Así va el debate por subsidios

¿Se vienen días de gasolina más cara en Colombia?

En los últimos años, el Gobierno le ha pagado a Ecopetrol $72,8 billones por el subsidio a los combustibles. Ahora el presidente Petro plantea que esos recursos, que asumieron "los más pobres" vía presupuesto, se deben pagar con la tributaria o con los precios de la gasolina. Estas son las verdades, verdades a medias e imposibilidades que marcan el debate.

Karen Vanessa Quintero
Kquintero@elespectador.com

Para el presidente Gustavo Petro, el subsidio a los combustibles es la causa del déficit fiscal y haberle pagado a Ecopetrol con el presupuesto es uno de los "peores errores de política económica". El mandatario, que culpa a sus exministros de Hacienda, ya puso sobre la mesa una advertencia: la deuda se debe pagar en la nueva reforma tributaria y, si el Congreso se opone, se debe saldar vía los precios de la gasolina.

Todos alguna vez nos hemos imaginado opciones e incluso imposibilidades (el papá de Alicia imaginaba seis antes del desayuno) que resuelven de forma justa, casi mágica, las cuentas pendientes. Pero luego llega la realidad, frustrante, devastadora: los números, las reglas, los limitantes.

Debajo de las capas de tecnicismos, difíciles de desentrañar, hay tres temas de interés público: el futuro de los precios de los combustibles, las finanzas de Ecopetrol y las verdaderas causas de la crisis fiscal. El debate, en los tres casos, se ha movido entre lo que fue y lo que pudo ser. Pero en este punto de la historia se necesita claridad para comprender qué pasó, en dónde estamos y para dónde podríamos ir. Entonces: ¿alguien debe responder por el subsidio a los combustibles?

Los $70 billones que el viento se llevó

El objetivo del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), creado hace 18 años, es evitar la volatilidad en los precios de la gasolina y el diésel. En términos generales, la idea es proteger a los usuarios de los cambios bruscos de los precios en el mercado internacional.

El problema es que el gobierno de Iván Duque congeló los precios desde principios de 2020, en la pandemia. Aquí aparece Ecopetrol: a la empresa estatal, como productora e importadora, se le debe pagar la gasolina y el diésel al precio internacional, que estaba subiendo, pero como a los consumidores en Colombia se les seguía cobrando el mismo precio, se fue acumulando una deuda billonaria. El Estado, a través del FEPC, debe cubrir esa brecha.

Cuando hablamos del subsidio a los combustibles, nos referimos a esa diferencia entre el precio internacional y el que se le paga al productor en Colombia. Es importante tener en cuenta que en cada galón los usuarios, además de pagar el combustible, pagan impuestos, distribución y transporte.

Para este punto, analistas de todas las orillas políticas están de acuerdo en que subsidiar los combustibles no fue una buena decisión; por el contrario, creó un hueco en las finanzas públicas que se tuvo que llenar con plata que, en el mundo ideal, se debió haber invertido en beneficio de los más pobres y vulnerables.

En 2022, el Estado estaba poniendo cerca de $6.000 por cada galón de gasolina. Entonces, la administración Petro tomó una decisión responsable fiscalmente y empezó a subir los precios desde octubre de ese año. El ajuste terminó en enero de 2024. El Gobierno planeaba hacer lo mismo con el diésel, pero se chocó con una resistencia ferviente del sector transportador.

En septiembre del año pasado, cuando se decretó un primer gran incremento en el diésel de casi $2.000 (la idea era hacer un ajuste de $6.000 en total), los transportadores salieron a paro. Para levantar los bloqueos, entre otras cosas, Petro tuvo que revertir el aumento y establecer un incremento menor, de solo $800. Como no ha sido posible hacer un ajuste general, se desmontó el subsidio para grandes consumidores y recientemente Minhacienda propuso, en un borrador de decreto, eliminar el de los automóviles, camperos, camionetas y cuatrimotos que sean particulares, diplomáticos y oficiales.

La deuda a la que se refiere el presidente Petro corresponde a los recursos que el Estado ya pagó a Ecopetrol por los subsidios a los combustibles: entre enero de 2022 y junio de 2025, según datos de la petrolera, la nación pagó $72,8 billones por los saldos del fondo de 2021 a 2024 (se paga año vencido).

¿Era posible no pagarle a Ecopetrol?

En consejos de ministros, intervenciones públicas y redes sociales, Petro ha dicho que el subsidio a los combustibles no debió salir del dinero público. Un alto funcionario, quien pidió no ser citado, contó que este es un tema ha desencadenado importantes debates en el gobierno.

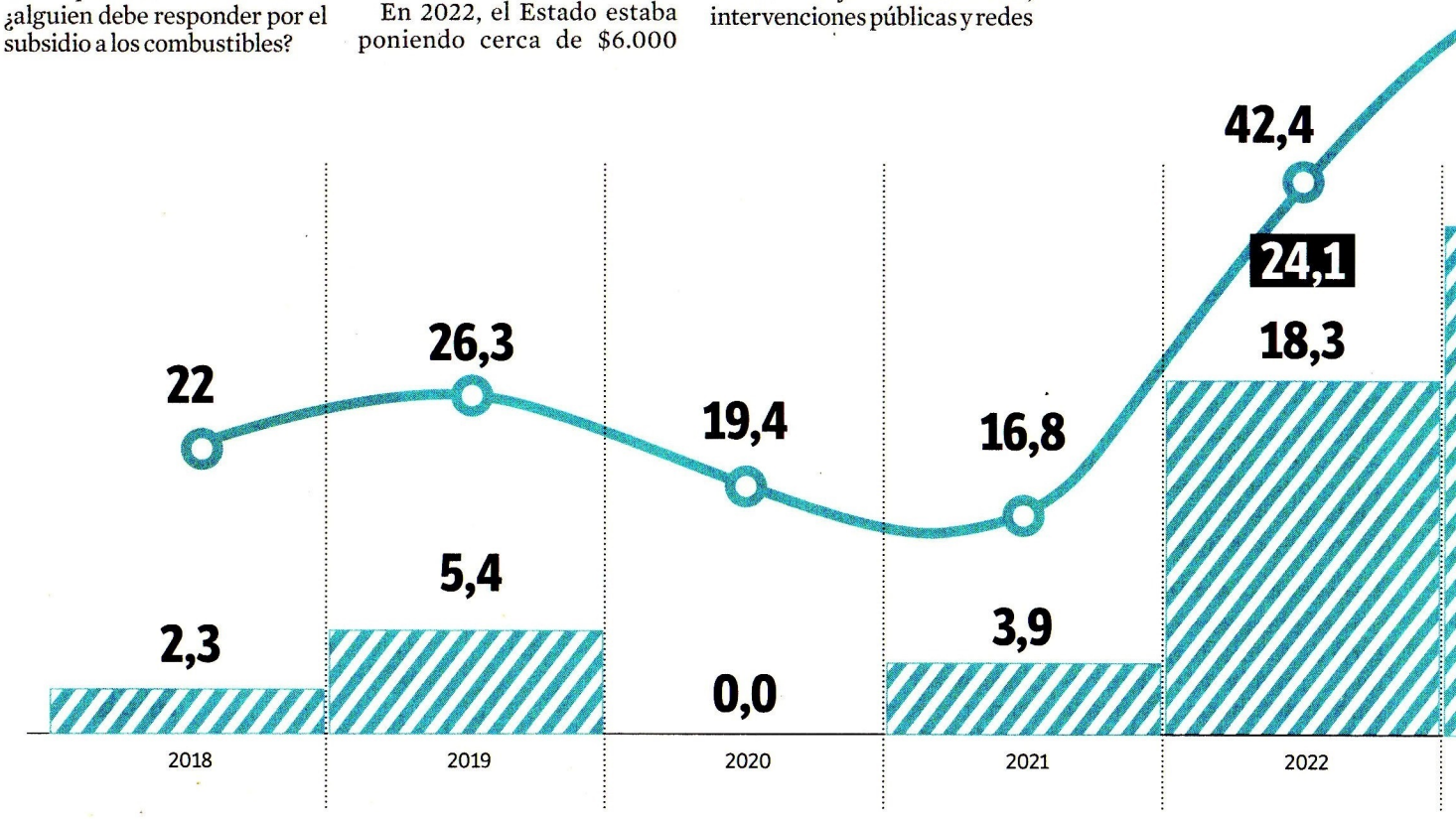
La empresa estatal necesitaba flujo de caja para ejecutar su plan de inversiones y mantener la operación, pero también para pagar dividendos, principalmente al Estado, dueño del 87,5 %, y a los 260.000 accionistas directos.

Hace dos semanas, Camilo Barco, vicepresidente Corporativo de Estrategia y Nuevos Negocios de Ecopetrol, dijo que considera que "no es tan preciso" decir que las dificultades en las finanzas de la nación se deben a esos $70 billones de esfuerzo fiscal para cubrir el FEPC. El ejecutivo dijo que la empresa agradece el pago oportuno del fondo, pero también recordó que esos recursos estaban saliendo del balance de la compañía, que además necesita generar ingresos.

También hay que decir que

Transferencias de Ecopetrol a la Nación y pago recibido del FEPC

Cifras en billones de pesos



entre 2022 y 2024 la petrolera transfirió a la nación $141 billones de dividendos, regalías e impuestos, y que parte del pago que se le hizo a Ecopetrol el año pasado (correspondiente a 2023) y todo lo que se pagó este año (correspondiente a 2024) fue con TCO, títulos de deuda de corto plazo.

Ecopetrol indicó en un comunicado que a junio de este año los saldos del FEPC estaban en $2,5 billones, la cifra más baja de los últimos cuatro años. La petrolera estatal dice que "reconoce y valora" los esfuerzos del Gobierno, pero, al final del día, el pago no era un favor, sino un deber.

Como señala José Antonio Ocampo, profesor de la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos de la Universidad de Columbia y exministro de Hacienda de Petro, era necesario pagar: "No tenía sentido no pagarle a Ecopetrol, que era un mero intermediario de un subsidio que estaba decretando el Gobierno. No haber pagado habría podido generar problemas jurídicos, pero además la situación de la empresa se volvió más compleja por la reducción del precio del petróleo, por eso no es tan boyante como en el pasado, y no entregarle los recursos habría agravado su situación financiera". Otro funcionario dijo que, técnicamente, no pagarle a Ecopetrol habría implicado un *default*.

Para el presidente Petro, el déficit de la gasolina debieron haberlo pagado los consumidores de gasolina con un plan de pagos a largo plazo. Esta es una estrategia que no se aplicó en su momento, pero que, de todas formas, genera una serie de preguntas, entre ellas: ¿por cuánto tiempo se habría podido mantener la deuda con Ecopetrol?, ¿qué tan a largo plazo habría sido ese plan?, ¿cómo habría afectado esta decisión a la empresa más grande del país?

Qué pasará con el precio de los combustibles

El saldo de 2024 que ya se pagó y el que hoy se está generando es por el subsidio al diésel que, como ha dicho el presidente Petro, llega a los dueños de camionetas de lujo (un tema que el Gobierno está tratando de resolver), pero en su gran mayoría es para el transporte de carga. Así las cosas, los $72,8 billones que le pagó la nación a Ecopetrol no solo corresponden a la gasolina.

Además, hay un punto importante que se debe tener en cuenta: el precio de la gasolina en Colombia en 2024 y 2025 ha estado por encima del referente internacional. Fuentes del sector dijeron a este diario que la diferencia ha estado, en promedio, cerca de los $2.000 por galón. Dicho de otra forma: la gasolina está ayudando a compensar el subsidio que se mantiene en el diésel (algunos cálculos señalan que estaría entre $3.500 y $4.200, en promedio). De acuerdo con Ecopetrol, del 20 al 30 % de dicho subsidio lo está cubriendo la gasolina.

Ahora bien, Petro aseguró que la deuda con los sectores más pobres que, vía presupuesto, terminaron asumiendo los subsidios se debe pagar en la tributaria "por los más ricos". También dijo que si el Congreso se opone, se debe pagar con los precios de la gasolina.

El Gobierno necesita que el Congreso le apruebe una tributaria por $26,3 billones para financiar el presupuesto de 2026. La iniciativa llegaría al Legislativo la próxima semana, según ha dicho el Ministerio de Hacienda. Consultamos a la cartera cómo pretende esta administración recuperar los recursos equivalentes a los saldos que la nación ya le pagó a Ecopetrol, pero hasta el cierre de esta edición no hubo respuesta.

El consumo de combustibles aporta ingresos fiscales a escala nacional, por medio del recaudo del impuesto nacional a la gasolina y el diésel, el IVA y el impuesto al carbono, y en el ámbito departamental y municipal con la sobretasa.

No es claro si el Gobierno busca aumentar alguno de esos impuestos o si simplemente, con el discurso, el presidente quiere justificar su tributaria con el hueco en las finanzas que en su momento generaron los subsidios a los combustibles. En caso de que no pase la reforma (lo más probable, teniendo en cuenta cómo está la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo y que este es un año preelectoral), tampoco es clara cuál sería la estrategia.

Jorge Restrepo, profesor de la Universidad Javeriana, plantea que, aunque la política de no subsidiar los combustibles es la adecuada, no es posible determinar un impuesto que tenga como asignación específica pagar el déficit del FEPC. Además, porque sería un pago retroactivo, pues los $72,8 billones a los que se refiere el presidente ya se saldaron.

Frente a la opción de tener un mayor precio en la gasolina para compensar el subsidio que se entregó en su momento, Restrepo explica que en la práctica ya se está haciendo y que el FEPC lo permite e incluso es parte de su naturaleza de estabilizar precios. Pero el profesor advierte que si se sube más la gasolina es posible que usuarios demanden la medida ante el Consejo de Estado.

¿La causa de todos los males?

Las finanzas de Colombia están en un momento muy complicado. El Gobierno suspendió la regla fiscal, Minhacienda estima que el déficit fiscal cerrará el año en 7,1 % del PIB, probablemente las proyecciones de recaudo no se van a cumplir (otra vez) y el presupuesto del próximo año podría quedar con un hueco enorme si los ingresos por la tributaria que presentará Petro no se materializan.

Analistas y centros de investigación le han advertido al Gobierno que se necesita un recorte, pero hasta el momento la administración no ha dado ninguna señal de que lo hará. Por el contrario, Germán Ávila, ministro de Hacienda, sostiene que el 92 % del gasto es inflexible y cortar del 8 % restante puede afectar gravemente a la economía. La cartera y el presidente culpan a las herencias del gobierno Duque, incluyendo los subsidios a los combustibles y los pagos para la línea de crédito flexible del FMI.

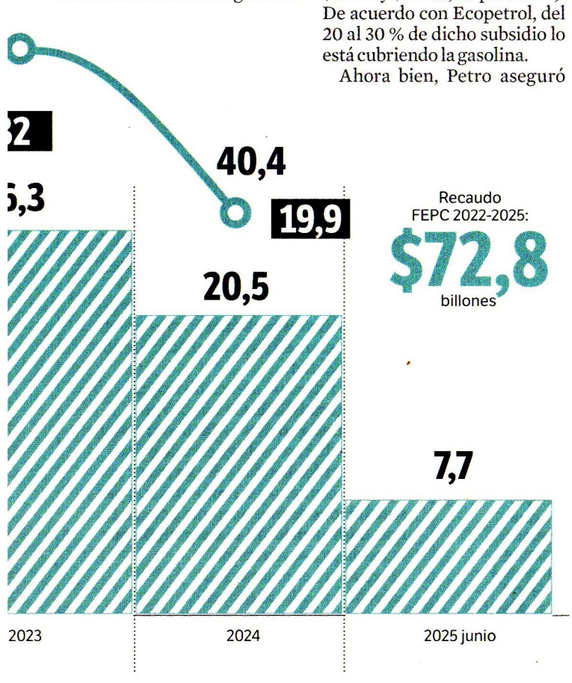
Aunque varios analistas dicen que fue un gran error congelar los precios de la gasolina y el diésel, no consideran que esta sea la causa de la situación actual.

Para Ocampo, por ejemplo, el déficit fiscal de este año no tiene que ver con el subsidio a la gasolina, sino se debe al aumento en los gastos de funcionamiento en los últimos dos años y, en menor medida, al no ajuste en el precio del diésel.

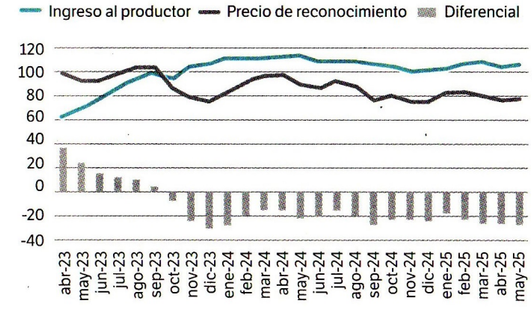
Luis Fernando Mejía, director de Fedesarrolo, dice que si bien el gobierno tuvo que enfrentar un enorme problema en el frente fiscal (subiendo el precio de la gasolina y pagando los $70 billones), solo en 2025 el déficit será de $137 billones y el presupuesto de gasto superará los $511 billones. "El déficit asociado al subsidio del diésel es cercano a los $10 billones anuales y el tamaño del problema hoy supera por mucho ese costo".

Gonzalo Hernández, Ph. D. en Economía y exviceministro técnico de Hacienda, señala que la crisis fiscal ha sido ocasionada por un gasto que excede, cada vez más, los ingresos de la nación: en 2023, el déficit cerró en 4,3 % del PIB (en sintonía con la regla fiscal); en 2024, subió a 6,8 % (sin respaldo del Comité Autónomo de la Regla Fiscal) y en 2025 estará por encima de 7 % (usando la cláusula de escape de la regla fiscal).

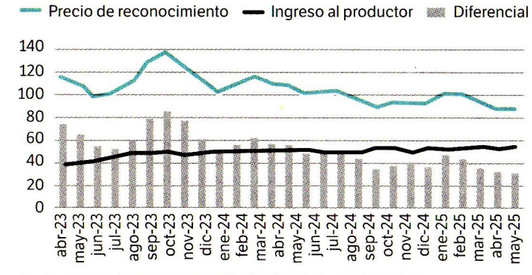
Hay muchos matices que se deben considerar en la conversación sobre los combustibles, las finanzas públicas y la reforma tributaria. El debate que se avecina depende, en buena parte, del rigor técnico de las propuestas que el Gobierno ponga sobre la mesa para solucionar la crisis y evitar dejarle una herencia peor al siguiente gobierno.



Diferencial entre el precio de reconocimiento de la gasolina y el ingreso al productor
$USD/bl



Diferencial entre el precio de reconocimiento del diésel y el ingreso al productor
$USD/bl



*Precio de reconocimiento (gasolina y diésel): referenciados a los indicadores internacionales de la costa del golfo de los EE.UU. – USGC
** Ingreso al productor: Precio regulado por el Ministerio de Minas y Energía y facturado al mayorista.
Fuente: recopilados por Ecopetrol