



Una voz, una fuerza diversa.

Nuevo Administrador

SOLDICOM

FONDO DE PROTECCIÓN SOLIDARIA

Resumen de los comentarios a los proyectos de Resolución N° 704-001 de 2023 y 704-002 de 2023

**Metodología para establecer el régimen y margen
del distribuidor minorista de combustibles**

Coordinación Económica COMCE-SOLDICOM

Carrera 13A N° 90-21 Oficina 405 / Bogotá D.C.

Teléfono: 316-5257770 / (601) 7324465

Correo Electrónico: contacto@comce-soldicom.com

www.fondosoldicom.com

A continuación compartimos un resumen de los comentarios elaborados por la Coordinación Económica con respecto a los documentos normativos:

- **CIRCULAR N° 024:** Documento de análisis de impacto normativo sobre el régimen de la actividad de distribución minorista de gasolina motor corriente y ACPM-Diésel y sus mezclas con biocombustible.
- **CIRCULAR N° 025:** Documento de análisis de impacto normativo sobre el margen de la actividad de distribución minorista de gasolina motor corriente y ACPM-Diésel y sus mezclas con biocombustible.
- **PROYECTO DE RESOLUCIÓN No. 704-001 DE 2023:** «Por la cual se establece el régimen de precios del Margen de Distribución Minorista para Gasolina Motor Corriente, ACPM-Diésel, y los biocombustibles destinados a la mezcla con combustible fósil, a través de Estaciones de Servicio».
- **PROYECTO DE RESOLUCIÓN No. 704-002 DE 2023:** “Por la cual se establece la metodología de remuneración del margen minorista de gasolina motor corriente y ACPM-Diésel, y los biocombustibles destinados a la mezcla con combustible fósil”.
- **PROYECTO DE RESOLUCIÓN No. 704-003 DE 2023:** “Por la cual se determinan unos parámetros para la estimación de la tasa de descuento de las actividades de distribución mayorista y distribución minorista de gasolina motor corriente (GMC), ACPM-Diésel y sus mezclas con biocombustibles”.
- **DOCUMENTO CREG 904-001 de 2023:** «Análisis de competencia para establecer el régimen de precios aplicable para el margen de distribución minorista de gasolina motor corriente y ACPM-Diésel y sus mezclas con biocombustibles».
- **DOCUMENTO CREG 904-002 de 2023:** “Análisis de la metodología para establecer el margen de distribución minorista de gasolina motor corriente y ACPM-Diésel y sus mezclas con biocombustibles”.

- **DOCUMENTO CREG 904-003 de 2023:** “Análisis de la tasa de descuento de la metodología de remuneración del margen mayorista para la gasolina motor corriente (GMC), ACPM-Diésel y sus mezclas con biocombustibles”.

Comentarios al proyecto de Resolución N° 704-001 de 2023

Comentarios al régimen aplicable a la distribución minorista de combustibles líquidos

1. La intervención por parte del regulador debe contemplar los criterios orientadores señalados en el Artículo 2 de la Resolución 40193 de 2021. De acuerdo con estos criterios, la propuesta de intervención tanto del régimen como del margen debe tener en cuenta no sólo si hay baja o alta competencia entre las Estaciones de Servicio, sino también la importancia de promover, fomentar y dar continuidad a la prestación del servicio público de la distribución minorista de combustibles a través de las EDS en todo el territorio nacional, lo que implica tener en cuenta criterios de eficiencia económica relativos a la sostenibilidad y rentabilidad en la operación.
2. El diagnóstico del problema (o situación no deseada a intervenir) debe incluir un análisis diferenciado de las EDS en zonas de frontera, las EDS integradas verticalmente y también las restricciones verticales entre los agentes (esto es, cláusulas de exclusividad, ventas atadas, prohibición de cesión, pacto de preferencia, primera opción de compra, entre otras cláusulas presentes en los contratos entre mayoristas y minoristas), así como los costos de transacción en el escenario de competencia.
3. El árbol de problemas propuesto por el regulador debería replantear como problema central o situación negativa: «La insostenibilidad financiera/económica de las EDS». Solo para el primer semestre de 2023, el 52,14% de las EDS tenían promedios de venta por debajo de los 40.000 gal/mes; algo preocupante, debido a que el estudio de Fedesarrollo (2019) establece indicadores financieros negativos (TIR y ROA) para EDS con estos volúmenes de venta.
4. No es una opción mantener el *statu quo*, pero tampoco es una opción establecer un régimen de libertad regulada bajo un único criterio de

“dinámica de competencia”, supeditado a indicadores que no recogen por completo los escenarios de competencia de los combustibles líquidos en el segmento de la distribución minorista.

5. La Coordinación Económica comprende que, si bien no es una tarea sencilla para el regulador, sí debe aplicar criterios adicionales para el establecimiento de un régimen de precios -sea de mercado (libertad vigilada) o bajo control (libertad regulada)-, como el volumen de venta, la ubicación relativa de las EDS, la rigidez en los precios, la demanda potencial, entre otros.

Teniendo en cuenta el reto de elaborar una propuesta que se ajuste a la realidad del sector de la distribución minorista, consideramos evaluar con mayor profundidad la segunda alternativa propuesta por la CREG: Régimen de libertad vigilada a nivel nacional. Consideramos que liberar el mercado, esto es, no imponer un precio máximo de venta al público, promueve la inversión privada en el sector, la competencia entre los agentes favorece el abastecimiento, la seguridad y la confiabilidad energética en la movilidad para las regiones y sectores más apartados en el país.

6. Desde la Coordinación Económica se propone el «variograma» como metodología alternativa o complementaria para analizar la competencia de precios entre las EDS, que busca identificar el impacto que tiene la competencia en precios en las grandes ciudades con respecto a sus municipios aledaños.

Bajo las conclusiones de esta metodología podemos considerar incluir a las ciudades o municipios que son vecinos de ciudades con alta competencia (que están bajo régimen de libertad vigilada), con el ánimo de expandir más este régimen en el país.

Esta es una metodología que se propone desde la geografía económica, que busca analizar distancia y variación de precios entre EDS. Esta metodología resultar ser útil porque aborda la problemática desde el lado de la oferta y no desde la demanda (preferencias de los consumidores), para la identificación de mercados relevantes.

7. Teniendo en cuenta que garantizar un adecuado régimen y margen para el mercado de distribución minorista resulta ser costoso en términos de seguimiento, vigilancia y control, la propuesta de la Coordinación Económica consistente en plantear un régimen de libertad vigilada a nivel nacional es muy poco costosa y su seguimiento se puede dirigir a casos excepcionales o que ameriten revisión.

La probabilidad de cometer falsos positivos o falsos negativos, de acuerdo con las consideraciones de la CREG, es baja. Actualmente, las EDS en régimen de libertad vigilada venden, en promedio, a precios reales por debajo del sugerido y, en libertad regulada, a pesar de no tener un precio máximo de venta, no generan escenarios de “extracción de rentas” o abusos al excedente al consumidor. El precio de venta es aproximado al sugerido.

Comentarios al proyecto de Resolución N° 704-002 de 2023

Comentarios al margen para la distribución minorista de combustibles líquidos

1. La metodología del margen actual subestima variables y no tiene en cuenta otros costos reales de los distribuidores minoristas. La metodología actual plantea una medida uniforme en un mercado disperso y con alta heterogeneidad. Considerar la homogeneización de un margen para un mercado a través de un promedio afecta directamente a las EDS que se encuentran por debajo de la media (Tipos I, II y III), razón por la cual el margen propuesto puede no ajustarse a las características y a la realidad del sector.
2. El sector de la distribución minorista de combustibles no es un mercado completamente maduro ni presenta bajos niveles de riesgo de demanda. Resulta necesario insistir en la diferencia entre el agregado del sector y el mercado que enfrenta cada distribuidor minorista. Dada las características inherentes del sector, en especial la relativa a la distancia entre las EDS, no puede afirmarse que el mercado sea uno solo. El mercado que enfrenta un distribuidor minorista ubicado en el norte del país no es el mismo que enfrenta quien se ubica en el centro o al sur del territorio.
3. Las EDS no deberían entenderse como parte de la organización industrial del sector petrolero porque sus riesgos y operación son muy distintos. En su lugar, deberían asemejarse más al sector *retail* de la venta "a granel" o "al por menor". Esto coincide a su vez con los servicios complementarios que se ofrecen en las EDS, por ejemplo, tiendas de conveniencia, lavaderos, etc.
4. Un promedio nacional para establecer el costo de los terrenos no resulta adecuado. El promedio no compensa las diferencias (se insiste en la alta dispersión y heterogeneidad de este mercado). Los terrenos son comerciales, no civiles. Mientras el arriendo civil aumenta según el IPC, los arriendos comerciales no tienen una tasa o indexador definido en la Ley, dependen del

mercado. En conclusión, el método implementado no se adapta a los cambios en los factores externos o características de los terrenos de las EDS, por lo que no se ve reflejado el precio real de los inmuebles.

5. Generar supuestos uniformes sobre la distribución de combustibles líquidos es un error metodológico. Para poner un ejemplo, los inventarios dependen del tamaño del tanque, no del tipo de EDS. Además, se debe tener en cuenta que es un tanque por producto (no puede asumirse uno solo), luego las frecuencias de rotación de inventario cambian. Para este caso resultaría útil revisar la venta diaria de las EDS y comparar con los diferentes tamaños de tanques que existen en EDS por producto.
6. Las relaciones comerciales entre los distribuidores mayoristas y minoristas tampoco siguen un patrón uniforme. Los supuestos mencionados en el Documento CREG 904-002 de 2023 llevan a concluir que las EDS tipo I, tipo II (e incluso tipo III) -dada la restricción de no crédito por los mayoristas- son un negocio más costoso (operativamente) que las tipo IV y tipo V (esta última con flujo de caja acumulado positivo). Esto nuevamente no es real y debe analizarse, caso por caso.
7. Debe revisarse una tasa de descuento que sí refleje el verdadero costo del dinero para un distribuidor minorista, que compromete en la operación del negocio. (Se considera que se subestima el valor de la operación).
8. Finalmente, el sector de las EDS no debe equipararse con el sector "Oil and Gas Store". El productor y el mayorista tienen unas condiciones muy distintas. Nuestro sector de EDS se parece más al *retail*, luego se asemejaría más a las grandes superficies, donde el riesgo es muy distinto.

El Beta señalado no es el adecuado, pues no refleja la sensibilidad real del riesgo en el mercado; este puede ser mucho menor. Por su parte, la PRM que se propone es muy discutible en un mercado tan ilíquido como el colombiano. Resulta necesario actualizar los datos a 2023, ya que el costo de la deuda ha cambiado en los últimos meses de manera significativa.