

86111 -

Bogotá, D. C., marzo 20 de 2012.

Doctor

MANUEL GUILLERMO MORA JARAMIL

Presidente.

Comisión Quinta Constitucional Permanente
Senado de la República.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA 26-03-2012 05:52

Al Contestar Cite Este No.:2012EE18250 O 1 Fol: Anex:0

ORIGEN: 401- CONTRAL.DELEG.SECT.MIN Y ENERGIA/ARBELAEZ LAMUZ LEONARDO

DESTINO: COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE/MANUEL G

ASUNTO: PROPUESTA PARA REDUCIR EL PRECIO DE LOS COMBUSTIBL

OBS: PROYECTO: LA.

Doctor

CRISANTO PIZO MAZABUEL.

Presidente.

Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes.

SENADO DE LA REPUBLICA

Fecha: 2012-03-27 14:41

No. Radicado: 7025

Documento: Oficio 1 folio

Anexo: 4 folios N° Destinatarios

:1

Recibe: JULIAN ARCESIO

RIOS GALLEGOS

Asunto: Análisis precio de los Combustibles en Colombia.

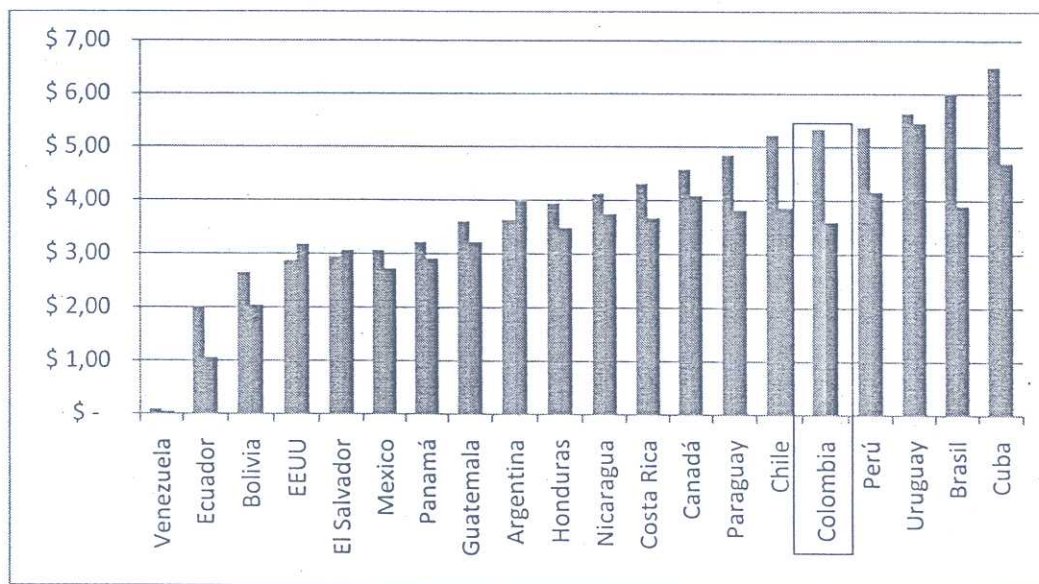
Respetados Legisladores:

La Contraloría General de la República comparte con el legislativo, el alto Gobierno y la Nación en general, la preocupación que suscitan las sostenidas alzas del precio interno de los combustibles como uno de los resultados de la tendencia de los precios del petróleo en el mercado internacional, un fenómeno que ha sido constante desde el año 2000 hasta la fecha con apenas un pequeño alivio en el segundo semestre de 2008.

Desde entonces hemos visto cómo los colombianos han sufrido un exagerado incremento del precio del galón de gasolina: pasó de \$2.251,83 en el año 2000 a \$8.707,40 en enero de 2012, y el del Diesel, en el mismo lapso, de \$1.888,93 a \$7.944,05; alzas que representan una variación porcentual de 286.68% y 320.56% respectivamente, generando impactos sobre la productividad nacional, la competitividad sectorial del país y la capacidad adquisitiva de los colombianos.

En el GRÁFICO1 se muestra un comparativo de precios de los combustibles entre los países de América (Sur, Centro y Norte América). Colombia ocupa el quinto lugar de precios más altos para el caso de la gasolina, y el decimosegundo en Acpm.

GRÁFICO1. Países de América según su precio de combustible (US\$/Galón) a Nov. 2010



Barra izquierda: Gasolina. Barra Derecha: Acpm. Fuente: CGR con datos (GIZ, 2011).

Este referente es importante, pues la discusión debe empezar por reconocer la verdadera situación Colombiana. Dentro de los países productores Colombia tiene el segundo precio más alto después de Brasil, tal como se ilustra en el GRÁFICO 1. *Países de América según su precio de combustible (US\$/Galón) a Nov. 2010*. Sin embargo para los países Productores – Exportadores de Petróleo (Brasil es Productor pero no exportador dado que solo autoabastece su demanda), Colombia *tiene el precio más alto* en el continente americano.

Múltiples voces se levantan para solicitar del Gobierno la adopción de medidas que permitan reducir el precio interno de la gasolina: se convocan protestas de usuarios, se proponen desde la sociedad civil diferentes estrategias, y como resultado de todo ello en el Congreso de la República se propone debatir una Ley que modifique la estructura de precios de los combustibles.

La Contraloría General de la República es consciente del impacto fiscal que puede llegar a tener cualquier medida que busque reducir la carga impositiva de los combustibles, y por ende su impacto sobre las finanzas del Estado y de los entes territoriales que perciben importantes recursos de la sobretasa a la gasolina. No obstante, celebraríamos cualquier medida que se

tome en aquella dirección, con la cual finalmente pueda facilitarse una equitativa disminución del precio interno a favor de la productividad de la nación, la competitividad sectorial y la capacidad adquisitiva de los consumidores.

En este propósito, se ha considerado que el precio internacional del petróleo, - y en consecuencia el de los combustibles-, ha venido experimentando una tendencia positiva desde al año 2000, año en el cual se cotizaba aproximadamente a 40 dólares, alcanzando luego un máximo histórico en julio de 2008 de 147 dólares el barril. Sumado a lo anterior, en la actualidad se continúa cotizando el barril por encima de los 100 dólares, circunstancia que ha representado importantes réditos tanto para las empresas productoras de petróleo por la explotación del recurso hidrocarburífero en nuestro país, como para la nación.

Se Considera, de igual manera, que el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) no logró el propósito de nivelar los precios, dada la coyuntura del mercado en el momento de su apertura. Por tal razón su comportamiento ha sido deficitario hasta el punto de ser subsidiado con dineros del presupuesto público en cantidades relevantes: se apertura con fondos del FAEP por 187 millones de dólares. En 2010 se hizo necesario inyectar 107 mil millones de pesos adicionales dado que la fluctuación decreciente no logró compensar la escalada del precio de los combustibles.

Finalmente se destaca como consideración fundamental el sostenido crecimiento económico nacional, así como la afortunada tendencia incremental que ha tenido la producción de hidrocarburos en el territorio Colombiano.

Con base en todo lo expresado anteriormente, la Contraloría General de la República sugiere estudiar, para la Reforma Tributaria próxima a ser sometida a la consideración del Honorable Congreso de la República, la conveniencia de evaluar la estructura tarifaria de los combustibles, así como la estructura *real* de costos en los procesos de producción y refinación de hidrocarburos en el país. Adicionalmente convendría analizar por parte del legislativo opciones diferentes a la intervención de la estructura tarifaria. Se sugiere por ejemplo, analizar la conveniencia de estudiar, evaluar y debatir a fondo medidas alternas como la posibilidad de congelar los precios, la probabilidad de implementar un gravamen razonable a la producción de hidrocarburos (gravar la producción para estabilizar el valor del Ingreso al Productor en la estructura tarifaria del precio interno de los combustibles), el potencial subsidio del Ingreso al Productor, la composición real del costo de refinación versus el referente internacional (Precio del Golfo de México) con miras a revisar el diferencial entre estos dos conceptos frente a la estructura tarifaria, etc. Lo anterior con el propósito de determinar la conveniencia respecto a la estabilización y reducción de los precios de los combustibles dentro del territorio nacional, frente a la probabilidad de generar impactos positivos al aparato productivo nacional, la competitividad sectorial del país y la capacidad adquisitiva de los colombianos.

Con el objetivo de aportar elementos única y exclusivamente teóricos, la CGR, con base en estudios desarrollados a través de la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría



Delegada para Minas y Energía, sugiere se estudie a profundidad la conveniencia de intervenir tres componentes de la estructura tarifaria actual:

La **tarifa de marcación**, se conoce como el valor por galón que se le reconoce a Ecopetrol por adicionar unos químicos en las plantas de abasto mayorista con el objeto de identificar la procedencia legal de los combustibles (gasolina y Diesel). Este concepto se está reconociendo desde septiembre de 2004 (Resoluciones 181255 y 181255, 2004). El valor de la tarifa de marcación en la actualidad es de \$6,15 por galón de gasolina y de \$5,23 por galón de Diesel, lo cual corresponde a un peso relativo dentro de la estructura de precios de 0,074% para el caso de ambos combustibles. El fundamento de este valor dentro de la estructura de precios es cuestionable debido a que su finalidad es disminuir el hurto del combustible, lo cual beneficia al dueño del producto (el refinador) y no se asocia directamente con un beneficio para el consumidor final o como un elemento que se deba reconocer a los agentes económicos que intervienen en este mercado.

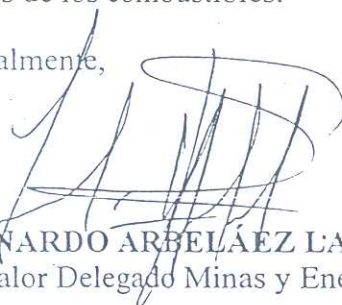
El **margen plan de continuidad**, que comenzó a incluirse dentro de la estructura de precio de los combustibles líquidos desde enero de 2010, *“está dirigido a remunerar a Ecopetrol S.A. las inversiones en el plan de continuidad para el abastecimiento del país y específicamente la expansión del sistema Pozos Colorados – Galán a 60 mil barriles por día de capacidad y parte del montaje del poliducto Mansilla –Tocancipá. De igual forma, la misma será aplicable a la gasolina extra y a la gasolina de origen nacional e importada que se distribuya en las zonas de frontera”* (Resoluciones 182370 y 182371, 2009). Al igual que el rubro anterior, es cuestionable la inclusión de este concepto dentro de la estructura de precios de los combustibles dado que fue creado para financiar obras de infraestructura petrolera a través del precio que pagan los consumidores, concepto que iría en contravía de los postulados de la Ley 1118 de 2006 donde se expone que Ecopetrol debe ser considerada más como una Empresa privada a partir de su consolidación como empresa mixta. En la actualidad, por margen de continuidad el consumidor está pagando \$86,42 por galón para cualquiera de los dos combustibles. En el caso de la gasolina representa el 1,04% del precio de venta al público y para el Diesel el 1,21%, respectivamente.

Por otra parte, la Contraloría propone evaluar de igual manera la conveniencia de una probable modificación a la base de cálculo de la Sobretasa a los combustibles. Actualmente los impuestos y tasas representan el 29% del precio total de la gasolina, siendo la sobre tasa la de mayor impacto con un 25% pues es pagada sobre la sumatoria de los demás factores de la estructura de precios. Es decir, que el consumidor está pagando sobre tasa sobre un precio que recoge todos los componentes de la estructura tarifaria. Esta situación ha sido cuestionada anteriormente desde el Congreso de la República. Sin embargo, la Contraloría General de la República es consciente que una modificación en la forma de liquidar este tributo debe considerar su efecto en las finanzas de los entes territoriales que se benefician con él, por lo cual se propone estudiar a fondo la conveniencia de compensar parcialmente los efectos fiscales específicos. A manera de ejemplo evaluar si convendría implementar otros gravámenes regionales o compensar vía asignación de regalías directas o una combinación de medidas tendientes a mantener viables los efectos fiscales de la actual estructura.

Como medida alterna, se sugiere evaluar de igual manera la conveniencia de implementar un gravamen razonable a la producción de hidrocarburos de manera temporal. En tal sentido, se propone estudiar cómo posiblemente se podría establecer un tributo al barril de petróleo producido. Ese tributo convendría analizarse con el objeto de destinarlo a afectar parte del valor del *Ingreso al Productor (IP)* por galón de gasolina y de Diesel vendido en refinería, con lo cual potencialmente se bajaría la base de cálculo de la estructura tarifaria, y por consiguiente todos los elementos del precio que dependan de la misma (sin afectar márgenes de mayorista, minoristas o transporte), lo cual permitiría reducir el precio final al usuario.

La Contraloría General de la República invita al Honorable Congreso de la República, al Gobierno Nacional, a la sociedad civil y a todos los actores involucrados en el desarrollo de la actividad petrolera del país a estudiar, evaluar y debatir las presentes iniciativas, lo cual se ofrece como un aporte exclusivamente teórico y cuyo propósito es analizar la posibilidad y conveniencia de crear una discusión técnica y jurídica frente a la estabilización de los precios de los combustibles, todo con el único objetivo de contribuir a elevar la calidad de vida de los colombianos, los niveles de productividad y la competitividad sectorial del país, manteniendo un porcentaje importante de los ingresos fiscales inherentes a la actual estructura de los precios de los combustibles.

Cordialmente,



LEONARDO ARBELÁEZ LAMUS
Contralor Delegado Minas y Energía

CC: Ministerio de Minas y Energía
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ecopetrol S.A



86111 -

Bogotá, D. C., marzo 20 de 2012.



Doctor

MANUEL GUILLERMO MORA JARAMILLO

Presidente.

Comisión Quinta Constitucional Permanente
Senado de la República.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA 27-03-2012 12:08

Al Contestar Cite Este No.:2012EE18250 C 1 Fol: Anex:0

ORIGEN: 401- CONTRAL.DELEG.SECT.MIN Y ENERGIA/ARBELAEZ LAMUZ LEONARDO

DESTINO: CAMARA DE REPRESENTANTES/CRISANTO PIZO MAZABUEL

ASUNTO: PROPUESTA PARA REDUCIR EL PRECIO DE LOS COMBUSTIBLES

OBS: PROYECTO: LA.

Doctor

CRISANTO PIZO MAZABUEL.

Presidente.

Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes.

Asunto: Análisis precio de los Combustibles en Colombia.

Respetados Legisladores:

La Contraloría General de la República comparte con el legislativo, el alto Gobierno y la Nación en general, la preocupación que suscitan las sostenidas alzas del precio interno de los combustibles como uno de los resultados de la tendencia de los precios del petróleo en el mercado internacional, un fenómeno que ha sido constante desde el año 2000 hasta la fecha con apenas un pequeño alivio en el segundo semestre de 2008.

Desde entonces hemos visto cómo los colombianos han sufrido un exagerado incremento del precio del galón de gasolina: pasó de \$2.251,83 en el año 2000 a \$8.707,40 en enero de 2012, y el del Diesel, en el mismo lapso, de \$1.888,93 a \$7.944,05; alzas que representan una variación porcentual de 286.68% y 320.56% respectivamente, generando impactos sobre la productividad nacional, la competitividad sectorial del país y la capacidad adquisitiva de los colombianos.