

Bogotá D.C., Agosto 10 de 2010

Doctor
CARLOS ENRIQUE RODADO NORIEGA
Ministro de Minas y Energía
Ciudad

Al responder citar el
siguiente número:
261

Respetado señor Ministro:

Reciba un respetuoso saludo en nombre de la Federación Nacional de Distribuidores de Combustibles y Energéticos - FENDIPETROLEO NACIONAL y los mejores deseos para el nuevo reto en su vida pública como Ministro de Minas y Energía, a favor de nuestro país, y en particular de nuestro sector de la distribución minorista de combustibles y energéticos.

En desarrollo de nuestro objetivo principal de representación y defensa de los pequeños y medianos empresarios que ejercen el servicio público de la distribución minorista de combustibles y energéticos a lo largo y ancho del territorio nacional, y que hoy estamos viendo amenazada su supervivencia por cuenta de un sinnúmero de factores como más adelante detallaremos, permítame presentarle de la manera más sintética posible el panorama no poco oscuro que enfrenta hoy en día nuestro sector y algunas alternativas de solución, que esperamos sean consideradas de manera favorable por el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos Calderón que hoy inicia con el legado importante de tareas inaplazables por desarrollar, para materializar su propósito de Gobierno de un país con "Prosperidad Democrática", con empleos dignos y una sociedad más igualitaria y en paz.

1. Orden al mercado de la distribución minorista:

Como es de su conocimiento el 23 de diciembre de 1998 el Ministerio de Minas y Energía expidió las resoluciones 82438 y 82439, las cuales fijaron la estructura de precios para la producción o importación, distribución y venta de la gasolina motor corriente y del ACPM, y creó los principales regímenes de precios al público en el país: la Libertad Vigilada y la Libertad Regulada.

El esquema de libertad vigilada que rige actualmente el precio de los combustibles en las capitales del país, en contraposición al precio fijo, ha permitido mantener una mediana estabilidad en el comportamiento de precios al público por medio de esquemas competitivos en la parte inferior de la cadena o en otras palabras en la competencia voraz entre las estaciones de servicio.

Pero encontramos que la diferencia en las metodologías de reconocimiento del ingreso que introdujo esta normatividad ha beneficiado únicamente a un solo actor de la cadena, es decir que mientras al productor se le reconoce una metodología de costo de oportunidad, a los demás agentes se le intenta reconocer lo contrario, es decir, un sistema de costos marginales, lo que conlleva a que debido a la competencia, los incrementos surgidos en los últimos años aguas arriba no se ha trasladado en su totalidad al consumidor. Para ilustrar esta tesis referenciamos el ejemplo de la evolución de precios de la gasolina corriente y ACPM en la ciudad de Bogotá durante los años 2008, 2009 y 2010. (Ver gráfico 1 y 2)

Mientras el incremento de la gasolina corriente durante este periodo fue del 19% para el productor, tan solo se trasladó al consumidor 12 puntos de este incremento, es decir los otros 7 puntos de incremento fueron asumidos como un mayor costo de compra por las empresas mayoristas y en mayor grado por las empresas minoristas. Lo mismo ocurre con el precio del ACPM, el incremento para el productor en este período fue del 16% y tan solo se transmitió al consumidor 13 puntos porcentuales.

En este sentido encontramos que desde hace más de 8 años se ha deteriorado los ingresos de los distribuidores minoristas pues no existen incentivos adecuados que compensen el esfuerzo inversionista para el montaje y operación de una estación de servicio y que hagan frente a factores adversos como el contrabando, el tráfico de combustibles y tampoco existen mecanismos que permitan enfrentar las prácticas predatorias de agentes dentro del mercado que están conduciendo a la inviabilidad de las pequeñas y medianas empresas dedicadas a este servicio público.

2. Libertad de mercado para contrato con mayoristas:

Sabemos que el Estado debe controlar esta actividad pero desde la creación del Decreto 4299 del 2005 se ha limitado la libre competencia entre las Empresas Mayoristas debido a la obligatoriedad de la firma de contratos de exclusividad que en su mayoría terminan siendo contratos de adhesión en donde inclusive en ciertas regiones de Colombia solo opera una compañía mayorista. Muchos de estos contratos desconocen derechos de los distribuidores minoristas y se observa que se ejerce una cierta posición dominante sin que alguna autoridad pública se haya pronunciado sobre estos hechos que se han puesto en su conocimiento.

La serie de atropellos denunciados, tales como la presión sobre pagos de contado, programas corporativos para abastecer flotillas de transporte con márgenes impuestos, la cláusulas abusivas en los contratos de suministro, la deshumanización en la atención al cliente, dejando de lado las complejidades de la operación diaria en las EDS, los efectos lesivos de las prácticas predatorias que bordean con la ilegalidad, por parte de las cadenas de grandes superficies que han incursionado recientemente en el mercado de la distribución minorista, el esquema de autoservicio en perjuicio de los empleos y las familias que subsisten de ellos, la saturación del mercado con el crecimiento en el número de estaciones de servicio en más del 100 % en menos de 10 años, la dificultad para el acceso al crédito para financiar los costos de infraestructura física y tecnológica, son algunas de las múltiples complejidades surgidas en los últimos tiempos en el sector, reduciendo los ingresos de los minoristas y consecuentemente generando mayores niveles de desempleo e incluso el cierre de la actividad.

3. Controlar excesos en la regulación del sector:

Sobre la problemática de excesos de reportes que padece nuestra actividad, proponemos para que de manera consensuada se formule ante el Congreso de la República un proyecto de Ley que clarifique las competencias de las autoridades y los reportes de información, y se recuperen para el Ministerio las principales funciones regulatorias del sector, que han demostrado ser inoperantes y difusas en manos de otras autoridades.

El SICOM pretende ser el único medio válido como fuente de información para toda la actividad de distribución de combustibles y creemos que en esta materia FENDIPETRÓLEO en su condición de agremiación debe ser considerado como un interlocutor válido para que de manera previa y no posterior como existía en el pasado,

aporte de manera proactiva a la construcción de normativas transparentes, justas y equitativas que consulten la realidad del mercado de combustibles y energéticos.

Un claro ejemplo de lo anterior es la expedición de un nuevo reglamento técnico para EDS, el cual se encuentra en elaboración y respecto del cual consideramos que el Ministerio tiene una gran opción para fijar las reglas de juego procurando el reconocimiento del esfuerzo empresarial de los distribuidores minoristas y formulando los planes de apoyo financiero para su materialización, al tiempo que concediendo los plazos mínimos para su implementación de manera gradual.

4. Pasivo Ambiental:

Este tema que tuvimos oportunidad de presentarlo en un debate de la Comisión Quinta del H. Senado de la República en el año 2007, hasta el momento no hemos tenido una solución a la problemática planteada. En esta oportunidad queremos contextualizar nuestra preocupación.

La construcción de la mayoría de las estaciones de servicio estuvo a cargo de las compañías mayoristas, convirtiéndose éstos, por tal razón, en los mayores concededores de los posibles impactos ambientales a generarse por una estación. Se ha venido conformando un pasivo ambiental relacionado con suelos o aguas subterráneas en riesgo de ser contaminadas con hidrocarburos, cuya descontaminación puede implicar importantes inversiones que incluso superarían el costo de los activos de las estaciones de servicio.

En este sentido, es necesario una Ley de la República promovida concertadamente por todos los actores y liderada por Su Cartera junto a la del Medio Ambiente que establezca la solidaridad entre el productor y los distribuidores, así como entre diferentes determinantes de situaciones de contaminación ambiental, esto es, deben involucrarse todos los actores de la cadena, pues la responsabilidad de las partes no cesan al realizar la entrega a la otra parte de la cadena.

5. Control sí, pero sin abusos. Zonas bajo control de estupefacientes:

Es importante tener en cuenta que los Distribuidores afiliados a FENDIPETRÓLEO NACIONAL comparten y acatan las normas de medidas de control adoptadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes. Pero consideramos que el mecanismo de asignación de cupos de la DNE para estas zonas no solamente afecta el volumen de venta de combustibles, sino que está afectando el libre ejercicio de la libre empresa, y descalifica de manera injusta a empresarios honrados del país. Entendemos el concepto pasado sobre la primacía y la importancia de la seguridad nacional, pero hoy se impone la primacía de la "Prosperidad Nacional" y hay que entender que con estas restricciones se están afectando recursos de los municipios sujetos a la mismas, por concepto se sobretasa, y peor aún el empleo de cientos de colombianos; así mismo se está incentivando el contrabando de combustibles en dichas zonas.

No queremos volver al pasado donde por cuenta de estos controles desmedidos se incentivó la traumatología de los permisos para el transporte de combustible, lo cual se presta para el fomento de la corrupción que hoy el nuevo Gobierno se ha comprometido a combatir.

6. El contrabando de gasolina maltrata el mercado legal de combustibles:

Sin lugar a dudas este es el flagelo que más impacta la operación de la distribución minorista de combustible.

Con novedosas herramientas para atraer al consumidor final, los contrabandistas están usurpando cada vez más participación en el mercado de combustibles, es común encontrar toda una 'fuerza de ventas' en las mismas vías y espacios ocupados por las EDS, donde atraen los vehículos ofreciéndoles un precio por debajo de lo legalmente estipulado y sin ninguna condición de seguridad industrial.

De acuerdo con análisis de FENDIPETRÓLEO NACIONAL, el producto es vendido sin ninguna restricción y a la vista pública en parqueaderos, montallantas, talleres y en casas de familia, con el inminente riesgo para los niños, mujeres y ancianos.

Además de los efectos directos en la economía del sector de distribución de combustibles y en las finanzas de los municipios, de los departamentos y de la Nación misma, el contrabando puede traer consecuencias dramáticas para las miles de familias que se dedican al comercio ilegal, porque manipulan el producto en condiciones muy deficientes de seguridad y poniendo en riesgo su vida.

Todo el fenómeno del contrabando se ve agravado por las acciones limitadas y de reducida eficacia por parte del estado, pues a pesar del esfuerzo que se reconoce principalmente de la fuerza pública, no existe una coordinación entre entidades encargadas de su judicialización. Existen muchas entidades y muchas competencias, en el tema de contrabando los encargados son la DIAN, la Policía Fiscal y el Ministerio de Minas y Energía. Debemos seguir luchando contra la permisividad de algunas autoridades y la deficiente capacidad sancionatoria, operativa y de control.

En cuanto a zonas de fronteras, existen reglamentaciones en estas zonas para combatir el fenómeno; por vía de precios se creó la ley 681 de 2001, en donde se eximió el pago de IVA e impuesto global al combustible consumido en esta zona. Esta misma ley confirió el control de la distribución en estas zonas a ECOPETROL, además se crearon los planes de abastecimiento y los cupos. Respecto a la identificación del combustible, el decreto 1503 de 2002 introdujo la marcación en el combustible como mecanismo para identificar el legal y sancionar administrativamente la ilegalidad. Las penas para el contrabando están contempladas en la Ley 788 de 2002. En cuanto al hurto, el decreto 2748 de 2002 ajustó las penas a este delito. Dentro del transporte de combustible existen las guías únicas de transporte, las cuales fueron creadas para reglamentar y controlar estos fenómenos.

Dentro de las alternativas que la organización gremial ha planteado a las autoridades para frenar el contrabando de combustibles, se encuentra la revisión de la política de precios y las cargas impositivas que hacen mucho más costoso el combustible colombiano frente al de los países vecinos, así como la creación de un 'cuerpo élite' similar al que se puso en marcha para frenar el hurto de hidrocarburos y que ha permitido reducir los índices de robo en un 98 por ciento.

7. Comercializadores Industriales:

Con la creación de esta figura se limitó la operación de venta de combustibles a vehículos en las estaciones de servicio. Contrario al mercado mayorista que pueden encontrar nuevos compradores (Ejemplo grandes consumidores sin instalación fija).

El desarrollo de una empresa como es la comercialización minorista está directamente relacionado con la dinámica del mercado, es decir con la posibilidad de crecimiento de la demanda y esto se traduce con la búsqueda de nuevos actores, es por eso que consideramos que dicha actividad de comercializador industrial, debe ser inherente a los distribuidores minoristas sin talanqueras legales, con el fundamento de que el

dinamismo del mercado trae consigo desarrollo territorial, vía sobretasa e impuestos nacionales.

8. Venta de combustibles en grandes superficies.

En relación con este tema encontramos que la distribución minorista de combustibles y energéticos debe hacerse exclusivamente por estaciones de servicio operadas por distribuidores minoristas, debido a que este es nuestro principal objeto generando consigo múltiples beneficios al país desde la perspectiva social y fiscal.

Al permitir en nuestro país la incursión a este mercado por parte de las cadenas de almacenes de grandes superficies, no solo se crea un negocio impersonal e inseguro, sino que también traen consigo una problemática que debe ser de carácter primordial y básico en la economía y en el Gobierno Nacional. El usar de “gancho” un servicio público (venta de combustible) para obtener beneficios que distorsionan el mercado y de paso poner en riesgo de supervivencia un negocio que para la pequeña y mediana empresa de distribuidores minoristas es trascendental en su desarrollo, es enredar las operaciones de un bien común por un beneficio particular.

9. Precios de los Combustibles

Es el momento de hacer una revisión a fondo de la estructura de precios de los combustibles en Colombia, que propicien una rebaja sustancial de los precios al consumidor final.

En este escenario, consideramos que existe una oportunidad real para revisar las variables que componen la estructura de precios de los combustibles, en particular la carga impositiva y la metodología de cálculo de cada impuesto, que como el Señor Ministro bien conoce, es el factor determinante para que en el costo de la gasolina su peso sea del 32% del precio de un galón y en el del ACPM, su peso sea del 20% del precio de un galón.

También se podría tener un precio mucho más bajo si se revisa la participación del porcentaje de ingresos del productor dentro de la estructura de precios, que en el caso de la gasolina corriente es del 54% y en el del ACPM es del 63%.

A Agosto de 2010, la estructura de precios de un galón de gasolina corriente está compuesta de esta manera:

- | | |
|-------------------------|--|
| ▪ Ingreso al productor: | 54% (Ecopetrol) |
| ▪ Impuestos: | 32% (Impuesto Global, IVA y Sobretasa) |
| ▪ Transporte y Manejo: | 4% (Tarifa de poliductos, fletes, marcación) |
| ▪ Distribución: | 10% (Margen mayorista y minorista) |
| Total: | 100% |

El mito de los ‘subsidijs’

Si bien durante los últimos años el Gobierno Nacional ha sostenido la existencia de los subsidios a los precios de los combustibles y su eliminación ha sido una de las razones predominantes para su constante incremento, en la práctica lo que realmente ha sucedido es que estos ‘subsidijs’ han sido mucho menores que los impuestos que han tenido que pagar los colombianos. En otras palabras, los consumidores han recibido subsidios netos negativos y por lo tanto han pagado más impuestos.

De acuerdo con cifras del Ministerio de Minas y Energía y del Ministerio de Hacienda, en el período 2004 a 2008 el Estado transfirió a Ecopetrol 17.7 billones de pesos por concepto de 'subsidio' al consumo de combustibles, pero en el mismo período los consumidores pagaron en impuestos a los combustibles 19.3 billones de pesos. Es decir que en la práctica, los consumidores no recibieron ningún subsidio y, por el contrario, tuvieron que pagar 1.6 billones de pesos adicionales al erario.

Por último queremos plantearle la necesidad de revisar el comportamiento del mercado en la venta de GNVC, el cual se ha venido a menos en los últimos años, en cuanto a oferta y en cuanto a la rentabilidad, y haciendo perentoria la atención del Ministerio de Minas en los diferentes aspectos de su regulación y control, para salvaguardar las inversiones de quienes le están apostando a este combustible alternativo

Finalmente, y si a bien lo tiene considerar el Señor Ministro, sería muy importante poder ser recibidos en su despacho y aprovechar la oportunidad para fortalecer los mecanismos de diálogo y cooperación con la Cartera a su digno cargo, al tiempo que será muy placentero poder reiterarle ya en ejercicio, la invitación para participar en el 30 Congreso Nacional de Distribuidores de Combustibles y Energéticos "Un Servicio Público que Mueve al País", el cual tendrá lugar en el Centro de exposiciones Expofuturo de la ciudad de Pereira los días 15, 16 y 17 de Septiembre de 2010.

Me valgo de la oportunidad para reiterarle las seguridades de la más alta consideración y aprecio.

Del Señor Ministro, cordialmente,

(ORIGINAL FIRMADO)
JUAN CARLOS YEPES ALZATE
Presidente Ejecutivo