



Está en: Periódico UNAL /

El reto del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)

ECONOMÍA

AGOSTO 29 DE 2022 | BOGOTÁ D.C.

El reto del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)

ASTRID MARTÍNEZ ORTIZ

ECONOMISTA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA E INVESTIGADORA SENIOR DE LA FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO (FEDESARROLLO)

Aunque el FEPC les ha permitido a los colombianos contar con un precio relativamente estable de los combustibles, este arrastra un billonario déficit que ha sido asumido por el Estado, lo cual obliga a repensar integralmente los objetivos de la política pública y de los instrumentos para alcanzarlos.



En la práctica el FEPC ha funcionado como un subsidio a los precios de los combustibles. Foto: archivo Unimedios.

El déficit del FEPC, proyectado hasta final de 2022 (cercano al 3 % del PIB), ha sido protagonista reciente del análisis de la situación fiscal en Colombia, debido a su inusitado crecimiento y a la petición del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), de que sea sumado al ya abultado déficit fiscal del Gobierno Nacional (del orden del 5,6 % del PIB). La pregunta es entonces: ¿cuánto del déficit de FEPC se puede aspirar a reducir? y ¿cuál es la mejor forma de hacerlo? Para ello es necesario entender cómo funciona el Fondo y cuál es el origen del déficit.

A finales de 1999 en Colombia cambió la forma de establecer los precios de los combustibles líquidos de uso automotor (diésel y gasolina). Se decidió que estos costos se fijarían con criterios de mercado y no serían precios administrados con criterios macroeconómicos para controlar la inflación, y tendrían como referentes los costos de oportunidad de los agentes.

El Ministerio de Minas y Energía (Minminas) elaboró una metodología que fijaba remuneraciones para cada eslabón de la cadena así:

- ▶ producción de los combustibles,
- ▶ transporte y distribución, que tenían en cuenta los precios en mercados competitivos como el golfo de México,
- ▶ los costos de importación,
- ▶ la tasa de cambio,
- ▶ el costo del capital,
- ▶ los costos de operación y mantenimiento, y
- ▶ la competencia en el segmento de las estaciones de servicio, así como los impuestos que gravaban la actividad.

El precio que pagaba el consumidor era la suma de todos los segmentos. La regulación económica de estos precios así definida quedó bajo la responsabilidad de Minminas.

Durante el primer gobierno de Álvaro Uribe, cuando se surtió la capitalización de Ecopetrol, el accionista mayoritario, la Nación, publicó su compromiso de reconocer el costo de oportunidad a la empresa refinadora, y en 2007 creó el FEPC.

El artículo 69 de la Ley 1151 estableció el Fondo, sin personería jurídica, adscrito a Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda), cuya función era “atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales”. Se constituyó con los recursos ahorrados por Ecopetrol en el Fondo de Estabilización Petrolera; y mediante el Decreto 4839 de 2008 el Gobierno nacional reglamentó su operatividad y funcionamiento.

El Decreto 1260 de 2013 le dio facultades a la Comisión de Regulación de Energía, Gas y Combustibles (CREG) para “determinar los parámetros y la metodología de referencia, utilizada por el Ministerio [...] para fijar el precio al productor y de venta al público de [los combustibles, y para] fijar los precios de los productos derivados del petróleo a lo largo de toda la cadena [...], salvo para la gasolina motor corriente, el ACPM y los biocombustibles”.

En ese mismo año, la Corte Constitucional resolvió que el componente de ahorro del FEPC era inconstitucional y solo hasta 2016 se resolvió el impasse mediante la creación de una contribución parafiscal en una ley tributaria.



El impacto inflacionario de eliminar el FEPC sería muy fuerte, por lo que se proponen otras medidas.

Iniciativa en déficit

El déficit del Fondo creció hasta llegar a 1,4 % del PIB en 2019. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (artículos 33 a 35) determinó que “las obligaciones derivadas de las cuentas por cobrar constituidas por la Nación al [FEPC] las cuales fueron autorizadas por la ley en contrapartida de la emisión de bonos u otros títulos de deuda pública, se entenderán extintas a partir del 31 de diciembre de 2019”.



También se estableció que Minhacienda podía celebrar contratos de cobertura financiera sobre los precios del crudo o de los combustibles o de la tasa de cambio, como parte de una estrategia de sostenibilidad del FEPC.

Asimismo, definió que la responsabilidad del establecimiento de la metodología de cálculo del ingreso al productor y demás ingresos de los agentes de la cadena de combustibles líquidos sería compartida por Minhacienda y Minminas. En el caso de los biocombustibles, los responsables son los Ministerios de Agricultura, Minas y de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente).

En 2020, durante la pandemia cayeron la demanda de combustibles y los precios internacionales, y el fondo fue superavitario, por primera y única vez, en 171.000 millones de pesos.

Entre 2011 y 2019 el FEPC acumuló déficits por 17 billones de pesos. Con la reactivación de la pospandemia aumentaron la demanda, los precios internacionales, la devaluación y la inflación, en 2022.

El presupuesto de 2022 incluyó una partida por 2,7 billones de pesos (0,2 % del PIB). En el anteproyecto de presupuesto de 2023, de julio de 2022, no aparecen esos recursos como apropiados ni proyectados, pero sí se incluye una partida para el FEPC por 19 billones (1,3 % del PIB!).

El gobierno saliente no usó ninguna de las facultades del Plan de Desarrollo y dejó una hoja de ruta para comenzar a reducir levemente las brechas con los precios internacionales en junio y julio de este año y dejar el grueso del ajuste a la administración entrante.

Al mismo tiempo, Minhacienda acepta que el propósito de suavizar el impacto de la volatilidad de las cotizaciones internacionales –minimizando las brechas entre ellas y el precio interno– no se ha cumplido, y que “en la práctica el FEPC ha funcionado, en efecto, como un subsidio a los precios de los combustibles”.

Entonces, la pregunta debe ser reformulada: ¿cómo cumplir los múltiples objetivos de la política de precios de estos combustibles? Los objetivos originales fueron: dar las señales de mercado que estimularan la inversión en el sector y suavizar la transmisión de los incrementos de los precios internacionales, y de la devaluación, a los precios que pagan los consumidores en el país. Pero, en los últimos años, se han sumado otros objetivos, entre ellos los de controlar la inflación y desestimular el consumo de combustibles fósiles, por razones ambientales. Demasiados objetivos para un único instrumento de política pública.

El primer propósito es ineludible: el precio debe reflejar el costo de oportunidad de producir los combustibles. Los demás corresponden a las metas de otras políticas:

- ▶ social,
- ▶ macroeconómica y
- ▶ ambiental.

Un camino es encontrar instrumentos propios de esas políticas y tratar de armonizarlos en el cumplimiento de las distintas metas, como generar de forma transparente, con recursos presupuestales y focalización del gasto, el subsidio que se decida otorgar; evitar el control de los precios como medida antiinflacionaria, y examinar la tributación que pesa sobre los combustibles de manera integral, ya que hoy los consumidores pagan impuestos específicos, aunque no se llamen de carbono, o verdes, tales como el impuesto global o las sobretasas.

Al reformular la pregunta, tal vez no se trata de mejorar el FEPC, sino de repensar integralmente los objetivos de la política pública y de los instrumentos para alcanzarlos.

Consejo Editorial

Régimen Legal
Contratación
Rendición de cuentas
Pago Virtual
Calidad

Talento humano
Ofertas de empleo
Concurso docente
Control interno
Buzón de notificaciones

Correo institucional
Redes Sociales
Quejas y reclamos
Encuesta
Estadísticas

Mapa del sitio
FAQ
Atención en línea
Contáctenos
Glosario

Contacto página web:
Carrera 45 # 26-85 Of. 531
Edif. Uriel Gutiérrez
Bogotá D. C., Colombia
(+57 1) 316 5000 Ext. 18108

© Copyright 2014
Algunos derechos reservados.
unperiodico_bog@unal.edu.co
Acerca de este sitio web
Actualización: 29/08/2022

orgullo un
agencia un
CO
un

Servicios