
Servicios de apoyo al transporte	15,40%	Servicios de transporte terrestre	0,50%
Petróleo crudo y gas natural	10,10%	Productos de refinación de petróleo	0,40%
Productos lácteos	6,00%	Servicios de transporte aéreo	0,20%
Aceites y grasas animales y vegetales	5,50%	Equipo de transporte	0,10%
Piedra, arena y arcilla	5,30%	Servicios de la administración pública y otros servicios	0,10%
Pesca y acuicultura	4,70%	Energía eléctrica, gas, vapor y agua	0,10%

Fuente: MHCP.

Con base en esta información, en la segunda etapa de la estimación se pondera el incremento de precios que tendrían las 67 ramas económicas por cuenta del choque inicial, por la participación de los grandes consumidores en el consumo de combustibles líquidos en cada sector, con lo cual, el resultado final corresponde a un aumento de precios de las 68 actividades económicas, el cual tiene

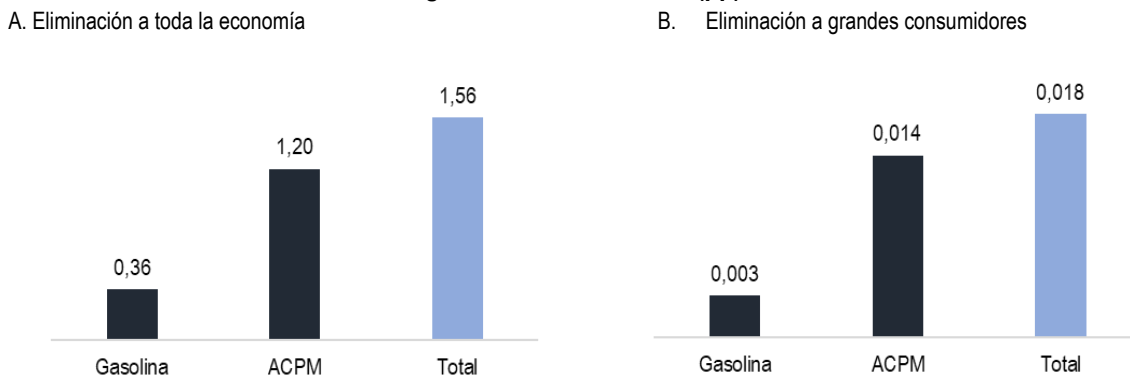
³⁷ Estos 364 grandes consumidores están asociados a 174 empresas, tanto consumidoras de gasolina (29) como de ACPM (172), en las que una empresa puede consumir diferentes CL al tiempo.

³⁸ A partir de la información de consumo de combustibles líquidos del SICOM se identificó el tipo de usuario (GC, GCNI, etc) y se realizó el cruce de información de estas empresas con la información del Registro Único Empresarial para determinar el Clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) y el sector económico del DANE al cual pertenecen según la clasificación establecida en la Matriz Insumo Producto.

en cuenta los encadenamientos que existen entre los distintos sectores de la economía y la presencia de los grandes consumidores en términos de consumo de combustibles líquidos en cada sector.

- Efectos sobre el IPC:** Finalmente, se traduce el incremento en los precios de las 68 actividades de la Matriz Insumo-Producto a las 188 subclases del IPC, a través de una correlativa³⁹ entre ambas clasificaciones. Teniendo en cuenta la diferencia en el nivel de desagregación de la Matriz Insumo-Producto (68) y la canasta del IPC (188), un número elevado de subclases del IPC puede asociarse a una sola categoría de la Matriz Insumo-Producto, por lo que, en algunos casos, el incremento en los precios de una actividad de la MIP se imputa a varias subclases del IPC. De acuerdo con las estimaciones, eliminar de manera inmediata el precio estabilizado de la gasolina y ACPM para todos los consumidores de la economía llevaría a un incremento de la inflación de 1,56pps, 0,36pps asociados a la gasolina y 1,20pps asociados al ACPM. Por su parte, la eliminación inmediata del precio estabilizado de los combustibles únicamente a los grandes consumidores generaría un incremento de 1,8pbs sobre la inflación, en donde 0,3pbs corresponderían al efecto de la gasolina y 1,4pbs al efecto del ACPM. La magnitud de este efecto es consistente con el bajo peso que tienen los grandes consumidores en el consumo total de combustibles líquidos. Los sectores económicos más afectados por las medidas corresponderían al de petróleo crudo y gas natural, carbón de hulla⁴⁰ y servicios de apoyo a la minería. Por su parte, las subclases del IPC más afectadas corresponderían combustibles para vehículos, transporte urbano, gas y electricidad.

Gráfico 12. Efectos inflacionarios de eliminación del subsidio total del FEPC a toda la economía y a grandes consumidores (pp)



Fuente: MHCP.

³⁹ Las tablas correlativas del DANE permiten encontrar equivalencias entre las distintas clasificaciones internacionales de bienes y servicios, haciendo equivalente su estructura y contenido, y permitiendo la comparación entre distintas clasificaciones.

⁴⁰ Incluye minerales y concentrados.