

Pronunciamiento sobre el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)

Comité Autónomo de la Regla Fiscal

Abril 25 de 2022

- *Se estima que, aún si se aplicara la fórmula del ingreso al productor desde mayo 2022, y en ausencia de pagos del gobierno, el déficit del FEPC podría alcanzar los COP 33,7 bill. al cierre de 2022.*
- *El Gobierno ha anunciado que antes de terminar el periodo presidencial, se implementarán medidas importantes para contribuir al pago y reducción la deuda del FEPC.*
- *El CARF observa que el anuncio del gobierno de implementar medidas para contener el tamaño del déficit del FEPC va en la dirección correcta. No obstante, considera indispensable que se realicen ajustes encaminados a detener o modular la acumulación de déficits adicionales originados en el diferencial de precios. Recomienda que estas medidas se concreten en el corto plazo, y que se analicen e implementen medidas estructurales que permitan reducir el costo fiscal de la política de combustibles, mientras se protege a los consumidores y grupos vulnerables de la volatilidad de los precios.*

En cumplimiento de las funciones que le confiere la Ley¹, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) se pronuncia sobre el estado del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles:

A. Contexto

- El Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), creado en 2007, es un instrumento que busca evitar que las variaciones de los precios internacionales del crudo se transmitan directamente a los precios de los combustibles (gasolina corriente y ACPM) que paga el consumidor final.
- Para suavizar los precios al consumidor final, el gobierno fija el precio que reciben refinadores e importadores, denominado ingreso al productor². Este precio puede ser mayor o menor al costo de oportunidad de productores o importadores, que venden en el mercado interno.
- Dado que los refinadores e importadores deben cubrir sus costos de producción para mantenerse en el mercado, el FEPC opera de la siguiente manera:

¹ Según lo dispuesto en el Artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el Artículo 61 de la Ley 2155 de 2021.

² Aparte de la regulación de precios al productor, el gobierno también interviene el mercado de combustibles a través de la regulación de los márgenes de distribución y de los costos de logística y transporte. De igual manera, los combustibles están sujetos a impuestos en varios momentos, desde la producción hasta la distribución. El presente pronunciamiento solo abarca la regulación del ingreso al productor.

- Si el ingreso al productor (precio regulado) es menor que el precio internacional (el que el productor recibiría si vendiera en el mercado internacional), el FEPC cubre dicha diferencia a los refinadores e importadores. En este caso, el FEPC des-ahorraría recursos para cubrir dicha diferencia.
- Si el precio internacional es menor al ingreso al productor, el FEPC recauda la diferencia como una contribución de parte de refinadores e importadores y se genera un ahorro del fondo para el futuro.
- Si los montos ahorrados compensan los desahorros no existe lugar a afectación fiscal, sin embargo, esto no ha sucedido, y en el pasado el gobierno ha cubierto el pasivo del fondo con deuda y con recursos del Presupuesto General de la Nación. Recientemente se ha acumulado un déficit considerable.
- El gobierno revisa mensualmente el comportamiento del precio internacional de los combustibles con el fin de determinar si se ajusta el ingreso al productor, ya sea al alza o a la baja. Para ello aplica una fórmula que permite que el gobierno pueda ajustar suavemente el ingreso al productor para acercarlo gradualmente al precio internacional, pero sin afectar drásticamente al consumidor final.
- A pesar de que el gobierno cuenta con esta fórmula para ajustar mensualmente los precios, estos ajustes no siempre se realizan. El ajuste es una decisión del gobierno.
- Además de la discrecionalidad en su aplicación, la fórmula presenta limitaciones para suavizar los movimientos de los precios en el corto plazo.

B. Implicaciones del FEPC sobre la sostenibilidad fiscal

- El diseño de esta política de estabilización ha llevado a los siguientes resultados en materia fiscal:
 - Desde 2007 hasta 2019, se acumuló un déficit de COP 17 bill. de pesos (COP 14,2 bill. por deuda y COP 2,8 bill. por intereses).
 - Entre 2014 y 2019, la Nación asumió el déficit y emitió TES a favor del FEPC para pagar el saldo a productores e importadores.
 - El 31 de diciembre de 2019, según lo previsto en el PND 2018-2022, se extinguió la deuda por COP 17 bill. que el FEPC tenía con la Nación. De esta forma la política de compensación de combustibles se convirtió en subvención.
 - En 2020 y hasta junio de 2021, se generó un déficit neto por COP 3,7 bill. (déficit por COP 3,9 billones y ahorro por COP 0,2 bill.). Este saldo fue asumido y pagado por la Nación a finales de 2021.
 - Entre julio de 2021 y marzo de 2022, se estima que se ha generado un déficit que asciende a COP 14,1 bill.: COP 7,8 bill. correspondiente al segundo semestre de 2021 y COP 6,2 bill. al causado entre enero y marzo de 2022.
 - Dada la coyuntura internacional de precios de petróleo, se estima que el déficit podría terminar 2022 por encima de COP 33 bill., aún si se hacen ajustes en el precio interno de la gasolina y el ACPM según la fórmula del ingreso al productor desde mayo de 2022

y el precio internacional promedio del BRENT se mantiene en cerca de los USD 100 por barril.

- Este déficit, de ser asumido por la Nación, implicaría una utilización de recursos que no estarán disponibles para otros programas de gasto.
- Dada la magnitud del déficit, se puede comprometer la sostenibilidad fiscal en la medida que se siga acumulando una cuenta por pagar a un ritmo de COP 2 a 3 billones mensuales.

C. Acciones y anuncios del gobierno

- El gobierno ha promovido cambios en la política de estabilización de precios de los combustibles que van en la dirección correcta:
 - Ahora los déficits se contabilizan fiscalmente en el GNC cuando se pagan. Anteriormente, se permitió cancelar a los productores e importadores directamente con TES, sin que el diferencial fuera contabilizado en ningún momento como gasto ni déficit. Esto, por supuesto, implicó una desconexión entre la contabilidad fiscal (que no existió) y la deuda (que sí está registrada). Desde 2020, cualquier pago derivado del diferencial entre los precios de paridad y el ingreso al productor es contabilizado fiscalmente, como gasto, por lo tanto, también como déficit del GNC.
 - El gobierno canceló el saldo del déficit del FEPC al primer semestre de 2021 (COP 3,9 bill.).
- El gobierno ha anunciado³ que antes de terminar el período presidencial:
 - Buscará pagar la mayor cantidad posible del déficit, especialmente el ya proyectado con información observada, con los mecanismos dispuestos para tal fin: posibles sobrantes del presupuesto del Ministerio de Hacienda y del servicio de la deuda, los excedentes de dividendos del grupo Ecopetrol del año 2021 y apropiaciones del Presupuesto General de la Nación 2023. El saldo del segundo semestre de 2021 es 7,8 bill., y el proyectado para el primer trimestre de 2022 se estima en 6,2 bill.
 - Trabaja en un borrador de decreto que contendrá una propuesta de metodología de fijación de precios y una transición que apunte al cierre de los diferenciales de precios de los combustibles y, con ello, reduzca el tamaño del déficit esperado. Se ha anunciado que esa transición balanceará el costo fiscal y el poder adquisitivo de los hogares, y se concertará con el gobierno entrante.
 - Elaborará un capítulo comprensivo sobre el FEPC en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2022, en el que planteará una hoja de ruta de política para eliminar el

³ Presentación del Taller Pedagógico sobre el FEPC, abril 20 de 2022. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

déficit persistente del FEPC, así como un abanico de posibilidades para mejorar su funcionamiento de forma estructural.

El CARF considera que los anuncios del gobierno, de implementarse en su totalidad, ayudarán a mejorar la situación con respecto al FEPC. No obstante, considera que es indispensable detener o modular la causación de nuevos déficits originados en el diferencial de precios y continuará haciendo seguimiento a la situación del FEPC y sus efectos sobre la sostenibilidad fiscal.

D. El CARF recomienda acciones de corto plazo

- Ante esta coyuntura, el CARF considera necesario contener la acumulación del déficit del FEPC.
- Para contener el déficit creciente, el CARF recomienda considerar:
 - Una transición en la que se ajuste diaria, semanal o mensualmente el ingreso al productor, para reducir su diferencia frente al precio de paridad (internacional).
 - Esta transición se puede mantener hasta que el ingreso al productor se acerque al precio internacional o hasta que el gobierno modifique de manera estructural la política sobre combustibles.
- En el diseño de la transición hay que tener en cuenta los efectos inflacionarios. Un ejercicio preliminar indica que un aumento de 1% en los precios de los combustibles se traduciría en un aumento de 0,08 puntos porcentuales en la inflación total. Lo anterior como resultado de la suma de los efectos directos e indirectos para el caso de GMC y de ACPM⁴. Actualmente, el precio de paridad es cerca del doble del precio interno, por lo que cerrar el diferencial en un solo ajuste podría llevar la inflación a dos dígitos; este hecho hace necesaria una transición.
- Es importante que la ciudadanía tenga mayor acceso a la información sobre la política de combustibles y con mayor periodicidad. Para ello se recomienda que:
 - El saldo estimado del FEPC, calculado de manera preliminar con los reportes de refinadores e importadores, se haga público mensualmente, lo que permitirá que el público conozca la dimensión de este programa de estabilización del precio de los combustibles.
 - Al igual que otros fondos similares, el FEPC debería tener reportes contables independientes en el sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), informando la totalidad del saldo que se haya causado trimestralmente.
 - Se recomienda que el déficit generado en el FEPC se programe y cancele como máximo en la vigencia siguiente. Esto implica que en la elaboración del PGN se programe anualmente lo que se estime deberá ser pagado por el Gobierno Nacional (GNC) para saldar cualquier pasivo del FEPC con los productores e importadores.

⁴ Rincón (2010) estima los efectos inflacionarios de los aumentos en los precios de los combustibles usando la matriz-insumo producto y encuentra que un aumento de 1% en los precios de GMC y ACPM conlleva a una inflación mayor en 0,085%.

- En línea con lo anterior, el GNC deberá identificar las fuentes de financiamiento para cubrir el déficit del FEPC.

E. El CARF recomienda buscar soluciones estructurales

- Para contar con una política de combustibles sostenible, el CARF considera necesario dar un debate público sobre:
 - La pertinencia de una política de estabilización del precio de combustibles fósiles, en un contexto nacional de compromiso en la reducción de emisiones, y en un contexto global en el que se busca incentivar el desarrollo de economías verdes y sostenibles.
 - A qué tipo de combustibles debería aplicar la política. Hoy en día el programa estabiliza el precio de la gasolina corriente y del ACPM. Este último tiene implicaciones en los costos de producción de varias cadenas productivas a través del costo del transporte.
 - En qué momentos y para qué poblaciones sería necesaria una política de esta naturaleza, para lo cual se debe revisar si los beneficiarios de esta política son efectivamente los que más la necesitan. Por ejemplo, definir si aplica para momentos de alta volatilidad, y para el transporte público y/o para consumidores de bajos ingresos.
 - Cuál es la restricción presupuestal para esta política y cuál sería la fórmula de precios consistente con dicha restricción.
 - Qué mecanismos de compensación pueden aplicarse para focalizar mejor la política o el impacto de sus ajustes.
- El CARF identifica oportunidades de mejora en la fórmula para la fijación del ingreso al productor como herramienta de suavización de precios:
 - Cualquier fórmula debe ser de aplicación obligatoria. Se debe agilizar la reglamentación del procedimiento de fijación de precios asignado a la CREG mediante la Ley del PND.
 - La fórmula podría diseñarse para responder a la diferencia entre el precio internacional y el ingreso al productor, de manera que el diferencial incida en cierto grado sobre el tamaño del ajuste.
 - La fórmula debe ser consecuente con la restricción presupuestal del programa, que debería estar definida con antelación.
- Si se decide continuar con un mecanismo de estabilización de precios de los combustibles, es importante considerar la experiencia internacional para garantizar la sostenibilidad de la política:
 - El mecanismo de estabilización de precios debe aplicarse de manera consistente y simétrica, tanto en los periodos de aumento como de reducción de precios internacionales.
 - Los efectos de los ajustes de precios al consumidor se pueden moderar al complementarse con otras políticas de protección social para los hogares más

vulnerables, como las transferencias directas a los usuarios beneficiarios de la política, apalancando información de registros administrativos y bases de datos relacionadas con la política de estabilización de precios. También se puede revisar la estructura de precios tanto en lo correspondiente a impuestos como a márgenes de distribución.

- Finalmente, es importante que la sociedad entienda los costos que implica mantener este tipo de políticas y los sacrificios que ello implica, en términos de menor disponibilidad de recursos para programas que puedan tener mayor impacto social y distributivo.
- El CARF confía que estas recomendaciones sean tenidas en cuenta y que contribuyan a mejorar el debate sobre la política pública.