DEBATES DE COYUNTURA ECONÓMICA Y SOCIAL

ISSN 0120-8969
Agosto de 2010
No. 82

FEDESARROLLO

El contrabando técnico de combustibles y sus efectos en las finanzas públicas

Guillermo Perry
Luis Ernesto Mejía
Roberto Steiner
Alejandro Martínez
Carlos Rodado

Konrad Adenauer Stiftung

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

FEDESARROLLO

Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo

Fedesarrollo es una fundación privada, independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación no partidista en los campos de economía, ciencia política, historia, sociología, administración pública y derecho. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos, nacionales y latinoamericanos que sirvan para mejorar la calidad de la educación superior.

• • •

El Consejo Directivo es responsable de vigilar por la adecuada marcha de la administración de la institución y de trazar y revisar los objetivos generales de la fundación. La administración de los programas, del personal y de las publicaciones corre por cuenta del Director Ejecutivo, quien es el representante legal de la fundación. El Director y el Editor de Coyuntura asesorados por un comité interno de publicaciones tienen la responsabilidad de determinar qué trabajos se publican en Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social o en forma de libros o folletos de la institución. La publicación de un trabajo por Fedesarrollo implica que éste se considera un tratamiento competente de un problema y por lo tanto un elemento de juicio útil para el público, pero no implica que la fundación apoye sus conclusiones o recomendaciones.

• • •

Fedesarrollo mantiene una posición de neutralidad para garantizar la libertad intelectual de sus investigadores. Por lo tanto, las interpretaciones y las conclusiones de las publicaciones de Fedesarrollo deben considerarse exclusivamente como de sus autores y no deben atribuirse a la institución, los miembros de su Consejo Directivo, sus Directivos, o las Entidades que apoyan las investigaciones. Cuando en una publicación de Fedesarrollo aparece una opinión sin firma, como es el caso del Análisis Coyuntural en las Revistas de la Institución, se debe considerar que ésta refleja el punto de vista del conjunto de Investigadores que están colaborando en la Institución en el momento de la publicación.

AGOSTO DE 2010 No. 82

DEBATES DE COYUNTURA
ECONÓMICA Y SOCIAL

El contrabando técnico de combustibles y sus efectos en las finanzas públicas

Guillermo Perry
Luis Ernesto Mejía
Roberto Steiner
Alejandro Martínez
Carlos Rodado

FEDESARROLLO
Calle 78 No. 9-91
Tels.: 325 97 77
Fax: 325 97 70
A.A.: 75074
http: //www.fedesarrollo.org.co
Bogotá, Colombia

Edición
Roberto Steiner

Redacción de textos
Alejandro Becerra
Sandra Liliana Cortes
Germán Galindo

Artes y diseño
Consuelo Lozano
Formas Finales Ltda. | formas.finales@gmail.com | mconsuelolozano@hotmail.com
Tel.: 478 50 37
Bogotá, D.C.

La Imprenta Editores S.A.
Calle 77 No. 27A-39
Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Presentación 9

Colombia y Venezuela: "Historia de dos ciudades"
Guillermo Perry 11

La Ley de Fronteras y sus efectos en el comercio de combustibles líquidos
Luis Ernesto Mejía
Roberto Steiner 15

Panel de discución
Alejandro Martínez 27
Guillermo Perry 27
Carlos Rodado 28
Luis Ernesto Mejía 29

Presentación

En este de Debate de Coyuntura Económica organizado por Fedesarrollo y la Fundación Konrad Adenauer y titulado "El contrabando técnico de combustible y sus efectos en las finanzas públicas, se discute el origen del contrabando técnico y su efecto sobre las finanzas públicas.

El debate se dividió en dos partes. En la primera parte Guillermo Perry, Investigador asociado de Fedasarrollo presentó un estudio comparativo sobre la evolución reciente de las economías de Colombia y Venezuela, con énfasis en la integración comercial entre los dos. Adicionalmente, mostró cómo la álgida coyuntura política ha afectado la economía de los departamentos fronterizos colombianos. Finalmente, expuso argumentos a favor y en contra de la recomposición de las relaciones comerciales entre las dos naciones. En segunda instancia Roberto Steiner, Director Ejecutivo de Fedesarrollo, y Luis Ernesto Mejía, Ex Ministro de Minas y Energía, presentaron las principales conclusiones del estudio sobre contrabando técnico de combustibles elaborado por Fedesarrollo y la firma consultora Cerrito Capital. Se señaló que el principal propósito del estudio era evaluar el impacto de algunas políticas públicas adoptadas por el Gobierno Nacional para contrarrestar el contrabando abierto de combustibles líquidos derivados del petróleo, generado por el diferencial de precios entre Colombia y los países vecinos. La principal conclusión del estudio es que, como todo mercado de un bien homogéneo que opera bajo un mecanismo administrativo, la creación de un diferencial de precios entre municipios de zona de frontera y aquellos del resto del país genera un margen que hace rentable la desviación ilegal del combustible. El estudio encuentra que la desviación del combustible asignado mediante cupos a estaciones de servicio en zonas de frontera tiene un costo fiscal para el Gobierno Nacional Central por menor recaudo de IVA e impuesto global de aproximadamente $240 mil millones de pesos de 2010.

En la segunda parte del debate se llevó a cabo un panel en el cual participaron Carlos Rodado, Ministro de Minas y Energía, Alejandro Martínez, Presidente de la Asociación Colombiana de Petróleos, Guillermo Perry y Luis Ernesto Mejía. En esta interesante sesión

se propusieron una serie de medidas de política pública que podría adelantar el Gobierno para mitigar los efectos de pasadas decisiones que generaron el diferencial de precios e incentivaron la desviación ilegal de combustibles líquidos comprados en municipios de frontera hacia el resto del país.

Roberto Steiner
Director Ejecutivo de Fedesarrollo

Colombia y Venezuela: "Historia de dos ciudades*

Guillermo Perry[1]

El título de esta presentación es: "Historia de dos ciudades" en alegoría a la obra de Dickens, donde la historia se ubica entre dos ciudades, las cuales tienen algunas similitudes, que atraviesan situaciones parecidas pero que las viven de manera diferente.

Para comenzar, esta presentación está dividida en cuatro partes: primero, se contrasta la evolución reciente de la economía de los dos países. En segundo lugar, se presenta el comportamiento de las variables de integración comercial entre los dos países. En la tercera parte, se muestra como la actual coyuntura política ha afectado a los departamentos fronterizos colombianos en materia económica. Finalmente, se exponen argumentos a favor y en contra sobre una posible recomposición de las relaciones comerciales entre Colombia y Venezuela.

En cuanto a la evolución reciente de la economía de los dos países, Venezuela viene de una contracción aguda y continua, hasta el momento la economía viene cayendo, es el único país grande de la región que no ha comenzado un proceso de recuperación, después de la crisis global de finales de 2008. Parte del problema venezolano se debe al decaimiento tanto de la actividad no petrolera como de la actividad petrolera.

Para el caso colombiano, la economía venía muy bien hasta 2007, después de este año tuvimos un periodo de enfriamiento de la economía, y en el segundo semestre del 2008 apareció la crisis mundial, la cual generó que durante los primeros meses del 2009 la economía presentara una tasa de crecimiento negativa. Sin embargo, hoy en día estamos en un periodo de franca recuperación, es una historia muy positiva para el país. Parte de la actual recuperación colombiana se puede explicar por las altas tasas de crecimiento de la actividad petrolera, contrario a lo que está pasando en Venezuela.

---

* Este documento es el resumen de la presentación de Guillermo Perry, elaborado por Alejandro Becerra, Asistente de Investigación de Fedesarrollo.

[1] Investigador Asociado de Fedesarrollo.

Por esto, cuando se miran las proyecciones de crecimiento económico todos los analistas vienen dando buenas perspectivas para Colombia. Con los últimos datos disponibles, Colombia crecerá este año a una tasa de 4,2%. En cambio para el caso de Venezuela las proyecciones muestran que es el único país grande de la región que tendrá un decrecimiento económico del 3,4% para el presente año.

Al mismo tiempo, cuando se miran las cifras de inflación, Colombia ha tenido un logro impresionante en esta materia. Una de las pocas cosas positivas que trajo la recesión económica de finales de la década del noventa es que el país logró bajar la inflación a tasas inferiores a un digito, y por ejemplo para este año el Banco República prevé una inflación del 2%. Para el caso de Venezuela, aunque las cifras no son muy confiables, en los últimos dos años la inflación ha estado en niveles del 30%.

En este sentido es importante hacer un paréntesis y destacar que uno de los efectos que ha tenido la crisis colombo-venezolana ha sido las pérdidas en cuanto al intercambio comercial entre las dos naciones, las cuales han generado, para el caso venezolano presiones inflacionarias, y para el caso colombiano una disminución de la inflación. Los problemas de Venezuela para la importación de alimentos procedentes de Colombia, puede ser uno de los causales de las altas tasas de inflación que enfrenta hoy en día el país vecino. En cambio en el caso colombiano sucede lo contrario, y es de esperarse que la normalización de las relaciones con Venezuela eleve la inflación en el país.

Por otro lado, cuando se miran las cifras de comercio exterior de los dos países se puede ver que en realidad ni Venezuela ni Colombia son economías abiertas. Venezuela es un poco más abierta que Colombia, porque exporta todo el petróleo e importa todo lo demás. Cuando se miran las cifras, el comercio como proporción del PIB es bajo para Venezuela (28%), y para Colombia esta relación es mucho menor, alrededor de 18% del PIB. Aunque Colombia es una economía cerrada, tenemos unas exportaciones mucho más diversificadas que las venezolanas, en Venezuela el petróleo representa el 60% de las exportaciones totales.

Ahora bien, Venezuela por tener grandes reservas de petróleo tiene ingresos fiscales muchos más altos, pero mucho más volátiles que los colombianos. Lo anterior se explica debido a que los ingresos petroleros representan el 69% de los ingresos fiscales, lo cual implica que una baja de los precios internacionales del petróleo afecta sustancialmente los ingresos fiscales para Venezuela. Para el caso de Colombia tenemos ingresos fiscales más bajos que los venezolanos, y por debajo del promedio de América Latina, pero no tan volátiles.

Por lo anterior, cuando se analizan los datos sobre el balance fiscal de Venezuela estos son muy volátiles. Cuando los precios internacionales del petróleo están bajos, como lo ocurrido en el 2009, el déficit fiscal en Venezuela se dispara. Con respecto a Colombia, el balance fiscal no es volátil pero el país tiene un problema fiscal grave. Por ejemplo, en el momento de auge económico colombiano a pesar de la reducción de la deuda pública en términos del PIB, el déficit fiscal era elevado.

En este sentido, no es sorprendente que las importaciones de Venezuela siguen muy de cerca el

comportamiento de los precios internacionales del petróleo, el cual determina su capacidad de compra, un socio comercial de Venezuela siempre dependerá de los precios del petróleo. En este sentido, en la última década ha habido una tendencia de aumentar nuestro comercio con Venezuela, que tiene que ver con algo que es desastroso para el país vecino pero beneficioso para Colombia: las exportaciones netas del sector petrolero venezolano han aumentado. Este aumento llevó a que el resto de la economía venezolana se haya vuelto importadora neta, en especial esto se puede ver en que la industria manufacturera y la agricultuara se han vendido "desindustrializando" y "desagriculturizando". Por ejemplo, las cifras muestran que desde 1987 el empleo manufacturero en Venezuela ha perdido terreno. De alguna manera el desastre del sector privado venezolano ha sido una bendición para el sector privado colombiano.

En segundo lugar, cuando se mira el comportamiento de las variables de integración comercial entre los dos países, dicha integración se puede representar como una montaña rusa. Después del proceso de apertura económica, y en especial de los acuerdos comerciales firmados durante el gobierno de Cesar Gaviria, hubo un crecimiento comercial entre Colombia y Venezuela. Entre 1991 y 1998, el comercio entre los dos países, se caracterizó por ser equilibrado, las exportaciones de Colombia a Venezuela, y de Venezuela hacia Colombia representaban alrededor del 6% del total de exportaciones.

A partir del año 2000, ese equilibrio comercial se deteriora por los manejos internos venezolanos, las exportaciones colombianas hacia Venezuela alcanzaron, para el año 2008, un 17% del total de las exportaciones. Este aumento de las exportaciones Colombianas hacia Venezuela se explica por el proceso de desindustrialización y desagriculturización de la economía del país vecino. En este sentido, en la medida que Venezuela no arregle sus problemas de manejo interno, la reanudación comercial con Venezuela puede ser beneficiosa para Colombia, debido a que prácticamente Venezuela ha acabado su actividad industrial y agrícola, por lo cual es un mercado atractivo para los productos colombianos.

La actual crisis política entre Colombia y Venezuela ha traído como consecuencia una caída de las exportaciones colombianas hacia Venezuela y pasan a representar 4% del las exportaciones totales. Aunque Colombia ha hecho un trabajo en los últimos meses para compensar la caída de exportaciones hacia Venezuela hacia otros destinos, sólo se ha podido lograr para productos tradicionales, y no para productos manufacturados.

Como ya se dijo anteriormente, si bien Colombia ha podido compensar la caída de las exportaciones tradicionales hacia Venezuela, en especial redirigiéndolas hacia el mercado de los EE.UU., no se ha podido compensar la caída de los productos manufacturados. Cuando uno lo ve en términos específicos, de enero a mayo de este año, hay sectores como alimentos y bebidas, cueros y maquinaria y equipos que no pudieron compensar ni una tercera o cuarta parte de la caída de las exportaciones hacia Venezuela.

Los estimativos del Banco de la República muestran que el efecto de una caída del 60% de la exportaciones hacia Venezuela genera una contracción en términos reales, de 1,01% del PIB. En términos de puestos de trabajo la crisis política con Venezuela también tuvo un costo importante para Colombia.

En términos de inflación, como ya se mencionó anteriormente, la crisis política ha generado que la inflación colombiana haya bajado, este hecho puede ser beneficioso para el consumidor colombiano. Sin embargo, es de esperar que una reanudación de las relaciones con Venezuela, pueda generar un aumento de inflación, y posteriormente un aumento en las tasas de interés en Colombia. Por el lado de Venezuela, la crisis generó una disparada de la inflación, en particular la de alimentos. No es de extrañar que para el gobierno Chávez el tema inflacionario sea un incentivo para reanudar las relaciones comerciales con Venezuela, en especial cuando un proceso electoral se avecina en dicho país.

No cabe duda de que la actual crisis política ha generado un drama comercial, en especial en los departamentos fronterizos de Colombia (Norte de Santander, Santander, Guajira, Arauca, Sucre, Atlántico y Magdalena). Por ejemplo, entre los meses de enero y mayo de 2010 la caída de exportaciones no tradicionales en los departamentos de Norte de Santander, Santander y Cesar fue de alrededor del 70% con respecto al mismo periodo en el 2009. Por otro lado, cuando se miran las cifras de desempleo en la ciudad de Cúcuta se observa que antes de la crisis política, esta ciudad tenía una de las tasas de desempleo más bajas de Colombia, hoy en día está por encima del promedio nacional.

Después de los sucesos recientes, es bueno resaltar unas consideraciones finales de lo que puede pasar hacia adelante, y que no comprometen la opinión de Fedesarrollo. Primero se expondrán unos puntos a favor de la reanudación de las relaciones comerciales con Venezuela. Con respecto a los puntos a favor, la situación interna en Venezuela, en especial el tema inflacionario, es un incentivo para reanudar las relaciones comerciales con Colombia. Por otro lado, la llegada de un nuevo gobierno en Colombia puede ser un punto de partida para profesionalizar la cancillería colombiana y para darle mayor prioridad a las relaciones con América Latina y la Unión Europea. Sin embargo, existen unos puntos en contra sobre una posible reanudación de las relaciones con Venezuela. Primero que todo, el gobierno colombiano no puede aceptar que el gobierno de Venezuela siga tolerando o protegiendo campamentos de las FARC en su territorio. Por otro lado, existe un riesgo muy alto para Colombia de la volatilidad de la situación económica, social y política venezolana, y del temperamento de Chávez.

Para terminar, es importante resaltar que para ambos países existe un interés en recomponer la relación comercial y hay condiciones que facilitarían restaurar el comercio. No obstante, un acuerdo sostenible en lo comercial exige un mayor compromiso del gobierno venezolano frente al tema guerrillero. De lo contrario las fricciones pueden acabar teniendo repercusiones comerciales (como ya sucedió). En este contexto es pertinente formularse dos preguntas: por el lado colombiano: ¿Será Santos capaz de movilizar efectivamente presión internacional contra la tolerancia o protección de Chávez a las FARC?, y por el lado venezolano: ¿"Actualizando" los costos y beneficios (domésticos y externos), decidirá Chávez suspender la tolerancia o protección a las FARC?

La Ley de Fronteras y sus efectos en el comercio de combustibles líquidos*

Luis Ernesto Mejía[1]
Roberto Steiner[2]

I. INTRODUCCIÓN

El diferencial de precios de los combustibles líquidos entre Colombia y Venezuela, cercano a US$3 por galón en septiembre de 2009, es la principal explicación al contrabando. Entre los efectos nocivos del contrabando se pueden resaltar: i) el deterioro de las finanzas públicas; ii) los efectos negativos en la actividad productiva formal de las zonas fronterizas a consecuencia del deterioro en la comercialización, distribución y producción de los combustibles líquidos; y iii) la corrupción.

Entre las acciones tomadas por el Estado para contrarrestar los incentivos del contrabando sobresale la implementación de la Ley 681 de 2001 (Ley de Fronteras). Esta ley ratificó las exenciones generadas por la Ley 488 de 1991, reduciendo los precios de los combustibles líquidos consumidos en las zonas de frontera, eximiéndolos de los impuestos de orden nacional (IVA y Global). Adicionalmente, creó un mecanismo administrativo de abastecimiento y asignación de combustibles líquidos a partir de cupos para Grandes Consumidores (GC) y para Estaciones de Servicio (EDS) en Zonas de Frontera.

La Ley 681 tuvo algunos efectos no esperados en razón a la generación de un diferencial de precios entre los municipios de la zonas de frontera y aquellos del resto del país, generando i) un "margen" que hace rentable el surgimiento de una "destinación ilegal" del combustible asignado a los municipios de frontera hacia ciudades y municipios por fuera de dicha zona; ii) deterioro de las finanzas públicas nacionales, departamentales y municipales; y iii) corrupción.

Es pertinente definir y diferenciar dos fenómenos, el contrabando ordinario y la destinación ilegal. El primero se refiere a la introducción irregular de

---

* Este documento es el resumen de la presentación de Luis Ernestom Mejia y Roberto Steiner, elaborado por Sandra Liliana Cortes, Asistente de Investigación de Fedesarrollo.

1 Ex-Ministro de Minas y Energia.

2 Director Ejecutivo de Fedesarrollo.

bienes al territorio nacional con el fin de evadir impuestos y aranceles y/o rebasar prohibiciones a su importación. El segundo hace referencia al traslado, distribución, venta o comercialización de combustibles hacia destinos del país diferentes a Zonas de Frontera, exentas de IVA e Impuesto Global. Esta exposición se concentra en la destinación ilegal.

II. CASOS INTERNACIONALES

El diferencial de precios de los combustibles es un problema que se replica en todos los continentes. La consecuencia principal es la presencia de contrabando o, en el caso de Europa, el turismo por combustible. El problema se ha enfrentado de diferentes maneras.

Suiza: Durante el período 1989-1997 el precio de los combustibles en Suiza llegó a ser sustancialmente menor que el de sus vecinos (Francia, Italia y Alemania), por lo que el "turismo por combustible" se convirtió en una actividad recurrente, representado en promedio el 9% de la demanda total de combustibles en las fronteras. Entre 1985 y 1993 en Italia el 27% de la gasolina provino del exterior. Ello impulsó un acuerdo político entre los países para disminuir el diferencial de precios. Seis meses después de la reducción de precios en la frontera italiana, la demanda por gasolina en Suiza cayó entre 20% y 40% y las estaciones en Italia aumentaron sus ventas. Análisis posteriores muestran que la introducción de un impuesto en Suiza hubiera reducido el turismo por combustible significativamente en todas las fronteras.

Estados Unidos: En 1974 aumentó el precio del petróleo y los países no productores se vieron forzados a incrementar el precio de éste y de sus derivados. Estados Unidos producía la mitad de su propio consumo, por lo que el Congreso consideró inapropiado que los productores nacionales percibieran un incremento en sus beneficios como consecuencia de un aumento en los precios externos. En razón a ello el Congreso adoptó una política llamada "fijación doble del precio del petróleo" que consistía en vender el petróleo importado a precio de mercado y el nacional al precio anterior. Las refinerías compraban el petróleo nacional más barato y, una vez éste se agotaba, adquirían petróleo importado. Para evitar que los precios de la gasolina fueran determinados por el mercado, se establecieron controles. Más específicamente, se obligaba a las refinerías a cobrar un precio basado en los costos de producción, determinados en gran medida por el valor del petróleo comprado. No obstante, el precio del petróleo nacional al interior de Estados Unidos variaba según el Estado, por lo que se presentó un diferencial en los precios de la gasolina, haciendo necesaria la intervención del gobierno para evitar el envío de gasolina de bajo precio a las zonas en la que el precio era superior. Posteriormente, el Congreso diseñó un sistema para asignar el petróleo nacional, llamado "programa de asignaciones". Este consistía en que cada vez que una refinería compraba un barril de petróleo extranjero, recibía un cupo para comprar determinada cantidad de petróleo nacional, la cual dependía de las condiciones de oferta nacional. Como el gobierno obligaba a los productores nacionales a vender el petróleo a un precio inferior al del producto importado y además estableció cupos para comprar el petróleo nacional, las importaciones de petróleo aumentaron. Finalmente, el programa fue abandonado.

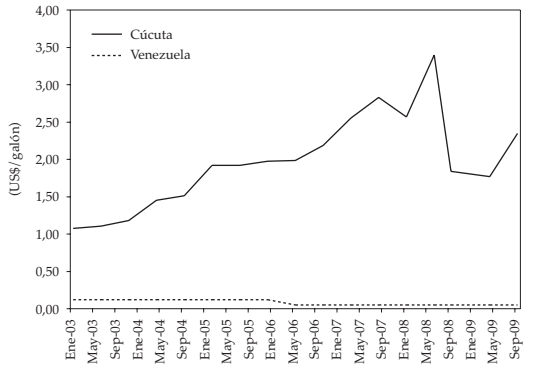
III. MOTIVACIÓN LEY DE FRONTERAS

Una de las principales motivaciones de la Ley 681 fue la prevención del contrabando ordinario. De acuerdo a la exposición de motivos de la Ley, existen diferentes explicaciones para el contrabando de combustibles: i) un diferencial de precios grande; ii) una geografía accesible; y iii) un bajo nivel de control a ambos lados de la frontera. En el caso de la frontera con Venezuela, se cumplen todos los requisitos: uno de los combustibles más baratos del mundo[3]; 2.219 km. de frontera; bajos controles fronterizos y muchas trochas. En el caso de la frontera con Ecuador, se tienen 586 km. de frontera geográficamente accidentada: Nariño con montañas y Putumayo con selva. Es evidente que el problema de diferenciales de precios es mucho más notorio entre Colombia y Venezuela que entre Colombia y Ecuador (Gráficos 1 y 2).

IV. NORMATIVIDAD ACTUAL

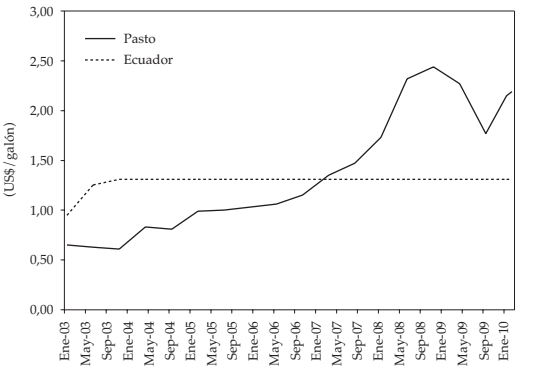
Con la Ley 191 de 1995 se introdujeron medidas que buscaban fortalecer las finanzas departamentales de las zonas de frontera, garantizando el recaudo y pago de los impuestos asociados a la distribución y consumo de combustibles. A medida que se crearon exenciones impositivas a los precios de los combustibles comprados en zonas de frontera también se fortalecieron los controles y se hicieron más duras las penas para los contrabandistas (Ley 383 de 1997). En 1998, la Ley 488 fortaleció la tributación regional y estableció que los combustibles estarían exentos de IVA y del impuesto Global. Después, con la Ley 633 de 2000, se incrementó el control por parte del gobierno central al establecer que la distribución del combustible importado se realizaría exclusivamente a través de Ecopetrol.

Gráfico 1
PRECIO DE LA GASOLINA CORRIENTE
FRONTERA COLOMBO-VENEZOLANA



Fuente: Colombia, Ministerio de Minas y Energía-UPME. Venezuela, Ministerio del Poder Popular para la Energía y el Petróleo de Venezuela-MENPET.

Gráfico 2
PRECIO DE LA GASOLINA CORRIENTE
FRONTERA COLOMBO-ECUATORIANA



Fuente: Colombia, Ministerio de Minas y Energía-UPME. Ecuador, Petrocomercial.

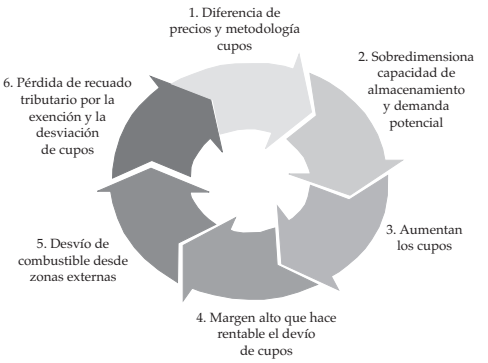
[3] En noviembre de 2008 era el más barato del mundo según http://www.eia.doe.gov/ - International Fuel Prices 2009.

La Ley 681 de 2001 conservó las exenciones tributarias y el monopolio de distribución[3]. Además, encargó a la UPME[4] de establecer el volumen máximo de combustibles a distribuir en la zona de frontera (cupos) por parte de Ecopetrol. Esta actividad fue asignada en primera instancia a un funcionario y luego se diseñó un algoritmo computacional para el cálculo de cupos de los municipios y las estaciones de servicio de las zonas de frontera. Finalmente, para hacer más competitivos los precios de la gasolina en la frontera, el Congreso impulsó el artículo 55 de la Ley 788 de 2002 en el que se le permitió a los municipios ubicados en las zonas de frontera establecer un porcentaje de impuesto de sobretasa diferenciado.

Para asignar los cupos entre las estaciones de servicio de los municipios de las zonas de frontera se utiliza una metodología que deduce el consumo real a partir de las compras de combustibles líquidos implícitas en el recaudo por sobretasa. Para los grandes consumidores los cupos dependen de los parámetros técnicos de funcionamiento de los equipos que utilizan el combustible líquido. Por su parte, para las estaciones de servicio la definición de los cupos depende de: i) la historia de compras de las EDS en las zonas de frontera; ii) tráfico interurbano de cada zona de frontera; iii) capacidad de almacenamiento de cada estación; iv) población.

El esfuerzo legislativo redujo el diferencial de precios entre países y desarrolló un mecanismo administrativo de asignación de cupos para el consumo de combustibles líquidos en las zonas de frontera del país, pero generó un círculo vicioso, tal y como se desprende del Diagrama 1.

Diagrama 1
CÍRCULO VICIOSO GENERADO POR LAS EXENCIONES Y LA METODOLOGÍA DE ASIGNACIÓN DE CUPOS



V. CONSECUENCIA DE LA LEY DE FRONTERAS

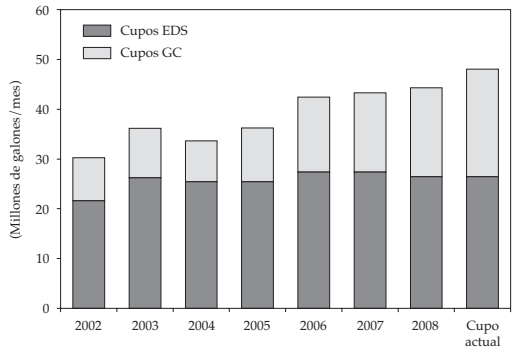
El Gráfico 3 muestra la evolución de los cupos otorgados a las estaciones de servicio (EDS) y a los grandes consumidores (GC) desde el año 2002. Como se puede observar, hay una tendencia al alza, principalmente en los últimos tres años, con un mayor impacto en los cupos de los GC. Más adelante se verán casos particulares del comportamiento de los cupos de las estaciones de servicio.

En las zonas de frontera los cupos están distribuidos en 12 departamentos, pero el 88% de éstos está n distribuidos en Nariño, Guajira, Cesar y Norte de Santander (Gráfico 4). Por su parte, los cupos de los grandes consumidores van casi en su totalidad a Guajira y Cesar, asociados fundamentalmente a los productores de carbón (Gráfico 5).

[3] Establece que Ecopetrol se encargará de la distribución de combustibles en las Zonas de Frontera.

[4] Unidad de Planeación Nacional Minero-Energética.

Gráfico 3
CUPOS TOTALES DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS PARA ESTACIONES DE SERVICIO Y GRANDES CONSUMIDORES



Fuente: UPME.

Gráfico 4
DISTRIBUCIÓN DEPARTAMENTAL DE LOS CUPOS DEL AÑO 2009 ENTRE LAS ESTACIONES DE SERVICIO

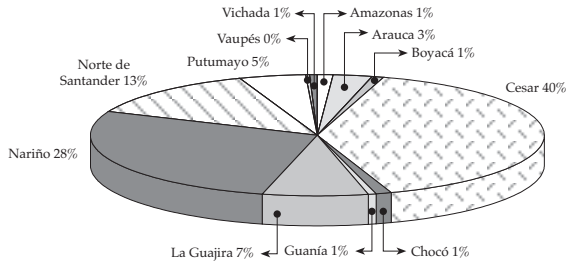
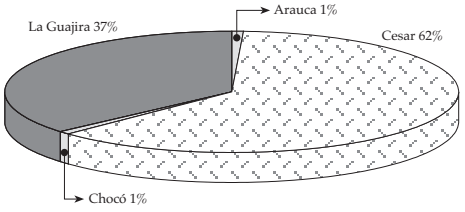


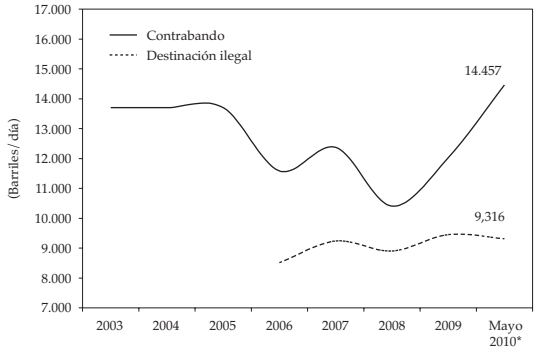
Gráfico 5
DISTRIBUCIÓN DEPARTAMENTAL DE LOS CUPOS DEL AÑO 2009 ENTRE LOS GRANDES CONSUMIDORES



Fuentes: UPME.

El Gráfico 6 muestra el comportamiento del contrabando ordinario, el cual se pretendía atacar con la Ley 681. Para el año 2003 el Gobierno estimaba un contrabando de 14.000 barriles/día. El gráfico también reporta el cálculo de la destinación ilegal de combustible, el volumen de combustible aprobado para el consumo en zonas fronterizas que es vendido en zonas en las cuales no existen exenciones tributarias.

Gráfico 6
CONTRABANDO ORDINARIO Y DESTINACIÓN ILEGAL



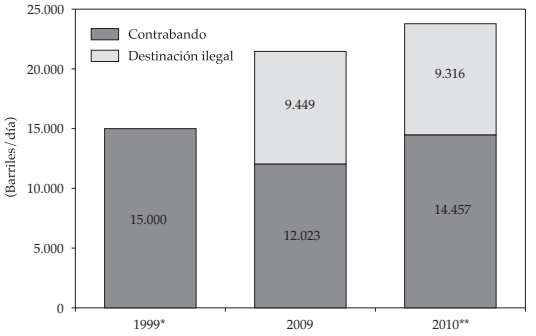
* Acumulado enero-mayo 2010.
Fuente: UPME.

Con base en los anteriores estimativos del gobierno, en el Gráfico7 reportamos el costo fiscal del contrabando abierto y de la destinación ilegal. El de este último, asociado al menor recaudo de impuestos (IVA y Global, alcanzaría los $146 mil millones.

VI. DESTINACIÓN ILEGAL DE COMBUSTIBLES: DIMENSIÓN Y ANÁLISIS

Analizando exclusivamente las compras de gasolina, es clara la tendencia a la baja del consumo en el país, de 116 mil barriles por día en el año 2000 a una cifra cercana a 70 mil barriles día en la

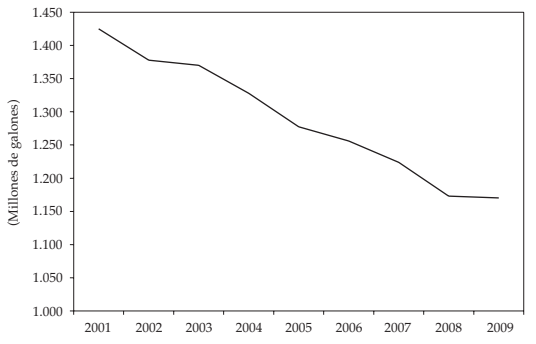
Gráfico 7
COSTO FISCAL DEL CONTRABANDO Y DE LA DESTINACIÓN ILEGAL DE COMBUSTIBLES



* No existe información de destinación ilegal.
** Proyección basada en la tendencia de mayo de 2010.
Fuente: Exposición de motivos de Ley 681 de 2001, SIGOB, cálculos de los autores.

actualidad. Esto puede tener varias explicaciones: i) el desmonte de los subsidios al combustible, que reduce su consumo; ii) vehículos nuevos, más económicos y eficientes en consumo de combustible; iii) el ingreso de transportes masivos en el país; y iv) sistemas de control de tráfico como el pico y placa generalizado a nivel nacional.

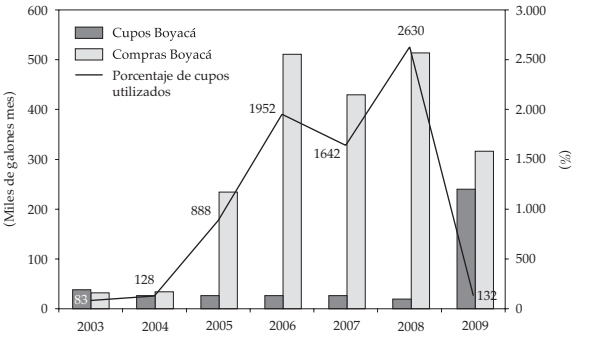
Gráfico 8
GALONES DE GASOLINA COMPRADOS EN COLOMBIA



Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal-DAF.

Boyacá tiene un sólo municipio en Ley de Fronteras, Cubará, el cual cuenta con una sobretasa menor que la de sus vecinos, en razón de la Ley 788 de 2002. Las cifras apoyan la idea de que Cubará construyó historia para que le aumentaran cupos, para luego desviar ese combustible al interior del país. El Gráfico 9 muestra que las compras son considerablemente superiores a los cupos hasta 2008 y que en 2009, una vez se incrementaron los cupos, las compras se redujeron.

Gráfico 9
CUPOS Y COMPRAS MENSUALES TOTALES DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS EN BOYACÁ



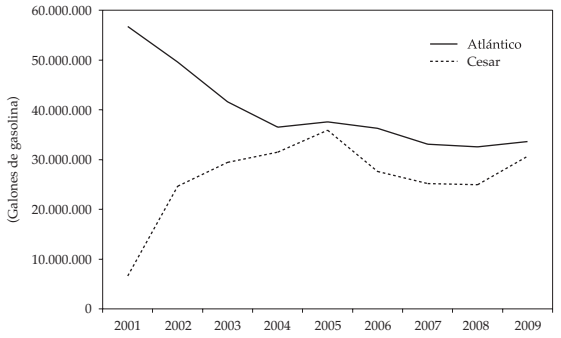
Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal-DAF. Cálculos de los autores.

El Gráfico 10 muestra que hasta 2005 el consumo en Atlántico disminuyó casi al mismo tiempo que el de Cesar aumentó. En dicho año caen las compras en Cesar, posiblemente en razón del aumento en el cupo. Se podría concluir que el aumento en el consumo del Cesar contrasta con la reducción del mismo en el Atlántico.

El Gráfico 11 indica que en el interior de Colombia -donde se ubican las ciudades con mayor población y más actividad económica- el consumo de gasolina en 2009 fue 22% inferior al observado en 2001. En

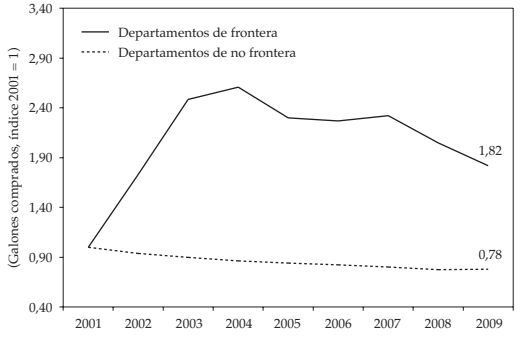
cambio, en las zonas de frontera el consumo aumentó 82% durante el mismo período, habiendo crecido 160% hasta 2003. Este comportamiento no se puede explicar por un crecimiento similar en la población o en la actividad productiva; probablemente obedece a los incentivos creados por el mecanismo de asignación de cupos y por el diferencial de precios.

Gráfico 10
COMPRAS DE GALONES DE GASOLINA ATLÁNTICO Y CESAR



Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal-DAF. Cálculos de los autores.

Gráfico 11
TENDENCIAS COMPRAS DE GASOLINA: DEPARTAMENTO DE FRONTERA Y NO FRONTERA



Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal-DAF. Cálculos de los autores.

VII. COSTO FISCAL: NUEVOS CÁLCULOS

Para cuantificar la magnitud del desvío de combustibles, Fedesarrollo y Cerrito Capital emplearon una metodología de estimación econométrica que permite un cálculo más preciso que aquella utilizada por el gobierno. En particular, la estrategia de estimación utilizada se basa en datos panel con efectos aleatorios y datos censurados *Tobit*[5]. Ello con el propósito de estimar el consumo de combustibles líquidos a partir de los datos disponibles al público e información suministrada por la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -en particular, las compras reportadas a la DAF para los municipios de frontera, las capitales departamentales que no pertenecen a la frontera e información departamental agregada, para el período 2003-2008. El Cuadro 1 reporta las variables utilizadas para las estimaciones de compras de combustibles líquidos.

Adicionalmente, el Cuadro 2 presenta los signos esperados de los coeficientes, implicando el signo positivo un aumento en las compras de los combustibles líquidos y viceversa.

El Diagrama 2 reporta tres cifras del denominado costo fiscal: la primera resulta de los cupos de combustibles líquidos exentos de los impuestos de orden nacional (IVA y Global), asignados a las Estaciones de Servicio (EDS) y a los grandes consumidores

[5] Una variable censurada ocurre cuando se presenta un subreporte que no permite capturar plenamente los efectos de las variables exógenas sobre la variable endógena. Este es el caso del consumo de combustibles dado que sólo se tiene información sobre las compras que facturan sobretasa.

Cuadro 1
VARIABLES UTILIZADAS EN LA ESTIMACIÓN DE COMPRAS DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS

Variable	Resumen	Unidades	Fuente
Compras observadas	A partir de los recaudos por sobretasa a los combustibles en cada municipios, se obtienen las compras observadas de gasolina y ACPM.	Galones de combustibles, tanto de gasolina como de ACPM	Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) - Ministerio de Hacienda
Población	Miles de habitantes de cada municipio.	Miles de personas	Censo 2005
Precio	Información de los precios de los combustibles para el mes de diciembre entre los años 2003 y 2008.	Pesos colombianos	Ministerio de Minas y UPME
Parque automotor per cápita	A partir de los datos de pólizas expedidas, se calculó una proxy del número de vehículos por habitante en cada municipio.	Carros	Fasecolda
Necesidades Básicas Insatisfechas	Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.		DANE
PIB municipal	Se calcula la participación de los ingresos tributarios municipales sobre los ingresos tributarios departamentales y dicha participación se multiplica por el PIB Departamental.	Millones de pesos colombianos	DNP, DANE
Diferencial interno de los precios	Se construye restándole el precio de los municipios de zona de frontera al precio de las principales ciudades, razón por la cual, solamente los municipios en zona de frontera registran un valor mayor a cero.	Pesos colombianos	Ministerio de Minas y UPME
Diferencial externo de los precios	Se construye restándole al precio nacional de los combustibles, el precio de los combustibles venezolanos.	Pesos colombianos	Ministerio de Minas y UPME
Diferencial de la sobretasa	Se contruye restándole el valor de la sobretasa cobrada en las prinicipales ciudades menos el valor de la sobretasa cobrada en los municipios que tienen acuerdos municipales.	Pesos colombianos	Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) - Ministerio de Hacienda

Cuadro 2
SIGNOS ESPERADOS DE LAS VARIABLES EXPLICATORIAS

Signos esperados	ACPM-Gasolina
Población	(+)
Precio	(-)
Parque automotor per cápita	(+)
Necesidades Básicas Insatisfechas	(-)
PIB municipal	(+)
Diferencial interno de los precios	(+)
Diferencial externo de los precios	(-)
Diferencial de la sobretasa	(+)

Fuente: Elaboración de los autores.

(GC) ubicados en los municipios de frontera. Este mecanismo de asignación tiene un importante costo fiscal para el Gobierno Nacional, a razón de las exenciones tributarias otorgadas que alcanzaron los $647 mil millones de pesos del 2010. En detalle, a los GC se les asignaron en septiembre de 2009 unos cupos de combustibles líquidos de 21,6 millones de galones/mes, que implican un costo fiscal anual de $258 mil millones en pesos de 2010 por menor recaudo de IVA y Global. A su turno, el costo fiscal anual de los cupos asignados a las EDS (26,5 millones de galones/mes) es de $389 mil millones (pesos de 2010).

Por su parte, el costo fiscal de los cupos asignados a las EDS tiene dos componentes, uno que proviene del consumo real de combustibles líquidos por parte de los habitantes de las zonas de frontera y otro que resulta de una práctica que funciona en dos etapas: primero se incrementan las compras de ACPM y gasolina por encima de los cupos asignados[6] y luego, dado el mecanismo administrado de asignación, se produce un incremento en los cupos. El exceso de cupos asignados permite una desviación de este combustible líquido a municipios que no están cubiertos por las exenciones tributarias al consumo de combustibles. Para calcular la magnitud de esta desviación, tanto el Gobierno Nacional como Fedesarrollo-Cerrito Capital recurrieron a métodos estadísticos para determinar la diferencia entre el consumo objetivo y el consumo adicional. En el Diagrama 2 la segunda cifra hace referencia a los cálculos realizados por la DIAN, que indican que de las exenciones tributarias a las EDS, $160 mil millones de 2010 corresponden a otorgar beneficios tributarios a consumos de combustible en municipios que *no son* de zona de frontera[7]. La tercera columna corresponde al estudio de Fedesarrollo-Cerrito Capital e indica que esta cifra podría ascender a cerca de $240 mil millones de 2010.

Diagrama 2
MENORES RECAUDOS DE LA NACIÓN EN EL 2009

Excenciones tributarias implícitas en los cupos	Destinación ilegal DIAN	Destinación ilegal Fedesarrollo Cerrito Capital
● $647 mil millones de pesos de 2010	● $160 mil millones de pesos de 2010	● $240 mil millones de pesos de 2010

Fuentes: Elaboración de los autores.

Por su parte, el Cuadro 3 reporta los municipios cuyas compras, de acuerdo a nuestras estimaciones, son mayores a las compras estimadas por el modelo. Esto es, estos municipios tienen una asignación de compras de combustibles líquidos que está por encima de lo que requiere su población, su nivel de producción y su parque automotor.

Según las estimaciones, los municipios que están recibiendo una menor sobretasa producto de unas compras inferiores a las que debería tener son los presentados en el Cuadro 4.

[6] Este excedente se paga al precio de mercado, esto es, incluyendo los impuestos de orden nacional.

[7] Municipios que, dicho sea de paso, ven mermados sus recaudos por sobretasa a la gasolina.

Cuadro 3
MUNICIPIOS CUYAS COMPRAS DE GASOLINA OBSERVADAS SON MAYORES A LAS ESTIMADAS

Departamento	Municipio
Chocó	Riosucio
Boyacá	Cubará
Arauca	Fortul
La Guajira	Barrancas
Cesar	La Jagua de Ibirico
La Guajira	La Jagua del Pilar
Norte de Santander	San Cayetano

Fuente: Elaboración de los autores.

Cuadro 4
MUNICIPIOS CON COMPRAS DE GASOLINA OBSERVADAS INFERIORES A LAS ESTIMADAS

Departamento	Municipio	"Costo Fiscal Millones de $ 2010"
Atlántico	Barranquilla	16.047
Bolivar	Cartagena	10.728
Magdalena	Santa Marta	7.521
Valle Del Cauca	Cali	679
Córdoba	Monteria	566
Cundinamarca	Bogotá D.C.	329
Santander	Bucaramanga	106

Fuente: Elaboración de los autores.

VIII. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

En cuanto a las recomendaciones de política se proponen cuatro pilares, tal y como se representan en el Diagrama 3 y mucho más desagregados en el Diagrama 4.

Diagrama 3
LOS CUATRO PILARES DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA

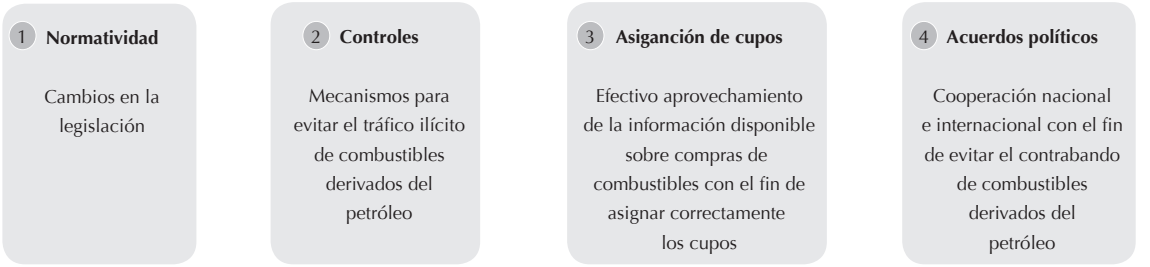


Diagrama 4
OPCIONES DE POLÍTICA

○ Baja ◑ Media ● Alta	Efectividad	Eficiencia económica	Implementación
Derogar la Ley 681 de 2001	●	●	○
Redefinir las zonas de Fronteras	◑	◑	◑
Modificar Decreo 1333 de 2007 (Bandera blanca)	◑	◑	◑
Modificar Ley 788 de 2002 (Diferencial de sobretasa)	◑	●	◑
GPS y sellos electrónicos	●	●	◑
Establecer centros de abastecimiento dentro de las Zonas de Frontera	◑	○	◑
Aumentar controles con la DIAN	◑	◑	◑
Asignar el transporte entre mayoristas y eds por medio de licitaciones	●	◑	◑
Aplicación sanciones vigentes	●	●	○
Asignar cupos de combustibles con mecanismo de regresiones	◑	◑	◑
Asignar cupos por méritos en subasta	●	◑	◑
Acuerdo político con Venezuela	●	●	○

Panel de discusión*

Alejandro Martínez
Presidente de la ACP

El estudio realizado por Fedesarrollo y Cerrito Capital es de gran importancia porque permite calcular el contrabando de combustibles Existe un diferencial de precio enorme con Venezuela, un galón de gasolina puede costar hasta 145 pesos colombianos. Es decir, el precio es alrededor de 30 veces menor que en Colombia. La solución del gobierno fue peor que el problema original. Al no incurrir en costos de infraestructura los pimpineros y contrabandistas son un competidor muy fuerte para los mayoristas. Esta competencia se agrava al no haber trazabilidad de cómo se mueve la gasolina.

Una posible solución sería que con los nuevos aires de relaciones con Venezuela, se disminuyan los subsidios a la gasolina en la frontera colombiana. Estos subsidios, que del lado Venezolano aumentan el diferencial y agudizan el problema para el lado colombiano, en lo posible se deberían eliminar. Frente al problema del contrabando ordinario y técnico se necesitan un conjunto de soluciones para obtener efectos positivos. Entre ellos fortalecer los esfuerzos para judicializar a los criminales que incurran en delitos de contrabando.

Dada la actual coyuntura con Venezuela, se debería poner el tema en la agenda de negociaciones como una prioridad.

Guillermo Perry
Investigador Asociado de Fedesarrollo

Hay cuatro puntos a tener en cuenta para la evaluación de medidas para enfrentar el problema:

Algunas medidas 'funcionan en Dinamarca pero no en Cundinamarca'. Normalmente las medidas adoptadas en algunos países desarrollados no aplican a nuestro caso. El mejor ejemplo es el de Suiza

* Resumen de las intervenciones hechas en el panel de discusión, elaborado por Germán Galindo Asistente de Investigación de Fedesarrollo.

donde este país bajó sus subsidios a la gasolina de acuerdo con las peticiones de sus vecinos. Normas económicamente inconvenientes pueden tener consecuencias indeseables. Este es el caso de los cupos de gasolina en donde EE.UU tuvo este sistema y lo desmontó por falta de eficiencia.

La lógica de los impuestos implica que no existe una manera eficiente de 'cobrar' las carreteras a través de impuestos a los combustibles. Esto en parte porque la contaminación ambiental es un costo muy alto y difícil de calcular. De otro lado la tendencia en el mundo está dirigida a aumentar los impuestos a los combustibles. Colombia no debería seguir esta tendencia.

La disminución del consumo de gasolina corriente se debe a no cobrar el mismo precio que al diesel. No hay ninguna razón por la cual el diesel y la gasolina corriente no tengan el mismo precio

Es recomendable igualar los precios del diesel y la gasolina corriente, quizás a través de acuerdos oficiales los cuales en el pasado ya han probado ser útiles. Se sugiere añadir una comisión de energía, gas, petróleos y precios de la gasolina a las cinco existentes en las negociaciones de acercamiento con Venezuela. Se debe tener muy en cuenta que la mejor solución para el problema de los precios en la frontera es el interés mutuo entre los países que compartan la frontera.

Carlos Rodado
Ministro de Minas y Energía

El contrabando técnico de combustibles es de alta relevancia para el Gobierno Nacional. Sin embargo, existen gradientes que imponen leyes que no se pueden quebrar como el alto diferencial de precios. El diferencial da espacio y aliento para la corrupción y flujo de combustibles ilegales.

Es de resaltar que el Gobierno ha trabajado en pro de solucionar este problema, en donde la Ley 681 de 2001 es ejemplo de ello. No obstante, informalmente se generó un efecto perverso para el desarrollo de contrabando técnico, producto del diferencial de precios.

Es posible hacer una comparación entre la cocaína y el diferencial de precios de este ilícito entre países desarrollados y no desarrollados como un ejemplo de los incentivos perversos que generan este tipo de diferenciales. Aunque el tema del diferencial de precios entre el diesel y la gasolina corriente no fue abordado vale la pena resaltar que el contrabando de combustibles está hoy en día en 9.000 barriles por día y que sumado a esto las reformas adoptadas crearon un fenómeno llamado la destinación ilegal de combustibles debido a las exenciones otorgadas a la zona de frontera.

El costo fiscal de de este problema está alrededor de 160 y 240 mil millones de pesos colombianos anuales. Esto tiene que ver con los acuerdos municipales cobijados en la Ley 788 de 200 y con la evidencia de que la gasolina exenta no llega a las zonas de frontera y se queda en otros lugares sin estos subsidios. Este ilegal afecta las finanzas regionales y nacionales mientras que el actor del ilícito se beneficia de la reducción de la sobretasa.

Se puede aprovechar el momento para eliminar los beneficios y concentrarse en el control del contrabando ordinario. Esto a través de:

- El fortalecimiento de las leyes e instituciones.

- Operaciones fuertes de control.

- Fuerte judicialización de los criminales y organización de un sistema en el que no sea fácil corromper a los encargados de esta tarea. Por ejemplo, que los fiscales que hacen los procesos lo hagan desde bases militares y que no vivan en estas regiones.

- Fomento a programas e instituciones sociales que trabajan en estas regiones fronterizas.

Es un trámite muy difícil derogar la ley de sobretasas diferenciada y eliminar el subsidio a los grandes consumidores. Sin embargo, esta sería una solución a contemplar ya que con los recursos ahorrados se podrían hacer inversiones en estas mismas regiones.

De otro lado, el Ministerio de Minas y Energía viene trabajando en la regulación de los GPS. Falta la aprobación de la Superintendencia para poner en marcha la medida. Además, se va a impulsar el establecimiento de puntos de control similares a los de Nariño en el departamento del Cesar.

También se contempla aplicar la ley de fronteras a los municipios que se encuentren geográficamente ubicados en la frontera. Sin embargo, esta medida estaría sujeta a presiones políticas y en especial q una fuerte resistencia en congreso.

Es necesario que haya retroalimentación y conciliación entre todos los implicados e interesados en el tema para aplicar las medidas necesarias y solucionar el problema.

Luis Ernesto Mejía
(Ex Ministro de Minas y Energía)

El estudio de Fedesarrollo entrega una percepción objetiva y precisa del problema. El modelo de cálculo actual de cupos carece de estos elementos. El resultado es que los cupos calculados son más cercanos a la realidad.

Es de alta trascendencia que a los 'pimpineros' se les ofrezca una alternativa legal para que dejen el ilícito. Cualquiera que sea la solución debe incluir a los 'pimpineros' y no debe haber ninguna clase régimen diferente para ellos.

Para que tenga una visión más clara de la realidad de los negocios...



Ahora seremos mensuales

Suscríbase ya, y por sólo $99.000 anuales reciba:



- ✓ 11 ediciones de la Revista MisiónPyme con la mejor información para el gerente pyme
- ✓ Guía tributaria y contable 2011
- ✓ Guía de acuerdos comerciales y oportunidades de negocios
- ✓ Invitaciones especiales a eventos pedagógicos

REVISTA
MisiónPyme
SU HERRAMIENTA DE GESTIÓN EMPRESARIAL

Contáctenos: Calle 87 No. 19C-59 Oficina 201 · PBX: (1) 743 62 43 · www.mediasolutions.com.co

www.misionpyme.com

40 AÑOS FEDESARROLLO 1970 - 2010

PROSPECTIVA ECONÓMICA 2010 / 2015

3 escenarios de crecimiento económico y análisis regional a partir de los resultados de las encuestas de opinión de Fedesarrollo

- TASA DE CAMBIO Y BALANZA DE PAGOS
- LAS REFORMAS ECONÓMICAS DEL PRESIDENTE SANTOS
- EL BOOM PETROLERO
- SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA



AÑO 2011

SUSCRÍBASE

PUBLICACIÓN IMPRESA EN CIRCULACIÓN

3 ACTUALIZACIONES TRIMESTRALES VÍA INTERNET AÑO 2011

VALOR AGREGADO: PAUTA PUBLICITARIA + RESULTADOS DE 1 DE LAS ENCUESTAS DE OPINIÓN FEDESARROLLO POR 3 MESES

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Tel. (571) 3259777 Ext. 340/365/332 E-mail:comercial@fedesarrollo.org.co www.fedesarrollo.org.co