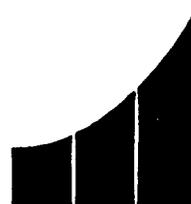




ESTUDIO: "LA SOBRETASA A LOS COMBUSTIBLES"

FEDESARROLLO
Luis Alberto Zuleta
Ursula Giedion

Santafé de Bogotá, Agosto de 1994



ESTUDIO: "LA SOBRETASA A LOS COMBUSTIBLES"

FEDESARROLLO
Luis Alberto Zuleta
Ursula Giedion

Santafé de Bogotá, Agosto de 1994

CAPITULO II ASPECTOS LEGALES DE LA SOBRETASA A LA GASOLINA

1. INTRODUCCION 62

2. EVOLUCION LEGAL 62

 2.1. LEY 86 DE 1989 62

 2.2. Pronunciamientos de la Corte Constitucional
 Sobre la Ley 86 de 1989. 65

 2.3. LEY 31 DE 1992 - ART.16 (3) 69

 2.4. LEY 105 DE 1993 ART. 29 71

3. DIFICULTADES PRACTICAS QUE HA PLANTEADO EL COBRO DE LAS
SOBRETASAS A LA GASOLINA EN EL PAIS, Y MARCO LEGAL DE
POSIBLES SOLUCIONES. 72

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 74

 4.1. Consideración General 74

 4.2. Cobro de la sobretasa a nivel de surtidor . . 75

 4.3. Uniformización de la Tasa 76

 4.4. Otros aspectos legales 78

CAPITULO III

1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 80

 1.1. Principales conclusiones. 80

 1.2. Principales recomendaciones 83

ESTUDIO SOBRE LA SOBRETASA A LA GASOLINA

INTRODUCCION

La aplicación de un impuesto sobre el precio al público de la gasolina es un instrumento utilizado en algunos países para el financiamiento de proyectos de transporte y la infraestructura correspondiente.

Este fue el espíritu que inicialmente inspiró la sobretasa de la "Ley de Metros de 1989".

Sin embargo, la evolución legal posterior y la forma de aplicar la sobretasa en distintos municipios del país ha venido generando efectos distorsionantes sobre el mercado de combustibles en el país, con efectos negativos sobre los recaudos esperados por los municipios y mayores costos de gasolina para usuarios de municipios que no se benefician con los proyectos que financia la sobretasa.

En este contexto, en un primer capítulo se evalúan la cobertura alcanzada y los principales efectos económicos generados hasta ahora por la aplicación de la sobretasa. En el capítulo segundo se hace un análisis de la evolución del marco legal que rige la sobretasa a la gasolina. Finalmente, en el capítulo tercero se formulan las conclusiones derivadas del estudio, se plantean las principales recomendaciones y la estrategia para lograrlas.

CAPITULO I

EFFECTOS ECONOMICOS DE LA APLICACION DE LA SOBRETASA DE LA GASOLINA

1. ANTECEDENTES

1.1. Alcance y objetivos iniciales de la Sobretasa

Tanto a nivel internacional, como en Colombia, los impuestos a la gasolina han constituido un importante instrumento para financiar los costos de mantenimiento de la infraestructura física del sector transporte.

Con este fin, desde 1967 se estableció el impuesto a los combustibles (gasolina regular, extra y ACPM) y se constituyó el Fondo Vial Nacional. En 1982 se extendieron los recursos del Fondo Vial a los Ferrocarriles Nacionales y al Fondo Nacional de Caminos Vecinales. Sin embargo, la eliminación de los impuestos con destinación específica en la Constitución de 1991 hicieron modificar la estructura financiera del mantenimiento de la infraestructura física, quedando el tributo a la gasolina como un impuesto general.

Otro instrumento alternativo utilizado también en Colombia para recuperar los costos de mantenimiento de carreteras son los peajes.

El instrumento más usual para recuperar los costos de inversión en infraestructura es el impuesto anual de rodamiento, el impuesto a la venta de vehículos y contribuciones de valorización.

Todo lo anterior se desarrolla con detalle en el estudio de Fedesarrollo: "Estrategias de Manejo de los precios de los hidrocarburos en el corto y largo plazo"^{1/} (1992).

A partir de 1989, se viene utilizando también en Colombia como instrumento de financiamiento del sector transporte en las ciudades, una sobretasa a la gasolina.

Tal como se puede apreciar en el capítulo sobre aspectos jurídicos de este documento, las normas relevantes sobre la sobretasa a la gasolina son las siguientes: Ley 86 de 1989, Ley 31 de 1992 (Artículo 16) y Ley 105 de 1993 (Artículo 29).

Es conveniente hacer un breve recuento de las mismas para comprender la problemática que se aborda en este estudio.

- **Ley 86 de 1989, denominada "Ley de Metros"**

Tal como se desprende de la Exposición de Motivos generales que presentó al Congreso el Ministro de Hacienda para sustentar el proyecto que sirvió de base a esta ley, sus objetivos están relacionados específicamente con el transporte público urbano, como las nuevas soluciones de transporte plasmadas en el Tren Metropolitano de Medellín y un posible Metro para Bogotá.

La Exposición de Motivos es enfática en la importancia de buscar un financiamiento adecuado a los sistemas masivos de transporte público, dado el "crecimiento acelerado de los Centros Urbanos"..., "el uso indiscriminado del automóvil particular,

^{1/} Eduardo Lora y Guillermo Perry: "Estrategias de los precios de los hidrocarburos en el corto y el largo plazo Fedesarrollo (1992).

principal causante de la congestión, y por ende, de ineficiencia en la utilización del espacio público"^{2/}.

Para ello se requiere "la mejora de la eficiencia del uso de la infraestructura vial actual con la regulación del tráfico; la masificación del transporte público... y el fortalecimiento y adecuación de las estructuras administrativas e institucionales de los municipios para adelantar las nuevas funciones que le corresponden".

Con respecto al Tren Metropolitano de Medellín, se plantea la necesidad de que el proyecto se financie en su integridad con esfuerzo regional.

La necesidad de los accionistas del proyecto (Municipio de Medellín y Departamento de Antioquia) de obtener un aval de la nación para respaldar los créditos externos requeridos por el proyecto, plantearon al Ministerio de Hacienda (impulsor del proyecto de ley correspondiente) la necesidad de que las regiones pudieran garantizar ingresos "al menos del 80% para cubrir el servicio de la deuda durante la operación del Metro y asegurar, de este modo, la obtención de la garantía de la nación o las nuevas operaciones de crédito externo requeridas para la terminación del proyecto".

Dentro de este orden de ideas, la Ley 86 de 1989 prevee como instrumentos financieros: una sobretasa a la gasolina y contribuciones de valorización.

Se propone así en la misma Exposición de Motivos "la creación de una sobretasa al precio de la gasolina motor para venta al público en surtidor, en los municipios dentro del área de influencia de este tipo de proyectos"...

^{2/} Anales del congreso, 5 de septiembre de 1989.

"Con la aplicación de la sobretasa, aumentarán los costos de movilización vehicular desestimulando el transporte individual que utiliza primordialmente vehículos a gasolina motor (corriente y extra). Esta sobretasa no afecta al ACPM utilizado en un gran número de buses urbanos y en los vehículos de carga intermunicipal, asegurando en parte, que la sobretasa no incida en el costo operativo de la mayoría del parque nuevo de buses urbanos y adicionalmente que se promueva el proceso de dieselización de dicho parque. Así mismo, se evita que el transporte inter-urbano de carga pesada incurra en un sobre costo operativo".

Así las cosas, la sobretasa a la gasolina introducida en 1989 tenía las siguientes características:

- . Solamente cobijaba esquemas de financiación de transporte masivo, incluyendo la infraestructura vial y otra complementaria requerida por un sistema masivo de transporte.
- . El papel de la nación se limitaba a garantizar créditos obtenidos por entidades territoriales para financiar sistemas de transporte masivo, con la exigencia de que dichas entidades le pignoraran a la nación rentas equivalentes por lo menos al 80% del valor del proyecto.
- . Para hacer posible que las entidades territoriales tuvieran recursos suficientes para atender directamente el servicio de la deuda requerido por el financiamiento del proyecto, se dictan pautas generales sobre gravámenes que pueden imponer los municipios, tales como la sobretasa a la gasolina.

Sólo en este contexto se concibe el literal B del Artículo 5 de la Ley 86 del 1989 que faculta a los municipios para: "Cobrar una sobretasa al consumo de la gasolina motor hasta del 20% de su precio al público sobre las ventas de Ecopetrol en la planta o plantas que den abasto a la zona de influencia del respectivo

sistema, previo concepto del concejo de política Económica y Social CONPES".

"Los incrementos a que se refiere el presente Artículo se destinarán exclusivamente a la financiación de sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se cobrarán a partir del 1o. de enero del año siguiente a aquel en que se perfeccione el contrato para su desarrollo".

Pueden notarse dos condiciones adicionales restrictivas: El concepto previo del CONPES y la vigencia a partir del año siguiente del perfeccionamiento del contrato del desarrollo del sistema masivo del transporte.

1.2. Evolución posterior de las normas

- Ley 31 de 1992

Tal como se explica en el capítulo jurídico, a la Ley Orgánica del Banco de la República se le introdujo un "Mico" referente a la sobretasa de la gasolina que la Corte Constitucional declaró inconstitucional (Artículo 16-3) el 23 de febrero de 1994.

En este Artículo se eliminaba el concepto previo del CONPES para la autorización de la sobretasa y dejaba en los concejos Municipales la reglamentación sobre el recaudo y la fecha inicial de cobro. Varios municipios autorizaron sobretasas con base en esta norma, como se verá.

- Ley 105 de 1993

En el Artículo 28 de esta ley sobre el Sistema Nacional de Transporte se amplía la destinación de la sobretasa, antes circunscrita a la financiación del sistema de transporte masivo, también al mantenimiento y construcción de vías públicas. Antes de

esta modificación legal, ya algunos municipios venían estableciendo sobretasas para mantenimiento y construcción de vías públicas.

Estos antecedentes sirven de marco inicial para pasar a evaluar los efectos económicos que se han venido produciendo con la aplicación de la sobretasa a la gasolina.

2. COMO SE HA APLICADO LA SOBRETASA A LA GASOLINA Y COBERTURA ALCANZADA DESDE SU ENTRADA EN VIGENCIA

A continuación se examina el alcance económico que ha logrado hasta el momento esta base legal de la sobretasa.

2.1. El número de municipios con sobretasa

Hasta hoy 29 municipios del país han venido introduciendo la sobretasa a la gasolina, a partir de enero de 1990 y se ha venido estableciendo en el orden que aparece en el cuadro No.1, empezando por el municipio de Medellín que fue explícitamente contemplado en la Ley 86 de 1989. Los 29 municipios con sobretasa representan el 25% de la población nacional según las cifras del censo de 1993. Si se incluyese Bogotá, representarían el 42% de la población.

Aunque un grupo de municipios ha basado su Acuerdo Municipal para establecer la sobretasa en la Ley 86, sólo Medellín (contemplado explícitamente en la Ley), Cartagena y Pereira - La Virginia - Dosquebradas han sustentado un proyecto de transporte masivo que requiere aval de la nación para garantizar el funcionamiento del respectivo proyecto. Cartagena y Pereira - La Virginia - Dosquebradas tienen la autorización requerida del CONPES

Cuadro 1
MUNICIPIOS CON SOBRETASA A LA GASOLINA

Ciudad	Base legal	Gravámen	Vigencia	Duración	Responsable del recaudo
1 Medellín	Ley 86 de 1989	10.00%	Enero 1/90	20 años	ECOPETROL
2 Cartagena	Ley 86 de 1989	6.00%	Enero 1/92	12 años	Planta
3 Cali	Ley 105 de 1993	8.00%	Mayo 1/93	10 años	Estaciones de servicio
4 Buenaventura	Ley 86 de 1989	8.00%	Abril 1/93	12 años	Planta
5 La Virginia	Ley 86 de 1989	8.00%	Enero 1/93	12 años	Planta Cartago
6 Pereira	Ley 86 de 1989	8.00%	Enero 1/93	12 años	Planta Cartago
7 Dosquebradas	Ley 86 de 1989	8.00%	Enero 1/93	12 años	Planta
8 Manizales	Ley 31 de 1992	6.00%	Enero 1/93		Planta
9 Leticia		11.00%	Enero 1/93		Planta
10 Jamundí		5.00%	Junio/93		Estaciones de servicio
11 Montería	Ley 105 de 1993	6.00%	Octubre/93		
12 La Ceja	Ley 86 de 1989	5.00%	Octubre/93		Estaciones de servicio
13 Rionegro	Ley 31 de 1992 1/	5.13%	Octubre/93		Planta
14 Bucaramanga	Ley 31 de 1992	5.00%	Octubre/93		Estaciones de servicio
15 Girón		5.00%	Octubre/93		Estaciones de servicio
16 Florida		5.00%	Octubre/93		Estaciones de servicio
17 Piedecuesta		5.00%	Octubre/93		Estaciones de servicio
18 Ciénaga		8.00%	Octubre 4/93		
19 El Charco		8.00%	Octubre 25/93		
20 Barranquilla	Ley 31 de 1992	6.00%	Nov. 1/93	12 años	Estaciones de servicio
21 Cisneros	Ley 31 de 1992 2/	4.00%	Nov. 15/93		Ecopetrol
22 El Carrito	Ley 31 de 1992	5.00%	Enero 1/94	10 años	Planta
23 Palmira		7.00%	Enero 1/94		Estaciones de servicio
24 Soledad		6.00%	Enero 1/94		
25 Malambo		6.00%	Enero 1/94		
26 Santo Tomás		4.50%	Enero 1/94		
27 Puerto Tejada		4.00%			
28 Santa Marta	Ley 31 de 1992	6.00%	Feb.1/94	12 años	Estaciones de servicio
29 Cartago 2/	Ley 86 de 1989	8.00%			Planta

Fuente: Acuerdos Municipales, Información de ECOPETROL y de los distribuidores mayoristas.

1/ A partir de junio de 1994 se cobra adicionalmente la sobretasa del Metro de Medellín

(10%) por resolución del Concejo de Estado.

2/ Suspendida.

de las siguientes fechas: noviembre 29 y diciembre 18 de 1991 respectivamente^{3/}.

Pese a que el número de municipios con sobretasa es aún pequeño respecto al número total de municipios del país (1038 municipios según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi), ciudades muy importantes con alto consumo de gasolina ya la han establecido. En el mapa No. 1 puede identificarse la ubicación geográfica de los municipios con sobretasa con respecto a la ubicación de las plantas de abasto. Se aprecia una amplia cobertura en todo el país (12 departamentos del país).

Hay que destacar que solo en 10 municipios la sobretasa tiene más de 1 año de vigencia, lo cual indica que se trata de un proceso que se puede ir extendiendo más en el tiempo.

Del cuadro No. 1 puede inferirse también la enorme diversidad de situaciones que surgen con los Acuerdos Municipales: diferente base legal que, como se verá, produce mucha confusión; amplia dispersión en los niveles de la sobretasa (el rango va de un mínimo del 4% a un máximo del 11%); períodos de vigencia que oscilan entre 10 y 20 años y distintos responsables del recaudo: Ecopetrol, los distribuidores mayoristas en planta de abasto y las estaciones de servicio (y grandes consumidores). En una próxima sección se verán las consecuencias sobre el mercado y sobre los municipios, de ésta

^{3/} - Departamento Nacional de Planeación "Autorización al Distrito Cultural y turístico de Cartagena de Indias para el cobro de la sobretasa de la gasolina con destino al Proyecto Integrado de Transporte Masivo y Saneamiento. Documento DNP-2567 - UDU-DEM. (Nov.29, 1991).

- Departamento Nacional de Planeación: "Autorización para cobrar una sobretasa a la gasolina a los municipios del Area Metropolitana Pereira - La Virginia - Dosquebradas con el fin de financiar un Plan Integral de Transporte Público". DNP - 2575 - UINF. (Dic 18, 1991).

MAPA 1



○ Ciudades con sobretasa

▲ ESSO
 △ MOBIL
 ▼ TERPEL
 ▽ TEXACO

1- ANTIOQUIA
 2- MAGDALENA
 3- ATLANTICO
 4- BOLIVAR
 5- CORDOBA
 6- RISARALDA
 7- CALDAS
 8- V. DEL CAUCA
 9- CAUCA
 10- NARIÑO
 11- AMAZONAS
 12- SANTANDER

Fuente: Elaborado en base a información de Ecopetrol y Distribuidores mayoristas

Cuadro 2
SOBRETASA A LA GASOLINA: DISTRIBUCION
DE FRECUENCIAS

Gravámen		Base Legal		Duración	
Nivel	No. ciudades	Base Legal	No. ciudades	Años	No. Ciudades
40	3				
50	8	Ley 86 de 1989	7	10	2
60	7				
70	1	Ley 31 de 1992	7	12	7
80	7				
100	1	Ley 105 de 1993	2	> 12	1
110	1				

Fuente: Cuadro 1

enorme dispersión de criterios y políticas en la aplicación de la sobretasa.

El cuadro No.2 ilustra esta dispersión, al establecer las frecuencias relativas a los niveles del gravamen, la base legal y el período de duración.

2.2. El precio de la gasolina que se aplica para cobrar la sobretasa

La sobretasa se aplica sobre el precio de venta al público que expide el Ministerio de Minas y Energía, usualmente al comienzo de cada año.

La evolución del precio nominal dado por resolución para los municipios con sobretasa se presenta en el cuadro No. 3 para gasolina corriente y extra desde 1991.

Es conveniente resaltar que las resoluciones del Ministerio de Minas y Energía especifican los distintos componentes del precio, ya que se trata de un sector altamente regulado^{4/}: precios ex refinería, costo de transporte por oleoducto, margen del mayorista, margen del minorista y los impuestos. Estos (sin incluir la sobretasa) han representado una proporción muy importante (entre el 33 y el 38%) del total del precio al público para la gasolina corriente, desde que existe la sobretasa, la cual constituye un impuesto adicional. (ver cuadros No. 4 y 5).

2.3. El consumo de gasolina en los municipios con sobretasa

Las cifras disponibles sobre el consumo de gasolina que produce Ecopetrol, son las cifras agregadas para cada Departamento del país

^{4/} Véase Fedesarrollo "Competencia y Márgenes de Distribución de Combustibles en Colombia" (1991)

Cuadro 3
ESTRUCTURA DE PRECIO DE LOS COMBUSTIBLES PARA LOS MUNICIPIOS
CON SOBRETASA A LA GASOLINA (pesos/galón)

	Gasolina Regular			Gasolina Extra		
	Precio Venta al público	Valor de la Sobretasa \$/Galón	Precio con Sobretasa	Precio Venta al público	Valor de la Sobretasa \$/Galón	Precio con Sobretasa
1991						
PRECIO NACIONAL	364	--	--	452	--	--
Medellín	364	36	400	452	45	497
1992						
PRECIO NACIONAL	462	--	--	574	--	--
Medellín	462	46	508	574	57	631
Cartagena	462	28	490	574	35	609
Cali	462	--	--	574	--	--
Buenaventura	462	--	--	589	--	--
La Virginia	462	--	--	574	--	--
Pereira	462	--	--	574	--	--
Dosquebradas	462	--	--	574	--	--
Manizales	464	--	--	576	--	--
Leticia	742	--	--	--	--	--
Barranquilla	466	--	--	578	--	--
1993						
PRECIO NACIONAL	578	--	--	718	--	--
Medellín	578	58	636	718	72	790
Cartagena	578	35	613	718	43	761
Cali	578	46	624	718	57	775
Buenaventura	578	46	624	737	59	796
La Virginia	578	46	624	718	57	775
Pereira	578	46	624	718	57	775
Dosquebradas	578	46	624	718	57	775
Manizales	580	35	615	720	43	763
Leticia	912	100	1012	--	0	--
Barranquilla	583	--	--	723	--	766
1994						
PRECIO NACIONAL	688	--	--	854	--	--
Medellín	688	69	757	854	85	939
Cartagena	688	41	729	854	51	905
Cali	688	55	743	854	68	922
Buenaventura	756	60	816	??	0	??
La Virginia	688	55	743	854	68	922
Pereira	688	55	743	854	68	922
Dosquebradas	688	55	743	854	68	922
Manizales	691	41	732	857	51	908
Leticia	--	--	--	--	--	--
Barranquilla	694	42	736	860	52	912

Fuente: Resoluciones del Ministerio de Minas y Energía No. 32806 y 32819 del 30 de diciembre de 1991, No. 32780 del 28 de diciembre de 1992, No. 32500 del 27 de diciembre de 1993; Acuerdos Municipales No. 1566 de diciembre 29 de 1992 (Cartagena), No. 0171 del 30 de diciembre de 1992 (La Virginia), No. 669 del 30 de diciembre de 1992 (Pereira), No. 294 del 30 de diciembre de 1992 (Dosquebradas).

CUADRO 4

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS COMPONENTES DEL PRECIO DE LA GASOLINA CORRIENTE

vigencia DD/MM/AA	PRODUCCION, TRANSPORTE Y MANEJO		MARGENES		Aditivo	Sub-total	IMPUESTOS	TOTAL	RANGO DE LA SOBRESTASA
	Precio en refinería	Transporte y manejo	Sub-total	Mayorista Minorista					
28/12/88	18.59%	41.49%	60.08%	2.43%	4.51%	0.00%	6.94%	32.98%	100.00%
23/06/89	18.81%	41.96%	60.77%	2.20%	4.12%	0.00%	6.33%	32.91%	100.00%
04/01/90	18.78%	42.01%	60.79%	2.10%	4.24%	0.00%	6.34%	32.87%	100.00%
29/03/90	18.77%	42.05%	60.82%	2.10%	4.14%	0.00%	6.34%	32.85%	100.00%
01/01/91	18.49%	41.38%	59.87%	2.07%	4.35%	0.00%	6.42%	32.71%	100.00%
30/12/91	18.36%	41.08%	59.44%	2.15%	4.69%	0.00%	6.84%	32.72%	100.00%
28/12/92	18.34%	38.18%	56.52%	2.22%	4.69%	1.38%	8.29%	35.19%	68-8%
01/01/93	18.34%	37.30%	55.64%	2.22%	4.69%	1.38%	8.29%	36.07%	58-11%
27/12/93	18.34%	35.02%	53.36%	2.33%	5.00%	1.16%	8.49%	38.15%	58-11%

Fuente: Resoluciones del Ministerio de Minas (Cuadro 3).

CUADRO 5

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS COMPONENTES DEL PRECIO DE LA GASOLINA EXTRA

Vigencia DD/MM/AA	PRODUCCION, TRANSPORTE Y MANEJO		MARGENES		IMPUESTOS	TOTAL	RANGO DE PRECIO DE venta SOPRETRASA al público		
	Precio en refinería	Transporte Sub-total y manejo	Minorista Sub-total	Aditivo Sub-total					
28/12/87	16.95%	49.02%	65.97%	2.52%	4.99%	0.00%	7.51%	26.53%	100.00%
28/12/88	16.96%	49.07%	66.03%	2.48%	4.94%	0.00%	7.42%	26.55%	100.00%
23/06/89	17.70%	48.95%	66.66%	2.26%	4.52%	0.00%	6.78%	26.57%	100.00%
04/01/90	17.65%	48.98%	66.64%	2.20%	4.65%	0.00%	6.85%	26.51%	100.00%
29/08/90	17.66%	48.95%	66.61%	2.20%	4.65%	0.00%	6.85%	26.53%	100.00%
01/01/91	17.40%	48.44%	65.84%	2.17%	4.77%	0.00%	6.94%	27.22%	100.00%
30/12/91	17.26%	48.12%	65.39%	2.26%	5.14%	0.00%	7.40%	27.22%	100.00%
28/12/92	17.25%	38.98%	56.23%	2.33%	5.14%	1.11%	8.58%	35.19%	6%-8%
01/01/93	17.25%	38.10%	55.35%	2.33%	5.14%	1.11%	8.58%	36.07%	6%-11%
27/12/93	17.26%	35.73%	52.99%	2.45%	5.48%	0.94%	8.87%	38.14%	6%-11%

Fuente: Resoluciones del Ministerio de Minas (Cuadro 3).

(incluyendo a Bogotá como D.E.) y las cifras de cada planta de abasto.

A pesar de que la elasticidad precio de la demanda de la gasolina es considerada usualmente negativa, el consumo total nacional ha venido creciendo entre 1990 y 1993 a tasas entre 2.3 y 6%. Este parece un comportamiento normal que no alcanza a ser afectado por la existencia de la sobretasa por regiones y obedece al crecimiento global de la economía.

Los estudios sobre demanda de gasolina consideran usualmente dos factores determinantes: la eficiencia en el consumo, imputable a factores técnicos que contribuyen a reducir el consumo en galones por kilómetro y que es de largo plazo, y las elasticidades de la demanda con respecto a su propio precio. Para citar una cifra indicativa, estos efectos agregados se traducen en una elasticidad entre -0.2% y -0.6% para países como Canadá y Estados Unidos.^{5/}

Una estimación de la elasticidad precio de la demanda de la gasolina en el caso colombiano trasciende el objetivo de este estudio.

La evolución del consumo para las plantas cercanas a los municipios con sobretasa entre 1989 y 1993 se presenta en los cuadros No. 6, 7 y 8 y gráficas (1a) a (1d). Puede apreciarse lo siguiente.

Después de la vigencia de la sobretasa se observan reducciones de distinta intensidad, tanto en galones, como porcentualmente, en el ritmo de consumo y/o decrecimiento absoluto en las siguientes plantas cercanas a municipios con sobretasa: Buenaventura, Cali (Yumbo), Mamonal (Cartagena), Manizales, Medellín y Pereira.

^{5/} Para una estimación internacional de la elasticidad, ver: M.A. Elkhafif, A.A. Kubursi: "The demand for gasoline: a two stage approach" "International Journal of Forecasting" 9 (1993).

Cuadro 2
VENTAS DE GASOLINA EN PLANTAS DE ABASTO CERCANAS A MUNICIPIOS CON SOBRETASA (Miles de galones)

	Gasolina regular										Gasolina extra									
	1989	1998	1991	1992	1993	1989	1998	1991	1992	1993	1989	1998	1991	1992	1993	1989	1998	1991	1992	1993
ZONA ANTIQUEÑA																				
-Medellin	212,632.8	284,261.6	192,873.7	188,524.1	181,388.7	8,462.1	5,678.4	5,854.3	4,611.5	5,449.8	221,894.1	289,948.8	197,928.8	193,135.7	186,957.7					
ZONA COSTA ATLANTICA																				
Barroca	59,568.6	25,581.1	21,588.8	19,792.4	21,861.8	37,492.7	14,893.8	9,692.8	8,518.5	8,783.8	97,861.3	39,674.1	31,193.5	28,318.9	29,844.8					
Barranquilla	18,888.9	1,777.9	8.8	8.8	8.8	4,884.8	574.9	8.8	8.8	8.8	15,692.9	2,352.8	8.8	8.8	8.8					
Galapa	384.6	47,296.2	55,118.9	59,641.8	58,554.4	135.5	23,282.4	24,161.7	23,931.5	25,188.2	448.1	78,578.6	79,288.6	83,592.4	83,758.6					
Aerop. Cortissoz	8.8	8.8	8.8	184.8	15.8	8.8	8.8	8.8	13.4	8.3	8.8	8.8	8.8	197.4	16.8					
-Total Barranquilla	78,682.1	74,655.3	76,619.7	79,617.3	79,651.2	42,512.2	37,958.3	33,854.5	32,483.4	33,964.3	113,194.3	112,685.6	118,474.2	112,188.7	113,595.5					
-Cartagena (Nacional)	49,446.9	51,684.7	55,658.2	58,343.8	68,249.7	15,769.2	13,618.8	12,837.7	11,561.3	11,754.8	65,216.1	65,222.7	67,687.9	69,984.3	72,883.7					
-Monteria (Coveñas)	42,118.8	49,863.4	48,812.9	47,986.1	47,455.8	4,138.3	4,848.5	4,357.6	3,899.8	3,913.3	46,248.3	53,987.9	52,378.5	51,885.8	51,369.1					
ZONA VALLE																				
-Buenaventura	14,651.4	15,773.2	16,719.5	17,257.8	16,144.2	8.8	8.8	8.8	8.8	8.8	14,651.4	15,773.2	16,719.3	17,257.8	16,144.2					
Buga	18,836.8	18,216.5	12,482.4	17,385.7	18,989.2	1,865.8	846.1	944.4	1,168.4	1,239.5	11,981.8	11,862.6	13,366.8	18,466.1	28,288.7					
-Cali (Yumbo)	191,864.8	284,874.7	218,136.4	228,538.6	241,582.4	19,262.8	16,848.6	15,461.2	14,153.1	16,535.4	218,327.6	221,723.3	225,577.6	242,683.7	238,117.8					
ZONA CAFFETERA																				
Manizales	24,172.8	28,588.4	38,728.6	33,241.9	34,557.7	759.2	718.6	638.7	615.1	665.8	24,932.8	29,219.8	31,339.3	33,857.8	35,223.5					
Maripuela	18,185.8	11,881.7	14,883.9	17,829.9	15,329.3	189.2	196.8	252.1	376.6	254.3	18,375.1	11,277.7	14,336.8	18,286.5	13,783.6					
-Total Manizales	34,358.7	39,598.1	44,884.6	51,871.8	49,887.1	948.4	985.6	890.8	991.7	920.1	35,387.8	48,896.7	45,675.3	52,863.5	49,887.2					
-Pereira	23,893.9	25,413.2	29,887.2	32,764.2	33,127.8	769.8	773.4	694.8	788.4	684.3	23,862.9	26,186.6	29,782.1	33,464.7	33,811.3					
OTROS																				
-Icticia	1,149.9	1,856.7	1,273.1	1,388.7	1,648.3	8.8	8.8	8.8	8.8	8.8	1,149.9	1,856.7	1,273.1	1,388.7	1,648.3					
Sub-Total	687,915.6	627,445.9	639,486.5	674,882.6	688,947.8	88,788.7	76,621.4	68,957.8	65,661.8	78,546.5	686,784.4	784,867.3	788,444.3	748,464.4	751,494.3					

Fuente: Ecopetrol.

Cuadro 7
VARIACION EN LAS VENTAS DE GASOLINA EN PLANTAS DE ABASTO CERCANAS A MUNICIPIOS CON SOBRETASA
(Miles de galones)

	Gasolina regular				Gasolina extra				Total ventas de gasolina			
	89/90	90/91	91/92	92/93	89/90	90/91	91/92	92/93	89/90	90/91	91/92	92/93
ZONA ANTIOQUIA												
-Medellin	-8370.4	-11388.0	-4348.5	-7015.5	-2783.7	-624.0	-442.8	837.5	-11154.1	-12012.0	-4782.3	-6178.0
ZONA COSTA DEL CARIBE												
-Baranoa	-33987.5	-4080.3	-1708.3	1288.6	-23398.7	-4400.2	-1174.3	265.4	-57387.2	-8480.6	-2882.6	1533.5
-Barranquilla	-9030.9	-1777.9	0.0	0.0	-4308.1	-574.9	0.0	0.0	-13340.0	-2352.8	0.0	0.0
-Galapa	48881.6	7822.7	4522.1	-1086.5	23147.0	878.3	-210.3	1228.7	70138.6	8702.0	4311.8	142.2
-Aerop. Cortissoz												
-Total Barranquilla	3873.2	1964.4	2897.7	13.8	-4561.8	-4085.8	-1371.1	1480.9	-588.7	-2131.4	1828.8	1494.7
-Cartagena (Mamonal)	2157.8	4045.4	2882.8	1906.8	-2151.2	-1580.2	-476.4	192.6	6.6	2465.2	2216.4	2088.4
-Montaria (Coverñas)	8945.4	-1050.5	-26.8	-530.3	714.3	-488.9	-457.8	13.5	48806.2	-1537.4	-484.7	-516.7
ZONA VALLE												
-Buena Ventura	1121.8	946.1	537.7	-1112.9	0.0	0.0	0.0	0.0	1121.8	946.1	537.7	-1112.9
-Bugá	-818.5	2185.9	4903.3	1883.6	-218.0	118.3	198.0	79.1	-838.4	2304.2	5099.3	1742.5
-Cali (Yumbo)	13608.9	5261.7	18394.2	13061.8	-2414.2	-1387.4	-1308.1	2382.3	11395.7	3874.2	17086.1	15434.1
ZONA CAFETERA												
-Manizales	4335.6	2212.2	2521.2	1315.8	-48.6	-71.9	-23.6	50.7	4287.0	2140.3	2497.7	1366.6
-Maripí	885.8	3002.2	3748.0	-4300.6	6.8	56.1	124.4	-122.3	902.6	3058.4	3870.5	-4422.9
-Total Manizales	5221.4	5214.5	6269.2	-2984.7	-41.8	-15.8	100.9	-71.6	5189.6	5198.7	6368.1	-3056.3
-Perera	2319.3	3594.1	3757.0	382.8	4.4	-78.6	5.8	-16.1	2323.7	3515.5	3782.6	346.7
OTROS												
-Leticia	-93.2	216.5	115.6	288.6	0.0	0.0	0.0	0.0	-93.2	216.5	115.6	288.6
Sub-Total	18530.3	12040.6	35316.1	6145.2	-12167.3	-7663.8	-3296.0	4884.7	7363.0	4377.0	32020.1	11028.9

Fuente: Cuadro 8

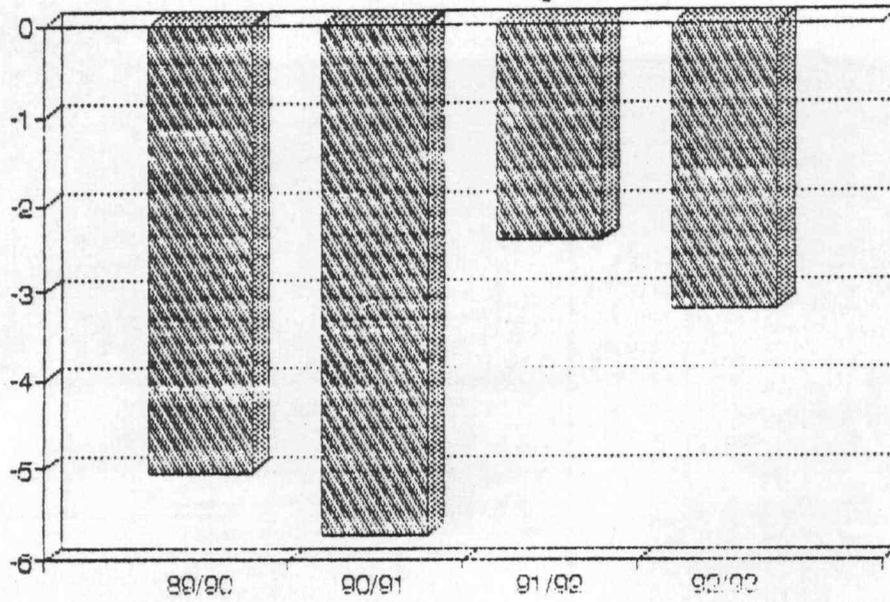
Cuadro 6
VARIACION EN LAS VENTAS DE GASOLINA EN PLANTAS DE ABASTO CERCANAS A MUNICIPIOS CON SOBRETASA (%)

	Gasolina corriente				Gasolina extra				Total ventas de gasolina			
	89/90	90/91	91/92	92/93	89/90	90/91	91/92	92/93	89/90	90/91	91/92	92/93
ZONA ANTOQUIA												
-Medellín	-3.9	-5.6	-2.3	-3.7	-32.9	-11.0	-8.6	18.2	-5.0	-5.7	-2.4	-3.2
ZONA COSTA ATLANTICA												
-Baranoa	-67.1	-18.0	-7.9	8.4	-62.4	-31.2	-12.1	3.1	-58.1	-21.4	-9.2	5.4
-Barranquilla	-83.6	-100.0	0.0	0.0	-88.2	-100.0	0.0	0.0	-85.0	-100.0	0.0	0.0
-Galapa	15428.1	16.5	8.2	-1.8	17083.6	3.8	-0.9	5.1	15837.8	12.3	5.4	0.2
-Aerop. Cortissoz												
-Total Barranquilla	5.6	2.6	3.9	0.0	-10.7	-10.8	-4.0	4.6	-0.5	-1.9	1.5	1.3
-Cartagena (Memorial)	4.4	7.8	4.8	3.3	-13.6	-11.6	-4.0	1.7	0.0	3.8	3.3	3.0
-Montería (Coveñas)	18.5	-2.1	-0.1	-1.1	17.3	-10.1	-10.5	0.3	858.1	-2.9	-0.9	-1.0
ZONA VALLE												
-Buenaventura	7.7	6.0	3.2	-6.4	0.0	0.0	0.0	0.0	7.7	6.0	3.2	-6.4
-Bugá	-6.7	21.4	38.5	8.6	-20.6	14.0	20.3	6.8	-7.0	20.8	38.1	9.4
-Cali (Yumbo)	7.2	2.8	8.8	5.7	-12.5	-8.2	-8.5	16.8	5.4	1.7	7.6	6.4
ZONA CAFETERA												
-Manizales	17.9	7.8	8.2	4.0	-8.4	-10.1	-3.7	8.2	17.2	7.3	8.0	4.0
-Mariquita	8.6	27.1	28.6	-24.1	3.6	28.6	48.4	-32.5	8.7	27.1	27.0	-24.3
-Total Manizales	15.2	13.2	14.0	-6.8	-4.4	-1.7	11.3	-7.2	14.7	12.8	13.9	-5.9
-Pereira	10.0	14.1	13.0	1.1	0.6	-10.2	0.6	-2.3	9.7	13.4	12.7	1.0
OTROS												
-Leticia	-8.1	20.5	9.1	18.7	0.0	0.0	0.0	0.0	-8.1	20.5	9.1	18.7
Sub-Total	3.2	1.9	5.5	0.9	-13.7	-10.0	-4.6	7.4	1.1	0.6	4.5	1.5
TOTAL NACIONAL	8.4	-1.2	6.2	3.7	-13.4	-14.4	-6.3	8.3	1.3	2.3	6.0	3.9

Fuente: Cuadro No.6

Gráfico 1a

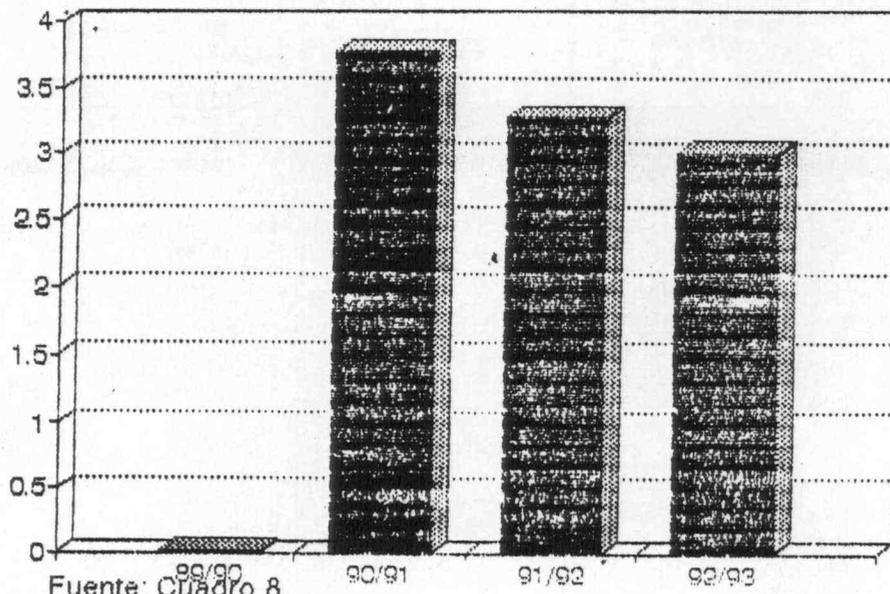
Crecimiento en las ventas de gasolina- Medellin



Fuente: Cuadro 8.

Gráfico 1b

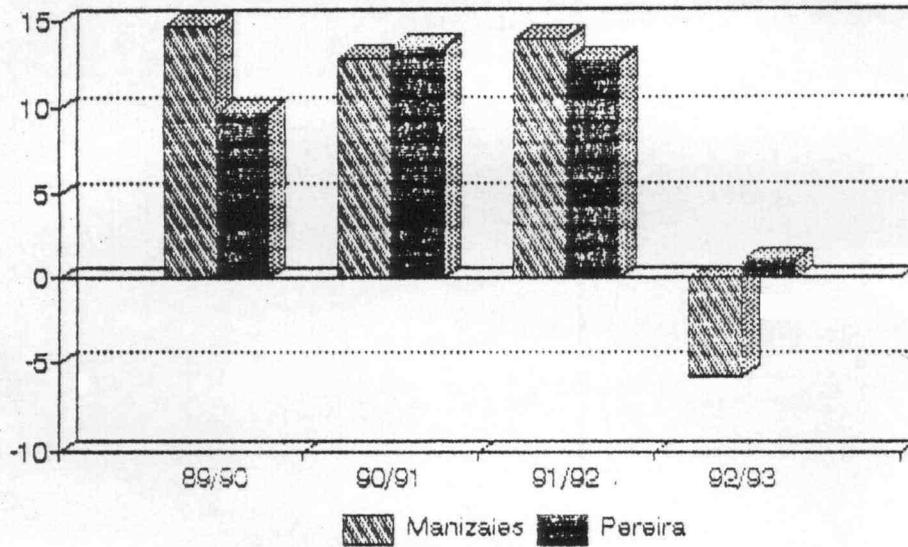
Tasas de crecimiento de las ventas de gasolina- Cartagena



Fuente: Cuadro 8.

Gráfico 1c

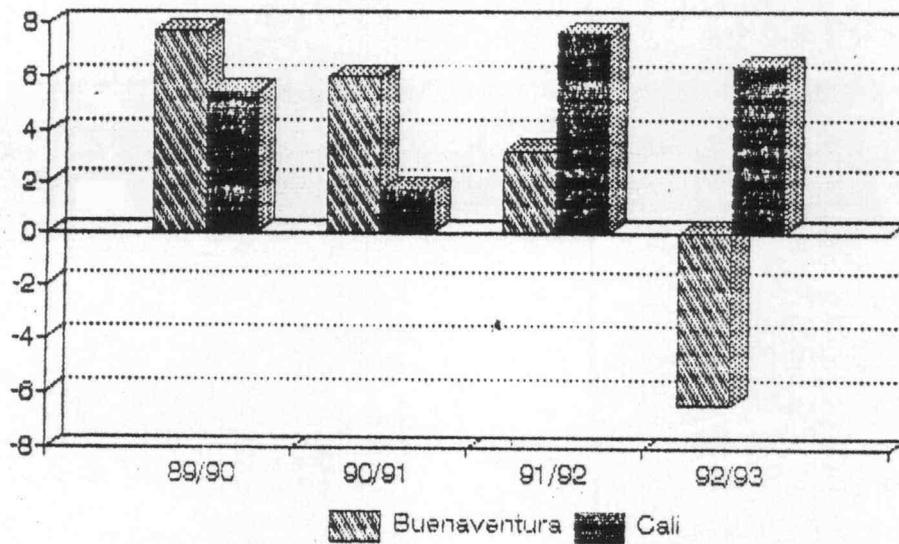
Crecimiento en las ventas de gasolina-Zona Cafetera



Fuente: Cuadro 8.

Gráfico 1d

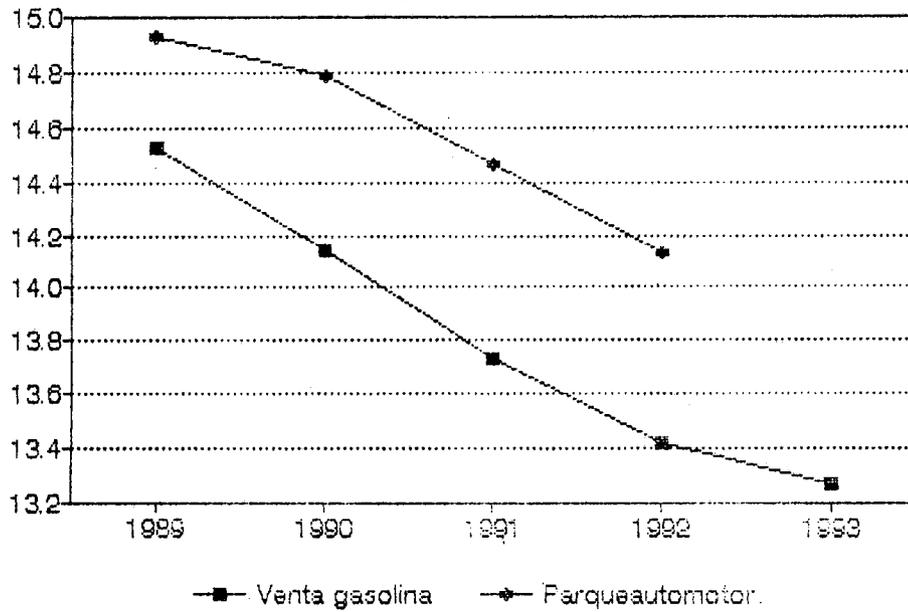
Crecimiento de las ventas de gasolina-Zona Valle



Fuente: Cuadro 8.

Gráfico 2

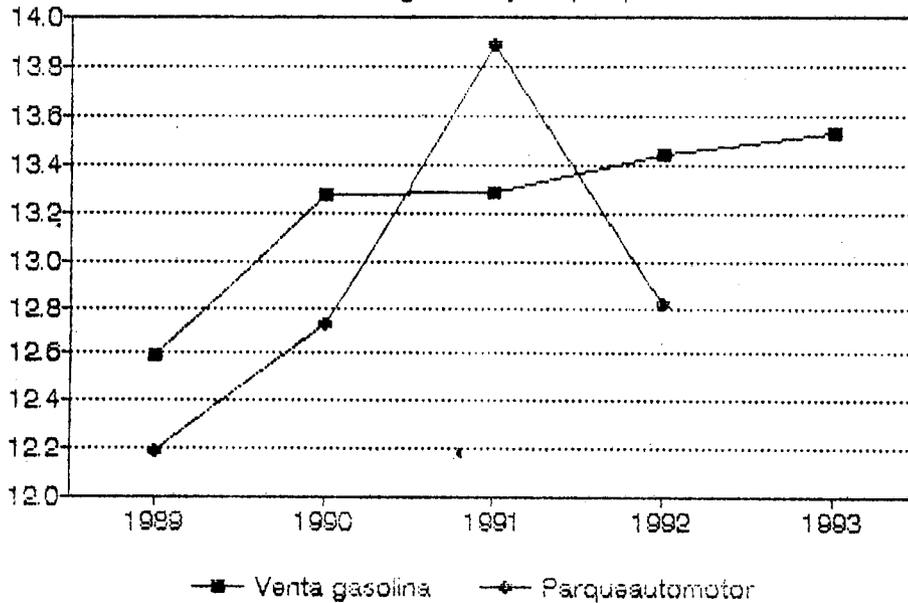
Evolución de la venta de gasolina y del parque automotor- Antioquia



Fuente: Cuadro 9

Gráfico 3

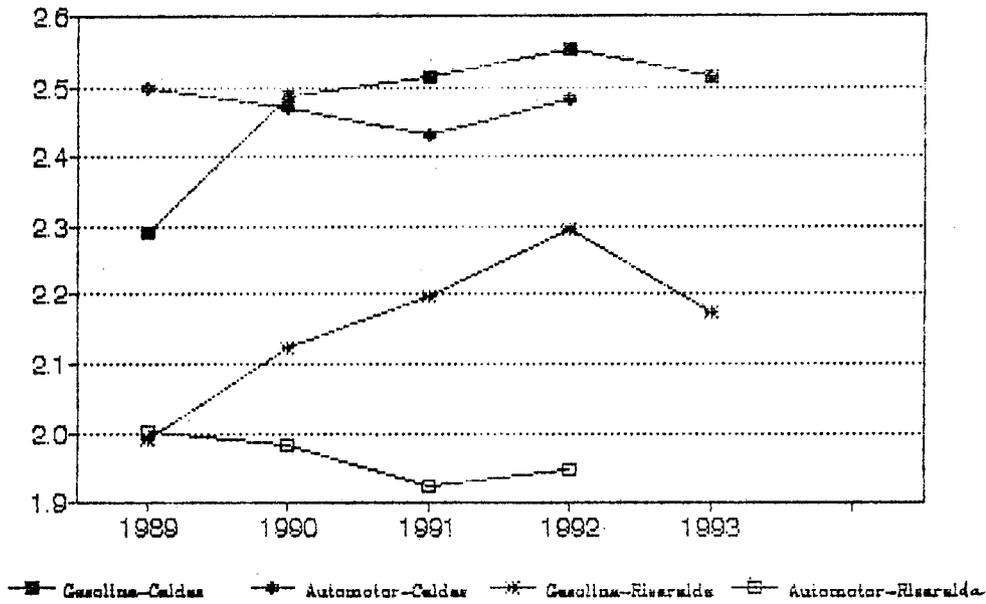
Evolución de la venta de gasolina y del parque automotor- Valle



Fuente: Cuadro A-1

Gráfico 4

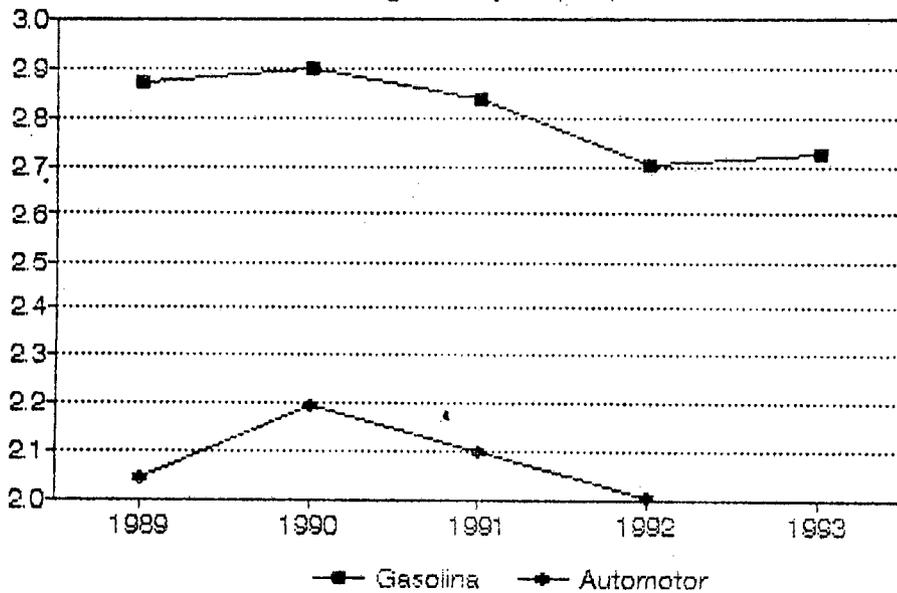
Evolución de la venta de gasolina y del parque automotor-Caldas y Risaralda



Fuente: Cuadro A-1

Gráfico 5

Evolución de la venta de gasolina y del parque automotor-Bolívar



Fuente: Cuadro A-1

Los departamentos del país que han tenido ciudades con sobretasas vigentes por un período mayor a un año son los siguientes: Antioquia, Bolívar, Caldas, Risaralda, Valle y Amazonas. Las gráficas No.2 a 5 muestran el comportamiento de la participación del consumo de gasolina en estos departamentos sobre el consumo total nacional. Se registran caídas en dicha participación para los años posteriores a la sobretasa en Antioquia, Caldas y Risaralda.

Ahora bien, las bajas severas en el consumo de gasolina pueden imputarse a los siguientes factores posibles: incrementos mayores en el precio definido en algunos municipios, caída en el parque automotor de buses, busetas, taxis, automóviles y camiones pequeños que consumen gasolina, o la imposición de la sobretasa.

En el cuadro No. 3 se vió claramente que en los municipios más importantes y con mayores volúmenes de consumo se aplica el precio nacional.

Es importante recordar que en los años 1992 y comienzos de 1993 se dió en el país un fuerte racionamiento eléctrico que indujo un consumo mayor de gasolina y diesel para plantas eléctricas principalmente. Sin embargo, hay departamentos en los que se reduce el consumo, aún en presencia de este factor.

Desafortunadamente, con la desaparición del Intra y el traslado de la responsabilidad estadística sobre el parque automotor al Ministerio Transporte, las últimas estadísticas disponibles son las del año 1992.

Según cifras suministradas por las Secretarías de Tránsito Municipales publicadas por la Revista Semana (junio 7, 1994) el parque automotor de Medellín registrado es de 110.000 vehículos, de 250.000 en circulación en esa ciudad (140.000 son registrados en

otros municipios) y viene aumentando a un 3.8% anual. En Cali circulan 151.000 vehículos y crecen al 6.6% anual.

En el cuadro No.9A se presenta un estimativo de consumo de gasolina por ciudades que parte de datos de Ecopetrol y los distribuidores mayoristas. En este cuadro se incluyen algunas plantas del área de influencia de Medellín.

El cálculo de la diferencia de variaciones entre el consumo de gasolina por ciudades con sobretasa y el crecimiento del consumo nacional se presenta en el cuadro No.9B. Es muy interesante observar las variaciones negativas del consumo de las ciudades con respecto al consumo nacional después del establecimiento de la sobretasa en cada municipio.

De las cifras mostradas en esta sección se desprende que la imposición de la sobretasa a la gasolina es la explicación principal de las bajas en el consumo en los municipios que la aplican.

2.4. Estimación de los recaudos de los municipios por concepto de sobretasa

En el cuadro No.10 se calcula la sobretasa por galón a los precios dados por Resolución del Ministerio de Minas y Energía para los municipios con sobretasa vigente por un periodo superior a 1 año.

En el cuadro No.11 se presentan los recaudos de la sobretasa a precios corrientes y constantes para los municipios de los cuales se cuenta con proyecciones y éstas se comparan con los recaudos efectivos (Medellín) y los estimados (Cartagena y Pereira). También se estiman los recaudos efectivos y proyectados para las otras ciudades con más de un año de vigencia de la sobretasa. Esta estimación se hace suponiendo un recaudo proyectado con una tasa de

Cuadro 9A

MERCADO DE GASOLINA POR CIUDADES CON SOBRETASA (miles de galones)

	1989	1990	1991	1992	1993
Plantas en área					
Medellín 1/	221,094.1	209,940.0	197,928.0	193,135.7	186,857.7
Rionegro 2/	8,601.6	6,001.8	5,972.4	3,901.8	11,587.8
Cieneros 2/	2,888.4	9,678.8	8,164.8	11,054.4	10,983.0
Puerto Niño 2/	3,948.0	4,363.8	6,094.2	8,190.0	5,271.0
La Pintada 2/	0.0	0.0	0.0	0.0	6,564.6
La Dorada 2/	11,300.0		10,290.5	10,552.1	14,800.0
Cartago 2/	50,800.0		62,809.5	61,595.0	62,200.0
Maripúta 1/	10,376.0	11,278.0	14,336.0	18,206.0	13,784.0
Marizales 1/	24,932.0	28,218.0	31,369.3	33,857.0	35,223.5
Peretá 1/	23,882.9	28,188.6	29,702.1	33,464.7	33,811.3
Cañ 1/	210,327.6	221,723.3	225,597.6	242,683.7	258,117.8
Cartagena 1/	65,216.1	65,222.7	67,687.9	69,904.3	72,003.7
Barranquilla 1/	113,194.3	112,605.6	110,474.2	112,100.7	113,595.5
Sub-Total	748,621.9	698,217.5	770,416.4	798,645.3	824,899.9
Total Nacional	1,823,688	1,645,555	1,683,687	1,785,115	1,855,578
Participación (%)	46.0	42.3	45.8	44.7	44.42
Bogotá 1/	423,519.1	432,320.7	458,475.8	495,237.9	627,682.9
Participación (%)	28.08	28.27	27.23	27.74	28.44

1/ Fuente: Ecopetrol, Cuadro 6.

2/ Fuente: plantas mayoristas de asfalto.

Cuadro 9B

DESVIACION DEL CRECIMIENTO DEL CONSUMO DE GASOLINA EN LAS CIUDADES CON SOBRETASA
RESPECTO AL CRECIMIENTO NACIONAL

	1990	1991	1992	1993
Medellín 1/	-6.4	-8.0	-8.4	-7.1
Rionegro 2/	-31.6	-2.8	-40.7	193.0
Cisneros 2/	224.5	-17.9	29.4	-4.6
Puerto Niño 2/	9.2	37.3	28.4	-39.6
La Pintada 2/				
La Dorada 2/			-3.5	36.3
Cartago 2/			-8.0	-3.0
Mariquita 1/	7.3	24.8	21.0	-28.2
Manisales 1/	15.8	5.0	1.9	0.1
Pereira 1/	8.4	11.1	6.6	-2.9
Calli 1/	4.1	-0.6	1.5	2.4
Cartagena 1/	-1.3	1.5	-2.7	-0.9
Barranquilla 1/	-1.9	-4.2	-4.6	-2.6
Sub-Total	-8.1	8.3	-2.4	-0.7
Bogotá 1/	0.7	3.7	2.0	2.6

1/ Fuente: Ecopetrol, Cuadro 6.

2/ Fuente: plantas mayoristas de abasto.

Nota: La desviación se calcula como la diferencia entre el crecimiento de cada año y de cada municipio con sobretasa respecto al crecimiento nacional.

Cuadro 10
VALOR DE LA SOBRETASA A LA GASOLINA
 (pesos/galón)

	Gasolina Regular =====	Gasolina Extra =====
1991		
Medellín	36	45
1992		
Medellín	46	57
Cartagena	28	35
Cali	-	-
Buenaventura	-	-
La Virginia	-	-
Pereira	-	-
Dosquebradas	-	-
Manizales	-	-
Leticia	-	-
Barranquilla	-	-
1993		
Medellín	58	72
Cartagena	35	43
Cali	46	57
Buenaventura	46	59
La Virginia	46	57
Pereira	46	57
Dosquebradas	46	57
Manizales	35	43
Leticia	100	0
Barranquilla	-	-
1994		
Medellín	69	85
Cartagena	41	51
Cali	55	68
Buenaventura	60	0
La Virginia	55	68
Pereira	55	68
Dosquebradas	55	68
Manizales	41	51
Leticia		
Barranquilla	42	52

Fuente: Cuadro 3.

Cuadro 11

ESTIMACION DE LA PERDIDA DE RECAUDO PARA ALGUNAS CIUDADES CON SOBRETASA A LA GASOLINA

(cifras en millones de pesos)

	Pesos corrientes		Pesos constantes de 1993		
	1990		1990		
	Recaudo efectivo o estimado	Total proyectado	Recaudo efectivo o estimado	Total proyectado	Pérdida de recaudo
Medellín 1/	5,103.4	5,084.0	10,348.6	10,309.3	--
	1991		1991		
	Total efectivo	Total proyectado	Total efectivo	Total proyectado	Pérdida de recaudo
Medellín 1/	6,818.2	8,690.4	10,604.7	13,516.6	(2,911.9)
	1992		1992		
	Total efectivo	Total proyectado	Total efectivo	Total proyectado	Pérdida de recaudo
Medellín 1/ 2/ Cartagena 3/	8,127.5 2,090.3	11,551.4 2,132.2	9,951.8 2,559.4	14,144.2 2,610.8	(4,192.4) (51.4)
	1993		1993		
	Total efectivo	Total proyectado	Total efectivo	Total proyectado	Pérdida de recaudo
Medellín 1/ Cartagena 3/ Pereira 5/ Buenaventura 6/ Manisales 6/ Cali 6/	9,812.4 2,752.7 1,696.1 557.0 1,821.1 7,411.6	12,580.9 1,350.4 1,299.8 614.4 2,312.8 7,628.3	9,812.4 2,752.7 1,696.1 557.0 1,821.1 7,411.6	12,580.9 1,350.4 1,299.8 614.4 2,312.8 7,628.3	(2,768.5) -- -- (57.5) (491.7) (216.8)
TOTAL, 1990-1993			51,151.7	56,058.2	(10,690.1)

- 1/ Fuente: Contraloría Municipal Medellín para el recaudo real. Para calcular el recaudo estimado se utilizaron datos de Ecopetrol.
- 2/ Estimación de ventas proyectadas basadas en crecimiento proyectado para el país en 1992.
- 3/ Fuente: para la estimación se utilizó la proyección hecha en el documento CONPES DNP-2567-UDU-DEM, Nov./91.
- 4/ Para estimar el recaudo para 1993, se utilizó el dato de 1992 y se pasó a pesos de 1993.
- 5/ Fuentes: para la estimación del recaudo, se utilizaron los datos del documento CONPES-DNP-2575-UINF
- 6/ Para estimar el recaudo "efectivo" se utilizaron los datos de los cuadros 6 y 9 y para estimar el recaudo proyectado, se aplicó la tasa de crecimiento de las ventas de gasolina en el año inmediatamente anterior a la aplicación de la sobretasa de la gasolina.

crecimiento del consumo igual a la del año inmediatamente anterior al establecimiento de la sobretasa.

Aunque los recaudos de la ciudad de Medellín en términos nominales han aumentado desde 1989, son muy inferiores en comparación con las proyecciones^{6/}. (ver también la gráfica No.6). Un estudio del Instituto Ser estima la reducción de recaudos de Medellín por caída en las ventas a lo largo de 10 años en 134 millones de dólares.^{7/}

La pérdida de recaudo estimada en el cuadro No.11 para las ciudades con más de un año de vigencia de la sobretasa alcanza la cifra de cerca de 11.000 millones de pesos de 1993 en el período 1990-1993.

2.5. Cobertura de la sobretasa en el consumo nacional

Si se estima la participación del consumo de las plantas cercanas a los municipios con sobretasa sobre el consumo nacional, la participación ha estado entre un 42% en 1990 y cerca de 45% en 1993. (ver cuadro No.9A).

Si se introduce en el cálculo a Bogotá la participación habría ascendido a niveles del 70%.

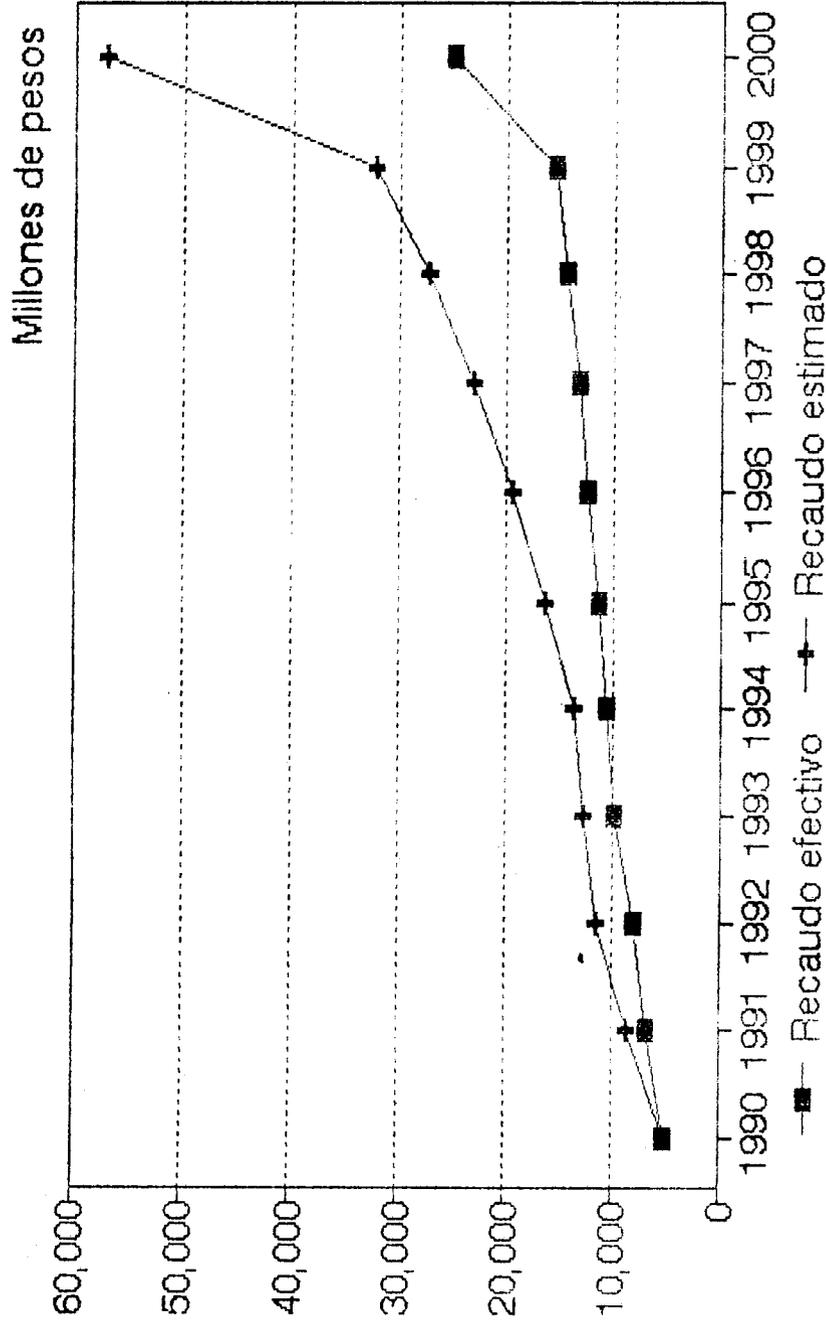
Con este estimativo, puede afirmarse que la sobretasa es ya una importante realidad que cubre a los principales centros del consumo de gasolina motor en el país y que de incluir a Bogotá representaría una proporción bien significativa. Por otra parte, es un proceso que viene ampliando su cobertura.

^{6/} Según el contralor municipal de Medellín se presenta un desfase de 4.000 millones de pesos desde que se inició el cobro de la sobretasa. El colombiano, (10 de mayo de 1994).

^{7/} Instituto SER de Investigación: "Estudio sobre una posible aplicación de la sobretasa al precio de la gasolina en Santafé de Bogotá". (Dic 1992).

Grafico 6

Recaudo efectivo y proyectado, Medellín



Fuente: Minhacienda, Controloría Medellín, cálculo de los autores.
Nota: a partir del año 2000 se supone una sobretasa de 15%.

3. EVALUACION DE LOS PRINCIPALES EFECTOS DE LA APLICACION DE LA SOBRETASA A LA GASOLINA

Un análisis de los efectos de la forma como se ha regulado y aplicado la sobretasa a la gasolina debe diferenciar dos niveles principales: los efectos producidos sobre el sector distribuidor de combustibles y los efectos diversos producidos sobre la economía.

En el primer nivel deben considerarse los efectos de los precios diferenciales que introduce la sobretasa sobre las demandas regionales de combustible y sobre la rentabilidad para distribuidores minoristas y mayoristas.

En el segundo nivel deben examinarse los siguientes elementos:

- El posible efecto inflacionario
- La reducción de los recaudos en algunos municipios y sus efectos sobre los planes de transporte que se busca financiar.
- La sobretasa representa un mayor costo en el consumo de gasolina para algunos consumidores que no se beneficián de las obras que financia.
- Un uso ineficiente en los recursos de inversión en el sector.

3.1. Efectos de la sobretasa sobre el sector distribuidor de combustible

Pese a las recomendaciones de estudios anteriores sobre la liberación del precio de los combustibles y su acercamiento al precio internacional^{e/}, el país no ha dado aún este paso. Subsisten por el contrario regulaciones estrictas sobre el margen

^{e/} Lora y Perry (1992).

del negocio, que es estrecho, como se deriva de los cuadros No. 4 y 5^{7/}.

En este entorno del negocio, hay que considerar también los efectos que resultan de la forma como se ha reglamentado y aplicado la sobretasa a la gasolina.

- Las formas de recaudo de la sobretasa

La dispersión legal que caracteriza las normas de la sobretasa hacen que el agente recaudador sea también disperso: Ecopetrol en Medellín y Cisneros (ésta está hoy suspendida), los distribuidores mayoristas en Cartagena, Buenaventura, Pereira, Manizales, Leticia, Rionegro y Cartago (suspendida) y en el resto de los municipios, los distribuidores minoristas y grandes consumidores.^{10/}

Por simple racionalidad económica, si el valor de la sobretasa más los peajes supera el costo del transporte por kilómetro de un galón, se crea una base económica para incentivar la compra en los municipios sin sobretasa. Más adelante se introduce el concepto de "neutralidad" o área geográfica en la cual el costo de transporte compensa la sobretasa y se presentan unos estimativos de distancia.

Ahora bien, se crean dos situaciones muy diferentes desde el punto de vista de la legalidad de la compra: un fenómeno de "elusión" y uno de "evasión" o contrabando.

Un consumidor de gasolina tiene todo el derecho de abastecerse del combustible dentro una vecindad geográfica en la estación de servicio donde le resulte más barato, cuando hay estaciones

^{7/} (Fedesarrollo, 1992)

^{10/} Decretos No.676 de marzo 28 de 1994 y 922 del 6 de mayo de 1994.

cercanas sin sobretasa y con sobretasa.^{11/} Así se elude el pago de la sobretasa.

El caso de Cali es típico de esta situación: Yumbo, que es su zona industrial, no tiene sobretasa.

Algo similar ocurre en Rionegro (Antioquia) respecto a municipios vecinos como Marinilla y Santuario. En el caso de Rionegro, la situación se ve agravada por una decisión del Consejo de Estado que restituye el cobro de la sobretasa del 10% del metro de Medellín, en adición a la del 5% establecida por el municipio de Rionegro.^{12/}

Pero otra cosa bien diferente es establecer el negocio de comprar gasolina en carrotanques en un municipio sin sobretasa para venderla en un municipio con sobretasa. Aquí las regulaciones sobre transporte en carrotanque de planta de abasto a un municipio cobran mucha importancia. No hay que desconocer también el hecho de que existe el mercado de gasolina robada extraída de los oleoductos, que se vende preferencialmente en municipios con sobretasa.

Por supuesto, no es posible hacer una cuantificación directa de la elusión o evasión. Sin embargo, las cifras de este estudio son indicativas de qué se presentan distorsiones originadas por la sobretasa.

^{11/} Se trata de una forma de mercado con discriminación de precios en la cual se da la posibilidad de revender el producto de bajo precio en el mercado de alto precio.

^{12/} Expediente No. 2577 del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera (junio 10, 1994).

Hay dos situaciones en las que el problema del contrabando puede presentarse por la base económica mencionada: de Buga^{13/} a Buenaventura y de Puerto Niño, Cisneros y la Pintada con respecto a Medellín. La existencia de sobretasas en Cartagena, Barranquilla y Santa Marta reducen el problema por estar en un área geográfica cercana, aunque puede presentarse, ya que en Cartagena se cobra la sobretasa en planta. La existencia de sobretasas en Manizales, Pereira y La Virginia también reducen parcialmente el problema por la misma circunstancia.

Sin embargo, hay formas diferentes de cobrar la sobretasa en planta: sólo en Medellín y Buenaventura se cobra independientemente del destino de la gasolina, lo que agrava el problema. En ciudades como Pereira o Manizales se cobra según el destino, lo que mantiene la posibilidad de evasión pero probablemente en menor grado.

Cuando la sobretasa se cobra en la estación de servicio puede haber adulteración de los registros, pero se trata de anomalías que se pueden subsanar con un mayor control. En este caso no hay el incentivo económico de un negocio. La experiencia hasta el momento indica que se presentan menores reducciones en el consumo en las plantas vecinas a los municipios en los cuales se recauda la sobretasa en las estaciones de servicio.

Para un municipio puede ser más efectivo el control de la evasión con base en los registros de venta de las estaciones de servicio de su circunscripción, que los que efectúa sobre las ventas de una planta de abasto, que por su función tiene una cobertura geográfica más amplia que las del municipio en cuestión. Adicionalmente, los municipios tienen experiencia en este tipo de controles cuando

^{13/} Las ventas de gasolina en Buga se incrementaron en un 10% en 1993 con respecto al año 1992 (año en el que se estableció la sobretasa en Buenaventura).

efectúan la lectura de contadores que registran el consumo de agua y energía eléctrica.

Según información suministrada por el municipio de Barranquilla, varias estaciones de servicio han sido sancionadas desde la imposición de la sobretasa en noviembre del año pasado por no pagar oportunamente el recaudo al municipio.

Por otra parte, las estaciones de servicio que recaudan la sobretasa tienen un plazo para transferir los recursos al municipio. El rendimiento financiero de esos recursos en ese plazo constituye un incentivo adicional para el recaudo en ese nivel de servicio.

- Efectos de la Sobretasa sobre los mercados regionales

. El caso de Medellín y su área de influencia

Como ya se dijo, en Medellín el recaudador es Ecopetrol a través de los distribuidores mayoristas (las cuatro empresas están en el mercado de Medellín: Esso, Mobil, Terpel y Texaco). Al mismo tiempo, la sobretasa se cobra a todo comprador en Medellín, independientemente del destino de la gasolina.

Las cifras de ventas por planta de abasto en Medellín y área de influencia se pueden apreciar en el cuadro No.12. Mientras las ventas absolutas en Medellín se caen 15% entre 1989 y 1993, aumentan 32% las ventas en otras plantas del área de influencia de Medellín. Esto es imputable a dos fenómenos simultáneos: una recomposición de mercados y evasión.

Municipios que antes se abastecían en Medellín, empiezan a abastecerse en otras plantas después de la imposición de la sobretasa. Así, los municipios del Norte y Noroeste de Antioquia se empiezan a abastecer de Cisneros y aún municipios del Chocó

Cuadro 12
VENTAS DE GASOLINA POR PLANTAS DE ABASTO
ZONAS DE INFLUENCIA DE MEDELLIN
(millones de galones)

Total por plantas	1989	1992	1993	93 vs. 89
Medellín	220.6	192.1	187.0	-15.2
La Dorada	11.3	10.6	14.8	31.0
Cartago	50.8	64.3	62.2	22.4
Cisneros	3.0	11.0	11.0	266.7
Mariquita	7.5	18.1	13.8	84.0
Manizales	24.9	34.0	35.2	41.4
Pereira	23.8	33.3	33.8	42.0
Puerto Niño	3.9	8.2	5.3	35.9
La Pintada	0.0	0.0	6.6	N/A
Rionegro	8.6	3.9	11.6	34.7
Sebastopol	78.0	154.0	147.0	88.5
Total Sin Medellín	211.8	337.4	341.3	61.1
Total Sin Medellín (%)	49.0	63.7	64.6	31.9
Total	432.4	529.5	528.3	22.2

Fuente: Mobil, Terpel, Ecopetrol

encontraban más barato comprar en Cisneros que pagar la sobretasa en Medellín. Esto ocurrió hasta que Ecopetrol fijó un cupo a la planta de Cisneros entre 1991 y 1992. A finales de 1993 Cisneros también estableció una sobretasa.

Medellín estuvo cobrando la sobretasa a Rionegro desde 1989, hasta que se definió que no era una área de influencia del Metro de Medellín (Res. 31195 del Ministerio de Minas y Energía de junio de 1993). El municipio de Rionegro fijó también una sobretasa en octubre 1993. Desde la aplicación de la sobretasa de Medellín a Rionegro, este municipio empezó a abastecerse desde Cisneros y Puerto Niño, La Dorada, Mariquita, Manizales y Pereira. El Chocó se puede abastecer también de estas plantas. A partir del establecimiento de una planta en La Pintada en julio de 1993, Rionegro empieza a abastecerse de allí, lo mismo que todo el suroeste Antioqueño.

Como ya se anotó, la Resolución No. 31195 del Ministerio de Minas y Energía fue declarada nula por el Consejo de Estado el pasado 10 de junio y hoy rigen dos sobretasas en Rionegro por un 15%.

La existencia de un sobretasa en un área y no en la vecindad geográfica, crea así incentivos, tanto para evadir su pago, como para redistribuir los mercados, con efectos favorables para unos distribuidores y perjudiciales para otros.

Un elemento agravante en el caso de Medellín consiste en que las ventas dirigidas a otros municipios podrían producir una doble sobretasa si el municipio destinatario tuviese a su vez sobretasa. Esto es válido también para el caso de Buenaventura.

. El posible caso de Bogotá

Aunque en Bogotá no se ha establecido aún la sobretasa a la gasolina, ésta está autorizada ya en el Estatuto Orgánico de

Bogotá. Sin embargo, la actual Administración le dio prioridad a la aplicación de la valorización por Beneficio General.

Ello no significa que en un futuro próximo no sea muy probable su aplicación.

En el cuadro No.9A se vio que una aplicación de la sobretasa en Bogotá aumentaría la participación del consumo en los municipios con sobretasa del 42% al 70%, lo que es una proporción muy significativa.

Por otra parte, en Bogotá estarían dadas las condiciones para inducir evasión desde plantas ubicadas cerca de Bogotá, si en los municipios vecinos no se aplica una sobretasa del mismo nivel. La elusión también puede ser alta con la costumbre de muchos habitantes de la capital de salir de Bogotá los fines de semana.

En un estudio realizado por el Instituto Ser para Ecopetrol,^{14/} se estiman los ingresos de una sobretasa para Bogotá en 1994 en 38 millones de dólares si la sobretasa es del 10% (ver cuadro No.13).

. El caso de Cali

Las estaciones de servicio vinculadas a 3 empresas distribuidoras mayoristas ubicadas en Cali reportan reducciones importantes en las ventas en el año en vigencia de la sobretasa. En cambio, las estaciones vecinas ubicadas en Yumbo, Juanchito y Jamundí reportan incrementos. La sobretasa de Jamundí es inferior a la de Cali (5% vs 8%).

Una encuesta realizada por Fendipetroleo de Suroccidente entre 42 estaciones de servicio de Cali arrojó como resultado una reducción

^{14/} Instituto Ser de Investigación (Dic 1992).

Cuadro 13
PROYECCIONES DE CONSUMO E INGRESO POR GASOLINA EN BOGOTÁ

AÑO	Consumo de gasolina			Precio Galón US\$	Ingreso por sobretasa		
	Sin sobretasa	Sobretasa 20%	Sobretasa 15%		Total Recaudó Sobretasa	Total Recaudó Sobretasa	Total Recaudó Sobretasa
	Miliones de Galones	Miliones de Galones	Miliones de Galones	US\$	Miliones US\$	Miliones US\$	Miliones US\$
1992	463.78	437.53	444.09	0.80	70.00	53.29	36.05
1993	480.01	452.85	459.64	0.80	72.46	55.16	37.31
1994	496.81	468.70	475.72	0.80	74.99	57.09	38.62
1995	514.20	485.10	492.38	0.80	77.62	59.09	39.97
1996	532.20	502.08	509.61	0.80	90.33	61.15	41.37
1997	550.83	519.65	527.44	0.80	83.14	63.29	42.82
1998	570.10	537.84	545.91	0.80	86.05	65.51	44.32
1999	590.06	556.66	565.01	0.80	89.07	67.80	45.87
2000	610.71	576.15	584.79	0.80	92.18	70.17	47.47
2001	632.08	596.31	605.25	0.80	95.41	72.63	49.14
2002	654.21	617.18	626.44	0.80	98.75	75.17	50.86
2003	672.10	638.78	648.36	0.80	102.20	77.80	52.64
2004	700.90	661.14	671.06	0.80	105.78	80.53	54.48
2005	725.33	684.28	694.34	0.80	109.48	83.34	56.38
2006	750.72	708.23	718.85	0.80	113.32	86.26	58.36
2007	776.99	733.02	744.01	0.80	117.28	89.28	60.40
2008	804.19	758.68	770.50	0.80	121.39	92.48	62.51
2009	832.33	785.23	797.01	0.80	125.64	95.64	64.70
2010	861.47	812.71	824.90	0.80	130.03	98.99	66.97

* Datos proyecciones de consumo: PLANEACION NACIONAL (DNP).
Tomado de: Instituto SER (Dic. 1992)

del 23% mensual en las ventas de gasolina entre los 3 meses anteriores a la vigencia de la sobretasa y los tres siguientes.

. **Cartagena y Barranquilla**

Los reportes de ventas de estaciones de servicio en Cartagena indican que las ventas se redujeron en 1992, año en el que entra en vigencia la sobretasa, y mantuvieron un nivel inferior al de 1992 en 1993. En cambio, las estaciones de municipios vecinos como Turbaco incrementaron sus ventas.

La sobretasa en Barranquilla tan sólo entró en vigencia en noviembre de 1993. No obstante, en los reportes de venta de estaciones de servicio mes a mes, se observa un fenómeno similar: reducción de ventas en Barranquilla e incrementos en Soledad y Sabanalarga. En Soledad entró en vigencia la sobretasa en 1994.

- **La Sobretasa y los costos de transporte**

Como se explicó atrás, el hecho de que el costo de transporte de gasolina al por mayor es inferior a la sobretasa, es un incentivo económico para evadir y transportar y vender gasolina de lugares sin sobretasa a lugares con sobretasa.

Con el fin de tener una idea de las distintas áreas geográficas del país donde está en vigencia una sobretasa se estimó el área de "neutralidad", es decir el mínimo de kilómetros de distancia de los municipios con sobretasa en la cual es indiferente pagar la sobretasa porque iguala el costo de transporte.

Para efectuar el cálculo se tomaron las sobretasas en pesos y los costos de transporte dados en la resolución del Ministerio de Minas y Energía para carreteras pavimentadas y no pavimentadas (cuadro No.14).

Cuadro 14
 COSTO DE TRANSPORTE DE LA GASOLINA EXTRA Y REGULAR.
 (\$/Galón-Km)

	1992	1993	1994
PLANA PAVIMENTADA	0.15	0.19	0.23
ONDULADA PAVIMENTADA	0.19	0.24	0.29
PENDIENTE PAVIMENTADA	0.23	0.29	0.35
PROMEDIO PAVIMENTADA	0.19	0.24	0.29
PLANA SIN PAVIMENTAR	0.16	0.21	0.25
ONDULADA SIN PAVIMENTAR	0.21	0.27	0.32
PENDIENTE SIN PAVIMENTAR	0.25	0.31	0.38
PROMEDIO SIN PAVIMENTAR	0.21	0.26	0.32

Fuente: Resoluciones del Ministerio de Minas y Energía (Cuadro 3).

Los resultados de los cálculos se presentan en el cuadro No. 15 y las áreas se delimitan en los mapas No.2 a 6. Son bastante ilustrativos.

A continuación se indica, a manera de ejemplo, la determinación del extremo norte del área de neutralidad para la sobretasa de gasolina en Medellín.

Medellín-Don Matía: 47 km.

Don Matía-Santa Rosa de Osos: 29 km.

Sta. Rosa de Osos-Yarumal: 49 km.

Suma: 125 km.

Se concluye que el extremo norte del área de neutralidad queda 6km al sur de Yarumal. En efecto, como se indica en el mapa No.3, el extremo norte del área de neutralidad queda al sur de Yarumal.

- La rentabilidad de las inversiones

Tal como se explico, las estaciones de servicio son de propiedad de los distribuidores mayoristas, de los empresarios locales, o incluso propiedad mixta, ya que es frecuente el caso en el cual el lote y la obra civil pertenece al operador de la estación y los tanques, surtidoras, cánopes y avisos al distribuidor mayorista. También se hace un financiamiento al operador.

En cada caso se hace una evaluación de rentabilidad de la inversión y del período de repago, dentro de las técnicas usuales de evaluación de proyectos. Parte muy importante de la evaluación es la demanda proyectada de gasolina en la estación.

El crecimiento de la demanda influye decisivamente en el período de repago y en la rentabilidad de la inversión en la estación.

Cuadro 15

DISTANCIA MÁXIMA DE TRANSPORTE PARA COMPENSAR EL SOBRECOSTO DE LA SOBRETASA A LA GASOLINA (1983)

	Gasolina regular				Gasolina extra			
	Precio de venta al público		Transporte mayorista- Distancia máxima (km)		Precio de venta al público		Transporte mayorista- Distancia máxima (km)	
	con sobretasa (\$/galón)	Diferencia con/sin sobretasa (\$/galón)	Carretera pavimentada	Carretera no pavimentada	con sobretasa (\$/galón)	Diferencia sobretasa (\$/galón)	Carretera pavimentada	Carretera no pavimentada
Medellín	758.8	68.8	119	107	938.4	85.4	148	133
Cartagena	728.28	41.28	72	64	905.24	51.24	89	80
Cali	743.04	55.04	95	86	922.32	68.32	118	107
Buenaventura	818.48	60.48	105	94				
La Virginia	743.04	55.04	95	86	922.32	68.32	118	107
Pereira	743.04	55.04	95	86	922.32	68.32	118	107
Dosquebradas	743.04	55.04	95	86	922.32	68.32	118	107
Manizales	732.48	41.48	72	65	908.42	51.42	89	80
Barranquilla	735.64	41.64	72	65	911.6	51.6	89	80

Fuente: Resoluciones del Ministerio de Minas (Cuadro 3).

ZONA COSTA ATLANTICA

MONTERIA

BUCARAMANGA

MAPA 2

ZONA ANTIOQUIA

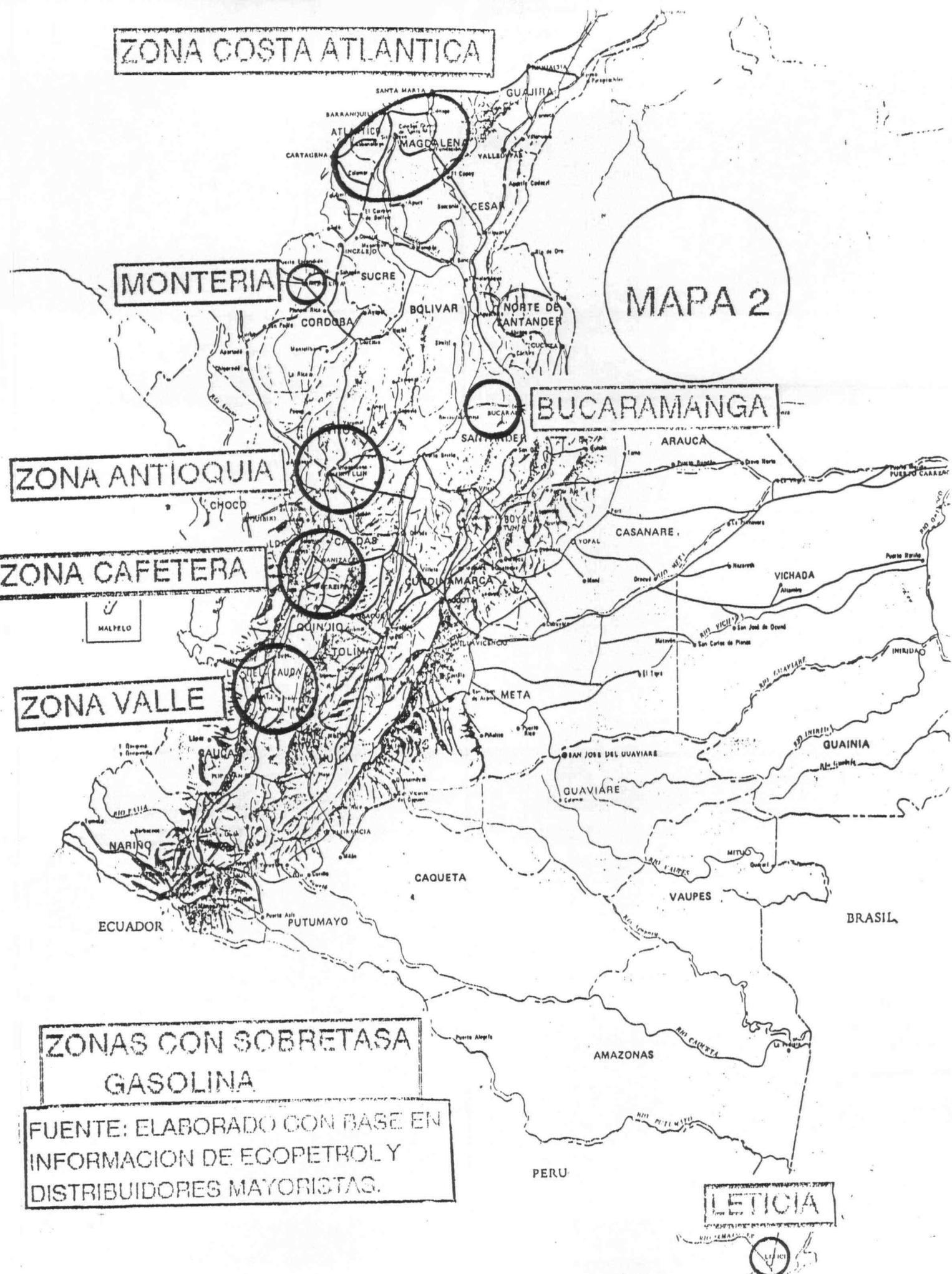
ZONA CAFETERA

ZONA VALLE

ZONAS CON SOBRETASA GASOLINA

FUENTE: ELABORADO CON BASE EN INFORMACION DE ECOPEPETROL Y DISTRIBUIDORES MAYORISTAS.

LETICIA

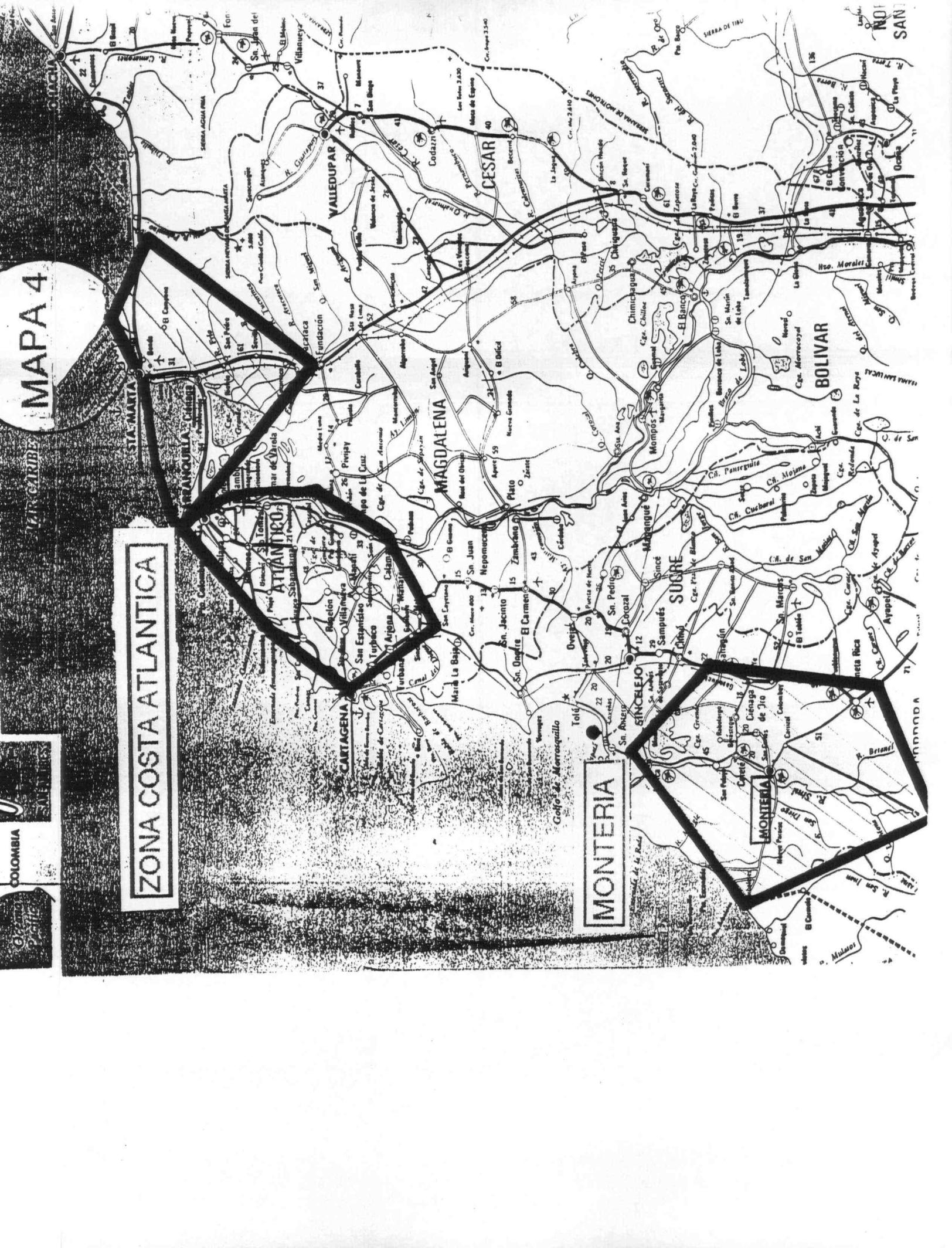


MAPA 4

EL CARIBE

ZONA COSTA ATLANTICA

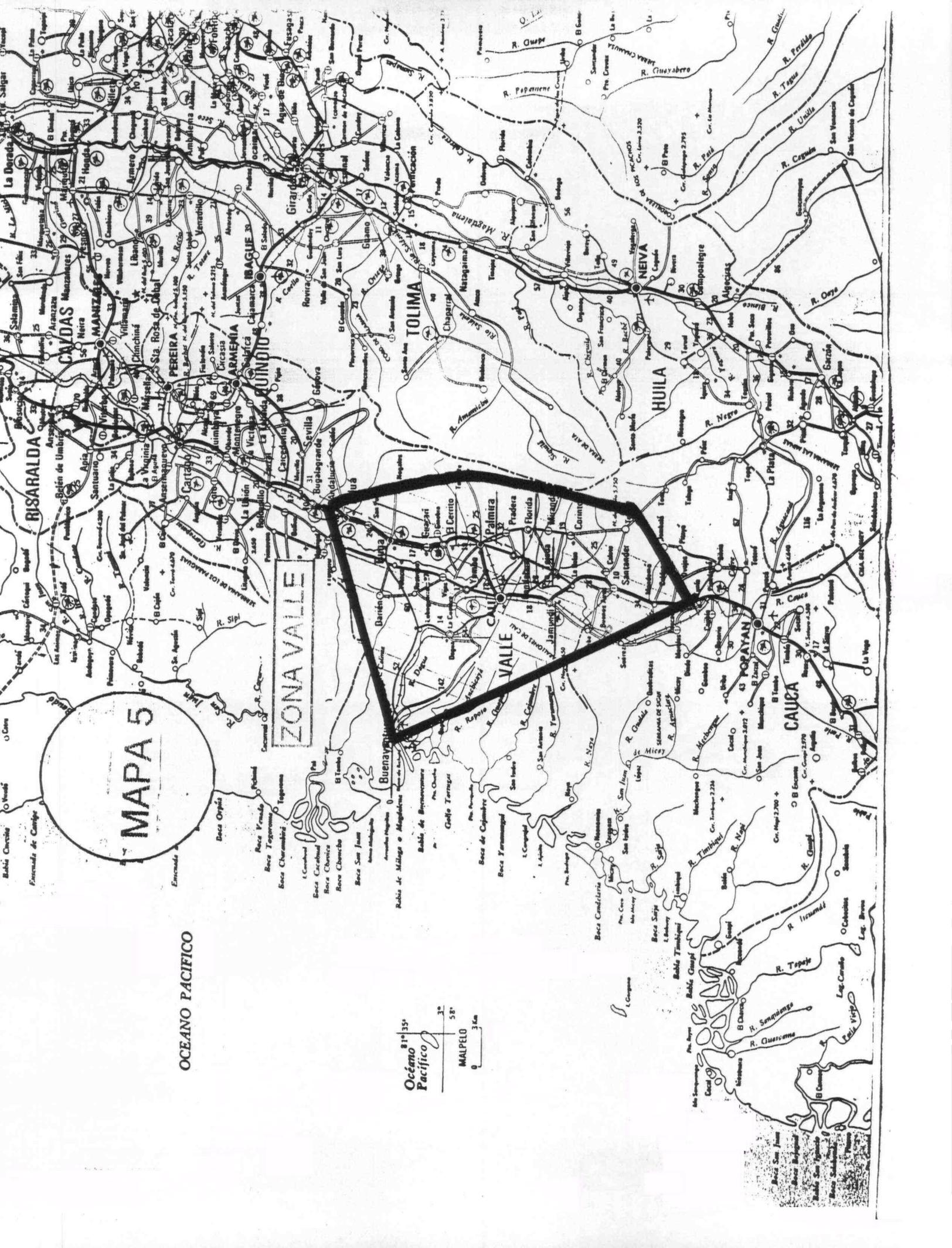
MONTERIA



COLOMBIA



NOI
SANT



MAPA 5

OCEANO PACIFICO

81° 35'
Océano
Pacífico
MALPELO
0 3km

ZONA VALLE

VALLE

HUILA

TOLIMA

NEIVA

CAUCA

POPAYAN

QUINDIO

ARMENIA

PEREIRA

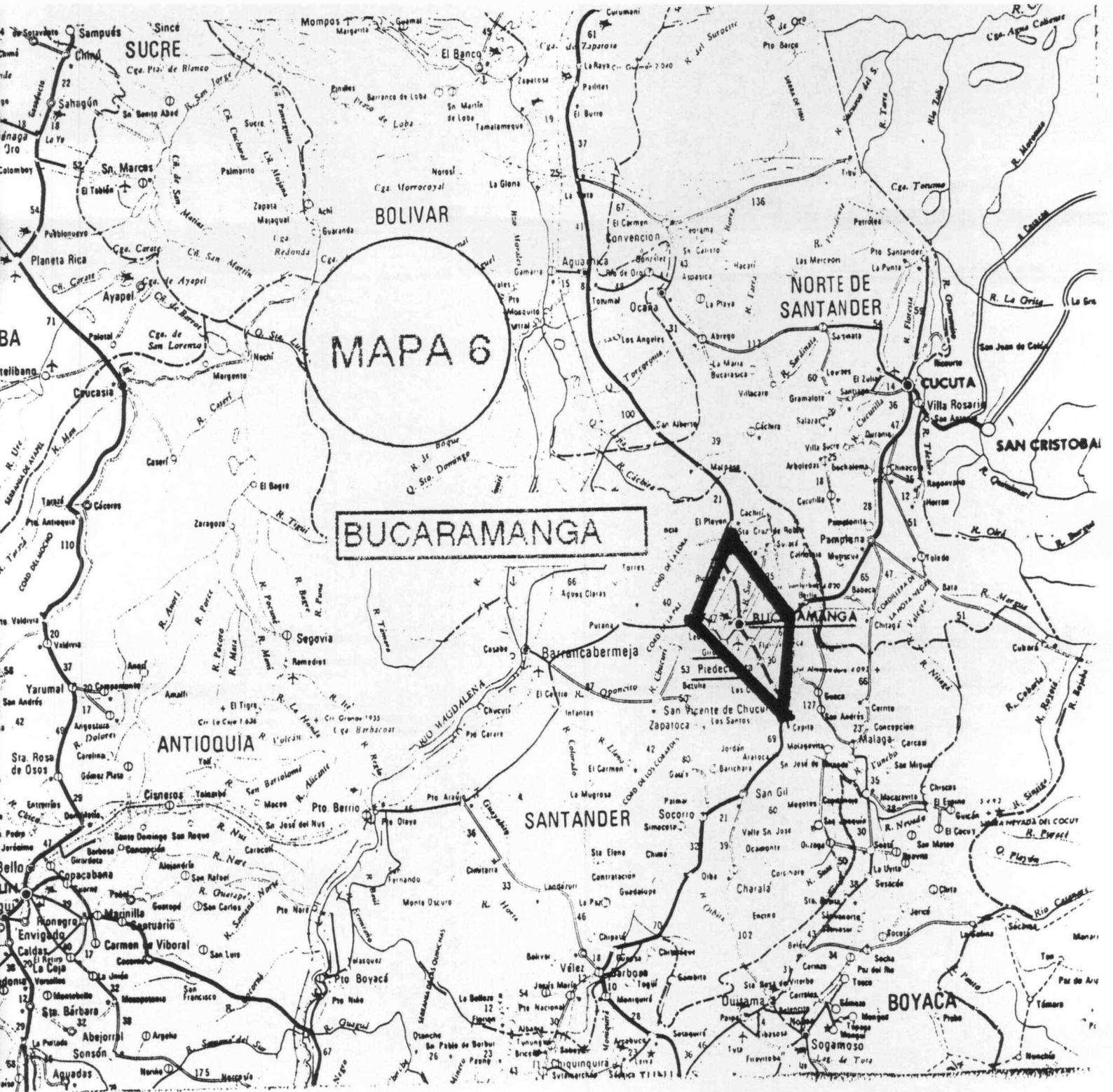
CAJICAGO

RISARALDA

CAJIDAS

MANIZALES

La Dorada



MAPA 6

BUCARAMANGA

NORTE DE SANTANDER

SUCRE

BOLIVAR

ANTIOQUIA

SANTANDER

BOYACA

SAN CRISTOBAL

BUCARAMANGA

CUCUTA

BOGOTA

Ahora bien, caídas fuertes en las ventas de gasolina por los desplazamientos de mercado y contrabando, que acompañan la aplicación de una sobretasa a la gasolina, tal como se ha explicado, deterioran la rentabilidad del inversionista (minorista y/o mayorista).

Pero al mismo tiempo, los desplazamientos de la demanda obligan a otros distribuidores (o a los mismos en distintos municipios) a incrementar la inversión en las estaciones donde las ventas se incrementan notablemente.

Sin estos desplazamientos en la demanda, las inversiones nuevas obedecen fundamentalmente a la atención del crecimiento proyectado de la demanda, pero con las distorsiones de la sobretasa, la inversión total que se efectúa es superior al simple nivel de esa proyección, introduciendo ineficiencia en la utilización de los recursos.

Para ilustrar este problema se muestran algunos ejemplos de caída en las ventas de estaciones de servicio de distribuidores diferentes. (ver cuadro No.16).

- La sobretasa y la liberación de precios de la gasolina

El estudio de Fedesarrollo (Lora y Perry, 1992) mencionado al comienzo de este documento recomienda el acercamiento del precio de la gasolina en Colombia a los niveles internacionales. Para ello recomendaba liberar el precio ex refinería y los márgenes de mayoristas y minoristas con una secuencia específica.

Este proceso de liberación del precio de los combustibles hace parte de la internacionalización de la economía en la cual los bienes transables internacionalmente deben regir sus precios por los de los mercados internacionales.

Cuadro 16
 VENTAS ANUALES DE GASOLINA EN ALGUNAS ESTACIONES DE SERVICIO
 CON Y SIN SOBRETASA A LA GASOLINA
 (miles de galones)

	Ventas antes de la sobretasa	Ventas después de la sobretasa	VAR %
CALI:			
Caso 1	3,407.1	2,266.7	-33.5
Caso 2	1,754.7	1,486.8	-15.3
Caso 3	4,379.6	2,823.7	-35.5
MEDELLIN:			
Caso 1	2,626.2	1,978.3	-30.0
BUENAVENTURA:			
Caso 1	3,480.0	2,400.0	-31.0
SOLEDAD:			
Caso 1 1/	1,920.0	1,300.0	-6.3
SABANALARGA			
Caso 1 2/	1,440.0	1,800.0	25.0

Fuente: Distribuciones mayoristas Mobil, Texaco, Esso, cálculos de los autores.

1/ Municipio con sobretasa (Soledad, cerca a Barranquilla)
 2/ Municipio sin sobretasa (Sabanalarga, cerca a Barranquilla)

Ahora bien, la existencia de sobretasas a la gasolina de distintos municipios sobre el precio final de la gasolina al público, no es un obstáculo para acercar el precio ex refinería al aprecio internacional. Sin embargo, la estructura resultante de precios finales es bastante dispersa, como ya se mostró y en algunos casos puede hacer parte del conjunto de costos de productos comercializables internacionalmente que reducen así su competitividad.

3.2. Efectos sobre la economía en conjunto

- Posible efecto inflacionario

Como el establecimiento de una sobretasa al precio de la gasolina constituye para el consumidor un incremento del precio final, podría surgir el interrogante de si la sobretasa tiene un efecto inflacionario. Aunque una estimación modelada de este posible efecto trasciende el objetivo de este trabajo, sí es posible derivar algunas conclusiones provenientes de estudios anteriores .

En el estudio de Lora y Perry (1992) se diseñó un modelo de equilibrio general que permite estimar efectos inflacionarios de cambios en los precios de hidrocarburos.

En dicho estudio se llegó a la siguiente conclusión:

"Con base en el modelo se encontró que el alza en el precio interno del conjunto de los derivados del petróleo, cuyo principal componente es la gasolina, sólo genera presiones inflacionarias cuando el gobierno compensa con mayor gasto público su efecto recesivo. En este caso, un aumento del 20% en el precio de los hidrocarburos induce un aumento de 0.7 puntos en el índice de precios al consumidor. Pero si el gobierno mantiene inmodificado

sus niveles de gasto y permite por lo tanto que se den los efectos recesivos del alza de precios de los hidrocarburos, no ocurre ningún cambio apreciable en el IPC. Puede decirse así que los efectos inflacionarios que se atribuyen al alza en el precio de la gasolina tienen lugar exclusivamente porque el gobierno utiliza los ingresos adicionales como fuente de financiamiento de mayor gasto".

El promedio de incremento del precio que representaría la sobretasa ponderando por las ventas de la planta cercana es del 7.1%.

Esto significa que en términos del modelo de Fedesarrollo, el efecto de una sobretasa del 7.1% sobre los precios al consumidor sería inferior a 0.4% si la sobretasa fuese nacional.

En el citado estudio del Instituto Ser (1992), también se hicieron estimativos del efecto de una sobretasa a la gasolina sobre el índice de precios al consumidor para las ciudades de Medellín y Cartagena. Los resultados indican que el índice de precios al consumidor regional no se afectaría sensiblemente con una sobretasa.

Así las cosas, el impacto inflacionario no parece ser uno de los efectos nocivos de una sobretasa.

- Estimación de la caída de los recaudos municipales

Como se dijo en un principio, las sobretasas se han establecido inicialmente para financiar sistemas masivos de transporte y posteriormente planes de inversión en transporte.

En una sección anterior se ilustró cómo la reducción en el consumo por efecto de la evasión producirá fuertes reducciones en los recaudos efectivos, con respecto a lo proyectado para los tres

municipios cuyos planes fueron aprobados por el CONPES (cuadro No.11).

Sin embargo, un estimativo preciso de los caídas en los recaudos en todos los municipios es aún improcedente por lo reciente del establecimiento de la sobretasa en la mayoría de los municipios.

- Sobrecostos de la Economía

- . La imposición de una sobretasa en un municipio ha hecho que los usuarios de otros municipios que antes se abastecían allí, tengan que desplazarse más lejos. El caso típico de esta situación, como fue ilustrada, es el de los municipios del Chocó.

- . También se ilustró atrás cómo la existencia de sobretasas en unos municipios y en otros vecinos no, ha producido como resultado neto una mayor inversión en el sector de distribución de combustibles que la se habría producido por el simple crecimiento vegetativo de la demanda, produciendo ineficiencias en la asignación global de recursos en el sector.

- . Las sobretasas pueden representar mayores costos en algunos productos transables.

Así las cosas, el régimen de sobretasa a la gasolina es un sistema de financiamiento de la infraestructura del sector transporte, que tal como está establecido, viene produciendo efectos distorsionantes sobre el sector distribuidor de combustibles y sobre la economía en conjunto.

4. ANALISIS DE POSIBLES SOLUCIONES

Del análisis anterior se desprende lo siguiente:

- Una sobretasa a la gasolina o un impuesto al consumo, es una forma usual de financiar los costos de mantenimiento de vías a nivel internacional. Desde este punto de vista, una imposición de una sobretasa constituye un instrumento adecuado para un objetivo deseable, como es el de tener un sistema de transporte dotado de una buena infraestructura física^{15/}. En Colombia la sobretasa a la gasolina se ha utilizado específicamente para financiar sistemas de transporte e infraestructura urbanos.

- Sin embargo, la forma como ha sido establecida la sobretasa en el país desde 1989 ha ocasionado muchas distorsiones al propiciar el contrabando de gasolina, la evasión de la sobretasa, ineficiencias en los niveles de inversión del sector y en los niveles de gasto y usuarios que no se benefician de la sobretasa.

- Lo anterior ocurre, pese a que el diseño original fue claro: estaba dedicada exclusivamente a financiar los créditos externos de proyectos de transporte masivo con aval de la nación y previa autorización del CONPES. El desarrollo jurídico posterior indujo en la práctica muchas de las distorsiones estudiadas en este documento.

- En buena medida los problemas se originan en el hecho de que en algunos municipios el cobro de la sobretasa se hace en la planta de abasto y no en las estaciones de servicio.

^{15/} Ver por ejemplo: Ch. Kessides: "The Contributions of Infrastructure to Economic Development. A Review of Experience and Policy Implications". World Bank Discussion Papers No.213. J.D. Uribe: "Infraestructura física, Clubs de Convergencia y Crecimiento Económico. DNP, Archivos de macroeconomía, (Feb 1993).

Así las cosas, en el transcurso de este estudio se han evaluado tres tipos de soluciones.

4.1. Una Sobretasa única nacional

La forma más contundente de extinguir el incentivo económico a evadir la sobretasa consiste en eliminar la dispersión en cuanto a los municipios que la aplican, haciéndola extensiva a todos los municipios del país.

No obstante lo anterior, existen dos tipos de razones que impiden la viabilidad de esta solución.

- En primer lugar, la Constitución de 1991 eliminó los impuestos nacionales con destinación específica, lo que le quita el piso legal a esta propuesta, tal como se explica en el capítulo jurídico de este documento.
- En segundo lugar, habría razones de equidad entre los municipios que impedirían una aceptación generalizada de la imposición de una sobretasa, ya que los programas y proyectos de transporte no son igualmente importantes en todos los municipios del país, algunos de los cuales están aún desconectados de la red vial nacional.
- Es conveniente comentar que Colfecar propone sustituir los peajes actuales por una sobretasa nacional, con los problemas planteados^{16/}.

^{16/}- J. Caramiñana: "La financiación de las vías en América Latina" Ponencia presentada en el XVIII Congreso Nacional del Transporte.

- "Colfecar cuestiona Infraestructura vial" Comunicado de Colfecar durante el XIX Congreso de Ingeniería de Obras Públicas.

4.2. Acuerdos intermunicipales regionales para municipios vecinos

Una solución no óptima, que también fue explorada, consiste en hacer una reforma jurídica que exija en todos los casos el concepto previo del CONPES y que éste se sujete al establecimiento de sobretasas iguales en los municipios vecinos dentro de un área de "neutralidad", tal como se definió en el estudio.

Es decir, la sobretasa única regiría en los municipios establecidos en un área geográfica en la cual el valor de la sobretasa se neutraliza con el costo del transporte (ver cuadro No.15 y mapa No.2).

Esta propuesta fue discutida en varias ocasiones con la Unidad de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación y se llegó a la conclusión de que, aún suponiendo la viabilidad legal de la propuesta, su implantación práctica es muy difícil por la diversidad de prioridades entre los municipios, así sean de una misma área geográfica, lo que dificulta el consenso sobre la sobretasa y su nivel.

Otro argumento que está en contra de esta propuesta consiste en que se aleja de una solución óptima en la práctica. En efecto, si la sobretasa única tiene los obstáculos mencionados, es preferible en la práctica propiciar que un número mayor de municipios la establezcan. Introducir más restricciones constituirá un obstáculo más.

4.3. El paquete de soluciones recomendado

El siguiente conjunto de soluciones ha surgido de una discusión amplia sostenida durante el desarrollo de este estudio con los

principales agentes del proceso involucrados en el tema: Ecopetrol, los distribuidores mayoristas, los distribuidores minoristas asociados en Fendipetróleos, Colfecar, Ministerio de Minas y Energía, el Departamento Nacional de Planeación, la Secretaría de Minas y Energía de Antioquia, la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá y profesionales expertos en el tema.

Por supuesto, como se trata de un tema complejo en el que hay opiniones diferentes, las propuestas sugeridas tratan en lo posible de tener un carácter general adecuado al diagnóstico presentado y al marco legal pertinente. Se trata de todas maneras de soluciones no óptimas, dada la casi imposibilidad jurídica de la sobretasa nacional.

Las recomendaciones son de un doble nivel: aquellas que requieren una reforma legal y aquellas que son de resorte administrativo de los agentes directamente involucrados en el tema.

Las recomendaciones de índole legal están justificadas y explicadas en mayor detalle en la parte jurídica de este documento.

- **Recomendaciones que requieren reformas legales**

- . Asegurar que en todos los municipios del país donde exista o se establezca la sobretasa a la gasolina, el recaudo sea efectuado por el distribuidor minorista.

Esta medida desestimula el contrabando en carrotanque, pero exige la armonización y fortalecimiento de controles administrativos entre el Ministerio de Minas y Energía y los respectivos municipios.

- . Uniformizar el nivel de la sobretasa en el 10% de un precio de referencia establecido por el Ministerio de Minas y Energía.

Un tope máximo del 20% ha propiciado gran dispersión y establecer un tope así sea del 10%, también la crea. Así que para municipios vecinos una sobretasa igual desestimula la elusión entre municipios con sobretasa.

El antecedente jurídico más importante es la fijación por ley de una sobretasa de 10% para el Metro de Medellín en la Ley 86 de 1989.

- . No se recomienda uniformizar los plazos, para que una vez fijado el nivel, los municipios puedan acomodar al plazo sus necesidades financieras, según la dimensión de los proyectos que buscan financiar.
- . No se recomienda extender el requisito del concepto del CONPES exigido por la Ley 86 de 1989 a todos los casos.
- . Se sugiere precisar que la Ley 105 de 1993 no está autorizando la posibilidad de una doble sobretasa.
- . Se sugiere aclarar que la sobretasa establecida en la Ley 105 de 1993 se refiere únicamente a la gasolina motor y no al Diesel u otros combustibles. Extenderla al Diesel constituiría un innecesario encarecimiento del transporte de carga y de los costos del sector agrícola, generando desventajas competitivas adicionales para los bienes transables y desincentivando la dieselización del parque automotor pesado.

Es conveniente recordar también que en la Exposición de Motivos de la Ley 86 de 1989 se insiste en que la sobretasa no afecta al ACPM y que su uso debe ser estimulado (ver sección 1.1 de este capítulo).

- **Medidas administrativas**

Se sugiere revisar las medidas de control existentes y la coordinación entre las autoridades de distinto nivel (Ministerio de Minas y Energía y municipios), con el fin de propiciar su mayor eficiencia.

A N E X O

C A P I T U L O I

Cuadro A.1

Evolución de las ventas de gasolina y del parque automotor en los departamentos con municipios con sobretasa (participación %)

	Venta de gasolina					Parque automotor 1/			
	1989	1990	1991	1992	1993	1989	1990	1991	1992
Amazonas	0.07	0.00	0.06	0.08	0.10	0.01	0.01	0.01	0.01
Antioquia	14.52	14.14	13.73	13.42	13.27	14.95	14.79	14.47	14.14
Bolívar	2.87	2.90	2.84	2.70	2.72	2.04	2.20	2.10	2.00
Atlántico	4.56	4.70	4.45	4.34	4.29	4.59	4.50	4.41	4.22
Caldas	2.29	2.49	2.51	2.55	2.52	2.50	2.47	2.43	2.45
Cauca	1.29	1.32	1.29	1.37	1.52	1.15	1.11	1.08	1.07
Córdoba	1.74	1.91	1.75	1.72	1.59	1.46	1.45	1.39	1.39
Magdalena	1.23	1.32	1.35	1.35	1.26	1.30	1.26	1.26	1.33
Risaralda	1.99	2.12	2.20	2.29	2.17	2.00	1.98	1.92	1.95
Santander	4.69	4.61	4.68	4.72	4.90	4.78	4.73	4.69	4.79
Valle	12.60	13.28	13.29	13.44	13.53	12.18	12.72	13.39	12.81
Subtotal	47.86	48.98	48.15	47.93	47.83				
Total Nacional	1,818,883	1,823,518	1,639,365	1,736,022	1,857,056	1,387,087	1,453,678	1,545,727	1,813,767
[%]	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

1/ No incluye tractomulas

Fuente: Ecopetrol y DANE

CAPITULO II

ASPECTOS LEGALES DE LA SOBRETASA A LA GASOLINA

1. INTRODUCCION

El presente capitulo tiene como objetivo presentar algunos aspectos legales de la evolución normativa y jurisprudencial que ha tenido hasta el momento la implantación de la sobretasa a la gasolina en varios municipios del país, para contribuir a financiar, ya sea sistemas de transporte masivo, o planes de adecuación vial.

2. EVOLUCION LEGAL

2.1. LEY 86 DE 1989

El propósito inicial de la Ley 86 de 1989 al autorizar la sobretasa a la gasolina fue, exclusivamente, facilitar a los municipios la financiación de "Sistemas de Transporte Masivo". En ningún momento se pensó que la sobretasa pudiera utilizarse para financiar programas de construcción o mantenimiento de vías, como ha venido sucediendo posteriormente al amparo de normas que han modificado en este aspecto la Ley 86 de 1989.

En efecto, el Gobierno presentó el proyecto de ley que habría de convertirse posteriormente en la ley 86 de 1989 pensando como queda claramente reflejado en la exposición de motivos que envió al Congreso el Ministro Luis Fernando Alarcón en un esquema financiero que hiciera viable la construcción de un sistema de transporte masivo inicialmente para Medellín Valle de Aburrá y para Bogotá.

La filosofía de la Ley 86 de 1989 puede sintetizarse de la siguiente manera:

- a) El Gobierno Central no invierte directamente recursos en la construcción de sistemas de transporte masivo. Exclusivamente contrata recursos de crédito u otorga garantías a los créditos externos contratados por entidades territoriales que desarrollen sistemas de servicio público urbano de transporte masivo, y siempre y cuando que éstas últimas pignoren en favor de la nación rentas equivalentes a por lo menos el 80% del servicio de la deuda que demande cada proyecto. Para el caso del metro de Medellín (cuyas gestiones ya se habían iniciado al aprobarse la Ley) se autorizaron las garantías de la nación siempre y cuando se pignoraran a favor de ésta rentas equivalentes a US\$650 millones de 1984.

En la exposición de motivos de la Ley 86 de 1989 decía el Ministro Alarcón Mantilla lo siguiente:

"La Nación podrá otorgar su garantía a los contratos de crédito celebrados por entidades públicas municipales o departamentales que se destinen a financiar proyectos de transporte público colectivo urbano, cuando, además de ajustarse a las prescripciones del Decreto extraordinario 222 de 1983, dispongan de por lo menos el 80% de los recursos necesarios para cubrir el servicio de la deuda total del proyecto, es decir, el total de créditos externos contratados desde que se inició el proyecto, más los nuevos créditos que se requieran para su terminación".

- b) En base a la premisa anterior lo que hizo la Ley 86 de 1989 fue autorizar la recaudación de determinadas rentas por parte de las entidades territoriales a fin de que pudieran asegurar la pignoración de recursos equivalentes al 80% del valor de cada proyecto, tal como lo exige el Artículo 4 de la Ley 86 de 1989.

Para este efecto el Artículo 5 de la mencionada Ley - que constituye por lo demás la norma principal del análisis jurídico que se hará a continuación - dispuso lo siguiente:

"Cuando las rentas propias de los municipios, incluido el Distrito Especial de Bogotá, no sean suficientes para garantizar la pignoración de los recursos prevista en el artículo anterior, quedan facultados para:

- a) Aumentar hasta en un 20% las bases gravables o las tarifas de los gravámenes que son de su competencia, y
- b) Cobrar una sobretasa al consumo de la gasolina motor hasta del 20% de su precio al público sobre las ventas de Ecopetrol en la planta o plantas que den abasto a la zona de influencia del respectivo sistema, previo concepto del Consejo de Política Económica y Social, CONPES.

Los incrementos a que se refiere el presente artículo se destinarán exclusivamente a la financiación de sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se cobrarán a partir del 1° de enero del año siguiente a aquél en que se perfeccione el contrato para su desarrollo".

Para el Sistema de Transporte Masivo del Valle de Aburrá la Ley dispuso directamente que se cobrara una sobretasa al consumo de la gasolina del 10% "de su precio al público sobre las ventas de Ecopetrol en la planta de abastecimiento ubicada en el Valle de Aburrá a partir del 1° de enero de 1990" (Art. 6)

- c) En concordancia con los principios generales mencionados, la Ley definió lo que habría de entenderse por Sistema de Servicio Público Urbano de transporte masivo de pasajeros como "el conjunto de predios, equipos, señales, paraderos,

i) Con relación al primer cargo la Corte consideró que la Constitución de 1991 adoptó el concepto de "autonomía fiscal" para los municipios y departamentos pero no acogió el de "soberanía fiscal". De acuerdo con el concepto de autonomía fiscal las entidades territoriales tienen un marco de acción autónoma dentro de los lineamientos que traza la ley general. Mientras que en la soberanía fiscal las entidades municipales y departamentales pueden tomar determinaciones de carácter tributario sin relación alguna a la ley general.

Ahora bien: como la Constitución de 1991 adoptó fue el criterio de autonomía fiscal y no el de soberanía fiscal, y como lo que hace la Ley 86 no es otra cosa que trazar un marco general para que las entidades interesadas en desarrollar sistemas de transporte masivo puedan recaudar si así lo desean nuevos gravámenes que les permitan pignorar rentas equivalentes al 80% del valor del proyecto, la Corte concluyó que la Ley 86 no había violado el principio constitucional de la autonomía de las entidades territoriales.

En efecto, en la sentencia de septiembre 15 de 1992 se dice lo siguiente:

"La Corte juzga necesario poner de presente que la denominada tesis de la "soberanía fiscal" de las entidades territoriales no tiene asidero constitucional. Así se infiere de manera clara e inequívoca no solo del contexto sistemático de la Carta y en particular de los artículos citados, sino además de la misma historia de dicha iniciativa.

La propuesta de consagrarla fue derrotada en al Asamblea Constitucional. Esos mismos elementos permiten sin reticencias afirmar que en la nueva Carta el Constituyente en esta materia conservó los lineamientos básicos del régimen anterior pues les

estaciones e infraestructura vial utilizados para satisfacer la demanda de transporte en un área urbana por medio de transporte sobre rieles u otro modo de transporte" (Art.2°). E igualmente dispuso que salvo las garantías que otorgaría la Nación en aquellos casos en que recibiera la pignoración de no menos del 80% del valor del proyecto "no se causarán transferencias o erogaciones adicionales para la financiación de los sistemas de transporte masivo" (Art.13). E igualmente se dispuso que el gobierno nacional tampoco podría realizar transferencia alguna para subsidiar las tarifas que se cobren en los sistemas de transporte masivo. (Art.14)

La Ley 86 de 1989 contenía, en síntesis, un mecanismo bastante coherente en el que: i) solamente cobijaba esquemas de financiación de transporte masivo, ii) la nación se circunscribía a garantizar créditos obtenidos para tal efecto por las entidades territoriales, iii) estas debían pignorarle a la nación rentas equivalentes por lo menos al 80% del valor del proyecto, iv) para contribuir a que las entidades territoriales obtuvieran recursos suficientes para atender directamente el servicio de la deuda requerido por el financiamiento del proyecto, la Ley 86 dictó las pautas generales de una serie de gravámenes que podrían imponer los municipios, uno de los cuales es la sobretasa a la gasolina, y, v) salvo su papel como garante de los créditos, la nación quedó marginada de toda participación directa en la inversión o en materia de transferencias para atender subsidios de tarifas.

2.2. Pronunciamientos de la Corte Constitucional Sobre la Ley 86 de 1989.

La Ley 86 fue demandada en dos ocasiones por inconstitucional ante la Corte Constitucional. En ambas ocasiones la Corte desestimó los argumentos de los demandantes, y ratificó la constitucionalidad

de la Ley. Para los efectos de las conclusiones de éste documento resulta muy importante analizar cuáles fueron los cargos y cuáles las razones que tuvo la Corte para declarar la constitucionalidad de la Ley 86. Cualquier propuesta que se haga para mejorar el marco legal dentro del cual viene aplicándose la sobretasa a la gasolina en el país tiene que tener en cuenta la jurisprudencia ya sentada por la Corte Constitucional sobre estas materias.

En gran síntesis los dos reproches más relevantes que se le formularon a la Ley 86 de 1989 por los demandantes fueron los siguientes:

- i) Se dijo, en primer lugar, que era una Ley inconstitucional porque el legislador había vulnerado la autonomía fiscal de los municipios, al entrar a definir la autorización para aumentar hasta en un 20% las bases gravables o las tarifas de los gravámenes que son de competencia de asambleas departamentales y concejos municipales; igualmente se arguyó que las autoridades municipales debían tener plena libertad para disponer todo lo concerniente a la sobretasa a la gasolina y a la contribución por valorización, en todo lo cual se habría presentado con la Ley 86 de 1989 una indebida e inconstitucional ingerencia de los poderes centrales.
- ii) En segundo lugar se formuló el cargo de que la sobretasa a la gasolina sería inconstitucional pues constituía una renta con destinación específica, las cuales están prohibidas por el Art.359 de la Constitución.

Ambos cargos fueron desestimados por la Corte Constitucional mediante fallos de septiembre 15 de 1992 y enero 14 de 1993. La esencia de la argumentación de la Corte puede resumirse de la siguiente manera:

reconoció una autonomía fiscal limitada. Es decir, su ejercicio se subordina a los términos que señale la ley.

En efecto, pese a que la Carta del 91 incrementó notablemente la capacidad tributaria de las entidades territoriales, sin embargo, en materia impositiva mantuvo la subordinación de su poder normativo a la ley, según claramente lo estipulan los artículos 300-4 y 313-4 de la Carta. En otros términos, la facultad impositiva de las entidades territoriales continúa supeditada a la ley y ha de ejercerse con estricta sujeción a los parámetros que en ella se fijan".

ii) Con relación al segundo cargo o sea, que la sobretasa a la gasolina es una renta de destinación específica de las que están prohibidas en el Art. 159 de la Constitución- la Corte Constitucional, en sentencia de enero 14 de 1993, dijo lo siguiente: "La sobretasa de que habla el artículo 6 no constituye una renta nacional sino regional. En consecuencia, nada impide que se le asigne una destinación concreta.

En primer lugar, parece claro que no se trata de una renta nacional, pues no constituye un ingreso corriente de la nación y no forma parte de ningún título del presupuesto nacional".

Estos pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la Ley 86 de 1989 y, en general sobre la noción jurídica de la sobretasa a la gasolina, arrojan una conclusión práctica muy importante para este estudio, a saber, que la sobretasa a la gasolina es una renta municipal y no nacional. Por lo tanto: la posibilidad de transformar la sobretasa en un impuesto nacional de carácter general chocaría con la dificultad de que según el Art. 359 de la Constitución, ese impuesto no podría tener destinación específica (financiación parcial de los sistemas de transporte masivo o planes viales de las ciudades). Acontecería algo similar a lo que pasó con el antiguo Fondo Vial Nacional que hubo que desmontarlo porque

se vio que era una renta de destinación específica de las prohibidas en la nueva constitución.

Por lo tanto, la única manera jurídica de que la sobretasa a la gasolina siga sirviendo como fuente de ingresos para financiar obras locales de transporte masivo o planes viales ciudadanos, es manteniéndole su carácter de renta local, lo que naturalmente implica dentro del concepto de autonomía fiscal que los municipios pueden decretar su cobro o pueden no hacerlo, dentro del marco general trazado por la Ley.

Pero en base al análisis anterior resulta jurídicamente impracticable pensar en una sobretasa a la gasolina de carácter general en todo el territorio del país con una destinación específica (sistemas de transporte masivo o planes viales en las ciudades).

2.3. LEY 31 DE 1992 - ART.16 (3)

Cuando se discutía la Ley Orgánica del Banco de la República (Ley 31 de 1992) se le introdujo en el Congreso un auténtico "mico" a la Ley de Banco Central, cuando en el Art.16-3 se dispuso lo siguiente:

"Los Distritos y Municipios podrán hacer uso de las facultades previstas en el literal b) del artículo 5° de la Ley 86 de 1989 para financiar directamente las obras y adquisiciones que dicha ley menciona. Los respectivos Concejos reglamentarán el recaudo de los recursos previstos en la citada ley y la fecha de inicio de su cobro".

Este "mico" tenía un doble propósito: la ley 86 de 1989 había previsto que toda sobretasa a la gasolina que establecieran los municipios requería previo concepto del CONPES, y además que dicha sobretasa solamente se recaudaría a partir del 1° de enero del año

siguiente a aquel en que se decretaba la sobretasa. (Art.5°) Al decir el Art. 16-3 de la Ley 31 de 1992 que los Concejos reglamentarian todo lo concerniente al recaudo de la sobretasa y la fecha en que se iniciaba su cobro, estaba deregando tácitamente lo que había previsto la Ley 86 de 1989.

La Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad del Art. 16-3 de la Ley 31 de 1992 por no encontrar ningún vínculo temático con el objeto central de esta ley que era definir el desarrollo de las normas constitucionales sobre la Banca Central.

Dijo en efecto la Corte Constitucional en fallo del 23 de febrero de 1994 lo siguiente:

"los asuntos medulares que constituyen la materia de la Ley 31 de 1992 se orientan a dar desarrollo al Capítulo 6 sobre "La Banca Central" del título XII de la Constitución Política que trata del "Régimen Económico y de la Hacienda Pública".

"En esencia, ellos giran en torno a la finalidad de dotar al Banco de la República de un régimen legal propio que le permita desarrollar las funciones de regular la circulación monetaria y la liquidez del mercado financiero así como el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía velando por la estabilidad del valor de la moneda.

Mas protuberante aún resulta siendo la falta de relación temática, teleológica o sistemática entre el contenido del cuestionado párrafo y el Capítulo 6°. de la Ley 31 de 1992 en la cual fue incluido, el cual asigna a la Junta Directiva del banco de la República sus funciones. Además, tratándose de un párrafo con mayor razón su contenido tenía que guardar la conexidad debida con la norma a la cual se subordina.

Por ello, en el análisis de este cargo, encuentra la Corte que hay una clara violación de la requerida unidad de materia que la Carta vigente exige respecto de todo precepto legal. Tratándose de un civio insubsanable, por cuanto es de carácter sustancial, se impone declarar el párrafo acusado contrario a sus mandatos y, en consecuencia, inexecutable".

2.4 LEY 105 DE 1993 ART. 29

La última novedad normativa en el régimen de la sobretasa a la gasolina la encontramos en la Ley 105 de 1993, Art. 29, Sistema Nacional de Transporte, que textualmente dice lo siguiente:

"Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 86 de 1989, autorizase a los municipios, y a los distritos, para establecer una sobretasa máxima del 20% al precio del combustible automotor, con destino exclusivo a un fondo de mantenimiento y construcción de proyectos de transporte masivo.

PAR.- En ningún caso la suma de las sobretasas al combustible automotor, incluida la establecida en el artículo 6° de la Ley 86 de 1989, superará el porcentaje aquí establecido".

Como puede deducirse del texto que acabamos de transcribir el objeto principal de esta Ley fue ampliar la destinación de la sobretasa que originalmente estaba circunscrita por la Ley 86 de 1989 a la financiación de sistemas de transporte masivo, y que ahora podrá hacerse extensiva también al mantenimiento y construcción de vías públicas. De hecho esta ley viene a sanear el cobro de sobretasas que venía haciéndose en diversas ciudades diferentes de Medellín para mantenimiento y construcción de vías públicas, sin que ello tuviera un claro fundamento legal dentro del esquema de la Ley 86 de 1989, tal como lo hemos explicado anteriormente.

3. DIFICULTADES PRACTICAS QUE HA PLANTEADO EL COBRO DE LAS SOBRETASAS A LA GASOLINA EN EL PAIS, Y MARCO LEGAL DE POSIBLES SOLUCIONES.

3.1. La principal dificultad que ha suscitado el cobro de la sobretasa radica en que la Ley 86 de 1989 tanto para el caso de Medellín-Valle de Aburrá, como en el caso de los otros municipios que decidieran decretar la sobretasa, disponía que ésta se cobraría en las plantas de abasto que atendieran la zona de influencia del respectivo sistema.

Esto ha generado la instalación (caso de Pintada) o desarrollo (Caso de Cisneros) de plantas de abasto mayoristas que encontrándose fuera del perímetro de la zona de influencia de la sobretasa pueden servir carrotanques o vehículos particulares que, sin pagar la sobretasa, pueden atender los primeros estaciones de servicio ubicada dentro de la zona de influencia de la sobretasa, o circular los segundos sin pagar la correspondiente sobretasa. El caso más delicado lo constituye el de los carrotanques que se surten en centrales mayoristas fuera de la zona en donde se aplica la sobretasa, y sirven estaciones de servicio ubicadas dentro del perímetro de la sobretasa, generando así un contrabando que implica graves perjuicios económicos para los municipios que han establecido la sobretasa, y un notable desorden en la distribución de combustibles en el país.

3.2. Recientemente el Ministerio de Minas y Energía, con base en lo dispuesto en el Art.29 de la Ley 105 de 1993, expidió el Decreto reglamentario 676 de 1994 en el cual se dispone que "la sobretasa al precio del combustible automotor de que trata el Art. 29 de la Ley 105 de 1993, se fijará sobre el precio que el Ministerio de Minas y Energía o la entidad competente fije para la venta al público y será recaudado por los distribuidores minoristas de los municipios y distritos que autoricen su imposición".

Con este Decreto se ha solucionado gran parte de las dificultades que se venían presentando, pues en principio soluciona las deficiencias de control y la posibilidad de las filtraciones generadas en los carrotanques que se surten en centrales mayoristas ubicadas fuera de la zona de influencia de la sobretasa para atender estaciones de gasolina situadas al interior de la zona de influencia. Desde luego no soluciona el problema de los automotores que van a tanquear a una estación de gasolina ubicada por fuera del perímetro de la sobretasa, pero este caso es menos grave que el de los carrotanques coludidos con estaciones de gasolina al interior de las respectivas zonas de influencia de la sobretasa.

Sin embargo, hemos sido informados que el nuevo sistema del recaudo de la sobretasa por parte de los distribuidores minoristas establecido por el Dto.676 de 1994 no se va a aplicar en Medellín-Valle de Aburrá, pues se ha interpretado la Ley 105 de 1993 en el sentido de que esta deja en pleno vigor el Art.6° de la Ley 86 de 1989 que es precisamente la norma que dice que en el Valle de Aburrá la sobretasa al consumo de gasolina se cobrará "en la planta de abastecimiento ubicada en el Valle de Aburrá". Esta interpretación es grave porque deja abierta la fuente de contrabando y filtraciones más abultadas que se están presentando en el país en este momento, que es justamente la situación del cobro de la sobretasa en el Valle de Aburrá.

La interpretación que parece habersele dado por parte del Ministerio de Minas al alcance del Art. 29 de la Ley 105 de 1993, en el sentido de que la referencia al Art. 6° de la Ley 86 de 1989 allí incluida no permite modificar también el sistema de recaudo en el Valle de Aburrá (centralizándolo igualmente en las estaciones minoristas) es discutible, y valdría la pena proponer que este punto se profundice por parte del Ministerio de Minas.

En realidad cuando la Ley 105 dice que "sin perjuicio de lo dispuesto en el Art.6° de la Ley 86 de 1989" a lo que se está refiriendo en rigor es a la sobretasa del 10% señalada por la Ley para Medellín y su zona de influencia, más que al lugar donde deberá hacerse el recaudo de la sobretasa. Como debería interpretarse esta norma es que sin perjuicio de la sobretasa ya establecida del 10% para Medellín, los otros municipios o distritos pueden establecer sobretasas hasta del 20% para financiar el mantenimiento y la construcción de vías y la construcción de proyectos de transporte masivo, más que una determinada modalidad de recaudo que debería extenderse también a Medellín a nivel de las estaciones de servicio, precisamente para evitar los fraudes que allí se están cometiendo.

Naturalmente si esta interpretación amplia del alcance de la Ley 105 de 1993 no fuera compartida por el Ministerio de Minas con miras a expedir un nuevo decreto reglamentario que hiciera extensivo el recaudo de la sobretasa a nivel de estación minorista para Medellín, queda abierta la posibilidad de proponer un proyecto de ley que explícitamente derogue el Art. 6° de la Ley 86 de 1989 en las partes en que allí se hace referencia a que el cobro de la sobretasa a la gasolina en Medellín se hará "sobre las ventas de Ecopetrol en la planta de abastecimiento ubicada en el Valle de Aburrá".

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. Consideración General

Por las razones indicadas en este capítulo no resulta viable jurídicamente proponer como sería lo ideal desde el punto de vista económico para ordenar y racionalizar la distribución de combustibles en el país la implantación de una sobretasa nacional uniforme que se distribuiría entre los municipios para financiar el

mantenimiento y construcción de vías y la construcción de proyectos de transporte masivo.

Una iniciativa en este sentido, además de chocar con la previsible reacción política muy fuerte de las municipalidades que argüirían que es a ellas autónomamente a quienes les corresponde decidir si se impone o no una sobretasa a la gasolina en sus jurisdicciones, sería además una iniciativa inconstitucional pues al volverse NACIONAL la sobretasa, se constituiría en una renta nacional de destinación específica, lo que está prohibido por el Art. 359 de la Constitución.

Aceptando el punto de que constitucionalmente no resulta factible la posibilidad de implantar una sobretasa nacional con destinación específica para el financiamiento de programas municipales de transporte masivo o de rehabilitación de vías, lo que resulta más recomendable es sugerir algunas alternativas jurídicas (que sin ser óptimas, como sería la sobretasa nacional) contribuyan a que gradualmente se vaya dando en el país un régimen lo menos anárquico posible, y que no distorsione el proceso de distribución de combustibles en el país.

4.2. Cobro de la sobretasa a nivel de surtidor

Así las cosas, la racionalización viable del cobro de la sobretasa a la gasolina debe orientarse fundamentalmente a hacer extensivo en todos los municipios en que se haya decretado el cobro de la sobretasa por los distribuidores minoristas ubicados en los municipios y distritos que autoricen la sobretasa. Esta modalidad de recaudo si bien no evita en un ciento por ciento las filtraciones y fraudes, si las reduce sensiblemente.

Con la expedición del decreto reglamentario 676 de 1994 se ha dado un paso importante en esta dirección. Sin embargo el sistema no está operando en Medellín y el Valle de Aburrá, que es precisamente

donde mayores filtraciones y fraudes parece estar generando el sistema. Tampoco operen en Cartagena, Buenaventura, Pereira, Manizales, Leticia y Rionegro.

Para subsanar esta dificultad se sugiere plantear una de estas dos vías:

- i) proponer al Ministerio de Minas y Energía una interpretación amplia del espíritu y objetivos de lo dispuesto en el Art.29 de la Ley 105 de 1993 que permitiera dictar un decreto reglamentario análogo al 676 del 94 para el recaudo de la sobretasa por los distribuidores minoristas del Valle de Aburrá.
- ii) En el evento de que esta interpretación amplia no fuera compartida por el gobierno, queda la posibilidad de un proyecto de ley que reforme el Art.6° de la Ley 86 de 1989 por medio del cual se definiera claramente que el recaudo de la sobretasa a la gasolina en Medellín se hará no en la planta de abastecimiento de Ecopetrol (planta Caribe) sino por los distribuidores minoristas de Medellín y de los municipios del Valle de Aburrá que hacen parte de la zona de influencia del metro. De la misma manera, en otros municipios donde el recaudo se efectúe en planta de abasto establecer que sea efectuada por los distribuidores minoristas. De esta manera se enmienda el régimen dual de recaudo que se está presentando.

4.3. Uniformización de la Tasa

Como se ilustra en el capítulo I, de hecho se vienen estableciendo sobretasas con tarifas muy dispares por parte de los municipios que la han adoptado. Hay que recordar que un municipio dispone de dos variables para modular el producido de la sobretasa de acuerdo con

el costo del proyecto: a) la tarifa misma, y b) el plazo dentro del cual se cobrará dicha sobretasa.

A fin de avanzar hacia una deseable armonización sería conveniente sustentar la propuesta de que la ley debería uniformizar la tarifa de la tasa, dejando a los municipios la libertad de determinar el plazo durante el cual la aplicarían.

El numeral 12 del Art.150 de la Constitución en concordancia con lo dispuesto en el numeral 4° del Art. 313 de la misma Constitución permitirían que la Ley fijara una tarifa única a la sobretasa, por ejemplo, del 10%. La autonomía municipal se preservaría en cuanto que puede adoptar o no la sobretasa, y en cuanto que podría modular el ingreso de la misma estableciendo libremente el plazo durante el cual la aplicará.

El antecedente de que la ley 86 de 1989 determinó un nivel del 10% para el caso del metro de Medellín y de que esta ley hubiese ya sido declarada Constitucional por la Corte, fundamenta adicionalmente este proceder.

O sea: cuando la ley regula los parámetros de un tributo municipal puede adoptar cualquiera de dos procedimientos: o fijar un rango tarifario dentro del cual se mueven las autoridades municipales, o bien fijar una tarifa única. En el caso que nos ocupa, teniendo en cuenta que una dispersión muy grande de tarifas puede llevar a la anarquía en la distribución de los combustibles en el país y a acentuar las filtraciones y fraudes, existirían razones para sustentar la conveniencia de armonizar las sobretasas en torno a un porcentaje único, por ejemplo del 10%, que en la práctica no le generaría dificultades a quienes ya han implantado la sobretasa.

4.4. Otros aspectos legales

Si se van a proponer modificaciones de carácter legal, como la que ha sido planteada en el punto anterior, resulta conveniente aprovechar la coyuntura para proponer dos modificaciones de carácter legal que plantea la referencia que al tema de las sobretasas ha hecho la Ley 105 de 1993 (Art. 29), sin que haya quedado expresamente derogada la Ley 86 de 1989.

4.4.1. No Debe Quedar Ambigüedad alguna en el sentido de que no puede haber dos sobretasas: Una para financiar obras de transporte masivo y otra para financiar rehabilitación de mallas viales. Pensamos que la correcta interpretación del Art.29 de la Ley 105 de 1993 así lo exige. Sin embargo, en las conversaciones que ha tenido Fedesarrollo con algunas empresas distribuidoras, y el reciente fallo del Consejo de Estado sobre el caso de Rionegro plantean eventuales dudas sobre este particular, que podría dislucidarse en la Ley que se sugiera al respecto.

Además, no sólo desde el punto de vista jurídico sino desde el punto de vista económico no tendría lógica que eventualmente en un municipio determinado subsistieran dos sobretasas simultáneamente, pues ello lo que haría sería acentuar la dispersión tarifaria y fomentar los fraudes, que es precisamente lo que se quiere evitar con las propuestas sugeridas.

4.4.2 También ha surgido de las conversaciones sostenidas con diversos interesados la inquietud, válida, de que la expresión de "una sobretasa máxima del 20% al precio del combustible automotor" que utiliza la Ley 105 del 93 es inconveniente pues podría permitir hacer extensiva la sobretasa (como ya empieza a hacerlo Bucaramanga) a combustibles diferentes a la gasolina, como es el caso del Diesel y otros combustibles.

Esta inquietud es válida, y ya que se van a presentar sugerencias de cambios legislativos podría incorporarse, con diversos argumentos. En primer lugar que el grueso de los combustibles que se consumen en el país son gasolinas, y por lo tanto hacer extensiva la sobretasa a otros tendría un efecto económico marginal, pero sí podría acarrear distorsiones económicas delicadas. Por ejemplo: se entorpecería la política de diselización de la carga pesada en el país; la agricultura que es gran consumidora de ACPM terminaría subsidiando los programas de transporte masivo o de rehabilitación vial de las ciudades; y se frustraría uno de los propósitos implícitos de la sobretasa que es desalentar el uso de vehículos particulares en las ciudades congestionadas, pues el gravamen caería indiscriminadamente sobre vehículos privados, y de carga o transporte interurbano.

CAPITULO III

1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1.1. Principales conclusiones

La utilización de un impuesto a la gasolina como instrumento de financiamiento del mantenimiento de la infraestructura de transporte es frecuente en otros países y en la economía colombiana en las últimas décadas.

En adición al impuesto a la gasolina, que representa el 38% del precio al público, la necesidad de financiar nuevos sistemas de transporte masivo, particularmente el Metro de Medellín y un eventual Metro para Bogotá, dió origen a una sobretasa a la gasolina autorizada por la Ley 86 de 1989, con el propósito de cubrir el servicio de la deuda externa avalada por la nación, siempre y cuando existiese una autorización del CONPES. El artículo 16-3 de la Ley 31 de 1992 eliminó el concepto del CONPES mientras estuvo vigente hasta febrero de 1994, fecha en la cual fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional. La ley 105 de 1993 amplía la destinación de la sobretasa a otros usos distintos del transporte masivo, como el mantenimiento y construcción de vías públicas.

La sobretasa a la gasolina se ha establecido hasta el momento en 29 municipios del país con una cobertura poblacional del 25% y del 45% del consumo nacional de gasolina. Hasta el momento Bogotá no la ha introducido, pero está autorizada en su Estatuto Orgánico y es muy probable que se establezca en un futuro próximo. Si se incluyese a Bogotá, la sobretasa estaría cubriendo el 70% del consumo nacional de gasolina.

Mientras la ley 86 de 1989 autoriza una sobretasa máxima del 20%, los municipios que han venido aplicando la sobretasa han establecido niveles entre el 4 y el 11%.

Aunque el objetivo perseguido por la sobretasa de mejorar el sistema de transporte en los municipios es un objetivo deseable y consistente con el desarrollo económico, la forma como se ha aplicado la sobretasa en el país ha producido, sin embargo, efectos indeseables.

Como no ha habido acuerdos entre municipios vecinos que establecen la sobretasa sobre su establecimiento y el nivel de la misma, se ha venido presentando un fenómeno de elusión del pago por parte de usuarios que tienen la posibilidad de abastecerse a menor precio en estaciones cercanas de otro municipio. Igualmente se ha venido presentando también el fenómeno de compra de gasolina en carrotanque en municipios sin sobretasa para ser vendida en los municipios con sobretasa, cuando el costo de transporte (incluidos los peajes) no compensa la diferencia del precio de la gasolina sin sobretasa y con sobretasa.

Al examinar el comportamiento del consumo nacional de gasolina, se aprecia que éste viene creciendo a tasas entre 2.3 y 6% a partir de 1990. A pesar de lo anterior, se observa en algunas ciudades en las que se ha establecido la sobretasa durante un periodo suficientemente largo caídas importantes en el consumo e incremento en las ventas en municipios vecinos. Esto es particularmente relevante en el caso de Medellín. En todos los municipios con una vigencia de la sobretasa mayor a un año se registra un decrecimiento del consumo de gasolina con respecto al crecimiento nacional, a partir de su vigencia.

Ahora bien, estas reducciones en el consumo no pueden imputarse, ni a mayores precios de la gasolina en esos municipios, ni a caídas en

el parque automotor. Por otra parte, el racionamiento eléctrico de 1992 y 1993 indujo un mayor consumo de gasolina.

La única explicación que se encuentra a la caída del consumo en esos municipios es un desplazamiento de la demanda inducido por la sobretasa a la gasolina.

Otro elemento distorsionante consiste en que el recaudo de la sobretasa se efectúa en unos casos por Ecopetrol, en otros por el distribuidor mayorista y en otros en la estación de servicio. Los recaudos a nivel de planta dificultan el control que puede hacerse por parte de las autoridades municipales en cada estación de servicio e induce a la evasión.

Así las cosas, la sobretasa produce distorsiones en la demanda y en la distribución de mercados, lo cual tiene efectos sobre la rentabilidad de las inversiones realizadas y sobre la racionalidad de las nuevas inversiones.

En efecto, la rentabilidad proyectada de una inversión con base en una demanda determinada se cae por efecto de la reducción en ventas producida por la sobretasa en algunas estaciones de servicio y plantas.

Al mismo tiempo, las inversiones proyectadas en otros municipios conforme a una demanda sin sobretasa exigen inversiones mayores producidas por los desplazamientos de la demanda. En el estudio se hace un ejercicio interesante, que consiste en definir un área de "neutralidad" o el número de kilómetros en los cuales el valor de la sobretasa iguala el costo del transporte. Las distancias son importantes en poblaciones vecinas, entre 72 y 120 kilómetros para carretera pavimentada y entre 65 y 107 kilómetros para carretera no pavimentada, en el caso de la gasolina corriente.

La sobretasa tiene también algunos efectos negativos sobre la economía, tales como la caída en los recaudos de los municipios que esperan financiar sus proyectos, estimada en cerca de 11.000 millones de pesos de 1993 en el periodo 1990-1993 para los municipios con más de un año de vigencia de la sobretasa. También se produce el encarecimiento de la gasolina para usuarios que no se benefician con la sobretasa, y sobrecostos en productos transables que requieren mayor competitividad.

En resumen, la forma como ha sido establecida la sobretasa en Colombia desde 1989 ha ocasionado muchas distorsiones al propiciar el contrabando de gasolina, la evasión de la sobretasa, ineficiencias en los niveles de inversión del sector y en los niveles de gasto y usuarios que no se benefician de la sobretasa y reducciones en los recaudos proyectados por los municipios.

Lo anterior ocurre pese a que el diseño original fue claro: estaba dedicada exclusivamente a financiar los créditos externos de proyectos de transporte masivo con aval de la nación y previa autorización del CONPES. El desarrollo jurídico posterior indujo en la práctica muchas de las distorsiones estudiadas en este documento.

1.2. Principales recomendaciones

- Recomendaciones que requieren reformas legales

Aquí el énfasis va encaminado a gestionar ante el Gobierno Nacional, por ejemplo a través del Ministerio de Minas y Energía, la presentación ante el Congreso Nacional de un proyecto de ley con los siguientes elementos:

- . Asegurar que en todos los municipios del país donde exista o se establezca la sobretasa a la gasolina, el recaudo sea efectuado por el distribuidor minorista.

Esta medida desestimula el contrabando en carrotanque, pero exige la armonización y fortalecimiento de controles administrativos entre el Ministerio de Minas y Energía y los respectivos municipios.

- . Uniformizar el nivel de la sobretasa en el 10% de un precio de referencia establecido por el Ministerio de Minas y Energía.

Un tope máximo del 20% ha propiciado gran dispersión y establecer un tope así sea del 10%, también la crea. Así que para municipios vecinos una sobretasa igual desestimula la elusión entre municipios con sobretasa.

El antecedente jurídico más importante es la fijación por ley de una sobretasa del 10% para el Metro de Medellín en la Ley 86 de 1989.

- . No se recomienda uniformizar los plazos, para que una vez fijado el nivel, los municipios puedan acomodar al plazo sus necesidades financieras, según la dimensión de los proyectos que buscan financiar.
- . No se recomienda extender el requisito del concepto del CONPES exigido por la Ley 86 de 1989 a todos los casos.
- . Se sugiere precisar que la Ley 105 de 1993 no está autorizando la posibilidad de una doble sobretasa.
- . Se sugiere aclarar que la sobretasa establecida en la Ley 105 de 1993 se refiere únicamente a la gasolina motor y no al Diesel u otros combustibles. Extenderla al Diesel constituiría un innecesario encarecimiento del transporte de carga y de los costos del sector agrícola, generando desventajas competitivas adicionales para los bienes

transables y desincentivando la dieselización del parque automotor pesado.

- **Medidas administrativas**

Se sugiere revisar las medidas de control existentes y la coordinación entre las autoridades de distinto nivel (Ministerio de Minas y Energía y municipios), con el fin de propiciar su mayor eficiencia.



FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.