

La industria de combustibles líquidos en Colombia: Recomendaciones de política

Carlos Caballero (Universidad de los Andes)

Marcela Meléndez (ECON ESTUDIO)

Ricardo Paredes (Universidad Católica de Chile)

Asociación Colombiana del Petróleo (ACP)

Bogotá, Diciembre 17 de 2013

Orden de la presentación

- I. Introducción
- II. Recomendaciones relativas a la actividad de Ecopetrol
- III. Recomendaciones que preparan para la competencia en los segmentos mayorista y minorista en un ambiente desregulado
- IV. Recomendaciones relativas a la desregulación de precios en la industria de combustibles líquidos
- V. Recomendaciones relativas a la separación del control de la ilegalidad y la política sectorial

Introducción

Objetivos del ejercicio

- La industria de combustibles líquidos en Colombia está sujeta a un alto grado de intervención por parte del gobierno.
- Esto no es por definición algo negativo: en determinados contextos la intervención pública en los mercados es deseable y necesaria para acercarlos a un equilibrio eficiente en el que se maximice el bienestar de la sociedad.
- Pero, en ocasiones, la intervención pública introduce distorsiones a los mercados más costosas que aquellas que busca subsanar.
- Analizar la racionalidad de la intervención pública en una industria particular es el punto de partida para ajustar lo que es susceptible de mejora, remover las intervenciones que imponen costos innecesarios a la sociedad e identificar áreas en las que la intervención es insuficiente.

Objetivos del ejercicio

- Este estudio avanza en esa dirección, con un análisis cuidadoso de la racionalidad de las intervenciones del gobierno que afectan actualmente a la industria de combustibles líquidos de Colombia.

Antes de entrar en materia...

- La competencia efectiva, cuando es posible, es la mejor herramienta para regular un mercado.
- Una buena regulación debe facilitar que exista la competencia.
- En industrias que, por su estructura de costos, tienen barreras naturales a la entrada de competidores, el rol del regulador es asegurar que no haya abusos de poder de mercado.
- Como las intervenciones del gobierno tienen el potencial de introducir también grandes distorsiones en los mercados, con costos asociados en término de bienestar social, las intervenciones ex post deben en general preferirse a las intervenciones ex ante.

Antes de entrar en materia...

- El tránsito a la desregulación de precios en una industria que ha sido objeto de regulación, generalmente debe acompañarse de otros ajustes para asegurar que el nivel de competencia efectiva en los mercados sea en efecto el máximo posible.
- Esto implica la necesidad de revisar con lupa todas aquellas intervenciones del regulador que potencialmente puedan limitar la competencia y que no tengan una justificación adecuada.

Nuestro ejercicio ha incluido:

- Una revisión de la racionalidad de la intervención del gobierno en los mercados desde la literatura económica
- Una revisión de la literatura económica internacional que ha estudiado la industria de combustibles líquidos
- Una revisión de experiencias internacionales
- Un análisis detallado del marco normativo que afecta a la industria
- Un análisis empírico de la industria
- Y a partir de lo anterior, nuestras conclusiones y recomendaciones.

Recomendaciones relativas a la actividad de Ecopetrol

1. Reglamentar el acceso de terceros a la red de poliductos

- Transporte por poliducto tiene características de monopolio natural, no hay razón para invertir en duplicar infraestructura.
- Geografía colombiana hace que transporte por poliducto sea la única alternativa (excepto en Costa Atlántica-carretera).
- Acceso a transporte por poliducto no debe depender de discrecionalidad del transportador.
- Extensión de red no tiene que depender de inversiones de transportador.
- Reglamentación que permita la recuperación de inversiones por otros agentes privados a través de tarifas, crítica para que competencia potencial de importaciones se materialice.

2. Autorizar la mezcla de combustibles fósiles y no fósiles en la planta de cada mayorista para cumplir con las regulaciones de contenido.

- Ecopetrol debe competir en igualdad de condiciones en la venta de biocombustibles.
- No debe ser obligatorio adquirir el combustible pre-mezclado de Ecopetrol.
- No puede ser objetivo de política pública proteger negocio de Ecopetrol mientras se limitan alternativas de suministro.
- Permitir que cada mayorista realice en su planta mezcla de combustibles fósiles y no fósiles, si resulta costo-efectivo.

3. Buscar mecanismos alternativos al FEPC para estabilización de precios

- Estabilización de precios es sin duda deseable en mercados expuestos a altas volatilidades.
- Experiencia internacional muestra que fondos de estabilización fueron creados por alza de precios y fuertes presiones políticas. Pero cuando arrojan pérdida pueden ser fuente de subsidios encubiertos.
- Compra de seguro de estabilización en mercado internacional es mecanismo alternativo. Valor póliza equivalente al valor del subsidio.
- Si Colombia está dispuesta a estabilizar precio con valor similar al de mercado, costo de seguro sería menor que si se pretende estabilizar a precio menor.

Recomendaciones que preparan para la competencia en los segmentos mayorista y minorista en un ambiente desregulado

1. Simplificar los requisitos de entrada, para eliminar trámites y transitar a controles *ex post*

- Eliminar requisitos que no filtran agentes idóneos y sí elevan costos de entrada. Con ilegalidad, la corrupción aumenta con exigencia de requisitos.
- Exigencias asociadas con adecuado manejo de mercancías peligrosas debe mantenerse. Pueden quedar sujetas a control *ex post*.
- El trámite de permisos de planeamiento urbano y construcción de EDS debe ser sustituido por reglamentos generales revisados *ex post*.
- Revertir medidas consignadas en POTs y otras que no permiten entrada de nuevas EDS y facilitan monopolización.

1. Simplificar los requisitos de entrada, para eliminar trámites y transitar a controles *ex post*

- Eliminar requisitos de entrada que son injustificadamente intrusivos. Ej.: exigencia de demostrar de quién se adquiere y a quién se destina combustible.
- Eliminar exigencias de tamaño para entrar a operar en caso de mayoristas que van en contravía del objetivo de facilitar la competencia.
- Reforma que revise requisitos de entrada será fácil de evaluar en el mediano plazo en términos de impacto sobre competencia e ilegalidad.

2. Eliminar restricciones a negociar impuestos desde la regulación

- Estas restricciones limitan la competencia, con potenciales costos al bienestar social y sin justificación económica.
- El objetivo de la intervención del gobierno es defender la competencia y no a los competidores.

3. Autorizar la existencia de estaciones de servicio que ofrezcan combustibles sin bandera

- La obligación de vender combustible con bandera limita competencia entre distribuidores mayoristas.
- Va en contravía del bienestar social y de consumidores.
- Competencia marginal de combustible sin marca tiene potencial para imprimir dinámicas en la dirección correcta. No se debe sacrificar esa posibilidad.
- Autorización de esta competencia hace más confiable desregulación de márgenes.

4. Revisar la manera en que se determina la carga tributaria que aplica a combustibles líquidos, para que sea transparente y no introduzca incertidumbre sobre las reglas de juego.

- Ordenar la estructura impositiva de modo que sea transparente y de fácil monitoreo.
- Tratamiento tributario a combustibles líquidos dado por ley y no modificable por otros mecanismos, para facilitar decisiones de inversión de agentes privados. Incertidumbre regulatoria es costosa para buen desarrollo de industria.
- Precio de referencia no debe ser modificable por resolución.
- Regla clara para determinación de ingreso al productor y de tarifas de transporte por poliducto haría innecesaria expedición de resoluciones y limitaría discrecionalidad de gobiernos de turno.

5. Reformar el SICOM para simplificar la forma de registro de las transacciones

- SICOM es elemento central para buen diseño de política sectorial: los gobiernos deben contar con información confiable, el sistema de información actual es un avance en la dirección correcta.
- Pero susceptible a mejoras; en vez de hacer cotejo de información por transacción se sugiere realizar validación a mayor nivel de agregación para reducir costos de transacción.
- Muy relevante hacer énfasis en captura de precios de totalidad de transacciones y no sólo del precio de venta al público.

Recomendaciones relativas a la desregulación de precios en la industria de combustibles líquidos

1. Liberalizar el precio de los combustibles en el segmento mayorista

- Evidencia muestra competencia fuerte por el mercado entre mayoristas en gran parte del territorio nacional. Hay sacrificios sustanciales del margen materializados a través de descuentos a minoristas y de inversiones en EDS.
- Comportamiento de precios en mercados con competencia intensa debe usarse como referencia para precios en mercados menos competidos. En mercados especiales en donde precio no cubre costos de prestación del servicio, el gobierno debe decidir si subsidia mediante una política social transparente.
- La heterogeneidad en trato de mayoristas a minoristas sugiere que la liberación puede generar una baja de precios en este segmento de la industria.

2. Liberalizar el precio de los combustibles en el segmento minorista

- Ya se ha avanzado en esta dirección. Mercados con niveles elevados de competencia dificultan defender regulación *ex ante* de precios, y pueden servir como “ancla” para precios en mercados menos competidos.
- En mercados menos densos y más alejados, la entrada potencial de competidores impondrá límite natural al precio, si no ésta no se limita desde la regulación.

3. Liberalizar el precio del transporte de combustibles por carretera

- Regulación actual de precio mínimo limita la competencia y es difícil de justificar. No es claro por qué habría posibilidad de abuso en negociaciones entre transportadores y distribuidores.
- Diferencias en costos de transporte y logística deben ser único motivo de diferencias en precios en diferentes mercados geográficos.
- Discrecionalidad de gobiernos municipales en determinación de precios mínimos se presta para que ésta se haga con criterios políticos, en contravía de objetivo de maximización del bienestar social.

Recomendaciones relativas a la separación del control de la ilegalidad y la política sectorial

1. Eliminar el régimen especial de las Zonas de Frontera, para homogeneizar los impuestos a los combustibles líquidos a lo largo del territorio nacional

- Por inelasticidad de demanda e impacto negativo sobre el medio ambiente combustibles líquidos están sujetos a carga impositiva elevada. Tiene sentido que la industria sea fuente importante de recursos fiscales.
- Pero tratamiento tributario actual segmenta mercados geográficos y da lugar a arbitraje entre mercados que es imposible de controlar y no ha servido para mitigar contrabando.
- El gobierno debe encarar el fracaso de esta política para enfrentar el contrabando, realizar un balance abierto de sus costos y beneficios, y proponer su eliminación, para que se dé el debate público pertinente.

2. Dejar 100% el control de la ilegalidad en manos de las autoridades policivas

- Ni autoridades sectoriales ni agentes privados tienen ventaja comparativa para hacer frente a ilícitos.
- Las intervenciones dirigidas a controlar la ilegalidad no lo han conseguido y en cambio han introducido grandes distorsiones con costos de bienestar asociados.
- Aproximación adecuada a control de ilícitos es uso de tecnologías que permiten monitorear tránsito de combustible a lo largo del territorio nacional, como sello electrónico.
- Se debe explorar la efectividad de mecanismos como éste a través de pilotos en algunas regiones del país, que permitan evaluar impacto y establecer la relación costo-beneficio.