

## **Concepto Técnico**

**Mecanismo de estabilización diferencial para grandes consumidores de combustibles líquidos y aquellos consumidores finales que consuman en promedio anual más de 20.000 galones mes.**

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

**Noviembre 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

**MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA**

Andrés Camacho Morales

**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  
y aquellos consumidores finales que consuman en promedio anual más de 20.000  
galones mes de combustibles líquidos.  
Septiembre 2023

## Documento técnico – Mecanismo de estabilización diferencial para grandes consumidores y aquellos consumidores finales que consuman en promedio anual más de 20.000 galones mes 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 y aquellos consumidores finales que consuman en promedio anual más de 20.000 galones mes, 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 y aquellos consumidores finales que consuman en promedio anual más de 20.000 galones mes 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 2007<sup>1</sup> con el objetivo de atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios internacionales de los combustibles<sup>2</sup>. 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 combustible<sup>3</sup>, a los refinadores o importadores debido al diferencial de participación, y cuentas por pagar, a estos mismos agentes por el diferencial de

<sup>1</sup> 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).

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

<sup>3</sup> Parte X de la Ley 1819 de 2016

compensación. La diferencia acumulada entre ambos mecanismos (posición neta<sup>4</sup>) 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 (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 propia<sup>5</sup> 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.

---

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

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

**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		Ley 1607 Decreto 2713	
2013			Sentencia C-621	Ley 1687	
2014		Resoluciones MME 90145	Decreto 1067		
2015				Ley 1769	
			Decreto 1068		
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

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

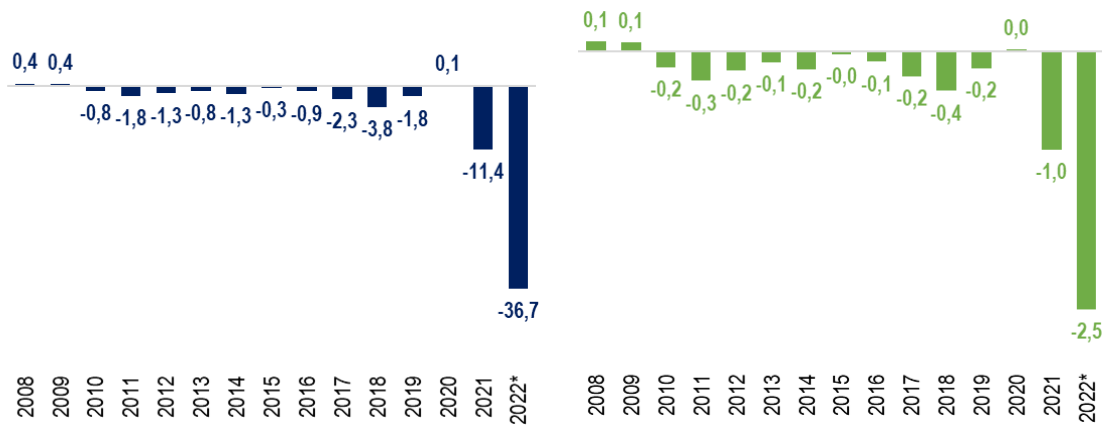
El análisis de las implicaciones del FEPC es posible dividirlo en dos momentos del tiempo: desde su creación hasta 2019; y a partir de 2020, momento desde el cual la dinámica del Fondo ha estado marcada por la dinámica de mercado de los combustibles a nivel internacional (con fluctuaciones fuertes asociadas 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 internaciones 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.

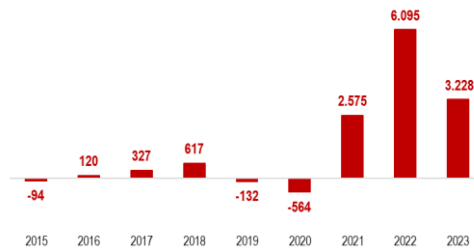
En 2021 y 2022, como resultado del diferencial de compensación de los precios de los combustibles líquidos (entre el precio del mercado local y los precios de referencia internacional), dado el incremento de los precios internacionales del petróleo y de los márgenes de refinación de los combustibles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

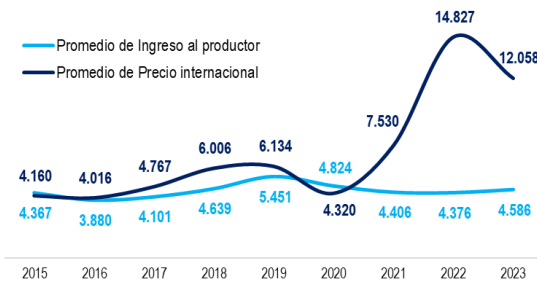
**Panel A. IP y PPI en COP – GMC / galón**



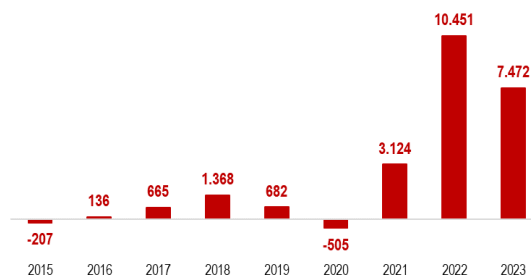
**Panel B. Diferencial (+) de compensación (subsidio implícito) o (-) de participación (contribución) en COP- GMC**



**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 22 de septiembre de 2023.

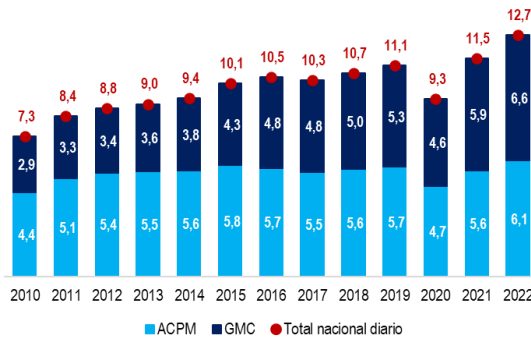
De la mano del diferencial de precios observado a la fecha, el consumo de combustibles líquidos en el país ha incrementado significativamente en los últimos años (Gráfico 4). En particular, las cantidades consumidas de GMC y ACPM crecieron a un promedio<sup>6</sup> de 4,7% anual entre 2010 y 2022, mientras que el crecimiento económico nacional para ese mismo tiempo presentó una variación promedio<sup>7</sup> 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.

<sup>6</sup> Promedio geométrico.

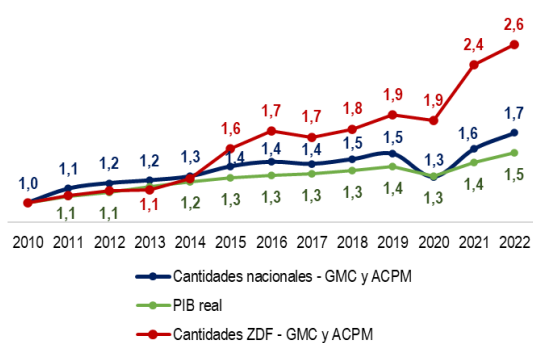
<sup>7</sup> Promedio geométrico.

**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:

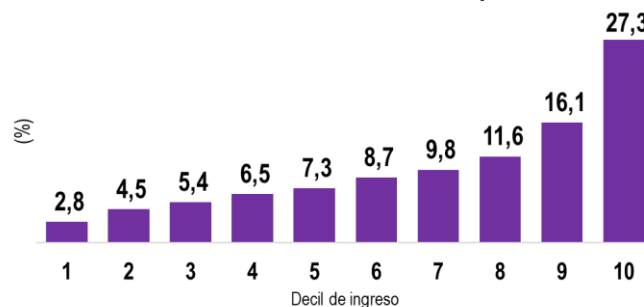
*“(…) la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a limitados, deben ser bien planificados por el Estado para 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%<sup>8</sup>. Además, una estimación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>9</sup> 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)<sup>10</sup> 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

<sup>8</sup> 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>.

<sup>9</sup> Ver Capítulo 2 del MFMP 2022.

<sup>10</sup> Priscilla Atansah, Masoomeh 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 MtCO<sub>2</sub>eq, 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)<sup>11</sup> 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 DNP<sup>12</sup> en 2018, estima que, la degradación de la calidad del aire urbano tiene una valoración económica de \$12,3 billones para 2015<sup>13</sup>. Adicionalmente, según un estudio adelantado por el Instituto Nacional de Salud<sup>14</sup>, 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 FEPC<sup>15</sup>.

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

---

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

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

<sup>13</sup> Esto incluye las valoraciones económicas por morbilidad y mortalidad.

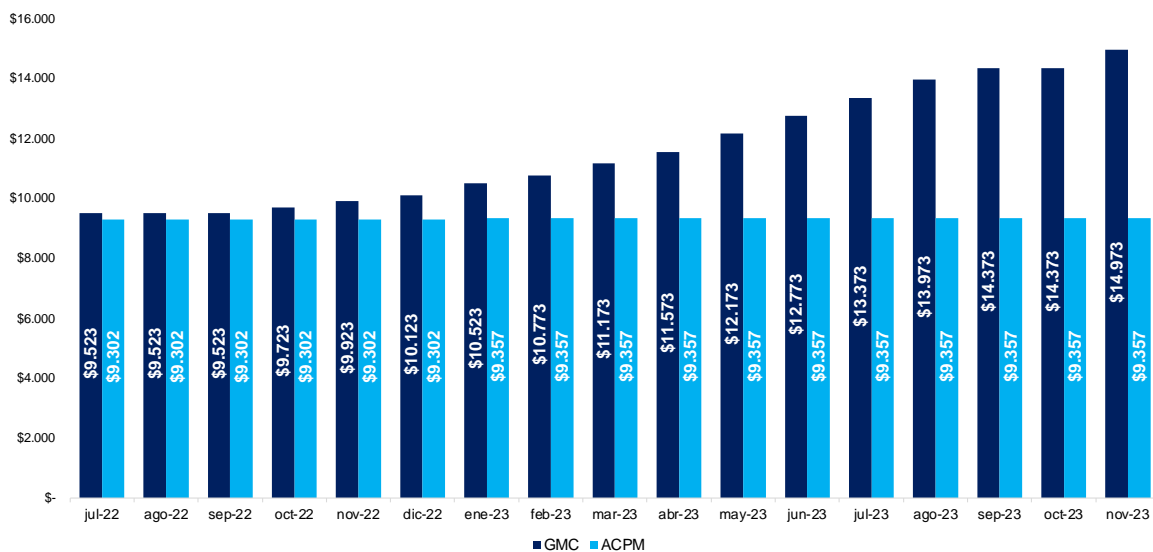
<sup>14</sup> INS (2018). Carga de enfermedad ambiental en Colombia.

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 en Bogotá (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 desfavorables<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> 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.

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. 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 y consumidores finales (CF) con consumos en promedio anual superiores a 20.000 galones mensuales.**

### **5.1. Caracterización**

#### **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 (GC) y aquellos consumidores finales que consuman en promedio anual más de 20.000 galones mes, 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”<sup>17</sup>.*

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)<sup>18</sup>. En este caso, los consumidores negocian el combustible bajo condiciones de mercado directamente con mayoristas e importadores/refinadores<sup>19</sup>, 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 Interconectadas y las empresas de transporte público también son consideradas como GC dada la demanda de combustibles líquidos que realizan para garantizar su operación<sup>20</sup>. 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.

---

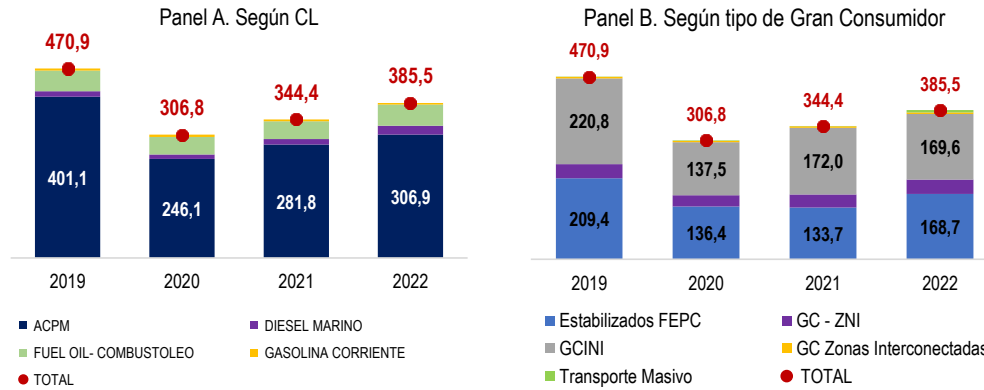
<sup>17</sup> El Decreto 1073 de 2015 define los tipos de grandes consumidores como: i) Gran consumidor con instalación fija: Es aquel gran consumidor que cuenta con instalaciones que permiten descargar, almacenar y despachar combustibles líquidos derivados del petróleo, ii) Gran consumidor temporal 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.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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).

<sup>20</sup> Se incluye en la sección 5.3.

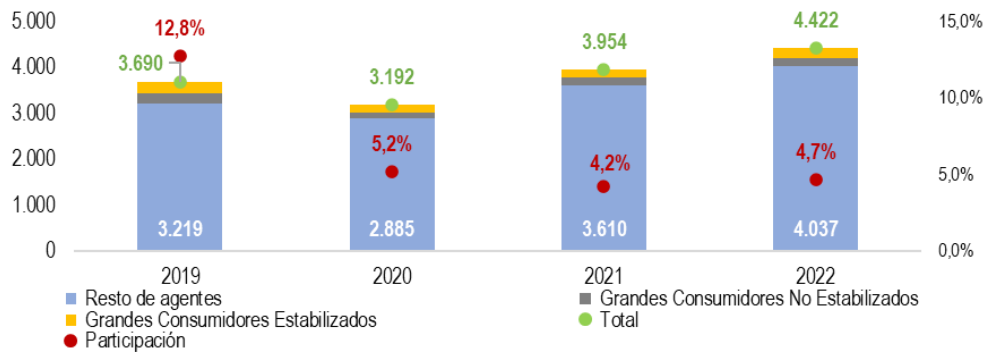




Fuente: MHCP con base en MME e información del SICOM.

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).

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

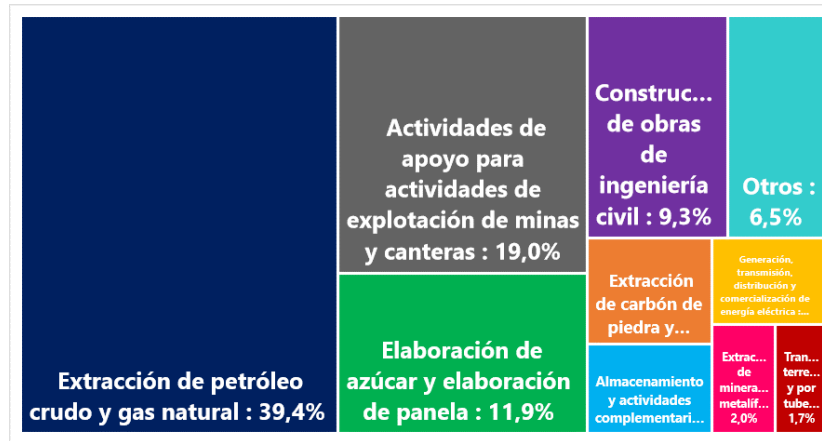


Fuente: MHCP con base en MME e información del SICOM.

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.

### Consumidores Finales (CF) con consumos en promedio anual superiores a 20.000 galones mensuales.

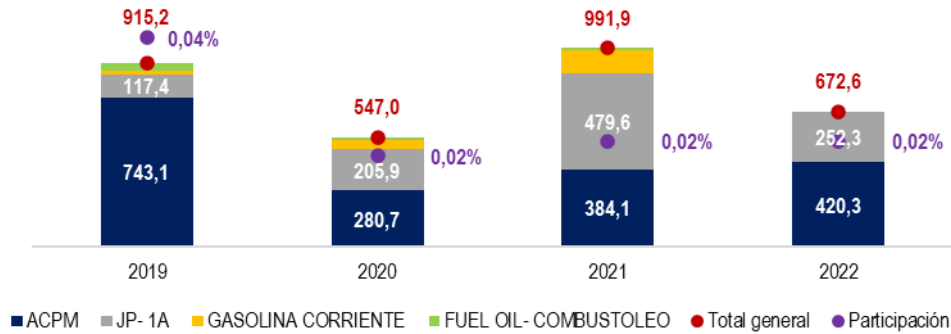
La medida también abarcará a los consumidores finales que, independiente del tipo de instalación, presenten un consumo en promedio anual superior a 20.000 galones mes (CF>20mil). Al respecto, es importante tener en cuenta que la definición de Grandes Consumidores condiciona el límite de combustible consumido en cada instalación (GC con instalación fija, GC temporal con instalación y GC sin instalación). En este sentido, se pretende ampliar la base de consumidores implicados con el objetivo de que cualquier persona natural o jurídica, con un consumo promedio mensual superior al techo establecido (20.000 galones/mes), haga parte de la medida de estabilización diferencial.

La caracterización de los consumidores finales que consuman en promedio anual más de 20.000 galones mes (no identificados como GC), evidencia que su consumo ha tenido un comportamiento volátil, con un crecimiento en 2021 por encima de niveles prepandemia gracias a la reactivación económica, pero con una tendencia a la baja en 2022 al dejar de registrar uso de GMC y combustóleo. Específicamente, entre 2019 y 2022 estos consumidores finales utilizaron en mayor medida ACPM y jet fuel JP-A1.

Los CF>20mil sin título de GC han reducido su participación sobre el consumo nacional de CL en los últimos años, pasando de representar el 0,04% del consumo en 2019 a 0,02% en 2022 (Gráfico 11). Al igual que en el caso de los Grandes Consumidores, la disminución se debe a la reducción en los niveles de producción por la pandemia y la devolución de los títulos mineros en el departamento del Cesar. En todo caso, el análisis evidencia que el consumo de este segmento corresponde a una proporción marginal sobre el total nacional.

**Gráfico 11. Consumo de consumidores finales que consuman en promedio anual más de 20.000 galones mes (millones de galones) y participación sobre consumo nacional (%)**





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

En términos de actividades económicas (Gráfico 12), el sector con mayor concentración de consumo de CF>20mil es la construcción de obras de ingeniería civil, al representar el 32,4% de la demanda de este tipo de agentes. Con relación a la extracción de recursos no renovables, le siguen la extracción de petróleo crudo y gas natural, tomando un 22% del consumo de los CF>20mil estabilizados por el FEPC. A estas le siguen las actividades profesionales, científicas y técnicas, con 9,8%; fabricación de otros productos minerales no metálicos, con 8,9%; transporte terrestre y transporte por tuberías, con 7,5%; y extracción de carbón y piedra y lignito, con 4,3%, entre otros.

**Gráfico 12. Distribución de actividades económicas de consumidores finales que consuman en promedio anual más de 20.000 galones mes, promedio 2019-2022 (%)**



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

Otras incluye Actividades especializadas para la construcción de edificaciones y obras de ingeniería civil (Alquiler de maquinaria y equipo de construcción con operadores)

## 5.2. Impactos macroeconómicos y fiscal del mecanismo diferencial de estabilización a GC y los CF que consuman en promedio anual más de 20.000 galones mes

El mecanismo diferencial de estabilización que presenta el Gobierno nacional para los GC y para los CF que consuman en promedio anual más de 20.000 galones mes determina que el ingreso al productor al cual se les venderá el combustible a estos agentes “deberá ser, como mínimo, el Precio de Paridad Internacional” de cada combustible, conforme a lo establecido en la última versión del 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 estabilizará el ingreso al productor sobre al cual compran estos actores con un costo fiscal muy bajo, en virtud de la aproximación entre precios definida en el acto administrativo. Por otra parte, en momentos en el cual el precio de paridad internacional se ubique por debajo del precio de referencia local, los GC y CF en cuestión serán sujetos de la contribución parafiscal a los combustibles líquidos que se estableció en la Ley 1819 de 2016<sup>22</sup>, con un impacto muy bajo en ocasión de la mencionada cercanía entre ambos precios.

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 y aquellos consumidores finales que consuman en promedio anual más de 20.000 galones mes, 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 diferencial de estabilización para grandes consumidores y aquellos consumidores finales que consuman en promedio anual más de 20.000 galones mes, al permitir no generar mayores presiones de gasto al FEPC, favorece la progresividad del gasto público.

---

<sup>22</sup> Ver artículo 224 de la Ley 1819 de 2016.

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 diferencial<sup>23</sup>; iii) aplicación del choque sobre la Matriz Insumo-Producto (MIP) del DANE<sup>24</sup>; y iv) resultados de la estimación en términos de impactos macroeconómicos y fiscales derivados de dicha política<sup>25</sup> (Ver Esquema 1).

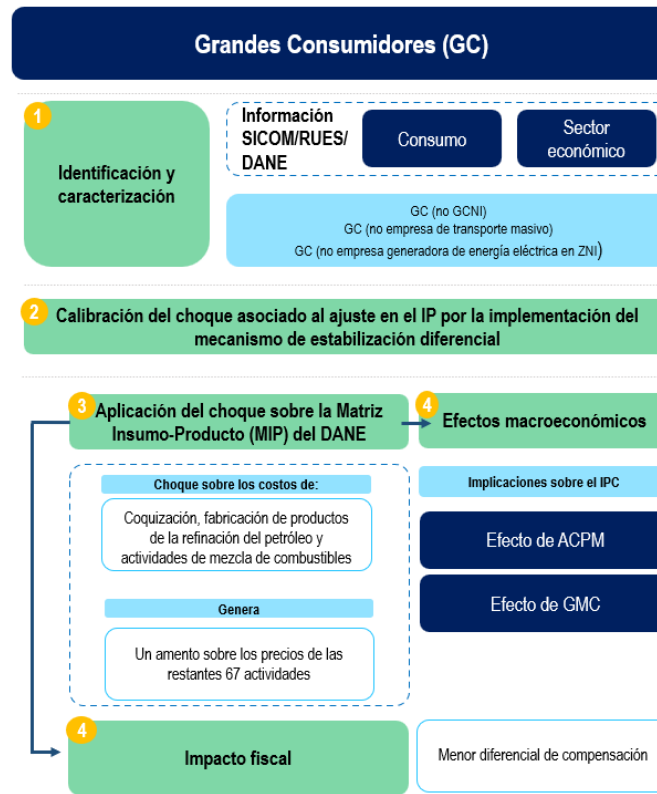
---

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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.

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

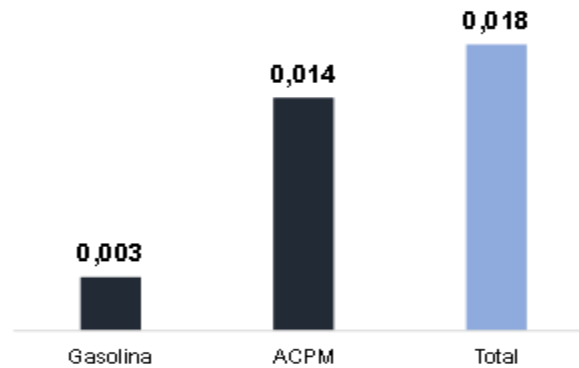


Fuente: MHCP.

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 permitiría un ahorro sobre la posición neta del FEPC de alrededor de \$557 mm en 2023<sup>26</sup>. 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.

<sup>26</sup> 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.

**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 Nacional<sup>27</sup>”. (Subrayado y negrilla por fuera del texto original). Específicamente, estas zonas, que representan el 52% del territorio colombiano, pero albergan solamente cerca de 1,900,000 habitantes<sup>28</sup>, están geográficamente dispersas y distantes de los centros principales de consumo. Este territorio, cuenta con una densidad de solo 3 habitantes por km<sup>2</sup>, mientras el promedio del país se ubica en 45 habitantes por km<sup>2</sup>, 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

<sup>27</sup> Artículo 1 Ley 855 de 2003

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

afectadas por conflictos armados y actividades ilegales como la deforestación y el narcotráfico, lo que ha agravado su vulnerabilidad<sup>29</sup>.

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 usuarios<sup>30</sup>. Aproximadamente el 90%<sup>31</sup> 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 Electrocombustible<sup>32</sup> 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.

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, estabilizar el ingreso al productor del diésel fijándolo como mínimo en el precio de paridad internacional para el costo de prestación del servicio público de energía eléctrica de las ZNI significaría un aumento en la volatilidad del 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 y CF>20mil generaría un impacto significativo sobre las condiciones de vida de esta población ya vulnerable teniendo en cuenta los

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

<sup>30</sup> Portal SUI Superintendencia de Servicios Públicos, 2023.

<sup>31</sup> Estimaciones Dirección de Energía Eléctrica – Ministerio de Minas y Energía

<sup>32</sup> 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)

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-Producto<sup>33</sup>, con la cual es posible tener en cuenta los encadenamientos productivos<sup>34</sup> 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-

<sup>33</sup> 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.

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



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.

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 actuales<sup>35</sup>, el cual se imputa como choque a la Matriz Insumo-Producto. A través de las correlativas<sup>36</sup> 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).

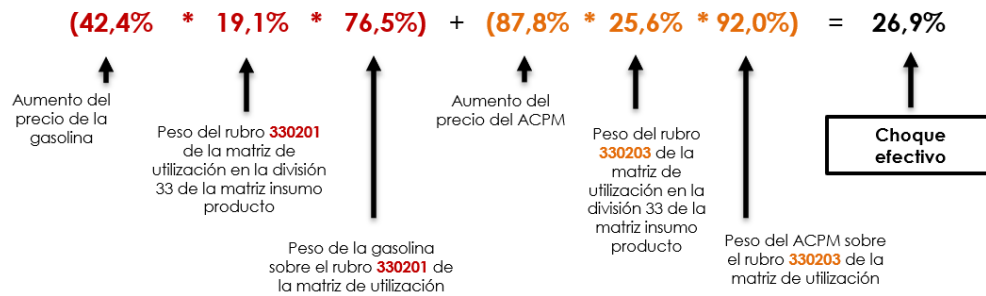
---

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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.



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



Fuente: MHCP.

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 consumidores<sup>37</sup> con su respectiva actividad económica<sup>38</sup>. 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<sup>39</sup>, que representan cerca de un 4,7% del consumo total de combustibles.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> Incluyendo a consumidores finales (CF), cuyo consumo promedio anual sea superior a 20.000 galones mes.

**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 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.

3. **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 correlativa<sup>40</sup> 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

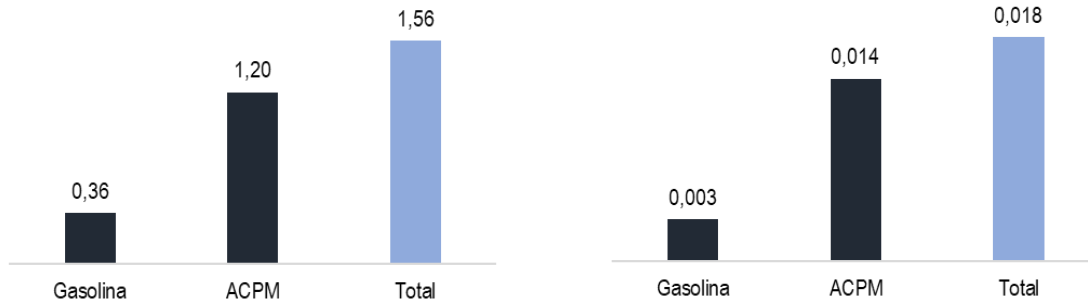
<sup>40</sup> Las tablas correlativas del DANE permiten encontrar equivalencias entre las distintas clasificaciones internacionales de bienes y servicios, haciendo equivalente su estructura y contenido, y permitiendo la comparación entre distintas clasificaciones.

por las medidas corresponderían al de petróleo crudo y gas natural, carbón de hulla<sup>41</sup> 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)**

A. Eliminación a toda la economía

B. Eliminación a grandes consumidores



Fuente: MHCP.

Por otra parte, los consumidores finales que consuman en promedio anual más de 20.000 galones mes, que no estén definidos como grandes consumidores, también harán parte de esta medida y, por tanto, en este documento se realizó una caracterización de dichas empresas. Utilizando la información del SICOM del Ministerio de Minas, se identificaron 17 consumidores<sup>42</sup> con su respectiva actividad económica<sup>43</sup>. Con los datos de consumo, se distribuye el beneficio que estos reciben actualmente del FEPC según las diferentes actividades económicas. Como resultado, en la desagregación de 68 actividades económicas con la que cuenta la Matriz Insumo-Producto, se identificaron 9 sectores en los que hay presencia de este tipo de consumidores, que de forma marginal representan un 0,02% del consumo total de combustibles.

<sup>41</sup> Incluye minerales y concentrados.

<sup>42</sup> Estas 17 empresas, tanto consumidoras de gasolina (1) como de ACPM (10) y otros combustibles como JP-1A y combustóleo (6), en las que una empresa puede consumir diferentes CL al tiempo.

<sup>43</sup> A partir de la información de consumo de combustibles líquidos del SICOM se identificó que cumplieran el consumo mayor de 20.000 galones mensuales 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.