

DOCUMENTO TÉCNICO

Prohibición de utilización de combustibles líquidos fósiles, estabilizados dentro del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), como materia prima para la producción de otros combustibles derivados del petróleo

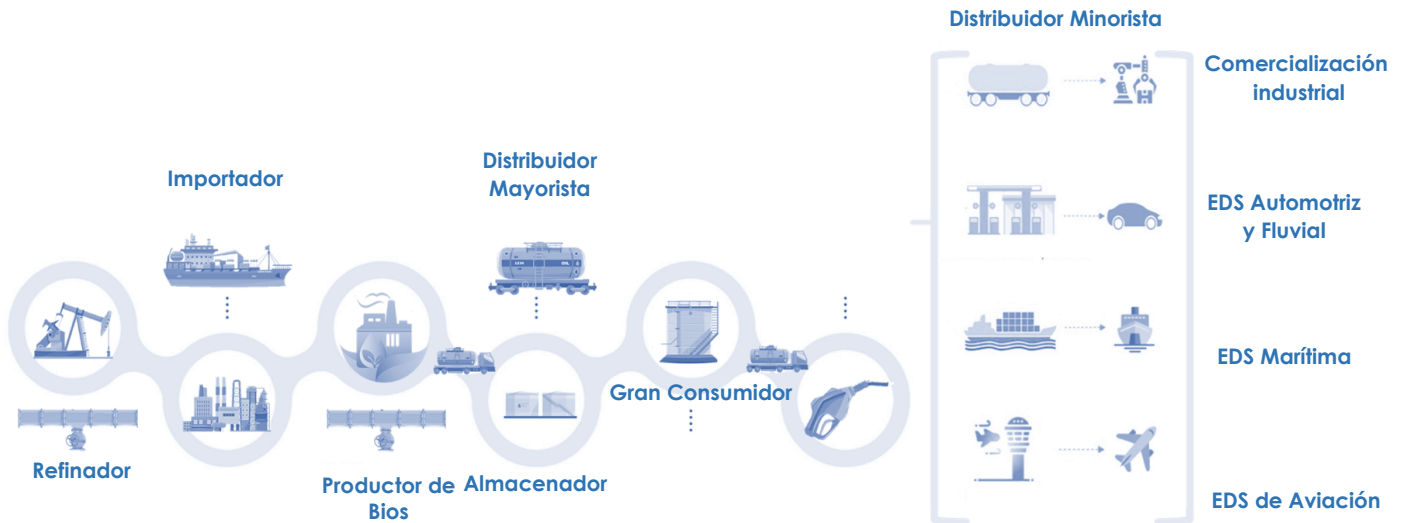
A lo largo del presente documento, los Ministerios de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público presentan los aspectos técnicos y jurídicos que soportan la expedición de la normatividad que prohíbe el uso de combustibles (gasolina motor corriente y ACPM-Diésel) estabilizados por medio del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles -FEPC, como materia prima dentro de la producción de otros combustibles derivados del petróleo.

El documento se divide en tres secciones. En primer lugar, se presenta el contexto del mercado de distribución de combustibles líquidos en Colombia. Acto seguido, se presenta el marco normativo que rige el funcionamiento del FEPC, así como las cifras que dan cuenta del estado del Fondo a la fecha. Finalmente, considerando la naturaleza del FEPC, se identifica la necesidad de la implementación de la política así como los beneficios económicos.

1. Cadena de Distribución de Combustibles

El mercado de distribución de combustibles líquidos en el territorio nacional se encuentra regulado por el Ministerio de Minas y Energía a través del Decreto 1073 de 2015. En particular, se considera el siguiente esquema.

Gráfico 1. Cadena de Distribución de Combustibles y sus mezclas con Biocombustibles



Fuente: Elaboración Ministerio de Minas y Energía

En particular, el Artículo 2.2.1.1.2.2.1.3 del citado decreto establece que: “(...) 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.”

De otra parte, dispone:

“Artículo 2.2.1.1.2.2.1.4. Definiciones aplicables a la distribución de combustibles líquidos derivados del Petróleo. Para efectos de la aplicación e interpretación de la presente sección y sus subsecciones se consideran las siguientes definiciones:

(...)

Combustibles líquidos derivados de petróleo: Son todos los productos clasificables dentro de las categorías de las gasolinas, gasóleos, querosenes y fuelóleos, entre los cuales se cuentan: Combustibles para aviación (avigás), gasolina motor (gasolina extra, gasolina corriente, gasolina corriente oxigenada, gasolina extraoxigenada), combustibles de aviación para motores tipo turbina, queroseno, diésel extra o de bajo azufre, diésel corriente (ACPM), diésel marino (se conoce también con los siguientes nombres: diésel fluvial, marine diésel,

gas oil, intersol, diésel número 2), y combustible para quemadores industriales (combustóleos fuel oil). "

En este orden de ideas, se entiende que es competencia del Ministerio de Minas y Energía, regular lo relacionado con la cadena de distribución de combustibles, incluidos los agentes autorizados para el consumo y distribución de combustibles.

Finalmente, el Artículo 2.2.1.1.1.9. del Decreto 1073 de 2015, establece los usos del petróleo crudo y/o sus mezclas, señalando lo siguiente:

"A partir del primero de febrero de 2004 y con criterios de autoabastecimiento energético y de uso racional y eficiente de la energía, el petróleo crudo y/o sus mezclas que se explote en el territorio nacional y que se destine para consumo interno, solamente podrá ser utilizado para refinación.

PARÁGRAFO 1. Los refinadores comprarán el petróleo crudo y/o sus mezclas que se explote en el territorio nacional y que se destine para consumo interno, a precios de referencia internacional acordados entre las partes.

PARÁGRAFO 2. La restricción señalada en el presente artículo no aplica para crudos y/o mezclas de crudos con calidad igual o inferior a 14 grados API, excepto en lo relacionado con el contenido de azufre de que trata el Decreto Reglamentario Único del Sector Ambiente, sección "de las emisiones contaminantes, o la norma que lo aclare, modifique o derogue.

No obstante lo anterior, toda persona natural o jurídica que se encuentre interesada en la comercialización de dicho crudo y/o las mezclas que lo contengan, deberá solicitar autorización al Ministerio de Minas y Energía y cumplir respecto de su almacenamiento, manejo y distribución, las disposiciones contenidas en la sección "Distribución de combustibles del presente Decreto, o las normas que los aclaren, modifiquen o deroguen.

La autorización mencionada en el inciso anterior deberá solicitarse a la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, dentro de los dos (2) meses siguientes al 25 de enero de 2005 y debe contener tanto la información establecida en las normas reglamentarias, como la relacionada con la calidad, proceso de mezcla, procedencia y destino de los productos a comercializar."

De lo anterior, se concluye que el Ministerio de Minas y Energía cuenta con las facultades para determinar las condiciones bajo las cuales se comercializan y se producen los

combustibles descritos en el Artículo 2.2.1.1.2.2.1.4 del Decreto 1073 de 2015, resaltado su potestad dentro del mercado de gasolina motor corriente, ACPM-Diésel y combustibles para quemadores industriales.

2. Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles – FEPC

2.1. Marco normativo y funcionamiento

El Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (en adelante “FEPC”) fue creado por el artículo 69 de la Ley 1151 de 2007 como un fondo sin personería jurídica, adscrito y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Conforme a dicha Ley, el FEPC tiene la función de atenuar en el mercado interno, el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales.

Posteriormente, el artículo 101 de la Ley 1151 de 2007 reguló el funcionamiento del FEPC así:

“ARTÍCULO 101. FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES. El Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (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.

Los recursos necesarios para su funcionamiento provendrán de las siguientes fuentes:

- a) Los rendimientos de los recursos que conformen el Fondo;*
- b) Los recursos de crédito que de manera extraordinaria reciba del Tesoro;*
- c) Los recursos provenientes de las diferencias negativas, entre el Precio de Paridad internacional y el Precio de Referencia establecido por el Ministerio de Minas y Energía, o quien haga sus veces, cuando existan.”*

No obstante, mediante la Sentencia C-621 del 10 de septiembre de 2013 se declaró la inexequibilidad del literal c) del artículo 101 de la Ley 1450 de 2011.

Ante esto, mediante los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2011 se creó el “Diferencial de Participación” como contribución parafiscal, del Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles para atenuar las fluctuaciones de los precios de los combustibles, de conformidad con las Leyes 1151 de 2007 y 1450 de 2011. No obstante, estos artículos

fueron declarados inexecutable mediante la sentencia C - 726 del 25 de noviembre de 2015.

Finalmente, a través de los artículos 224 y subsiguientes de la Ley 1819 de 2016 se creó la contribución parafiscal a los combustibles como fuente de financiación del FEPC con el objetivo de asegurar la continuidad del mecanismo de estabilización en favor de los consumidores finales, subsanando lo declarado inexecutable previamente.

Así entonces, el FEPC es un fondo cuyo funcionamiento incluye el mecanismo para estabilizar el precio de los combustibles ante las variaciones del precio internacional.

Dando cumplimiento a la función asignada al FEPC, su funcionamiento y operatividad fueron reglamentados mediante los Decretos 4863 de 2011, 2713 de 2012, 470 de 2013, 1067 de 2014, 1880 de 2014, y 1068 de 2015.

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.

Con esto presente, el mecanismo de operación del FEPC se basa en dos conceptos fundamentales: el diferencial de participación y el diferencial de compensación.

a) Diferencial de Compensación:

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

b) Diferencial de Participación.

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

A su vez, de acuerdo con las disposiciones aplicables el Ingreso al Productor (en adelante, IP), corresponde al precio por galón fijado por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía o por la entidad que haga sus veces, al que los refinadores e importadores venden la gasolina motor corriente o el ACPM, para atender el mercado nacional.

Por su parte, el Precio Paridad Internacional (en adelante, PPI), es el precio calculado por el Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con la metodología expedida para el efecto, tomando como referencia el precio diario de los combustibles derivados del petróleo en el mercado de la Costa Estadounidense del Golfo de México.

Teniendo en cuenta lo anterior, señalamos que el FEPC, por medio de liquidaciones, reconoce a los refinadores o importadores los diferenciales, bien sean de compensación o participación. Actualmente, estos diferenciales están definidos por la Ley 1819 de 2016.

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, 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 neta) 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.

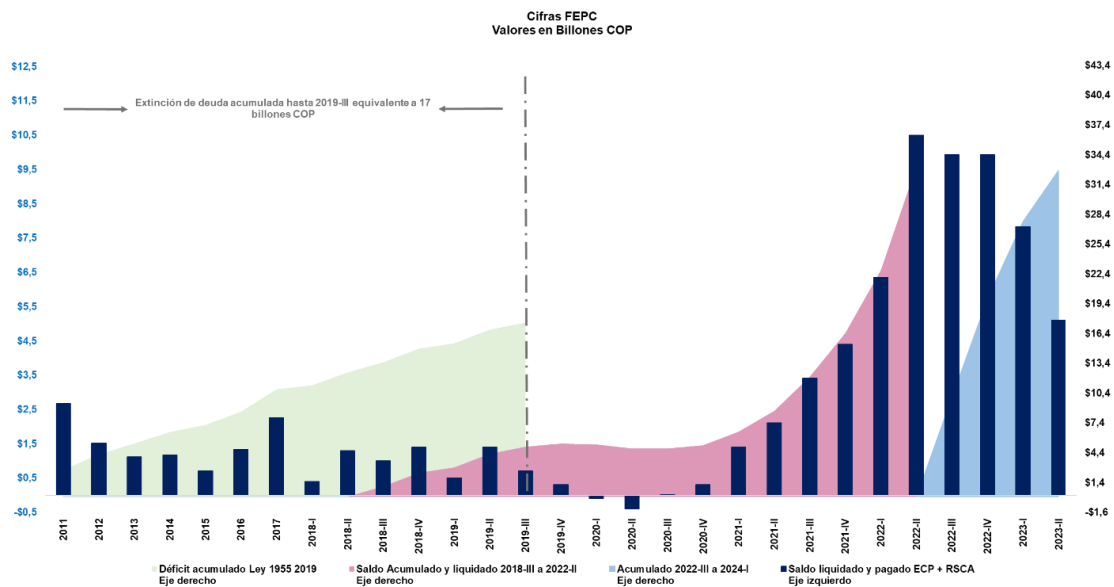
2.2. Cifras FEPC

El análisis de las implicaciones del FEPC puede dividirse en dos periodos: desde su creación hasta 2019, y a partir de 2020. Desde ese año, la dinámica del comportamiento

del mercado internacional de combustibles ha estado caracterizada por fluctuaciones significativas derivadas de la pandemia, el posterior proceso de reactivación económica, y factores relacionados con la geopolítica global.

Entre su creación y 2019, el FEPC registró mayormente déficits, promediando un 0,2% del PIB anual. Aunque en 2008 y 2009 el Fondo presentó superávits del 0,1% del PIB, gracias a su capitalización inicial, entre 2010 y 2019 acumuló déficits recurrentes. Esto se debe principalmente a tres factores: i) la declaración de inconstitucionalidad de los ingresos derivados del diferencial de participación, ii) las decisiones sobre 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, como los precios del petróleo, márgenes de refinación, costos de fletes y la tasa de cambio.

Gráfico 2. Balance histórico del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles - FEPC



Fuente: Elaboración MME - Dirección de Hidrocarburos.

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.

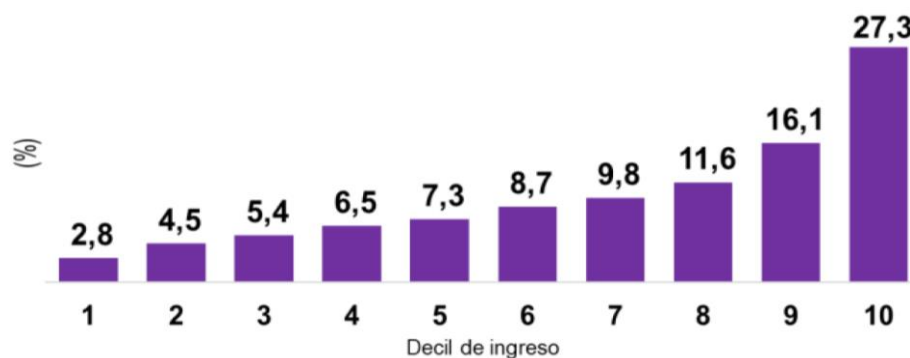
En 2021 y 2022, como resultado del diferencial de compensación de los precios de los combustibles líquidos (entre el precio del mercado local y los precios de referencia internacional), dado el incremento de los precios internacionales del petróleo y de los márgenes de refinación de los combustibles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

En este sentido, en la práctica, el FEPC ha entregado subsidios implícitos por medio de constantes y persistentes diferenciales de compensación 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. Lo anterior 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 3. 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 asignación 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%. Además, una estimación del Ministerio de Hacienda y

Crédito Público 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 3). 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).

Gráfico 3. Distribución del mecanismo FEPC por decil de ingreso



Fuente: Elaboración 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". 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 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) 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 en 2018, estima que, la degradación de la calidad del aire urbano tiene una valoración económica de \$12,3 billones para 2015. Adicionalmente, según un estudio adelantado por el Instituto Nacional de Salud, 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

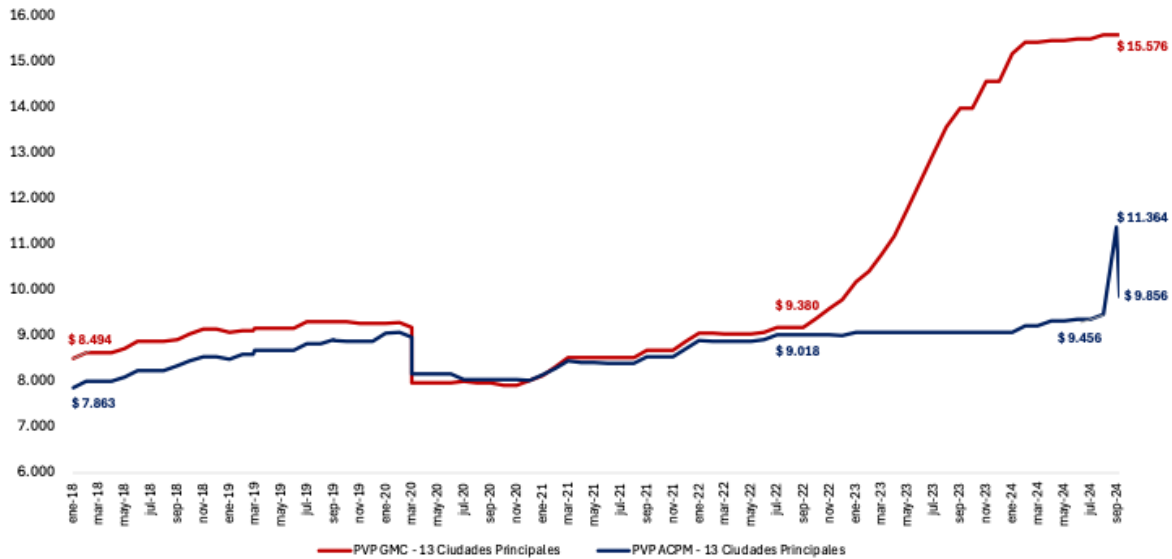
ahorro del sector privado, resulta en un aumento de las necesidades de financiamiento del exterior, reflejados en una ampliación del déficit de cuenta corriente del país. De acuerdo con las estimaciones del equipo técnico del Ministerio de Hacienda, la posición neta del FEPC en 2021 y 2022 (-1,0% y -2,5% 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.

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 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.

Considerando lo anterior, 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 4), 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 \$20,5 billones en 2023 (estimado).

Gráfico 4. Precio de Venta al Público GMC y ACPM-Diésel.

Promedio 13 ciudades principales COP/gal



Fuente: Elaboración MME - Dirección de Hidrocarburos.

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.

Ante la necesidad de ajuste fiscal ya descrita, así como la prioridad de optimizar la asignación de recursos para financiar el FEPC, siguiendo los principios de progresividad y eficiencia, resulta pertinente la focalización de recursos del mismo con la implementación de políticas públicas que garanticen que el mecanismo del FEPC opera en función de su motivación inicial.

2.3. Objetivo del FEPC

Tal como se indicó en la sección 2.1 del presente documento, el mecanismo del FEPC fue creado con la finalidad de estabilizar las volatilidades del mercado internacional dentro de los precios de los combustibles ya citados a nivel local.

Con esto presente, y a nivel de manejo de recursos del Estado considerando la Teoría de los Bienes Públicos y Eficiencia del Gasto Público (Musgrave, R.A. (1959), "The Theory of Public Finance"), el uso de recursos que financian el funcionamiento del fondo debe ser eficiente y focalizado en generar el mayor bienestar para la sociedad.

En este mismo sentido, aunque enfocado en el sector de la salud, Arrow (Arrow, K.J. (1963), "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care") introduce conceptos sobre la asignación eficiente de recursos en mercados donde existen fallas de mercado. Se puede aplicar este razonamiento para señalar que los recursos destinados al financiamiento del fondo deben minimizarse en áreas donde el mercado ya opera eficientemente (por ejemplo, la producción de combustibles fósiles).

El Fondo Monetario Internacional (International Monetary Fund (IMF) (2013), "Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications") ha estudiado los problemas generados por los subsidios energéticos mal dirigidos, encontrando que los subsidios pueden causar déficit fiscales significativos y reducir la capacidad del Estado para invertir en sectores más prioritarios. El informe aboga por una mejor focalización de los subsidios para maximizar su impacto.

Ante estos principios en el manejo del recurso público, y partiendo de la vocación que dio origen al mecanismo del FEPC, desde el regulador se ve necesaria la exclusión de aquellos combustibles estabilizados cuyo uso es el de ser materia prima para la producción de otros combustibles derivados del petróleo, que no cuentan con estabilización de precios, y por lo tanto, no trasladan la estabilización de precios al consumidor final.

3. Prohibición de estabilización de aquellos combustibles líquidos que se utilicen como materia prima para la producción de otros combustibles derivados del petróleo dentro del mecanismo de estabilización del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC).

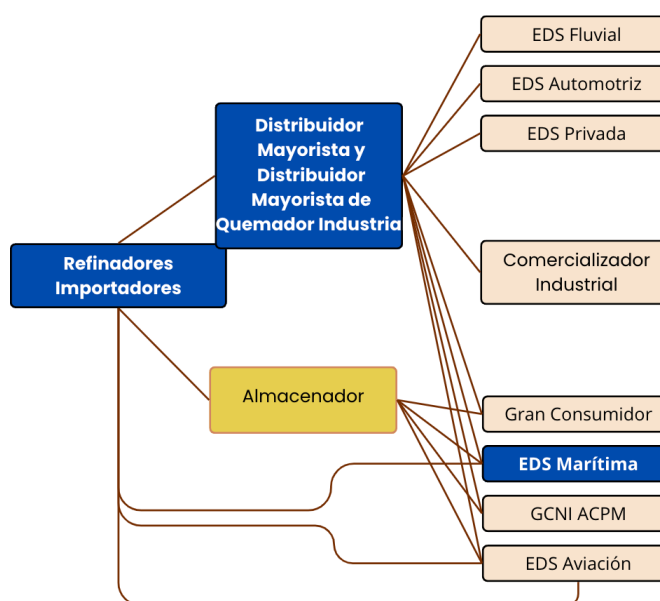
Estableciendo la necesidad de reglamentar esta actividad, es procedente determinar la prohibición de que combustibles líquidos fósiles estabilizados dentro del mecanismo de estabilización del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) se

utilicen como materia prima para la producción de otros combustibles derivados del petróleo.

3.1. Agentes involucrados en la distribución y comercialización de combustibles para producción de quemadores industriales

Siguiendo los lineamientos dados a través del Decreto 1073 de 2015, se presenta gráficamente los agentes autorizados para la distribución de combustibles estabilizados con el fin de ser utilizados como insumos dentro de la producción de otros combustibles. Estos agentes deberán incorporar dentro de sus esquemas de comercialización la prohibición establecida en el proyecto decreto del que trata este documento.

Gráfico 5. Agentes de la Cadena de Distribución de Combustibles Líquidos



Fuente: Elaboración MME

3.2. Beneficios de la aplicación de la prohibición en cuestión

Al eliminar los subsidios a los combustibles utilizados en la producción de otros combustibles derivados del petróleo se crea un incentivo directo para que las empresas optimicen sus operaciones y busquen procesos más eficientes. Esto se alinea con la teoría de los incentivos en economía industrial, según la cual las empresas responden a las

señales del mercado ajustando sus estrategias para maximizar beneficios y minimizar costos (Tirole, 1988). Al enfrentar el costo real de los combustibles, las empresas se verán obligadas a reducir el consumo de energía, lo que podría llevar a la adopción de tecnologías más eficientes y la implementación de prácticas de producción más limpias, lo que a su vez disminuiría el uso excesivo de recursos energéticos y contribuiría a la reducción de emisiones contaminantes.

Por otro lado, la eliminación de subsidios puede incentivar la innovación tecnológica dentro de las empresas, especialmente en lo que respecta al desarrollo de tecnologías energéticamente eficientes. Como lo señala Rodrik (2008), cuando las empresas enfrentan mayores costos de insumos energéticos, tienen más incentivos para invertir en innovación que reduzca esos costos a largo plazo. En este contexto, la necesidad de reducir la dependencia de combustibles fósiles a través de la mejora operativa y tecnológica puede generar un cambio hacia prácticas más sostenibles, lo que no solo mejora la eficiencia económica, sino que también contribuye a la mitigación del cambio climático.

Adicionalmente, esta política podría acelerar la transición hacia el uso de energías limpias y renovables, ya que el aumento de los costos asociados a los combustibles fósiles sin subsidio hace más competitivas a las alternativas energéticas sostenibles. Según Goulder y Parry (2008), la eliminación de subsidios que favorecen el uso de combustibles fósiles es un paso fundamental para corregir las distorsiones del mercado energético y fomentar la adopción de fuentes de energía menos contaminantes. Al hacer que las empresas enfrenten el costo real de la energía, se crean las condiciones necesarias para que las inversiones en energías renovables y tecnologías limpias se vuelvan económicamente viables, acelerando la transición hacia una matriz energética más sostenible.

Por otra parte, Corden (1974), en su ensayo *"Trade Policy and Economic Welfare"* describe cómo los subsidios pueden generar "ineficiencias de segundo orden", es decir, distorsiones que surgen cuando se protege a ciertos sectores de las señales reales del mercado. En el caso de los combustibles, subsidiar a los productores intermedios crea un entorno donde estos no enfrentan el verdadero costo de los insumos energéticos, lo que puede llevar a decisiones ineficientes en la asignación de recursos. Al no tener que optimizar su consumo de energía, estas empresas tienden a mantener prácticas menos eficientes, lo que perjudica la competitividad y reduce los incentivos para mejorar tecnológicamente. Esta protección debilita el funcionamiento eficiente del mercado y

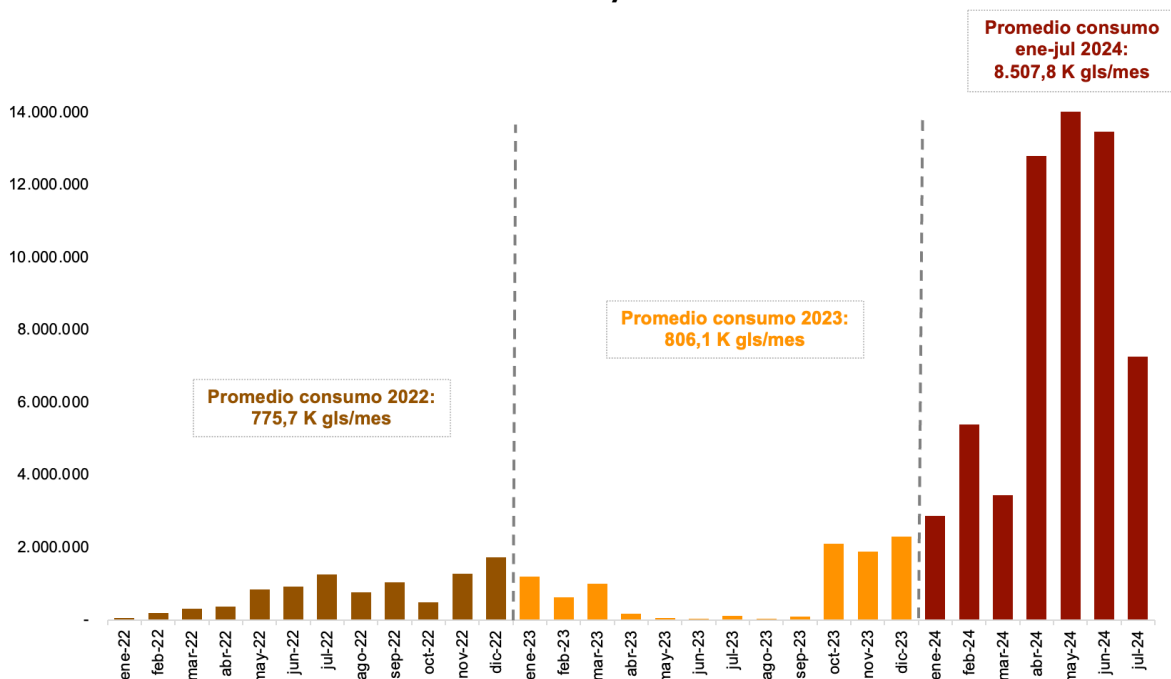
perpetúa la dependencia de combustibles subsidiados en lugar de buscar alternativas más sostenibles.

Además, las ineficiencias de segundo orden descritas por Corden también pueden traducirse en un aumento de los costos para el consumidor final. Al subsidiar a los productores intermedios, el gasto público se incrementa sin generar un beneficio directo para el consumidor, lo que puede resultar en precios más altos a largo plazo o en una carga fiscal adicional. Cuando el subsidio cubre parte del costo de producción, los productores tienen menos incentivos para transferir esas eficiencias a los consumidores, y los costos ocultos del subsidio se distribuyen entre la población a través de un sistema fiscal que no promueve una asignación óptima de recursos. Por tanto, la eliminación de estos subsidios puede corregir estas distorsiones y generar una mayor eficiencia en el mercado energético, beneficiando tanto al Estado como a los consumidores.

3.3. Estimación impacto fiscal de la prohibición

La Gráfica 6 presenta los consumos históricos de ACPM-Diésel destinados a la producción de combustibles para quemadores industriales.

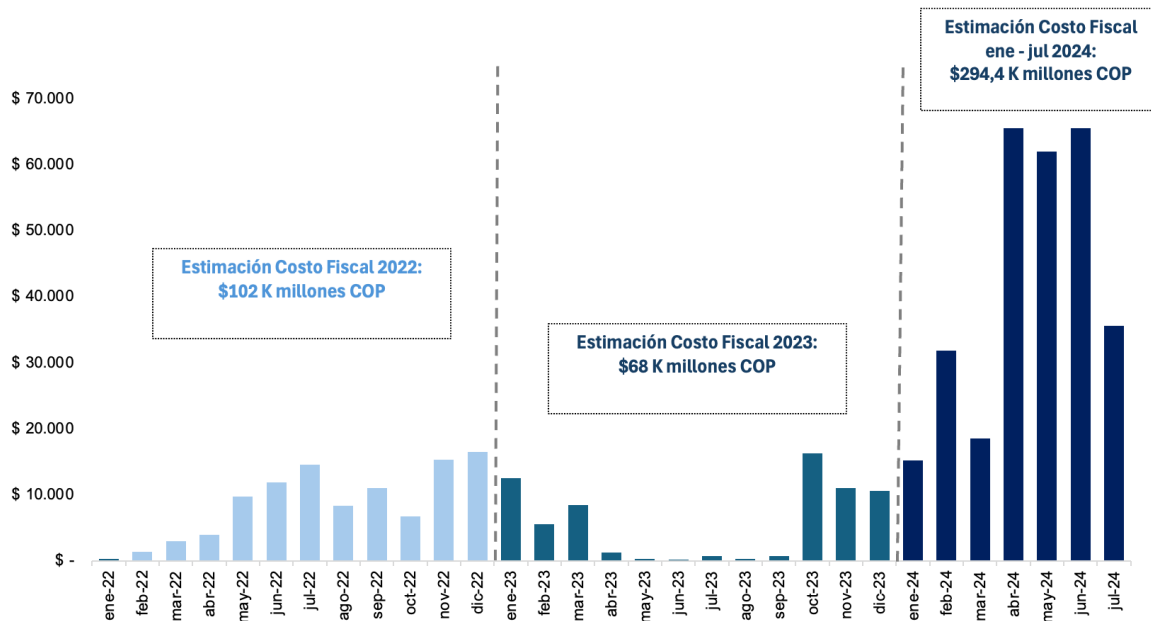
Gráfico 6. Consumo histórico ACPM-Diésel para producción de combustibles quemadores industriales
Galones/mes



Fuente: Elaboración MME con datos Sistema de Información de Combustibles – SICOM

Los datos reflejan la tendencia atípica y creciente que se viene dando en el consumo de estos combustibles para producción de quemadores industriales. En particular, frente al consumo promedio mensual en 2024, a corte a julio, se presenta un incremento de 951% respecto al consumo promedio mensual registrado en 2023. Este incremento en consumo, ha generado un impacto negativo en la carga fiscal asumida por el FEPC para su operación, tal y como se muestra a continuación.

Gráfico 7. Estimación Costo Fiscal Consumo ACPM-Diésel para producción de combustibles de quemadores industriales
Millones COP/mes



Fuente: Elaboración MME.

Ante esta carga fiscal negativa asumida por el FEPC y considerando que el propósito de este fondo radica en la estabilización de los precios para los consumidores finales, no para consumos intermedios de empresas productoras de otros combustibles derivados del petróleo, las cuales no trasladan el beneficio al consumidor final de la economía colombiana y sí en un aumento del excedente del productor, se determina que la prohibición del uso de combustibles estabilizados en la producción de otros

combustibles derivados del petróleo permite que los recursos públicos sean usados eficientemente.

En conclusión, la implementación de esta regulación no solo se ajusta a los marcos legales vigentes, sino que también representa una medida fiscalmente responsable que permitirá un uso más eficiente de los recursos públicos. En este sentido, se promueve que el gasto público esté alineado con los objetivos originales del fondo. Este enfoque racionaliza el gasto estatal y fortalece la sostenibilidad del FEPC a largo plazo.

Adicionalmente, la medida tiene un impacto positivo en términos de equidad y eficiencia, ya que elimina incentivos perversos que benefician a ciertos productores en detrimento de los usuarios finales. Esto fomenta un mercado más competitivo, donde la producción de combustibles responde a las condiciones reales del mercado y no a distorsiones generadas por subsidios mal focalizados. En conjunto, esta política contribuye a una mejor asignación de recursos, promueve la eficiencia energética, y refuerza la sostenibilidad fiscal y ambiental del país.