



Experiencia de Colombia en Control Fiscal de Combustibles

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Contralor General
de la República de Colombia



En Colombia el mercado de combustibles tiene
● **componentes públicos y privados.**



El Gobierno está facultado para determinar las normas sobre **calidad, medida y control** de los combustibles y las sanciones a que haya lugar (Ley 39 de 1987) ●



Los **precios** al refinador/importador están **regulados** y dependen de los lineamientos que da la Rama Ejecutiva, a través del Ministerio de Minas y Energía.

Marco Institucional

El Ministerio de Minas ejerce **control y vigilancia técnica** sobre la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo en su cadena de refinación, importación, almacenamiento, manejo, transporte y distribución (Dec. 70 de 2001) ●



El **transporte** y distribución de combustibles se considera un **Servicio Público** (CP art. 212) ●

La cadena de combustibles en Colombia tiene diferentes actores: **refinador o importador, almacenador, distribuidor mayorista, transportador, distribuidor minorista y gran consumidor** (Ley 812 de 2003) ●



Combustibles líquidos sin gas licuado de petróleo

En Colombia no **está permitida**
la integración vertical.

El Refinador/Importador **debe ser diferente**
al Mayorista y solo le puede vender a este.

El Mayorista **debe ser diferente** al Minorista
y solo le puede vender a éste o al Gran Consumidor.





La política de combustibles en Colombia recae, entre otros, sobre los siguientes temas específicos:

Cómo se **define el precio** al refinador (decretada por el Ministerio de Minas y Energía y calculada por Comisión Reguladora de Energía y Gas) y los **márgenes de ganancia** de cada uno de los actores de la cadena.

Cómo pueden **interactuar los agentes de la cadena** entre ellos y qué requisitos deben cumplir (autorizado y vigilado por el Ministerio de Minas y Energía).

Cómo se **distribuye el combustible** en Zonas de Frontera (tiene descuentos impositivos y se asigna un volumen máximo).

Biocombustibles, que son combustibles de **origen vegetal** que se adicionan a los derivados del petróleo y que son regulados por MinMinas.





Experiencia de Colombia en
Control Fiscal de Combustibles

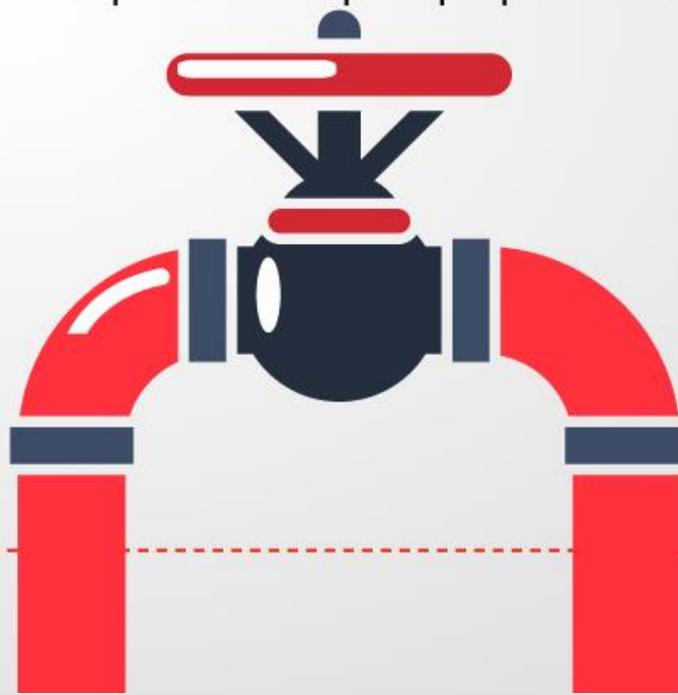
Combustibles líquidos sin gas licuado de petróleo



Son sujetos de control directo por
parte de la Contraloría

Ecopetrol (Refinador/importador)
empresa 80% pública y 20% privada.

También lo es **CENIT**, que es la
empresa de transporte por poliductos.





El futuro
es de todos

Minenergía

El Ministerio de Minas y Energía, por ser entidad pública, **también es sujeto de control** y sus entidades adscritas.

Por lo tanto, **la fiscalización de combustibles en el país puede ser evaluada** por la Contraloría en dichas entidades bajo dos facetas:

1 Como Política Pública:

Emanada del Ministerio de Minas y ejecutada por este, por la Comisión Reguladora de Energía y Gas y asesorada por la Unidad de Planeación Minero Energético.

Básicamente se refiere a **cómo está estructurado el precio de los combustibles, los impuestos asociados a este, la mezcla con biocombustibles, los subsidios al mismo y los regímenes especiales (Zonas de Frontera)**. Esto lo puede analizar el Control Fiscal Macro de la CGR, representado por las Direcciones de Estudios Sectoriales, las cuales también pueden apoyarse en las auditorías que se realizan a estos sujetos de control.





2 Como uso de los recursos públicos:

Se analiza, a través del Control Fiscal Micro, los **recursos públicos involucrados en el mercado de combustibles**.

Esto se traduce básicamente en auditar **subsídios directos e indirectos**, así como temas especiales (subsidio al transporte de combustibles para zonas fronterizas, o para generación eléctrica o subsidio a ciertas poblaciones), los fondos parafiscales (Soldicom) y el funcionamiento del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles.



Los análisis macro (estudios sectoriales y/o política pública) de la CGR tienen como destinatarios principales el Congreso y la ciudadanía.

Como resultado de la labor de la CGR se tienen por ejemplo los siguientes productos a nivel Macro:



- Análisis de la **asignación de precios de combustibles líquidos** (2014), donde se evalúan uno a uno los componentes del precio y se sacan a la luz posibles consecuencias con incidencia fiscal (crecimiento de subsidios, por ejemplo, o déficits para el FEPC).
- **Política de Biocombustibles** en Colombia (2017), donde se analiza de dónde viene la iniciativa y si está dando los resultados que se esperaban.



▶ Incentivos Fiscales a las Fronteras de Colombia.

¿Es Hora de Reemplazarlos? (2018), se analiza la política de Cupos de Combustibles en las Zonas de Frontera del país, sus costos y sus resultados.

▶ Análisis del comportamiento del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles -FEPC- (2016 y actualización 2018).

El FEPC, en conjunto con las fórmulas de fijación de precios del Ingreso al Productor de la gasolina y del diésel, han permitido brindar estabilidad en los precios de estos combustibles al consumidor colombiano.

▶ Sin embargo, las imperfecciones del Fondo han motivado un déficit acumulado cercano a \$5,14 billones (\$14 billones a 2019) el cual tendrá que ser cubierto con recursos del Presupuesto General de la Nación.



Gas licuado de petróleo

Las principales fuentes de producción son las Refinerías de Barrancabermeja y Cartagena - Reficar y los pozos de Cusiana.

El gas licuado de petróleo - GLP (mezcla de propano y Butano), conocido en Colombia como gas propano, proviene principalmente de la refinación del petróleo y una pequeña cantidad es encontrado en asociación del petróleo.



Históricamente el país ha producido en promedio 18.000 barriles de petróleo diarios.

El Gas Licuado de Petróleo (GLP) básicamente se usa en el país en la cocción de alimentos (84% de la producción) y por política y facilidades de transporte es el combustible indicado para adelantar programas de sustitución de leña y carbón, lo cual favorece el ambiente y la salud.



La CGR en ejercicio de su función de control fiscal macro realiza estudios sectoriales y de política pública y resalta la situación actual del sector, en aspectos tales como **reservas, infraestructura y desempeño** de cada uno de los agentes de la cadena.

En 2018 se adelantó un estudio en el sector del GLP denominado "**El desarrollo del GLP en Colombia ¿avizorando una oportunidad hacia el futuro?**", en el cual se puso en conocimiento del gobierno y la ciudadanía y del que se resaltaron algunos de estos aspectos:

- Las reservas históricas de GLP **no crecerán**
- La producción **no llegaría** a los volúmenes señalados por el Gobierno Nacional (20.000 – 40.000 Barriles Por Día). Muy al contrario, disminuirá colocando al país en una situación de **insuficiencia del combustible** siendo necesario acudir a las importaciones para garantizar el abastecimiento del servicio público de GLP
- ECOPETROL surte hoy aproximadamente el 85% de la oferta nacional, situación que ubica a este participante del nivel operativo con una posición dominante en el mercado





Los departamentos con subsidio **no están experimentando la reducción de demanda** que presentan los departamentos no subsidiados, lo que probablemente indicaría que es debido a la sensibilidad de los consumidores al tema de precios (los no subsidiados son más sensibles al cambio de precio que los subsidiados).

Este informe se encuentra **publicado en la página institucional** de la CGR y copia del mismo fue enviada a los entes del sector para su conocimiento.

Este ejercicio de control fiscal está –o debe estarlo- íntimamente ligado con el componente ambiental de la explotación de recursos, sobre todo cuando varios de nuestros países se han comprometido con unas metas de sostenibilidad específica.





Gracias

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Contralor General
de la República de Colombia



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA