



LA REGULACION EN EL SECTOR DE DISTRIBUCIÓN DE COMBUSTIBLES EN COLOMBIA

Versión Final

Luis Alberto Zuleta J.

Agosto de 2003

LA REGULACION EN EL SECTOR DE DISTRIBUCIÓN DE COMBUSTIBLES EN COLOMBIA

Versión Final

Luis Alberto Zuleta J.

Agosto de 2003

ÍNDICE

ÍNDICE	2
PRESENTACION GENERAL /	3
RESUMEN EJECUTIVO.....	6
1. CAPITULO I. LA REGULACION EN LA DISTRIBUCIÓN DE COMBUSTIBLES: MARCO CONCEPTUAL Y EXPERIENCIA INTERNACIONAL	10
INTRODUCCION.....	10
1.1. EXPERIENCIA INTERNACIONAL SOBRE REGULACIÓN DEL SECTOR DE DISTRIBUCION DE COMBUSTIBLES.....	11
1.2. MODELOS DE REGULACION EN AMERICA LATINA.....	13
1.3. MARCO CONCEPTUAL: LA INTEGRACION VERTICAL EN UN MERCADO....	18
1.4. CONCLUSIONES.....	29
ANEXO AL CAPÍTULO I /	31
2. CAPITULO II. LA DISTRIBUCION DE COMBUSTIBLES LIQUIDOS EN COLOMBIA 47	
INTRODUCCION.....	47
2.1. MARCO GENERAL DE LA REGULACION EXISTENTE PARA EL SECTOR	47
2.2. ESTRUCTURA DEL MERCADO DE COMBUSTIBLES.....	52
2.2.1. Comportamiento del consumo de combustibles	52
2.2.2. Estructura del mercado colombiano	57
2.3. CONCLUSIONES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE COMBUSTIBLES EN COLOMBIA.....	74
2.4. RECOMENDACIONES DE POLITICA PARA COLOMBIA	77
ANEXO AL CAPITULO II.....	82

Índice de cuadros

Cuadro 1. 1 Sector de Distribución de Combustibles Nivel de liberación de Precios y Márgenes en una muestra de países.....	14
Cuadro 2. 1. Plantas y ubicación de las plantas de almacenamiento de combustibles líquidos por distribuidor mayorista	60
Cuadro 2. 2. Evolución de la participación en el mercado mayorista de combustibles líquidos de los distribuidores mayoristas (% total de galones vendidos)	61
Cuadro 2. 3. Número total de estaciones por año.....	67

Índice de Gráficos

Gráfico 1. 1. Reducción en el precio de la gasolina como resultado de la liberación en los años subsiguientes.....	15
Gráfico 1. 2. Efecto de la integración o desintegración vertical en varios estados de Estados Unidos sobre el precio de la gasolina	24
Gráfico 1. 3.....	27
Gráfico 1. 4.....	28
Gráfico 2. 1. Precio de crudo WTI 1996-2002.....	50
Gráfico 2. 2. Comparación entre el ingreso al productor estimado según la metodología inicial y el aplicado por el Ministerio de Minas y Energía	51
Gráfico 2. 3. Consumo de combustibles líquidos en Colombia 1979-2002.....	53
Gráfico 2. 4. Tasa de crecimiento consumo de gasolina en galones.....	53
Gráfico 2. 5. Crecimiento del PIB y crecimiento del consumo de gasolina	55
Gráfico 2. 6. Hurtos de Combustibles	56
Gráfico 2. 7. Número de estaciones de servicio de propiedad de terceros entre 1995 y 2003	59
Gráfico 2. 8. Participación de los distribuidores mayoristas en el total de ventas legales en galones.....	61
Gráfico 2. 9. Galones de gasolina vendidos mensualmente por estación	62
Gráfico 2. 10. Evolución del margen del distribuidor mayorista y minorista para gasolina corriente (centavos de dólar / precio final al público)	63
Gráfico 2. 11. participación porcentual de los márgenes en el precio al consumidor de gasolina corriente 1999-2003	64
Gráfico 2. 12. Participación porcentual de los márgenes mayorista y minorista en el precio al consumidor de gasolina corriente 1999-2003	64
Gráfico 2. 13. Inversiones anuales de los distribuidores mayoristas (millones de dólares).....	65
Gráfico 2. 14. Porcentajes de estaciones propias de los mayoristas y de terceros	66
Gráfico 2. 15. Número de estaciones nuevas	68
Gráfico 2. 16. Evolución de precios de los combustibles	69
Gráfico 2. 17. Tasas de crecimiento trimestrales del IPC y la variación de los precios de la gasolina en pesos corrientes	70
Gráfico 2. 18. Porcentaje de los componentes	71
Gráfico 2. 19. Porcentajes de los componentes del precio del ACPM.....	71
Gráfico 2. 20. Estructura comparativa de precios de gasolina corriente para varios países latinoamericanos (2001).....	72
Gráfico 2. 21. Estructura comparativa de precios de diesel para varios países latinoamericanos (2001).....	73

PRESENTACION GENERAL

El sector de distribución de combustibles ha sido objeto de algunos cambios regulatorios en los últimos años. Los últimos gobiernos han propuesto como objetivo de política una liberación del mercado y en esa dirección se han dado algunos pasos iniciales, en particular en lo referente a la liberación de algunos márgenes minoristas.

Sin embargo, el sector de combustibles debe ser considerado como una cadena integrada y por lo tanto la estructura del mercado y las normas regulatorias en un eslabón pueden afectar a otro o a la totalidad del sector, según la dirección en que vayan encaminadas. En la práctica, la liberación ha sido parcial y es conveniente evaluar a la luz de la experiencia internacional y de los resultados de las políticas y medidas regulatorias adoptadas en los últimos años, los efectos de dicha regulación sobre la economía colombiana y sobre el desarrollo del sector.

En este contexto este estudio tiene como objetivos centrales los siguientes:

- Un análisis independiente sobre la tendencia que muestran las medidas regulatorias adoptadas en los últimos años dentro de los principales modelos internacionales aplicados, particularmente en América Latina.
- Una evaluación de los efectos de la regulación adoptada en los últimos años en materia de distribución de combustibles sobre la economía colombiana y sobre el desarrollo del sector. Se trata de una evaluación global y no del detalle de la regulación.

Para lograr estos objetivos este documento está organizado en 2 capítulos, a saber:

- En el primer capítulo se evalúa la literatura económica y la experiencia internacional sobre la regulación en la distribución de combustibles. El capítulo desarrolla el tema de los modelos de regulación y la competencia a nivel internacional, así como el de la integración vertical.
- En el segundo capítulo se busca evaluar las características de la regulación del sector en Colombia y su incidencia en la estructura de mercado del sector. Para ello se consideran los aspectos regulatorios, de competencia y de integración en el caso colombiano.

¹ / Este trabajo se llevó a cabo con la colaboración de la Dra. Alexandra Gutiérrez G.

RESUMEN EJECUTIVO

En el sector de distribución de combustibles intervienen internacionalmente cuatro tipos de agentes económicos: el refinador, el importador del combustible, el distribuidor mayorista (según que se trate o no de un recurso importado) y el distribuidor minorista. En algunos países sólo existen dos de estos agentes: el refinador o importador y el minorista.

Este estudio busca identificar las tendencias regulatorias en el sector de distribución de combustibles a nivel internacional, particularmente de América Latina, teniendo en cuenta los agentes que intervienen en él y evaluar los cambios regulatorios adoptados en Colombia sobre este sector.

Marco conceptual y experiencia internacional

La literatura sobre regulación económica de los sectores parte de la existencia de dos objetivos básicos de política económica que deben garantizarse al establecer la regulación de un sector: el mayor bienestar del consumidor y la existencia de incentivos adecuados para que los agentes privados puedan obtener niveles de rentabilidad razonables.

En el caso específico de la distribución de combustibles el bienestar del consumidor se garantiza con el suministro oportuno y adecuado de productos de alta calidad y seguridad a precios competitivos.

El análisis del documento sobre las condiciones óptimas requeridas para el logro de estos objetivos conduce a la conclusión de que hay tres requisitos básicos para este efecto, a saber:

- **Desregulación** de precios de los combustibles y márgenes de los distribuidores mayoristas y minoristas
- Existencia de un nivel adecuado de **competencia** entre los participantes en el mercado que induzca a menores precios al consumidor final.
- La existencia de **integración vertical** permite eliminar la doble marginalización e inducir a su vez menores niveles de precios.

La regulación del sector en Colombia

Si se evalúa la situación reciente de Colombia con respecto a cada uno de estas condiciones óptimas, se pueden obtener las siguientes conclusiones:

- Con respecto al tema de la **desregulación**, a partir de 1998 se adoptó una política en esa dirección que incluía la posibilidad de importación de combustibles por parte de agentes privados y la liberación de márgenes minoristas dentro de ciertas condiciones. Estas medidas fueron adoptadas en un momento de bajos niveles del precio internacional del petróleo. Sin embargo con el incremento del precio el proceso de liberación se ha venido revirtiendo, aunque en las expresiones de política de los gobiernos persiste el objetivo de desregulación. Esto, por supuesto, le resta credibilidad a la política.

Esta circunstancia de inestabilidad de la política amerita una evaluación juiciosa y detallada con participación de los agentes del sector sobre cuáles son las variables de ajuste y los instrumentos de política económica más adecuados en el caso colombiano para lograr que una reforma de esta naturaleza sea irreversible y sostenible. Dentro de esta evaluación cabe explorar, por ejemplo, temas como la creación de un fondo de estabilización o la revisión de las características de la tributación del sector (impuestos, subsidios y aranceles) que hacen más inestable financieramente el modelo. Una evaluación de esta naturaleza trasciende el alcance de este estudio.

Por supuesto, es fundamental entender que una profundización en un modelo de desregulación no es compatible con la informalidad en el sector y en este sentido la regulación debe ser exigente.

- Con respecto al tema de la **competencia** este estudio encuentra que dentro de las características típicas del sector a nivel internacional, caracterizado por un mercado de competencia monopolística, se ha venido avanzando recientemente con la entrada de nuevos agentes promisorios en su participación.

Sin embargo, es necesario plantear una luz de alarma con la importancia que ha venido adquiriendo el fenómeno del robo y el contrabando que constituye un fenómeno inaceptable de competencia desleal y de informalización del sector, que requiere medidas prontas y efectivas.

- La iniciativa de regular por ley la prohibición de la **integración vertical** en el sector constituye un paso atrás en el proceso iniciado en 1998. En este estudio se encuentra una experiencia internacional muy contundente en el sentido de que la integración vertical puede beneficiar al consumidor.

En lo que se refiere a la integración vertical en el caso colombiano, se encuentra que ésta tiene una dimensión incipiente como para que sea regulada por una ley.

Tanto con respecto al tema de la competencia, como con respecto a la economía de contratación dentro de la integración vertical es fundamental el fortalecimiento de la autoridad de competencia en Colombia, la Superintendencia de Industria y Comercio.

- Posiblemente el tema más importante en materia de regulación del sector consiste en la estabilidad de las reglas del juego que permitan garantizar niveles de inversión adecuados para la modernización del sector.
- En un contexto de alta competencia, desregulación de precios y alto nivel de integración vertical, podría esperarse un alto **beneficio de los consumidores** por la vía de los precios.

Sin embargo, la situación colombiana se caracteriza por un bajo nivel de desregulación de precios, un escenario de competencia monopolística que puede ser estimulado con la presencia de nuevos actores en el mercado, y un bajo nivel de integración.

En este contexto no es de esperar un altísimo beneficio para los consumidores. Esto se puede agravar con la oscilación de políticas del estado frente al precio de los combustibles.

Pese a todo lo anterior, el consumidor de las grandes ciudades se ha venido beneficiando con la modernización y ampliación de la red de estaciones de servicio y con los nuevos servicios complementarios que recibe.

Recomendaciones específicas de política

En resumen, se debe tender o evolucionar hacia nuevas formas de regulación. Tal regulación deberá ser la estrictamente necesaria, evitando que se convierta en un impedimento al crecimiento y la rentabilidad adecuadas para las firmas y, sobre todo, en dónde se tenga muy claro, por parte de los reguladores, que nunca habrá regulación tan comprensiva que pueda sustituir los incentivos que sólo introduce la competencia en un mercado de tamaño pequeño como el colombiano.

Con base en los análisis realizados acerca de la situación del sector de distribución mayorista y minorista de combustibles líquidos en Colombia y siguiendo los planteamientos de los documentos revisados de la experiencia internacional surgen entonces las siguientes recomendaciones en materia de política:

- El Estado debe continuar, y por decirlo de otra manera, profundizar el proceso de liberación de los precios de los combustibles líquidos a través de toda la cadena, desde la producción hasta el consumidor final.
- Lo anterior implica la desregulación de los márgenes en cada una de las actividades a lo largo de la cadena.
- El Estado debe incentivar y promover la competencia en todas las actividades.

Se deben fortalecer los instrumentos y organismos de vigilancia y control de la competencia.

- La regulación o reglamentación de reglas de juego no se debe hacer a través de Leyes sino de instrumentos o mecanismos flexibles que se adecuen a la realidad dinámica del desarrollo de los mercados. En las Leyes solo deben quedar establecidos los principios filosóficos que permitan luego la implementación de políticas en un entorno cambiante.
- El Estado debe dar claridad e incentivar la utilización de infraestructura (transporte, almacenamiento, distribución) por parte de terceros y la inversión privada en el desarrollo de nueva infraestructura.
- Es fundamental persistir en el desarrollo de medidas contra los fenómenos del robo y el contrabando de combustibles hasta que sean eficaces, principalmente a través de un efectivo marco sancionatorio.
- La inversión privada en el upstream y en particular en la refinación, es fundamental para el fortalecimiento de la competencia a nivel tanto interno como externo.
- La política de impuestos y aranceles debe ser perfectamente coordinada a través de todas las actividades de la cadena de producción, evitando la doble tributación. Al tender la industria de combustibles líquidos a mayor competencia las reglas deben ser generales y similares a las de cualquier otro tipo de industria competitiva.
- El programa de desmonte de subsidios que debe continuarse, debe tener un cronograma creíble y lo debe conocer el público (consumidores e industriales) con anticipación.

1. CAPITULO I. LA REGULACION EN LA DISTRIBUCIÓN DE COMBUSTIBLES: MARCO CONCEPTUAL Y EXPERIENCIA INTERNACIONAL

INTRODUCCION

En el sector de distribución de combustibles intervienen internacionalmente cuatro tipos de agentes económicos: el refinador, el importador del combustible, el distribuidor mayorista (según que se trate o no de un recurso importado) y el distribuidor minorista. Entre estos cuatro agentes existe una variedad de contratos ^{2/} que determinan si existe o no integración vertical entre ellos. En algunos países sólo existen dos de estos agentes: el refinador o importador y el minorista.

El primer objetivo del capítulo consiste en revisar la experiencia internacional sobre la regulación de precios y márgenes en la distribución de combustibles, teniendo en cuenta el papel de los agentes económicos participantes en el mercado. Este objetivo hace énfasis en la experiencia de América Latina.

El segundo objeto de este capítulo consiste en evaluar a la luz de la teoría económica y de la experiencia internacional relevante si la integración vertical o la desintegración son convenientes desde el punto de vista del bienestar del consumidor en el caso del sector de distribución de combustibles.

En particular se busca responder a interrogantes como los siguientes:

- ¿Cuáles son las tendencias predominantes a nivel internacional en lo que se refiere a la regulación de precios y márgenes?
- ¿Cuáles son las prácticas más usuales de regulación de competencia en este sector?
- ¿Cuál es el impacto de la integración vertical sobre el precio final al consumidor?
- ¿Cuál es el efecto de la integración sobre la eficiencia del mercado?
- ¿Qué ventajas y desventajas existen en la integración o separación de actividades entre distribuidores mayoristas de combustibles y los distribuidores minoristas?

^{2/} El concepto de contrato en la economía institucional se refiere a las relaciones económicas entre agentes que realizan transacciones de intercambio. Estos contratos pueden ser explícitos o implícitos. Ver D. North: "Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press (1990).

- ¿Qué tipo de arreglos institucionales y regulación son convenientes para lograr el bienestar del consumidor, la eficiencia en el mercado y relación económica adecuada entre distribuidores mayoristas y minoristas independientes?

Para el desarrollo y evaluación de estos interrogantes, este capítulo está ordenado de la siguiente manera. Inicialmente se explican las principales tendencias de la regulación de este sector a partir de experiencias internacionales de países específicos. Luego se presenta un resumen de la discusión reciente en la literatura económica relevante sobre el tema de la integración en este sector.

1.1. EXPERIENCIA INTERNACIONAL SOBRE REGULACIÓN DEL SECTOR DE DISTRIBUCION DE COMBUSTIBLES

Los mecanismos de control e intervención del Estado en el sector de distribución de combustibles pueden dividirse en dos grandes bloques:

- ♦ El primero corresponde al control de la competencia en general y a la protección del consumidor. Este se realiza en la mayoría de los países por parte de diferentes entidades u organizaciones que efectúan un seguimiento permanente del comportamiento y desempeño de las empresas de todos los sectores de la economía con respecto a las prácticas anticompetitivas y en contra del consumidor.
- ♦ El segundo, es específico del sector hidrocarburos y combustibles y va desde el control directo ejercido por parte de los Ministerios en los países en los cuales, tanto los precios como los márgenes están regulados, hasta la creación de entidades de regulación específicas para las actividades de la cadena de producción y comercialización de la industria petrolera, como en el caso del Brasil, por ejemplo.

- Regulación de la competencia

Alrededor de 90 países en el mundo tienen leyes específicas de regulación de competencia o leyes antitrust. Cerca de 20 países adicionales están en el proceso de desarrollar este tipo de leyes.

El sector de distribución de combustibles es un sector en el cual el consumidor promedio tiene bajos niveles de información sobre las características de calidad, cantidades, temperaturas y seguridad del producto. Al mismo tiempo, se trata de un sector en el que intervienen agentes prestadores del servicio de tamaños muy diferentes, sobre todo en el negocio de distribución minorista.

Sin una efectiva regulación, un mercado competitivo de combustibles con un elevado número de pequeños oferentes o suministradores, puede llevar a la degradación total o parcial de los productos, con enormes consecuencias para los consumidores. Los

productos de baja calidad o adulterados desplazan a los de buena calidad, debido a un precio más atractivo y a la dificultad que tienen los consumidores para distinguir entre productos de buena o mala calidad, especialmente si no hay un efectivo control y seguimiento.

En los países en los cuales se han liberado los precios y los márgenes se han instaurado oficinas de control y seguimiento, pero no necesariamente en todos se han creado oficinas especiales de regulación. En este contexto, es fundamental disponer de mecanismos efectivos de control y seguimiento que protejan los derechos del consumidor³.

- **Regulación específica del sector de distribución de combustibles**

En marzo de 2002 se reunió en Miami la Segunda Conferencia Hemisférica de Reguladores de Energía ⁴. El documento de recomendaciones de energía clarifica enormemente las tendencias recientes de la regulación del sector en América Latina y el Caribe. Estas se resumen a continuación por considerarlas relevantes dentro del contexto de este capítulo.

- **Objetivos de la regulación**

Se consideran como objetivos centrales el logro de un costo competitivo de la energía, basado en condiciones de mercado, que permitan atraer la inversión privada necesaria al sector para garantizar el beneficio de los consumidores a través de un suministro adecuado de combustible a precios competitivos.

- **Estrategia regulatoria**

La estrategia predominante es la desregulación a través de la liberación de precios y márgenes, pero identificando claramente el papel del Estado y el del sector privado.

Mientras el Estado garantiza contratación privada libre, de acuerdo con las normas internacionales de contratación, exige el derecho de los consumidores a informarse sobre las calidades y seguridades del producto dentro de diferentes marcas que compiten entre sí.

Por su parte el sector privado debe resolver el balance de oferta y demanda, de manera que se presente un suministro adecuado, es responsable de administrar entidades bien

³ / Kojima, M., Bacon, R., Abuses in Fuel Markets, The World Bank Group, Public Policy for the Private Sector, Washington D.C., September 2001.

⁴ / "Downstream Petroleum Business in Latin America and the Caribbean". 2nd Hemispheric Energy Regulators Conference. Miami, Florida (March 2002).

capitalizadas que provean un producto de calidad a precios competitivos y cumplan las normas ambientales.

- Regulaciones de precios y márgenes

El precio de largo plazo está definido por el costo internacional del petróleo crudo, el costo de refinación, de transporte, de distribución y los impuestos. En el corto plazo no siempre el costo se ajusta a variaciones en precios dado que los márgenes cambian según factores de oferta y demanda, teniendo en consideración los niveles de inventarios. La competencia entre los agentes (refinadores, mayoristas y minoristas) permite prevenir que el precio esté por encima del mercado. Esto hace que no siempre los márgenes de utilidad sean elevados y por ello es necesaria una política de precios de largo plazo de las empresas que contrarreste los períodos de márgenes y utilidades bajas.

1.2. MODELOS DE REGULACION EN AMERICA LATINA

Para evaluar el modelo o grado de regulación del sector de distribución de combustibles en los países de América Latina se tienen en consideración dos variables principales:

- ♦ El grado de libertad en las normas sobre integración vertical entre refinación y distribución y/o entre distribución mayorista y minorista.
- ♦ El grado de libertad en la determinación de precios y márgenes de los diferentes combustibles por parte de los agentes privados.

El nivel mayor de liberación del mercado se da cuando existe libertad total en las variables mencionadas, que aquí se denomina **mercado libre**. Existe un nivel intermedio cuando se presentan controles a alguna de estas variables en uno o varios mercados de combustibles líquidos, que aquí se denomina de **mercado semiregulado**. Cuando existe regulación en todos los mercados se habla de **mercado regulado**. Aún teniendo claridad acerca de que la liberación es el camino desde el punto de vista de objetivos de la política energética, circunstancias particulares de cada país pueden llevar a que el proceso se vea entorpecido por circunstancias exógenas al sector energético y se puede pensar que sea apropiado adoptar algún mecanismo de ajuste de ciertas variables, como por ejemplo un fondo de estabilización, para garantizar el logro de las metas tarifarias en el período propuesto. Por otra parte, el atraso en el logro de dichas metas tarifarias puede dar lugar a importantes faltantes macroeconómicos y crear un círculo vicioso cada vez más difícil de resolver.

Para determinar el grado de liberación de los mercados de América Latina se utilizó como fuente de información el documento respectivo de cada país correspondiente al "Seminario Internacional de Política de Precios de Combustibles en América Latina"

celebrado en diciembre de 2002 con participación de los reguladores de un grupo amplio de países ^{5/}.

- Liberación de precios y márgenes

El Cuadro No.1.1 presenta la posición de una muestra de países latinoamericanos con respecto al grado de regulación de precios y márgenes en el sector de distribución de combustibles. El cuadro incluye, además de países latinoamericanos a Estados Unidos, Reino Unido y Nueva Zelanda. Se puede apreciar que en América Latina predomina el mercado libre.

Cuadro 1. 1 Sector de Distribución de Combustibles Nivel de liberación de Precios y Márgenes en una muestra de países

País	Mercado Libre	Mercado Semiregulado	Mercado Regulado	Prohibición de Integración	Restricciones a la integración
Argentina	X				X
Bolivia			X		
Brasil	X			X	
Chile	X				
Costa Rica		X			
Colombia		X			
Ecuador			X		
El Salvador	X				
Estados Unidos	X			*/	
Guatemala	X			X	
Honduras			X		
México			X		
Nicaragua	X				
Nueva Zelanda	X				
Panamá	X				
Paraguay	X				
Perú	X				
Reino Unido	X				
Venezuela					X

*/ La integración está permitida en todos los estados, excepto en seis.

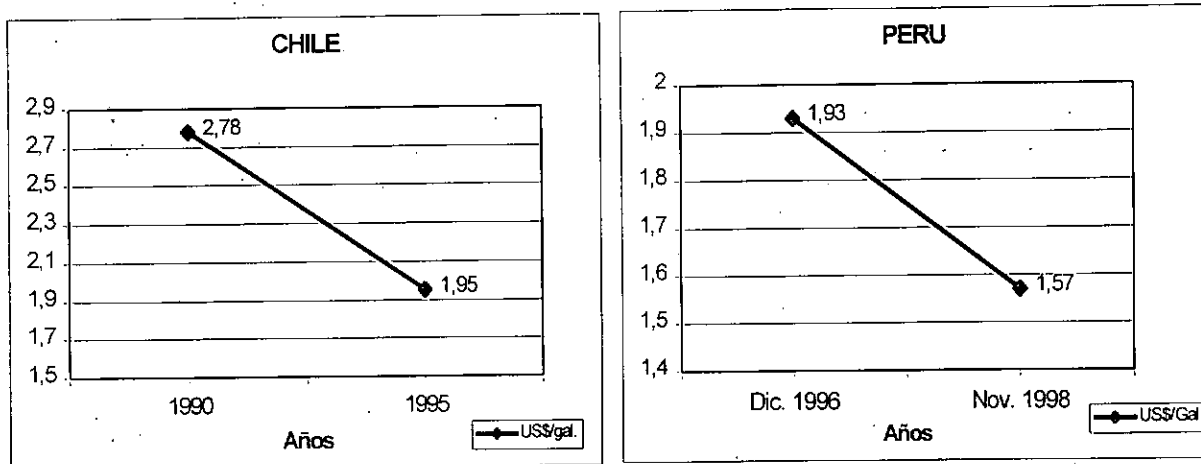
A modo de ejemplo, se puede citar el caso de dos países latinoamericanos en los cuales se ha dado una reducción en el precio final al consumidor de la gasolina como resultado de procesos de desregulación en precios y márgenes, que fueron acompañados de fortalecimiento de la competencia. Se trata de los casos del Perú y de Chile. En el Perú

⁵ / "Seminario Internacional de Política de Precios de Combustibles en América Latina: Impacto sobre la Economía y el Medio Ambiente". CEPAL, Santiago de Chile (Diciembre 2002). Este seminario incluyó documentos sobre los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, y Centro América.

se dio una reducción en el precio de la gasolina aproximadamente del 59% del precio promedio (equivalente a 60 centavos de dólar) en el período 1996-1998 ⁶/. Algo similar ocurrió en el caso de Chile en un periodo más remoto (1990-1995), con una reducción de 85 centavos de dólar ⁷/ (ver Gráfico No.1.1).

Gráfico 1. 1. Reducción en el precio de la gasolina como resultado de la liberación en los años subsiguientes

Reducción en el precio de la gasolina como resultado de la liberación en los años subsiguientes
(dólares por galón)



Fuente: ver texto

Otro caso de interés es el de Argentina en el cual los precios se estabilizaron después de la liberación. Sin embargo, en este caso no hubo un aumento de la competencia y por esta razón la Secretaria de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del consumidor actuó introduciendo normas que buscan estimular la competencia ⁸/.

⁶ / "Situación y Perspectivas de la Competencia en el Mercado de Combustibles". Secretaria Técnica de la Comisión de Libre Competencia. Lima (Abril 1999).

⁷ / Datos tomados del "Estudio de Márgenes para la Distribución de Combustibles en Colombia". Estudio elaborado para Ecopetrol por McKinsey and Company (1996). En el caso chileno es importante tener en consideración que se trata de un país que tiene que importar la mayor parte del combustible, con lo cual el precio internacional se refleja en el precio final al consumidor, particularmente en las coyunturas en las cuales ese precio se incrementa significativamente. Pese a lo anterior, según información de la Comisión Nacional de Energía Chilena los márgenes de comercialización se han mantenido estables en los últimos años entre 9% y 10%. Por otra parte, el número de distribuidores mayoristas se ha incrementado ligeramente desde que se dio el proceso de desregulación. Algunos mayoristas han reinvertido en estaciones minoristas sin incrementar la integración, dado que han sido entregadas en arrendamiento.

⁸ / "Mercado de Combustibles Líquidos en Argentina. Estaciones de Servicio". Resumen Ejecutivo. (2000).

Normas sobre integración vertical

En la industria petrolera las firmas más grandes producen petróleo crudo, lo transportan en sus propios oleoductos, lo refinan, lo transportan una vez más a través de sus propios buques tanques o sus poliductos y lo llevan a sus propios terminales, a partir de los cuales distribuyen todo o parte a las estaciones de servicio de su propiedad o control a través de contratos a término fijo de arrendamiento, administración u otras formas contractuales.

En los años 80 muchas empresas petroleras estatales cambiaron su estrategia con respecto a la asociación con el capital privado internacional. Como consecuencia, se realizaron muchas alianzas estratégicas que avanzaron hacia la integración vertical de las empresas. Las empresas mantenían de todas maneras su posición preponderante en la producción y reservas de crudo (*upstream*) y se fueron integrando con el sector privado en las actividades de refinación y comercialización de combustibles (*downstream*).

Hasta la década del 80 predominaban en América Latina las empresas estatales integradas. Sin embargo, a partir de la década del 90 se da un proceso de privatizaciones totales, particularmente en los casos de YPF en Argentina, Petroperú y YPFB en Bolivia, o participación privada parcial o total, como en el caso de Petrobras. En otros países pueden mencionarse las privatizaciones de ENI (Italia), Gazprom (Rusia), Lukoil (Rusia), Repsol (España), Statoil y recientemente Petrochina. De igual manera, otras economías en desarrollo como la India, Brasil y Australia iniciaron el proceso de apertura en el sector de la energía ⁹.

En los países analizados en el presente trabajo se encuentra que la posibilidad de participación en los distintos eslabones de la cadena está directamente relacionada con el grado de liberación de los precios de producción y los márgenes a lo largo de la cadena.

En países como Bolivia, Costa Rica, Honduras, Ecuador y Paraguay, en los cuales la producción, transporte, refinación, distribución y comercialización son actividades que se prestan directamente por parte de las empresas estatales la integración es casi total, con algunas excepciones. En México, en donde existe una fuerte disposición a introducir competencia en todos los eslabones de la cadena, el proceso todavía tomará algunos años más, debido a la dificultad de haber realizado prohibiciones a la participación privada en el sector a través de legislación que llega al nivel de la Constitución nacional.

Por el contrario, en el grupo de países en los cuales se presenta liberación total o parcial en los precios de producción y los márgenes del *downstream*, como son Argentina, Brasil, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Chile, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Perú y el Reino Unido, la participación es permitida en diferentes niveles, dependiendo del

⁹ / Carrara, A., Scheimberg, S., Integración Vertical en la Industria Petrolera, XXXVI Reunión Anual de la Asociación de Economía Política, 2002.

grado de competencia que exista, tanto en la producción como en la distribución y comercialización.

De todas maneras, el *downstream* es mucho más competitivo que el *upstream* a escala global. Esta fortaleza reside en los canales de comercialización, pues a medida que disminuyen los volúmenes de las transacciones los productos dejan de ser transables. El caso más claro es el de las ventas minoristas, en las cuales hay grandes cadenas de estaciones de servicio con poder de mercado regional o local.

Este poder de mercado se encuentra limitado en alguna medida en los países que han liberado los precios y los márgenes del *downstream*, ya que al mismo tiempo han permitido la competencia de productores internacionales y a esto se suma la competencia de otros competidores locales, ejerciéndose de todas maneras un eficiente control por parte de los organismos gubernamentales.

Un ejemplo de lo anterior fue la exigencia de la Comisión Federal de Comercio de EEUU (FTC) y el Estado de California sobre ExxonMobil, la cual obligó a la empresa a realizar desinversiones en sus refinerías y red de comercialización para reducir su participación en el mercado del país luego de la fusión en el cuarto trimestre de 1999. Lo mismo ocurrió en Argentina, donde la Comisión de Defensa de la Competencia, obligó a YPF a desprenderse de la empresa EG3 o de una cantidad equivalente de estaciones de servicio y capacidad de refinación.

Como característica general, en los países en los cuales los precios de refinería están liberados, lo están también los márgenes de comercialización mayorista y minorista.

Por otra parte, en los países en los que los precios y márgenes continúan regulados, existe también la prohibición de importación de hidrocarburos por parte de los particulares ya sea por disposición expresa de la ley o indirectamente a través del esquema impositivo que imposibilita efectuar la importación de manera rentable para los privados.

Hasta donde ha sido posible obtener información de países latinoamericanos para este estudio, se han encontrado restricciones a la integración entre mayoristas y minoristas en los siguientes países (Cuadro No.1.1):

- **Argentina** permite integración hasta el 40% de la red de estaciones de cada bandera (Decreto Nacional 1060 de 2000).
- **Venezuela** prohíbe que los distribuidores mayoristas operen estaciones de servicio (Ley de Hidrocarburos de 2001, ratificada en enero de 2002).
- **Brasil** prohíbe la integración vertical entre distribuidores mayoristas y minoristas.
- **Guatemala** también prohíbe la integración entre mayoristas y minoristas (Ley de comercialización de hidrocarburos de 1997).

Se advierte que solo dos países prohíben totalmente la integración.

Como información complementaria puede comentarse que **Puerto Rico** prohíbe la operación directa de estaciones de servicio por parte de compañías petroleras (Ley 3 de 1979 y Ley 151 de 1996).

1.3. MARCO CONCEPTUAL: LA INTEGRACION VERTICAL EN UN MERCADO

¿Qué se entiende por integración vertical?

La teoría económica relacionada con las estructuras del mercado ha consagrado ya como "sabiduría convencional" (después de muchas décadas de discusión) que la mejor posición del consumidor en un mercado se presenta cuando puede obtener mayor cantidad de un bien o servicio determinado a un menor precio. Para que ello sea posible, se requieren condiciones competitivas en el mercado que permitan lograr mayor eficiencia asignativa (mayor excedente del consumidor) y eficiencia productiva (la maximización de utilidades) del productor se da al menor costo.^{10/}

Las últimas décadas de discusión de la literatura han hecho énfasis en lo que se denomina fallas del mercado o evaluación de situaciones especiales que restrinjan la competencia, con el fin de determinar qué condiciones se requieren para mejorar la posición del consumidor bajo esas situaciones específicas. Uno de esos temas de discusión es precisamente el de evaluar si la integración o desintegración vertical en un mercado produce o no mayor competencia, eficiencia y bienestar del consumidor.

Una firma está integrada verticalmente en su proceso de producción si se cumple una de las dos condiciones siguientes ^{11/}:

- La totalidad de la producción del proceso "superior o aguas arriba (upstream)" se emplea como insumo (en todo o en parte) en el proceso "inferior o aguas abajo (downstream)" de la cadena de producción. En el caso de la distribución de combustibles, se presenta integración vertical cuando el productor o refinador de gasolina es al mismo tiempo distribuidor mayorista y minorista. Por supuesto, la cadena puede estar integrada total o parcialmente. Por ejemplo, entre refinación y distribución mayorista solamente, cuando otras empresas independientes distribuyen al por menor.

^{10/} - Haberger, AC.: "Monopoly and Resource Allocation" American Economic Review (1954).

- Leibenstein H. "Allocative Efficiency vs. "X-Efficiency" American Economic Review. (1966).

^{11/} M.K. Perry: "Vertical Integration: Determinants and Effects". En R. Schmalensee (Editor). "Handbook of Industrial Organization". Vol. I, Chapter 4 (1988).

- Cuando la totalidad de un bien intermedio en el proceso inferior se obtiene de la producción del proceso superior (en todo o en parte). Esto significa que el proceso de integración podría ser parcial.

Como se observa, la integración vertical es inherente a las relaciones de transacción dentro de la firma y se determina por economías tecnológicas y economías de transacción.

En el caso del comercio o distribución de servicios se hace énfasis en la necesidad del distribuidor de informar al consumidor en su área de mercado sobre la existencia y características del producto (entre las cuales se puede resaltar la calidad del bien o servicio que se ofrece), lo cual permite su diferenciación que es una característica de la competencia monopolística. La integración vertical incrementará la necesidad de publicidad en el área de distribución, atrayendo nuevos consumidores al mercado, lo cual podría beneficiar al productor y a los consumidores. Aquí la localización espacial o ubicación del servicio es un elemento básico de competencia que permite diferenciación entre los oferentes del bien o servicio.

La evaluación del análisis de bienestar en el caso de integración vertical depende también de las relaciones contractuales que se establezcan entre el productor y los distribuidores del producto. La situación cambia según se trate de un solo productor con un solo distribuidor y de un productor con muchos distribuidores o de muchos productores ^{12/}.

En estos casos hay factores que pueden incrementar o reducir el bienestar. Depende finalmente de si el precio al consumidor es favorable y de ahí la importancia de una regulación adecuada según la situación específica cuando la regulación se requiere. En este contexto, las políticas procompetitivas constituyen y pueden ser mejores que la utilización de políticas que restrinjan el uso o no de la integración vertical. Por ejemplo, políticas que restrinjan la discriminación de precios.

- **Criterios de evaluación de las ventajas de la integración**

Para evaluar si la integración vertical es o no conveniente, se requieren unos criterios de evaluación.

De la sección anterior se desprende que los criterios principales para evaluar la conveniencia o no una medida de política o regulatoria sobre el tema son, en su orden, los siguientes:

- ¿Se mejora o empeora el bienestar del consumidor (principalmente a través de los precios que paga y las cantidades disponibles del bien o servicio)?

^{12/} M.L. Katz: "Vertical Contractual Relations". Ibid chapter 11.

En el caso de la distribución de combustibles son también importantes como factores de demanda del consumidor la ubicación, la calidad del servicio, la existencia de servicios complementarios y la marca.

- ¿Se mejora o empeora la situación de eficiencia de la economía (uso adecuado de recursos escasos)?
- ¿Se mejora o empeora la posición del empresario o empresarios (mayores o menores utilidades)?

Este es el tipo de interrogantes que deben ser respondidos en la evaluación de este capítulo.

Ventajas y desventajas de la integración vertical en la teoría económica

La desintegración de actividades de una cadena de producción se ha utilizado principalmente con el fin de evitar la "depredación" o acción de eliminar al competidor. Esta práctica podría ocasionalmente presentarse entre refinadores y distribuidores, pero no es predecible su ocurrencia entre distribuidores mayoristas y minoristas ¹³.

De manera general, la integración vertical entre la parte superior e inferior de un proceso de producción en una firma se impulsa según se cumplan las siguientes condiciones:

- Si el costo de los insumos del total del proceso permite maximizar la suma de los beneficios del comprador y vendedor (eslabones de la cadena).
- Si no existen relaciones económicas diferentes a la integración vertical (tales como tarifas parciales) que sustituyan de manera perfecta dicha integración como un medio de maximizar las ganancias conjuntas. En el caso de la distribución de combustibles pueden surgir relaciones de agente - principal entre distribuidor mayorista y minorista (o entre refinador y minorista) que pueden hacer que la solución sea imperfecta: el ingreso de los distribuidores es función de los esfuerzos de venta de los administradores de las estaciones y de los precios finales.
- La posibilidad de eliminación de un doble margen a través de la integración con el distribuidor (o doble marginalización), de reducción de costos de transacción, de prever el oportunismo de los agentes y de eliminar distorsiones en el mercado de insumos.

¹³ /M.G. Vita: "Regulatory Restrictions on Vertical Integration and Control: The competitive Impact of Gasoline Divorcement Policies". Federal Trade Commission. Washington (July 1999).

Dependiendo de la respuesta a estos temas, si una regulación en el sentido de integración o desintegración conduce a precios de equilibrio menores esa debería ser la regulación adecuada, si ésta se requiere.

- **Doble marginalización**

Uno de los temas más discutidos en el caso de la desintegración es el problema de la "**doble marginalización**". Cuando el comercializador maximiza beneficios no tiene en cuenta las ganancias incrementales del productor. De ahí que su maximización de beneficios implica un nivel de precios mayor que el que resultaría en un esquema de integración, conduciendo así el consumo a niveles inferiores a los óptimos. Todo esto se da si se reducen las elasticidades de la demanda del productor. En este contexto, puede existir mayor eficiencia en la integración vertical entre un productor y un comercializador, que bajo el esquema de desintegración. Sin embargo, ello requiere que los participantes tengan poder de mercado para que los precios sin integración sean más altos ^{14/}.

- **Integración y barreras a la entrada** ^{15/}

Además de las condiciones descritas anteriormente que permiten que la integración vertical beneficie a los consumidores, es también fundamental que su presencia no incremente las barreras a la entrada de otros distribuidores mayoristas.

Un distribuidor mayorista podría tener interés en aumentar su poder de mercado por factores como los siguientes: para proteger su marca, para maximizar beneficios, para reducir riesgos a los distribuidores minoristas afiliados, entre otros factores.

Sin embargo, puede ser más beneficioso para el mayorista la administración por parte de un distribuidor independiente cuando se requiere un esfuerzo especial en la prestación y venta de servicios y productos complementarios ^{16/}.

Salvo cuando no se cumplen las condiciones que se han venido describiendo en este capítulo, la literatura tiende a concluir que la integración vertical puede ser beneficiosa para los consumidores en el sector de distribución de combustibles.

¹⁴ / A. Carrara y S. Scheimberg: "Integración Vertical en la Industria Petrolera. Una estrategia de creación de valor". XXXVI Reunión Anual de la Asociación de Economía Política Latinoamericana.

¹⁵ / S. Gale and A. McKinlay: "The Decline of Independent Petrol Retailing: Rationalisation of Predation?". New Zealand Institute of Economic Research (Inc) (April 2002).

¹⁶ / A. Shepard: "Contractual Form, Retail Price, and Asset Characteristics in Gasoline Retailing". Rand Journal of Economics. (Spring 1993).

Aspectos institucionales

Cuando los consumidores no se benefician en un mercado determinado porque existen prácticas de restricción de la competencia que reducen su nivel de bienestar, se presenta la discusión de si deben o no adoptarse medidas regulatorias contrarrestantes por la vía de normas o leyes ^{17/}. Un criterio generalizado para aplicar la regulación consiste en evaluar si el costo de operar la industria integrada, incluyendo el costo de regularla y supervisarla es mayor o no que operar y regular una industria desintegrada verticalmente ^{18/}.

En la mayoría de los países este tipo de normas son adoptadas por las autoridades que regulan la competencia en general y ó por comisiones de regulación especializadas. En este caso, existen en algunos países comisiones de regulación de energía que se ocuparían del tema de discusión de este trabajo.

En general la literatura se inclina a favorecer la libre acción de los agentes del mercado, salvo cuando las fallas son protuberantes y difíciles de eliminar por el mismo mercado. En la sección anterior de este capítulo se presentó la práctica usual en algunos países sobre si el tema de la integración vertical entre distribuidores de combustible es o no materia de regulación por parte de las autoridades.

- La integración vertical en el sector de distribución de combustibles

- **Relación contractual entre distribuidores de combustible**

Uno de los estudios pioneros en este tema es el ya citado de Andrea Shepard (1993), cuyo contenido es importante reseñar brevemente.

Según la autora la distribución de gasolina es un ejemplo de un modelo del problema de agente - principal en un acuerdo de integración vertical. El refinador (o el distribuidor mayorista cuando el combustible es importado o cuando comercializa combustible refinado por terceros) que provee gasolina a la estación de servicio es el principal y el administrador de la estación de servicio es el agente. Las relaciones económicas entre el agente y el principal especifican cómo se distribuye la inversión y cómo se administran los activos.

En general el refinador o mayorista realiza la inversión más importante (lote, equipos y construcciones) y tiene control de los activos. Esto le permite actuar como principal. Muchas estaciones son construidas también por el refinador, lo que le permite escoger la

^{17/} / R. G. Noll: "Economic Perspectives on the Politics of Regulation". R. Schmalensee (Editor) Vol. II Chapter 22.

^{18/} / R. Paredes M.: "Integración Vertical: Teoría e Implicancias de Política Pública" Universidad de Chile.

ubicación, la capacidad de venta y los servicios complementarios que ofrecerá. Estas condiciones le permiten al principal maximizar las utilidades de la estación de servicio, dependiendo de la oferta local, las condiciones de demanda y sus elasticidades y las características de las estaciones competidoras. En general el refinador o el distribuidor mayorista ofrece contratos a administradores potenciales de estaciones que pueden o no ser tomados según las condiciones ofrecidas por el principal.

El agente u operador de la estación establecerá las condiciones que le permitan maximizar los beneficios de la estación dentro de las restricciones del contrato: cantidades ofrecidas, precio al consumidor final y calidad de los servicios que diferencian la estación. Un contrato de integración vertical entre un distribuidor mayorista o refinador busca inducir al administrador de la estación a llevar a cabo las preferencias del principal, introduciendo en los contratos incentivos indirectos o directos que ponen en línea los intereses del distribuidor mayorista con el del minorista.

Dado que las estaciones se diferencian entre sí para competir, el distribuidor mayorista utiliza una mezcla de tipos de contratos que le permitan lograr su objetivo.

La variable más importante que puede ser observada en el mercado para evaluar estas relaciones contractuales es el precio al consumidor, que no hace parte directa del contrato. Por esta razón, pueden utilizarse métodos indirectos para influenciar el precio minorista tales como descuentos en los precios al por mayor según volumen o compromiso sobre niveles de ventas. Estas prácticas son sustitutas de un control de precios del mayorista al minorista.

Existen tres formas básicas de contratos:

- ♦ **Propiedad total** de la compañía sobre la inversión, en el cual el administrador de la estación es empleado de la misma compañía. En este caso se presenta integración vertical total.
- ♦ **Administrador de contratos de arrendamiento** en los cuales el capital inmobiliario pertenece al refinador o distribuidor mayorista y las estaciones son operadas por un administrador que no es empleado de la misma empresa. En este caso hay un precio mayorista de suministro y un canon anual del contrato.
- ♦ **Administrador independiente** que tiene un contrato comercial de suministro con la compañía proveedora del combustible. En este caso, el refinador o distribuidor mayorista no invierte en la estación, pero hay exclusividad contractual y de marca con el proveedor del combustible.

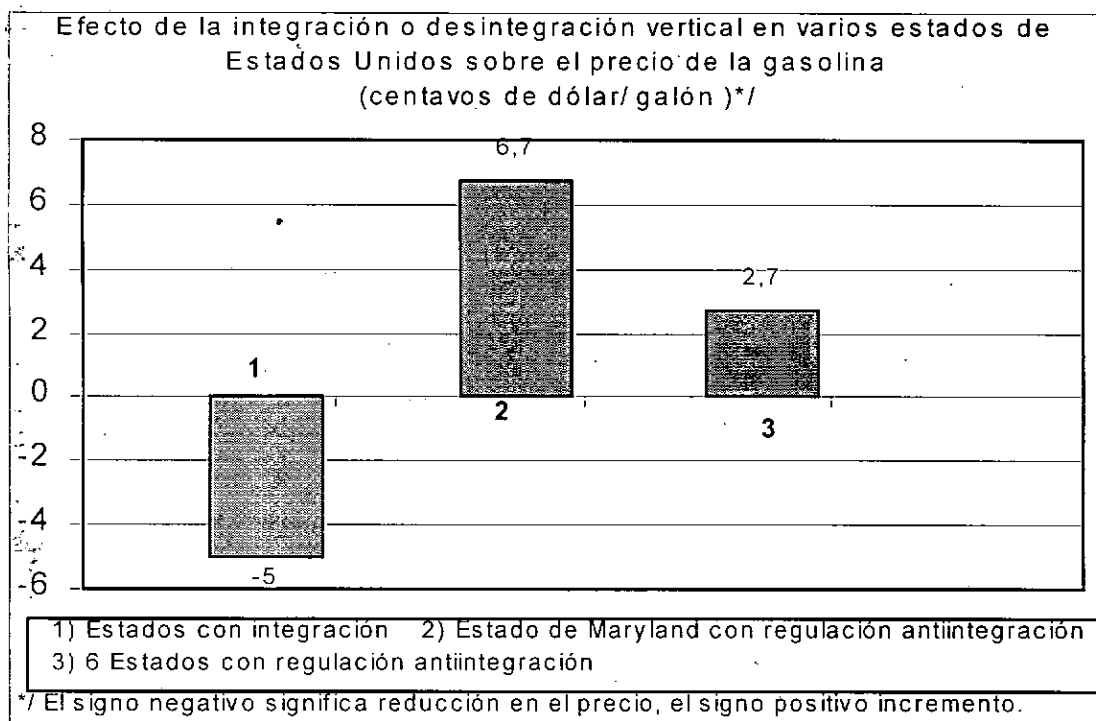
En estas formas contractuales los refinadores o distribuidores mayoristas solo pueden tener control directo sobre el precio final en las estaciones operadas bajo contrato con estaciones de su propiedad. En los otros tipos de contrato el principal puede obtener rentas en la parte inferior de las estaciones si le es posible a través del precio mayorista.

Esto haría que los precios al consumidor fueran diferentes en las estaciones integradas. Sin embargo, el esfuerzo de los administradores podría hacer que los precios sean inferiores en ausencia de restricciones legales a la integración, en los casos de productos con menor elasticidad de demanda (especialmente la gasolina corriente, más que la gasolina premium).

En este contexto el precio final al consumidor puede considerarse como una función de la forma contractual utilizada entre el proveedor del combustible al por mayor y al por menor y que esta forma contractual depende de las características de la estación de servicio.

Para probar estas hipótesis Shepard utiliza una muestra y datos de estaciones de servicio en Massachusetts, muestra que incorpora las tres modalidades de contratos. Los estimativos sugieren que la gasolina de autoservicios se vende aproximadamente 5 centavos por galón por debajo en las estaciones integradas (ver Gráfico No.1.2).

Gráfico 1. 2. Efecto de la integración o desintegración vertical en varios estados de Estados Unidos sobre el precio de la gasolina



Fuente: ver texto

- **Eliminación de la doble marginalización**

El camino más fácil de eliminar el doble margen es el de utilizar la integración vertical entre el refinador y la estación de servicios, o entre el mayorista y el minorista. Este

análisis sugiere que proscribir la integración se traduciría en precios mayores en las estaciones.

Michael G. Vita (1999), funcionario del Federal Trade Commission de los Estados Unidos, analizó los efectos de la legislación antiintegración en los estados que promovieron esta legislación en Estados Unidos (Hawaii, Connecticut, Delaware, Maryland, Nevada y Virginia) ^{19/} en comparación con otros estados que permiten la integración. Encuentra que las regulaciones que propenden por la desintegración incrementaron el precio de la gasolina en cerca de 2.7 centavos por galón para la gasolina corriente, reduciendo el excedente de los consumidores en cerca de 112 millones de dólares anuales. Esta legislación ha tenido como efecto el incremento de los precios de equilibrio.

Barron and Umbeck compararon el comportamiento de los precios antes y después de la desintegración en las estaciones de gasolina en el estado de Maryland. Encontraron que como efecto de la desintegración las estaciones elevaron su precio 6.7 centavos por galón en comparación con los competidores ^{20/}. Lo anterior se ilustra en el Gráfico No.1.2

Según Vita la integración entre refinadores y minoristas es una fuente de eficiencia económica que desaparece cuando se restringe o prescribe la integración.

- **Integración vertical y poder de mercado**

Los análisis anteriores suponen que tanto los refinadores o distribuidores mayoristas, como los distribuidores minoristas tienen suficiente poder de mercado para poder influir en el precio final al consumidor.

Michael A. Salinger ^{21/} explicó que bajo ciertas condiciones una integración o fusión vertical podría producir un incremento del precio final y por lo tanto ser nociva a la competencia. Esto ocurre cuando la integración no necesariamente incrementa los beneficios conjuntos de ambas firmas.

Se trata de una situación especial en la cual no se elimina la doble marginalización por el hecho de que el control del precio mayorista es suficiente para tener monopolio sobre las utilidades de toda la industria. Si la parte superior del proceso no tiene necesariamente que vender a determinada firma integrada, ésta podría tener la habilidad de incrementar los precios a sus compradores.

^{19/} / En el estado de California también se ha presentado el debate sobre el tema de desintegración. Un documento muy importante al respecto y consistente con el contenido de este documento es el siguiente: N. Soleymani: "1395 Legislature Takes Aim at California's Higher Gas Prices: Misguided Measures to Increase Competition in the California Retail Gasoline Market". Southern California Law Review. (July, 2001).

^{20/} / Citado por Vita (1999).

^{21/} / M.A. Salinger: "Vertical Merger and Market Foreclosure". Quarterly Journal Economics (1988).

Sin embargo, Reiffen y Vita (1995) argumentan que la reducción en el precio del insumo podría también ser consistente con la reducción del precio final del consumidor.

La situación descrita en esta sección podría ocurrir, como ya se dijo, entre refinadores y mayoristas, pero no entre mayoristas y minoristas, ya que los primeros no pueden determinar el precio al consumidor.

- **Efecto de las relaciones entre los distribuidores de combustible y los consumidores cuando no hay integración**

Como se explicó al iniciar este capítulo, el bienestar de los consumidores aumenta cuando la cantidad disponible en el mercado es mayor a un precio menor. Esto es posible con la reducción del poder de mercado de mayoristas y minoristas.

En esta sección se ilustra en qué condiciones de relación entre distribuidores mayoristas no integrados puede beneficiarse el consumidor. Esta situación se refiere a los contratos entre refinador o distribuidor mayorista y estaciones independientes o contratos de arrendamiento.

Para el efecto se suponen dos situaciones en las que el distribuidor mayorista tiene relación con dos distribuidores minoristas idénticos en cuanto a costos: en el primer caso las curvas de demanda son más inelásticas reflejando mayor poder de mercado. Sin embargo, el distribuidor mayorista no puede fijar el precio final, tal como ya se explicó. En el segundo caso la adopción de políticas por parte de las estaciones busca vender más a menor precio reduciendo el poder de mercado hacia una demanda menos inelástica ^{22/}.

El problema en discusión puede ilustrarse gráficamente de la siguiente manera (ver Gráfico No.1.3 para la primera situación y Gráfico No.1.4 para la segunda).

En la segunda situación las ventas son mayores a un precio menor. Esto significa que la empresa mayorista está interesada en aumentar el grado de competencia para obtener mayores utilidades, exigiendo a las estaciones de servicio una política más agresiva en ventas e incrementando el número de estaciones (reduciendo sus utilidades). Sin embargo, los consumidores se benefician ^{23/}.

^{22/} / La reducción de precios se da fundamentalmente por la vía de mayor competencia por el servicio y por la diferenciación del producto, principalmente para productos con menor elasticidad como la gasolina corriente.

^{23/} / "El Conflicto de Intereses entre Mayoristas y Distribuidores de Combustibles en Panamá: Business as Usual". Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor. Nota técnica No.6 (Marzo 1988).

Gráfico 1. 3.

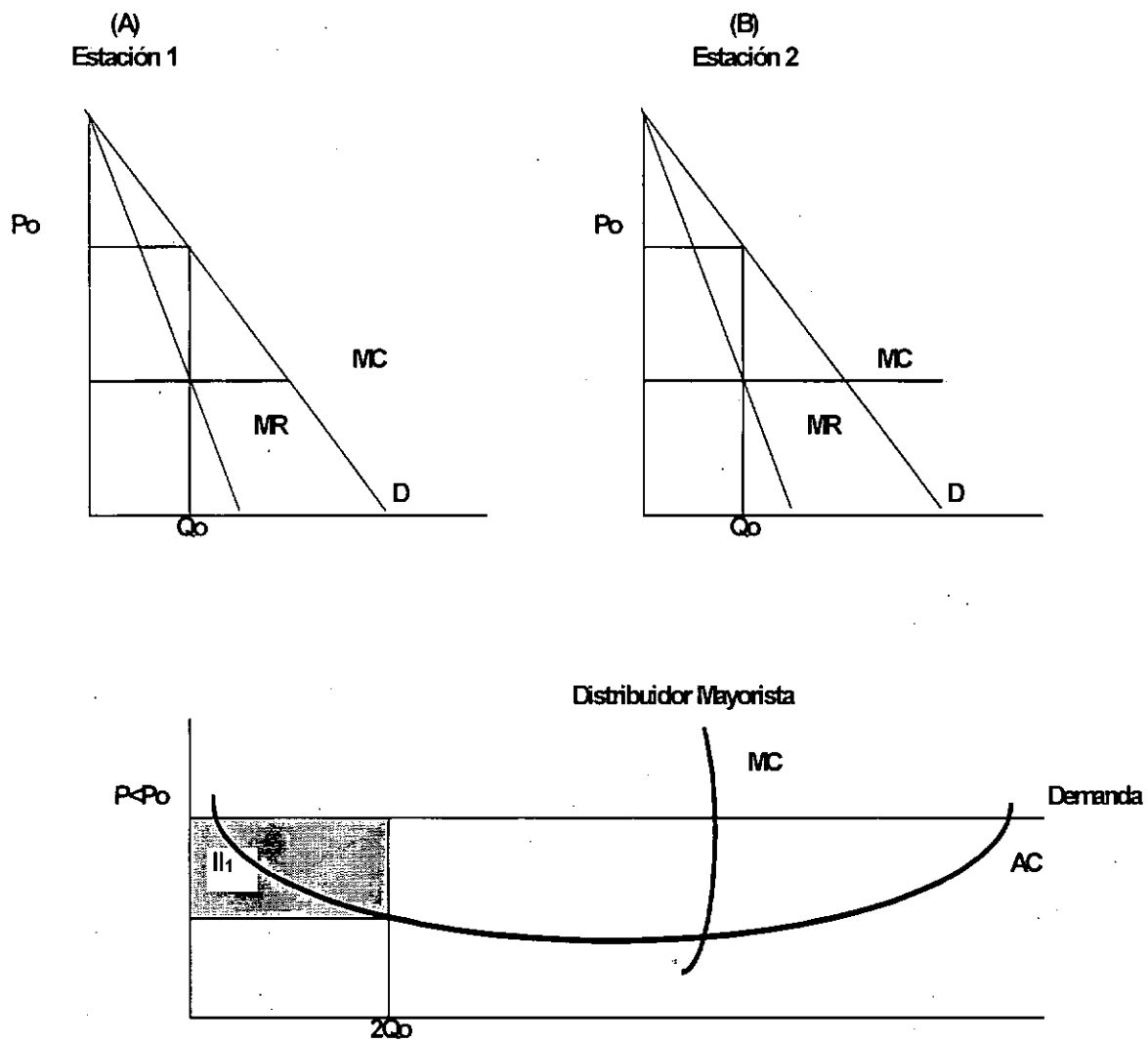
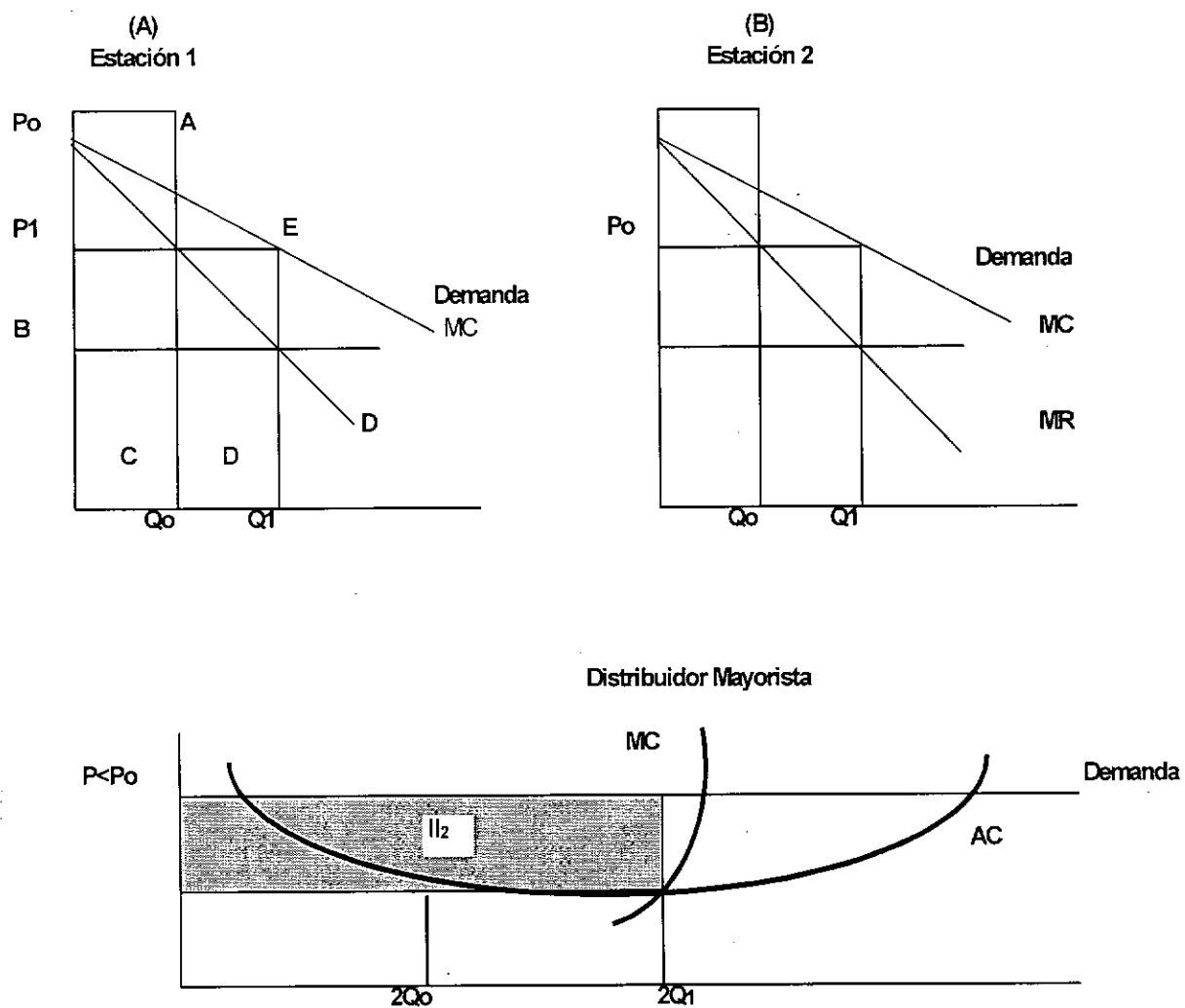


Gráfico 1. 4.



- **Competencia, integración y regulación**

Los desarrollos conceptuales presentados indican que cuando el consumidor maximiza su bienestar en un mercado no debería existir ninguna norma de regulación al respecto.

Cuando en un mercado se presentan procesos de integración como en el caso de distribución de combustibles, estos procesos tienden a beneficiar al consumidor cuando las condiciones económicas entre el refinador o distribuidor mayorista y los distribuidores minoristas crea un esquema de incentivos que permite la venta de cantidades mayores a precios inferiores.

Cuando existen condiciones económicas que no optimizan la situación del consumidor, es preferible buscar instrumentos indirectos que busquen el estímulo a la mayor competencia, pero no introducir normas de desintegración que eviten los beneficios que podrían producirse sobre el consumidor.

1.4. CONCLUSIONES

- En los países analizados en el presente trabajo se encuentra que la posibilidad de obtener mayores beneficios para el consumidor (para eslabones integrados o no integrados de la cadena de distribución de combustibles) depende en buena medida del grado de liberación de los precios y los márgenes a lo largo de la cadena, cuando estas medidas están acompañadas de un fortalecimiento a la competencia.
- Cuando en un mercado se presentan procesos de integración como en el caso de distribución de combustibles, estos procesos tienden a beneficiar al consumidor cuando la relación contractual entre el refinador o distribuidor mayorista y los distribuidores minoristas crea un esquema de incentivos que permite la venta de cantidades mayores a precios inferiores.
- Cuando no existe integración entre mayoristas y minoristas y las relaciones económicas entre estos agentes de la cadena de distribución de combustibles no optimizan la situación del consumidor, es preferible diseñar instrumentos indirectos que busquen el estímulo a la mayor competencia, pero no introducir normas de desintegración que eviten los beneficios que podrían producirse sobre el consumidor.
- Los estudios econométricos que evalúan los efectos de la prohibición de integración entre distribuidores mayoristas y minoristas, como en el caso de 6 estados en Estados Unidos, arrojan como conclusión un incremento en el precio final al consumidor.

Si los procesos de integración restringen la competencia por alguna razón, la regulación que busque fortalecer e impulsar la competencia debe estar basada en la autoridad correspondiente (autoridad de regulación de la competencia) y no en el Congreso con normas permanentes, ya que esto restringe los beneficios potenciales del consumidor.

ANEXO AL CAPÍTULO I ^{24/}

ARGENTINA

- Regulación

La Secretaría de Energía y Minería es la encargada de controlar y fiscalizar al sector energético, de acuerdo con la estructura legal contenida en la Ley 17.319 de hidrocarburos y los decretos y resoluciones posteriores a 1989, cuando se efectúa la reestructuración y privatización del sector al amparo de leyes más genéricas de Reforma del Estado.

- Los precios de refinación y los márgenes comerciales son libres

Existe en Argentina una Paridad de Importación Mayorista, que es el valor teórico de un combustible que se calcula adicionando al valor FOB, el total de los costos y gastos necesarios para colocar el producto a la entrada de una ciudad. Este valor teórico sirve de indicador a un hipotético importador para mostrarle el margen con que cuenta, respecto a los precios mayoristas internos sin impuestos, para hacerse cargo de costos financieros de impuestos, ventas y almacenamiento, y obtener un beneficio como resultado.

Las especificaciones de los combustibles son establecidas como valores mínimos que deben tener los productos con el fin de proteger al consumidor, cuidar el ambiente y establecer cargas impositivas. Para controlar su aplicación existe un convenio con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, que realiza inspecciones y de observar infracciones aplica sanciones de acuerdo con la Resolución No. 79 de 1999.

- Impuestos

Impuesto al Valor Agregado (IVA): Se aplica a cada una de las etapas de producción y comercialización y es del 21%.

Impuesto a los Combustibles Líquidos y Gaseosos (ICLG): Creado en el año 2001, Decreto 976, Ley 23,966. Es un monto fijo, susceptible de ser afectado por efectos inflacionarios.

Impuesto Sobre los Ingresos Brutos: Es de carácter provincial y se aplica a todas las etapas de producción y comercialización. Es acumulativo y se aplica sobre el precio final del consumidor con impuestos.

²⁴ / Como fuente de información para los países Latinoamericanos ver nota No.15.

- Márgenes de Comercialización

Son libres y son estimados por la Secretaria de Energía en forma porcentual. El margen minorista es de aproximadamente un 10.5% del precio al consumidor en gasolina, un 8% para el gas oil, un 6% para el fuel oil y un 8% para el kerosene.

- Política de Precios

En el mercado interno argentino existe un orden lógico en el valor de los precios de venta al consumidor, con relación a que un mayor proceso de refinado implica un mayor costo de producción y por lo tanto puede soportar un mayor margen comercial. Lo mismo ocurre en materia impositiva al tributar más los productos de mayor precio final al consumidor.

BOLIVIA

- Regulación

Esta a cargo de la Superintendencia de Hidrocarburos del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), creada en 1994. Entre sus funciones están aprobar, controlar y publicar precios y tarifas de acuerdo con las normas legales sectoriales y asegurando que la información este disponible para las personas interesadas. Por otra parte, aprueba y controla las inversiones de las empresas reguladas.

Los precios de refinería y los márgenes comerciales son regulados.

El Viceministerio de Energía e Hidrocarburos monitorea diariamente los precios de los combustibles. En 1998 se creó la Oficina del Consumidor (ODECO) para proteger los derechos de los consumidores, en materia de precios, calidad y volúmenes de venta (especulación).

- Impuestos

Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (Ley 843, 1997), grava la importación y comercialización en el mercado interno de hidrocarburos y sus derivados. El impuesto compensa las transferencias al Tesoro General de la Nación hacia la empresa petrolera estatal antes de la capitalización privada. Se determinan por la Superintendencia de Hidrocarburos y se aplican con tasas específicas en pesos bolivianos por litro. Se actualizan anualmente en función de la inflación del peso boliviano frente al dólar americano.

Impuesto a las Transacciones (Ley 843, 1986). Grava el ingreso bruto obtenido por el ejercicio de cualquier actividad comercial, industrial o profesión independiente u oficio, ya sean lucrativas o no. El impuesto corresponde la 3% del monto de la transacción.

Impuesto al Valor Agregado (IVA): Se aplica a cualquier operación comercial y prestación de servicios y es del 13%.

- Márgenes de comercialización

Se tomó la diferencia entre el precio final al consumidor y el precio máximo preterminal (precio refinería + margen transporte + margen transporte diferentes + IEHD) del mes de diciembre de 2001. El residuo incorpora el margen de almacenamiento, margen mayorista y margen minorista. El margen agregado tiene el orden de un 9.06% sobre el precio al consumidor final.

- **Política de Precios**

Existe un orden normal en el valor de los precios de venta final. Sin embargo, el precio en refinería del diesel oil es superior a los de las gasolinas y no existe un comportamiento evidente en el proceso de refinado.

BRASIL

- Regulación

El Ministerio de Minas y Energía administra el sector y para cumplir con sus funciones tiene varias agencias como la Agencia Nacional de Energía (ANP) y el Consejo Nacional de Política Energética (CNPE).

Los precios de refinación y los márgenes son libres y el costo de oportunidad de los mismos esta basado en los precios internacionales o cotizaciones.

- Impuestos

Contribución para el Financiamiento de Seguridad Social (COFINS), (Ley No.9.718 de 1998). El gravamen general es del 3%, pero las refinarias, productores e importadores de gasolinas, excepto la de aviación, contribuyen con el 12.45%, los de diesel oil con el 10.29%, los de GLP con el 11.84%, las de alcohol etílico hidratado para fines carburantes (AEHC) con el 6.79%. En caso de importación realizada por agentes diferentes a los distribuidores se paga el 3%.

Contribución para el Programa de Integración Social (PIS) y Contribución para la Formación del Patrimonio del Servidor Publico (PASEP), se paga sobre la relación de facturación a ingresos brutos y es del 0.65%. Las refinarias y los importadores pagan adicionalmente para el diesel oil el 2.7%, para el GLP el 2.56%, para el AEHC el 1.46%. A los distribuidores se les redujo a cero en el año 2000.

Contribución Provisoria sobre el Movimiento Financiero (CPMF) (Ley No. 9.311 de 1996) Es del 0.38%.

Impuesto a la Circulación de Mercancías y a las Prestaciones de Servicios de Transporte Interestatal e Intermunicipal de Comunicación (ICMS). Es del tipo IVA y es diferente según el bien enajenado o el servicio prestado (por ejemplo, 25% para bienes suntuarios y 7% para artículos de primera necesidad). También hay diferencias según riqueza de los estados, 7% para los más pobres y 12% para los más ricos. En el caso de importaciones de cualquier tipo es del 18%.

Parcela de Precio Específica (PPE), se reemplazó para los combustibles por la Contribución de Intervención de Dominio Económico (CIDE) en el 2001 y es un impuesto específico para Petrobras por las importaciones de petróleo. Esta en una cifra de alrededor de US\$ 0.19 (045 reales) al litro de gasolina.

- Márgenes de Comercialización

Los márgenes comerciales en Brasil son libres (están liberalizados).

Los márgenes del distribuidor para la gasolina son del siguiente orden para la gasolina: un 3% sobre el precio final o un 10% sobre el precio de realización y de reventa, y un 30% sobre el precio de refinación.

Para el diesel oil el margen es del 3% sobre el precio final.

- Política de Precios

El margen comercial de la gasolina corriente es superior al de gasolina extra.

Como en el caso de los impuestos, los márgenes resultan diferentes según el mercado y las regiones.

El Centro de Relaciones con el Consumidor (CRC) monitorea el mercado y atiende las demandas de los consumidores.

CENTRO AMERICA

- Regulación

Costa Rica (precios regulados), El Salvador (precios libres), Guatemala (precios libres), Honduras (regulados), Nicaragua (precios libres) y Panamá (precios libres).

- Impuestos

Los seis países tienen formas y niveles tributarios muy distintos. Los gravámenes más altos se encuentran en Costa Rica, Honduras y, en el caso del diesel (el producto más consumido), en Nicaragua. Los menores impuestos se aplican en El Salvador, Panamá y Guatemala.

- Márgenes de Comercialización y Política de Precios

Costa Rica y Guatemala tienen los menores márgenes del agregado total de la cadena de abastecimiento de combustibles en estaciones de servicio, el primero con precios regulados y monopolio estatal hasta la distribución mayorista, mientras que el segundo con mercado totalmente libre y fuerte competencia, hasta llegar a una alta penetración de estaciones de servicio independientes de las compañías petroleras tradicionales.

En un nivel intermedio de márgenes, mayorista 5% y minorista 10.35%, se encuentran Honduras (precios regulados) y Panamá (precios libres). El Salvador tuvo hasta 1999 los mayores márgenes de la región, pero fue desplazado por Nicaragua (precios libres) partir del 2000 luego de un acuerdo entre el gobierno y las compañías petroleras en El Salvador.

Los países de la región se abastecen principalmente de Venezuela (46.7%), aunque han aumentado las participaciones de Ecuador (18.5%), Estados Unidos (9.7%), México (4.4%) y Colombia (5.3%). Los precios CIF están basados en el precio FOB del mercado relevante de referencia, la Costa del Golfo de los Estados Unidos (USGC), considerando un ajuste por las diferencias de octanaje entre las gasolinas de cada país y las reportadas para el mercado de referencia. Los fletes marítimos se determinan para cada puerto de la región suponiendo embarques de 30 000 toneladas para Costa Rica y Panamá (países con un solo importador), y 20 000 para el resto.

CHILE

Regulación

La Comisión Nacional de Energía (CNE) es el organismo estatal encargado de elaborar y coordinar los planes, políticas y normas que garanticen el buen funcionamiento desarrollo del sector energético.

Chile es un importador neto de crudo y los precios internos de los productos derivados son semiregulados, es decir son libres, pero deben ser consistentes con el precio de Paridad de Importación, que es un precio competitivo o costo de oportunidad para los mayoristas y refinadores, de importar desde la Costa del Golfo de EE.UU. y llevar a Chile un derivado del petróleo, sobre la base de precio FOB, mas el precio marítimo, seguros, aranceles y otros. Su unidad es US\$/m3. Los precios en refinería son semiregulados.

La CNE esta encargada de calcular los precios de referencia, paridad, créditos o impuestos, del Fondo de Estabilización.

- Impuestos

Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP), establecido por la Ley No. 19.030 de 1991 y la Ley 19.681 de 2000 que la modifico. Tiene como fin disminuir el impacto de las fluctuaciones del precio internacional sobre el precio al consumidor, ya sea con un crédito (signo negativo) cuando el precio excede el tope superior o con un impuesto (signo positivo) cuando el precio es inferior al piso de la banda con que opera este mecanismo.

Impuesto Específico (Ley 18.502 de 1986). Grava la importación o la primera venta de gasolina y diesel. Su base esta expresada en metros cúbicos. Para el diesel existe un mecanismo para recuperar el impuesto si el combustible no se utiliza en automotores.

Impuesto al Valor Agregado (IVA), (Ley No. 825 de 1974, reemplazado por Decreto Ley No. 1.606 de 1976). Es de un 18% y se aplica en cada una de las etapas de producción y comercialización.

- Márgenes de Comercialización

Son libres y corresponden al valor agregado a la cadena de distribución o comercialización, es obtenido como la diferencia entre el precio promedio de venta al público y el FEPP, impuesto específico, IVA y precio en refinería, según estimaciones realizadas por la Comisión Nacional de Energía. El margen es del orden de 9.74% del precio al consumidor.

Política de Precios

El margen comercial del kerosene es superior a la de las gasolinas y no muestran un orden evidente de acuerdo con los procesos de refinación o mayor o menor costo de producción. Se atribuye esto a la rotación y volúmenes de venta.

La CNE con una política de máxima transparencia hacia el consumidor publica semanalmente las variaciones de los parámetros asociados a los cinco productos derivados del petróleo que pertenecen al FEPP.

El Servicio Nacional al Consumidor realiza semanalmente una encuesta en las estaciones de venta al público y lo hace en forma mensual a solicitud de la CNE. El Instituto Nacional de Estadística (INE) publica por Internet los precios promedio finales al público.

ECUADOR

- Regulación

El Ministerio de Minas y Energía es el ente encargado de las políticas y manejo de los recursos energéticos del Ecuador. Regula y fiscaliza las operaciones del sector y promueve la inversión nacional y extranjera, cuidando los intereses del Estado.

La Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH), controla también los procesos de refinación y comercialización de derivados.

Los precios de los combustibles son regulados a través de toda la cadena de producción.

- Impuestos

Impuesto al valor Agregado (IVA). Grava la circulación interna de bienes, la prestación de servicios y las importaciones. La tasa general es del 12%.

Para el caso específico de la distribución de combustibles, la empresa PETROCOMERCIAL y los comercializadores deberán retener el 12% del IVA calculado sobre el margen de comercialización que corresponde al distribuidor.

Los comercializadores o distribuidores mayoristas declaran el IVA causado sus ventas menos el IVA pagado en sus compras, al mismo tiempo que declaran y pagan sin deducciones el impuesto presuntivo de los distribuidores minoristas.

- Márgenes de Comercialización

El margen comercial de los derivados del petróleo corresponde a un 18% sobre el precio en terminal, a excepción de la gasolina supera cuyo margen es libre y se obtiene por diferencia al igual que los demás.

Los márgenes de comercialización mayorista y minorista son regulados, con excepción de los de la gasolina Premium.

- Política de Precios

El Ministerio fija las políticas y los precios. La importación de crudo o derivados sólo le puede realizar la empresa petrolera estatal.

ESTADOS UNIDOS

- Regulación

Los precios y los márgenes son libres en todos los Estados, pero existen diferentes mecanismos de control tanto público como privados.

El seguimiento a los precios y los márgenes de los combustibles líquidos en este país se realiza por parte de las entidades de control de la competencia que existen en cada uno de los Estados de la Unión.

En el punto específico de separación entre la distribución mayorista y minorista existen leyes vigentes actualmente en los estados de Hawaii, Connecticut, Delaware, Maryland, Nevada, Virginia y el Distrito de Columbia en la Capital Federal. Desde el año 1974 se han presentado propuestas legislativas en el mismo sentido de prohibir la integración vertical de estas actividades en 41 Estados. Actualmente se estudian tales restricciones en las ciudades de San Diego y San Francisco.

- Impuestos

En un estudio reciente se asegura que el impuesto óptimo a los combustibles líquidos en este país debería ser del doble del actual y situarse alrededor de US\$1.01/gal. La administración Clinton logró un pequeño aumento del impuesto federal de solamente 4 centavos de dólar por galón de gasolina ²⁵/.

- Política de Precios

Esta se realiza por el mercado y de acuerdo con los costos de oportunidad de los combustibles. Los precios son bastantes sensibles a los precios de transacción internacional del crudo, pero tienen un rezago mayor hacia la baja que al alza.

²⁵ / Parry, I. W. H., Small, K. A., Does Britain or the United States have the right gasoline tax?, UCEI, University of California Energy Institute, Berkeley, CA, November 2002.

MEJICO

- Regulación

La Secretaría de Energía, entidad dependiente del Poder Ejecutivo Federal, conduce la política energética del país. De ella depende la Comisión Reguladora de Energía (CRE) que se encarga de regular los monopolios naturales y legales en las industrias de gas natural y eléctrico.

En virtud de la legislación mejicana todas las actividades desde la exploración y explotación de hidrocarburos, así como la producción, almacenamiento, distribución y comercialización de productos petrolíferos y petroquímicos corresponde en forma exclusiva al Estado.

- Impuestos

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS). Se aplica a los combustibles (gasolinas y diesel oil) por la enajenación en territorio nacional o la importación. Las tasas aplicables dependen de varios factores como el producto, costo del fabricante, fletes, comisiones y la región en que se vendrá cada producto.

Impuesto al Valor Agregado (IVA). Se paga a la enajenación, al arrendamiento y a la importación de bienes y servicios. La tasa general corresponde a un 15%, pero los actos o actividades realizados en regiones fronterizas pagan sólo un 10%.

- Márgenes de Comercialización

Los márgenes del distribuidor minorista corresponden a un porcentaje del precio final al consumidor y varía de acuerdo con el tipo de estación de servicio. Se reconocen tres categorías por el tamaño y tipo de mantenimiento que se tiene: dos estrellas, tres estrellas y tres estrellas con alto mantenimiento. La diferencia está en el cumplimiento en los aspectos de Imagen y Servicio.

Los márgenes comerciales de las gasolinas son de un 5.7% mas una variable de calidad del 22% y para el diesel el margen es de 4.2%.

- Política de Precios

La fijación de precios de los hidrocarburos se hace por parte de un Comité de Precios del Gobierno en el que participan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Energía, la Secretaría de la Contraloría, Desarrollo Administrativo y Petróleos Mejicanos (PEMEX).

NUEVA ZELANDA

- Regulación

El proceso de racionalización o desregulación se inició en 1988 y las empresas petroleras adquirieron la mayoría de las estaciones de servicio mejor localizadas. Los independientes típicamente son los propietarios de la tierra y los edificios, mientras que los mayoristas son los dueños de los tanques y las bombas o surtidores y dan soporte a los minoristas en la señalización.

La racionalización condujo a un proceso de disminución de estaciones independientes, pero ha sido positiva en reducir los precios a los consumidores finales.

La racionalización no redujo el número de marcas que se ofrecen, ni ha tratado en forma injusta a las comunidades rurales.

Los distribuidores minoristas independientes solo existen cuando sus resultados le agregan valor al distribuidor mayorista.

La principal conclusión del estudio del NZ Institute of Economic Research (Inc.) es que el proceso de racionalización no redujo la competencia, ni en el upstream ni en el downstream, y por lo tanto no es necesaria ninguna intervención o regulación del negocio de distribución de combustibles.

- La refinación no da ninguna ventaja competitiva.

Los costos fijos tan elevados para los mayoristas obligan a tener lograr una alta participación en el mercado minorista.

- Impuestos

- Márgenes de Comercialización

Los márgenes de los negocios asociados se redujeron entre 1982 y 1986, del 75% al 63% respectivamente. Hoy en día están por debajo del 50%.

²⁶ / Ver nota No.6.

PARAGUAY

- Regulación

El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones es el establecimiento encargado de la política energética a través del Gabinete del Viceministerio de Minas y Energía, conforme a la Ley No. 167 de 1993.

La regulación de la distribución, transporte y comercialización de derivados de petróleo la realiza el Ministerio de Industria y Comercio por medio de la Dirección General de Combustibles.

Los precios de los combustibles son libres, con excepción del diesel oil (precio máximo). El primer producto desregulado fue el GLP, luego el fuel oil y el kerosene y finalmente las gasolinas.

- Impuestos

Impuesto Selectivo al Consumo (Ley No.125 de 1991). Se aplica a la primera venta cuando es de producción nacional y a la importación. El monto varía de acuerdo con el tipo de producto siendo 50% para las gasolinas, 10% para el kerosene, el fuel oil y el GLP y, 14.10% para el diesel oil.

Impuesto al valor Agregado (IVA). La tasa general es de un 10%, pero grava solamente la enajenación de bienes y la prestación de servicios. Los combustibles y derivados del petróleo no están gravados por el IVA.

- Márgenes de Comercialización y Política de Precios

Los márgenes son libres a excepción del gas oil que es regulado por el gobierno por el Decreto No. 10.911 de 2000 y corresponde a un 12% del precio final al público. Esto corresponde 4.5% a los mayoristas y 7.5% a los minoristas o estaciones de servicio.

Los márgenes de los demás combustibles son fijados por las empresas multinacionales Shell, Exxon y Texaco.

La empresa estatal Petróleos Paraguayos (PETROPAR) importa crudo y derivados de petróleo a través de licitaciones internacionales, especialmente desde Argentina.

PERU

- Regulación

La Ley Orgánica de Hidrocarburos No. 26.221 de 1993 estableció que las actividades y los precios relacionados con petróleo crudo y productos derivados, se rigen por la oferta y la demanda.

Por intermedio del Ministerio de Energía y Minas, la Dirección General de Hidrocarburos mantiene los reglamentos y las normas actualizadas, al ritmo de los cambios tecnológicos y económicos.

- Impuestos

Impuesto al Rodaje. Es el 8% sobre el precio neto de refinería. Están exentos el diesel y el GLP.

Impuesto Selectivo al Consumo (ISC). Establece montos fijos par cada tipo de combustible.

Impuesto al valor Agregado (IVA). Es un impuesto al consumo general de bienes y servicios. La tasa es del 18% y se discrimina en 16% como Impuesto General a las ventas (IGV) y 2% como Impuesto de Promoción Municipal (IPM).

- Márgenes de Comercialización y Política de Precios

Los márgenes de comercialización son libres y se estiman a partir de la información de Precios al Consumidor del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática del Perú (INEI) que incluye el impuesto General de Ventas sobre el margen.

Los precios de referencia o costos de oportunidad corresponden a la Paridad de Importación, que es el costo que tendría un producto internado en el país puesto en la brida de despacho del terminal de Ventas ubicado en Lima metropolitana y que cualquier importador eficiente con acceso al Terminal pueda obtener.

REINO UNIDO

Regulación

Los precios y los márgenes son totalmente libres.

Los mecanismos de control del Estado son bastante eficientes y funcionan a través de asociaciones de consumidores en todas las municipalidades:

- Impuestos

En un estudio reciente se asegura que el impuesto óptimo a los combustibles líquidos en este país debería ser del doble del actual y situarse alrededor de US\$1.34/gal ^{27/}

- Política de Precios

La fijación de los precios se realiza por las fuerzas del mercado y de acuerdo con los costos de oportunidad de los combustibles.

^{27/} Parry, I. W. H., Small, K. A., (November 2002).

2. CAPITULO II. LA DISTRIBUCION DE COMBUSTIBLES LIQUIDOS EN COLOMBIA

INTRODUCCION

En este capítulo se busca evaluar la evolución de la regulación sobre combustibles líquidos en Colombia en los últimos años, incluyendo el tema de la integración vertical entre mayoristas y minoristas. Para lograr este objetivo se procederá de la siguiente manera. Inicialmente se describen las características básicas de la regulación vigente sobre el tema. Luego se identifican las características principales de la estructura del mercado de combustibles en Colombia. Finalmente, se busca identificar en qué medida los cambios regulatorios de los últimos años han afectado o no la estructura del mercado de combustibles y el comportamiento de los principales agentes que participan en este mercado.

2.1. MARCO GENERAL DE LA REGULACION EXISTENTE PARA EL SECTOR

- Autoridades que intervienen

En el caso colombiano la política sobre combustibles líquidos se define desde el **Ministerio de Minas y Energía**. Este Ministerio también diseña e impulsa la regulación sobre combustibles, en cabeza de la división de hidrocarburos ^{28/}. El hecho de que el diseño y ejecución de políticas y la regulación estén en cabeza de una misma autoridad corresponde en buena medida a la razón histórica de que la regulación se caracterizó por un total control del Estado.

Una característica importante de la regulación en Colombia consiste en que se ha dado un monopolio estatal sobre el tema de refinación e importación de petróleo en cabeza de **ECOPETROL**. Para comprender el caso colombiano es fundamental tener presente el hecho de que la generación de recursos por parte de ECOPETROL ha sido en buena medida una fuente de ingresos fiscales para la nación, lo cual dificulta efectuar cambios institucionales microeconómicos sin tener en cuenta sus efectos sobre la situación macroeconómica de las finanzas públicas.

Los aspectos referentes a la regulación de la competencia entre los agentes privados que participan en el mercado colombiano de combustibles líquidos competen a la **Superintendencia de Industria y Comercio**, entidad adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

^{28/} Las normas principales que regulan el tema son el Decreto 0283 de 1990 y el Decreto 1521 de 1998. Un resumen de su contenido se presenta en un anexo a este capítulo.

Regulación específica sobre el sector

Los principales agentes legales participantes en el mercado colombiano son los siguientes:

- **ECOPETROL**, como empresa responsable de la ejecución de la política de suministro de combustible, con condiciones de monopolio en el proceso de refinación e importación hasta 1998 ^{29/}. Más adelante se identifican los cambios de política a ese respecto.
- Los **distribuidores mayoristas** responsables de la compra del combustible al por mayor a ECOPETROL y su distribución en las estaciones de servicio. Los mayoristas suministran también combustible a grandes consumidores industriales o de otros sectores.
- Los **distribuidores minoristas** responsables de suministrar el combustible al consumidor final.

En la actualidad no existen normas en Colombia que prohíban la integración vertical entre los distribuidores mayoristas y minoristas en el sentido definido en el capítulo I de este estudio. Sin embargo está en proceso un proyecto de ley en el Congreso de la República que busca prohibir esa integración.

En lo que se refiere a los márgenes de distribuidor mayorista y minorista, hasta 1998 todos los márgenes estaban controlados bajo resolución del Ministerio de Minas y Energía.

En 1998 el Ministerio expidió varias resoluciones que buscaban adoptar una nueva estructura en la fijación de precios de los combustibles ^{30/}. Como antecedente importante, la gasolina extra había sido excluida del régimen del control de precios de los productos derivados del petróleo ^{31/}.

Los elementos centrales de la nueva política se pueden resumir así: ^{32/}

^{29/} / En el momento de concluir este informe el Estado prepara unos decretos de reestructuración de Ecopetrol en los cuales se dejarán en la empresa las funciones comerciales y pasarán al Ministerio de Minas y Energía algunas funciones de política de hidrocarburos. Estos cambios no modifican el contenido de este estudio.

^{30/} / Resoluciones del Ministerio de Minas y Energía 8 2438 de Diciembre 23 de 1998 y 8 2439 de la misma fecha.

^{31/} / Resolución del Ministerio de Minas y Energía 8 0278 del 29 de febrero de 1996.

^{32/} / - Véase: "Evolución de la Política de Precios de los Combustibles Líquidos". Ministerio de Minas y Energía - UPME (Marzo de 2003).

- Ver también A. Martínez: "La "Liberación" de Precios de la Gasolina: Dos Años Después". Boletín del Observatorio Colombiano de Energía (Diciembre, 2000).

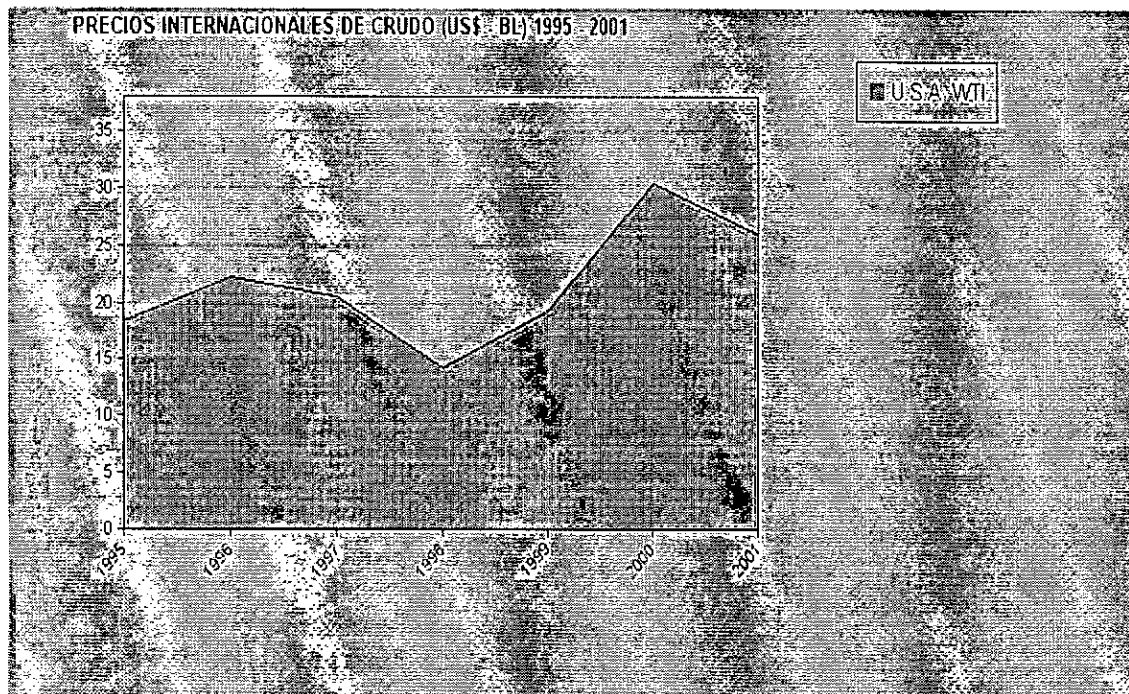
- Se ató el ingreso del refinador o productor al comportamiento de los precios internacionales de la gasolina y el diesel ³³/ . Con esto se buscaba facilitar en el tiempo el acceso a terceros diferentes de ECOPETROL a la infraestructura de transporte para importación. Al mismo tiempo, se reconocen todos los costos de importación y de transporte interno
- Liberación del margen al distribuidor minorista de combustibles en zonas de "libertad vigilada", en las cuales los distribuidores minoristas pueden establecer el margen libremente ³⁴/.
- Se estableció un régimen para la distribución minorista denominado de "libertad regulada" para las zonas no cubiertas por el régimen de libertad vigilada, las cuales son definidas por el Ministerio de Minas y Energía. Se estableció que estos márgenes se ajustarían anualmente con base en el cambio del índice de precios al consumidor del año anterior
- El Decreto 1328 de julio de 1999 define la metodología para calcular el valor de referencia para la venta de combustibles.
- La resolución del Ministerio de Minas y Energía 81012 del 3 de septiembre de 1999 delega a la UPME la certificación del valor de referencia para efecto de liquidar la sobretasa a la gasolina y al ACPM.

Es importante anotar que en el momento en el que se adoptó la política de 1998 los precios internacionales de los combustibles estaban en los niveles más bajos de los últimos años (Gráfico No.2.1).

³³ / Las Resoluciones de 1998 mencionadas definen una fórmula precisa para el ingreso al productor por concepto de ventas de gasolina corriente y diesel. Ver las fórmulas correspondientes en el anexo a este capítulo.

³⁴ / En este régimen se ubican Bogotá y las capitales de los siguientes departamentos: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Cesar, Córdoba, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima y Valle.

Gráfico 2. 1. Precio de crudo WTI 1996-2002.



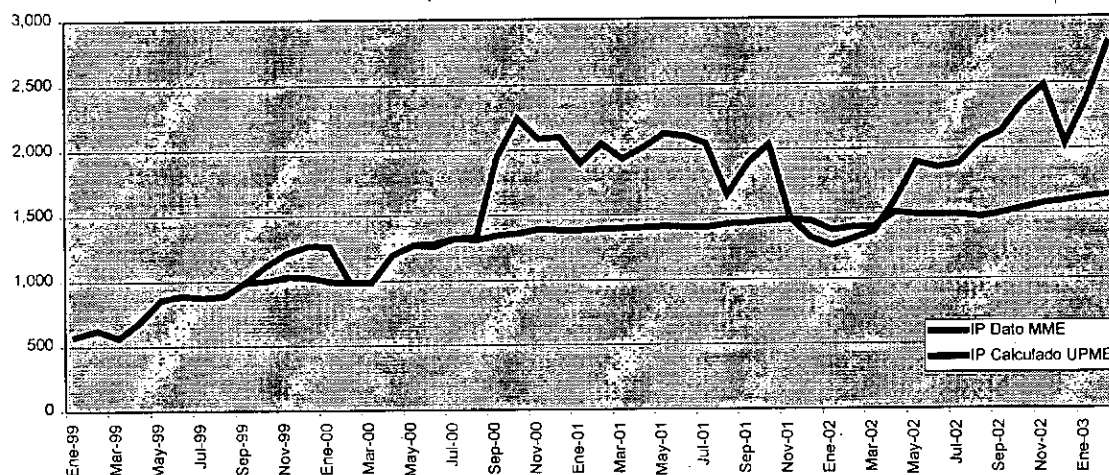
Fuente: Tomado de A. E. Barrios (2002).

La aplicación de las fórmulas adoptadas se tradujeron inicialmente en reducciones de ingresos de ECOPETROL y el precio interno se empezó a alejar del precio de referencia, ya que en la práctica la fórmula establecida para definir el ingreso al productor se modificó en varias ocasiones en 1999 y la fórmula dejó de aplicarse en el año 2000. En la actualidad existe un rezago importante entre el ingreso al productor estimado con la fórmula original y el efectivamente aplicado (ver Gráfico No.2.2). A esta diferencia se la denomina "subsidio a los combustibles en el sentido de que el precio de venta al público no reconoce su costo de oportunidad y no en el sentido de una erogación de caja" ³⁵/. Todo esto ha conducido a que en la práctica las señales de precios le reconocen al refinador un ingreso inferior al costo de importación, lo cual no hace atractivo que este proceso se lleve a cabo por parte de agentes privados. Esto, por supuesto, le resta credibilidad a la política.

³⁵ / A. E Barrios "El Mercado de Combustibles en Colombia". Boletín del Observatorio Colombiano de Energía No.7 (octubre, 2002)

Gráfico 2. 2. Comparación entre el ingreso al productor estimado según la metodología inicial y el aplicado por el Ministerio de Minas y Energía

Gasolina Corriente - Evolución Componentes IP



Fuente: Tomado de "Evolución de la Política de Precios de los Combustibles Líquidos". UPME (marzo 2003)

Los efectos de esta regulación sobre el precio al consumidor final se verán más adelante en este capítulo.

En síntesis, la regulación del sector consiste en la existencia de precios regulados en la práctica para refinación e importación, márgenes mayoristas regulados, márgenes minoristas liberados para las principales capitales del país y márgenes regulados para las otras zonas.

Como puede apreciarse, el proceso de liberación de precios de los combustibles apenas se ha iniciado, pero parece haberse detenido tras la aplicación parcial de las medidas de 1998.

Sin embargo, el Plan de Desarrollo de la actual administración plantea como política general de precios de los combustibles una tendencia hacia una mayor liberación a través del desmonte de los subsidios de la gasolina ^{36/}.

La inestabilidad de la política sobre distribución de combustibles caracterizada en esta sección amerita una evaluación juiciosa y detallada con participación de los agentes del sector sobre cuáles son las variables de ajuste y los instrumentos de política económica más adecuados en el caso colombiano para lograr que una reforma orientada a hacia la

^{36/} / Ley del Plan de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario". Capítulo II "Descripción de los Principales Proyectos de Inversión. Impulso a la Explotación y Exploración de Hidrocarburos y Minería". (2003).

liberación de precios y márgenes sea irreversible y sostenible. Dentro de esta evaluación cabe explorar, por ejemplo, temas como la creación de un fondo de estabilización o la revisión de las características de la tributación del sector (impuestos, subsidios y aranceles - temas que se presentan más adelante en este capítulo) que hacen más inestable financieramente el modelo. Por supuesto, una evaluación de esta naturaleza trasciende el alcance de este estudio.

2.2. ESTRUCTURA DEL MERCADO DE COMBUSTIBLES

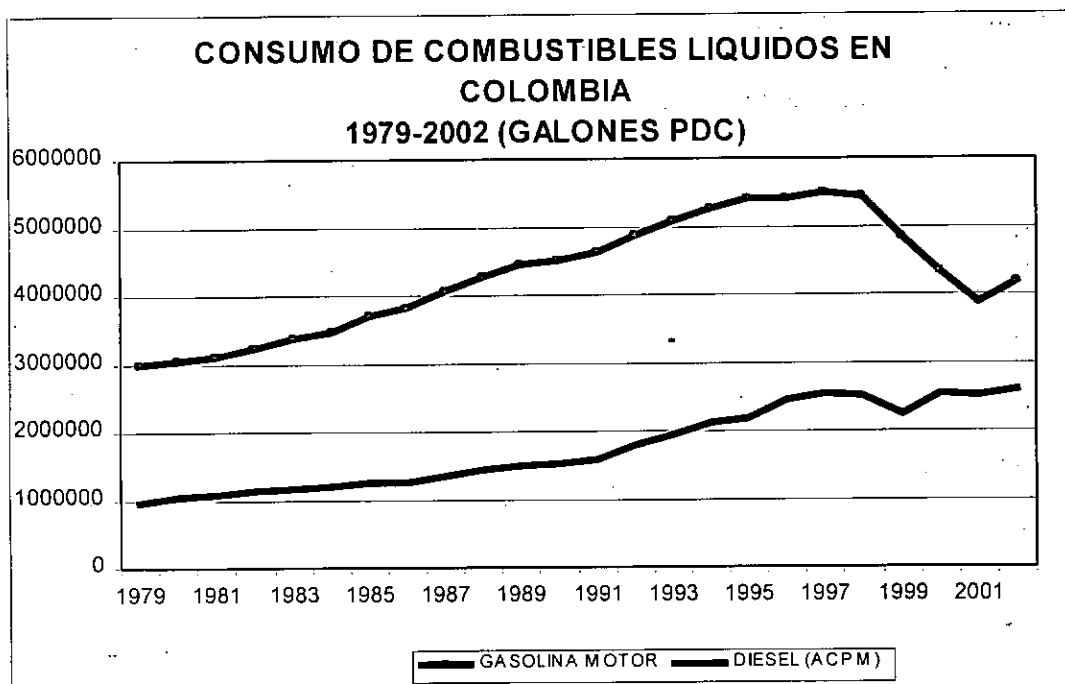
En el capítulo I de este estudio sobre la experiencia internacional se llegó a la conclusión de que el proceso de desregulación de los precios de combustibles tiene éxito cuando va acompañado de una activa situación de competencia en el mercado, que permita beneficiar a los consumidores, manteniendo al mismo tiempo una rentabilidad atractiva en el negocio que garantice los niveles de inversión requeridos.

Esta parte del capítulo busca evaluar la estructura del mercado de combustibles a la luz de tres elementos básicos, a saber: la competencia en el mercado, los niveles de integración vertical y los efectos del proceso de desregulación sobre los consumidores. Se inicia con una breve descripción del comportamiento reciente del consumo de combustibles.

2.2.1. Comportamiento del consumo de combustibles

Como se puede apreciar en el Gráfico No.2.3 el consumo de gasolina había venido creciendo en la década del 90 hasta 1997. Sin embargo las ventas se desaceleran a partir de 1997-1998 y caen sensiblemente hasta 2002. Una visualización del comportamiento de las tasas de crecimiento de las ventas de combustible, permite tener una visión más clara del comportamiento cíclico del mismo (Gráficos No.2.4 y No.2.4 A). El año 1998 marca un cambio importante en la tendencia del consumo, tanto para gasolina motor, como para diesel, en anticipación de la fase recesiva del ciclo de la actividad productiva.

Gráfico 2. 3. Consumo de combustibles líquidos en Colombia 1979-2002



Fuente: Cifras ECOPETROL

Gráfico 2. 4. Tasa de crecimiento consumo de gasolina en galones

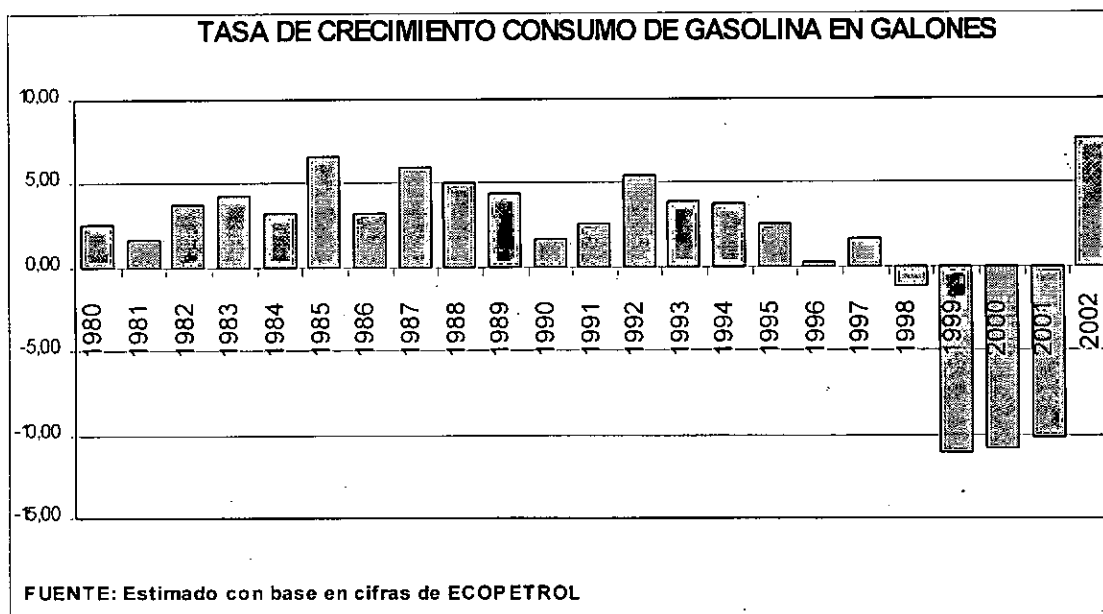
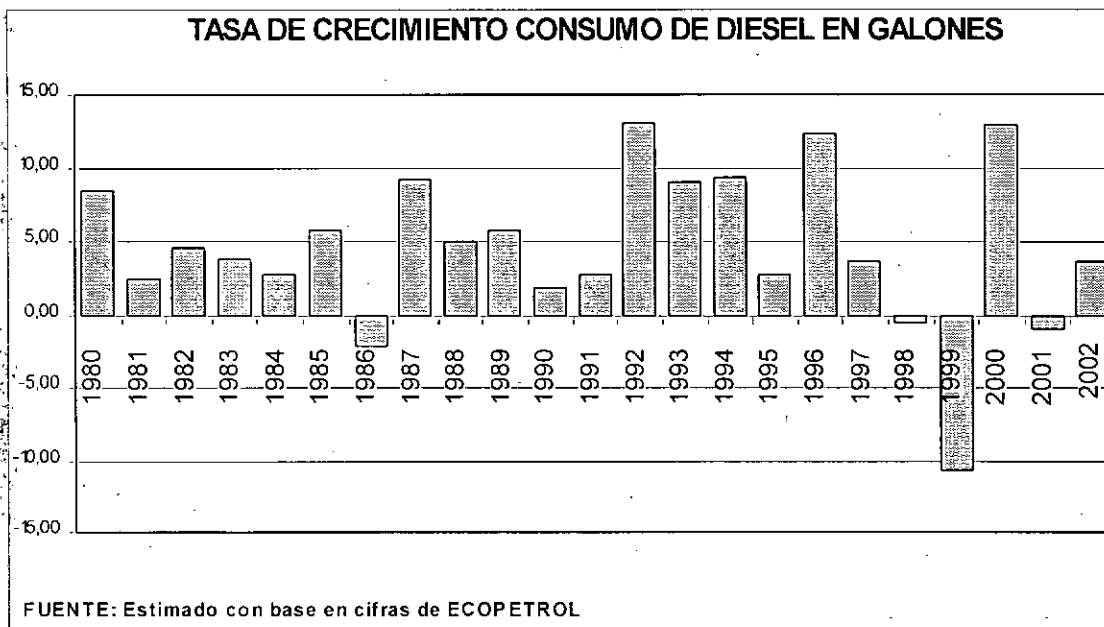


Gráfico 2.4ª. Tasa de Crecimiento consumo de diesel en galones



Entre los factores que explican la caída del consumo (56.000 barriles diarios de gasolina de reducción según la UPME entre 1998 y 2001) pueden mencionarse los siguientes:

- La desaceleración de la economía desde 1998 y la fuerte recesión de 1999. Para el efecto, puede compararse la relación entre el ciclo del PIB de la economía colombiana y el del consumo de gasolina y diesel combustible, tal como se muestra en el Gráficos No.2.5 y 2.5 A.^{37/}
- La entrada de Transmilenio en Bogotá y la adopción de la medida de "pico y placa en Bogotá"

^{37/} Existen estudios internacionales que vinculan el crecimiento del ingreso real con los precios reales de los combustibles. Ver por ejemplo: Y. U. Glasure and A. Lee: "The Impact of Oil Prices on Income and Energy". International Advances In Economic Research. Vol 8 No.2 (May 2002).

Gráfico 2. 5. Crecimiento del PIB y crecimiento del consumo de gasolina

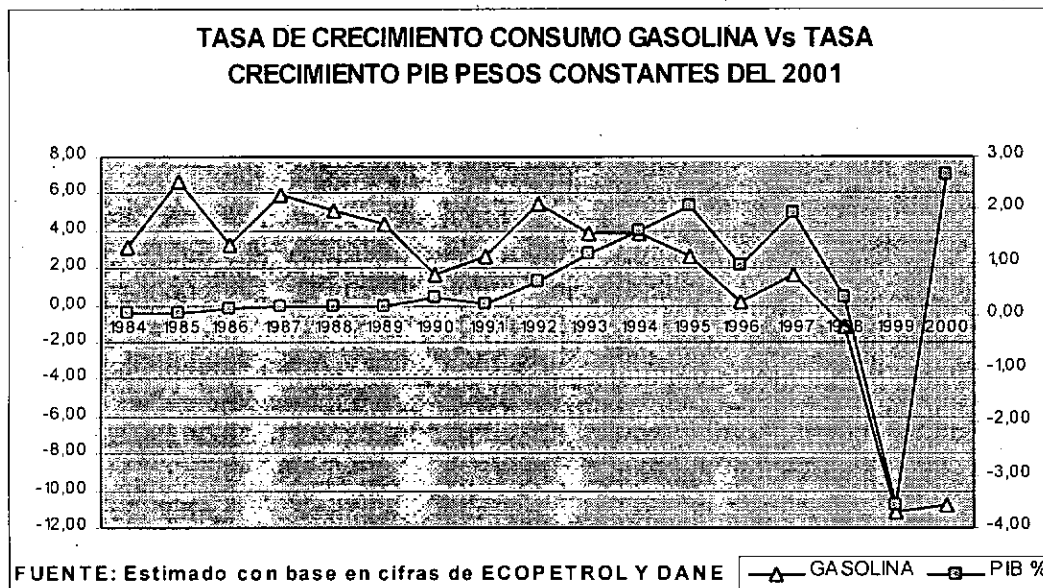
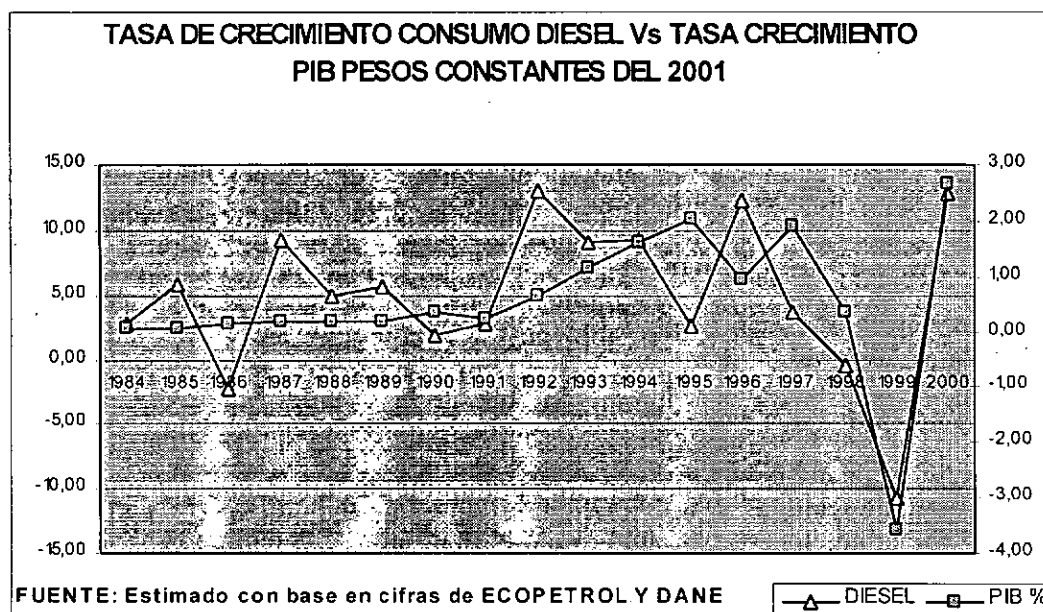


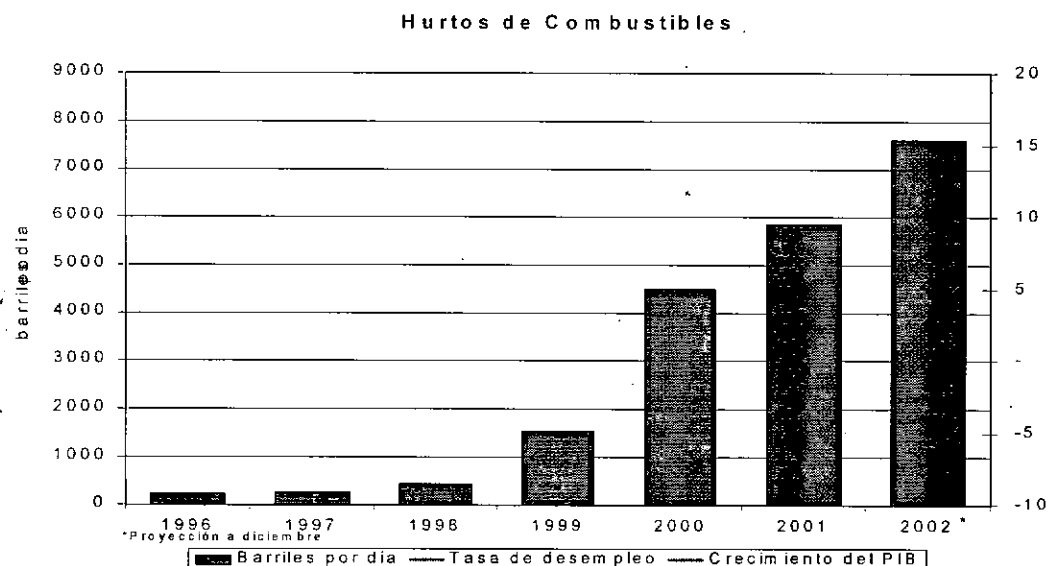
Gráfico 2.5ª. Crecimiento del PIB y crecimiento del consumo de diesel



Pero en los últimos años ha surgido una nueva realidad crítica y es la presencia de la oferta ilegal de combustibles en el país, que se manifiesta en dos modalidades principales: contrabando desde las fronteras y robo en los poliductos que transportan el combustible. Desafortunadamente este es un fenómeno creciente que alcanzó en 2002 el

15% del mercado nacional de combustibles (Gráfico No.2.6) ^{38/}. Estimaciones de comienzos de este año le imputan un valor del 20% del total del mercado ^{39/}. Desafortunadamente la demanda se ha acomodado a este fenómeno.

Gráfico 2. 6. Hurtos de Combustibles



Tomado de "Hurtos y Contrabando de Combustibles: Observatorio Colombiano de Energía" Boletín No.8 (Octubre 2002)

El Estado Colombiano ha emprendido una importante campaña a todos los niveles (legales, regulatorios, judiciales, policivos y de control físico) para controlar la oferta ilegal de combustibles, que está atada en la mayor parte de las ocasiones a los grupos al margen de la ley que la utilizan como un mecanismo de financiamiento. Se espera que una vez se avance tanto en la aplicación e implementación de los nuevos mecanismos de control, vigilancia y penalización, así como en el mismo proceso de desmovilización de los grupos mencionados, el volumen del problema empiece a disminuir.

^{38/} / "Hurtos y contrabando de combustibles: Prioridad de Ecopetrol". Observatorio Colombiano de Energía. Boletín No.8 (Octubre de 2002).

- Un interesante documento sobre el tema en lo que se refiere a las modalidades de contrabando con Venezuela es el siguiente: H. Moreno G.: "La Oferta de Combustible de Venezuela en la Frontera con Colombia: Una Aproximación a su Cuantificación" Archivos de Economía - DNP (28 junio 2001).

^{39/} / "Combustibles Ilícitos. Cambio de Tendencia". Asociación Colombiana de Petróleo (enero, 2003).

2.2.2. Estructura del mercado colombiano

Refinación

El Estado mantiene el monopolio de las actividades relacionadas con la refinación de hidrocarburos y los precios de todos los combustibles producidos en las refinerías están controlados. No existe libertad plena para la importación de combustibles, debido a que ECOPETROL es el único agente legal que puede importar combustible en los departamentos fronterizos. Lo anterior con el fin de controlar el contrabando y otras prácticas ilícitas en el mercado de los hidrocarburos. Adicionalmente, aunque existe la libertad de importar productos con destino a los departamentos no fronterizos, en la práctica la importación no se puede realizar por parte de particulares debido a la restricción en las centrales de almacenamiento y en la capacidad de transporte por los poliductos, actividad también controlada por la empresa estatal.

La producción de combustibles líquidos en Colombia se realiza casi en su totalidad por parte del Estado, siendo ECOPETROL el único propietario de las principales refinerías de Barrancabermeja y Cartagena, que fueron anteriormente de propiedad de ESSO. Cartagena procesa 60.000 bbl/día y Barrancabermeja 180.000 bbl/día. Se producen algunos productos en varias refinerías menores como son las de Orito en el Putumayo, y Tibú, con una capacidad de 2.000 bbl/día cada una.

En lo que se refiere a ECOPETROL como productor y los distribuidores de combustibles puede mencionarse lo siguiente: no existen contratos formales que rigen su relación, sino acuerdos de voluntad. Las ventas se realizan en forma diaria y los pagos se deben efectuar en una forma muy rápida. Con las empresas más antiguas existe un crédito de confianza de cinco (5) días.

Desde hace aproximadamente cuatro años ha venido apareciendo en el mercado un grupo de nuevos mayoristas, algunos de los cuales han iniciado sus operaciones alquilando tanques de almacenamiento a otros distribuidores y por esta razón, ECOPETROL ha empezado a exigir unos acuerdos más formales con mayores garantías de pago.

Los mencionados acuerdos podrían llegar a garantizar de alguna manera hacia el futuro, las inversiones que se requieren para renovar la infraestructura existente. Este aspecto es fundamental para garantizar la prestación del servicio de almacenamiento, transporte y suministro de combustibles líquidos con unos mínimos de calidad y continuidad del servicio.

Nivel de competencia en la distribución de combustibles

En la teoría económica usualmente se mencionan como principales estructuras de mercado las siguientes: competencia perfecta, competencia monopolística, oligopolio y

monopolio. Estas formas de mercado se refieren a la estructura de producción de bienes y servicios, y van desde una situación ideal tipificada por la perfecta competencia hasta el monopolio puro. Todo depende de que se presente o no un poder de mercado especial en alguno de los agentes que concurren en los procesos de transacción y negociación, que le permita influir sobre los precios y obtener ganancias extraordinarias ⁴⁰.

En el caso de la competencia perfecta concurren tantos productores como consumidores en un mercado, de manera que ninguno puede influir individualmente el precio del producto. Se trata de un producto sobre el cual existe perfecta información y no hay segmentación o diferenciación de mercados. Estas condiciones de mercado garantizan que el consumidor recibe la mayor cantidad posible del bien o servicio al menor precio, como resultado de la competencia.

El caso extremo es el de un productor único en el mercado o monopolista que determina el precio. El punto intermedio es el de un grupo de productores pequeño que inciden notablemente sobre el precio u oligopolistas. En ambos casos los productores obtienen ganancias extraordinarias derivadas de su poder de mercado.

Una aproximación mayor a la competencia es el modelo de competencia monopolística, en el cual los consumidores son leales en el corto plazo a un producto o establecimiento por su diferenciación de marca, ubicación u otras características. Esto permite ganancias extraordinarias transitorias, pero si se presenta algún abuso en la posición de mercado de parte del productor, los consumidores demandarán otros productos en otros establecimientos restaurando una mayor competencia en el mediano plazo y bajando de nuevo las utilidades. En este contexto, la literatura económica citada en capítulo I relacionada con la distribución de combustibles tipifica este sector como de competencia monopolística, ya que se trata de productos con diferenciación de marcas, de servicios complementarios y de ubicación y en estas condiciones económicas el consumidor no garantiza lealtad a la marca en el largo plazo.

Para evaluar el grado de competencia existente en este sector se tienen en cuenta los siguientes elementos básicos, que considera la teoría económica de los mercados: el número de participantes, su tamaño relativo, la existencia de economías de escala y alcance y los niveles de rentabilidad.

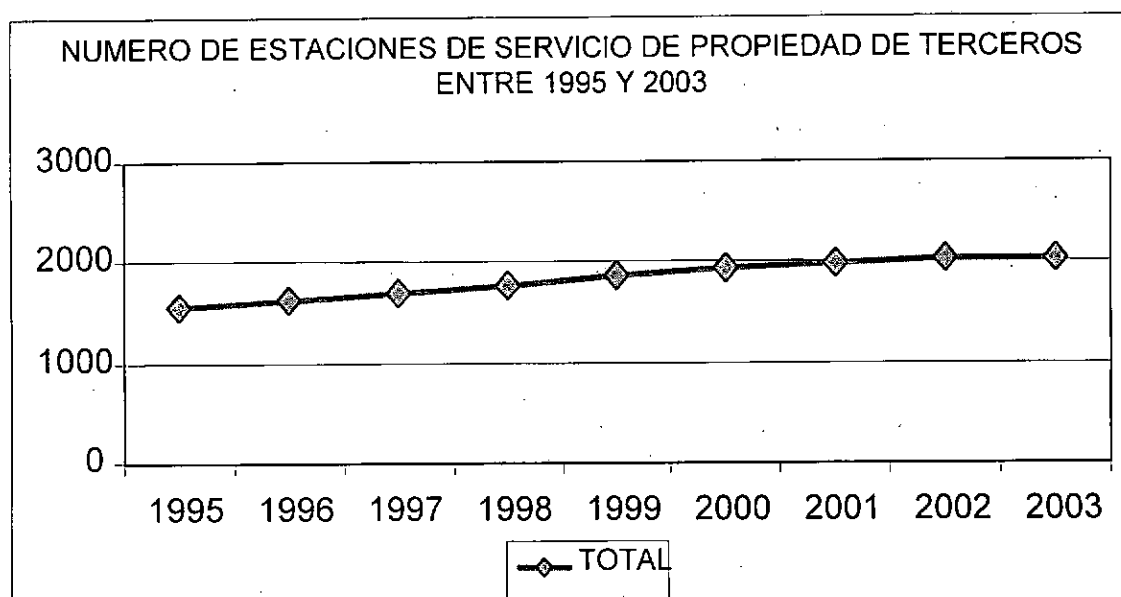
Como se explicó al comienzo de este capítulo, en Colombia los agentes económicos principales en el mercado de distribución de combustibles líquidos, además ECOPETROL son los distribuidores mayoristas y minoristas.

⁴⁰ / G.C. Archibald: "The Comparative Statics of Monopolistic Competition". Review of Economic Studies. Vol 24 (1961).

- **Número de participantes en el mercado**

Un indicador indirecto de los participantes en el mercado minorista es el número de estaciones de terceros diferentes a los mayoristas. La evolución del número de estaciones de terceros entre el año 1995 y el 2003 se presenta en el Gráfico No.2.7. El número de estaciones de minoristas pasa de 1549 en 1995 a 2030 en el 2003 (a Marzo).

Gráfico 2. 7. Número de estaciones de servicio de propiedad de terceros entre 1995 y 2003



Fuente: Información distribuidores mayoristas.

En el mercado colombiano participan 11 empresas como distribuidores mayoristas. El Cuadro No.2.1 especifica las plantas de abasto que atiende cada uno de ellos, su ubicación y los productos que suministra. De estas 11 empresas, 6 de ellas se dedican principalmente a atender grandes consumidores.

Cuadro 2. 1. Plantas y ubicación de las plantas de almacenamiento de combustibles líquidos por distribuidor mayorista

**PLANTAS Y UBICACION DE LAS PLANTAS DE ALMACENAMIENTO
DE COMBUSTIBLES LIQUIDOS POR DISTRIBUIDOR MAYORISTA**

NOMBRE	PLANTAS	PRODUCTOS
AREDA - MARINE - FUEL - OIL - CO. LTDA.	1. Artefacto Naval Dona Ylba	Diesel Marino
BIO DE COLOMBIA S.A.	1. Mansilla - Facataliva	Gasolina corriente, extra, ACPM y ACPM Ecológico.
CARBONES DEL CERREJON ILC	1. Pto. Bolívar - Uribe - Guajira	DIESEL
CONSORCIO GUAPIRA	1. Jaidis - Maicao 2. Oriana - Maicao	Gasolina corriente y ACPM
GREEN OIL LTDA	1. Fontibón - Bogotá	Gasolina corriente y ACPM Ecológico
EXXONMOBIL DE COLOMBIA S.A.	1. Medellín 2. Bucaramanga 3. Neiva 4. Puente Aranda 5. Mancilla - Facatativá (ExxonMobil Texaco - Terpel de la Sabana) 6. Mamonal - Cartagena (ExxonMobil - Terpel Norte) 7. Galapa (ExxonMobil - Texaco) 8. Yumbo (ExxonMobil - Texaco) 9. Gualanday (ExxonMobil - Texaco) 10. Buenaventura (ExxonMobil - Texaco) 11. Cartago (ExxonMobil - Texaco)	Gasolina corriente, extra, ACPM, ACPM Ecológico y JP (gasolina de aviación) kerosene, IFO, Diesel Marino.
PETROCOMERCIAL C.T. S.A.	1. Palermo - municipio de Silio Nuevo - Magdalena 2. Artefacto naval Atlantis 1 - Buenaventura 3. Artefacto naval Sermar III - Barranquilla	Gasolina corriente, extra y ACPM Diesel Marino
PETROLEOS DEL MILENIO - C.T. LTDA.	1. Promin - Barranquilla	Gasolina corriente, ACPM y Diesel Marino.
SHELL COLOMBIA S.A.	1. Puente Aranda - Bogotá	Gasolina corriente, Extra, ACPM ACPM Ecológico.
TEXAS PETROLEUM CO.	1. Mamonal - Cartagena 2. Puente Aranda - Bogotá 3. El Pedregal - Medellín 4. El Arenal - San Andrés Islas 5. Puerto Niño - Puerto Boyacá	Gasolina Corriente, Extra, ACPM, Diesel Marino y JP (Gasolina de Aviación), ACPM Ecológico
TERPEL	1. Aguacilara - Casanare 2. Aguazul - Casanare 3. Arauca - Arauca 4. Ayacucho - Cesar 5. Chimilá - Bucaramanga 6. La Fortuna - Santander 7. Aeropuerto Camilo Daza - Cúcuta 8. Aeropuerto Yariquies - Barrancabermeja 9. Baranos - Atlántico 10. Aeropuerto Ernesto Cortizo - Barranquilla 11. Aeropuerto Valledupar 12. Leticia 13. Puerto Carreño 14. San José del Guaviare 15. Yumbo 16. Florencia 17. Neiva 18. Gualanday 19. Puerto Olaya (Sebastopol) Santander 20. La Pintada - Antioquia 21. Medellín - Antioquia 22. Rionegro - Antioquia 23. Manizales 24. Pereira 25. Buga 26. Mariquita	gasolina corriente, extra, ACPM y kerosene, JP y Avigas.

Fuente: Ministerio de Minas y Energía. División de Hidrocarburos

Tamaño de los participantes en el mercado

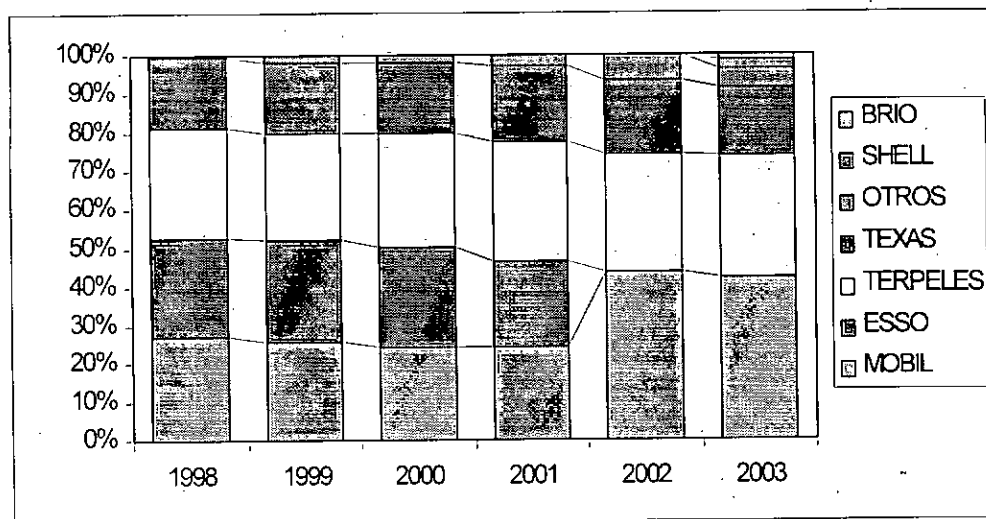
La participación de los distribuidores mayoristas en las ventas en galones permite visualizar el tamaño relativo de los mismos y su grado de concentración en ese mercado. La evolución de esa participación se visualiza en el cuadro No.2.2 y el Gráfico No.2.8.

Cuadro 2. 2. Evolución de la participación en el mercado mayorista de combustibles líquidos de los distribuidores mayoristas (% total de galones vendidos)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
MOBIL	27,2	25,9	24,2	24,2	43,5	42,42
ESSO	25,2	26,2	25,2	22,3		
TERPELES	28,8	27,9	29,2	31,1	30,8	31,40
TEXAS	18,1	18,1	18,4	19,7	19,3	17,82
OTROS	0,7	1,9	2	2,7	6,4	4,50
SHELL						2,34
BRIQ						1,52

Fuente: Elaborado con base en cifras Ecopetrol (combustibles vendidos a cada mayorista)

Gráfico 2. 8. Participación de los distribuidores mayoristas en el total de ventas legales en galones



Fuente: Elaborado con base en cifras Ecopetrol (combustibles vendidos a cada mayorista)

Es importante destacar lo siguiente:

- Entre los distribuidores mayoristas, 3 de ellos tienen una participación en las ventas físicas superior al 90%.
- Entre el año 2002 y el año 2003 se presentan cambios importantes en la estructura del mercado: la integración de Exxon Mobil, la presencia en el mercado

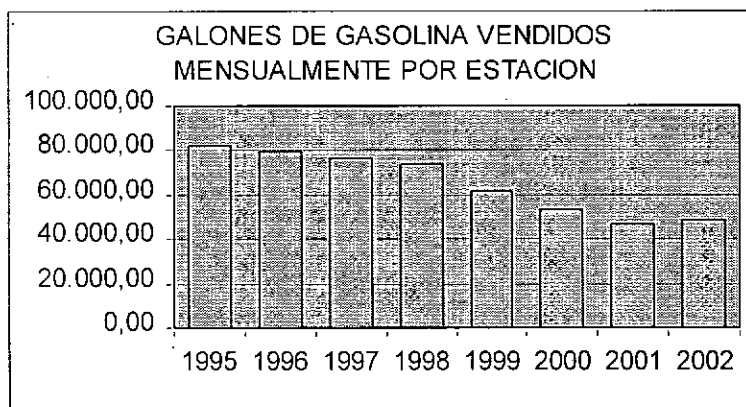
de distribución mayorista de Shell y de la empresa nacional BRIO integrada por distribuidores minoristas. Según información de esta empresa en el año 2003 su participación en el mercado a la fecha supera el 3%.

- **Economías de escala y alcance**

La distribución de combustibles líquidos involucra de por sí el manejo de varios productos simultáneamente, lo que implica algún nivel de economía de alcance. Este nivel se extiende en la distribución al por menor cuando la distribución del combustible se combina con servicios complementarios a los automotores. Como se observó en el capítulo I, esta característica del sector es generalizada internacionalmente.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con la eficiencia en el volumen de suministro por punto de venta. Esto se manifiesta en el volumen promedio mensual de galones vendidos por estación (o "Thruput"), que en el caso colombiano ha evolucionado, tal como se muestra en el Gráfico No.2.9.

Gráfico 2. 9. Galones de gasolina vendidos mensualmente por estación



Fuente: Cálculos Fedesarrollo.

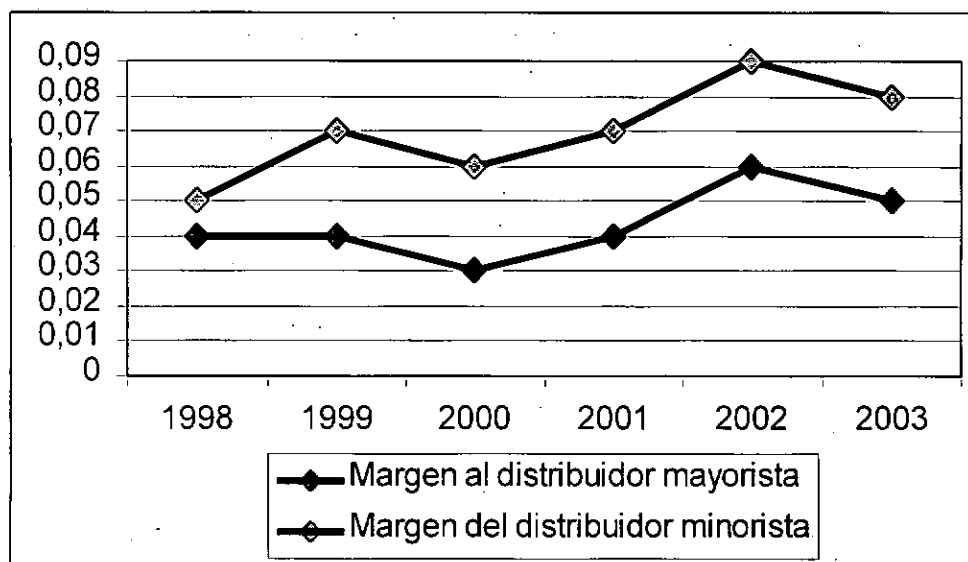
Como puede apreciarse, los galones mensuales vendidos por estación se han venido reduciendo de 82.500 galones a 48.900 en el 2002. Esto ha ocurrido simultáneamente con un proceso de incremento en el número de estaciones de servicio y en un período en el cual el consumo global de combustible también experimentó una caída, como ya se explicó. En este sentido, puede afirmarse que el volumen óptimo de ventas no se está registrando en este período. Como referencia de un nivel internacional promedio óptimo para la década del 90 se puede mencionar la cifra de 65.000 galones promedio mes por estación ⁴¹/.

⁴¹ / Mckinsey and Company (1996).

- **Evolución de márgenes**

El Gráfico No.2.10 muestra que el margen de los distribuidores mayorista y minorista en dólares corrientes ha registrado un ligero crecimiento, lo cual puede explicar en parte el comportamiento de las inversiones que se indica adelante.

Gráfico 2. 10. Evolución del margen del distribuidor mayorista y minorista para gasolina corriente (centavos de dólar / precio final al público)



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras de la UPME

Por su parte, desde 1999 el margen integrado de distribuidor mayorista y minorista ha oscilado entre el 6.2% y el 9.3% del precio final al consumidor (Gráfico No.2.11). Si se descompone este margen entre mayorista y minorista como componente del precio final también a partir de enero de 1999, no puede advertirse una tendencia claramente creciente de ninguno de los dos (Gráfico No.2.12). Esto ocurre después de que estudios anteriores de tipo microeconómico diagnosticaron que los márgenes de los distribuidores mayorista y minorista no eran suficientes como incentivo para atraer inversiones significativas al sector ⁴². La evaluación microeconómica de la rentabilidad de los distribuidores mayoristas trasciende el alcance de este estudio.

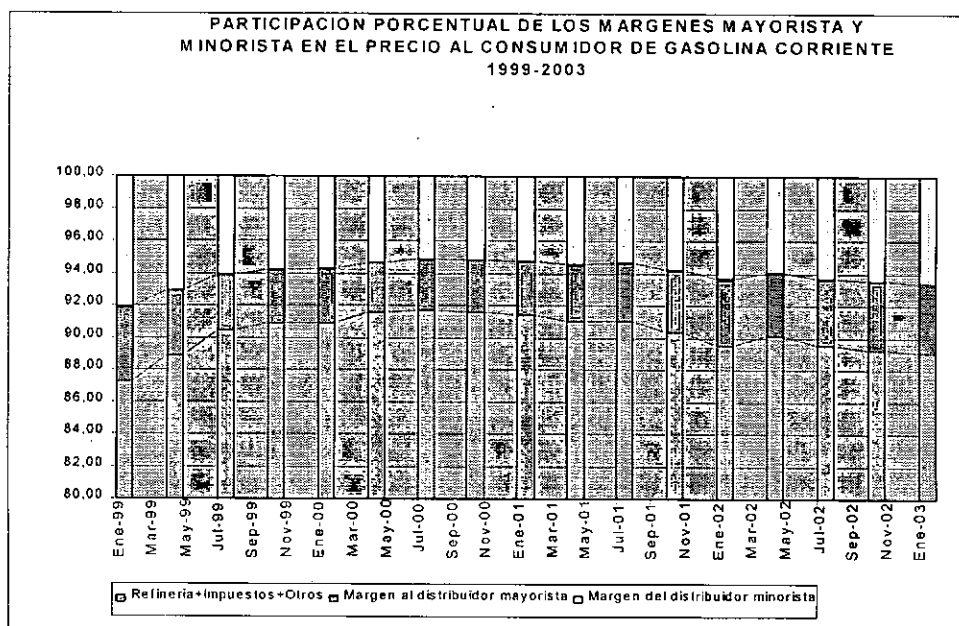
⁴² / Ver Booz Allen and Hamilton: "Desregulación del Downstream". Asociación Colombiana del Petróleo. (Sept. 1999) y McKinsey and Company (1996).

Gráfico 2. 11. participación porcentual de los márgenes en el precio al consumidor de gasolina corriente 1999-2003



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base de la UPME

Gráfico 2. 12. Participación porcentual de los márgenes mayorista y minorista en el precio al consumidor de gasolina corriente 1999-2003

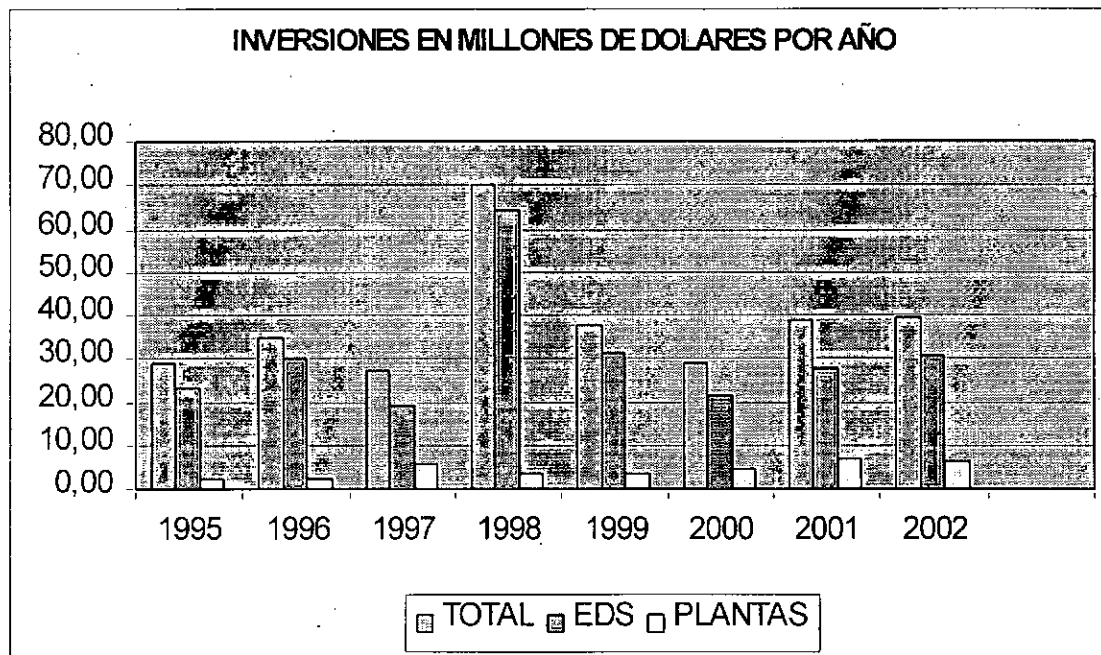


Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base de la UPME

En este contexto, las inversiones que se han realizado en el período en el sector han obedecido probablemente a expectativas de largo plazo sobre liberación de precios.

En efecto, los distribuidores mayoristas han venido realizando en el período 1995 - 2002 un promedio de inversiones anuales de 38 millones de dólares. El comportamiento de estas inversiones año a año y su distribución entre inversión en plantas e inversión en estaciones de servicio se presenta en el Gráfico No.2.13.

Gráfico 2. 13. Inversiones anuales de los distribuidores mayoristas (millones de dólares)



Fuente: información de los distribuidores mayoristas

- **Conclusiones con respecto a la competencia en el mercado**

Hay varios factores en los últimos años que contribuyen poco a una mayor competencia. De un lado la reducción en el consumo de combustible no ha permitido optimizar economías de escala que incentiven mayor eficiencia y atraigan mayor competencia. De otro lado, los niveles de márgenes tampoco parecen ser suficientemente atractivos.

Sin embargo, un elemento importante de destacar es la presencia de nuevos distribuidores mayoristas en el mercado (Shell y Brio) y en particular la participación

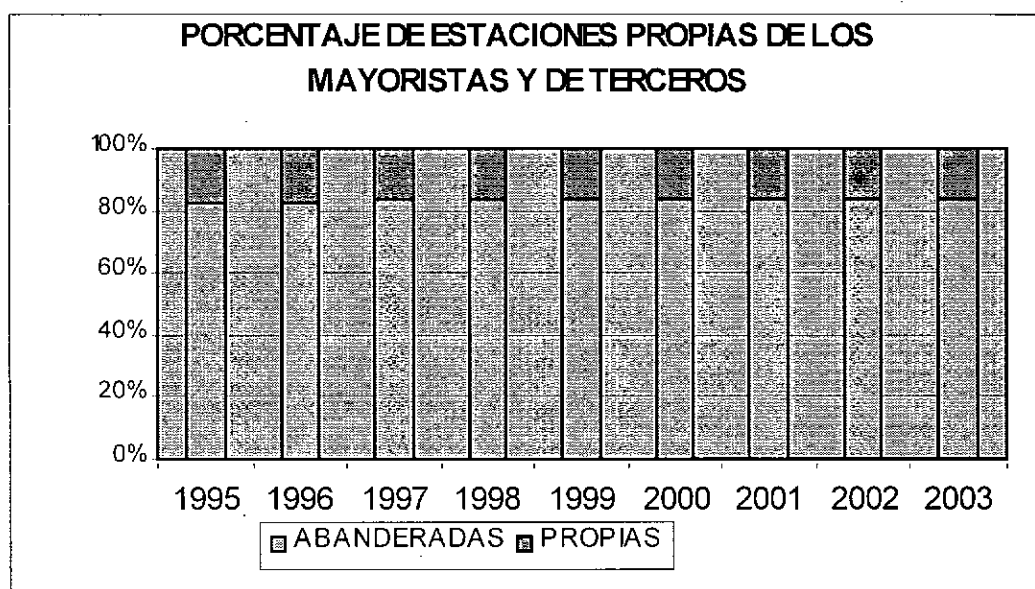
creciente del distribuidor mayorista nacional, que en el tiempo podría estimular una mayor competencia ⁴³/.

Por otra parte, las características señaladas al iniciar esta sección sobre la diferenciación de marca, ubicación y servicio en este sector hacen del mismo un típico caso de competencia monopolística en el cual el consumidor no es leal en el largo plazo ⁴⁴/.

- Competencia e integración vertical

El Gráfico No.2.14 muestra la evolución de la composición porcentual de las estaciones propias de los mayoristas y de terceros desde 1995. Puede apreciarse que esa composición no se incrementa en el período.

Gráfico 2. 14. Porcentajes de estaciones propias de los mayoristas y de terceros



Fuente: Distribuidores mayoristas.

⁴³ / En el estudio citado de Mckinsey se evalúa la situación competitiva en el mercado mayorista en un grupo de países para el año del estudio (1996). Dentro de la muestra de países se considera como países con un alto nivel de competencia entre los mayoristas a Ecuador, Perú, Francia (con una activa participación de los hipermercados) y Estados Unidos. En cambio, se consideran países con un bajo nivel de competencia a Argentina, Chile, Brasil, España e Italia. También se evalúa la rentabilidad de las firmas mayoristas y minoristas, encontrando niveles poco atractivos.

⁴⁴ / Una verificación empírica de estos elementos habría requerido la realización de encuestas a los consumidores, lo cual excede el alcance de este estudio.

Mientras el número total de estaciones pasa de 1963 en 1995 a 2.565 en 2003 (marzo), el número de estaciones propias de los mayoristas pasa de 320 a 365 (Cuadro No.2.3).

Hasta el momento no puede apreciarse en Colombia una agresiva política de los distribuidores mayoristas para incrementar su participación en el negocio minorista a través de estaciones propias.

Cuadro 2. 3. Número total de estaciones por año

NUMERO TOTAL DE ESTACIONES POR AÑO

AÑO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
TERPEL	855	925	1017	1069	1168	1236	1272	1285	1285
EXXON-MOBIL	763	763	751	766	768	769	771	768	768
TEXAS	251	253	263	269	280	286	299	310	310
SHELL					4	11	17	24	29
BRIO								2	3
TOTAL	1869	1941	2031	2104	2220	2302	2359	2389	2395

NUMERO DE ESTACIONES DE TERCEROS POR AÑO

AÑO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
TERPEL	788	865	948	991	1078	1141	1170	1184	1184
EXXON-MOBIL	628	628	620	627	627	629	633	635	635
TEXAS	133	135	144	150	159	165	177	185	185
SHELL					3	9	13	19	23
BRIO								2	3
TOTAL	1549	1628	1712	1768	1867	1944	1993	2025	2030

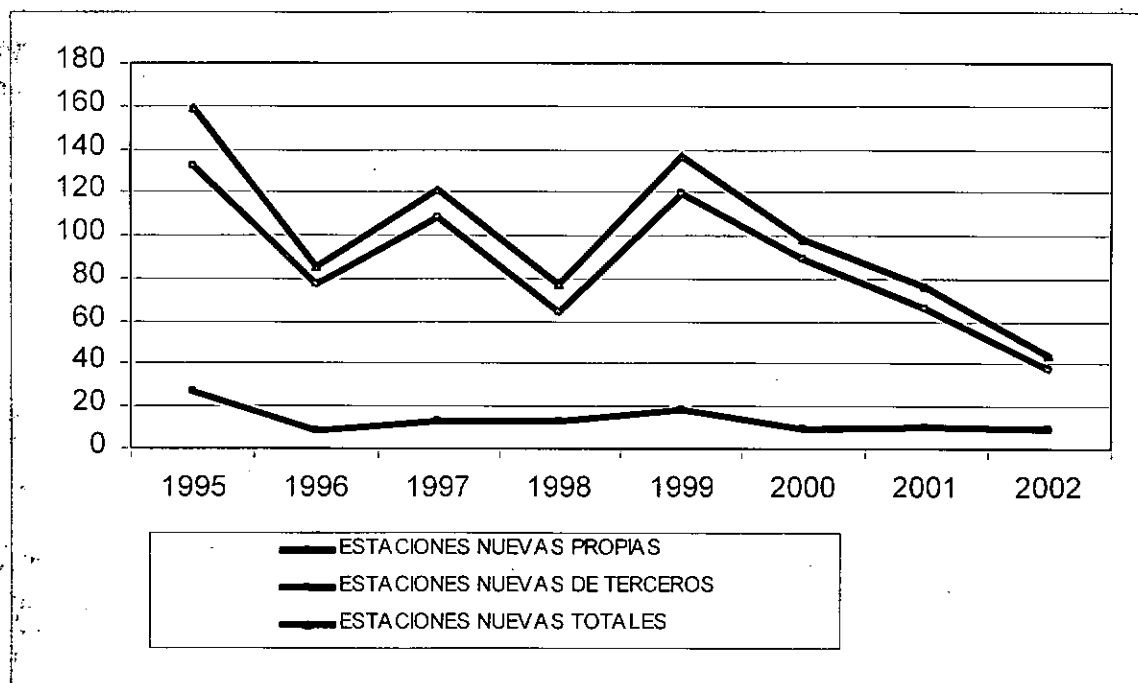
NUMERO DE ESTACIONES PROPIAS POR AÑO

AÑO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
EXXON-MOBIL	135	135	131	139	141	140	138	133	133
TEXAS	118	118	119	119	121	121	122	125	125
TERPEL	67	60	69	78	90	95	102	101	101
SHELL					1	2	4	5	6
TOTAL	320	313	319	336	353	358	366	364	365

Fuente: Distribuidores mayoristas

Esta apreciación se corrobora al analizar la composición de las nuevas estaciones, desagregándolas entre estaciones de terceros y estaciones propias (Gráfico No.2.15). Aunque puede apreciarse un decrecimiento en los últimos años en el número total de estaciones nuevas, esta tendencia está inducida por las estaciones de terceros. Las nuevas estaciones propias no muestran una tendencia creciente.

Gráfico 2. 15. Número de estaciones nuevas



Fuente: Distribuidores mayoristas

Las cifras de participación de las estaciones propias de los mayoristas en las ventas totales en galones tampoco indican que el grado de integración en Colombia sea significativo. En efecto, con base en información suministrada por ECOPETROL y por los mayoristas, FEDESARROLLO estimó que el porcentaje de participación de los galones vendidos en estaciones propias de los mayoristas con respecto a las ventas totales para el año 2002 es del 9%.

- **Conclusiones sobre la integración**

Pese a los beneficios potenciales para el consumidor de la integración vertical subrayados en el capítulo I, en Colombia el nivel de integración es muy bajo y no se encuentra una clara justificación de un proyecto de ley que elimine la posibilidad de integración. Tampoco hay una indicación clara de que exista una tendencia creciente y una participación significativa de las estaciones integradas, como para justificar dicho proyecto.

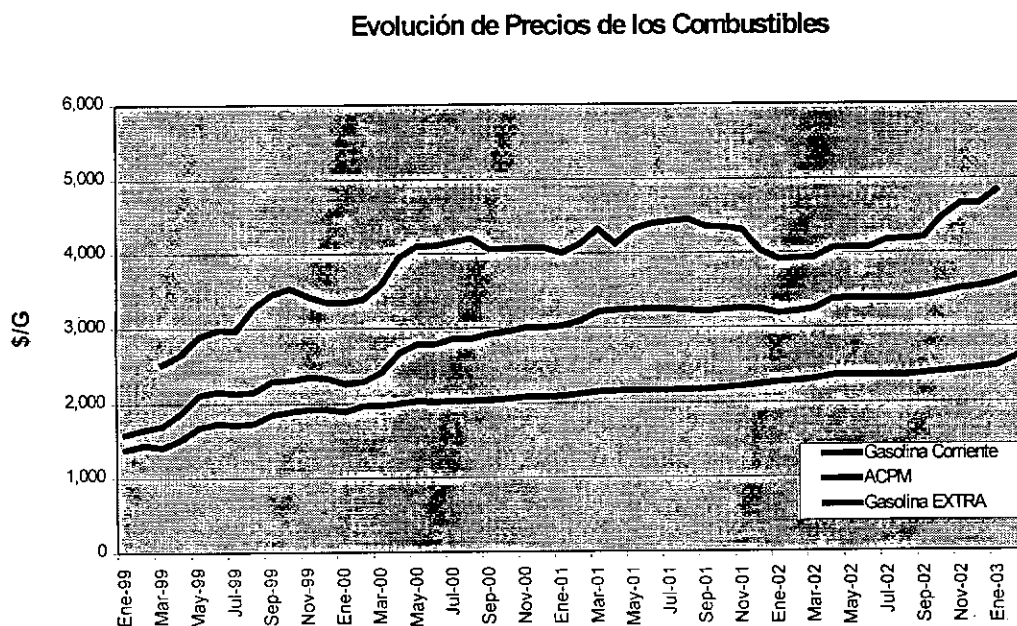
Efectos sobre el consumidor

Inicialmente se presentan las características de la política de precios de los combustibles al consumidor final y luego se evalúan sus efectos sobre el consumidor.

- **Política de precios de combustibles**

El Gráfico No.2.16 presenta la evolución de los precios en pesos de los principales combustibles: gasolina corriente, gasolina extra y ACPM.

Gráfico 2. 16. Evolución de precios de los combustibles



Fuente: UPME

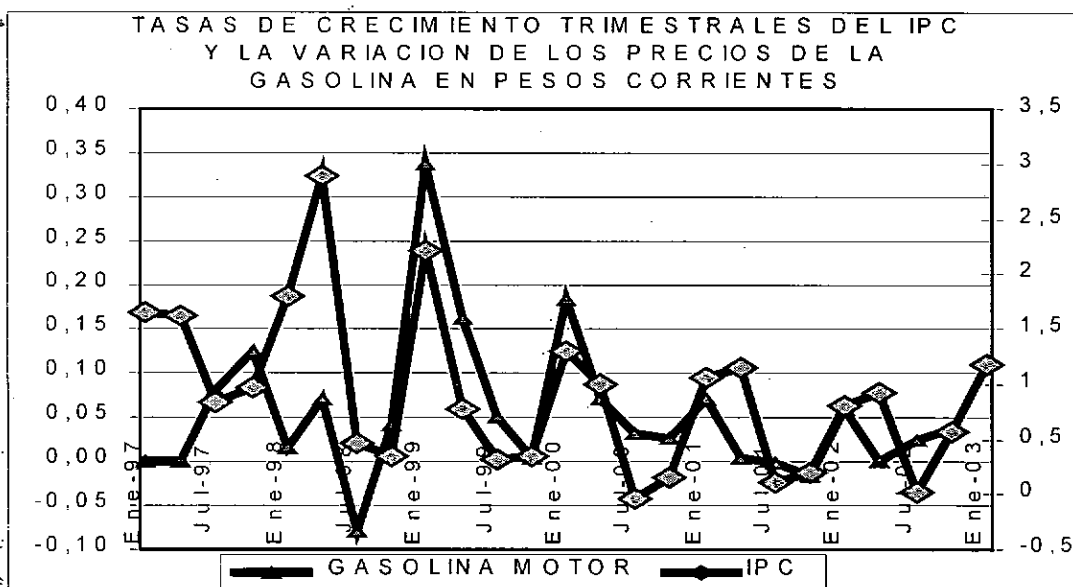
En un estudio anterior de FEDESARROLLO se evaluó que el precio de los combustibles tiene efectos significativos sobre la inflación solamente cuando el incremento en el precio es compensado con mayor gasto público ⁴⁵.

⁴⁵ / E. Lora y G. Perry: "Estrategias de Manejo de los Precios de Hidrocarburos en el Corto y Largo Plazo". (Enero 1992).

Uno de los cambios de política más importante de los últimos años ha consistido en que los ajustes de precios no se realizan una vez al año y a comienzos del año. Los precios se ajustan en incrementos pequeños en varias ocasiones durante el transcurso de un año. Esto con el fin de no afectar expectativas inflacionarias al transmitir al ajuste de precios de combustibles automáticamente sobre otros sectores.

Al comparar las variaciones en el índice de precios al consumidor con las variaciones en el precio de la gasolina corriente (Gráfico No.2.17) se observa un comportamiento de los ajustes del precio del combustible similar al de la inflación. En este contexto, puede afirmarse que la política de precios de combustibles al consumidor final se sigue comportando con los niveles de la inflación, sin que el consumidor perciba un beneficio especial diferente del oportuno suministro.

Gráfico 2. 17. Tasas de crecimiento trimestrales del IPC y la variación de los precios de la gasolina en pesos corrientes

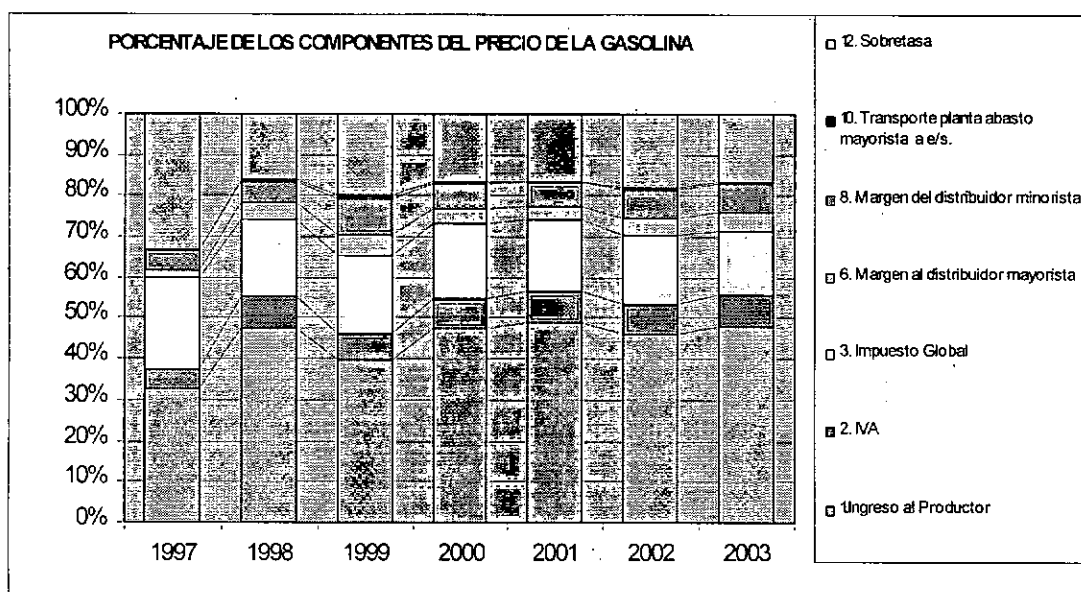


Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras del DANE y de la ÚPME.

Si se efectúa la misma comparación para las variaciones en el precio del ACPM con las del IPC, se observa que a partir de 1999 las variaciones del precio del diesel están por encima de las del IPC. Esto podría estar reflejando una reducción gradual del subsidio al ACPM, como es la política que adelanta actualmente el Ministerio de Minas y Energía.

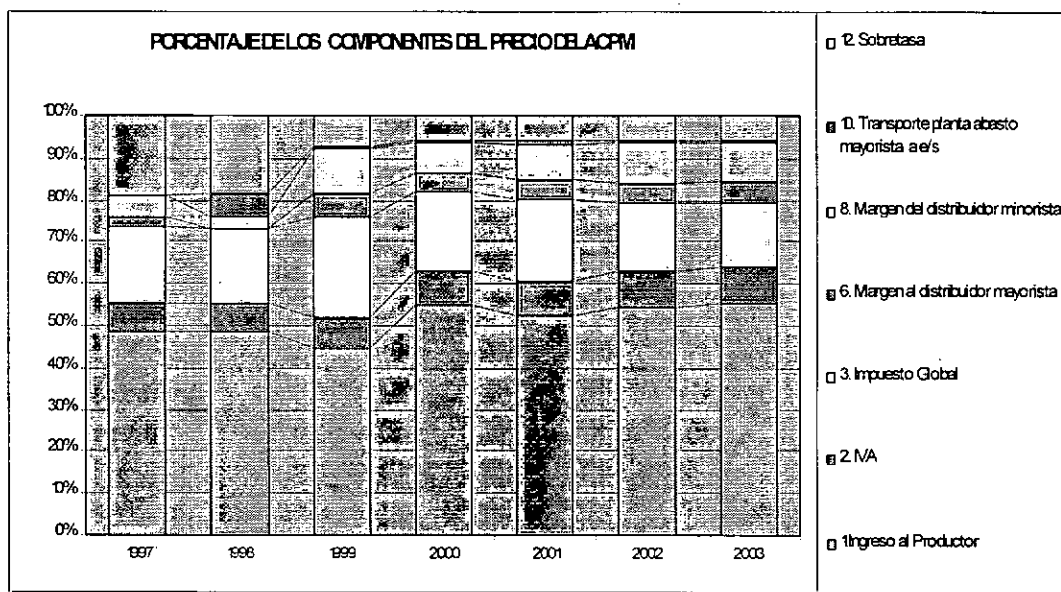
El comportamiento de los precios de los combustibles depende también de un conjunto de políticas de precios relacionadas con el ingreso al productor (tal como se explicó atrás), la política de impuestos en el sector y los márgenes mayorista y minorista. La evolución de estos componentes en el periodo se puede apreciar en los Gráficos Nos.2.18 y 2.19.

Gráfico 2. 18. Porcentaje de los componentes



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras de la UPME.

Gráfico 2. 19. Porcentajes de los componentes del precio del ACPM



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras de la UPME.

En el caso colombiano, además del ingreso al productor y del costo de transporte, la carga impositiva es bien importante. Esta está representada por un impuesto global, el IVA y la sobretasa a los combustibles, que se destina a las finanzas de los municipios. En el caso de la gasolina corriente dentro de las resoluciones vigentes, la carga tributaria representa cerca del 38% del precio final al consumidor, frente a 45% de ingreso al productor y 5.35% de estampilla de transporte, que sumados representan cerca del 89%, frente a un margen mayorista y minorista integrado de cerca del 11%.

Para el caso del diesel la situación es la siguiente: el ingreso al productor más la estampilla de transporte representan cerca del 59%, los impuestos el 28%, que sumado representa cerca del 87%, frente a un margen integrado de 13%.

En el caso de la gasolina extra los márgenes están liberados.

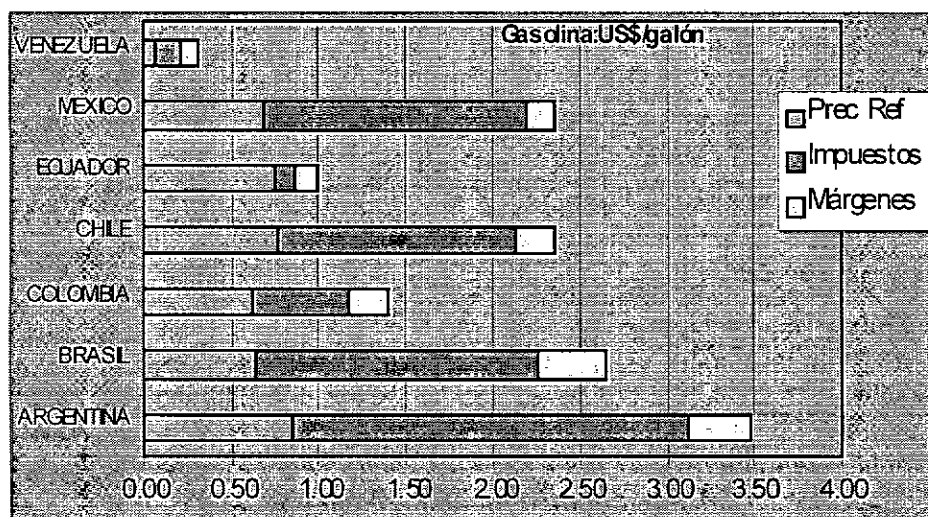
Si se compara esta estructura del precio al consumidor con la de otros países latinoamericanos, se puede identificar lo siguiente:

En el caso de la gasolina corriente, con la excepción de Venezuela los niveles de precio en refinería son muy cercanos para la muestra de países.

Los niveles de tributación son más altos en México, Chile, Brasil y Argentina que en Colombia y más bajos en Ecuador y Venezuela.

Los márgenes integrados son más altos en Brasil, Argentina y Chile que en Colombia y son más bajos en Venezuela, México y Ecuador (Gráfico No.2.20).

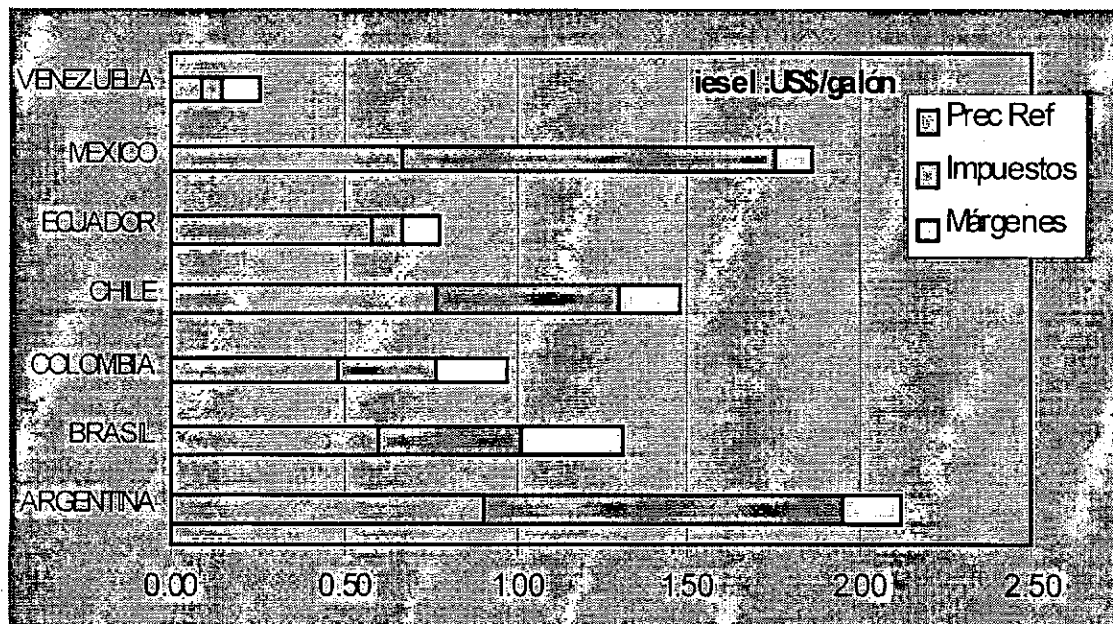
Gráfico 2. 20. Estructura comparativa de precios de gasolina corriente para varios países latinoamericanos (2001)



Fuente: tomado de: "Política de Precios de los combustibles en América Latina" UPME, cifras tomadas de Olade.

La situación comparativa para el caso del diesel merece los mismos comentarios de la gasolina corriente (Gráfico No.2.21). En el caso de Colombia la política de tributación del diesel tiende a ser inferior que la de los otros combustibles para impulsar una política social de menor costo de transporte público que utilice diesel.

Gráfico 2. 21. Estructura comparativa de precios de diesel para varios países latinoamericanos (2001)



Fuente: tomado de: "Política de Precios de los combustibles en América Latina" UPME, cifras tomadas de Olade.

- **Conclusiones sobre el consumidor**

En un contexto de alta competencia, desregulación de precios y alto nivel de integración vertical, podría esperarse un alto beneficio de los consumidores por la vía de los precios, tal como se explicó en el capítulo I de este estudio.

Sin embargo, la situación colombiana se caracteriza por un bajo nivel de desregulación de precios, un escenario de competencia monopolística que puede ser estimulado con la presencia de nuevos actores en el mercado, y un bajo nivel de integración.

En este contexto no es de esperar un altísimo beneficio para los consumidores. Esto se puede agravar con la oscilación de políticas del estado frente al precio de los combustibles.

Pese a todo lo anterior, el consumidor de las grandes ciudades se ha venido beneficiando con la modernización y ampliación de la red de estaciones de servicio y con los nuevos servicios complementarios que recibe.

Efectos integrados de la regulación

- La desregulación de precios y márgenes en Colombia es incipiente y debería profundizarse.
- Las ventajas potenciales de la integración vertical sobre los consumidores no deberían evitarse por la vía de una ley. Más bien, cualquier restricción de competencia que implique la integración vertical debería ser objeto de evaluación de la autoridad de competencia, que es la Superintendencia de Industria y Comercio.
- La mejora en los márgenes podría incentivar mayor competencia con la presencia de nuevos actores y el incentivo a mayor inversión y modernización del sector. La actual regulación de precios de la gasolina corriente y el diesel establece márgenes limitados, menores a los observados en otros países latinoamericanos para las actividades de distribución mayorista y comercialización minorista.
- Este nivel de márgenes, puede ocasionar los siguientes problemas: antigüedad de los equipos de la cadena, thrupt inefficiente de las estaciones de servicio, se aumenta el riesgo de que los minoristas utilicen métodos ilegales, como la descalibración de los equipos, para mejorar su rentabilidad ^{46/}.

2.3. CONCLUSIONES SOBRE LA DISTRIBUCION DE COMBUSTIBLES EN COLOMBIA

Regulación

La regulación del sector consiste en la existencia de precios regulados en la práctica para refinación e importación, márgenes mayoristas regulados, márgenes minoristas liberados

^{46/} Desregulación del upstream, ACP, Booz Allen & Hamilton de Colombia Ltd., Bogotá, 1998.

para las principales capitales del país y márgenes regulados para las otras zonas. El proceso de liberación de precios de los combustibles apenas se ha iniciado, pero parece haberse detenido tras la aplicación parcial de las medidas de 1998.

La inestabilidad de la política sobre distribución de combustibles amerita una evaluación juiciosa y detallada con participación de los agentes del sector sobre cuáles son las variables de ajuste y los instrumentos de política económica más adecuados en el caso colombiano para lograr que una reforma orientada a hacia la liberación de precios y márgenes sea irreversible y sostenible. Dentro de esta evaluación cabe explorar, por ejemplo, temas como la creación de un fondo de estabilización o la revisión de las características de la tributación del sector (impuestos, subsidios y aranceles - temas que se presentan más adelante en este capítulo) que hacen más inestable financieramente el modelo. Por supuesto, una evaluación de esta naturaleza trasciende el alcance de este estudio.

En lo que se refiere a la oferta ilegal de combustibles el Estado Colombiano ha emprendido una importante campaña a todos los niveles (legales, regulatorios, judiciales, policivos y de control físico) para controlar esta oferta, que está atada en la mayor parte de las ocasiones a los grupos al margen de la ley que la utilizan como un mecanismo de financiamiento. Se espera que una vez se avance tanto en la aplicación e implementación de los nuevos mecanismos de control, vigilancia y penalización, así como en el mismo proceso de desmovilización de los grupos mencionados, el volumen del problema empiece a disminuir.

- **Competencia**

Hay varios factores en los últimos años que contribuyen poco a una mayor competencia. De un lado la reducción en el consumo de combustible no ha permitido optimizar economías de escala que incentiven mayor eficiencia y atraigan mayor competencia. De otro lado, los niveles de márgenes tampoco parecen ser suficientemente atractivos. Adicionalmente, el robo y el contrabando constituyen una forma de competencia desleal.

Otra forma de competencia desleal es la presencia de informalidad en el sector. Por supuesto, es fundamental entender que una profundización en un modelo de desregulación no es compatible con la informalidad y en este sentido la regulación debe ser exigente.

Sin embargo, un elemento importante de destacar es la presencia de nuevos distribuidores mayoristas en el mercado y en particular la participación creciente del distribuidor mayorista nacional, que en el tiempo podría estimular una mayor competencia.

Por otra parte, las características señaladas sobre la diferenciación de marca, ubicación y servicio en este sector hacen del mismo un típico caso de competencia monopolística en el cual el consumidor no es leal en el largo plazo.

Integración vertical

Pese a los beneficios potenciales para el consumidor de la integración vertical, en Colombia el nivel de integración es muy bajo y no se encuentra una clara justificación de un proyecto de ley que elimine la posibilidad de integración. Tampoco hay una indicación clara de que exista una tendencia creciente y una participación significativa de las estaciones integradas, como para justificar dicho proyecto.

- Efectos sobre el consumidor

En un contexto de alta competencia, desregulación de precios y alto nivel de integración vertical, podría esperarse un alto beneficio de los consumidores por la vía de los precios.

Sin embargo, la situación colombiana se caracteriza por un bajo nivel de desregulación de precios, un escenario de competencia monopolística que puede ser estimulado con la presencia de nuevos actores en el mercado, y un bajo nivel de integración.

En este contexto no es de esperar un altísimo beneficio para los consumidores. Esto se puede agravar con la oscilación de políticas del estado frente al precio de los combustibles.

Pese a todo lo anterior, el consumidor de las grandes ciudades se ha venido beneficiando con la modernización y ampliación de la red de estaciones de servicio y con los nuevos servicios complementarios que recibe.

- Efectos integrados de la regulación

La desregulación de precios y márgenes en Colombia es incipiente y debería profundizarse.

Las ventajas potenciales de la integración vertical sobre los consumidores no deberían evitarse por la vía de una ley. Más bien, cualquier restricción de competencia que implique la integración vertical debería ser objeto de evaluación de la autoridad de competencia, que es la Superintendencia de Industria y Comercio.

La mejora en los márgenes podría incentivar mayor competencia con la presencia de nuevos actores y el incentivo a mayor inversión y modernización del sector. La actual regulación de precios de la gasolina corriente y el diesel establece márgenes limitados, menores a los observados en otros países latinoamericanos para las actividades de distribución mayorista y comercialización minorista.

Este nivel de márgenes, puede ocasionar los siguientes problemas: antigüedad de los equipos de la cadena, thruput ineficiente de las estaciones de servicio, se aumenta el

riesgo de que los minoristas utilicen métodos ilegales, como la descalibración de los equipos, para mejorar su rentabilidad

2.4. RECOMENDACIONES DE POLITICA PARA COLOMBIA

- Enfoque general de la regulación

La regulación del sector de combustibles líquidos en Colombia, al igual que otros sectores que FEDESARROLLO ha venido analizando en los últimos tiempos, adolecen de las fallas de los incentivos que han sido diseñados para mantener los costos al mínimo, a través de incrementos en la eficiencia productiva de la industria, en especial en su cadena final de distribución. A ello se suma que las fallas normales de una regulación por incentivos – la volatilidad de las utilidades, la degradación de la calidad del servicio y las inversiones inadecuadas.

Un efecto entonces del marco regulatorio vigente ha sido el de bloquear la entrada de nuevos competidores, toda vez que la utilidad neta para un nuevo operador puede resultar muy baja respecto de los costos de entrada. Una pregunta que no se hace el regulador es si las utilidades de las empresas establecidas pueden llegar a ser mayores bajo la regulación por incentivos.^{47/}

Este Informe recoge el análisis llevados a cabo por FEDESARROLLO sobre las opciones viables para establecer un patrón regulatorio que ofrezca un balance entre los mandatos de la ley y las posibilidades de desarrollo de la industria bajo un entorno más competitivo que el previsto por la regulación vigente.

La regulación colombiana ha pretendido por la vía estrictamente normativa y policiva resolver los grandes dilemas que el cuerpo de resoluciones ha creado para el desarrollo de la industria, sin que medien análisis independientes sobre las consecuencias sobre el mercado y sobre la estructura de la industria, como se observa en países con mercados semejantes. En muchos países se podría encontrar que la mejor práctica o la que ha resuelto el problema, es aquella que está en la vía de desatar efectivamente fuerzas competitivas y por crear un marco eficiente en el cual los incentivos sean dirigidos a incrementar la competencia y a promover un suministro oportuno y confiable. Y no necesariamente a través de una regulación intrusiva, estática y difícil de modificar en el caso de que el desarrollo del mercado exija realizar ajustes a las reglas.

En principio, la regulación aplicada en Colombia busca proveer un mecanismo para proteger a los consumidores de los eventuales abusos que en materia de precios puedan cometer las empresas distribuidoras. Pero esta regulación no provee mecanismos para que los demás tipos de abusos no se presenten y si se presentan, sean oportunamente sofocados.

^{47/} Lawrence P., Mukherjee, A., PRICE-CAPPING REGULATION AS A PROTECTIONIST STRATEGY IN DEVELOPING COUNTRIES, Keele University, 2002.

El resto de abusos que se reseñan en la literatura especializada no parecen ser cubiertos por la regulación colombiana, donde la regulación *per se* se convierte en una amenaza para los operadores que presenten comportamientos inconvenientes desde el punto de vista económico y social.

Clásicos abusos referidos en la literatura son^{48/}:

- Adulteración del producto, adicionando kerosene a las gasolinas.
- Cambio de medidas: entregando menor cantidad a la ofrecida, cambiando la etiqueta de octanaje de las gasolinas, o en algunos países vendiendo gasolina con plomo a precio de sin plomo,
- Evasión de impuestos: contrabandos, subfacturación, etc.

Estas prácticas dan lugar a pérdidas de bienestar en varias áreas – daño de equipos, contaminación ambiental y reducción del bienestar de los usuarios y afectan negativamente bienes colectivos o sociales.

Es importante destacar que se debería regular tan sólo aquello que realmente lo requiera. Es decir, que sólo exista tanta regulación como sea necesaria. Además del costo de la regulación que lo paga toda la colectividad, el punto es que debe dejarse el máximo espacio posible para que opere eficientemente la actividad competitiva privada.

La regulación es necesaria sólo si la operación privada sin regular impone costos a la sociedad mayores que con regulación o bajo libre competencia y estas dos últimas opciones también deben ser objeto de comparación similar.

La regulación si quiere ser realmente exitosa deberá basarse más en la definición de incentivos que dirijan adecuadamente el comportamiento deseable esperado de los regulados, más que en la formación de cuerpos de inspectores que cuiden que ese comportamiento sea efectivamente el que llevan a cabo los regulados: más incentivos y menos control sería la regla.

En resumen, se debe tender o evolucionar hacia nuevas formas de regulación. Tal regulación deberá ser la estrictamente necesaria, evitando que se convierta en un impedimento al crecimiento y la rentabilidad adecuadas de las firmas, al tiempo que se garantice una cobertura de usuarios lo más amplia posible y, sobre todo, en donde se tenga muy claro, por parte de los reguladores, que nunca habrá regulación tan comprensiva que pueda sustituir los incentivos que sólo introduce la competencia.

^{48/} M. Kojima and R. Bacon, (September 2001).

La regulación del sector en Colombia

- Con respecto al tema de la liberación del mercado, a partir de 1998 se adoptó una política en esa dirección que incluía la posibilidad de importación de combustibles por parte de agentes privados y la liberación de márgenes minoristas dentro de ciertas condiciones. Estas medidas fueron adoptadas en un momento de bajos niveles del precio internacional del petróleo. Sin embargo con el incremento del precio el proceso de liberación se ha venido revirtiendo, aunque en las expresiones de política de los gobiernos persiste el objetivo de desregulación. Esto, por supuesto, le resta credibilidad a la política.

Esta circunstancia de inestabilidad de la política amerita una evaluación juiciosa y detallada con participación de los agentes del sector sobre cuáles son las variables de ajuste y los instrumentos de política económica más adecuados en el caso colombiano para lograr que una reforma de esta naturaleza sea irreversible y sostenible. Dentro de esta evaluación cabe explorar, por ejemplo, temas como la creación de un fondo de estabilización o la revisión de las características de la tributación del sector (impuestos, subsidios y aranceles) que hacen más inestable financieramente el modelo. Una evaluación de esta naturaleza trasciende el alcance de este estudio.

Por supuesto, es fundamental entender que una profundización en un modelo de desregulación no es compatible con la informalidad en el sector y en este sentido la regulación debe ser exigente.

- Con respecto al tema de la competencia este estudio encuentra que dentro de las características típicas del sector a escala internacional, caracterizado por un mercado de competencia monopolística, se ha venido avanzando recientemente con la entrada de nuevos agentes promisorios en su participación.

Sin embargo, es necesario plantear una luz de alarma con la importancia que ha venido adquiriendo el fenómeno del robo y el contrabando que constituye un fenómeno inaceptable de competencia desleal y de informalización del sector, que requiere medidas prontas y efectivas.

- La iniciativa de regular por ley la prohibición de la integración vertical en el sector constituye un paso atrás en el proceso iniciado en 1998. En este estudio se encuentra una experiencia internacional muy contundente en el sentido de que la integración vertical puede beneficiar al consumidor.

En lo que se refiere a la integración vertical en el caso colombiano, se encuentra que ésta tiene una dimensión incipiente como para que sea regulada por una ley.

Tanto con respecto al tema de la competencia, como con respecto a la economía de contratación dentro de la integración vertical es fundamental el fortalecimiento

de la autoridad de competencia en Colombia, la Superintendencia de Industria y Comercio.

- Posiblemente el tema más importante en materia de regulación del sector consiste en la estabilidad de las reglas del juego que permitan garantizar niveles de inversión adecuados para la modernización del sector.

Recomendaciones específicas de política

En resumen, se debe tender o evolucionar hacia nuevas formas de regulación. Tal regulación deberá ser la estrictamente necesaria, evitando que se convierta en un impedimento al crecimiento y la rentabilidad adecuadas para las firmas y, sobre todo, en donde se tenga muy claro, por parte de los reguladores, que nunca habrá regulación tan comprensiva que pueda sustituir los incentivos que sólo introduce la competencia en un sector de tamaño pequeño como el colombiano.

Con base en los análisis realizados acerca de la situación del sector de distribución mayorista y minorista de combustibles líquidos en Colombia y siguiendo los planteamientos de los documentos revisados de la experiencia internacional surgen entonces las siguientes recomendaciones en materia de política:

- El Estado debe continuar, y por decirlo de otra manera, profundizar el proceso de liberación de los precios de los combustibles líquidos a través de toda la cadena, desde la producción hasta el consumidor final. Al mismo tiempo el Estado debe diseñar un instrumento de estabilización que permita la sostenibilidad de esta política.
- Lo anterior implica la desregulación de los márgenes en cada una de las actividades a lo largo de la cadena.
- El Estado debe incentivar y promover la competencia en todas las actividades.
- Se deben fortalecer los instrumentos y organismos de vigilancia y control de la competencia.
- La regulación o reglamentación de reglas de juego no se debe hacer a través de Leyes sino de instrumentos o mecanismos flexibles que se adecuen a la realidad dinámica del desarrollo de los mercados. En las Leyes solo deben quedar establecidos los principios filosóficos que permitan luego la implementación de políticas en un entorno cambiante.
- El Estado debe dar claridad e incentivar la utilización de infraestructura (transporte, almacenamiento, distribución) por parte de terceros y la inversión privada en el desarrollo de nueva infraestructura.

- Es fundamental persistir en el desarrollo de medidas contra los fenómenos del robo y el contrabando de combustibles hasta que sean eficaces, principalmente a través de un efectivo marco sancionatorio.
- La inversión privada en el upstream y en particular en la refinación, es fundamental para el fortalecimiento de la competencia a nivel tanto interno como externo.
- La política de impuestos y aranceles debe ser perfectamente coordinada a través de todas las actividades de la cadena de producción, evitando la doble tributación. Al tender la industria de combustibles líquidos a mayor competencia las reglas deben ser generales y similares a las de cualquier otro tipo de industria competitiva.
- El programa de desmonte de subsidios que debe continuarse, debe tener un cronograma creíble y que debe ser conocido por el público (consumidores e industriales) con anticipación.

ANEXO AL CAPITULO II

NORMAS QUE RIGEN LA REGULACION DE LA DISTRIBUCION DE COMBUSTIBLES LIQUIDOS EN COLOMBIA

DECRETO 0283 DE 1990 (enero 30)

Este Decreto reglamentó el almacenamiento, manejo, transporte, distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo y el transporte de petróleo crudo por carrotanques. Estas actividades se definen como servicios públicos.

El Artículo 5º define las especificaciones técnicas, ubicación, diseño, construcción, mejoras, ampliación, aforo y pruebas de las instalaciones de las plantas de abastecimiento de combustibles líquidos derivados del petróleo.

El Artículo 13º del Decreto 353 de 1991 modificó el Artículo 83 del Decreto 283 de 1990 el cual quedó así:

El Decreto establece que el almacenamiento y distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, requieren licencia de funcionamiento expedida por el Ministerio de Minas y Energía y define que para cada combustible líquido derivado del petróleo, la capacidad de almacenamiento disponible de los distribuidores mayoristas debe corresponder, por lo menos, a quince (15) días de la demanda atendida con base en el promedio de consumo en el año inmediatamente anterior, contado desde la fecha de vigencia del Decreto.

Los inventarios de trabajo y de seguridad, los cupos de trabajo y seguridad, los remanentes no bombeables y las cimas no utilizables de un tanque, integran su capacidad de almacenamiento disponible.

♦ Las obligaciones de un Distribuidor Mayorista son:

1. Mantener una prestación regular del servicio;
2. Mantener en todo tiempo debidamente calibradas las unidades de medida para la entrega de combustibles;
3. Facilitar a las autoridades encargadas de la vigilancia y control de la distribución de los combustibles líquidos derivados del petróleo el debido cumplimiento de sus funciones;
4. Enviar al Ministerio de Minas y Energía cada seis (6) meses, una relación actualizada de los distribuidores minoristas que operen bajo su registro y de los grandes consumidores que abastezca;

5. Velar para que los surtidores de las estaciones de servicio propias y afiliadas, se encuentren debidamente calibrados y cumplan con los demás requisitos de Ley;
6. Prestar asesoría técnica a las estaciones de servicio propias y afiliadas, y especialmente a las nuevas estaciones que se proyecte construir;
7. Informar oportunamente al Ministerio de Minas y Energía de los defectos de calibración según lo señalado en el Decreto 283 de 1990;
8. Abstenerse de entregar combustibles a las estaciones de servicio que no posean la licencia correspondiente del Ministerio de Minas y Energía y a los transportadores que no posean el respectivo registro ante el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito, INTRA, según lo contemplado en este Decreto, en el Decreto 283 de 1990 y demás normas vigentes;
9. Abstenerse de incurrir en prácticas comerciales que impliquen competencia desleal;
10. Cumplir con las normas de preservación del medio ambiente.

El Artículo 94º establece las sanciones a las plantas de abasto o las estaciones de servicio, que infrinjan las normas sobre el funcionamiento del servicio público o las órdenes del Ministerio de Minas y Energía sobre el particular. Estas pueden ser: amonestación, multa, suspensión del servicio y cancelación de la licencia de funcionamiento.

El Procedimiento para la aplicación de sanciones quedó aclarado en el Artículo 100º en el que se establece que ese Ministerio, en caso de presentarse una violación a las normas actuará de la siguiente manera:

- a) Informará por escrito al interesado acerca de los cargos que aparecen en su contra;
- b) El presunto infractor, de conformidad con lo dispuesto por el Ministerio de Minas y Energía, dispondrá de un plazo de diez (10) a treinta (30) días para hacer llegar al funcionario del conocimiento los descargos correspondientes;
- c) Dentro del plazo que prudencialmente señale para tales efectos, decretará y practicará las pruebas que estime necesarias;
- d) Practicadas las pruebas, decidirá lo correspondiente en resolución motivada que sólo admite recurso de reposición de conformidad con el Código Contencioso Administrativo, en la vía gubernativa.

La ejecución de las providencias por medio de las cuales el Ministerio de Minas y Energía, ordena la suspensión del servicio o la cancelación de una licencia de funcionamiento definitivo de una planta de abasto o de una estación de servicio, de acuerdo con lo

estipulado en este Decreto, podrá hacerse efectiva mediante comisión a la respectiva autoridad de policía.

El Artículo 104° establece que el gran distribuidor mayorista, el distribuidor mayorista, el distribuidor minorista y el transportador, responderán individualmente por la calidad de los productos distribuidos, manejados y entregados en la respectiva etapa de distribución, y estarán sometidos a las sanciones correspondientes.

♦ Obligaciones de los distribuidores Minorista

Según el Artículo 41 del Decreto 0283 de 1990, las personas dedicadas al almacenamiento, manejo, transporte y distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo a las que se refiere el Decreto, además del cumplimiento de las disposiciones legales expedidas por las autoridades competentes, deberán cumplir las obligaciones que se establecen a continuación, así:

Estaciones de Servicio:

1. Ofrecer a las autoridades encargadas de la vigilancia y control de la distribución de los combustibles líquidos derivados del petróleo todas las facilidades para el cumplimiento de sus funciones.
2. Atender y ejercer las acciones correctivas relacionadas con el debido mantenimiento, limpieza, presentación, preservación del medio ambiente y seguridad, en sus instalaciones, tanques, tuberías, equipos y demás accesorios, formuladas por las autoridades competentes, conservando las mejores condiciones para la prestación de un eficiente servicio al público.
3. Abstenerse de suministrar combustibles a los vehículos de servicio público (v. gr. taxis, colectivos, busetas, buses, etc.) que, al momento de solicitar el abastecimiento, se encuentren ocupados con pasajeros; así mismo, abstenerse de prestar el servicio -a cualquier clase de vehículo- en un radio de diez (10) metros alrededor del sitio de descarga de combustible a los tanques de almacenamiento de la estación de servicio, hasta que concluya en su totalidad el respectivo procedimiento de llenado o abastecimiento; para este caso, se deberán colocar avisos suficientes que informen a los usuarios que el servicio se encuentra temporalmente suspendido.
4. Fijar en el establecimiento, en lugar visible para los usuarios, el precio de venta de combustibles y el horario de atención al público.
5. Enviar, a más tardar el 31 de enero de cada año, a través de la alcaldía o curaduría respectiva, con destino a la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, informando el volumen (en galones) de combustibles adquiridos (citar proveedores) y la relación de las ventas efectuadas en el año inmediatamente anterior (desde el 1° de enero hasta el 31 de diciembre), con discriminación mensual de productos, cantidad (en galones), precios y sobretasa (dado el caso), de los mismos.

6. Cumplir con las normas técnicas, de seguridad y de preservación del medio ambiente, aplicables a esta clase de establecimientos.

7. Propendiendo por una seguridad mayor y de acuerdo con las definiciones de estaciones de servicio, queda expresamente prohibido utilizar las instalaciones del correspondiente establecimiento como sitio donde se preste servicio público para aparcar vehículos.

8. Abastecerse de combustibles líquidos derivados del petróleo y/o gaseosos, exclusivamente mediante personas legalmente autorizadas para hacerlo y frente a productos de lícita procedencia.

9. Abstenerse de adquirir y distribuir combustibles líquidos derivados del petróleo sin aditivar (en productos a los que se exija aditivación, según Resoluciones números 3 1513 del 24 de agosto y 3 2787 del 28 de diciembre de 1992 y demás normas que las aclaren, modifiquen o deroguen) y/o que contengan tetraetilo de plomo, azufre y/o sustancias contaminantes, que contravengan las calidades exigidas por las autoridades competentes.

10. Abstenerse de realizar prácticas consideradas como competencia desleal, según lo previsto en la Ley 256 de 1996 y demás normas concordantes y pertinentes.

♦ Definiciones

Gran Distribuidor mayorista: Se entiende por Gran Distribuidor Mayorista a la Empresa Colombiana de Petróleos, ECOPETROL.

Distribuidor Mayorista: Toda persona natural o jurídica que, a través de una planta de abastecimiento construida con el cumplimiento de los necesarios requisitos técnicos, legales y de seguridad, almacene y distribuya -al por mayor- combustibles líquidos derivados del petróleo, con excepción del gas licuado del mismo (G.L.P.).

Estación de Servicio: Establecimiento destinado al almacenamiento y distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo y/o gaseosos, excepto gas licuado del petróleo (GLP), para vehículos automotores, a través de equipos fijos (surtidores) que llena directamente los tanques de combustible. Además, puede incluir facilidades para prestar uno o varios de los siguientes servicios: lubricación, lavado general y/o de motor, cambio y reparación de llantas, alineación y balanceo, servicio de diagnóstico, trabajos menores de mantenimiento automotor, venta de llantas, neumáticos, lubricantes, baterías y accesorios y demás servicios afines. En las estaciones de servicio también podrán operar minimercados, tiendas de comidas rápidas, cajeros automáticos, tiendas de videos y otros servicios afines a estos, siempre y cuando se obtengan de las autoridades competentes las autorizaciones correspondientes y se cumplan todas las normas de seguridad para cada uno de los servicios ofrecidos. Las estaciones de servicio también podrán disponer de instalaciones y equipos para la distribución de gas natural comprimido (G.N.C.) para vehículos automotores.

Distribuidor Minorista: Toda persona natural o jurídica que expendá directamente al consumidor, combustibles líquidos derivados del petróleo y/o gaseosos, excepto gas licuado del mismo (G.L.P.), por intermedio de estaciones de servicio propias o arrendadas.

Gran Consumidor: Toda persona natural o jurídica que, con adecuado almacenamiento para petróleo crudo y combustibles líquidos derivados del petróleo y con el lleno de los requisitos legales correspondientes, se provea directamente de las refineras o plantas de abastecimiento para su propio uso industrial.

Transportador de combustibles: Toda persona natural o jurídica que transporte hidrocarburos y combustibles líquidos derivados del petróleo en vehículos automotores, debidamente autorizados por la entidad competente.

Planta de abastecimiento: Instalación que entrega combustibles líquidos derivados del petróleo a distribuidores minoristas o a grandes consumidores.

Surtidor: El dispositivo con registro de volumen y precio del combustible, mediante el cual se entrega el producto directamente en los tanques o cilindros de combustible de los automotores.

Isla de surtidor para combustibles líquidos derivados del petróleo: Es la base o soporte de material resistente y no inflamable, generalmente concreto, sobre la cual van instalados los surtidores o bombas de expendio, construida con una altura mínima de veinte (20) centímetros sobre el nivel del piso y un ancho no menor de un metro con veinte centímetros (1.20 m).

Isla de surtidor para gas natural comprimido (G.N.C.): Sector sobreelevado y adecuadamente protegido del patio de maniobras, sobre el que no se admitirá la circulación vehicular. En ésta se ubicará el surtidor de despacho de G.N.C., sus válvulas de bloqueo y, de resultar necesario, las columnas de soporte de surtidores y canopys.

Áreas críticas: Aquellas que por su naturaleza, ubicación y manejo de determinados productos, representan un mayor riesgo de ocurrencia de siniestro, tales como islas de abastecimiento de combustibles, ubicación de tanques de almacenamiento de éstos, puntos de desfogue y acumulación de gases y áreas en las que se generen potenciales riesgos.

Sistemas de protección contra incendio: Son aquellas medidas de seguridad, materiales, accesorios y equipos, suficientes para prevenir o atender un siniestro. Estableciendo un plan de acción, se indicará la actividad a cumplir y la jerarquización para la asignación de responsabilidades que involucre a cada uno de los miembros que se desempeñe dentro del área que comprende la estación de servicio, incluyendo a quienes prestan los servicios adicionales autorizados.

Barril: Volumen de cuarenta y dos (42) galones americanos o ciento cincuenta y ocho punto nueve (158.9) litros.

Punto de inflamación: La temperatura mínima a la cual un líquido despidе vapor en concentración suficiente, para formar una mezcla inflamable con aire, cerca de la superficie del líquido dentro del recipiente que lo contiene.

Petróleo crudo: Mezclas de hidrocarburos que tienen un punto de inflamación por debajo de 150°F (65.6°C) y que no han sido procesadas en una refinería.

Líquido inflamable: Líquido que tiene un punto de inflamación inferior a 100°F (37.8°C) y una presión de vapor absoluta máxima, a 100°F (37.8°C), de 2.82 kg/cm² (2068 mm. hg.). Estos líquidos son definidos por la NFPA como Clase IA, IB y IC de acuerdo con sus puntos de inflamación y ebullición.

Líquido combustible: Líquido que tiene un punto de inflamación igual o superior de 100°F (37.8°C). Estos líquidos son definidos por la NFPA como Clase II, IIIA y IIIB de acuerdo con su punto de inflamación.

Modificación de instalaciones: Se refiere al cambio de ubicación de islas, tanques y/o edificaciones localizadas en la estación de servicio.

Ampliación de instalaciones y/o servicios: Se refiere al aumento en cantidad, área y/o capacidad de islas, tanques, productos, tuberías, accesorios, y/o construcciones, como también al incremento de servicios adicionales a los autorizados inicialmente.

Mantenimiento: Actividades tendientes a lograr el adecuado funcionamiento de equipos, elementos, accesorios, maquinarias, etc., con el fin de garantizar una eficaz y eficiente prestación del servicio al usuario.

Otras definiciones: Siempre y cuando no contradigan lo consagrado en el presente decreto, se tendrán en cuenta las definiciones establecidas en la Resolución número 8 0582 del 8 de abril de 1996 o en aquellas normas que las aclaren, modifiquen o deroguen.

Artículo 3º. Sin perjuicio de la definición de estación de servicio contemplada en el artículo anterior, estas se clasificarán así:

1. Por la clase de producto que manejan:

Gas natural comprimido (G.N.C.): Establecimiento que dispone de instalaciones y equipos para el almacenamiento y distribución de combustibles gaseosos, excepto gas licuado del petróleo (G.L.P.), para vehículos, a través de equipos fijos (surtidores) que llenan directamente los tanques o cilindros de combustible. Además, pueden incluir facilidades para prestar uno o varios de los siguientes servicios: lubricación, lavado general o de motor, cambio o reparación de llantas, alineación y balanceo, servicio de diagnosticentro, trabajos menores de mantenimiento de motor, venta de llantas, neumáticos, lubricantes, baterías, accesorios y demás servicios afines. (Definición de acuerdo con lo consagrado en el artículo 1º de la Resolución número 8 0582 del 8 de abril de 1996).

Combustibles líquidos derivados del petróleo: Establecimiento que dispone de instalaciones y equipos para el almacenamiento y distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, excepto gas licuado del petróleo (G.L.P.), para vehículos, a través de equipos fijos (surtidores) que llenan directamente los tanques de combustible. Además, puede incluir facilidades para prestar uno o varios de los siguientes servicios: lubricación, lavado general o de motor, cambio o reparación de llantas, alineación y balanceo, servicio de diagnóstico, trabajos menores de mantenimiento de motor, venta de llantas, neumáticos, lubricantes, baterías, accesorios y demás servicios afines.

Mixta. Establecimiento que dispone de instalaciones y equipos para el almacenamiento y distribución de combustibles gaseosos y combustibles líquidos derivados del petróleo, excepto gas licuado del petróleo (G.L.P.), para vehículos, a través de equipos fijos (surtidores) que llenan directamente los tanques de combustible. Además, puede incluir facilidades para prestar uno o varios de los siguientes servicios: lubricación, lavado general o de motor, cambio o reparación de llantas, alineación y balanceo, servicio de diagnóstico, trabajos menores de mantenimiento de motor, venta de llantas, neumáticos, lubricantes, baterías, accesorios y demás servicios afines.

2. Por su naturaleza:

De servicio público: Es aquella destinada a suministrar combustibles, servicios y venta de productos al público en general, según la clase del servicio que preste.

De servicio privado. Es aquella perteneciente a una empresa o institución, destinada exclusivamente al suministro de combustibles para sus automotores. Se exceptúan de esta clasificación, las estaciones de servicio de empresas de transporte colectivo, las que también están obligadas a prestar servicio al público, salvo cuando estén totalmente cercadas.

- DECRETO 1521 DE 1998 (agosto 4)

Este Decreto reglamentó nuevamente - a la luz de los planteamientos incluidos en la Nueva Constitución de 1991 - el almacenamiento, manejo, transporte y distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, para estaciones de servicio y modificó sustancialmente el Decreto anterior de 1990.

Cómo el Artículo 212 del Código de Petróleos, declaró el transporte y distribución de petróleo y sus derivados como un servicio público, el Gobierno quedó explícitamente facultado para reglamentar estas actividades.

De la misma manera y de acuerdo con la nueva Carta Suprema que consagró derechos y principios de primer orden, como la libertad económica y la iniciativa privada, que son

libres dentro de los límites del bien común, explícito la prohibición de que nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos sin la debida autorización legal.⁴⁹

Retomando los postulados de la nueva Carta Suprema, dice el Decreto que la libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. Así mismo, la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. Además, como los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, es deber de éste asegurar la prestación eficiente de los mismos para todos los habitantes del territorio nacional.

Con respecto a los trámites relacionados con las estaciones de servicio, el Artículo 4º menciona los siguientes:

1. Para estaciones de servicio nuevas:

– Solicitud de aprobación, ante la autoridad competente, de licencia para construcción de estación de servicio, que incluya, además, la aprobación de los respectivos planos.

2. Para estaciones de servicio existentes:

– Solicitud de aprobación, ante la autoridad competente, de licencia para modificación y/o ampliación de instalaciones, que incluya, además, la aprobación de los respectivos planos.

En principio, el Ministerio delega estas funciones en las Oficinas de Planeación Municipales. Si el Ministerio de Minas y Energía reasume las competencias delegadas, relacionadas con los trámites propios de las estaciones de servicio, o delega estas mismas funciones en autoridad diferente, la aprobación de los planos referidos en los numerales 1 y 2 anteriores será de competencia de esa nueva autoridad, aprobación que será previa a la de la pertinente solicitud para construcción, modificación y/o ampliación de la estación de servicio.

Las autoridades competentes certificarán el uso y utilización del suelo, según los correspondientes planes de ordenamiento urbanístico.

El acto administrativo mediante el cual se autorice la construcción, modificación o ampliación de una estación de servicio tendrá una vigencia de seis (6) meses, contados a

⁴⁹ / Este Decreto dice expresamente que ningún monopolio podrá establecerse sino como atributo rentístico, con una finalidad de interés público y social y en virtud de la ley. La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio fijado por la ley de iniciativa gubernamental.

partir de la fecha en la que quede en firme. Si transcurrido este término no se ha iniciado la construcción, modificación o ampliación, conforme con lo aprobado en los respectivos planos, la correspondiente autorización perderá su vigencia.

El distribuidor mayorista que proveerá los combustibles a la estación de servicio proyectada, deberá dar su visto bueno a los planos y responsabilizarse de que los mismos cumplen con la normatividad respectiva.

• Contratos

Con respecto a los contratos, el Artículo 34 establece que por tratarse de un servicio público para la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, en todos los contratos que permitan la explotación económica de una estación de servicio, se incluirán como cláusulas esenciales las siguientes:

a) Prestación del servicio de acuerdo con los términos establecidos por las correspondientes normas y reglamentos expedidos por el Ministerio de Minas y Energía y/o por la autoridad respectiva;

b) Descripción general de los equipos y demás instalaciones, servicios, nombres y marcas comprendidos en el contrato;

c) Condiciones de seguridad de la estación de servicio;

d) Compromiso de brindar una eficiente prestación del servicio al usuario, en lo relacionado con volúmenes de entrega, oportunidad, seguridad, calibración de surtidores, precios, calidad del producto, etc.;

e) En los contratos se establecerá en forma expresa, la prohibición para las partes (distribuidores mayoristas y/o minoristas de combustibles gaseosos y/o líquidos derivados del petróleo) de acudir a prácticas que signifiquen competencia desleal, en los términos previstos en la Ley 256 de 1996 y demás disposiciones legales vigentes.

El Contrato de Explotación Económica celebrado entre el distribuidor mayorista y el distribuidor minorista, debe estar disponible en cada una de las estaciones de servicio para ser presentado en cualquier momento a las autoridades de control y vigilancia que lo requieran.

De manera ilustrativa, en el Anexo 2 se presenta en forma exhaustiva las obligaciones de las Estaciones de Servicio.

• Competencias legales

El Artículo 49 establece expresamente que las alcaldías (por delegación de funciones) y las curadurías urbanas son los organismos competentes para conocer de las infracciones a que se refiere el Decreto e imponer las correspondientes sanciones. Así mismo, el

Ministerio de Minas y Energía, cuando reasuma las funciones delegadas o cuando aboque el conocimiento del caso específico.

La Empresa Colombiana de Petróleos, ECOPETROL, deberá colaborar al Ministerio de Minas y Energía, en todo lo relacionado con las campañas tendientes a evitar el acaparamiento, especulación, hurto y/o adulteración de los productos -en cuanto a calidad y cantidad- a los que se refiere el presente Decreto y en sus laboratorios e instalaciones se podrán adelantar los análisis requeridos.

El gran distribuidor mayorista, el distribuidor mayorista, el distribuidor minorista y el transportador, responderán individualmente por la calidad de los productos distribuidos, manejados y entregados en la respectiva etapa de distribución y estarán sometidos a las sanciones correspondientes, en caso de incumplimiento.

- **Funciones del ministerio de minas y energía**

El Decreto hace explícitas las funciones de esta entidad en el Artículo 42. Corresponde al Ministerio de Minas y Energía, a través de la dependencia competente:

- a) Expedir los reglamentos sobre almacenamiento, manejo, transporte y distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo;
- b) Vigilar el cumplimiento de las delegaciones sobre almacenamiento, manejo, transporte y distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo y de gas natural comprimido.

El Ministerio de Minas y Energía tiene como objetivos generales promover el uso racional de los combustibles, garantizar una oferta confiable y eficiente de los mismos, reducir sus costos para los consumidores, aumentar la cobertura, proteger a los consumidores, incrementar la contribución de las exportaciones a la economía del país y promover la participación privada en las actividades sectoriales⁵⁰. Todas las actividades anteriores serán desarrolladas en concordancia con los planes generales de desarrollo, que se establezcan por parte de las diferentes administraciones centrales (Plan Nacional de Desarrollo).

En la gestión regulatoria que realiza el Ministerio participan activamente varias agencias e instituciones como el Departamento Nacional de Planeación, a través de sus divisiones de Infraestructura y Análisis Macroeconómico, la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), órgano asesor del Ministerio de Minas y Energía, la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL) y en algunos casos, las asociaciones gremiales de distribuidores, transportadores y productores o explotadores de hidrocarburos.

⁵⁰ / Ministerio de Minas y Energía, www.minminas.gov.co

RESOLUCION 8 2438 Dic 23/98
ESTRUCTURA PRECIOS GASOLINA CORRIENTE MOTOR

1. CALCULO INGRESO AL PRODUCTOR

$$IP(t) = \{ [PrFOB + FL + SE + IM] * TRM \} + A + TPC + TI$$

IP(t)	Ingreso productor periodo t
PrFO	Promedio 30 días anteriores al del cálculo para gasolina UNL87 Platt's (US\$/galón)
FL	Fletes desde Costa del Golfo de USA a puerto colombiano (US\$/galón)
FL	$[Ws/(B * 42)] * (STR/100)$
Ws	Flete de referencia Houston-Pozos Colorados publicado por "Worldscale" para t- 1 en US\$/Ton
B	Factor de conversión (B/Ton) - Dado por el MME
STR	Promedio aritmético últimos 30 días del Factor de corrección del mercado para tanqueros limpios de 30,000 tons en la ruta USGC/Carib de Platt's
SE	Costo de seguros marítimos en US\$/galón
SE	$S * PrFOB$
S	Factor multiplicador.
IM	Valor inspecciones de Calidad vigente (US\$/gal).
TRM	Tasa de cambio del día anterior al cálculo, Certificada por BanRep
A	Tarifa arancelaria de importaciones de ACPM (\$/galón)
TPC	Tarifa transporte Pozos Colorados - Galán.
TI	Impuesto de timbre (\$/galón)
t	Periodo entre el 1 y el último día calendario de cada mes
IP(t)	Ingreso al Productor

2. PRECIO MAXIMO DE VENTA AL DISTRIBUIDOR MAYORISTA

$$PMI = IPt + PI + PG + Tt$$

IPt	Ingreso productor para el periodo t (\$/galón)
PI	Impuesto sobre las ventas vigente
PG	Impuesto Global (viene de estructura de precios)
Tt	Tarifa estampilla de transporte (viene de estructura de precios)
PMI	Precio máximo de venta al distribuidor mayorista

3. PRECIO MAXIMO DE VENTA EN PLANTA DE ABASTO

$$PMA = PMI + MD + Ti$$

PMI	Precio máximo de venta al distribuidor mayorista
MD	Margen de distribución mayorista vigente
Tni	Transporte a plantas de abasto no interconectadas
PMA	Precio máximo base de venta en planta de abasto

4. PRECIO MAXIMO DE VENTA AL PUBLICO - LIBERTAD REGULADA

$$PMV = PMA + MDM + AD(t) + TM + ST$$

PMA	Precio máximo base de venta en planta de abasto
MDM	Margen distribuidor minorista vigente
AD	Pérdidas por evaporación (0.4% sobre PMA)
Tm	Flete desde planta de abasto hasta cada municipio
ST	Sobretasa vigente para el mes
PMV	Precio máximo de venta al público en estación

RESOLUCION 8 2439 Dic 23/98 ESTRUCTURA PRECIOS ACPM

1. INGRESO AL PRODUCTOR

$$IP(t) = \{ [PrFOB + FL + SE + IM] * TRM \} + A + TI$$

IP(t)	Ingreso productor periodo t
PrFOB	Promedio 30 días anteriores al del cálculo del Diesel No. 2 Platt's (US\$/galón)
FL	Fletes desde Costa del Golfo de USA a puerto colombiano (US\$/galón)
FL	$[Ws/(B * 42)] * (STR/100)$
Ws	Flete de referencia Houston-Pozos Colorados publicado por "Worldscale" para t- 1 en US\$/Ton
B	Factor de conversión (B/Ton) - Dado por el MME
STR	Promedio aritmético últimos 30 días del Factor de corrección del mercado para 'tanqueros limpios de 30,000 tons en la ruta USGC/Carib de Platt's
SE	Costo de seguros marítimos en US\$/galón
SE	$S * PrFOB$
S	Factor multiplicador.
IM	Valor inspecciones de Calidad vigente (US\$/gal).
TRM	Tasa de cambio del día anterior al cálculo. Certificada por BanRep
A	Tarifa arancelaria de importaciones de ACPM (\$/galón)
TI	Impuesto de timbre (\$/galón)
t	Período entre el 1 y el último día calendario de cada mes
IP(t)	Ingreso productor para el periodo t (\$/galón)

2. PRECIO MAXIMO DE VENTA AL DISTRIBUIDOR MAYORISTA

$$PMI = IPt + PI + PG + Tt$$

IPt	Ingreso productor para el periodo t (\$/galón)
PI	Impuesto sobre las ventas vigente
PG	Impuesto Global
Tt	Tarifa estampilla de transporte
PMI	Precio máximo de venta al distribuidor mayorista

3. PRECIO MAXIMO DE VENTA EN PLANTA DE ABASTO

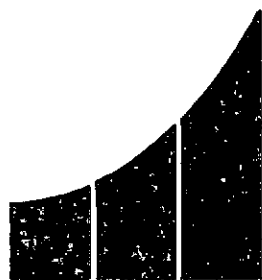
$$PMA = PMI + MD + Ti$$

PMI	Precio máximo de venta al distribuidor mayorista
MD	Margen de distribución mayorista vigente
Tni	Transporte a plantas de abasto no interconectadas
PMA	Precio máximo base de venta en planta de abasto

4. PRECIO MAXIMO DE VENTA AL PUBLICO - LIBERTAD REGULADA

$$PMV = PMA + MDM + FI$$

PMA	Precio máximo base de venta en planta de abasto
MDM	Margen distribuidor minorista vigente (viene de estructura de precios)
FI	Flete desde planta de abasto hasta cada municipio
ST	Sobretasa vigente para el mes (viene de estructura de precios)
PMV	Precio máximo base de venta al público en estación



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.