



# ACTUALIDAD DEL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES-FEPC EN COLOMBIA

## ESTUDIO SECTORIAL

*Elaboró:*

**Carlos Eduardo Espinosa V.  
Yeiro Smelig Ramírez Olaya**

*Profesionales*

*Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía  
Dirección de Estudios Sectoriales*

**Marisol Millán Hernández**  
*Directora de Estudios Sectoriales*

*Agosto de 2023*

**86113-059-05**

## **ACTUALIDAD DEL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES-FEPC EN COLOMBIA**

*Elaboró:*

*Carlos Eduardo Espinosa V / Yeiro Ramírez Olaya*

*Fecha: [09/06/2023]*

*Ajustes Equipo de Trabajo: [16/06/2023-18/08/2023-29/08/2023]*

*Ubicación: D:\ACTUALIZACION FEPC-2023*

*Revisión # 1: Miguel Pinzón Salcedo – Profesional Especializado 04 DESME*

*Fecha de la revisión: [13/06/2023]*

*Revisión # 2: Marisol Millán Hernández – Director de Estudios Sectoriales*

*Fecha de la revisión: [14/06/2023-7/07/2023-18/08/2023]*

*Revisión # 3: Germán Castro Ferreira – Contralor Delegado Sectorial*

*Fecha de la revisión: [07/07/2023-18/08/2023]*

### **Contenido**

SIGLAS .....	3
1. Título .....	4
2. Resumen .....	4
3. Introducción .....	5
4. Marco y enfoque del estudio sectorial y estudios previos .....	7
4.1 Marco normativo.....	8
4.2 Planteamiento del problema .....	10
5. Objetivos .....	11
5.1 Objetivo General.....	11
5.2 Objetivos Específicos .....	11
5.3. Hipótesis de estudio .....	11
5.4. Metodología .....	12
5.5. Técnicas e instrumentos de recolección de información... ..	12
5.6. Muestra y población .....	12
5.7. Procedimiento .....	13
6. La política de estabilización de precios de los combustibles en Colombia .....	13

6.1 Actores.....	14
6.2 El Ingreso al Productor-IP .....	14
6.2.1. El Cálculo del IP .....	17
6.3 El Precio de Paridad (PP).....	20
7. El FEPC.....	21
7.1 Mecanismo de ahorro / desahorro del FEPC.....	21
7.2 Generación de ahorros y desahorros del FEPC .....	22
7.3 Manejo del FEPC .....	23
7.3.1 Déficit acumulado del FEPC .....	23
7.3.2 Futuro del FEPC .....	27
8. Impacto del FEPC .....	32
8.1 En el Balance General de la Nación .....	32
8.2 En el endeudamiento de la Nación y de Ecopetrol.....	33
8.3 En el precio de los combustibles .....	34
9. Conclusiones .....	35
10. Recomendaciones .....	36
11. Comprobación de la hipótesis del estudio .....	36
Bibliografía .....	38

## SIGLAS

- ACPM:** Aceite Combustible Para Motores, también llamado diésel.
- CARF:** Comité Autónomo de la Regla Fiscal.
- CGR:** Contraloría General de la República.
- CHIP:** Consolidador de Hacienda e Información Pública.
- CL:** Combustible Líquido.
- CREG:** Comisión de Regulación de Energía y Gas.
- DNP:** Departamento Nacional de Planeación.
- FEPC:** Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles.
- GMC:** Gasolina Motor Corriente.
- GNC:** Gobierno Nacional Central.
- GG:** Gobierno General.
- IP:** Ingreso al Productor.
- MFMP:** Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- Minhacienda:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Minenergía:** Ministerio de Minas y Energía.
- OSS:** Objetivos subsectoriales para el sector de Minas y Energía en la CGR.
- PGN:** Presupuesto General de la Nación.
- PND:** Plan Nacional de Desarrollo.
- PP:** Precio de Paridad.
- PPI:** Precio de Paridad Importación.
- PPE:** Precio de Paridad Exportación.
- PPP:** Precio de Paridad Ponderado.
- PVCFMA:** Plan de Vigilancia y Control Fiscal Macro.
- UPME:** Unidad de Planeación Minero Energética.

## 1. Título

Actualidad del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles-FEPC en Colombia.

## 2. Resumen

El presente estudio da cuenta de la actualización del estudio realizado por la Contraloría General de la República-CGR en 2020<sup>1</sup> en el que se analiza el estado actual del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles-FEPC determinando las distintas variables que han podido afectar este instrumento en su desarrollo. Inicialmente se menciona el problema actual del FEPC en cuanto a las falencias estructurales que ha presentado, dado que el fin para el cual fue creado era el de atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales y por los resultados en este aspecto se demuestra, desde su creación a la fecha, su ineficacia e ineficiencia.

En el estudio anterior del 2020 realizado por la CGR, se cuestionó la utilización del FEPC como un instrumento para controlar las volatilidades del precio interno de los combustibles líquidos y que cualquier intento de intervención, por parte del gobierno nacional, se traduciría en mayores déficits. De igual manera, se afirmó que lo aconsejable sería que los precios internos de los combustibles líquidos variaran de acuerdo con los mercados internacionales para que, de esta manera, la Nación no tuviera que recurrir al endeudamiento o a otras fuentes del PGN.

---

<sup>1</sup> Actualidad del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles-FEPC en Colombia, CGR, 2020.

Como resultado del análisis, la CGR establece que la política de estabilización de precios de los combustibles en Colombia se convirtió en un subsidio directo a los combustibles líquidos o en otras palabras un subsidio implícito, dejando de lado el objetivo de la política inicial de desmonte de subsidios.

Se menciona, que con ocasión de compensar el déficit del FEPC se han dejado de focalizar recursos por aproximadamente 100 billones a pesos constantes de 2023 para la inversión social por parte de los gobiernos de turno, teniendo que recurrir no solo a distintas fuentes de recursos sino también a constantes reformas tributarias que se habrían podido evitar de haber optado por un instrumento adecuado.

Finalmente, se concluye que el saneamiento fiscal del FEPC que se tiene estimado en la planeación financiera de la Nación según el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023 y en concordancia con el Plan Financiero 2023, dando cumplimiento a la regla fiscal, es viable siempre y cuando se cumplan las distintas variables de los supuestos económicos planteados y en el mediano plazo se reestructure el mecanismo haciéndolo sostenible y fiscalmente neutro.

### **3. Introducción**

El reflejo de la realidad económica de los combustibles fósiles ha sido un objetivo constante durante más de 20 años y se contrapone a la idea imperante del siglo pasado, según la cual, subsidiar los combustibles ayudaba a la economía. Es por eso que se emprendieron una serie de medidas para acercar el precio de la gasolina y el ACPM a los que se transarían en un libre mercado, eliminando dichos subsidios, lo que provocaría también desligar estos bienes de la inflación inercial

que provocaban cada vez que se decretaba un aumento. Las diversas metodologías que se han empleado toman como referencia los precios de estos combustibles en los mercados naturales (donde ocurren los grandes intercambios entre compradores y vendedores) acercándolos a esos escenarios considerados ideales.

Tal estrategia se tradujo en el aumento mensual constante de los precios internos, pues el precio de referencia estaba bastante desfasado con el colombiano y también llevó al aumento de la volatilidad pues antes los precios de los combustibles se cambiaban lentamente. Una vez se logró llegar cerca de la paridad, se consiguió reducir en gran medida los subsidios, pero a costa de una creciente volatilidad, natural a los mercados de materias primas. Para controlar tal situación se ideó en 2007 el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles -FEPC- como medida para atenuar la volatilidad, a la vez que asumía el control sobre los subsidios a los combustibles, aumentándolos en épocas de precios altos revirtiendo esa tendencia y ahorrando en los períodos de precios bajos.

Sobre su funcionamiento y evolución histórica la Contraloría General de la República publicó en 2016 y en 2020 sendos informes donde se resalta que, aunque no se hubieran tenido los diversos problemas de índole legal que impidieron el funcionamiento correcto del FEPC, este igualmente habría presentado déficits importantes pues su diseño no está preparado para lidiar con la naturaleza propia del mercado de combustibles que puede presentar volatilidades muy altas en períodos cortos y como consecuencia a este mal funcionamiento se tiene actualmente una política tácita de subsidio a los combustibles devolviendo al país casi 20 años en el intento de eliminar dichos subsidios.



Estos déficits han sido, entonces, resultado de un mal diseño que le ha costado a la Nación aproximadamente 100 billones a pesos constantes de 2023 desde su puesta en funcionamiento y que se espera sean corregidos en el actual gobierno, lo que implica sacrificios como aumentos más agresivos en los precios internos y un rediseño o eliminación de dicho fondo.

En este informe se analiza lo que ha ocurrido en los años posteriores a la elaboración del informe CGR de 2020 con fecha de corte a marzo de 2023. Se alcanzan a incluir apreciaciones sobre el FEPC realizadas en el último Marco Fiscal del Mediano Plazo (junio 2023). Sin embargo, al momento de la elaboración de este informe aún no se conocen los cambios estructurales que tendrá el funcionamiento de este fondo, tan solo se conoce su plan de saneamiento del déficit a 2024, lo cual entre más tiempo pase más costos fiscales puede representar a la Nación.

#### **4. Marco y enfoque del estudio sectorial y estudios previos**

El presente estudio da cuenta del OSS7: Esquema de estabilización de precios de combustibles que hace parte del Mapa de Riesgos Sectorial Macro para el sector Minas y energía en la CGR y que contemplaba realizar seguimiento a la política pública de estabilización de precios de los combustibles, a sí mismo se atendió lo requerido por el memorando interno de la CGR 2022IE0132907 del 7 de diciembre de 2022, para realizar los estudios correspondientes al PVCFMA 2023, que en su numeral 42 ordenó realizar estudio de actualidad al esquema de estabilización de precios de los combustibles siendo liderado por la DES Minas y Energía.



La CGR, en 2016, elaboró el Boletín Macrosectorial<sup>2</sup> en donde presentó un análisis del comportamiento del FEPC. De igual manera, en el año 2020 se realizó un estudio sobre la situación actual del mismo, coincidiendo en ambos estudios en que se debe replantear el esquema actual dada su ineficacia en el cumplimiento de su objetivo y que la política de estabilización de precios de los combustibles en Colombia ha sido claramente desfavorable para las finanzas de la Nación. Por otro lado, se ha dejado presente también, en estos dos últimos estudios de la CGR (2016, 2020), que la Nación terminó entregando un subsidio recurrente e implícito a los combustibles cuando éste no era el objetivo inicial del esquema para el FEPC, con claras afectaciones al incremento de la deuda y la pérdida de oportunidad de dirigir esos recursos de la Nación hacia otras inversiones sociales.

#### **4.1 Marco normativo**

El FEPC fue creado por el artículo 69 de la Ley 1151 de 2007 como un fondo sin personería jurídica, adscrito y administrado por el Minhacienda con la función de atenuar en el mercado interno, el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales. (Minenergía, 2023).

Mediante el artículo 101 de la Ley 1450 de 2011 se señaló que el FEPC seguiría funcionando para atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales, y dispuso que los recursos necesarios para el funcionamiento del FEPC provendrían de las siguientes fuentes:

---

<sup>2</sup> Contraloría General de la República CGR, Boletín Macrosectorial, Año 1, No.4, noviembre 11 de 2016, *Análisis del comportamiento del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles–FEPC.*

- a) Los rendimientos de los recursos que conformen el FEPC.
- b) Los recursos de crédito que de manera extraordinaria reciba del Tesoro y;
- c) Los recursos provenientes de las diferencias negativas, entre el Precio de Paridad internacional y el Precio de Referencia establecido por Minenergía, o quien haga sus veces, cuando existan. (Actualidad del FEPC, CGR, 2020).

La Sentencia C-621 del 10 de septiembre de 2013, de la Corte Constitucional, declaró inexecutable el literal c) del artículo 101 de la Ley 1450 de 2011, el cual señalaba como una de las fuentes del FEPC a los recursos provenientes de las diferencias negativas, entre el Precio de Paridad Internacional y el Precio de Referencia establecido por el Minenergía, o quien haga sus veces, cuando existieren. (Actualidad del FEPC, CGR, 2020).

Mediante la Sentencia C-726 del 25 de noviembre de 2015 la Corte Constitucional declaró inexecutable la creación del *Diferencial de Participación* como contribución parafiscal declarando inexecutable los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014. (Actualidad del FEPC, CGR, 2020).

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. (Minenergía, 2023).

El funcionamiento y operatividad del FEPC ha sido reglamentado mediante los Decretos 4839 de 2008, 4863 de 2011, 2713 de 2012,

470 de 2013, 1067 de 2014, 1880 de 2014, 1068 de 2015 y Decreto 1451 de 2018. (Minenergía, 2023 y CGR, 2023).

Por otro lado, el artículo 244 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023: Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "*Colombia potencia mundial de la vida*", que modifica el artículo 35 de la Ley 1955 de 2019: PND 2018-2022, establece la nueva operatividad del FEPC en cuanto a los principios de eficiencia y progresividad para la focalización de los subsidios a los combustibles líquidos, a la espera de la nueva metodología o esquema de aplicación para el FEPC que se pueda establecer por la CREG en coordinación con Minenergía y Minhacienda.

#### **4.2 Planteamiento del problema**

El actual esquema del FEPC en Colombia ha presentado falencias, dado que el fin para el cual fue creado fue el de atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales y por este aspecto se demuestra desde su creación a la fecha su ineficiencia e ineficacia. Las falencias a las cuales se hace mención tienen que ver con los recurrentes déficits que se acumulan vigencia tras vigencia y que afectan de manera clara el balance de la Nación toda vez que ha sido ésta quien ha salido a solventar su operatividad a través del PGN, dividendos y endeudamiento y por ende esto se traduce en menores recursos y oportunidades para la inversión en otros sectores que la requieran. Ver Gráfico 6.

## 5. Objetivos

### 5.1 Objetivo General

Actualizar el estudio de 2020, mediante la identificación y análisis de los cambios propuestos por los entes y autoridades competentes respecto a la operatividad del FEPC y su posible impacto en su funcionamiento y resultados.

### 5.2 Objetivos Específicos

- a) Actualizar la información sobre el actual funcionamiento del FEPC y sus balances determinando el superávit o déficit actual.
- b) Evaluar el cumplimiento del objetivo para el que fue creado.
- c) Revisar el desempeño del FEPC y la pertinencia del Boletín Macrosectorial CGR No. 04 de 2016 y del estudio CGR publicado sobre el FEPC en 2020.
- d) Conceptuar sobre la suficiencia económica del esquema y posibles riesgos del esquema.

### 5.3. Hipótesis de estudio

*Las acciones de corto y mediano plazo que ha implementado el gobierno para solucionar el mal funcionamiento del FEPC han sido adecuadas y permitirán reducir el déficit, además tienden a convertir al FEPC en fiscalmente neutro.*

#### **5.4. Metodología**

Para la elaboración del estudio se recurrió a solicitud de información a entidades intervinientes como Ecopetrol, Minhacienda, Minenergía, se revisaron bases de datos de información pública como por ejemplo el SIPG-Sistema de Información de Petróleo y Gas Colombiano de la UPME, análisis y pronunciamientos de actores como el CARF, revisión de normatividad actual aplicable y los propios estudios hechos en la CGR sobre el tema, entre otros.

#### **5.5. Técnicas e instrumentos de recolección de información**

Con la información e indagación disponible el equipo de la DES Minas y Energía procedió a realizar un estudio que da cuenta de la actualidad del FEPC a 2023, lo cual le permitirá a la ciudadanía en general y demás actores involucrados tener una visión a la fecha del mismo y por tanto servirá de insumo para determinar acciones de vigilancia y control fiscal de la CGR.

#### **5.6. Muestra y población**

El estudio de actualidad del FEPC a 2023 toma como base el periodo ya estudiado en los informes 2016 y 2020 de la CGR y actualiza este último a 2023, utilizando para ello los precios de los combustibles que determinan cómo evoluciona el Fondo. Dado que hay variaciones en el cálculo del déficit, dependiendo de la aplicación específica de las variables que determinan los precios internos, algunas cifras calculadas tendrán variaciones con respecto a las oficiales, sin embargo, deben ser cercanas y consistentes con estas.

## 5.7. Procedimiento

Dada la información disponible tanto cuantitativa como cualitativa se procedió a interpretar la misma. Se utilizó la información entregada por Minenergía en cuanto al Ingreso al Productor (IP), los Precios de Paridad (PP) y los volúmenes de combustible vendido para estimar de manera aproximada los diferenciales de compensación o participación. Para determinar el actual déficit del FEPC se revisaron distintos informes de actores institucionales de gobierno como Minhacienda, CARF, entre otros y se tomó información entregada en respuestas a la CGR de parte de Ecopetrol y Minhacienda.

## 6. La política de estabilización de precios de los combustibles en Colombia

El FEPC fue creado en el 2007 como un fondo sin personería jurídica adscrito y administrado por Minhacienda, de conformidad con el artículo 69 de la Ley 1151 de 2007, con el objetivo de atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios internacionales de los combustibles líquidos, especialmente Gasolina Motor Corriente (GMC) y Aceite Combustible Para Motores (ACPM o Diesel).

La operatividad del fondo consiste en acumular dinero cuando los precios internos son mayores a los de paridad y cuando se revierte la situación desacumular dichos recursos, manteniendo en el proceso un precio interno más estable que si estuviera sujeto a la libre oferta y demanda.

El diseño inicial del FEPC estaba pensado para que fuera autosostenible y fiscalmente neutro<sup>3</sup> en el mediano plazo y que fueran las propias variaciones del precio las que mantuvieran funcionando al fondo y así mantener el IP estable frente a las posibles fluctuaciones drásticas y repentinas del PP.

## 6.1 Actores

En relación con la administración, manejo y operación del FEPC se identifican los siguientes actores: i) Minhacienda, como administrador de los recursos del FEPC y a su vez registra la información sobre los saldos periódicos y la estructura de portafolio del Fondo; ii) Minenergía, tiene a cargo las funciones de establecer periódicamente el IP y las cantidades de gasolina corriente y ACPM vendidos por los refinadores e importadores, así como las posiciones netas<sup>4</sup> trimestrales de estos últimos frente al FEPC; iii) Refinadores/ Importadores locales, quienes deben reportar a la Dirección de Hidrocarburos de Minenergía las ventas de combustibles líquidos para que éste calcule las posiciones netas de cada agente frente al FEPC. (Actualidad del FEPC, CGR, 2020).

## 6.2 El Ingreso al Productor-IP

El Ingreso al Productor (IP) es la remuneración recibida por el refinador o importador de combustibles (calculado por galón de GMC y ACPM), fijado mensualmente por el Ministerio de Minas y Energía-Minenergía y Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Minhacienda o quien haga sus veces y es uno de los principales componentes de la estructura de precios de en el país.

---

<sup>3</sup> Que no represente ni ingresos ni egresos a las finanzas de la Nación.

<sup>4</sup> Sumatoria de saldos a favor y en contra por concepto de la diferencia entre el IP y el precio de referencia.



A continuación, se presentan los principales componentes de la estructura de precios de los combustibles GMC y ACPM para el caso Bogotá a manera de referencia:

**Cuadro 1. Estructura de precio de GMC y ACPM en Bogotá para abril 2023**

<b>Componente del precio</b>	<b>Valor GMC (pesos/galón)</b>	<b>Componente del precio</b>	<b>Valor ACPM (pesos/galón)</b>
<b>Ingreso al productor</b>	<b>6.986,18</b>	<b>Ingreso al productor</b>	<b>6.017,82</b>
Impuesto nacional	636,63	Impuesto nacional	571,27
Iva	321,00	Iva	197,90
Impuesto al carbono	162,24	Impuesto al carbono	171,9
Tarifa marcación	8,89	Tarifa marcación	8,89
Tarifa de transporte poliductos	439,55	Tarifa de transporte poliductos	421,23
Tarifa de transporte alcohol	23,60	Transporte biocombustible	48,61
Margen plan de continuidad		Margen plan de continuidad	0,00
<b>Precio máximo de venta distribuidor mayorista</b>	<b>8.578,10</b>	<b>Precio máximo de venta distribuidor mayorista</b>	<b>7.437,62</b>
Margen distribuidor mayorista	460,70	Margen distribuidor mayorista	460,70
Iva margen distribuidor mayorista	87,53	Iva margen distribuidor mayorista	87,53
Sobretasa	1.371,84	<b>Precio máximo de venta planta de abasto</b>	<b>7.985,86</b>
<b>Precio máximo de venta planta de abasto</b>	<b>10.498,17</b>	Margen distribuidor minorista	956,00
Margen distribuidor minorista	956,00	Transporte planta de abasto a estación de servicio	76,75
Perdida de evaporación	41,99	Sobretasa	339,00
Transporte planta de abasto a estación de servicio	76,75	<b>Precio máximo de venta público estación</b>	<b>9.357,60</b>
<b>Precio máximo de venta por galón incluida sobretasa</b>	<b>11.572,90</b>		

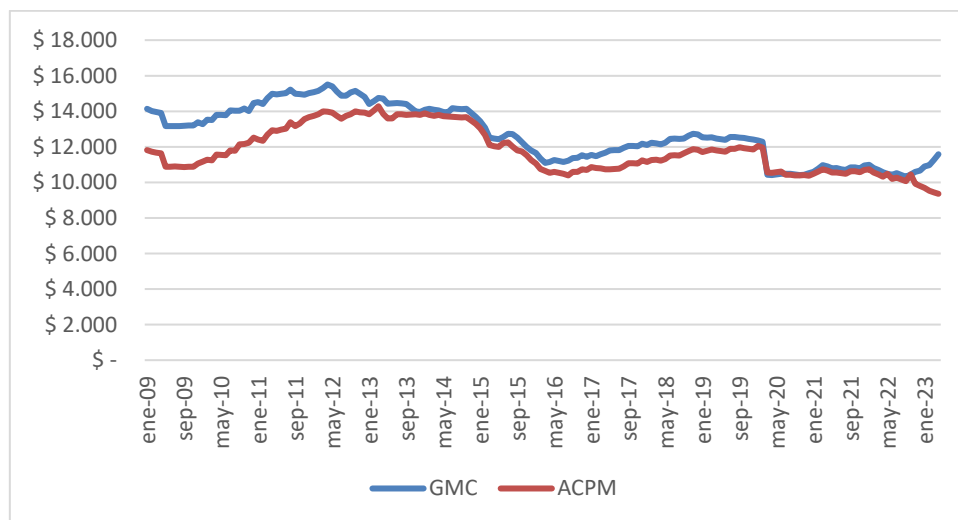
Fuente: Datos tomados de SIPG-Sistema de Información de Petróleo y Gas Colombiano UPME, cálculos DESME CGR.

En el Gráfico 1 se puede apreciar la evolución histórica de los precios de la GMC y del ACPM en donde a partir de octubre de 2022 el precio de la GMC se incrementa de manera divergente al precio del ACPM, esto en razón a la estrategia del gobierno de intentar, vía incremento

de precios de la GMC, ir cerrando la brecha del diferencial del FEPC, mientras que el ACPM se mantiene estable.

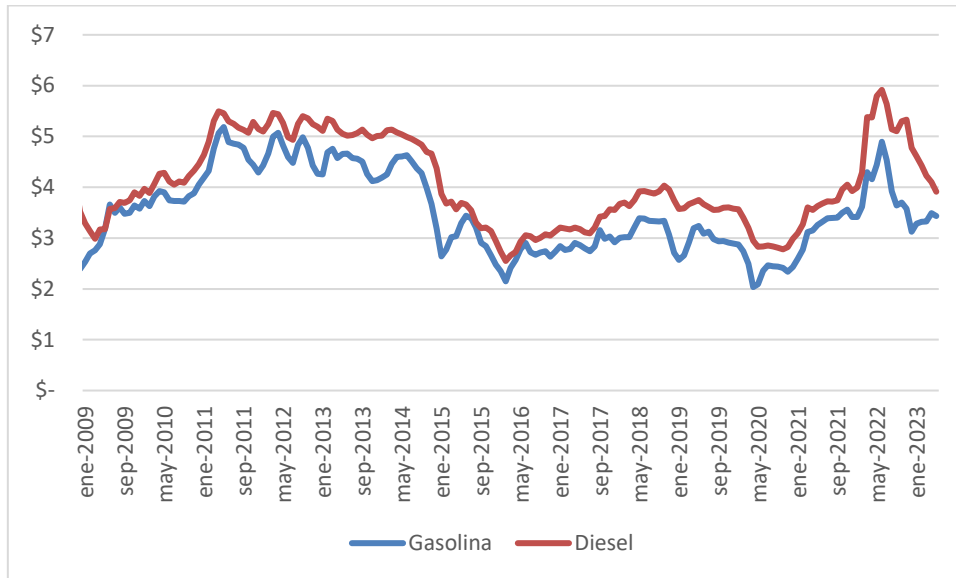
Es interesante observar que, pese a la percepción popular del aumento continuo en el precio de los combustibles, esto solo ocurrió en términos reales (ajustada la inflación) entre 2009 y 2012 y desde entonces se han hecho más baratos, consecuencia tanto de la caída en los precios del petróleo como en las restricciones al incremento que supone el FEPC; si se compara con los precios en un mercado liberado como el norteamericano se puede apreciar mejor la diferencia (Gráfico 2) y el cómo la volatilidad es atenuada pero a costa de sacrificar la eficiencia y eventualmente aumentando los niveles de déficit como se verá más adelante.

**Gráfico 1. Precio de Combustibles 2009-2023 (\$/Galón) pesos constantes-abril 2023**



Fuente: UPME en estructura de precios de los combustibles en las principales ciudades para GMC y ACPM, cálculos CGR DESME.

## Gráfico 2. Precio de Combustibles en EEUU 2009-2023 (US\$/Galón) dólares constantes-abril 2023



Fuente: CGR con datos de Energy Information Administration y Bureau of Labor Statistics.

### 6.2.1. El Cálculo del IP

Para el cálculo del IP tanto en GMC y en ACPM el Minenergía ha establecido una metodología para su cálculo la cual se encuentra contenida en las resoluciones 181602 del 30 de septiembre de 2011 y 181493 del 30 de agosto de 2012 (GMC) y las resoluciones 181491 del 30 de agosto de 2012 y 90145 del 30 de enero de 2014 (ACPM) modificando con ésta última la fecha de cálculo y la tendencia diaria.

La fórmula aplicable de conformidad con estas resoluciones establece que, para un mes dado, el precio del IP estará en función del mes anterior y se multiplicará por una tasa de reajuste (**c**) como se señala a continuación:

$$\text{IP (siguiente mes)} = \text{IP (vigente)} * (1+c)$$

De conformidad con la Resolución 181602 del 30 de septiembre de 2011 (GMC) para el cálculo del IP para un determinado mes se establecen escenarios aplicables según el valor del diferencial de compensación o participación en la fecha de cálculo correspondiente, y según la tendencia mensualizada<sup>5</sup> (m) de acuerdo al Cuadro 2.

### Cuadro 2. Escenarios aplicables para el cálculo del IP en GMC

Tipo de tendencias	Diferencial positivo en la fecha de cálculo	Diferencial negativo en la fecha de cálculo
Tendencia creciente (m $\geq 0$ )	c=min [m, 3]	c=0
Tendencia decreciente (m < 0)	c=0	c= máx. [m, -3]

Fuente: Tomado de la Resolución 181602 del 30 de septiembre de 2011 (GMC) para el cálculo del IP, modificado CGR DESME.

Para los escenarios de reajuste en ACPM de conformidad con la Resolución 181491 del 30 de agosto de 2012 se presentan los siguientes escenarios:

### Cuadro 3. Escenarios aplicables para el cálculo del IP en ACPM

Tipo de tendencias	Diferencial positivo en la fecha de cálculo	Diferencial negativo en la fecha de cálculo
Tendencia creciente (m $\geq 0$ )	c=min [m, 2,8%]	c=0
Tendencia decreciente (m < 0)	c=0	c= máx. [m, -2,8%]

Fuente: Tomado de la Resolución 181602 del 30 de septiembre de 2011 (ACPM) para el cálculo del IP, modificado CGR DESME.

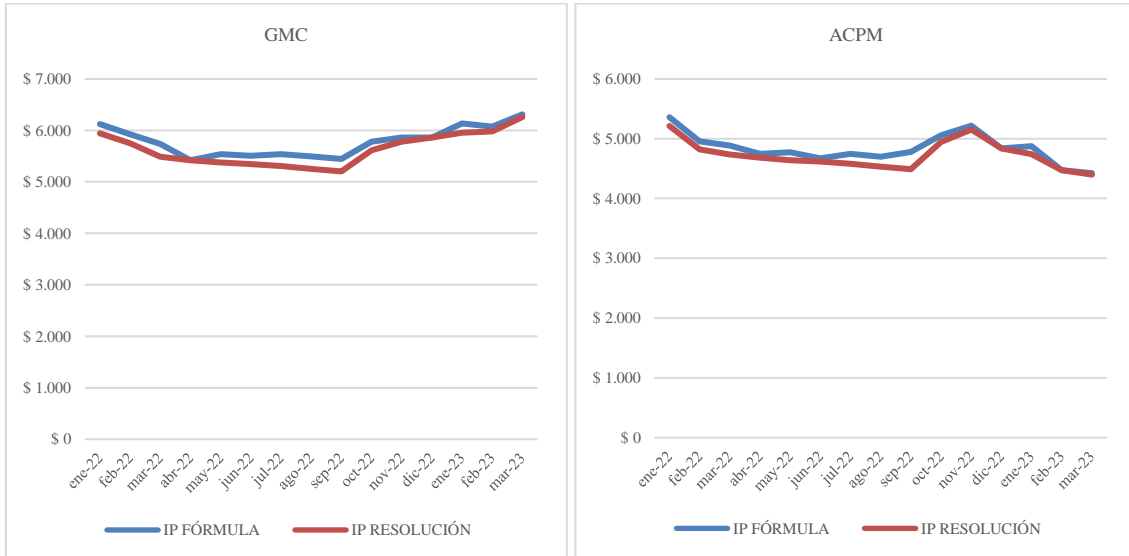
<sup>5</sup> La tendencia mensualizada es un valor que refleja el cambio mensual de la tendencia diaria (pendiente) del precio de paridad de los últimos 60 días. Básicamente indica si este precio está subiendo ( $\geq 0$ ) o está bajando ( $< 0$ ) de manera sostenida.

La actual metodología para el cálculo del IP para GMC y ACPM basada en tendencias busca mitigar las variaciones en los precios internacionales del petróleo y sus derivados para no afectar a los consumidores finales, por lo cual la fijación de dichos precios estará basada en el costo de oportunidad, el cual cambiará de acuerdo a las condiciones del mercado. Si por ejemplo hay producción superavitaria de un combustible, el costo de oportunidad es equivalente al precio de paridad de exportación pues debe reflejar la pérdida de oportunidad de exportar el combustible; pero si la producción no es suficiente para cubrir el mercado interno debe reflejar es el precio de paridad de importación. Esto se observa con mejor detalle en el siguiente numeral.

Buena parte del mal desempeño del FEPC recae sobre el cálculo de coeficiente de reajuste  $c$  mostrado en los cuadros 2 y 3, pues como se puede apreciar, la GMC solo puede ajustarse mensualmente hasta en 3%, y el ACPM hasta en 2,8% cuando la realidad comercial indica que puede haber variaciones mensuales de más del 20%, lo que retrasa el ajuste de los precios y provoca los mencionados déficits, cosa que se analizó con mejor detalle en el documento sobre el FEPC de la CGR en 2020 y cuyas condiciones, al momento de hacer este informe, no han cambiado.

Debe anotarse que el IP no siempre es el resultado de la aplicación directa de la fórmula y puede presentar variaciones coyunturales por necesidad de un reajuste más rápido, sin embargo, hay un efecto de anclaje y este IP que finalmente sale en la resolución mensual siempre está muy cerca del teórico (ver Gráfico 3), por lo que se ha perdido la oportunidad de hacer ajustes más agresivos pero necesarios, cosa que parece estar superándose de acuerdo a los incrementos de los últimos meses.

### Gráfico 3. Ingreso al Productor dictado en resolución vs calculado por fórmula para GMC y ACPM



Fuente: Elaborado con base en Resoluciones IP Minenergía, IP calculado fórmula en respuesta a solicitud de información de la CGR 2023EE0043051 a Minenergía sobre el FEPC.

### 6.3 El Precio de Paridad (PP)

El Precio de Paridad Exportación (PPE) para GMC y los Precios de Paridad Exportación (PPE), Precio de Paridad Importación (PPI) y el Precio de Paridad Ponderado (PPP) del ACPM, son calculados por el Ministerio de Minas y Energía-Minenergía de acuerdo a la metodología expedida en la resolución 18602 de 2011 para GMC y 181491 de 2012 para ACPM, se toma como referencia el precio diario de los combustibles derivados del petróleo en el mercado de la Costa del Golfo de México en Estados Unidos, por ser la zona donde más se transan estos combustibles y donde se considera que hay un precio de libre mercado.

Para la GMC se usa la cotización de la gasolina UNL87 en un 70% y de la Nafta en un 30%, con el fin de reflejar la calidad del combustible colombiano, ajustado todo esto a los fletes de transporte, tanto marítimo como por tubería.

Para el ACPM se usa la cotización promedio ponderada del diésel No. 2 ULSD (ultra low sulphur diesel) y del LSD (low sulphur diesel) y también el precio paridad exportación del diésel nacional.

En el caso de determinar el diferencial de compensación o participación a utilizar en el cálculo de los ingresos y egresos del FEPC, normalmente se toma el Precio de Paridad Exportación (PPE) para GMC y el Precio de Paridad Ponderado (PPP) para el ACPM.

## **7. EI FEPC**

### **7.1 Mecanismo de ahorro / desahorro del FEPC**

La relación que se establece con la actual metodología de estabilización de precios de los combustibles en el FEPC correlaciona las variables del IP y el Precio de Paridad del combustible GMC y ACPM, buscando en esencia subsidiar temporalmente el desfase o diferencial producido por la dinámica de mercado, dado que cuando el  $PP > IP$  el FEPC paga a los Refinadores/Importadores el diferencial, entendiéndose para este caso un déficit para el FEPC; mientras que por otro lado cuando el  $PP < IP$  los Refinadores/Importadores pagan al FEPC dicho diferencial de precios produciendo de esta manera un ahorro para solventar ese subsidio generado a los combustibles en el país.

El FEPC mediante liquidaciones le reconoce a los Refinadores/Importadores los diferenciales de compensación o participación definidos actualmente por la Ley 1819 de 2016.

Cabe mencionar que mediante Resolución 40193 del 21 de julio de 2021 Minenergía y Minhacienda delegaron las funciones de regulación del sector de los combustibles líquidos a la Comisión de Regulación de Energía y Gas-CREG y también la fijación de precios de los

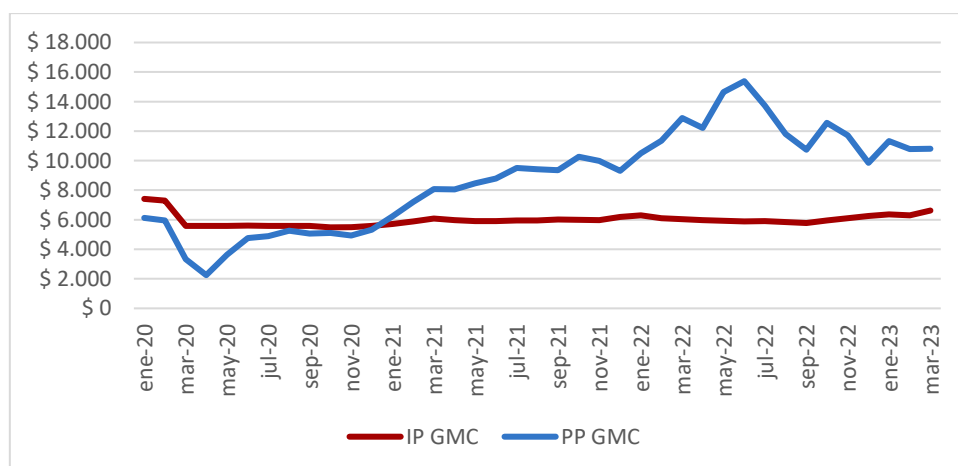


combustibles líquidos una vez el Gobierno nacional expida la metodología general de cálculo. (Marco Fiscal de Mediano Plazo, Minhacienda, 2022).

## 7.2 Generación de ahorros y desahorros del FEPC

En el Gráfico 4 se presenta la evolución histórica del IP de GMC comparado con el PP para GMC, en el cual se puede apreciar que a partir de 2021 el PP ha estado siempre por encima del IP ocasionando un mayor déficit para el FEPC pues se debe desahorrar para cubrir la diferencia. Este fenómeno no es único del período analizado y en los anteriores trabajos de la CGR se pueden apreciar períodos anteriores donde también ocurre que el PP suele estar por encima del IP generando desahorros.

**Gráfico 4. IP vs PP para la GMC (pesos constantes-marzo 2023)**

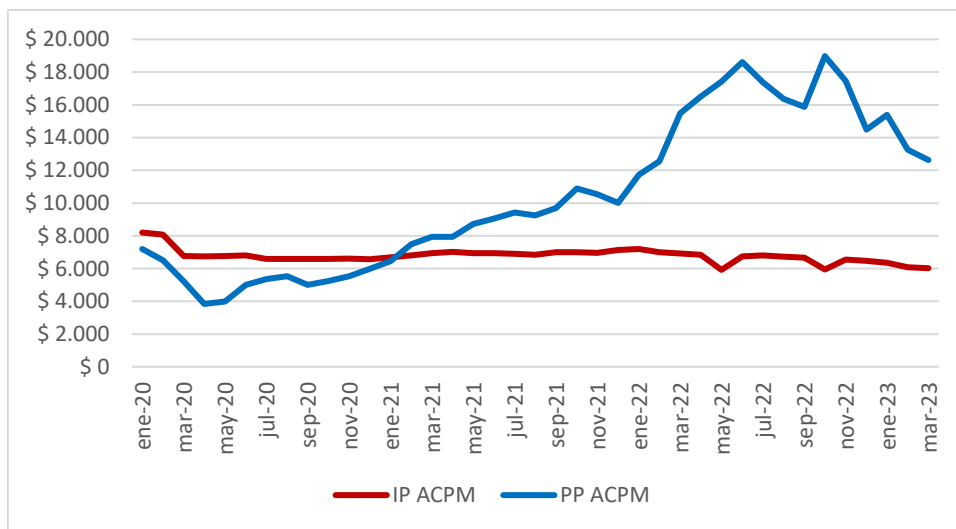


Fuente: Para IP datos UPME en estructura de precios de los combustibles en las principales ciudades y para PP en respuesta de Minenergía a solicitud de información 2023EE0043051 de la CGR sobre el FEPC, cálculos CGR DESME.

Para el caso del ACPM en el Gráfico 5 se aprecia que la situación es similar, el PP del ACPM a partir de 2021 se muestra por encima del IP

de ACPM generando para el caso del diferencial del FEPC déficit y también ocurre lo mismo en períodos anteriores no analizados aquí. En general, los períodos fiscales favorables han sido cortos y de bajo impacto y por lo tanto insuficientes por sí solos para solucionar los déficits que suelen ser causados por períodos más largos y diferenciales más abultados.

### Gráfico 5. IP vs PP para la ACPM (pesos constantes-marzo 2023)



Fuente: Para IP datos UPME en estructura de precios de los combustibles en las principales ciudades y para PP en respuesta de Minenergía a solicitud de información 2023EE0043051 de la CGR sobre el FEPC, cálculos CGR DESME.

## 7.3 Manejo del FEPC

### 7.3.1 Déficit acumulado del FEPC

Desde su creación en 2007 hasta 2019 el FEPC acumuló déficit del orden de los 14,3 billones que sumado a intereses causados por pagarés y TES para apalancarlos por el orden de los 2,7 billones de pesos sumaban en total 17 billones que debieron ser asumidos en su totalidad por la Nación.

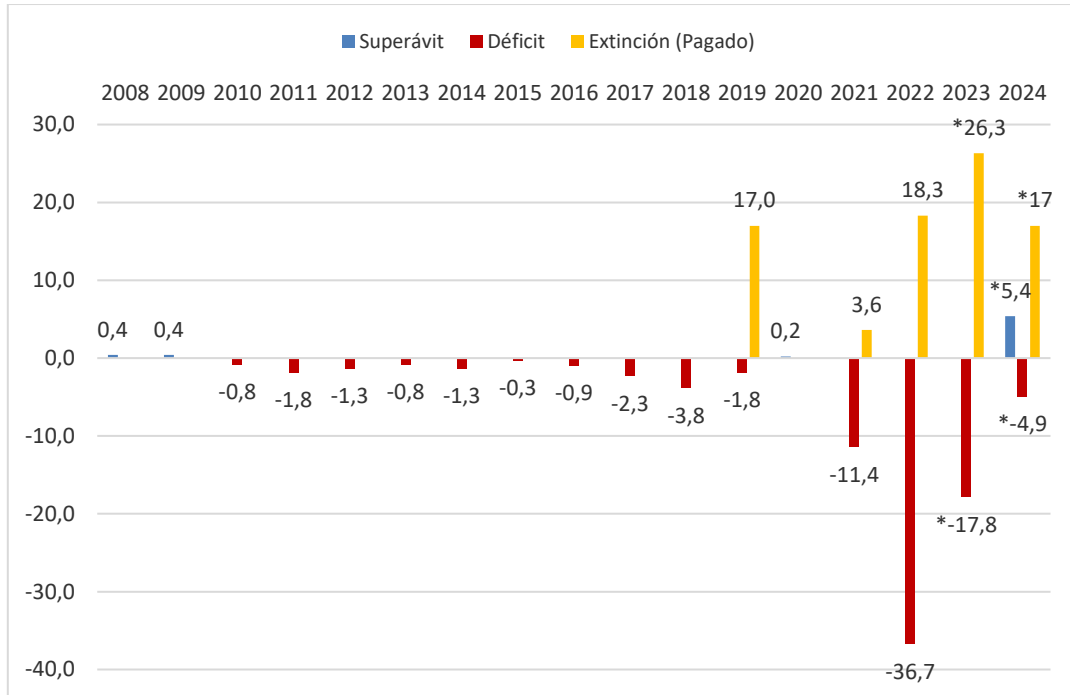
Con la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” se ordenó extinguir dicha deuda por 17 billones.

Durante el 2020, el FEPC tuvo un diferencial positivo concluyendo en un superávit de 0,2 billones, luego para 2021 se generó un nuevo diferencial de compensación a favor de los refinadores/importadores que ascendió a 11,4 billones (MFMP 2023) por lo que no se contaba con recursos para su pago y esta situación provocó que dicho déficit fuera atendido con recursos del PGN 2021 por 3,6 billones.

Para 2022 se causó otro déficit por 36,7 billones que se siguió acumulando, de los cuales se pagaron con cargo al PGN 12,2 billones y 6,1 billones con dividendos de Ecopetrol para un total pagado por la Nación en 2022 de 18,3 billones.

Para 2023 se estima otro nuevo el déficit en alrededor de los 17,8 billones contemplando pagar por parte de la Nación en esta vigencia alrededor de 26,3 billones y para el 2024 año en el cual se tiene contemplado saldar completamente dicho déficit, éste se estima en 4,9 billones producidos por ACPM y un superávit de 5,4 billones producto de la GMC, de los cuales a la Nación le faltaría pagar alrededor de 17 billones para dejar el FEPC en cero (0) de acuerdo con las estimaciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP a junio de 2023, Minhacienda) y en cumplimiento de las metas establecidas en la Regla Fiscal (Ley 1473 del 5 de julio de 2011) y el Plan Financiero 2023. Ver Gráfico 6 y 6.1.

## Gráfico 6. Balance del FEPC (Déficit / Superávit) billones de pesos corrientes



Fuente: Cifras tomadas de cálculos elaborados por la DGPM Minhacienda (MFMP 2023), Análisis de la DT del CARF en 2022, saldo y movimiento mensualizado de la cuenta de Balance FEPC Ecopetrol 2020-2022, gráfico elaborado y adaptado por la DESME CGR. \*Cifras proyectadas para 2023 y 2024 por el MFMP 2023.

A partir de la vigencia 2021 se vienen incluyendo partidas presupuestales en el PGN con el fin de financiar el déficit del FEPC. Para la vigencia 2022 con la Ley del PGN 2022 (Ley 2159 de 2021) se apropiaron nuevos recursos para atender obligaciones a cargo del FEPC, esta Ley estableció que el GNC podría utilizar los recursos de los dividendos extraordinarios de Ecopetrol causados en 2021 a favor de la Nación por alrededor de 0,7 billones según CONPES 4074 del 29 de marzo de 2022, además podría utilizar las apropiaciones presupuestales disponibles no comprometidas del sector Hacienda a partir de la fecha de expedición de dicha Ley, inclusive los recursos que se encontraran como saldos de caja del FEPC, todo para cubrir el déficit del FEPC.

Como estrategia de gobierno en materia fiscal para seguir aliviando las presiones fiscales del FEPC se tenía la de realizar incrementos a partir del segundo trimestre de 2022 en el IP de GMC y de ACPM, hasta cerrar los diferenciales de compensación. De esta manera se busca que los precios domésticos de los combustibles líquidos converjan a los referentes internacionales, dependiendo en gran parte del comportamiento de la economía local e internacional.

No obstante, hay que tener en cuenta que parte del déficit acumulado y recurrente del FEPC se sustenta en aspectos como, por ejemplo, la declaratoria de inexequibilidad, mediante Sentencia C-621 de 2013, del no recaudo por concepto del diferencial de participación del 2013 al 2016. Posteriormente, con la Ley 1819 de 2016 se solucionó el inconveniente y se procedió con la llamada *contribución parafiscal* al combustible para el financiamiento del FEPC. Adicionalmente, como se explicó en el apartado 6.2.1 los ajustes máximos mensuales de los precios internos, por fórmula, tienen límites de 3% para GMC y de 2,8% en ACPM, cuando las volatilidades propias del mercado pueden llevar tales diferencias a 20% o más en relativamente corto tiempo.

A lo anterior hay que sumar el período de alta inflación mundial postpandemia, que llevó el precio de referencia a aumentos significativos (más del 50% anual), mientras que la política local se orientó a congelar los precios internos, razón por la cual el déficit del FEPC aumentó su ritmo de crecimiento.

Una de las implicaciones para la Nación, desde la creación del FEPC, ha sido la de servir de acreedor del FEPC mediante créditos extraordinarios del Tesoro Nacional (pagarés) y mediante la emisión de TES, lo cual ocasionó que los créditos otorgados por la Nación al

FEPC para solventar sus déficits se registraran como cuentas por pagar del fondo bajo el concepto de financiación, sin ser contempladas en los balances del Gobierno Nacional Central (GNC) ni del Gobierno General (GG).

A partir de 2020 el FEPC atendiendo su competencia como administrador de una renta parafiscal se clasifica como una unidad institucional asemejándose a un establecimiento público o fondo con autonomía administrativa que maneja un servicio público. El resultado del fondo bien sea déficit o superávit no hace parte de las cuentas fiscales del GNC sino del resto del nivel central. (CARF, 2022).

La actual administración del FEPC se encuentra a cargo de la Tesorería General de la Nación por lo que su contabilidad se encuentra registrada en los Estados Financieros de Minhacienda, adicional a esto como lo menciona el CARF en su análisis al FEPC en 2022, sus efectos presupuestales y contables no se reportan de manera independiente en el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) como si se realiza con otros fondos de estabilización. Por otro lado, de acuerdo con los lineamientos de la Contaduría General de la Nación el Minhacienda de acuerdo con la Resolución 217 del 13 de diciembre de 2021 registra, en cuentas de orden, una cuenta por pagar al existir diferencial de compensación o una cuenta por cobrar si existe un diferencial de participación. (CARF, 2022).

### **7.3.2 Futuro del FEPC**

A partir del tercer trimestre de 2022 el nuevo gobierno comenzó por dejar sentado en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: "*Colombia, potencia mundial de la vida*", que se determinaran los

mecanismos diferenciales de estabilización de los precios de referencia de venta al público de los combustibles regulados, así como los subsidios a los mismos que se harán a través del FEPC de manera general, focalizada o directa al consumidor final determinando para este caso el criterio de focalización con principios de eficiencia y progresividad. Por otro lado, se señala que el mecanismo de estabilización previsto por el FEPC no afectará los impuestos de carácter territorial<sup>6</sup>.

Como se mencionó anteriormente en el numeral 7.3.1 sobre el déficit acumulado del FEPC (Ver también Gráfico 6), el gobierno nacional en cabeza de Minhacienda tiene estimado saldar completamente su déficit a 2024 (MFMP 2023) aportando de esta manera al cumplimiento de la regla fiscal<sup>7</sup>.

En total, si se contabilizan todos los déficits y superávits del FEPC a lo largo de su historia, se encuentra que el fondo le ha generado un costo fiscal a la Nación de aproximadamente 100 billones a pesos constantes de 2023, lo cual ha sido escasamente compensado por 1 billón de pesos generado en épocas de superávit y que ha tenido que solventar la Nación por otros medios, especialmente endeudamiento (pagarés-TES), dividendos y otras fuentes del PGN.

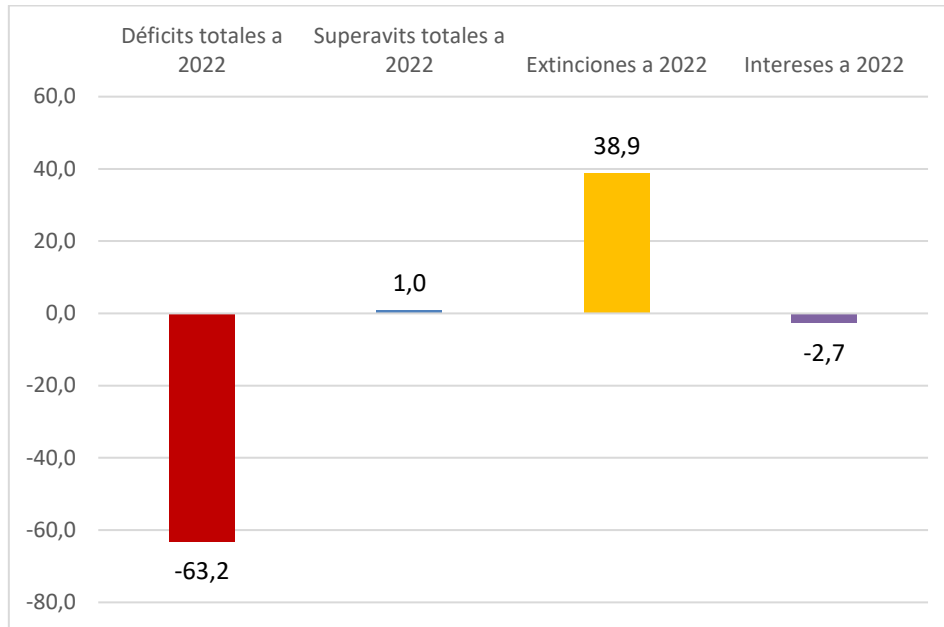
---

<sup>6</sup> Lo anterior quedó plasmado en el artículo 244 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023: PND 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida", que modifica el artículo 35 de la Ley 1955 de 2019: PND 2018-2022.

<sup>7</sup> Ley 1473 del 5 de julio de 2011 Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones, Congreso de la República de Colombia.



## Gráfico 7. Sumatoria de déficits y superávits en billones de pesos corrientes 2008-2023



Fuente: Cifras tomadas de cálculos elaborados por la DGPM Minhacienda (MFMP 2023), Análisis de la DT del CARF en 2022, saldo y movimiento mensualizado de la cuenta de Balance FEPC Ecopetrol 2020-2022, gráfico elaborado y adaptado por la DESME CGR.

Es de anotar que, si bien el actual gobierno ha venido incrementando el IP para GMC en especial desde octubre de 2022, no es el caso del ACPM que ha mantenido su reciente tendencia de acuerdo a la volatilidad del mercado. Los problemas a enfrentar radican en que la estrategia de tratar de reducir el diferencial entre el IP y el PP para GMC (y para ACPM cuando se decida hacerlo) puede ocasionar efectos aún no previstos realmente a nivel macroeconómico.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2022 proponía que el gobierno nacional debería evaluar una reforma estructural al FEPC para que se garantizara que ésta fuera autosostenible (MFMP 2022, Minhacienda), mediante dos alternativas:

- "1. Un conjunto de ajustes a la metodología actual corrigiendo restricciones en la fijación del IP y en las reglas de convergencia del precio de referencia (local) al de paridad (internacional).*
- 2. Un esquema de bandas de estabilización con media móvil a partir de, bien sea, niveles de precios o retornos (cambios) semanales de estos." (MFMP 2022, Minhacienda, cursiva fuera de texto).*

En el nuevo MFMP 2023 el Gobierno reconoce lo altamente regresivos que son los subsidios a los combustibles y en consecuencia se planea su eventual extinción mediante aumentos graduales tanto a la gasolina como al ACPM. En dicho documento se explica que el actual déficit es producto de las decisiones sobre precio interno de combustibles a raíz de la pandemia, la caída de precios internacionales y al no incremento de los precios internos cuando tales situaciones se revirtieron y entraron otros factores en juego con presiones alcistas como la reactivación económica y el conflicto Rusia-Ucrania. Esto es parcialmente verdadero, pero como ha sostenido la CGR a lo largo de los diferentes informes (2016 y 2020), aún si el FEPC funcionara sin modificaciones coyunturales, los déficits continuarían existiendo, aunque es cierto que serían de menor magnitud.

Admite además el Gobierno, a través de este MFMP2023, que más que controlar la volatilidad, el FEPC se convirtió en una manera de subsidiar el combustible, lo cual es regresivo para el país y desincentiva la transición energética, a la vez que también admite que representa un costo de oportunidad no ajustarse a los precios de paridad internacional, especialmente para Ecopetrol, que deja de recibir mejores e inmediatos ingresos, lo que presiona una menor distribución de dividendos a su socio mayoritario que es la propia Nación.

La estrategia propuesta para solucionar el problema del FEPC pasa por el incremento del precio de los combustibles líquidos aunado a esfuerzos fiscales para eliminar el déficit del Fondo en máximo un año de rezago entre el surgimiento de la obligación y el pago de la misma.

Si bien la GMC ha sido priorizada mientras el ACPM se mantiene más estable en el actual escenario de alta inflación, se espera que este también sufra un ajuste necesario al alza, ojalá en un tiempo corto (el MFMP 2023 propone desde enero de 2024) pues ya el país ha visto anteriormente los efectos de una disparidad sostenida entre precio de GMC y ACPM incentivando la diselización del parque automotor.

Otra faceta de la estrategia propuesta es la de usar los diferenciales de participación que genere un precio más alto de la GMC para pagar el déficit que genere el ACPM en una especie de subsidios cruzados, en los cuales el uso de gasolina subsidie al ACPM de manera temporal mientras el Fondo se convierte en fiscalmente neutro, lo cual es acorde con la percepción de una mayor necesidad de precios bajos en ACPM por ser este el responsable del transporte de carga, aunque no es menos cierto que el transporte de carga representa el 2% del parque automotor nacional y el 79% usan ACPM y el 19% GMC (UPME, 2020), por lo que de todas formas se afectaría parte del transporte de carga, sobre todo de camiones pequeños.

Se anuncia en el MFMP 2023 que *“el Gobierno nacional está trabajando en la expedición de un decreto reglamentario del artículo 244 del actual PND para reducir el subsidio implícito que se otorga a los grandes consumidores de combustible líquido CL, exceptuando a las empresas de transporte masivo y las empresas generadoras de energía en Zonas No Interconectadas (ZNI)”* (pág. 115), a la vez que se revisará, en el

mediano plazo, el mecanismo de estabilización para que el FEPC sea autosostenible y que el funcionamiento sea paramétrico y vinculante donde se tendrían en cuenta temas como la periodicidad del cálculo, ajustes por calidad y, en consideración de la CGR, deberían contemplar alternativas a las restricciones de volatilidad, para que las acumulaciones de déficit no sean tan profundas cuando los mercados son más volátiles de lo normal.

## 8. Impacto del FEPC

### 8.1 En el Balance General de la Nación

De conformidad con la actualización del Plan Financiero 2023 publicado por Minhacienda en diciembre de 2022 se calcula el componente no estructural<sup>8</sup> del pago del déficit del FEPC de 2023 y 2024 como una transacción de única vez de acuerdo a los parámetros establecidos por la Regla Fiscal. (Actualización Plan Financiero 2023, Minhacienda).

*"El balance del resto del nivel central pasaría de 0,7% del PIB en 2023 a 1,1% en 2024, impulsado principalmente por la corrección que tendría el déficit del FEPC. Así, el superávit fiscal del FEPC tendría una mejora de 0,6pp frente a 2023, dado el efecto cruzado entre el diferencial de participación que se generaría sobre la GMC y el subsidio implícito que seguiría existiendo para el ACPM, lo cual permitiría que la vigencia cierre con una posición neta cercana al equilibrio. Lo anterior es consistente con la estrategia contemplada de incrementos de precios de*

---

<sup>8</sup> Un componente no estructural de la posición neta del FEPC responde a sucesos coyunturales y extraordinarios, tanto del contexto internacional como local sin que esto implique necesariamente una afectación estructural sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo (Tomado de: Actualización Plan Financiero 2023, Minhacienda, diciembre de 2022, adaptado CGR).

*combustibles, que permite que para el cierre de la vigencia 2024, dejen de causarse subsidios implícitos sobre el consumo de combustibles líquidos a través del FEPC. Por ende, y dados los recursos que el GNC girará para saldar los compromisos adquiridos durante el 2023 con los refinadores e importadores de combustibles líquidos, se espera un resultado superavitario para el Fondo (MFMP 2023).” [Cursiva y comillas fuera de texto].*

## **8.2 En el endeudamiento de la Nación y de Ecopetrol**

De acuerdo con el Plan Financiero 2023 el GNC cumpliría con la regla fiscal entre 2022 a 2026 reduciendo su endeudamiento como porcentaje del PIB, llegando en 2026 a una deuda neta de aproximadamente el 56,3% del PIB de acuerdo con la estrategia fiscal, la cual incluye uno de sus componentes fundamentales que es el comportamiento estimado del déficit del FEPC que se espera aporte en la corrección de la deuda de la Nación.

Por otra parte, Ecopetrol en junio de 2023 emitió bonos por US\$ 1.500 millones, a tasas cupón del 8,625% y 8,875% que se consideran altas y esto es debido a la calificación de la petrolera (Moody’s Baa3/S&P BB+/ Fitch BB+). Esta necesidad de endeudamiento es consecuencia de decretar altos dividendos para sanear parte del déficit en el FEPC, lo que deja menos recursos de inversión para la propia Ecopetrol por lo que puede afirmarse que el mal funcionamiento del FEPC impacta directamente la estabilidad financiera, la calificación y la deuda de Ecopetrol.

### 8.3 En el precio de los combustibles

En informe de la CGR respecto del FEPC en 2020 (Actualidad del FEPC, CGR, 2020) se mencionó que era cuestionable el utilizar este fondo como un instrumento para controlar las volatilidades del precio interno de los combustibles líquidos y que cualquier intento de intervención se traduciría en mayores déficits. Lo recomendable sería que los precios internos de los combustibles líquidos variaran de acuerdo con los mercados de referencia de una manera más cercana a la realidad (quitando los topes de aumento mensual, por ejemplo, o ampliándolos) para que de esta forma la Nación no tenga que recurrir a las distintas formas de apalancamiento como endeudamiento, otras fuentes del PGN y dividendos.

Cuando se adoptó la política de liberación de precios de combustibles a finales del siglo pasado, se temía por los efectos inflacionarios de subir los precios de los combustibles, sin embargo, como se mostró en el documento CGR de 2016, la inflación no respondió a tales aumentos y de hecho se desligó del precio de la GMC y el ACPM, lo cual había sido efectivamente previsto en el estudio que dio origen a tal iniciativa (Fedesarrollo, 1991) por lo que en un entorno de inflación estable o a la baja debería repetirse el fenómeno y no necesariamente afectarse la inflación si se suben los precios de los combustibles de manera proporcional a las variaciones internacionales.

Finalmente debe recordarse que en los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) se incluye en el objetivo 12, producción y consumo responsables, la meta 12c *"Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico eliminando las distorsiones del mercado, de acuerdo con las*

*circunstancias nacionales, incluso mediante la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales” (ONU, 2023). De acuerdo a lo anterior, y de manera consecuente con el Plan de Desarrollo del actual gobierno, se espera que cualquier decisión respecto a los precios de los combustibles fósiles y el FEPC esté alineada al cumplimiento de la meta mencionada.*

## 9. Conclusiones

Se reafirma la conclusión de la CGR en 2020 en cuanto a que el FEPC se convirtió en un subsidio directo a los combustibles líquidos dejando de lado el objeto de la política inicial de desmonte de subsidios que venía desde 1999.

La CGR reitera que, tal y como está diseñado actualmente el FEPC, sigue siendo cuestionable el utilizar este fondo como un instrumento para controlar las volatilidades del precio interno de los combustibles líquidos. Si se opta por cambiar el mecanismo, lo recomendable sería que los precios internos de los combustibles líquidos variaran de acuerdo con los mercados internacionales para que de esta manera la Nación no tuviera que recurrir al endeudamiento estructural.

La CGR considera que con ocasión del déficit acumulado del FEPC se han dejado de focalizar recursos por aproximadamente **100 billones a pesos constantes de 2023** (incluyendo intereses por TES<sup>9</sup>) para la inversión por parte de los gobiernos de turno, teniendo que recurrir a constantes apalancamientos vía PGN, dividendos, endeudamiento y

---

<sup>9</sup> Colocaciones de títulos TES clase B, esta situación se ampara en el parágrafo 3° del artículo 167 de la Ley 1607 de 2012: “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones” y en la Sentencia C-465-14 de 9 de julio de 2014.



reformas tributarias, lo que se habría podido evitar de haber tenido un fondo que funcionara con menos restricciones y admitiera mayores volatilidades.

Adicionalmente, la consecuencia imprevista del mal funcionamiento del FEPC ha sido la necesidad de declarar altos dividendos por parte de Ecopetrol S.A. para así poder sanear el fondo con las utilidades de la petrolera, lo que conlleva a una menor disponibilidad de recursos de inversión para sus programas y derivado de esto se origina la necesidad de emitir bonos de deuda, aumentando los niveles de endeudamiento.

Con el nuevo MFMP2023 queda claro que no se va a desmontar el FEPC por lo menos en el corto plazo, pero si se espera rediseñar su funcionamiento y se le dará prioridad a la extinción de déficits para que su acumulación no sea tan onerosa.

## **10. Recomendaciones**

Se recomienda una actualización del presente estudio por parte de la CGR una vez se establezca la nueva metodología general de cálculo para la fijación de precios de los combustibles y funcionamiento del FEPC y ésta comience a ser aplicada.

## **11. Comprobación de la hipótesis del estudio**

No se comprueba, por el momento, la hipótesis inicialmente formulada en el presente estudio en relación al FEPC, según la cual las acciones de corto y mediano plazo que se han implementado hasta el momento, para solucionar el mal funcionamiento del FEPC, habrían sido

adecuadas y permitirían reducir el déficit, al tiempo que convierten al FEPC en fiscalmente neutro. Hasta tanto el gobierno nacional en cabeza de Minhacienda y Minenergía y dadas las funciones delegadas a la CREG, establezcan la nueva metodología general de cálculo para la fijación de precios de los combustibles y comiencen a ser aplicadas, la situación de acumulación de déficit no se revertirá. Sin embargo, las acciones adelantadas hasta ahora que se evidencian en la planeación financiera de la Nación permiten prever un escenario con supuestos positivos, pero que siguen dependiendo de variables económicas tanto internas como del mercado internacional para lograr los objetivos de reducción de subsidios y control de la volatilidad. Por ahora, el aumento gradual y constante del precio interno para equiparlo al de referencia internacional es consecuente con la eliminación del déficit y los problemas que este acarrea, pero los cambios al funcionamiento del FEPC y del precio interno de los combustibles fósiles deben ser, en el largo plazo, consecuencia de la aplicación de una política constante y no coyuntural como hasta ahora.

## Bibliografía

- Comité Autónomo de la Regla Fiscal-CARF. (25 de abril de 2022). *Pronunciamento sobre el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)*.
- Comité Autónomo de la Regla Fiscal-CARF. (26 de abril de 2022). *Análisis sobre el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), Dirección Técnica*.
- Comité Autónomo de la Regla Fiscal-CARF. (Enero 16 de 2023). *Pronunciamento No. 6: Sobre la revisión del Plan Financiero de 2023,*.
- Comité Autónomo de la Regla Fiscal-CARF. (Mayo 9 de 2023). *Pronunciamento N°7 Sobre iniciativas legislativas de los sistemas de pensiones y salud, y seguimiento al Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC),* .
- Comité Autónomo de la Regla Fiscal-CARF. (Octubre 31 de 2022). *Pronunciamento No. 5: Política de hidrocarburos, reforma tributaria y sostenibilidad fiscal*.
- Comité Autónomo de la Regla Fiscal-CARF. (Septiembre de 2022). *Informe del Comité Autónomo de la Regla Fiscal al Congreso de la República*.
- Congreso de la República de Colombia. (12 de noviembre de 2021). *Ley 2159 "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022"*.
- Congreso de la República de Colombia. (13 de diciembre de 2022). *Ley 2277 Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*.
- Congreso de la República de Colombia. (19 de mayo de 2023). *Ley 2294: Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida"*.

Congreso de la República de Colombia. (5 de Julio de 2011). Ley 1473  
Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan  
otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. (25 de Mayo de 2019). Ley  
1955: Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-  
2022.

Congreso de la República de Colombia. (29 de diciembre de 2016). *Ley  
1819 Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria  
estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la  
evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.*

Congreso de la República de Colombia. (29 de noviembre de 2022).  
*Ley 2276 Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y  
recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal  
del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2023.*

Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES. (31 de  
Diciembre de 2021). CONPES 4074 Instrucciones a los  
representantes de la nación y sus entidades para la destinación  
de utilidades de las empresas industriales y comerciales del  
estado societarias y las sociedades de economía mixta del orden  
nacional.

Contraloría General de la República CGR. (11 de Noviembre de 2016).  
Boletín Macrosectorial, Año 1, No.4 Análisis del comportamiento  
del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles-FEPC.

Contraloría General de la República CGR. (2020). Actualidad del Fondo  
de Estabilización de Precios de los Combustibles-FEPC en  
Colombia.

Contraloría General de la República CGR. (2020). Evaluación y análisis  
de intermediación de combustibles líquidos en Colombia desde el  
mercado mayorista al consumidor final.

- Datos históricos Futuros petróleo Brent.* (10 de junio de 2023).  
Obtenido de Investing.com:  
<https://es.investing.com/commodities/brent-oil-historical-data>
- Davis, G., & Smith, J. (2020). *Diseño y desempeño de regímenes fiscales en petróleo, gas y minería en América Latina y el Caribe: revisión sobre prácticas actuales, lecciones aprendidas y mejores prácticas.* Banco Interamericano de Desarrollo.
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2022). bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: "Colombia potencia mundial de la vida". Bogotá.
- Ecopetrol S.A. (7 de junio de 2023). *Ecopetrol informa sobre un fallo arbitral emitido a favor de Reficar S.A.S.* Bogotá.
- Ecopetrol S.A. (2023). Respuesta de Ecopetrol S.A. a solicitud de información 2023EE0042577 de la CGR sobre el FEPC. Bogotá.
- Fedesarrollo. (1991). *Estrategias de manejo de los precios de los hidrocarburos en el corto y largo plazo.* Bogotá.
- Fondo Monetario Internacional FMI. (2014). Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP).
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Diciembre de 2022). Actualización Plan Financiero 2023.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Junio de 2022). Marco Fiscal de Mediano Plazo. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Junio de 2023). Marco Fiscal de Mediano Plazo. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023). Respuesta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a solicitud de información 2023EE0043058 de la CGR sobre el FEPC. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Minas y Energía. (21 de Julio de 2021). Resolución 40193 "Por la cual se delegan

- funciones de regulación del sector de combustibles líquidos en la Comisión de Regulación de Energía y Gas –CREG”. Bogotá.
- Ministerio de Minas y Energía. (2023). Respuesta del Ministerio de Minas y Energía a solicitud de información 2023EE0043051 de la CGR sobre el FEPC. Bogotá.
- ONU. (23 de Jun de 2023). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de UN.org: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-consumption-production/>
- Presidencia de la Republica de Colombia. (30 de Marzo de 1989). Decreto 624 "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales".
- Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación. (13 de Diciembre de 2021). Resolución No. 217 “Por la cual se modifica el Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con el Fondo de Estabilización de Precios de los combustibles”. Bogotá.
- Unidad de Planeación Minero Energética UPME. (2020). *Caracterización energética del transporte automotor carretero de carga en Colombia*.
- Unidad de Planeación Minero Energética UPME. (10 de Junio de 2023). *Estructura de precios de los combustibles en las principales ciudades 2009-2023*. Obtenido de Sistema de Información de Petróleo y Gas Colombiano-SIPG: <https://www1.upme.gov.co/sipg/Paginas/Estructura-precios-combustibles.aspx#k=#s=11#l=3082>