

**ANÁLISIS DE LA EVASIÓN EN EL IMPUESTO SOBRETASA A LA GASOLINA  
CORRIENTE Y EL CONTRABANDO, EN LOS MUNICIPIOS DE LA  
EXPROVINCIA DE OBANDO. AÑO 2007**

**ALBEIRO LIBARDO CABRERA CUATINDIOY**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
PROGRAMA DE ECONOMÍA  
SAN JUAN DE PASTO  
2008**

**ANÁLISIS DE LA EVASIÓN EN EL IMPUESTO SOBRETASA A LA GASOLINA  
CORRIENTE Y EL CONTRABANDO, EN LOS MUNICIPIOS DE LA  
EXPROVINCIA DE OBANDO. AÑO 2007**

**ALBEIRO LIBARDO CABRERA CUATINDIOY**

**Trabajo presentado para optar al título profesionales en economía**

**MARCO ANTONIO BURGOS**  
Asesor

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
PROGRAMA DE ECONOMÍA  
SAN JUAN DE PASTO  
2008**

**“Las ideas y conclusiones aportadas en la tesis de grado son responsabilidad exclusiva de sus autores”.**

**Artículo 1 del Acuerdo N 324 de octubre de 1966, emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.**

**Nota de aceptación:**

---

---

---

---

---

---

---

**Firma asesor**

---

**Firma del jurado**

---

**Firma del jurado**

**Pasto 14 mayo de 2008**

## **DEDICATORIA**

**A mi padre:** ALIRIO GONZALO CABRERA que gracia a su gran esfuerzo y sacrificio humano, como económico me brindo todo el apoyo necesario para llevar a cabo el cumplimiento de mi sueño.

**A mi madre:** ROSA MARIA CUATINDIOY quien con su gran consagración y amor hacia la familia me inculco todos los principios y valores que me llevaron por el camino correcto hacia mis metas y a la cual no defraudare en ningún momento.

## **RESUMEN**

Los entes territoriales; municipios y departamentos deben fortalecerse en el control de los impuestos propios para avanzar a la descentralización planteada por el estado colombiano.

Siguiendo este principio la Gobernación de Nariño ha adelantado esfuerzos para realizar la fiscalización en todos los impuestos, enfocándose en aquellos impuestos que presentan disminución en el recaudo y entre ellos se encuentra el impuesto de sobretasa a la gasolina corriente, el cual en los últimos años ha presentado una disminución fuerte en el recaudo provocando desajustes en el presupuesto departamental.

Como la Gobernación de Nariño no contaba con la experiencia suficiente para adelantar la fiscalización en todo el departamento decidió realizarla en una determinada región, para lo cual se escogió la Exprovincia de Obando, la cual además de tener una importancia económica también es sitio de la presencia de contrabando de combustible proveniente del vecino país del Ecuador.

Es así como se inició el proceso de fiscalización en la Exprovincia de Obando a las estaciones de servicio, acompañada de una descripción del contrabando de combustible que permita determinar algunas características que sirvan de base para implementación de medidas que contrarresten este ilícito.

## **ABSTRACT**

The territorial entes, towns and department must make stronger themselves in the control of the own taxes for advancing on the outlined decentralization for the colombian state.

Following these principles the gobernación de Nariño has made efforts to do the fiscal inspection of all taxes aproveched in which present discrease in the collected and among they are the over rate on the ordinary gaso line which the latest years has presented a big discrease in the collect. It is causing problems in the departamental budgetel.

On the other hand the gobernación de Nariño didnot have enough experience for doing the fiscal inspection in whole departament, so the gobernación decided to do it in a determinated region for this it has cosen the Exprovincia de obando, it is a place with goob economic activity. It also present a high lever in the smuggling of fuel this fuel comes of the neigh boring ecuador contry.

So the gobernación of Nariño has starled the fiscal inspection process in the Exprovincia de obando. In first place this controlis doing it to the gasolina station with an accompanied description of the smuggling of ful. It permits to fix some characteristics which will serve to impose the measurements and these can prevent this ilegal problem.

## **CONTENIDO**

	<b>Pág.</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	
<b>1. ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO</b>	<b>12</b>
<b>1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b>	<b>12</b>
<b>1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA</b>	<b>13</b>
<b>1.3 JUSTIFICACIÓN</b>	<b>14</b>
<b>1.4 OBJETIVOS</b>	<b>15</b>
<b>1.5 MARCO DE REFERENCIA</b>	<b>16</b>
<b>1.5.1. Marco teórico</b>	<b>16</b>
<b>1.5.2. Marco institucional</b>	<b>21</b>
<b>1.5.3. Marco legal</b>	<b>22</b>
<b>1.5.4. Marco conceptual</b>	<b>24</b>
<b>1.6. ASPECTOS METODOLÓGICOS</b>	<b>28</b>
<b>1.6.1. Tipo de investigación</b>	<b>28</b>
<b>1.6.2. Fuente de investigación</b>	<b>28</b>
<b>1.6.3. Población y técnicas de recolección</b>	<b>28</b>
<b>2. CONTEXTO DEL IMPUESTO SOBRETASA A LA GASOLINA CORRIENTE</b>	<b>30</b>
<b>2.1 ANTECEDENTES DEL IMPUESTO SOBRETASA A LA GASOLINA</b>	<b>30</b>
<b>2.2 MERCADO DE LA GASOLINA EN COLOMBIA</b>	<b>35</b>
<b>2.3 EVOLUCIÓN DEL PRECIO EN LA GASOLINA CORRIENTE</b>	<b>37</b>



<b>2.4 EL SUBSIDIO EN COLOMBIA A LA GASOLINA CORRIENTE</b>	<b>43</b>
<b>2.5 DESARROLLO DE LOS BIOCOMBUSTIBLES EN COLOMBIA</b>	<b>49</b>
<b>2.6 EVOLUCIÓN Y EXPECTATIVAS DEL GAS NATURAL VEHICULAR</b>	<b>51</b>
<b>3. EL CONTRABANDO DE COMBUSTIBLE</b>	<b>54</b>
<b>3.1 CICLO DEL COMBUSTIBLE DE CONTRABANDO</b>	<b>55</b>
<b>3.2 OFERTA DE LA GASOLINA PROVENIENTE DEL CONTRABANDO</b>	<b>56</b>
<b>3.3 DEMANDA DE GASOLINA PROVENIENTE DEL CONTRABANDO</b>	<b>60</b>
<b>3.3.1 Motivos que incentivan la compra del combustible de contrabando</b>	<b>60</b>
<b>4. FISCALIZACIÓN DEL IMPUESTO SOBRETASA A LA GASOLINA EN LAS ESTACIONES DE SERVICIO EN LOS MUNICIPIOS DE LA EXPROVINCIA DE OBANDO.</b>	<b>63</b>
<b>4.1 METODOLOGÍA</b>	<b>64</b>
<b>4.2 RESULTADOS OBTENIDOS DE LA VISITA A LAS ESTACIONES</b>	<b>64</b>
<b>5. FORMULACIÓN DE RECOMENDACIONES PARA EVITAR LA EVASIÓN DEL IMPUESTO SOBRETASA A LA GASOLINA Y LA DISMINUCIÓN EN EL CONTRABANDO DE COMBUSTIBLE EN LOS MUNICIPIOS DE LA EXPROVINCIA DE OBANDO.</b>	<b>78</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>79</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>80</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>79</b>

## LISTA DE CUADROS

	Pág.
<b>Cuadro 1. Clasificación de los impuestos</b>	<b>24</b>
<b>Cuadro 2. Numero de estaciones de servicio por Municipios</b>	<b>29</b>
<b>Cuadro 3. Contribución al fondo de subsidio por parte del Departamento de Nariño, periodo 2000-2006</b>	<b>30</b>
<b>Cuadro 4. Contribución de sobretasa a la gasolina por mayorista</b>	<b>31</b>
<b>Cuadro 5. Número de galones de gasolina corriente introducidos al Departamento de Nariño por mayoristas, periodo 2004-2006</b>	<b>32</b>
<b>Cuadro 6. Comparativo mes a mes de los ingresos por sobretasa a la gasolina corriente, años 2003-2006 (precios constantes).</b>	<b>33</b>
<b>Cuadro 7. Estructura del precio de la gasolina corriente</b>	<b>38</b>
<b>Cuadro 8. Comparación de las estructuras nacionales e internacionales del precio de la gasolina corriente</b>	<b>46</b>
<b>Cuadro 9. Gasto de las familias colombianas de acuerdo al estrato</b>	<b>46</b>
<b>Cuadro 10. Consumo de combustible por estrato socio-económico</b>	<b>47</b>
<b>Cuadro 11. Número de vehículos movidos por gas vehicular en el mundo</b>	<b>51</b>
<b>Cuadro 12. Ranking mundial por número de vehículos convertidos</b>	<b>52</b>
<b>Cuadro 13. Consumo de gas natural vehicular por ciudades</b>	<b>52</b>
<b>Cuadro 14. Apreensiones de gasolina corriente por parte de la DIAN, periodo 2005-2007</b>	<b>59</b>
<b>Cuadro 15. Diferencia de precios entre la gasolina corriente Colombiana (Referencia para Nariño) y la gasolina ecuatoriana</b>	<b>61</b>
<b>Cuadro 16. Número de facturas adicionales reportadas por Exxón</b>	<b>67</b>
<b>Cuadro 17. Número de facturas no reportadas por Exxón Mobil, año 2006</b>	<b>70</b>

## LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
<b>Gráfica 1. Comparativo sobretasa a la gasolina entre los años 2000-2006</b>	<b>31</b>
<b>Gráfica 2. Número de galones de gasolina corriente introducidos a Nariño, periodo 2000-2004</b>	<b>32</b>
<b>Gráfica 3. Número de galones de gasolina extra introducidos en el Departamento de Nariño, años 2000-2006.</b>	<b>33</b>
<b>Gráfica 4. Variaciones mes a mes de los galones de gasolina introducidos en el Departamento de Nariño, años 2004-2006</b>	<b>33</b>
<b>Gráfica 5. Comportamiento mes a mes de los ingresos por sobretasa a la gasolina corriente, años 2003-2006.</b>	<b>34</b>
<b>Gráfica 6. Evolución del precio de la gasolina corriente en el Departamento de Nariño, Años 2003-2007</b>	<b>41</b>
<b>Gráfica 7. Precios de la gasolina corriente en América, año 2007</b>	<b>42</b>
<b>Gráfica 8. Comparación de los incrementos porcentuales del precio de la gasolina corriente y el índice de precios al consumidor</b>	<b>42</b>
<b>Gráfica 9. Comportamiento histórico del subsidio en Colombia</b>	<b>44</b>
<b>Gráfica 10. Comparativo de los precios internacionales spot y los precios de referencia internos para Colombia</b>	<b>45</b>
<b>Gráfica 11. Ilustración del fondo de estabilización de los precios</b>	<b>49</b>
<b>Gráfica 12. Gasoductos en Colombia</b>	<b>53</b>
<b>Gráfica 13. Comparativo, precio de la gasolina corriente en el Departamento</b>	

de Nariño con el precio de gasolina ecuatoriana	62
<b>Gráfica 14. Comparativo de lo disponible para la venta y la venta de la gasolina corriente en la estación de servicio San Luís en el año 2006</b>	<b>65</b>
<b>Gráfica 15. Movimiento del saldo de la gasolina corriente en la estación de servicio San Luís, año 2006</b>	<b>66</b>
<b>Gráfica 16. Comparativo de lo disponible para la venta y la venta de la gasolina corriente en la estación de servicio Los Robles en el año 2006</b>	<b>66</b>
<b>Gráfica 17. Movimiento del saldo de la gasolina corriente en la estación de servicio Los Robles, año 2006</b>	<b>67</b>
<b>Gráfica 18. Comparativo de lo disponible para la venta y la venta de la gasolina corriente en la estación de servicio El Camionero en el año 2006</b>	<b>68</b>
<b>Gráfica 19. Movimiento del saldo de la gasolina corriente en la estación de servicio El Camionero, año 2006</b>	<b>68</b>
<b>Gráfica 20. Comparativo de lo disponible para la venta y la venta de la gasolina corriente en la estación de servicio de Potosí en el año 2006</b>	<b>69</b>
<b>Gráfica 21. Movimiento del saldo de la gasolina corriente en la estación de servicio de Potosí, año 2006</b>	<b>69</b>
<b>Gráfica 22. Comparativo de lo disponible para la venta y la venta de la gasolina corriente en la estación de servicio Servicentro Avenida y compañía Ltda., en el año 2006</b>	<b>70</b>
<b>Gráfica 23. Movimiento del saldo de la gasolina corriente en la estación de servicio Servicentro Avenida y compañía Ltda., año 2006</b>	<b>71</b>
<b>Gráfica 24. Comparativo de lo disponible para la venta y la venta de la gasolina corriente en la estación de servicio Gualmatan en el año 2006</b>	<b>71</b>
<b>Gráfica 25. Movimiento del saldo de la gasolina corriente en la estación de servicio Gualmatan, año 2006</b>	<b>72</b>

<b>Gráfica 26. Comparativo de lo disponible para la venta y la venta de la gasolina corriente en la estación de servicio Santa Lucia en el año 2006</b>	<b>73</b>
<b>Gráfica 27. Movimiento del saldo de la gasolina corriente en la estación de servicio Santa Lucia, año 2006</b>	<b>74</b>
<b>Gráfica 28. Comparativo de lo disponible para la venta y la venta de la gasolina corriente en la estación de servicio de Córdoba en el año 2006</b>	<b>74</b>
<b>Gráfica 29. Movimiento del saldo de la gasolina corriente en la estación de servicio de Córdoba año 2006</b>	<b>75</b>
<b>Gráfica 30. Comparativo de lo disponible para la venta y la venta de la gasolina corriente en la estación de servicio Los Riscos en el año 2006</b>	<b>75</b>
<b>Gráfica 31. Movimiento del saldo de gasolina corriente en la estación de servicio Los Riscos, año 2006</b>	<b>76</b>
<b>Gráfica 32. Comparativo de lo disponible para la venta y la venta de la gasolina corriente en la estación de servicio de Funes en el año 2006</b>	<b>76</b>
<b>Gráfica 33. Movimiento del saldo de la gasolina corriente en la estación de servicio de Funes, año 2006</b>	<b>77</b>

## INTRODUCCIÓN

De acuerdo a lo establecido en el estatuto Tributario Colombiano, Los entes territoriales como Departamentos y Municipios tienen a su cargo determinados impuestos, los cuales pueden tener un recaudo único o compartido entre los entes, a si como su correspondiente fiscalización. El impuesto de sobretasa a la gasolina tiene esta característica y es compartido entre la Gobernación y las Alcaldías para lo cual tienen asignado un determinado porcentaje 6.5% y 18.5% correspondientemente.

En vista de lo anterior y por los movimientos que ha tenido el impuesto sobretasa a la gasolina en los últimos años, la Gobernación y más precisamente la Subsecretaria de Rentas, en convenio con la universidad de Nariño ha adelantado este estudio que pretende dar soluciones a las inquietudes planteadas.

Este trabajo es abordado a través de dos líneas: la primera es la de realizar una fiscalización a las Estaciones de Servicio ubicadas en la EXPROVINCIA DE OBANDO. Y la segunda la de realizar un análisis del contrabando de gasolina corriente en la EXPROVINCIA DE OBANDO.

Para llevar a cabo el ejercicio de fiscalización al impuesto sobretasa a la gasolina se comenzó, tomando una muestra del total de las estaciones de servicio ubicadas en la región; posteriormente se efectuó la revisión de las compras a través de las facturas y consecutivamente el balance entre compras y ventas durante el año 2006.

El análisis del contrabando de la gasolina corriente, se ejecuto analizando esta actividad desde una visión de mercado, buscando las características de la oferta como la de la demanda para que permitan tomar medidas que disminuyan esta actividad.

Asimismo, en este trabajo se presentan recomendaciones que mejoren la fiscalización en las Estaciones de Servicio tanto de la EXPROVINCIA DE OBANDO como la de todo el departamento e igualmente disminuyan las actividades del contrabando de gasolina corriente en la EXPROVINCIA DE OBANDO.

## 1. ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO

### 1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Entre los impuestos territoriales de los entes Departamentales se encuentra el impuesto de sobretasa a los combustibles que fue creado con la ley 488 de 1998 con destinación específica para el mejoramiento de la malla vial, la sobretasa a los combustibles incluye a la gasolina corriente, a la gasolina extra y el ACPM, las gasolinas tienen una tasa impositiva diferente a las del ACPM, con 20% y 6% respectivamente, igualmente las gasolinas tienen una base gravable del 90% del producto por contener un 10% de alcohol carburante el cual está exento del pago de impuesto. La tasa impositiva del impuesto sobretasa a la gasolina se divide tanto para los Departamentos como para los Municipios; el 5% es destinado para el Departamento y el restante 15% para el Municipio donde se haya causado el consumo final. Con la ley 788 del 2002 la tarifa cambió del 5% para los Departamentos al 6.5% y para los Municipios del 15% al 18.5%, dando una tasa conjunta del 25%, simultáneamente estos recursos quedaron vinculados como capacidad de pago de los entes territoriales, por lo que la Gobernación de Nariño los ha utilizado para el pago de deuda, cumpliendo así con los compromisos asumidos bajo la ley 550 de saneamiento fiscal<sup>1</sup>.

De igual manera, los Departamentos y los Municipios son los encargados del control y administración del impuesto sobretasa a la gasolina corriente; en el caso del Departamento de Nariño la fiscalización que se lleva es basada en la declaración del mayorista y no en el control de las ventas de gasolina corriente en las estaciones de servicio, lo que puede dar lugar a la evasión del impuesto por parte de las estaciones de servicio; en el caso de los municipios de la Exprovincia de Obando no se conoce la existencia de fiscalización; en cambio en el municipio de Pasto sí existe fiscalización la cual es muy adelantada puesto que cuenta con experiencia suficiente porque ya llevan varios años practicándola.

Al mismo tiempo, la gasolina corriente es el combustible que más se introduce por este medio al Departamento de Nariño por su mayor demanda y por la diferencia de precios existente en la frontera, este combustible de contrabando se comercializa en las calles y casas de habitación de los contrabandistas, aunque esta práctica es común en la frontera no se manejan datos del tamaño de este contrabando y si las estaciones de servicio situadas en la zona de frontera se proveen de él.

---

<sup>1</sup> Control de Ingresos sobretasa a la gasolina. Subsecretaría de Rentas. Gobernación de Nariño.2006.

## **1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

¿Cuál es el grado de evasión del impuesto sobretasa a la gasolina en la Exprovincia de Obando en el año?

### **Sistematización del problema**

- ¿Cuál es el grado de evasión del impuesto sobretasa a la gasolina por parte de las estaciones de servicio en la Exprovincia de Obando?
- ¿Cuál es el grado de evasión del impuesto sobretasa a la gasolina a través del contrabando de combustible en la Exprovincia de Obando?
- ¿Que alternativas se pueden proponer para mejorar la fiscalización del impuesto sobretasa a la gasolina y la disminución del contrabando en la Exprovincia de Obando?



### 1.3 JUSTIFICACIÓN

A nivel del Departamento de Nariño, la Subsecretaria de Rentas se encarga del manejo en el cobro del impuesto de sobretasa a los combustibles, que incluye la imposición a la gasolina corriente, extra y ACPM. El rubro de gasolina corriente es el mas representativo con un 78,3% en el total de recaudo del impuesto sobretasa a los combustible, recaudo que durante los últimos años han venido disminuyendo de manera muy considerable pasando de \$14.667'887.746 en el año 2005, a \$13.346'470.517 en el año 2006; significando una disminución de \$1.321'417.229 situación que tiene muy preocupada a las autoridades Departamentales por la fuerte disminución en el recaudo<sup>2</sup>.

El anterior escenario demuestra la importancia de investigar el impuesto sobretasa a la gasolina y de las causa que han provocado la disminución de este impuesto en la zona de la Exprovincia de Obando en la cual se presenta el mas alto porcentaje de recaudo del impuesto sobretasa a la gasolina y la cual es mas propensa al contrabando de combustibles provenientes del vecino país del Ecuador. Es así, como se propone la aplicación de un ejercicio de fiscalización tomando como referente el trabajo de fiscalización que realiza la Alcaldía del Municipio de Pasto a este combustible, consistente en una comparación entre las facturas de compra y de ventas de las Estaciones de Servicio, lo cual les ha traído buenos resultados dado que en el momento se adelantan procesos jurídicos contra estaciones de servicio que no han reportado el total de ventas para el pago del impuesto sobretasa a la gasolina corriente.

Igualmente la disminución del impuesto sobretasa a la gasolina implica comprometer recursos que serían destinados al mejoramiento de la malla vial o al cumplimiento de los compromisos asumidos bajo la ley 550 de saneamiento fiscal. Así, Los resultados obtenidos ayudaran a las instituciones departamentales a la toma de decisiones sobre la base de las recomendaciones del investigador, al mismo tiempo de convertirse en un referente para la parte académica como un acercamiento a la realidad que vive la región.

---

<sup>2</sup> Ibídem.

## **1.4 OBJETIVOS**

### **1.4.1 Objetivo general**

Determinar el grado de evasión en el impuesto sobretasa a la gasolina en los Municipios de la Exprovincia de Obando en el año.

### **1.4.2 Objetivos específicos**

Determinar el grado de evasión en el impuesto sobretasa a la gasolina por parte de las Estaciones de Servicio en los Municipios de la Exprovincia de Obando.

Determinar el grado de evasión en el impuesto sobretasa a la gasolina por medio del contrabando en los Municipios de la Exprovincia de Obando.

Formular recomendaciones que ayuden a mejorar la fiscalización del impuesto de sobretasa a la gasolina y a la disminución del contrabando de combustible en los Municipios de la Exprovincia de Obando.

## 1.5 MARCO DE REFERENCIA

**1.5.1 Marco teórico:** para una aproximación de los elementos teóricos que soportan la investigación, se plantean los referentes de las diferentes escuelas del pensamiento económico y sus principales representantes en torno a los impuestos y el Estado.

**Adam Smith:** de acuerdo a Adam Smith, los impuestos son importantes porque posibilitan que el Estado realice actividades que no son llamativas para el sector privado, actividades como la educación, la construcción de caminos y de carreteras, pero que son muy necesarias para facilitar el enriquecimiento de las naciones, asimismo considera que los tributos deberían cumplir con algunas características determinadas, por que estos tienen la capacidad de crear moralidad en los contribuyentes y deberían cumplir principalmente con: a) Que los vasallos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno a proporción de sus respectivas facultades. En la observancia u omisión de esta máxima consiste lo que se llama *igualdad o desigualdad* de imposición. b) Asimismo que el tributo que cada individuo está obligado a pagar debe ser *cierto y determinado*, y en modo alguno *arbitrario*. El tiempo de su cobro, la forma de pago, la cantidad, todo ha de ser *claro, llano e inteligible* para el contribuyente y para cualquier otra persona, sino el vasallo estará bajo el poder no del Gobierno sino del recaudador. La *incertidumbre* de la contribución es ocasión para la *insolencia* favoreciendo las *astucias*. Y por ultimo, pero no menos importante que todo tributo impuesto debe exigirse en el tiempo y modo en que sea más cómodo y conveniente a las circunstancias del contribuyente.

Además, Adam Smith expone como los impuestos pueden afectar la moral del contribuyente, y que aspectos se deben tener en cuenta para que el tributo sea lo mas conveniente posible para la economía de una nación, por lo que expone; Que en una pequeña República el pueblo abraza entera *confianza* en sus magistrados y está convencido de la necesidad que tiene todo vasallo de mantener al Estado, creyendo al mismo tiempo que se invierte *fielmente* para el fin a que se destina, puede verificarse un pago *sincero y voluntario*.

Igualmente, es necesario no confundir la *igualdad o desigualdad* esencial de un impuesto con la *justicia* de su imposición, porque muchos impuestos pueden conservar una perfecta *igualdad* en su gravamen real y ser injustos, u otros ser por su naturaleza *desiguales* y ser justa su imposición.

Sin embargo, los *abusos* no nacen tanto de la naturaleza y tendencia del impuesto como de la falta de *claridad, exactitud y distinción* en las palabras de las leyes que lo impusieron.

Aparte de que el crédito de los ciudadanos en las cosas más mínimas, no debe ser *esclavizado y dependiente* de una multitud de oficiales subalternos de las

Rentas. En la repartición de un impuesto no muy pesado, es más soportable alguna *desigualdad* que la más *leve incertidumbre y arbitrariedad* de los cobradores<sup>3</sup>.

**Carlos Marx:** en cuanto a los impuestos, Carlos Marx y con el propósito de que la revolución progresara, escribe una carta en la cual expresa a sus simpatizantes, "¡¡¡desde la fecha quedan abolidos los impuestos!!! ¡El pago de impuestos es un acto de alta traición, negarse a pagarlos es el primer deber del ciudadano!"<sup>4</sup>, ya que los impuestos son una fuente importante de financiación que los gobiernos burgueses imponen, utilizando las autoridades estatales buscan proteger sus propios intereses por medio de medidas represivas, evitando a sí, el levantamiento de las masa y los movimientos revolucionarios.

No obstante de plantear Marx que no se deberían pagar impuestos, principalmente para evitar que las clases burguesas sigan manteniéndose en el poder y manejando una preponderancia en la sociedad. Es así como Marx al describir un país comunista ve la necesidad de la presencia del estado para que lleve control sobre todos los procesos productivos, el cual tiene que financiarse de la sustracción de un porcentaje de lo que produce la población, ó sea que si ve la necesidad de impuestos. En últimas no son problema los impuestos sino la destilación de estos.

**JM. Keynes:** concibió la política fiscal como el instrumento universal capaz de resolver todos los problemas económicos de diferentes tipos. La inflación sería así la consecuencia de un exceso de demanda que podría ser resuelto sustrayendo mediante impuestos parte de las rentas familiares. Así como en tiempos de crisis o de desempleo, Keynes recomienda el aumento de los gastos públicos, aunque fuese en trabajos inútiles. Considerando tres formas de financiar el aumento del gasto público:

Mediante *impuestos*. Ciertamente aunque los impuestos cubran totalmente el aumento de los gastos, se seguirá percibiendo un cierto efecto expansivo como consecuencia de la contracción del ahorro agregado, pero ese efecto resultaría insuficiente y aparecerían fuertes distorsiones en las pautas de consumo y en la Proporción Marginal al consumo. El mejor efecto expansivo se consigue mediante el déficit fiscal, es decir, aumentando la diferencia entre los gastos y los ingresos

---

<sup>3</sup> Peña Méndez, Maria. Dimensiones Morales de los impuestos. FERMENTUM Mérida – Vez - ISSN 0798-3069 - AÑO 13 - N° 37- MAYO - AGOSTO- 2003 - 335-354. [citado en 2007-09-12]. Disponible en internet: [http://www.saber.ula.ve/db/ssaber/Edocs/pubelectronicas /fermentum/numero \\_37/ articulo7 .pdf](http://www.saber.ula.ve/db/ssaber/Edocs/pubelectronicas /fermentum/numero _37/ articulo7 .pdf)

<sup>4</sup>Marx C. & Engels F. *Sobre la revolución de 1848-1849*, Editorial Progreso, Moscú, 1981. Digitalización: Juan R. Fajardo. Edición: Marxists Internet Archive, junio de 2001. [citado en 2007-09-12]. Disponible en Internet: <http://www.marxists.org/espanol/m-e/index.htm>.

públicos. En ese sentido también resultaría expansiva la reducción de los impuestos.

Mediante la emisión de dinero. Es facultativo del Estado imprimir billetes en cualquier cantidad y de cualquier valor. La emisión incontrolada de dinero puede provocar inflación por lo que actualmente se limita legalmente la capacidad de los gobiernos de emitir dinero, dejando esa función en manos de los bancos centrales.

Mediante la emisión de *deuda pública*. Sería incorrecto pensar que la financiación de los gastos mediante deuda pública implica beneficiar a la generación presente con cargo a la generación futura que deberá amortizar la deuda. De hecho siempre es posible amortizar deuda con nuevas emisiones, como efectivamente suele hacerse<sup>5</sup>.

**Milton Friedman:** aunque es reconocido este economista por difundir la libertad en el mercado, reconoce la importancia de la existencia del Estado y precisa que: "Por supuesto, la existencia de un mercado libre no elimina la necesidad de un gobierno. Por el contrario, como hemos dicho, el gobierno es esencial como foro para determinar "las reglas del juego" y como árbitro para aplicar las reglas que se decidan". Pero considera que el papel del estado no puede ir más allá en el aspecto económico puesto que; "La solución gubernamental a un problema es normalmente tan mala como el mismo problema". Ya que "Los gobiernos nunca aprenden. Sólo la gente aprende".

Sobre los impuestos considera: "Estoy a favor de bajar los impuestos bajo cualquier circunstancia, por cualquier excusa y por cualquier razón, siempre que sea posible". Puesto que estos tienden a castigar cada vez más al trabajador y subsidiar más al que no trabaja. "Los impuestos debían reducirse y simplificarse, porque la sociedad progresa cuando reina suprema la opción personal". Y además opina que; "La Inflación es la única forma de Impuestos que se puede imponer sin legislación."<sup>6</sup>

Además en los últimos años se han planteado nuevas teorías sobre la importancia y el papel que juegan los impuestos en la economía; principalmente de la corriente keynesiana y entre ellos se encuentra el Multiplicador de Haavelmo y el Estabilizador Automático.

El primero sostiene que los gastos del gobierno están formados por sus compras de bienes y servicios y por las transferencias: las pensiones de invalidez y

---

<sup>5</sup> Martínez Coll, Juan C. (2001): "*Equilibrio y fiscalidad*" en La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes. edición del 27 de marzo del 2007. [citado en 2007-09-12]. Disponible en Internet: <http://www.eumed.net/cursecon/11/index.htm>

<sup>6</sup> Wikiquote, edición GNU Free Documentation License. [citado en 2007-09-12]. Disponible en Internet: [http://es.wikiquote.org/wiki/Milton\\_Friedman](http://es.wikiquote.org/wiki/Milton_Friedman)

jubilación, subsidios de desempleo y subvenciones a las empresas, entre otras. En general, los gastos del Estado suponen un aumento de la demanda agregada. La determinación de la cuantía de esos gastos es una decisión política exógena, es decir, independiente de la renta; por tanto puede ser considerada, como de cuantía fija. Pero ahora la cuantía puede ser ajustada para que la producción real coincida con la producción de pleno empleo.

La incidencia de los gastos del gobierno sobre la renta real recibe el nombre efecto multiplicador; explicar que un aumento en los gastos del gobierno por valor de 100 puede provocar un aumento en la renta de 500.

Pero no se puede olvidar que existen también ingresos públicos. Los impuestos, al distraer dinero de las rentas de las familias, desplazan la demanda agregada en sentido descendente. La consiguiente disminución en la renta real se verá afectada igualmente por el efecto multiplicador. A pesar de todo, el efecto conjunto de una subida igual en los gastos públicos y en los impuestos será beneficioso. Este efecto es el llamado "multiplicador de Haavelmo". La explicación es que los impuestos están no sólo haciendo disminuir el consumo sino provocando además una disminución en los ahorros. Si todo lo que distrae el gobierno en forma de impuestos es gastado, el efecto sobre la demanda agregada será ascendente, la cantidad ahorrada en el sistema disminuirá, y la renta real subirá.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el efecto de los impuestos puede ser mucho más complejo. Si los impuestos son proporcionales o progresivos, provocarán que la pendiente de la función de demanda agregada varíe y como consecuencia de ello quedarán también afectados la propensión marginal al consumo y el efecto multiplicador.

En el segundo; la literatura económica suele discutir que una de las formas más importantes por las que el Estado contribuye a contrarrestar los ciclos económicos son los estabilizadores automáticos. Su funcionamiento es simple: cuando la economía se expande, contraen el consumo, cuando la economía entra en crisis, lo incrementan. De esta manera, las fluctuaciones se suavizan y los excesos del boom tienden a compensar las insuficiencias de la recesión.

El problema de los estabilizadores es que se basan en la existencia de una relación positiva entre consumo y crecimiento: cuando aumenta el consumo hay expansión, cuando decrece hay recesión, Pero si la relación es mínima los propósitos y efectos del Estabilizador no se podrán cumplir provocando que sea una herramienta inútil para controlar los efectos del ciclo.

Se suele distinguir entre dos tipos de estabilizadores automáticos: los que inciden sobre los ingresos del sector público y los que afectan a sus gastos. En realidad, son dos caras de la misma moneda, lo importante es su efecto. En una expansión económica los estabilizadores incrementan los ingresos del sector público y

reducen sus gastos. En una recesión disminuyen los ingresos y aumentan los gastos (dando lugar al saludable déficit keynesiano).

Un ejemplo de estabilizador automático que incide sobre los ingresos del sector público son los impuestos progresivos: cuando crece la economía, la renta de los ciudadanos es mayor, con lo que su contribución a las arcas públicas viene determinada por tramos impositivos más gravosos que harán pagar mayores impuestos y permitirán consumir menos. Por el contrario, cuando la economía se estanca, la renta cae y los ciudadanos pagan menos impuestos, pudiendo consumir más.

Un ejemplo de estabilizador automático que incide sobre los gastos son los subsidios al desempleo. Durante la expansión el desempleo baja, con lo que los subsidios por desempleo son menores durante la crisis el desempleo sube, de modo que los subsidios aumentan y esto permite a las familias mantener el consumo.

Con respecto a la estabilización en la fase expansiva del ciclo, la crítica a los estabilizadores automáticos viene de un planteamiento keynesiano y consiste en creer que el consumo presente viene determinado por la renta disponible *presente*, cuando los ciudadanos pueden pedir prestado con cargo a su renta futura. Momento en el que existen unas expectativas eufóricas sobre el crecimiento, la riqueza futura y la reducción de la tasa de interés. Dicho de otro modo, la pretendida reducción del consumo sólo abocará a los ciudadanos al mercado de créditos, favoreciendo la expansión crediticia y el endeudamiento masivo que dará lugar a la crisis. Los estabilizadores automáticos sólo reducen las posibilidades de autofinanciación de los individuos e incrementan el desenfreno por el crédito.

Igualmente en el período de crisis, los estabilizadores automáticos favorecen un incremento del consumo a costa del ahorro, ya que el ideal keynesiano es que el Gobierno financie el mayor gasto y los menores ingresos a través del déficit público. Pero ésta es precisamente la receta perfecta para retrasar la recuperación. Las crisis económicas no surgen por una insuficiencia de consumo, sino de ahorro.

Los empresarios no encuentran el capital suficiente para liquidar sus deudas excesivas y reemprender sus actividades, debido a que los individuos rehuyen al mercado crediticio y prefieren destinar su renta al consumo, ya sea en forma de gastos corrientes o al atesoramiento de activos líquidos no productivos (como el oro). Esta insuficiencia del crédito hace que partes enteras de la estructura productiva permanezcan inutilizadas hasta que los tipos de interés vuelvan a estar suficientemente bajos como para hacerlas remunerativas.

El problema es que bajo los estabilizadores automáticos, el déficit gubernamental reduce aun más los ahorros disponibles para los empresarios, elevando el tipo de interés y dificultando la liquidación de los antiguos proyectos mal invertidos. En definitiva, tienen que darse una serie de condiciones para que los "estabilizadores automáticos" estabilicen en modo alguno la economía. Y si por el contrario, no se dan las condiciones estarán provocando problemas adicionales como retrasar la recuperación.

En conclusión se puede afirmar que la presencia del Estado es fundamental para un correcto funcionamiento del sistema económico, es así como se le ha dado un tratamiento especial a éste de acuerdo a cada escuela de pensamiento económico, encontrando que para pensadores como Smith, Keynes y los nuevos enfoques keynesianos, consideran que el Estado es vital para el buen funcionamiento de la economía aunque existen pensadores como Friedman quien considera nefasta la intervención del estado en la economía, ya que se basan en información errónea o la intervención llega tarde en un mundo de mercado cambiante, y su intervención debe limitarse a vigilar que se cumpla las reglas de juego y en lo posible disminuir el cobro de impuestos. Y por último Marx quien basa la importancia del Estado de acuerdo al papel que realice al permitir o no la explotación obrera por parte de la clase burguesa.

**1.5.2 Marco institucional:** la Gobernación de Nariño, para cumplir con sus funciones encomendadas cuenta con un conjunto de dependencias de apoyo que le permiten llevar a cabo sus funciones sin ningún contratiempo, dentro de esta se encuentra la Secretaría de Hacienda, la cual es una dependencia que tienen como funciones principales orientar, controlar y elaborar las formulaciones referentes al área económica y financiera del Departamento, actividades dentro de las cuales también se realiza la fiscalización de las rentas propias del Departamento, el manejo de los recursos provenientes del Gobierno Nacional; es decir, se evalúa y estudia la utilización de los ingresos y la implementación de los gastos.

Conjuntamente, dicha dependencia cuenta con la Subsecretaría de Rentas, área que sirve de apoyo para aprovechar los recursos legalmente establecidos, para hacer cumplir las leyes y ordenanzas departamentales referentes al manejo de las rentas propias del Departamento, adelantar estudios del comportamiento de los sectores económicos, estudios de fiscalización a los deudores morosos con impuestos de orden departamental, mantener intercambio de información con la Administración de Impuestos Nacionales y en general, cumplir con todas las funciones que le sean asignadas por el Gobernador de Nariño y el Secretario de hacienda.

Para cumplir, con las funciones anteriormente mencionadas de fiscalización a los impuestos propios del Departamento, La subsecretaría de rentas tiene pendiente la fiscalización del impuesto sobretasa a los combustibles de una manera más exhaustiva puesto que si la realiza de una forma superficial. Además no cuenta



con estudios del impacto del contrabando en la evasión del impuesto en todo el Departamento.

**1.5.3 Marco legal:** la sobretasa a la gasolina motor, es un impuesto que aparece con la ley 488 de 1998 que autoriza a los municipios, distritos y departamentos, a cobrar la sobretasa a la gasolina motor extra y corriente. Este impuesto se genera en el consumo de gasolina motor extra y corriente nacional o importada, en la jurisdicción de cada municipio, distrito y departamento.

Los combustibles utilizados en actividades de pesca y/o navegación en las costas colombianas y en las actividades marítimas desarrolladas por la Armada Nacional, propias del cuerpo de guardacostas, contempladas en el Decreto 1874 de 1979, están exentos de sobretasa. Igualmente, las exportaciones de gasolina motor extra y corriente o de ACPM.

Así mismo, se entiende por gasolina, la gasolina corriente, la gasolina extra, la nafta o cualquier otro combustible o líquido derivado del petróleo, que se pueda utilizar como carburante en motores de combustión interna diseñados para ser utilizados con gasolina. Se exceptúan las gasolinas del tipo 100/130 utilizadas en aeronaves.

Además, Son responsables de la sobretasa, los distribuidores mayoristas de gasolina motor extra y corriente, los productores e importadores, los transportadores y expendedores al detal de acuerdo al artículo 119 de la ley 488 de 1998.

Al mismo tiempo, la sobretasa se origina en el momento en que el distribuidor mayorista, productor o importador enajena la gasolina motor extra o corriente, al distribuidor minorista o al consumidor final. Igualmente se origina en el momento en que el distribuidor mayorista, productor o importador retira el bien para su propio consumo.

La base gravable está constituida por el valor de referencia de venta al público de la gasolina motor tanto extra como corriente, por galón, que certifique mensualmente el Ministerio de Minas y Energía. A si mismo la tarifa Municipal de la sobretasa a la gasolina motor extra o corriente aplicable en su jurisdicción es del 18.5% y la tarifa Departamental de la sobretasa a la gasolina motor extra o corriente aplicable en su jurisdicción, es del 6.5%, que fue estipulado por la ley 788 del 2002.

Simultáneamente, el responsable de las sobretasas a la gasolina motor que no consigne las sumas recaudadas por concepto de dichas sobretasas, dentro de los quince (15) primeros días calendario del mes siguiente al de la causación, queda sometido a las mismas sanciones previstas en la ley penal para los servidores

públicos que incurran en el delito de peculado por apropiación. De acuerdo al Estatuto Tributario para los responsables de la retención en la fuente.

Al mismo tiempo que, tratándose de sociedades u otras entidades, quedan sometidas a esas mismas sanciones las personas naturales encargadas en cada entidad del cumplimiento de dichas obligaciones. Para tal efecto, las empresas deberán informar a la administración municipal, departamental, distrital o nacional de la cual sean contribuyentes, con anterioridad al ejercicio de sus funciones, la identidad de la persona que tiene la autonomía suficiente para realizar tal encargo y la constancia de su aceptación. De no hacerlo las sanciones previstas en este artículo recaerán en el representante legal.

Los recursos provenientes de las sobretasas a la gasolina y al ACPM podrán titularizarse y tener en cuenta como ingreso para efecto de la capacidad de pago de los municipios, distritos y departamentos. Sólo podrán realizarse en moneda nacional, dentro del respectivo período de gobierno y hasta por un ochenta por ciento (80%) del cálculo de los ingresos que se generarán por la sobretasa en dicho período.

A si, la fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro, devoluciones y sanciones, de las sobretasas a que se refieren los artículos anteriores, así como las demás actuaciones concernientes a la misma, es de competencia del municipio, distrito o departamento respectivo, a través de los funcionarios u organismos que se designen. Para tal fin se aplicarán los procedimientos y sanciones establecidos en el Estatuto Tributario Nacional y con el fin de mantener un control sistemático y detallado de los recursos de la sobretasa, los responsables del impuesto deberán llevar registros que discriminen diariamente la gasolina facturado y vendido, y las entregas del bien efectuadas para cada Municipio, distrito y Departamento, identificando el comprador o receptor.

Asimismo deberá registrar la gasolina que retire para su consumo propio. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la imposición de multas sucesivas de hasta cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes según el artículo 127 de la ley 488 de 1998.

Además, la sobretasa nacional se cobrará únicamente en los municipios, Distritos o departamentos, donde no se haya adoptado la sobretasa municipal, Distrital, o departamental, según el caso, o cuando la sumatoria de las sobretasas adoptadas para la gasolina motor extra o corriente fuere inferior al veinte y cinco por ciento (25%). Para la sobretasa a la gasolina motor extra o corriente, la sobretasa nacional será igual a la diferencia entre la tarifa del veinte y cinco por ciento (25%) y la sumatoria de las tarifas adoptadas por el respectivo Concejo y Asamblea, según el caso.

Conjuntamente, las sobretasas nacional serán administradas por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para tal efecto, en la fiscalización, determinación oficial, discusión, cobro, devoluciones y sanciones, se aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional.

El régimen sancionatorio aplicable será el previsto en el mismo ordenamiento jurídico mencionado, excepto la sanción por no declarar, que será equivalente al treinta por ciento (30%) del total a cargo que figure en la última declaración presentada por el mismo concepto, o al treinta por ciento (30%) del valor de las ventas de gasolina efectuadas en el mismo período objeto de la sanción, en el caso de que no exista última declaración.

Asimismo, existe el fondo de subsidio, el cual se financia con el 5% de los recursos que recaudan los departamentos por concepto de la sobretasa a la gasolina, Los recursos de dicho fondo se destinan a los siguientes departamentos: Norte de Santander, Amazonas, Chocó, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, San Andrés y Providencia y Santa Catalina. Este Fondo de Subsidio es administrado por el Ministerio de Transporte y la distribución de los recursos se realiza previa consulta a los departamentos interesados. Al mismo tiempo el departamento que supere el 0.75% del consumo nacional dejará de tener acceso a los recursos del Fondo de Subsidio, de acuerdo a lo especificado en el artículo 130 de la ley 488 de 1998<sup>7</sup>.

**1.5.4 Marco conceptual:** la intervención en la economía por parte del estado tiene una significativa incidencia sobre las decisiones que toman los agentes de la sociedad, ya que puede decidir que se va a producir, quienes reciben los beneficios y quienes pagaran por los costos. Para lograr sus objetivos, el Estado puede realizar funciones de producción o provisión de bienes y servicios, financiando tales actividades con el cobro de impuestos, tarifas, contribuciones etc. O a través de estímulos indirectos a ciertas actividades por medio de subsidios o de la planeación indicativa. No obstante en algunos casos la intervención estatal se basa en información incompleta por conflicto de intereses y distorsiones en el funcionamiento político, de allí que la acción pública contribuye a resolver o calmar múltiples problemas aunque en ocasiones puede convertirse en un elemento desestabilizador<sup>8</sup>.

Para llevar a cabo sus funciones, el estado debe contar con fuentes de financiamiento adecuadas. La primera de ellas, y la que representa el mejor indicador de la solidez de las finanzas publicas de un país y de su esfuerzo fiscal,

---

<sup>7</sup> GOBERNACIÓN DE NARIÑO, Subsecretaria de Rentas

<sup>8</sup> LORA, Eduardo; OCAMPO, José Antonio y STEINER, Roberto, coordinadores. "Introducción a la economía colombiana" editora, Tercer Mundo, Bogotá 1994. Política Fiscal. paginas 133-201.

son los ingresos corrientes. Conjuntamente puede recurrir al crédito externo e interno.

Entre los ingresos corrientes se encuentran los impuestos que tienen el carácter de una imposición unilateral del estado, cuyo pago por el contribuyente es obligatorio. Su objetivo es el de financiar servicios que por su naturaleza colectiva, deben beneficiar a toda la población. En consecuencia, el pago que hace el contribuyente no guarda necesariamente una relación directa e inmediata con el beneficio que se deriva de los servicios del Estado.

Igualmente, existe la distinción de los impuestos directos y los impuestos indirectos, los primeros que recaen sobre las personas naturales o jurídicas que se conocen como impuestos directos; gravan el ingreso o el patrimonio de las personas, y el ingreso a su vez puede provenir de rentas del trabajo, del capital o de la propiedad (cuadro 1).

Los impuestos sobre productos se aplican a bienes y servicios no atribuibles a factores de la producción y toman diversas formas (Banco Mundial: 97). Una primera distinción reside en que los tributos gravan el comercio exterior o la actividad económica interna.

En cuanto a lo último, existen impuestos específicos y generales, de estos impuestos los típicos son los que gravan las ventas finales; (Impuestos a las Ventas) o los que gravan el Valor Agregado (IVA). Antes de los noventa los impuestos al comercio exterior eran la principal forma de tributación indirecta, pero los impuestos al comercio exterior han sido sustituidos por tributos sobre el mercado interno, en particular el IVA.

Existen varias formas de determinar el impuesto. Una de ellas es gravar determinados bienes y servicios, como es el caso de los licores, los cigarrillos o los combustibles. Esto es lo que se conoce como impuestos selectivos. Otra forma consiste en gravar el universo general. También las tarifas tributarias se pueden definir sobre un valor específico (Ej. 3 unidades monetarias por galón de gasolina), o sobre un porcentaje del valor del bien o servicio (Ej. 10% de \$5000 sería igual a \$500). Conocido como un impuesto ad valorem. En la actualidad, la mayoría de la tributación tiene esta característica. Y por último están los impuestos a las transacciones, estos son los que se aplican al movimiento financiero del capital, en Colombia existe el cuatro por mil que apareció como impuesto transitorio, pero que se mantiene por la necesidad fiscal del gobierno nacional.

El anterior resultado es producto de las reformas que ha realizado la región, que se han originado en las condicionalidades establecidas por el FMI y el Banco mundial. Debido a la pérdida de capacidad de negociación de América Latina a

raíz de la crisis de la deuda de 1982, ha llevado a que se removieron los impuestos al comercio exterior<sup>9</sup>.

### Cuadro 1. Clasificación de los impuestos

Impuestos directos	Impuestos sobre productos	Impuestos sobre transacciones
Impuesto Sobre la Renta Impuesto sobre las personas naturales Impuesto sobre las personas jurídicas Impuesto Sobre el Patrimonio	Impuestos Sobre la Producción y Consumo Internos. Impuestos generales sobre productos - Ventas al por menor; - IVA Impuestos selectivos sobre productos Impuestos Sobre Comercio Exterior Sobre importaciones (aranceles) Sobre exportaciones	Impuesto cuatro por mil

**Fuente:** Estudio Finanzas Públicas, Universidad Nacional. [Citado en 2007-09-12]. Disponible en Internet: [www.virtual.unal.edu.co](http://www.virtual.unal.edu.co)

Por otro lado las personas que tienen altos ingresos y rentas provenientes del capital o de la tenencia de activos pueden hacer uso de manera extensa de las exenciones, deducciones, desgravaciones, y maquillaje de los balances financieros para liquidar un menor impuesto por pagar, ya que tienen acceso ha asesores tributarios. En cuanto a las deducciones, se permiten descuentos por pago de vivienda, educación y salud, y por promover la beneficencia. Provocando que los impuestos potenciales no se hagan efectivos con simplicidad administrativa y eficiencia en el recaudo.

Estos tratamientos preferenciales abren la posibilidad de que se presente el fenómeno de la elusión, que consiste en la utilización excesiva y más allá de los límites razonables de mecanismos legales para dejar de pagar impuestos, sin que necesariamente se configure una evasión, la cual implica la violación abierta de las normas legales. La elusión beneficia a quienes pagan altos impuestos, quienes tienen los recursos para pagar asesores tributarios.

Una característica de los países en desarrollo como Colombia es la tendencia de un margen de evasión y elusión muy alto. Esto hace que el nivel de progresividad de la tribulación sea menor al previsto en la ley. Sin embargo, la evasión, además de ser un problema del régimen tributario, es también consecuencia de la

<sup>9</sup>Estudio Finanzas Públicas, Universidad Nacional. [Citado en 2007-09-12]. Disponible en Internet: [www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2006825/lecturas/tema\\_2/hacienda\\_publica/finanzas\\_publicas/clasificacion.impuestos/clasificacion\\_1.html](http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2006825/lecturas/tema_2/hacienda_publica/finanzas_publicas/clasificacion.impuestos/clasificacion_1.html).

extensión del fenómeno de informalidad que hace que el impuesto sea menos legítimo<sup>10</sup>.

Así mismo, como conceptos relevantes a tenerse en cuenta de manera puntual, se tienen los siguientes:

**Regalías:** pagos de derecho por la utilización de un método de producción, tecnología o de una marca registrada que realiza una persona o empresa a cambio del derecho de usarlos.

**Transferencias:** pago que se realiza sin ninguna contrapartida, o sea que no corresponde recibir algún servicio productivo como los subsidios, pensiones por ancianidad, etc. Así mismo el pago de los impuestos es una transferencia que se le hace al gobierno.

**Tributos:** los tributos son los ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del hecho imponible al que la Ley vincula el deber de contribuir. Su fin primordial es el de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos.

**Evasión de impuestos:** se considera como la negativa a declarar a las autoridades fiscales y la consecuente retención del impuesto a pagar. Es una figura jurídica consistente en el impago voluntario de tributos establecidos por la ley. Es una actividad ilícita y habitualmente está contemplado como delito o como infracción administrativa en la mayoría de los ordenamientos.

---

<sup>10</sup> Ibíd.

## 1.6 ASPECTOS METODOLÓGICO

### 1.6.1 Tipo de investigación

- El tipo de investigación es NO EXPERIMENTAL;

En donde se utilizara;

- Investigación histórica: por que se remite al pasado para el recaudo de datos y análisis de los mismos, utilizando para la recolección de datos los documentos (registros de cuentas), historias orales (relatos orales acerca del contrabando)
- Investigación descriptiva: por que se hace una descripción al estado actual del contrabando en la zona de frontera que permita dar una imagen de cómo esta la situación a través de la observación.
- Investigación por encuesta: por que se trabajara con entrevistas, realizando cuestionarios orales con preguntas y respuestas informales a los dueños o representantes de las estaciones de servicio y a particulares de la región.

### 1.6.2 Fuentes de información

**Primarias:** se tienen como fuentes primarias a los encargados de las Estaciones de Servicio de la zona de La Exprovincia de Obando y el Municipio de Pasto, y a los funcionarios de diferentes entidades involucrados en la temática como la DIAN, Alcaldías y Gobernación.

**Secundarias:** entre estas esta la Información referenciada de diferentes documentos de la Gobernación y la DIAN, así como de libros, revistas, periódicos y demás medios informativos.

**Terciarias:** en concreto Información obtenida vía Internet; de instituciones como el Ministerio de minas y energía, el Banco de la Republica, la unidad de plantación minero energética(UPME), ECOPETROL, etc.

**1.6.3 Población y técnicas de recolección:** para recolectar la información se opto por la toma de una muestra, la muestra no se determino a través de métodos estadísticos, sino que para su determinación se utilizó dos criterios; el primero es que la muestra permita hacer un recorrido por la exprovincia de obando para conocer el impacto que ha tenido el contrabando de combustible en toda la región y el segundo criterio es el reporte mayorista de las compras de gasolina corriente que ha efectuado las estaciones de servicio durante los últimos años con el propósito de conocer cuales han tenido una mayor disminución en las compras y

porque se a dado esa situación. Por lo que se tomó 13 estaciones de servicio de las 33 existente en la zona de la Exprovincia de Obando.

**Cuadro 2. Número de estaciones de servicio por Municipios**

Nº	Municipio	Nombre de la estación	Propietario	Cupo gal/mes
1	Aldana	Esso San Luís Municipio de Aldana	Alonso Villacís e.	46.376
2	Carlosama	Cootranscarlosama Ltda.		35.937
3	Contadero	Estación de Servicio La Josefina	Leonel Rosero	
4	Córdoba	Estación de Servicio Argelia	David Alfredo Sánchez c.	31.794
5	Cumbal	Estación de Servicio Texaco Cumbal	Rosalía Bolaños Argoty	38.945
6	Cumbal	Servicentro la Frontera de Chiles	Maria Lucrecia Herrera	32.255
7	Funes	Estación de servicio Funes	Edgar Alfredo Montaña Timana	
8	Guachucal	Estación de Servicio Texaco Los Robles	Diego Antonio Bravo c.	25.829
9	Guachucal	Estación de Servicio Texaco San Diego	Teresa Torres Palma	18.580
10	Guachucal	Estación Juanchito	Juan de Dios Charfuelan Oliva	42.740
11	Guachucal	Servicentro Madrigal	Juan de Dios Charfuelan Oliva	16.600
12	Guachucal	Servicio Terpel El Palermo		24.758
13	Gualmatán	Estación de Servicio Gualmatán	Héctor Taticuan López	61.712
14	Iles	Estación de combustibles Municipio de Iles	Carmen Amelia Escobar Portilla	28.653
15	Iles	Estación de Servicio Santa Lucia	Manuel Mesías coral	25.241
16	Ipiales	Cooperativa especializada Súper Taxis del Sur Ltda.	Jaime Gustavo Ortega Chávez	96.521
17	Ipiales	Estación Panamericana Terpel/Terpel Acopio Ltda.	Carmen Alicia Ramírez	69.426
18	Ipiales	Estación de Servicio Codi/Esso Vía Aeropuerto	Alonso Villacís Enríquez e.	37.741
19	Ipiales	Estación de Servicio Esso Parque Santander/Esso No 1 CII 19	Alonso Villacís Enríquez e.	68.800
20	Ipiales	Estación de Servicio Esso Salida a Tulcán/Salida a Rumichaca	Alonso Villacís Enríquez e.	80.765
21	Ipiales	Estación de Servicio Los Chilcos	Julio Chamorro	96.692
22	Ipiales	Estación de Servicio Texaco Colombiana No. 1/ Texaco 1 Pasviveros	Héctor Revelo Cabrera	69.417
23	Ipiales	Estación de Servicios El Litoral Panamericana	Francisco puccinni	32.160
24	Ipiales	Estación de Servicios J&J Ltda./Soledad en Arriendo	José Eduardo Narváez campaña	50.514
25	Ipiales	Estación del Puerto	Héctor Revelo Cabrera	10.203
26	Ipiales	Servicentro Avenida y Compañía Limitada	Gerardo Guillermo Coral Bedoya	76.299
27	Ipiales	Taxis La Frontera S.A.		12.864
28	Potosí	Servicentro Potosí	Orlando Evelio Patiño	34.073
29	Puerres	Estación de Servicio Los Riscos		18.608
30	Puerres	Estación de Servicio San Fernando	Víctor Miguel Álvarez Flores	15.057
31	Pupiales	Estación de Servicio San Francisco	Luís Antonio Pantoja Cevallos	36.380
32	Pupiales	El Camionero	Armando Moran Armero	59.429

Fuente: esta investigación, datos solicitados al mayorista en el desarrollo de la base de datos.

Para llevar a cabo la fiscalización se levantaron actas (anexo A) en cada Estación de Servicio para cumplir con requisitos legales y llevar un buen control de las mismas. De igual manera, se realizó una serie de encuestas a los actores regionales de la problemática tratada (anexo B), el criterio para determinar la muestra fue la de tomar una estación en cada municipio y en los municipios que poseían mas de una estación fue; la de tomar la estación de servicio que haya presentado la mayor disminución en las compras al mayorista en este periodo.



## 2. CONTEXTO DEL IMPUESTO SOBRETASA A LA GASOLINA CORRIENTE

### 2.1 ANTECEDENTES DEL IMPUESTO SOBRETASA A LA GASOLINA

El impuesto sobretasa a la gasolina aparece con la ley 488 de 1998 para mejoramiento de la malla vial de los Departamentos y Municipios, a continuación se observa el comportamiento que ha tenido el impuesto desde el año 2000 hasta el año 2006.

El crecimiento en el impuesto entre los años 2000 y 2004 fue de \$11.656'370.020 es decir un incremento de 134.6%, durante este periodo el incremento mas importante se observa entre el año 2002 y el año 2003 que fue de \$307'826.3497, un 44.70%, esto debido al cambio en la tarifa de la sobretasa que se realizo para este año del 5% al 6.5% y por el aumento continuo en los galones vendidos<sup>11</sup>.

Después del año 2004 se observa una tendencia a la baja que representó una disminución de \$468'903.210 entre el año 2004 y el año 2005, una disminución porcentual de 4.2%, la tendencia a la baja se mantiene para el año 2006 y la disminución es mucho mas amplia con una diferencia de \$1.349'290.111 con respecto al año 2005, es decir una disminución del 12.06% (gráfica 1).

De estos ingresos se debe tener en cuenta que por ley el Departamento de Nariño debe aportar al fondo de subsidio el 5% por lo que en el año 2006 el Departamento de Nariño aportó un valor de \$491'908.835 a ese fondo (cuadro 3).

#### Cuadro 3. Contribución al fondo de subsidio por parte del Departamento de Nariño, periodo 2000-2006

Vigencia	Ingresos sobretasa	Porcentaje fondo de subsidio	Contribución al fondo de subsidio
AÑO 2000	3722628727	5%	186131436,4
AÑO 2001	4646116177	5%	232305808,9
AÑO 2002	6885322815	5%	344266140,8
AÑO 2003	9963586312	5%	498179315,6
AÑO 2004	11656370020	5%	582818501
AÑO 2005	11187466810	5%	559373340,5
AÑO 2006	9838176699	5%	491908835

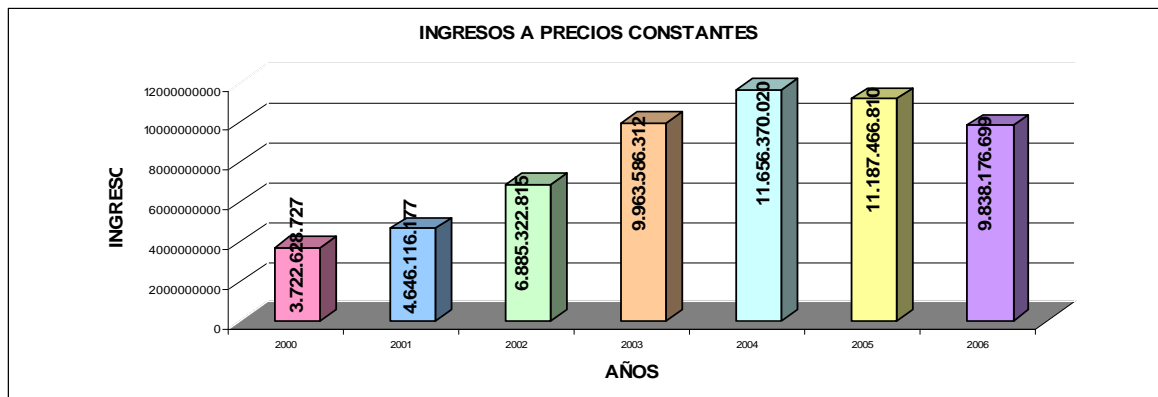
Fuente: SUBSECRETARIA DE RENTAS. GOBERNACIÓN DE NARIÑO.

Si se toma el valor del ingreso de sobretasa de gasolina corriente para el año 2003 con un valor de 9.963'586.312 y se le resta el 1.5% que se incremento la tarifa de la sobretasa (en el 2002 era del 5% y cambio en el 2003 a 6.5%) se puede;

<sup>11</sup> Todos los datos analizados están a precios constantes y la deflactación se realizó bajo metodología del CEDRE , UDENAR, y para conocer la metodología ver anexo C

Observar el impacto del cambio en la tarifa, el cual tiene un valor de \$149'453.795, o sea el cambio en la tarifa representó para el Departamento ingresos adicionales por mas de 149 millones de pesos

**Gráfica 1. Comparativo sobretasa a la gasolina entre los años 2000-2006**



Fuente: SUBSECRETARIA DE RENTAS. GOBERNACIÓN DE NARIÑO.

El impuesto sobretasa a la gasolina según la ley, deben ser retenidos por los mayorista, y para el Departamento de Nariño se encuentran: CHEVRON, TERPEL, EXXON. Estos deben consignar el recaudo de la sobretasa a la Gobernación de Nariño dentro de un plazo establecido: el mayorista con mayor cantidad retenida de sobretasa a la gasolina corriente para el Departamento Nariño es la EXXON, seguida por TERPEL y por ultimo la CHEVRON (cuadro 4).

**Cuadro 4. Contribución de sobretasa a la gasolina por mayorista**

Año	Chevron	Terpel	Exxon	Total
2004	3485242205	4606059767	6669267665	14760569637
2005	4050430351	4492666682	6124730107	14667827140
2006	3973810531	4003412598	5369247387	13346470517

Fuente: SUBSECRETARIA DE RENTAS. GOBERNACIÓN DE NARIÑO.

Conjuntamente, para conocer el comportamiento del impuesto sobretasa a la gasolina, es necesario también estar al tanto del comportamiento del número de galones introducidos en el Departamento de Nariño de la gasolina corriente.

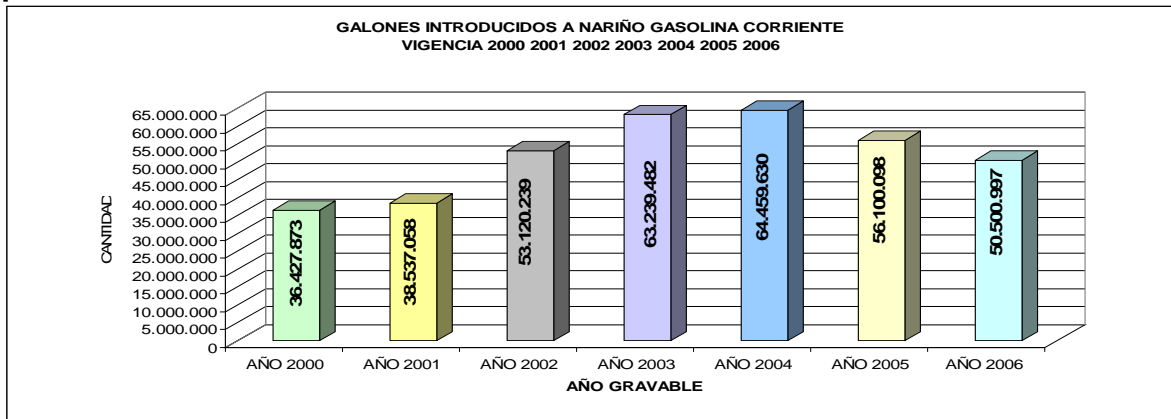
La entrada de galones al Departamento de Nariño tiene una tendencia creciente hasta el año 2004, un incremento de 28'031.757 galones, es decir un 76.25% con respecto al año 2000.

Pero a partir del 2004 los galones comienzan a disminuir de 64'459.630 galones a 50'500.997 galones para el 2006, una disminución de 13'958.633 galones entre este periodo, es decir un -21.6% (Gráfica 2). Pese al continuo aumento del parque

automotor que aumento en más de 5217 automotores solo en la regional del IDDAT de Pasto, entre el periodo 2005-2007.

Igualmente, EXXON es el mayorista que mas número de galones de gasolina corriente ha introducido en el Departamento, seguido por TERPEL y posteriormente CHEVRON, manteniendo analogía con la cantidad de recaudo reportada al Departamento (cuadro 5).

**Gráfica 2. Número de galones de gasolina corriente introducidos a Nariño, periodo 2000-2004**



Fuente: SUBSECRETARIA DE RENTAS. GOBERNACIÓN DE NARIÑO.

**Cuadro 5. Número de galones de gasolina corriente introducidos al Departamento de Nariño por mayoristas, periodo 2004-2006**

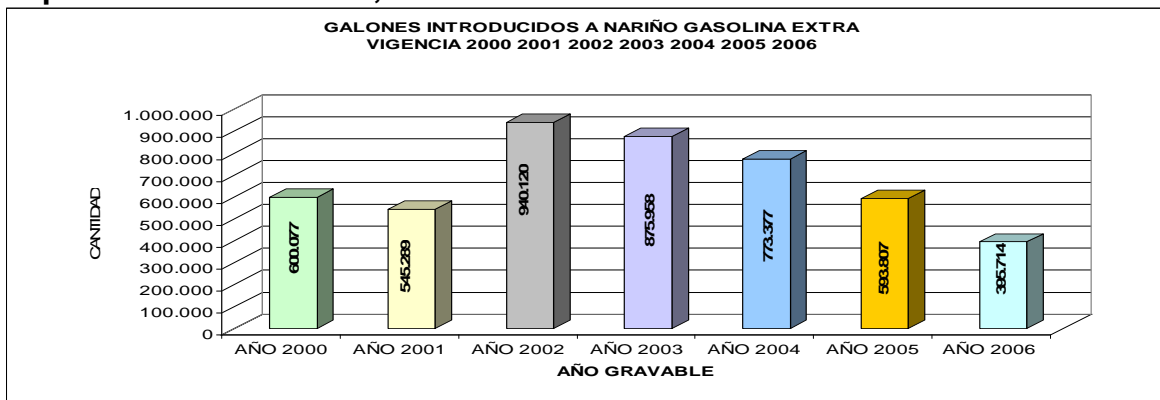
Año	Chevront	Terpel	Exxon	Total
2004	15169543	20353717	28942370	64.459.630
2005	15408358	17385661	23206079	56.100.098
2006	14996138	15299327	20205532	50.500.997

Fuente: SUBSECRETARIA DE RENTAS. GOBERNACIÓN DE NARIÑO.

En el caso del comportamiento de la gasolina extra oxigenada también existe una disminución en el consumo; una de las explicaciones es que el alcohol carburante da un mejor octanaje y mayor explosión en el motor, por lo que la calidad de gasolina corriente oxigenada se acerca a la calidad de gasolina extra oxigenada, además el continuo aumento del precio hace que utilizar esta gasolina sea muy costoso, por lo que existe un bajo consumo en el Departamento y son muy pocas las estaciones de servicio que la compran (Gráfica 3).

Para el año 2002 la demanda de gasolina extra oxigenada fue la mas alta, cercana al millón de galones, su disminución comienza a partir del 2003 con una tendencia diferente a la gasolina corriente que alcanza su mayor demanda para el año 2004.

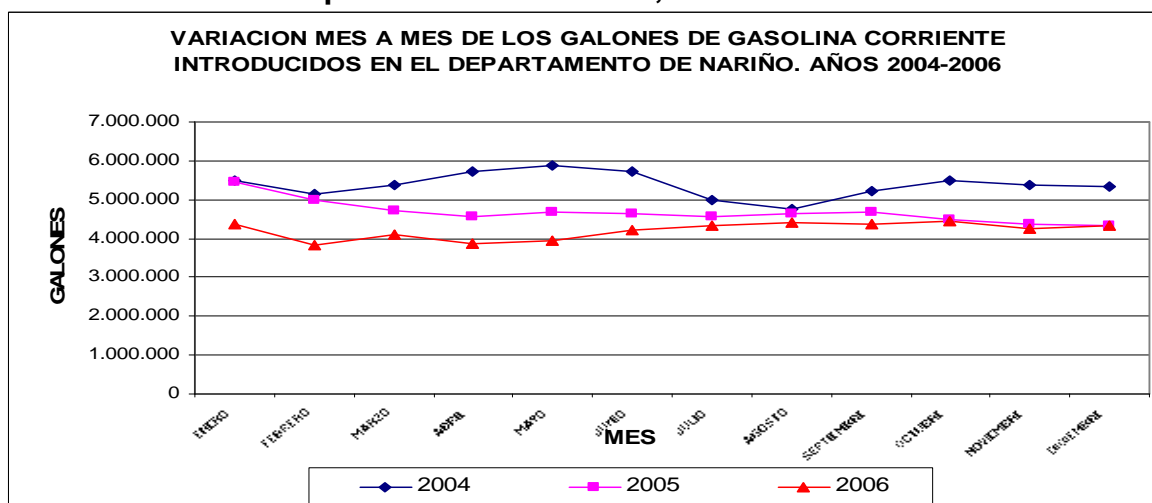
**Gráfica 3. Número de galones de gasolina extra introducidos en el Departamento de Nariño, años 2000-2006.**



Fuente: SUBSECRETARIA DE RENTAS. GOBERNACIÓN DE NARIÑO.

Además la gasolina extra oxigenada para el año 2006 apenas alcanza a ser un tercio de lo que fue en el año 2002 con una disminución porcentual de 57.9%, y su descenso es muy probable que continúe por el costo que implica adquirir este combustible.

**Gráfica 4. Variaciones mes a mes de los galones de gasolina corriente introducidos en el Departamento de Nariño, años 2004-2006**



Fuente: SUBSECRETARIA DE RENTAS. GOBERNACIÓN DE NARIÑO.

Por su parte el consumo de gasolina corriente en el Departamento de Nariño no tiene una tendencia uniforme durante todo un año y las diferentes temporadas del año no tienen un impacto igual en cada año.

Para el año 2004 se presentan grandes fluctuaciones en la demanda de combustible, la tendencia de este año presenta desde febrero hasta mayo una pendiente positiva, después de este mes comienza una pendiente negativa hasta

el mes de agosto donde comienza nuevamente a presentar una pendiente positiva hasta octubre y a partir de aquí existe una estabilidad hasta fin de año (gráfica 4).

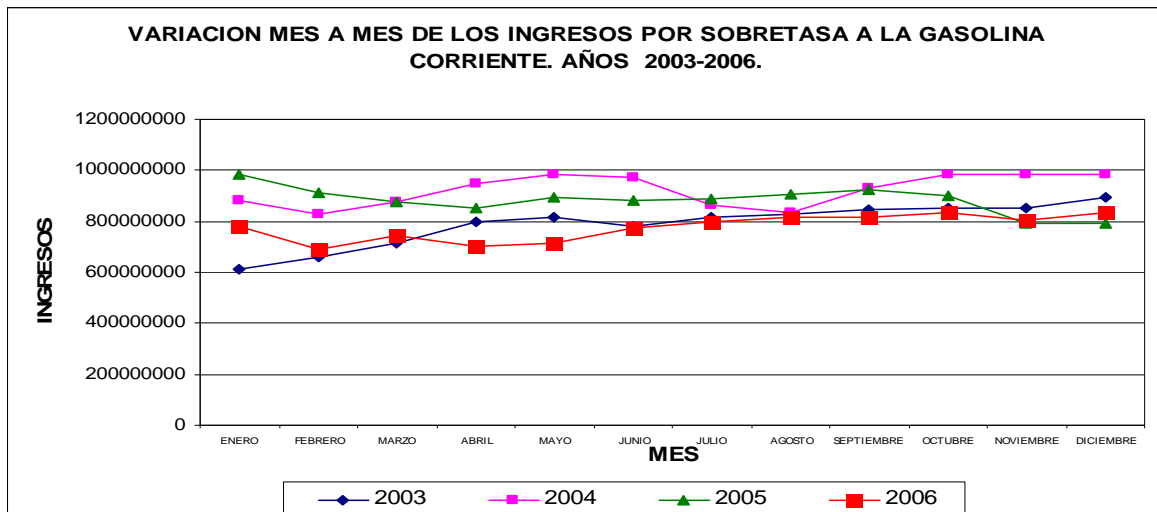
La anterior situación debida a que las estaciones de servicio realizan grandes compras para evitar desabastecimiento y hasta que las compras no tengan salidas no se realizan nuevos pedidos, y así sucesivamente para los próximos años que no tienen una tendencias similares en el transcurso de todo el año excepto para los primeros meses que tienen un bajón en la demanda.

**Cuadro 6. Comparativo mes a mes de los ingresos por sobretasa a la gasolina corriente, años 2003-2006 (precios constantes)**

MES	2003	2004	2005	2006
ENERO	612048224,2	881418182,7	983880983,3	778971307,4
FEBRERO	658766400,5	827206053,9	911216778,9	690552900,2
MARZO	714625716,5	878638676,8	875300329,6	742489541,3
ABRIL	797334132,2	949825567,3	853781908,1	701131264,1
MAYO	818801165,3	983465306,7	891809739,4	715600678,8
JUNIO	781420241,2	969188140,4	884206900,8	773814011,4
JULIO	815137196,8	865708657,7	885647342,6	795075115,6
AGOSTO	828409483,1	836112269,2	908199037,6	817379716,8
SEPTIEMBRE	845048620,9	932034285	<b>922214724,2</b>	814323875,2
OCTUBRE	852406489,6	984688758,3	898109762	834074314,9
NOVIEMBRE	849669645	981115919,8	790010736,9	805299846,2
DICIEMBRE	891738915,5	981120534,9	793762753,8	832304880,3
<b>TOTAL</b>	<b>9465406231</b>	<b>11070522353</b>	<b>10598140997</b>	<b>9301017452</b>

Fuente: SUBSECRETARIA DE RENTAS. GOBERNACIÓN DE NARIÑO.

**Gráfica 5. Comportamiento mes a mes de los ingresos por sobretasa a la gasolina corriente, años 2003-2006. (Precios constantes)**



Fuente: SUBSECRETARIA DE RENTAS. GOBERNACIÓN DE NARIÑO.

Si se analiza el recaudo de sobretasa a la gasolina corriente mes a mes se puede observar el efecto que ha producido la implementación del alcohol carburante en los ingresos por sobretasa a la gasolina corriente para el Departamento de Nariño, como la norma del alcohol carburante comienza a regir a partir de septiembre de 2005, los efectos se comienzan a sentirse en los siguientes meses, en donde los ingresos caen de septiembre a noviembre en \$71'909.046. Esta situación es de igual forma acompañada por la caída en 304.911 galones de combustible que representó una caída en el recaudo de \$132'203.987 (gráfica 5).

## 2.2 MERCADO DE LA GASOLINA EN COLOMBIA

La política de intervención de los precios de los combustibles de los últimos años ha estado dirigida al desmonte gradual de los subsidios. Los propósitos principales han sido la disminución de los costos fiscales y la eliminación de la ineficiencia económica en el mercado de los combustibles<sup>12</sup>.

El mercado actual de la gasolina se caracteriza por tener un solo vendedor, una empresa del Estado que vende la cantidad que se demande (oferta elástica) a un precio regulado por debajo del de mercado, y muchos compradores con una demanda relativamente inelástica<sup>13</sup>. El mercado de la gasolina se enfrenta a un sustituto cercano que es el gas vehicular y el cual como se verá mas adelante ha tomado mucha fuerza en los últimos años.

Los agentes e instituciones que se encuentran activas en el mercado de la gasolina son:

**ECOPETROL:** empresa pública que abastece el 100% de la demanda nacional de gasolina y ACPM con los volúmenes que produce (refina) directamente o que importa. Tanto el precio de producción, denominado "Ingreso al Productor", como el precio de venta al distribuidor mayorista están regulados. En la actualidad el Ingreso al Productor está por debajo de los precios de mercado (miden el *costo de oportunidad*) y el costo de esta diferencia es asumido directamente por la empresa<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Ministerio de Minas y Energía, 1998; CONFIS, 2001; CONPES, 2002, 2003; Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006.

<sup>13</sup> RINCÓN, Hernán; GARAVITO, Aaron, "Mercado actual de la gasolina y del ACPM en Colombia e inflación", Banco de la Republica. El Artículo 58 del Código de Petróleos (Decreto 1056 de abril 20 de 1953 del Ministerio de Minas) establece la completa libertad en la refinación de crudo en el país

<sup>14</sup> El costo de oportunidad de la producción que vende la empresa en el país está dado por la diferencia entre el precio que recibe y el precio de *precio de paridad de importación* (se define más adelante).

La diferencia de dichos precios por las cantidades demandadas se conoce como subsidio de ECOPETROL al consumo de combustibles. ECOPETROL obtiene ganancias contables, a pesar de que vende la gasolina por debajo de los precios de mercado. Esto se debe a que el crudo que se carga a las refinerías es suyo. Si se evaluara también el precio de dicho crudo en términos de su costo de oportunidad, o lo mismo, si la empresa tuviera que comprarlo a precios internacionales, seguramente dichas ganancias disminuirían o desaparecerían, dejando pérdidas para la empresa.

**Consumidores:** son los usuarios de vehículos particulares y públicos, vehículos utilitarios (taxis y transporte público) y transportadores de carga.

**Expendedores mayoristas:** compran directamente la gasolina a ECOPETROL en plantas de abasto. Son los primeros “intermediarios” de la cadena de distribución de combustibles. La entrada de agentes al mercado de distribución mayorista es libre, pero tanto su margen como el precio de venta están regulados.

**Expendedores minoristas:** compran a los mayoristas en las plantas de abasto mayoristas son los segundos “intermediarios” de la cadena de distribución de combustibles. La entrada de agentes al mercado de distribución minorista es “libre” y sus precios de venta pueden ser libres o regulados, dependiendo de la región del país donde se localicen. En cualquier caso, los precios de venta al consumidor final tienen un techo máximo que se actualiza mensualmente por parte del agente regulador.

**Transportadores:** encargados de llevar los combustibles de las refinerías a las plantas de abasto mayoristas y minoristas y a los surtidores. Las tarifas son fijadas por el regulador.

El transporte se realiza a través de poliductos o camiones: en el primer caso, la red es mayoritariamente propiedad de ECOPETROL, aunque existe también propiedad del sector privado. En el segundo caso, son propiedad del sector privado.

**El gobierno central y los departamentos y municipios:** imponen impuestos sobre la gasolina y el ACPM: el primero, el impuesto global y el IVA, y los segundos, la sobretasa. Como se mostrará más adelante, el hecho de que existan estos impuestos hace que el subsidio al consumo que realmente reciben los consumidores sea mucho menor que el estimado por ECOPETROL.

**Ministerio de Minas y Energía:** es el agente que regula el mercado de los combustibles. Sus objetivos y funciones están definidos en el Decreto 70 de enero 19 de 2001 de la Presidencia de la República. Sus objetivos “primordiales” son la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos

del Sector Administrativo de Minas y Energía.<sup>15</sup> Entre las funciones principales del Ministerio está la de fijar los precios de los productos derivados del petróleo.

**Alcaldías, Ministerio de Minas y Energía y Superintendencia de Industria y Comercio:** se encargan de la supervisión y control del mercado y precios de los combustibles. El primero de las estaciones de servicio, el segundo de los distribuidores y ECOPETROL y el tercero de la libertad de mercado.

Los Lineamientos recientes de la política de precios de los combustibles de los últimos años son la disminución de los costos fiscales y la eliminación de las ineficiencias económicas en el mercado de los combustibles, generados por la existencia de precios regulados por debajo del mercado.

La cadena de distribución de los combustibles es establecida por el Artículo 61 del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 del costo de oportunidad en la venta de dichos bienes. Aunque no es explícito en los documentos oficiales, la otra justificación de la política tiene carácter redistributivo, ya que, como veremos más adelante, el mantenimiento de precios por debajo de los de mercado permite que los que más se benefician directamente de la existencia de los subsidios sean los consumidores de más altos ingresos.

### **2.3 EVOLUCIÓN DEL PRECIO EN LA GASOLINA CORRIENTE**

En el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2006-2010 se propuso avanzar en el proceso de desmonte de los subsidios implícitos a los combustibles líquidos (gasolina corriente y diesel), con el propósito de incentivar la competencia y la inversión en la industria de refinación e importación de estos combustibles, lo cual permitirá asegurar el abastecimiento de estos energéticos en el mediano plazo.

Se toman como referencia los precios de mercado en la costa del golfo de los Estados Unidos de los productos de calidad colombiana y los costos de transporte entre la costa colombiana y la costa del Golfo, los cuales se descontaran dependiendo del caso de cada producto y que reconoce hoy el mercado como costo de oportunidad a los mismos, buscando así que los precios de los combustibles reflejen los costos de oportunidad de los distintos bienes y servicios que integran la cadena de su producción y distribución, ya que estos son transables en el mercado externo.

---

<sup>15</sup> El Sector Administrativo de Minas y Energía está integrado por el Ministerio de Minas y Energía; las Unidades Administrativas Especiales: Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG); los Establecimientos Públicos: INGEOMINAS; el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas (IPSE); y las entidades vinculadas: ECOPETROL, ECOGAS, Minercol, ISA, ISAGEN, Empresa Multipropósito Urrá, Corelca, Carbocol y la FEN.



A la hora de fijar los precios<sup>16</sup> de los combustibles, se está buscando el *costo de oportunidad*, es decir; cuánto recibiría el productor de combustibles en el país si vendiera dichos productos para el mercado del exterior, es lo que se llama la paridad exportación. Se referencia a los mercado en los cuales se tranzan dichos productos (En el caso de los combustibles el mercado de la costa del Golfo),

En lo referente al costo de transporte, se inicia un proceso de discriminación del tipo de vía de transporte con el fin de establecer diferentes costos.

### Cuadro 7. Estructura del precio de la gasolina corriente

<b>+Precio en refinería</b>	Costo de producción
<b>+Costo en planta de abasto de ECOPETROL</b>	Impuesto Fondo Vial Impuesto sobre las ventas Subsidio a la gasolina para los departamentos y Bogotá Transporte, manejo, trasiego, tolerancia y despacho Margen construcción nuevo almacenamiento
<b>+Costo en planta de abasto con impuesto al consumo</b>	Impuesto al consumo para los departamentos y Bogotá
<b>+Precio venta en planta de abasto mayorista</b>	Margen distribuidor mayorista (incluyendo evaporación) Aditivación
<b>+costo en la estación de servicio</b>	Margen distribuidor minorista Pérdida por evaporación, manejo, transporte (Ley 26 de 1989 y Decreto 844 de 1989) Transporte entre planta de abasto y estación de servicio
<b>= Precio de venta al público en surtidor</b>	

Fuente: RINCÓN, Hernán; GARAVITO, Aarón, "Mercado actual de la gasolina y del ACPM en Colombia e inflación", marzo 26 2004, unidad de investigación de la SGEE, Banco de la Republica. [Citada en 2007-10-03]. Disponible en Internet: [www.banrep.org](http://www.banrep.org)

La estructura se mantiene durante el período, excepto los cambios en los siguientes ítems:

- En 1991 se eliminó el ítem "margen construcción nuevo almacenamiento".
- En 1992 desaparece el "impuesto Fondo Vial", el cual es reemplazado por el "impuesto nacional".
- En 1993 el "impuesto nacional" es reemplazado por el "impuesto a la gasolina y el ACPM" (Ley 6ª de 1992). Esta misma Ley creó el impuesto llamado "contribución para la descentralización".
- En 1996 desaparece el subsidio (explícito) a la gasolina.

<sup>16</sup>En el anexo D se indica la forma de obtener los precios de la gasolina.

Las variaciones periódicas del precio de la gasolina hasta 1996 estaban indexadas a la inflación pasada. A partir de ese año se definió que la inflación esperada debía ser el determinante de los incrementos.

Además, las resoluciones 8-2438 y 8-2439 emanadas en 1999 y 2003 respectivamente establecieron, que el precio de la gasolina corriente y del ACPM quedaban cada uno compuesto por cuatro componentes: (1) el Ingreso al Productor (*IP*); (2) el Precio Máximo de Venta al Distribuidor Mayorista (*PMI*); (3) el Margen del Distribuidor Mayorista (*MD*); (4) el Precio Máximo de Venta en Planta de Abasto Mayorista (*PMA*) y el Precio de Venta al Público.

Además los combustibles importados y distribuidos en las zonas de frontera son exentos de impuestos de IVA, global y de Arancel si son combustibles importados. Al mismo tiempo que el Ministerio de Minas y Energía establecerá estructuras de precios para cada Zona de Frontera, con base en Plan de Abastecimiento presentado por ECOPETROL S.A.

Para las estaciones de servicio ubicadas en los municipios sometidos al control por parte de la Dirección de Estupefacientes (Barbacoas, Tumaco, Ricaurte, Túquerres, Samaniego, Policarpa e Ipiales), se aplica lo siguiente:

- Deben tener el Certificado de carencia por tráfico de estupefacientes.
- Para el transporte, la EDS debe portar el *“Formulario Único de Transporte de Sustancias Precursoras Especiales”* de que trata el artículo 7° de la Resolución 011 de 2002, expedida por la Dirección de Estupefacientes.
- Deben llevar la relación o registro diario, de que trata el artículo 2° de la Resolución 011 de 2002 de las ventas que realicen en la Dirección de Estupefacientes.
- El volumen máximo de combustibles a distribuir en dichos territorios, no podrá exceder los volúmenes máximos fijados por la UPME, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3° de la Resolución 1810 24 de 2005. En el año 2006 se consumió en el Departamento de Nariño el 81% del cupo asignado a las 279 estaciones de servicio existentes, cupo de 8'078.297 galones por mes.

Con el fin de garantizar que los combustibles exentos de impuestos, amparados por la Ley 681 de 2001, lleguen a su lugar de destino en el Departamento de Nariño, se han diseñado los siguientes puestos de control:

- En la oficina de ECOPETROL S.A. en Pasto, desde febrero de 2005 se encuentra un funcionario de la SIJIN, realizando revisión a todos los carro tanques y documentación que llegan a Pasto, generando un visto bueno sin el cual las

estaciones de servicio no pueden reclamar la compensación de transporte Yumbo – Pasto.

- En el puesto de control de Pedregales se revisa las guías únicas de transporte su vigencia y se confronta contra factura de despacho destino donde va el producto. Igual se realiza en Tumaco para la documentación y calidad de productos con equipos especializados.
- La Policía Nacional desde junio de 2005, implementó los puestos de control en el Remolino: Comando Estación de Policía y en El Pedregal: Comando Estación de Policía Fiscal y Aduanera.

Frente a anomalías reportadas por las autoridades, ECOPETROL S.A. de acuerdo con un procedimiento de medidas contractuales toma la decisión de suspender y/o dar por terminada la cesión de transporte, almacenamiento y distribución minorista de combustibles a la estaciones de servicio. Lo anterior, sin perjuicio de las investigaciones que sobre el particular adelante el Ministerio de Minas y Energía.

Gracias a la existencia de la ley de fronteras (Ley 681 de 2001), el Departamento de Nariño goza de un menor precio en las gasolinas. Este menor precio se encuentra entre \$900 y \$1000 con respecto a otras Ciudades Colombianas.

Sin embargo, el Departamento de Nariño no se escapa de los continuos aumentos de los precios de la gasolina corriente, ya que entre el periodo 2003-2007 el precio de la gasolina se incremento en \$2316.31, es decir un 72%. Incrementos que han sido fruto tanto de la política de desmonte del subsidio, como del continuo aumento en el precio internacional del petróleo.

Ya que cuando se inicio la política de desmonte del subsidio en el año 2002 se esperaba que esta terminaría cuando se iguales los precios internacionales con los internos, se hicieron proyecciones esperando que el incremento del barril de petróleo fuera moderado y se preveía que la política no duraría mas de tres año, pero dadas las circunstancias del desbordado incremento en el precio del barril de petróleo, la política de desmonte del subsidio se amplio prolongando el incremento en el precio de la gasolina corriente que irá hasta mediados del 2008<sup>17</sup>.

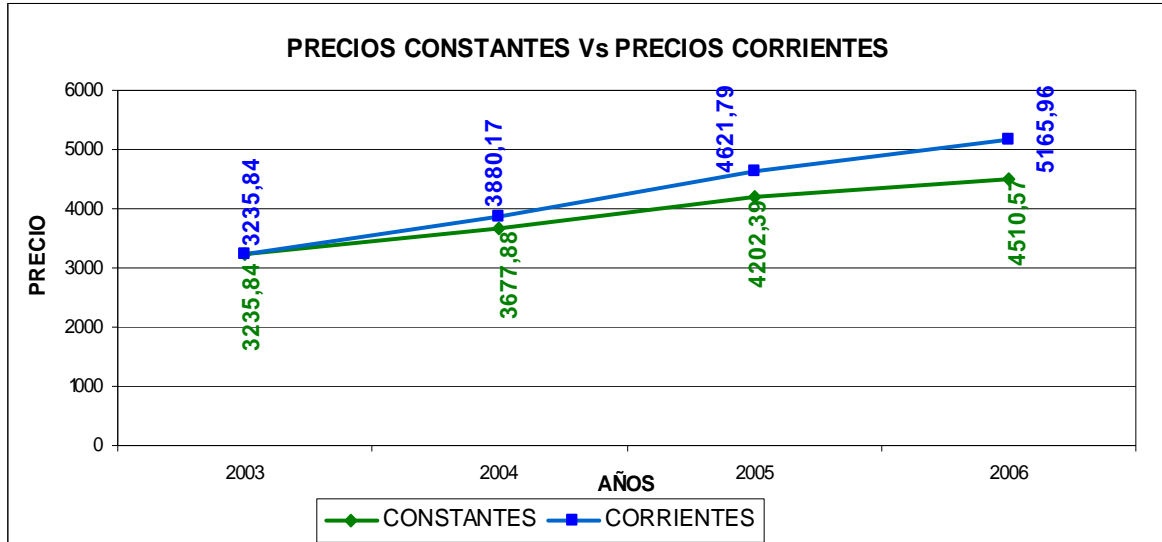
Además el continuo aumento del precio de la gasolina corriente es fruto de la política de desmonte del subsidio y no de la presión inflacionaria, aunque la inflación a ejercido una influencia esta no es significativa, lo que lleva a concluir

---

<sup>17</sup> Ministerio de Minas y Energía, Política Estatal sobre Combustibles Fósiles y Biocombustibles. Septiembre 27 de 2007 [Citada en 2007-12-10]. Disponible en Internet: [www.colfecar.org/congreso/2007/PRESENTACIÓN%20FORO%20COLFECAR-%20SEPTIEMBRE%20DE%202007.ppt](http://www.colfecar.org/congreso/2007/PRESENTACIÓN%20FORO%20COLFECAR-%20SEPTIEMBRE%20DE%202007.ppt).

que el incremento del precio en la gasolina corriente es debida en su mayoría a la política de desmonte del subsidio (gráfica 6).

**Gráfica 6. Comparación entre precios constantes y corrientes de la gasolina corriente de referencia para el Departamento de Nariño**



Fuente: Cálculos del autor, en base a datos obtenidos de la UPME y el Banco de la Republica, [citada en 2007-10-03]. Disponible en Internet: <http://www.sipg.gov.co>

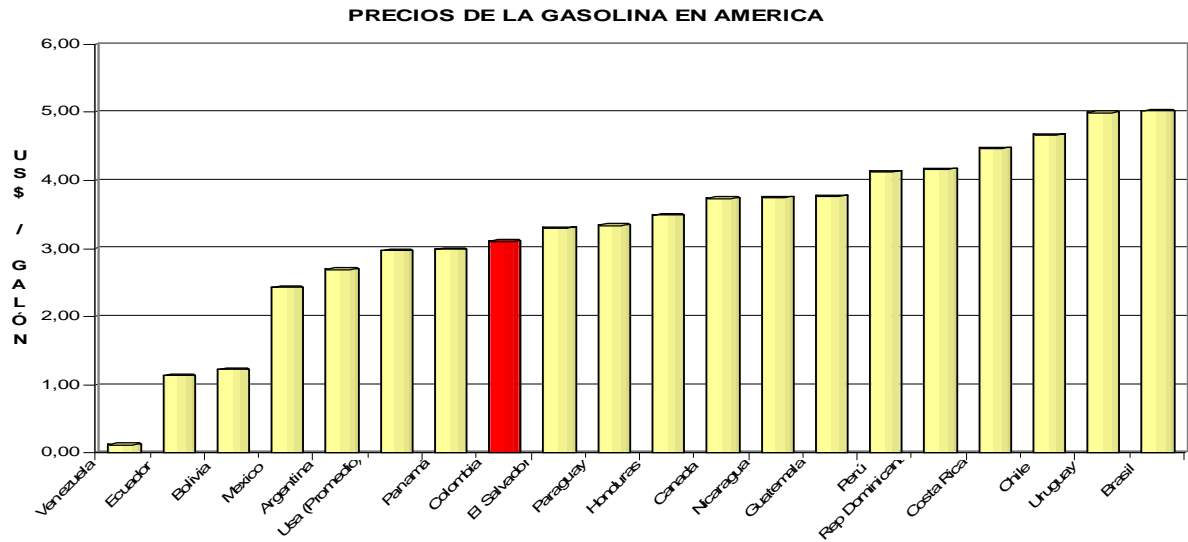
A pesar del continuo aumento en el precio de la gasolina corriente en Colombia, esta a nivel Americano no es la más costosa. El precio de la gasolina en Colombia es aun inferior en 11% del precio promedio de América, es así como el precio de la gasolina en Colombia se ubica como la octava gasolina más barata entre veinte países (gráfica 7).

Y si se tiene en cuenta que la gasolina para el Departamento de Nariño es de menor precio por la existencia de la ley de fronteras, esta en el contexto americano se ubicaría como la sexta gasolina mas barata.

La gasolina siempre ha tenido una importante atención en todas las economías del mundo por el efecto inflacionario que puede causar, pero en los últimos años en Colombia se ha percibido que la influencias de la gasolina corriente en la inflación es cada vez menor, una de las razones es la conversión tanto del parque automotor de carga, como del parque automotor de transporte público al ACPM, y según estudios del Banco de la Republica refuerzan este argumento ya que un aumento del 15% en el precio de la gasolina corriente produce un efecto inflacionario del 0.54%, un impacto poco significativo en el IPC<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> RINCÓN, Hernán; GARAVITO, Aaron, "Mercado actual de la gasolina y del ACPM en Colombia e inflación", marzo 26 2004, unidad de investigación de la SGEE, Banco de la Republica. [citada en 2007-10-03]. Disponible en Internet: [www.banrep.org/docum/ftp/borra287.pdf](http://www.banrep.org/docum/ftp/borra287.pdf)

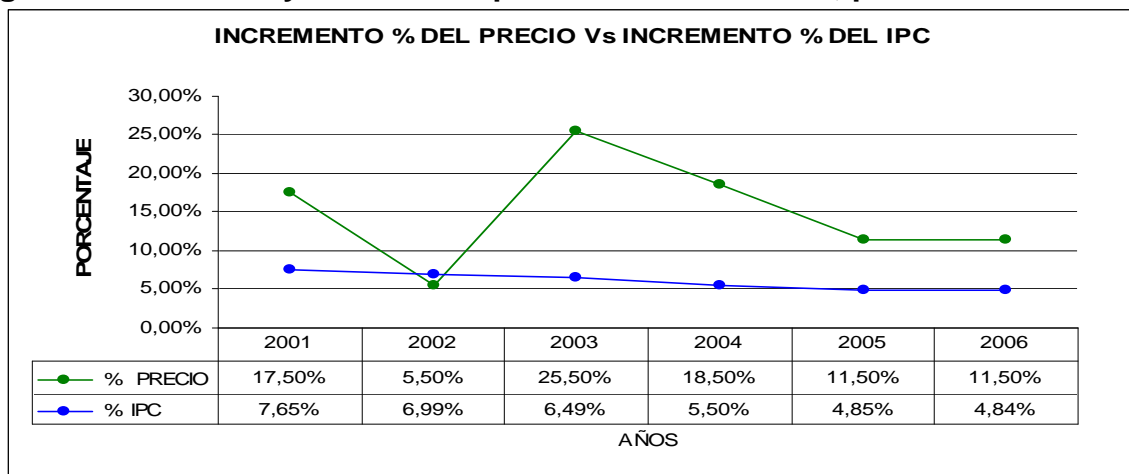
**Gráfica 7. Precios de la gasolina corriente en América, año 2007**



Fuente: Ministerio de Minas y Energía, Política Estatal sobre Combustibles Fósiles y Biocombustibles. Vistazo al continente Americano. Septiembre 27 de 2007 [Citada en 2007-12-10]. Disponible en Internet: [www.colfecar.org](http://www.colfecar.org)

Los incrementos porcentuales de la gasolina no necesariamente han tenido un comportamiento similar al comportamiento del IPC, ya que para el año 2002 el fuerte incremento del combustible no ocasionó que la tendencia de incremento del IPC cambiara, la cual ha tenido una tendencia negativa durante el periodo con muy poca pendiente, mientras que los incrementos porcentuales del precio del combustible han sido con variaciones fuertes que no se miran reflejados en el IPC (gráfica 8).

**Gráfica 8. Comparación de los incrementos porcentuales del precio de la gasolina corriente y el índice de precios al consumidor, periodo 2001-2006**



Fuente: Cálculos autor, en base a datos obtenidos de la UPME y el Banco de la Republica. [Citada en 2007-11-13]. Disponible en Internet: [www.banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co), [www.sipg.gov.co](http://www.sipg.gov.co)

## **2.4 EL SUBSIDIO EN COLOMBIA A LA GASOLINA CORRIENTE**

Es muy conocido que Colombia tiene productos refinados producidos por ECOPETROL que son totalmente transables en el mercado internacional. Esto quiere decir que al ser productos utilizados mundialmente, pueden ser negociados en los grandes mercados, para el productor siempre existe la oportunidad de venderlos en el mercado internacional, o en el peor de los casos, exportar la materia prima (petróleo crudo o naftas).

Para Colombia se pueden calcular dos valores distintos de subsidios, haciendo referencia al costo de oportunidad. a) Uno es si se considera el costo de oportunidad de ECOPETROL, y otro b) si se considera el costo de oportunidad del país.

En el primer caso, costo de oportunidad para ECOPETROL: al ser Colombia, un país exportador de productos refinados, por la situación actual de demandas se puede decir que el costo de oportunidad para ECOPETROL de vender sus productos en el mercado nacional es la oportunidad que pierde por no exportarlos.

Sin embargo, pensando en términos de país, existe otro subsidio. Si la empresa refinadora pudiera escoger la opción más rentable, que es vender todos sus productos en el mercado internacional, el costo de oportunidad del consumidor final de no tener ninguna otra fuente de suministro nacional es el costo que tendría que pagar por importar un galón de combustible. La diferencia entre los dos valores es lo que se llama el subsidio que están recibiendo los consumidores colombianos, o sea el costo de transporte del combustible de la zona de producción a la zona de consumo.

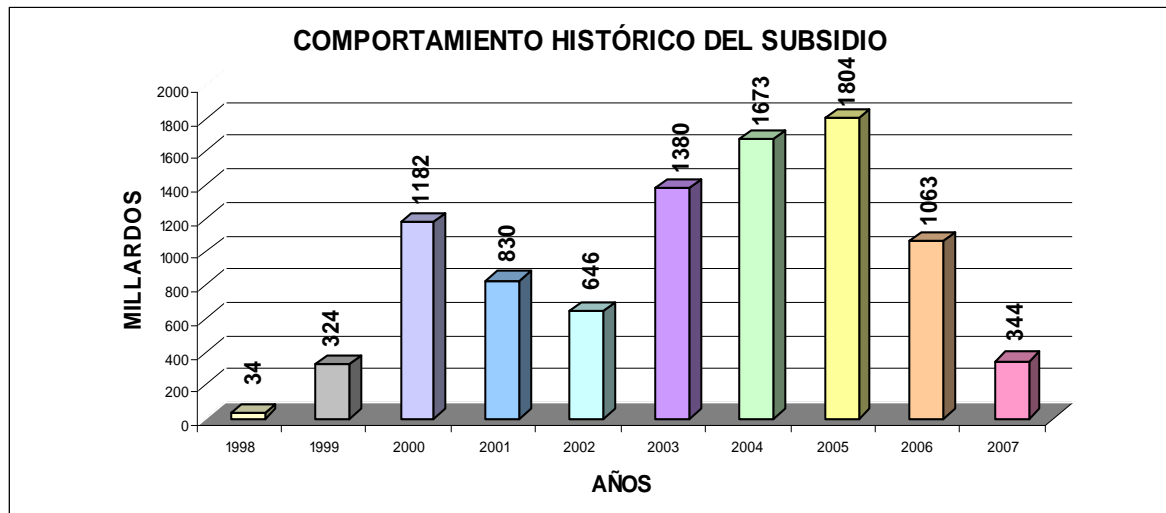
En otras palabras, mientras que el costo de oportunidad de ECOPETROL es el precio de exportación, el costo de paridad del país es el precio de importación. La única manera de generar las condiciones de competencia en el mercado nacional de combustibles, es llevando los precios de venta al público al equivalente a su costo de importación. Mientras los precios nacionales no reflejen su referente internacional, resulta difícil pensar en la entrada de nuevos actores al negocio de la refinación y/o importación de combustibles en Colombia.

El subsidio a la gasolina corriente en Colombia no ha sido uniforme, y varía a través de los años conforme la variación del nivel internacional de los precios del barril de petróleo.

El mayor volumen de subsidio se presentó para el año 2005 por motivos del incremento en el precio del barril de petróleo, el cual ha tenido un incremento muy acelerado en los últimos años, ya que para el año 2002 se cotizaba el barril de petróleo WTA en 26 dólares promedio, y para el año 2007 hubo jornadas con cotizaciones de hasta 100 dólares el barril de petróleo WTA.

El bajo nivel de subsidio para el año 2002 y el año 2007 tiene dos razones distintas, condicionalmente para el año 2002 el precio de la gasolina colombiana era cercano al precio internacional por lo que no había necesidad de cubrir grandes sumas de dinero en subsidio, en contraste al año 2007, en donde la principal causa de un bajo subsidio, fue el fortalecimiento de las políticas de desmonte del subsidio a la gasolina (grafica 9).

**Gráfica 9. Comportamiento histórico del subsidio a la gasolina corriente en Colombia**



Fuente: Ministerio de Minas y Energía, Política Estatal sobre Combustibles Fósiles y Biocombustibles. Septiembre 27 de 2007 [Citada en 2007-12-10]. Disponible en Internet: [www.colfecar.org](http://www.colfecar.org)

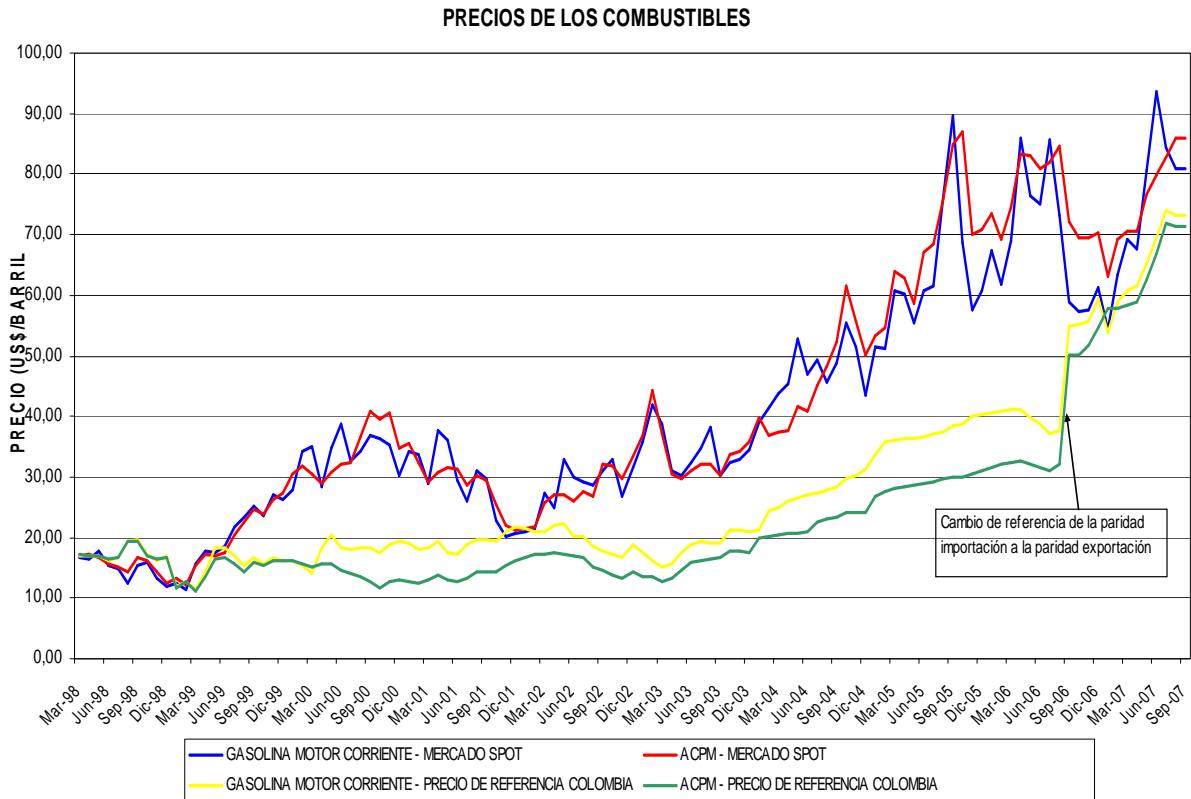
El mercado spot expresa la fuerte variación que ha tenido la gasolina corriente en los mercados internacionales día tras día, presentando precios cercanos a los 11 dólares en marzo de 1999, pasando a US 38 en junio del 2000, y posteriormente a 20 dólares por barril para el primer trimestre del año 2002, luego de esta fecha el precio ha tomado una senda creciente hasta ubicarse cercana a los 90 dólares el barril en septiembre del año 2005, seguido de fuertes fluctuaciones para los posteriores años.

El precio de referencia para Colombia indica el comportamiento que han tenido los combustibles en Colombia, para el año 1998 los precios de referencia internacionales e internos de los combustibles eran similares, pero para el segundo semestre de 1999 los precios internos y externos comienzan a tener una brecha la cual se amplió a finales del año 2000.

pero nuevamente la brecha comenzó un descenso que provocó que los precios internacionales y los internos estén muy cercanos para el trimestre del año 2002, después de esta fecha, aunque presenta una tendencia similar el mercado de referencia para Colombia al mercado spot después del año 2003, las variaciones

no son muy fuertes con un incremento estable hasta Junio del año 2006, a partir de esta fecha el precio de referencia para Colombia presenta una tendencia con mayor pendiente debido al fortalecimiento de la política del desmonte de subsidios (gráfica 10).

**Gráfica 10. Comparativo de los precios internacionales spot y los precios de referencia internos para Colombia, periodo 1998-2006**



Fuente: Ministerio de Minas y Energía, Política Estatal sobre Combustibles Fósiles y Biocombustibles. En donde estamos frente al desmonte del subsidio. Septiembre 27 de 2007 [Citada en 2007-12-10]. Disponible en Internet: [www.colfecar.org](http://www.colfecar.org)

Al realizar la comparación entre los ítems que componen el precio de la gasolina corriente colombiana con los ítems de los precios de la gasolina corriente internacional, el desmonte del subsidio es cercano al 93%, o sea que falta un 7% para alcanzar los precios internacionales en gasolina corriente (cuadro 8).

La diferencia mas significativa entre el nivel internacional y el nivel interno se encuentra en el ingreso al productor, por su parte el IVA, precio a mayorista, precio a minorista, tienen un leve incremento, pero estos cambios son dados por el efecto que produce el ingreso al productor a los demás componentes, ya que este es la base del cálculo para los demás componentes, es así como la política de desmonte del subsidio a los combustibles esta basada en el ingreso al productor.



**Cuadro 8. Comparación de las estructuras nacionales e internacionales del precio de la gasolina corriente, año 2007**

GASOLINA CORRIENTE	TRM (UTILIZADA PARA EL CÁLCULO DE SEPTIEMBRE) <span style="float: right;">2.035,48</span>	
	PARIDAD EXPORTACIÓN - PRECIO ACTUAL	PARIDAD EXPORTACIÓN - PRECIO SPOT
PrFOB (US\$/GALÓN)	1,676	1,79
PrFOB (US\$/BARRIL)	70,39	75,14
PrFOB (\$/GALÓN)	3.411,2	3.641,8
FL (US\$/GALÓN)	0,05367	0,05367
FL (\$/GALÓN)	109,25	109,25
SE		
IM		
A		
TPC	50,56	50,56
TI		
Ingreso al Productor	<b>3.251,38</b>	<b>3.481,96</b>
Iva	520,22	557,11
Impuesto Global	678,04	678,04
Marcación	5,10	5,10
Tarifa de transporte	283,30	283,30
Precio al mayorista	<b>4.738,04</b>	<b>5.005,51</b>
Margen mayorista	183,19	183,19
Sobretasa	1.238,32	1.238,32
Precio al minorista	<b>6.159,55</b>	<b>6.427,02</b>
Margen minorista	370,00	370,00
Evaporación	24,64	25,71
Transporte local	10,18	10,18
Precio con Sobretasa	<b>6.564,37</b>	<b>6.832,91</b>
<b>PVP + Sobretasa</b>	<b>6.564,37</b>	<b>6.832,91</b>

Fuente: Ministerio de Minas y Energía, Política Estatal sobre Combustibles Fósiles y Biocombustibles. En donde estamos frente al desmonte del subsidio. Septiembre 27 de 2007 [Citada en 2007-12-10]. Disponible en Internet: [www.colfecar.org](http://www.colfecar.org)

Del subsidio a los combustibles se a dicho mucho y sobretodo que es una política regresiva en la distribución del ingreso de los colombianos y si que lo es, ya que de acuerdo en la encuesta de calidad de vida practicada por el DANE, los estratos altos son los que consumen mayor parte de su ingreso en la compra de vehiculo y consumo de combustible distribuidos en 11.1% y 2.0% respectivamente, mientras que las familias de ingresos mas bajos utilizan una pequeña parte de los ingreso en estos rubros apenas con el 0.02% y 0.16% respectivamente.

**Cuadro 9. Gasto de las familias colombianas de acuerdo al estrato socio-económico**

Gasto de las familias	Total	Ingresos bajos	Ingresos medios	Ingresos altos
Compra de un vehiculo	3.0%	0.02%	1.1%	11.1%
Consumo de combustible	1.1%	0.16%	1.1%	2.0%

Fuente: DANE IPC

Para tener una visión mas se realiza una comparación monetaria entre los estratos 2 y 6, con su respectivo gasto en combustible, es posible encontrar que el subsidio otorgado al estrato 2 es apenas de 3591 pesos, mientras que al estrato 6 es de 51279 pesos<sup>19</sup>.

Igualmente, si para el año 2006 el subsidio a los combustibles se hubiera utilizado de acuerdo a la estructura de gasto publico, se hubieran incorporado más de 14,5 millones de nuevos afiliados al régimen subsidiado, a si como también se hubiera logrado crear 3.3 millones de nuevos cupos en el sistema educativo y se hubieran conectado 4.9 millones de nuevos usuarios a un nuevo sistema de acueducto y alcantarillado<sup>20</sup>.

**Cuadro 10. Consumo de combustible por estrato socio-económico**

ESTRATO 2	ESTRATO 6
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingreso Familiar: \$500.000 pesos por mes.</li> <li>• Consumo de bienes y servicios \$500.000</li> <li>• Consumo directo de combustible: \$0.</li> <li>• Consumo indirecto de combustibles a través de los bienes y servicios (14%): \$63.000.</li> <li>• Precio gasolina: \$6.564 / galón.</li> <li>• Galones consumidos: 9,60</li> <li>• Subsidio por galón agosto/07: \$374.</li> <li>• <b>Subsidio otorgado: \$3.591 pesos</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ingreso Familiar: \$9.000.000 pesos por mes.</li> <li>▪ Consumo de bienes y servicios \$5.000.000</li> <li>▪ Consumo indirecto de combustibles a través de los bienes y servicios (14%): \$700.000.</li> <li>▪ Precio gasolina: \$6.564 / galón.</li> <li>▪ Galones consumidos indirectos: 106,6</li> <li>▪ Subsidio por galón Agosto/07: \$374.</li> <li>▪ Subsidio indirecto otorga: \$39.884 pesos.</li> <li>▪ Consumo directo de combustible: \$200.000.</li> <li>▪ Galones consumidos indirectos: 30,5</li> <li>▪ Subsidio directo otorgado: \$11.395 pesos.</li> <li>▪ <b>Subsidio total otorgado: \$51.279</b></li> </ul>

Fuente: Ministerio de Minas y Energía, Política Estatal sobre Combustibles Fósiles y Biocombustibles. En donde estamos frente al desmonte del subsidio. Septiembre 27 de 2007 [Citada en 2007-12-10]. Disponible en Internet: [www.colfecar.org](http://www.colfecar.org)

Visto de cualquier modo a través de porcentajes o de forma monetaria, el subsidio a los combustibles es una política regresiva, que beneficia los estratos más altos de la sociedad. Pero se espera que el desmonte de los subsidios implícitos no irán más allá de junio de 2008 para la gasolina y de junio de 2009 para el diesel, tomando como referencia la diferencia entre el ingreso al productor nacional y los precios spot de los señalados productos en el mercado internacional, estos subsidios costaran, 530 mil millones en 2008 y 130 mil millones en 2009.

<sup>19</sup>Ministerio de Minas y Energía, Política Estatal sobre Combustibles Fósiles y Biocombustibles. Comparación beneficio del subsidio a los combustibles. Septiembre 27 de 2007 [Citada en 2007-12-10]. Disponible en Internet: [www.colfecar.org/congreso2007/PRESENTACIÓN %20FORO%20COLFECAR-%20SEPTIEMBRE%20DE%202007.ppt](http://www.colfecar.org/congreso2007/PRESENTACIÓN%20FORO%20COLFECAR-%20SEPTIEMBRE%20DE%202007.ppt).

<sup>20</sup> Ibíd.

Desde hace varios años el subsidio a los combustibles en Colombia ha representado un costo de oportunidad de importancia para el Estado. Sin embargo, gracias a la política de desmonte de subsidios que se viene implementando, muy pronto los precios de los combustibles reflejarán completamente su costo de oportunidad, por lo que estarán más sujetos a las fluctuaciones del mercado internacional de lo que han estado hasta ahora.

Mientras en varios países, y especialmente los desarrollados, se ha propendido porque esta dinámica se refleje completamente en los precios al consumidor, en algunos países en desarrollo se han implementado una variedad de mecanismos para amortiguar la volatilidad de precios, que van desde adoptar precios regulados que se apartan de la realidad del mercado, hasta la creación de fondos de estabilización e impuestos variables que atenúen la mencionada volatilidad.

Los fondos de estabilización de precios presentan la ventaja de reconocer la dinámica de precios a los refinadores/importadores, y al mismo tiempo amortiguar las fluctuaciones observadas por los consumidores. En términos generales, estos fondos se basan en la fijación de una banda de precios (mecanismo similar a una banda cambiaria), que presumiblemente se encuentra alrededor del precio de 'equilibrio', estos fondos son utilizados en países como el Perú y Chile.

Fondo de Estabilización de Precios: Artículo 69 de la Ley 1151 de 2007, se contempla la creación de dicho Fondo (FEPC), el cual tendrá como función atenuar en el mercado interno, el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales<sup>21</sup>.

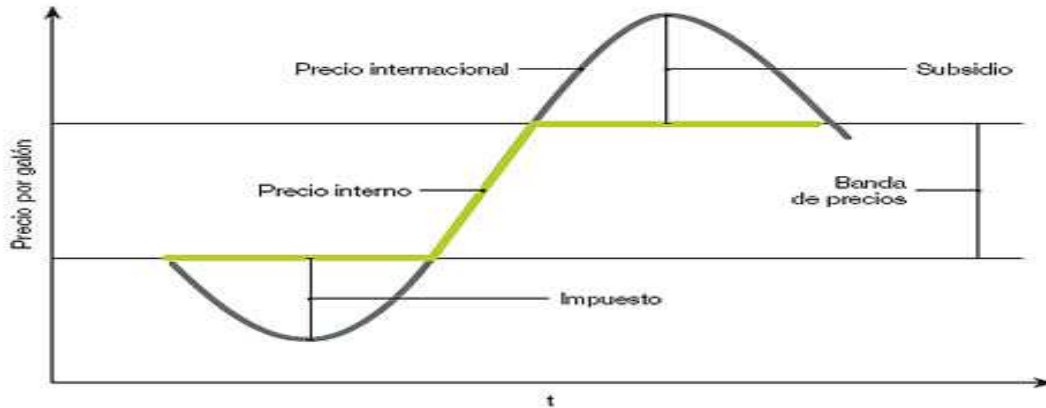
Los recursos necesarios para la operación del Fondo provendrán de la transferencia de parte de los recursos ahorrados por ECOPETROL S.A. en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, para lo cual se tiene estimado un fondeo inicial de 170 millones de dólares.

Cuando el precio internacional está por encima del techo de la banda, el fondo paga al refinador/importador la diferencia, generando un subsidio para el consumidor; cuando el precio está por debajo del piso de la banda, el fondo recauda esta diferencia, lo que representa un aporte para el consumidor. De esta forma, los precios observados por el consumidor están siempre al interior de la banda de precios, en tanto que los precios recibidos por el refinador/importador oscilan de acuerdo al comportamiento del mercado.

---

<sup>21</sup>FLÓREZ, María del Pilar; OME, Alejandro. "Cuestión de Fondo", autores vinculados a ECOPETROL 2005 Bogotá, [Citada en 2007-08-15]. Disponible en Internet: [http://portal.ecopetrol.com.co/especiales/cartapetrolera117/rev\\_finanzas.htm](http://portal.ecopetrol.com.co/especiales/cartapetrolera117/rev_finanzas.htm).

### Gráfica 11. Ilustración del funcionamiento del fondo de estabilización de los precios



Fuente: FLÓREZ, María del Pilar; OME, Alejandro. “Cuestión de Fondo”, autores vinculados a ECOPETROL 2005. [Citada en 2007-08-15]. Disponible en Internet: <http://portal.ecopetrol.com.co>

## 2.5 DESARROLLO DE LOS BIOCOMBUSTIBLES EN COLOMBIA

El objetivo que busca el biocombustible es la diversificación de la canasta energética, con criterios de: A) Abastecimiento energético. B) Sostenibilidad ambiental, C) Mantenimiento y desarrollo del empleo agrícola. D) Desarrollo agroindustrial. E) Mejoramiento de la calidad de los combustibles del país, como resultado de la mezcla entre los biocombustibles y el combustible de origen fósil.

Bien conocido es que el alcohol etanol es un combustible y se ha usado por siglos no solamente para producir bebidas embriagantes, en perfumería, en medicina, en procesos industriales de la cadena de la alcohol-química, sino, particularmente también, como combustible motor. La molécula del alcohol etanol,  $C_2H_5OH$ , al quemar produce  $CO_2$  y agua, menos  $CO$  que la gasolina y nada de los otros óxidos –como  $SO_x$  - que normalmente la acompañan.

Los ensayos realizados no arrojan pérdida importante de potencia a la altura de Bogotá y los ensayos llevados a cabo en otros países durante muchos años, comprueban las bondades del uso de la gasolina corriente mezclada con etanol. Dado que este alcohol tiene un octanaje de 130 y la gasolina corriente al rededor de 86 octanos, es evidente el mejoramiento de la calidad final de la mezcla. Con un 25 % de etanol en la mezcla, la gasolina corriente, adquiere un octanaje equivalente al de la gasolina extra, sin que le cueste al consumidor final más que la propia gasolina corriente.

Colombia esta en el desarrollo de estudios técnicos para incrementar el porcentajes de mezcla (Año 2008 y 2009 – Protocolo Hacia el E-20), y espera que

las mezclas de alcohol carburante superiores al 10% entren en el año 2012, de acuerdo al decreto 2629 del 10 de julio del 2007.

Con la ley 693 del 2001 se estableció el Uso de alcoholes carburantes en Colombia “Las gasolinas que se utilicen en el país, tendrán que contener compuestos oxigenados tales como alcoholes carburantes.” Y se decreto que el uso del alcohol carburante recibirá un tratamiento especial en las políticas sectoriales de autosuficiencia energética, de producción agropecuaria y de generación de empleo.

A sí mismo la ley 788 del 2002 (Reforma Tributaria) en el artículo 31: se declara exento del IVA al alcohol carburante con destino a la mezcla con el combustible motor. Igualmente el artículo 88: exoneró del pago del impuesto global y de la sobretasa al porcentaje de alcohol carburante que se mezcle con la gasolina motor. El Gobierno Nacional ha estimado dicho sacrificio fiscal, es decir, menos recaudos por motivo de las exenciones a la porción de alcohol (10%) mezclada con la gasolina corriente, en US 98.1 millones al año, distribuidos de la siguiente manera: IVA, 17.9; Impuesto global de la gasolina, 38.8; Sobretasa a la gasolina, 41,4<sup>22</sup>.

Sin embargo, por el desarrollo que la cadena del alcohol habrá de generar en las regiones en donde se instalen los centros de producción, los ingresos fiscales, parafiscales y menores subsidios a la gasolina, se estiman en US 80.7 millones al año, distribuidos así, en millones de dólares al año: Impuesto de Renta, 32.2; Parafiscales laborales, 8.2; IVA, 2.9; otros impuestos, 1.7; Menor subsidio a la gasolina, 35,7. De las cifras anteriores, resulta un sacrificio fiscal neto de US 17.4 millones al año, sin tener en cuenta los beneficios colaterales, tales como la sustitución de la importación de combustibles, el empleo que se generará, los ingresos que se pueden obtener con los certificados de reducción de emisiones que hoy en día son importantes, además por ser intangibles no son menos importantes.

Asimismo, para las zonas francas se establecen con el Decreto 383 del 2007, estímulos para la implementación de zonas francas para proyectos agroindustriales en materia de biocombustibles con una tasa de renta diferencial y beneficios en materia de exenciones de aranceles en bienes de capital para proyectos con potencial exportador. Renta de 15% (vs. 37.5%) a proyectos cuya inversión sea superior a 75.000 smmlv (US 32.500 millones) o generen 500 empleos. Y con la última reforma tributaria, Se establecen estímulos a la inversión.

---

<sup>22</sup>FEDERACIÓN NACIONAL DE BIOCMBUSTIBLES. “ABC de los alcoholes carburantes” Bogotá, septiembre de 2004 [citada en 2007-10-03] Disponible en Internet: [http://www.aciem.org/bancoconocimiento/a/abcdelosalcoholscarburantesext\\_/ABCCARBURANTES.doc](http://www.aciem.org/bancoconocimiento/a/abcdelosalcoholscarburantesext_/ABCCARBURANTES.doc).

El 40% de la inversión se puede utilizar como un crédito tributario en el año o años siguientes.

Con la resolución 18 0222 de 2006 del Ministerio de Minas y Energía se definió una banda de precios que toma el mayor valor entre un precio de estabilidad de \$4.594 pesos por galón para el Alcohol Carburante (que es equivalente aproximadamente a US 2.26 dólares por galón), recientemente definido y un precio que reconoce los costos de oportunidad de las materias primas que se utilizan en la producción del alcohol (Paridad exportación del azúcar refinado). Hoy el precio es de \$4.523,32 pesos por galón a Septiembre de 2007 (US 2,22 dólares por galón), dado que se viene ajustando el precio gradualmente con el fin de alcanzar el precio piso.

Con el 10% la mezcla de alcohol carburante se requiere 60.000 hectáreas de cultivo de Caña de azúcar la cual tiene un mayor rendimiento en la producción de alcohol, y si llegara la mezcla en 20% se requieren 120.000 hectáreas de cultivo de Caña de azúcar, mejorando las condiciones para el campo.

## 2.6. EVOLUCIÓN Y EXPECTATIVAS DEL GAS NATURAL VEHICULAR

Los combustibles en Colombia tienen un cercano sustituto, el gas natural vehicular que cuenta con la ventaja de ser mas barato y representa un ahorro del 45% frente a la gasolina y ACPM con una ventaja adicional de un menor impacto en la contaminación ambiental.

**Cuadro 11. Número de vehículos movidos por gas vehicular en el mundo, año 2006**

Región	Países	Vehículos	Participación (%)
Latinoamérica	10	2901963	52.2
Oriente	4	1148827	20.7
Asia	14	595505	10.7
Europa	27	503685	9.1
Europa oriental	12	177413	3.2
Norte América	2	167405	3.0
África	3	67348	1.2
TOTAL	72	5562146	100

Fuente. IANGV 2006. Entorno internacional. En: el periódico del gas natural vehicular. Bogota-Colombia (junio-julio de 2007).Edición N° 3. P.5.

El gas en el resto del territorio nacional está teniendo una alta aceptación ya que para el año 2001 solo existían 11600 carros convertidos a gas y para el año 2006 la cifra es cercana a 170000 carros convertidos a gas, siendo Colombia el tercer país en Latinoamérica en el uso de este combustible superado por países como Argentina y Brasil, el gran auge del gas vehicular se ha dado principalmente por el respaldo del Gobierno y la empresa privada, especialmente con medidas de

eliminación de aranceles para la importación de equipos de GNV y la implementación de bonos para estimular la conversión

El gas natural para uso vehicular ha ganado terreno en los últimos años en el ámbito internacional, en este tema quien tiene el liderazgo es Latinoamérica con un incremento del 170% en las dos últimas décadas, explicado por el mayor uso en el sector transporte. De los casi 6 millones de vehículos que se mueve con GNV Latinoamérica posee más de 50%.

**Cuadro 12. Ranking mundial por número de vehículos convertidos, año 2006**

País	Vehículos	Ranking
Argentina	1459236	1
Brasil	1228079	2
Pakistán	1000000	3
Italia	410000	4
India	334658	5
Irán	148392	6
USA	146900	7
Colombia	130512	8

Fuente. IANGV 2006. Entorno internacional. En: el periódico del gas natural vehicular. Bogota-Colombia (junio-julio de 2007).Edición N° 3. P.5.

**Cuadro 13. Comparativo de ciudades de acuerdo al consumo de gas natural vehicular, año 2006**

Ciudad	Conversiones	Participación (%)	Estaciones de servicio	Participación (%)
Bogota	29529	36,8	42	27,9
Barranquilla	5383	12,2	10	15,2
Cali	9464	11,6	11	12,3
Medellín	6189	9,5	13	10,5
Bucaramanga	3599	5,2	6	4,3
Cartagena	2407	5	3	6,5
Villavicencio	2487	2,9	5	3,6
resto ciudades	13149	16,7	28	19,2
TOTAL	72207	100	118	100

Fuente: empresas distribuidoras comercializadoras de gas natural comprimido vehicular  
Consolida: Dirección de Gas del Ministerio de Minas y Energía. En: el periódico del gas natural vehicular. Bogota-Colombia (junio-julio de 2007).Edición N° 3. P.6.

En Colombia de acuerdo al estudio realizado por FENALCO Bogota, la participación del consumo del gas natural ha venido ganando espacio dentro de la canasta energética colombiana; el mayor uso del gas natural en el país es en el sector domestico, vehicular e industrial, el cual ha venido acompañado por el aumento en las reservas.

Se estima que la demanda crecerá al 8% anual y esta puede ser cubierta por los niveles de producción nacional actuales hasta el 2012, sin considerar las nuevas perforaciones y hallazgos.

El gas vehicular no se lo puede llevar a todos los Departamentos puesto que el transporte de este producto es a través de gasoductos, es así como en Colombia existen 328 estaciones de servicio de gas vehicular apoyadas en dos gasoductos, el corredor de la costa Atlántica y el corredor del eje Cafetero, donde el Departamento de Nariño por ahora no esta incluido, pero en el futuro lo puede estar. Por lo que este combustible por el momento no representa una amenaza para el impuesto sobretasa a la gasolina.

**Gráfica 12. Gasoductos en Colombia**



Fuente: Ministerio de Minas y Energía, Política Estatal sobre Combustibles Fósiles y Biocombustibles. Instrumentos-combustibles-politica. Septiembre 27 de 2007 [Citada en 2007-12-10]. Disponible en Internet: [www.colfecar.org](http://www.colfecar.org)



### 3. EL CONTRABANDO DE COMBUSTIBLE

El contrabando es la práctica o acción de introducir o sacar bienes de un país sin pagar los derechos de aduana o bien su exportación o importación esta prohibida, la definición engloba incluso la entrada ilegal de personas cruzando una frontera es así como contrabando, que se práctica en todo el mundo, es tan antiguo como las restricciones al comercio internacional.

En la actualidad los ejemplos más frecuentes de contrabando son los de los viajeros individuales que no declaran en las aduanas mercancías sujetas a aranceles. Sin embargo, los casos más graves de contrabando son los casos ilícitos de drogas, narcóticos y armamentos.

El fenómeno del contrabando esta originando una problemática tanto económica como social, puesto que son millones y millones que el Estado no recauda, implicando un desajuste en la inversión pública que es la variable principal para que el país tenga un crecimiento mayor.

E igualmente, afecta a las personas que trabajan legalmente y pagan sus impuestos de acuerdo a los estatutos establecidos en la ley tributaria del Gobierno Nacional, impuestos que cada vez van en ascenso, lo que lleva a que estas entidades comerciales legalmente establecidas estén obligadas a cerrar o a reestructurarse ocasionando un mayor nivel de desempleo.

Dentro del contrabando, se encuentra el contrabando de combustible el cual provoca la evasión del impuesto sobretasa a la gasolina, por que el contribuyente, que en este caso es el dueño o administrador del automotor compra la gasolina extranjera a un menor precio en sitios que no están autorizados y que no reportan la retención a la respectiva entidad gubernamental apropiándose así del impuesto sobretasa a la gasolina el contrabandista.

y el contribuyente al comprar combustible extranjero directamente a las estaciones de servicio extranjeras y al pagar un menor precio por el combustible, puede favorecerse la evasión del impuesto sobretasa a la gasolina de diversas formas, tales como;

- El contribuyente Colombiano compra combustible directamente en las Estaciones de Servicio extranjera.
- El contribuyente Colombiano compra combustible a intermediarios en territorio extranjero.

- El contribuyente compra combustible a quien lo trae de manera ilegal a Colombia.

En Colombia el contrabando de combustibles se ha venido incrementando durante los últimos años, especialmente se conoce él de gasolina y ACPM en las fronteras con Venezuela y Ecuador. En cuanto a la venta de gasolina, según el presidente de la Asociación Colombiana del Petróleo, Alejandro Martínez, ésta ha disminuido de manera considerable en los últimos años. De manera que, mientras en 1998, "la venta promedio diario de barriles de gasolina fue de 129 mil barriles día, en el 2007 fue de 87 mil 500 barriles día, presentándose una disminución sustantiva en las ventas del 27% aproximadamente"<sup>23</sup>.

Se estima que a la zona de frontera ingresan diariamente 15.000 barriles de gasolina de contrabando por los departamentos de Arauca, Norte de Santander y Nariño (2000 barriles diarios), de los cuales 6.000 galones se quedan en la zona y el resto van al interior del país<sup>24</sup>.

Para el departamento de Nariño existen dos grandes lugares donde se presenta contrabando de combustible, en la Exprovincia de Obando principalmente en la ciudad de Ipiales donde la alcaldía municipal a manifestado la disminución en el recaudo de sobretasa a la gasolina en mas de mil millones de pesos en el 2007 y la región del pacifico especialmente en la ciudad de Tumaco. En esta ultima con el agravante adicional que el contrabando de combustible es destinado para el procesamiento de cultivos ilícitos.

El contrabando de combustible beneficia de manera directa a las estaciones de servicio Ecuatorianas que ven incrementadas sus ventas de combustible, A si como los que realizan las operaciones de contrabando que logran quedarse con toda o parte de la ganancia que ofrece esta actividad ilícita. De igual manera se benefician los consumidores del combustible de contrabando al conseguirlo a un menor precio, sin embargo; no tienen en cuenta que dicho combustible por la manera como es transportado es susceptible de tener impurezas dañando la calidad del mismo.

### **3.1 CICLO DEL COMBUSTIBLE DE CONTRABANDO**

El ciclo del contrabando de combustible se inicia con la compra de combustible ecuatoriano, el cual puede ser adquirido en las estaciones de servicio ecuatorianas o a particulares que han obtenido el combustible de manera legal

---

<sup>23</sup>GUEVARA, Johanna, [citada en 2007-11-30]. Disponible en: <http://www.colombia.com/especiales/2002/contrabando/sectores.asp>.

<sup>24</sup>RIVERA, Carlos. La cultura de la pimpina, ¿contrabando legal? Bogotá, Colombia. La esquina regional.com. [citada en 2007-11-30]. Disponible en Internet: [www.laesquinaregional.com/ediciones/ed08/08\\_en\\_la\\_lupa.htm](http://www.laesquinaregional.com/ediciones/ed08/08_en_la_lupa.htm)

comprando a las estaciones de servicio ecuatorianas, o de forma ilegalmente hurtándolo de los oleoductos.

Después se inicia con el transporte el cual es realizado de dos maneras uno a través de vías principales de alto tráfico, como la vía panamericana, utilizando automotores en el transporte del combustible, acondicionándolos con caletas o utilizando automotores con grandes tanques como las tracto-mulas y donde los dueños comentan que realizar este tipo de actividad es mas rentable que realizar el trabajo para lo que fueron creadas. Y a través de vías de bajo tráfico como carreteras sin pavimentar o trochas, éste transporte se realiza utilizando motos o animales de carga como son los caballos, además la mayoría de este transporte se realiza en horas de la mañanas aprovechando las 34 trochas existentes de las cuales solo existe control de 4 trochas por parte de las autoridades.

Y por último esta la venta de combustible de contrabando, el cual es realizado en las casas de habitación y los parqueaderos, en general son casa en mal estado que indican un bajo nivel de ingresos, y como forma para darse a conocer utilizan un tarro plástico como señal de la venta de combustible de contrabando.

Aparte de que los ingresos obtenidos por los agentes que realizan el contrabando son variados, ya que el que realiza el contrabando puede tomar dos opciones; realizar el ciclo del contrabando completo (compra, transporte, venta) o hacer parte del ciclo tomando una parte de las ganancias que produce el contrabando, la venta del contrabando puede ser en la zona o fuera de ella por lo general sin salir del Departamento de Nariño.

La unidad de venta del combustible de contrabando son los galones, por lo que la compra es en galones y no en unidades monetarias como lo es en las estaciones de servicio, así mismo este combustible es ubicado dentro de las casa de habitación sin ninguna precaución para evitar accidentes, por lo que el riesgo que corren estas personas es muy alto, y mas aun cuando existen sectores que venden combustible como lo es el caso del barrio Puenes en Ipiales donde se hallan cerca de cincuenta casas seguidas, igualmente cuando los vehículos cargan el combustible riegan una gran cantidad que la lluvia traslada hacia los ríos provocando efectos dañinos al medio ambiente.

### **3.2. OFERTA DE LA GASOLINA PROVENIENTE DEL CONTRABANDO**

La oferta del combustible de contrabando se la puede dividir en dos: Oferta de combustible para el contrabando y Oferta de combustible de contrabando.

La oferta de combustible para el contrabando está representada por la oferta que realizan los extranjeros como las estaciones de servicio ecuatorianas, los agentes que la revenden o los que la roban de la perforación a poliductos, o sea la oferta

de combustible que realizan los agentes ecuatorianos a los agentes colombianos con destilación al contrabando.

La principal característica de esta oferta es ser ilimitada ya que la gasolina es un bien de primera necesidad para el sector transporte y considerando la importancia de éste en la economía de un país no se la puede dejar de vender, por su parte el control al combustible es muy difícil por que después de que salga de la estación de servicio ecuatorianas y mas aun de la gasolina hurtada de los oleoductos de PETROECUADOR.

Esta oferta externa no es posible controlarla por autoridades colombianas por que esta fuera del territorio colombiano donde no tiene jurisprudencia y depende de las medidas que se tomen por parte del Estado Ecuatoriano y más precisamente de la empresa estatal que maneja el monopolio del combustible como lo es PETROECUADOR.

El nivel de contrabando según, el director del Servicio de Rentas Internas (SRI), Alberto Cárdenas, estableció en \$692 millones el perjuicio al fisco por el desvío (contrabando) de combustibles hasta junio del 2006. Esto “representa el 40% del subsidio previsto para el año 2006”. Visto de este modo el subsidio para el Ecuador tiene un gran costo, ya que el subsidio representar el 4% del PIB, el 25% del presupuesto general del estado y la legislación no ayuda para mejorar la situación, ya que se han detenido una serie de personas que realizan el contrabando por encima de los 200.000 dólares pero que a través de hábeas corpus fácilmente recuperan la libertad.

Además, Una investigación efectuada por el Ministerio de Energía del Ecuador, en el año 2005, se determinó que los transportistas se han convertido en un eslabón importante de la cadena de ilícitos, ya que “un 80% está comprometido con actos dolosos”.

Según esto, de un total de 150 tanqueros que laboran de forma permanente, 120 realizan actos dolosos. “Si cada uno de ellos vende combustible en un valor estimado de \$50 diarios se tiene un total de \$6000 por día”, solo en Quito. Asimismo, en Quito se reportaron pérdidas de 200 mil galones de combustible, por perforaciones en los poliductos<sup>25</sup>.

Bajo esta realidad las autoridades ecuatorianas han tomado algunas medidas para evitar el contrabando de combustibles y aprobaron las disposiciones del 11 de octubre de 2007 la cual en sus apartes dice:

---

<sup>25</sup>Subsidio para el contrabando. Blanco y Negro periodismo investigativo Quito, septiembre 2 de 2006 [citada en 2007-11-30]. Disponible en Internet: [www.hoy.com.ec/Suplemen/blan413negro1](http://www.hoy.com.ec/Suplemen/blan413negro1)

- prohibir la venta de combustible a vehículos de placa extranjera en toda la provincia del Carchi.
- Prohibir la venta en canecas, bidones o tambores a todo tipo de vehículos a excepción de quien cuente con la guía movilización otorgada por el comando del bimot-39.
- Emitir facturación por la venta de combustibles en la que se hará costar la placa de vehículo al que se le suministre de combustible.
- Prohibir la venta a vehículos que tengan doble tanque, o alterado.
- El horario de atención de las distribuidoras de combustible, en la ciudad de Tulcán, será de 7 a.m. a 7 p.m.
- El cupo diario de gasolina a los vehículos ecuatorianos será de la siguiente manera:
 

Vehículos livianos	10 dólares de gasolina
Vehículos medianos (camiones 350)	20 dólares de gasolina
- Los propietarios de las bombas de combustibles que infrinjan estas disposiciones serán juzgados de acuerdo a la ley de hidrocarburos publicada en el registro oficial N° 170 del viernes 14 de septiembre del 2007<sup>26</sup>.

Con las anteriores disposiciones se pretende atacar la oferta de combustible para el contrabando que realizan los extranjeros y como primer efecto que produjo fue el levantamiento de los pinpineros de las calles ecuatorianas que era muy común encontrarlos, pero esta situación no a producido efectos en la oferta externa la cual se comporta de igual manera que antes que se hubiera implantado la medida, ya que los pinpineros de las calles se trasladaron a realizar sus ventas a las casas de habitación producido que el contrabando continué de forma oculta.

Pero el mas grande problema que tienen este conjunto de normas es la baja gobernabilidad y la baja acción de la policía Ecuatoriana presentes en la frontera, por que aunque existen las medidas éstas no se cumplen a cabalidad, y los pobladores de la frontera colombianos consideran que estas normas no cambiaran nada y se quedaran en el papel y no producirá efectos importantes en la realidad.

Y la segunda, la oferta de contrabando de contrabando, la cual es conformada por los agentes colombianos que realizan su oferta de combustible de contrabando en las casa de habitación y parqueaderos, y la cual se lleva en la mayoría de los

---

<sup>26</sup> Documento obtenido en el trabajo de campo.

municipios limítrofes con el Ecuador y mas en los que las cabeceras municipales son cercanas a la frontera, pero por la cercanía y la gran cantidad de automotores que trascurren, Ipiales es la ciudad donde predomina el contrabando, existiendo calles enteras donde ofrecen la gasolina de contrabando a la vista de toda la población y autoridades.

Las autoridades colombianas en la frontera realizan aprehensiones de combustibles especialmente la DIAN quien maneja reportes desde el año 2005, las cuales son mínimas de acuerdo al propio reporte que tienen de un estudio realizado a los pinpineros en el Ecuador, donde encontraron que existen 180 familias con volúmenes de venta entre 6 a 10 galones diarios, y si estas cifras se muestran de forma anual representa un total de 518.400 galones, las aprehensiones por la DIAN representan apenas el 1.42% de las ventas que realizan los pinpineros en el Ecuador para el año 2006.

**Cuadro 14. Aprehensiones de gasolina corriente por parte de la DIAN, periodo 2005-2007**

<b>Año</b>	<b>Número de aprehensiones</b>	<b>Valor de aprehensiones</b>	<b>Número de galones</b>
2005	83	2'482.188	2114
2006	199	7'625.130	6495
2007	74	5'388.679	4591

Fuente: entrevista con Andrés Gaviria funcionario de la DIAN. Ipiales, 9 de octubre de 2007.

Esta oferta si puede ser controlada por las autoridades colombianas, por que esta dentro del territorio colombiano, pero no existe una legislación que castigue fuertemente esta actividad, ya que esta estipulado como cualquier otro contrabando de mercancías y puede ser retenido el combustible después de los 20 galones que en promedio representan \$100.000 y para tener implicaciones judiciales se requiere de un monto superior a 100 salarios mínimos, mas de \$40'000.000 y por lo general en el contrabando de combustible no se alcanza este valor.

Es así como solo existen aprehensiones a los vendedores de contrabando, pero no judicialización por lo que después del decomiso siguen vendiendo nuevamente combustible de contrabando dando aliento a los demás contrabandistas al ver que no les sucede nada por llevar a cabo este ilícito, Llevando a que las perdidas que afronten los contrabandistas al momento de la detención sean la perdida del combustible, y la destrucción o decomiso de las caletas o recipientes utilizados para el transporte, pero para el alto porcentaje de ganancia de cerca del 50% compensa el riesgo de perderla.

En el caso de la venta de combustible existen sectores que evitan la entrada de las autoridades como el caso de puenes donde los contrabandista se unen y no dejan actuar a las autoridades, presentándose fuertes choques e incluso han

amenazado con regar el combustible a las autoridades y prenderlos, por lo que las autoridades han dejado de realizar operativos en este sitio, al mismo tiempo los contrabandistas tienen pequeñas cantidades y se surten continuamente para evitar que en los operativos les sean retenidos grandes cantidades de combustible, por lo que en casos las autoridades como la DIAN han buscado la concientización pero no parece haber dado resultado.

Decir que la oferta de combustible de contrabando sea controlado por un grupo especial o exista una mafia es muy difícil conocerlo, pero si se mira las características de la oferta del combustible de contrabando no es posible, puesto que la facilidad de transportar combustible ecuatoriano, hace que cualquier persona lo pueda realizar, desde colocar un sofisticado tanque adicional a los automotores hasta transportarlo por trocha a través de caballos.

### **3.3. DEMANDA DE GASOLINA PROVENIENTE DEL CONTRABANDO**

La demanda del combustible de contrabando puede ser dividida en dos, la demanda que realizan los automotores de transporte público y los automotores privados.

La demanda que realizan los dueños o administradores de los automotores públicos constituidos principalmente por taxis, buses, tanto urbanos como Inter-municipales, un taxi en promedio se ahorra entre \$25.000 a \$30.000 diarios. Un caso específico de la demanda de este segmento de transporte, es la de una empresa de taxis en Ipiales que posee una estación de servicio, la cual por motivos de contrabando disminuyó fuertemente sus ventas, por lo que tuvieron que tomar medidas; como exigir que los taxis asociados a esta, cargue al menos la mitad del tanque de combustibles, por que estos ya no cargaban en la estación por la posibilidad de ahorro que pueden realizar al tanquear el carro con gasolina de contrabando.

Y en segundo lugar en la demanda de gasolina de contrabando está el segmento de los dueños de automotores privados, que en su mayoría son carros con varios años de antigüedad y de baja gama, este segmento es mucho más pequeño que el segmento de los automotores de transporte público.

Debido al servicio que prestan y por el tamaño de éste en ésta región. El segmento del transporte público es el que posee la mayor demanda en gasolina de contrabando que el segmento de los dueños de carros privados y el cual por las anteriores condiciones debe tomarse muy en cuenta para la búsqueda de solución al contrabando de gasolina.

**3.3.1. Motivos que incentivan la compra del combustible de contrabando:** la demanda en su mayoría tiene dos motivos el precio y la creencia que la adición del alcohol carburante provoca mayor evaporación en la gasolina, argumento que

no tiene fundamentos técnicos en ninguna institución calificada para llevar a cabo estos procesos.

Como primer motivo que incentiva la compra del combustible de contrabando esta la diferencia en los precios de la gasolina Colombiana y la gasolina Ecuatoriana, ocasionado por las diferentes políticas económicas que se llevan tanto en el Ecuador como en Colombia, en el caso de Colombia los continuos ajustes de precios al combustible por razones de desmonte del subsidio han hecho que el precio continúe subiendo sucesivamente cada mes. A diferencia de lo que pasa en el Ecuador que mantiene el precio estable desde el año 2004 hasta este año (2007) por la política de mantener subsidio a los combustibles.

**Cuadro 15. Diferencia de precios entre la gasolina corriente colombiana (precio de referencia para Nariño) y la gasolina ecuatoriana**

Año	Precio gasolina	Precio gasolina ecuatoriana	Precio gasolina ecuatoriana en pesos	Diferencia de precios
2003	3235,84	1,266819	3643,25743	<b>-407,4174303</b>
2004	3880,17	1,309168	3431,172228	448,9977722
2005	4621,79	1,309168	3039,22042	1582,56958
2006	5165,96	1,309168	3088,274945	2077,685055
2007	5522,14	1,309168	2760,118894	2762,021106

Fuente: cálculos realizados por el investigador. En base a información obtenida en la UPME y Petroecuador. [Citada en 2007-11-20]. Disponible en Internet: [www.sipg.gov.co](http://www.sipg.gov.co). [www.petroecuador.com.ec](http://www.petroecuador.com.ec)

\*se utilizo promedios tanto para los precios como para la tasa de cambio.

La diferencia de precios, propicia que el contrabando de combustible se convierta en una alternativa de subsistencia para los pobladores de la frontera, ya que las condiciones socio-económicas de la región muestra alta presencia de minifundios basada en una producción agrícola tradicional que no es capaces de brindar ingreso suficiente para toda la población, por lo que aprovechar la diferencia de precios en las mercancías entre países es una forma de subsistir.

Además, el fenómeno del contrabando de combustibles se realiza bajo la aprobación de la población en donde se lleva a cabo, ya que la población conoce los sitios donde hay combustible de contrabando sin embargo nadie denuncia ante las autoridades,

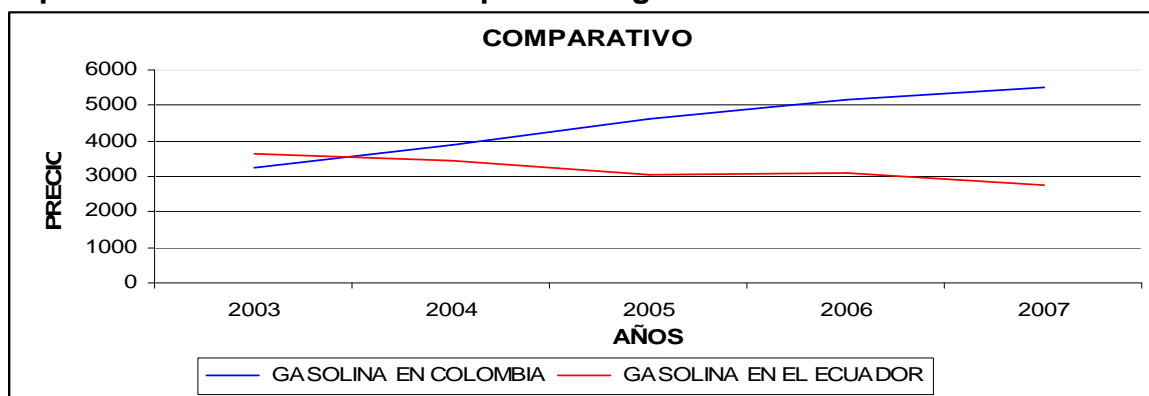
La diferencia de precios de la gasolina corriente entre Colombia y el Ecuador es variada en los últimos años, ya que en el año 2003 la gasolina colombiana tiene un menor precio que la gasolina Ecuatoriana en al menos \$407,

Sin embargo, para los posteriores años se ha presentado una diferencia de precios muy alta entre los dos países, alcanzando la gasolina colombiana un



precio de \$5522, que es el doble de precio de la gasolina ecuatoriana que mantiene un precio de \$2760 para junio del año 2007.

**Gráfica 13. Comparativo del precio de la gasolina corriente en el Departamento de Nariño con el precio de gasolina ecuatoriana.**



Fuente: cálculos realizados por el investigador. En base a información obtenida en la UPME y Petroecuador. [Citada en 2007-11-20]. Disponible en Internet: [www.sipg.gov.co](http://www.sipg.gov.co). [www.petroecuador.com.ec](http://www.petroecuador.com.ec)

Sin embargo, para los posteriores años se ha presentado una diferencia de precios muy alta entre los dos países, alcanzando la gasolina colombiana un precio de \$5522, que es el doble de precio de la gasolina ecuatoriana que mantiene un precio de \$2760 para junio del año 2007.

A parte del desmonte de subsidio que ha producido un gran incremento del precio en la gasolina colombiana, se suma la reevaluación del peso que hace que la gasolina ecuatoriana sea aun mas barata con respecto a la colombiana, si se toma el supuesto de que la tasa de cambio no se hubiera alterado desde el 2003 hasta ahora y se mantuviera la misma, la diferencia en el precio no seria de \$2762, la diferencia seria de \$1700, por lo que se puede entender que el impacto de la tasa de cambio en la diferencia de precios entre los dos países es de \$1000 y el impacto del desmonte del subsidio es de \$1700.

Como segundo motivo que incentiva la compra del contrabando es la calificación de los combustibles, ya que la gasolina colombiana tiene una mala reputación por estar combinada con alcohol carburante al cual le atribuyen niveles más altos de evaporación lo cual no es confirmado técnicamente. Situación que ha llevado a que los propietarios de automotores colombianos en algunos casos paguen un sobreprecio de hasta \$500 más por galón de combustible de contrabando.

De acuerdo a la anterior situación los propósitos del Gobierno Nacional en incrementar el nivel de alcohol carburante, pasarlo de un 10% al 20% producirá que el fenómeno del contrabando de gasolina corriente en la EXPROVINCIA DE OBANDO aumente.

#### **4. FISCALIZACIÓN DEL IMPUESTO SOBRETASA A LA GASOLINA EN LAS ESTACIONES DE SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS DE LA EXPROVINCIA DE OBANDO**

El primer paso para comenzar a realizar la fiscalización del impuesto Sobretasa a la gasolina en las Estaciones de Servicio de LA EXPROVINCIA DE OBANDO, fue la búsqueda de experiencias relacionadas con este tema, encontrando que la experiencia mas cercana es la fiscalización que realiza la Alcaldía Municipal de Pasto, quien en años recientes ha comenzado a implementarla.

Se solicito a la Alcaldía municipal de Pasto el asesoramiento en la metodología la cual se realizo en una serie de reuniones con el equipo encargado de llevar a cabo esta labor, en las cuales dieron algunas directrices de como se lleva el proceso, se logro establecer que ellos llevan un proceso de fiscalización que comprende dos formas;

El *primero* es un control a la calidad y cantidad del galón de combustible la cual es vigilada por la Secretaria de Gobierno a través del control de pesas y medidas.

Y la *segunda*, el control de la sobretasa a la gasolina a través de tres pasos:

1. Las Estaciones de Servicio reporta a la Alcaldía mensualmente la relación de ventas y compras de gasolina, este ejercicio la Alcaldía lo ha adelantando en los últimos años recolectando información a partir de 1999.
2. Luego se adelanta la certificación contable del inventario inicial de cada año a revisar.
3. Finalmente, se establece la comparación entre las ventas realizadas por la estación de servicio y las compras hechas por la estación al mayorista.

En el anterior proceso de fiscalización no se hace revisión del tanque subterráneo de las estaciones de servicio por lo que se confía en la buena fe de las Estaciones de Servicio.

Frente a las inconsistencias que se presentan en las Estaciones de Servicio, se inicia con un emplazamiento, tiempo en el cual la Estación de Servicio debe presentar los soportes que aclaren las inconsistencias encontradas.

Si el proceso de inconsistencias perdura, se entrara en un proceso de hacer efectivo el pago de una sanción; entre los castigos a los que pueden ser acreedoras las Estaciones de Servicio además del pago de multas, están el retiro de los permisos del Ministerio de Minas y Energía y la Unidad de plantación

Minero Energética (UPME) para la venta de combustibles y por tanto el posterior cierre de las Estaciones de Servicio.

Además, la Alcaldía goza de una jurisdicción coactiva, es decir que puede actuar sin necesidad de jueces en el caso de dineros públicos para sancionar el delito de peculado por apropiación, esto se aplica en el caso de que las Estaciones de Servicio estén vendiendo más combustible del que compran a los mayoristas.

Finalmente, la Alcaldía con el adelanto del proceso de fiscalización del impuesto de sobretasa a la gasolina a ayudado a que se mejore el orden de las estaciones de Servicio, y de igual manera han encontrado ciertas inconsistencias que les ha permitido abrir algunos procesos jurídicos, y de los cuales todavía no han tenido un resultado final.

#### **4.1 METODOLOGÍA**

Para continuar con el proceso de fiscalización a las estaciones de servicio, se inicio por obtener la información del mayorista, la cual se la requirió para todo el Departamento de Nariño con sus respectivas compras desde el año 2005 hasta mediados del 2007.

Después de haber obtenido la información de los mayoristas se ordeno por cliente con su, fecha, compras, tipo de combustible y numero de factura. A si como también el total mensual por cliente, por municipio, y por mayorista.

Como paso siguiente, se inicio con la selección de las estaciones en las que se realizo la fiscalización, el criterio para determinar la muestra en los municipios que poseían mas de una estación fue; la de tomar la estación de servicio que haya presentado la mayor disminución en las compras al mayorista en este periodo.

Como los datos que se requería para llevar a cabo la recolección de la información eran del año 2006, era posible que las estaciones de servicio no los tuvieran a mano por lo que se envió oficios a cada estación de servicio con mínimo 15 días de anticipación.

#### **4.2 RESULTADOS OBTENIDOS DE LA VISITA A LAS ESTACIONES**

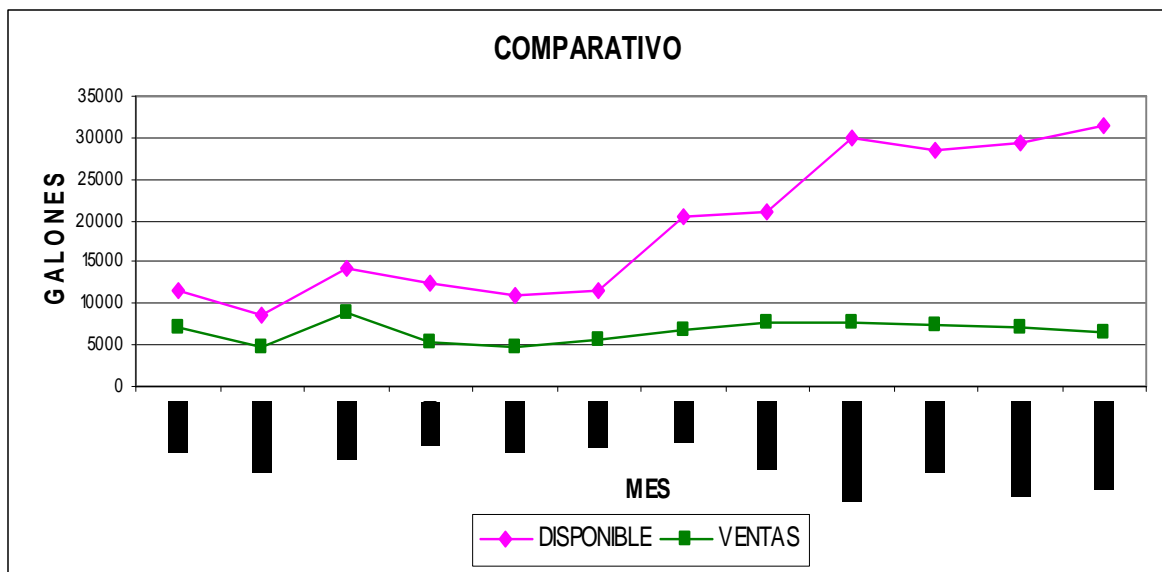
La solicitud del reporte de compras realizadas por las estaciones a los mayoristas arrojó la existencia de 227 propietarios con 279 estaciones de servicio con un cupo de 8078297 galones/mes, ubicadas en 59 municipios de los 64 existentes en el Departamento de Nariño.

### ALDANA

La primera estación de servicio en que se llevo acabo la fiscalización fue la estación de servicio SAN LUÍS ubicada en el Municipio de Aldana, con un cupo de 46376 galones/mes, del total del cupo se destino a gasolina corriente el 18.61% en promedio que representó un aporte de \$30'000.000 en sobretasa para el Departamento de Nariño en el 2006.

Se inicio con la revisión de 24 facturas de compra en esta estación de servicio y se encontró que el reporte de facturas del mayorista Exxón Mobil con número de cuenta 9006002706 del 11/20/2006 con un volumen de 8010 galones, no correspondía a gasolina corriente sino a ACPM. Al mismo tiempo se observó que la estación no presenta compras homogéneas, por el contrario sus compras son muy variadas, ya que en un mes puede llegar a cuadruplicar la compra de otro mes.

**Gráfica 14. Comparativo de lo disponible para la venta y la venta de la gasolina corriente en la estación de servicio San Luís en el año 2006**

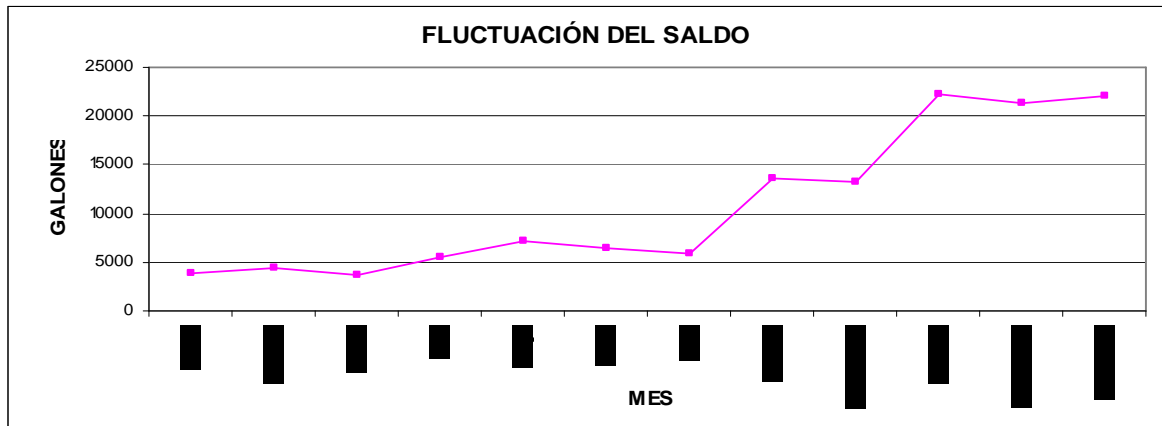


Fuente. Esta investigación

Asimismo al realizar la comparación entre lo disponible (compras+saldo) en la estación de servicio y las ventas realizadas se encontró que la estación presenta un alto saldo al finalizar el año. Esta situación crea el interrogante ¿A dónde se destina tanta cantidad de combustible?, interrogante que deberá ser aclarado cuando se inicie en firme un proceso legal.

El inconveniente al revisar la facturación de compras fue que el mayorista reporto como número de factura, el número de cuenta, para lo cual para posteriores fiscalizaciones es necesario tener en cuenta que las facturas de la Exxón Mobil comienzan en 1000.

**Gráfica 15. Movimiento del saldo de la gasolina corriente en la estación de servicio San Luís, año 2006**



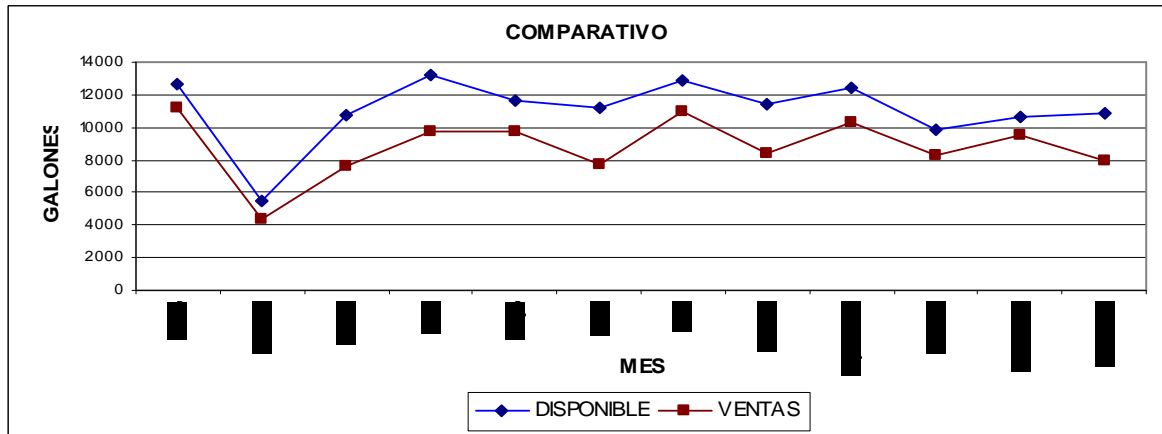
Fuente. Esta investigación

**GUACHUCAL**

De las 5 estaciones de servicio existentes se tomo la estación de servicio LOS ROBLES, con un cupo de 25824 galones/mes del cual se destina a gasolina corriente el 33.11% en promedio y represento un aporte en sobretasa para el Departamento de Nariño de \$29'000.000 en el 2006.

Se inicio con la revisión de 46 facturas existentes en la estación de servicio, las cuales coincidieron con el reporte enviado por el mayorista CHEVRON; en volúmenes, fechas y números de factura.

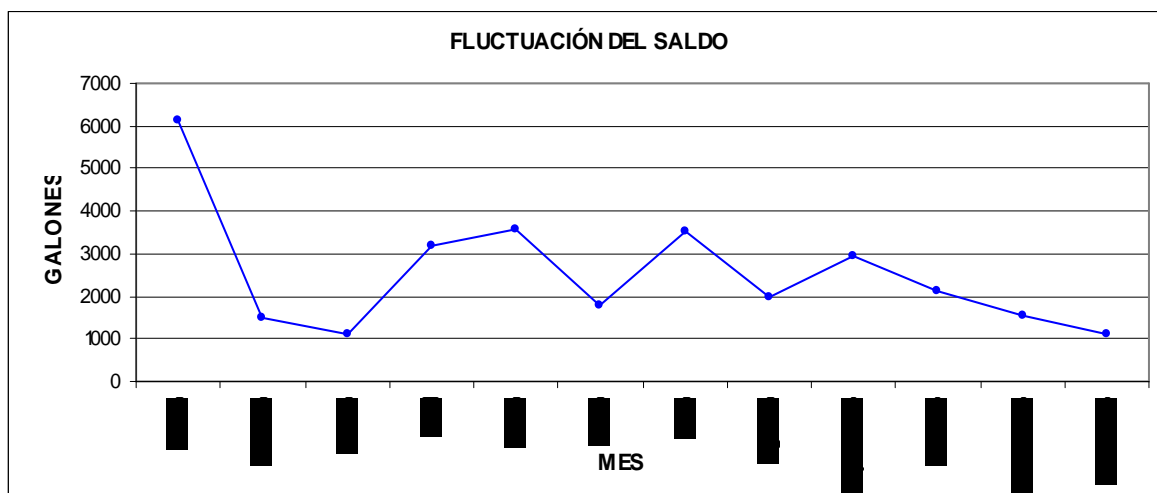
**Gráfica 16. Comparativo de lo disponible para la venta y la venta de la gasolina corriente en la estación de servicio Los Robles en el año 2006**



Fuente. Esta investigación

Posteriormente se realizo la toma de las lecturas de surtidores y al efectuar la comparación de lo disponible (saldo+compras) y las ventas no hubo inconveniente, presentando un saldo final similar al saldo inicial del año.

**Gráfica 17. Movimiento del saldo de la gasolina corriente en la estación de servicio Los Robles, año 2006**



Fuente. Esta investigación

En esta estación se presentaron problemas con la correspondencia la cual al momento de recolectar la información aun no había llegado. Y como recomendación, además de la correspondencia es necesario anunciar la visita vía telefónica.

**PUPIALES**

De las dos estaciones de servicio que se encuentran en este Municipio se tomo la estación de servicio EL CAMIONERO, que cuenta con un cupo de 59429 galones/mes de los cuales se destinan a gasolina corriente el 28.18% en promedio y represento un aporte de \$58'000.000 en sobretasa para el Departamento de Nariño en el 2006.

Al adelantar la comparación de las 34 facturas, se encontró que el mayorista EXXON MOBIL mando reportadas facturas adicionales a las encontradas en la estación de servicio (cuadro 15).

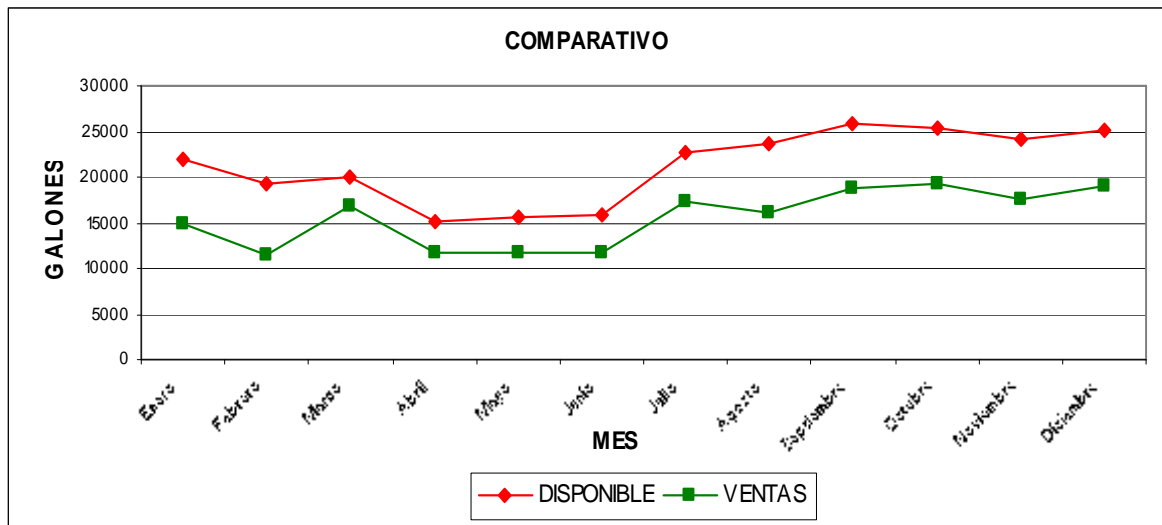
**Cuadro 16. Número de facturas adicionales reportadas por Exxon Mobil, año 2006**

Número de cuenta	Fecha	Volumen
9005951923	11/08/2006	6080
9005963426	11/10/2006	6080

Fuente. Esta investigación

Y de las cuales el administrador de la estación de servicio, alega no haber comprado, ya que siempre han mantenido una uniformidad en los pedidos de combustible.

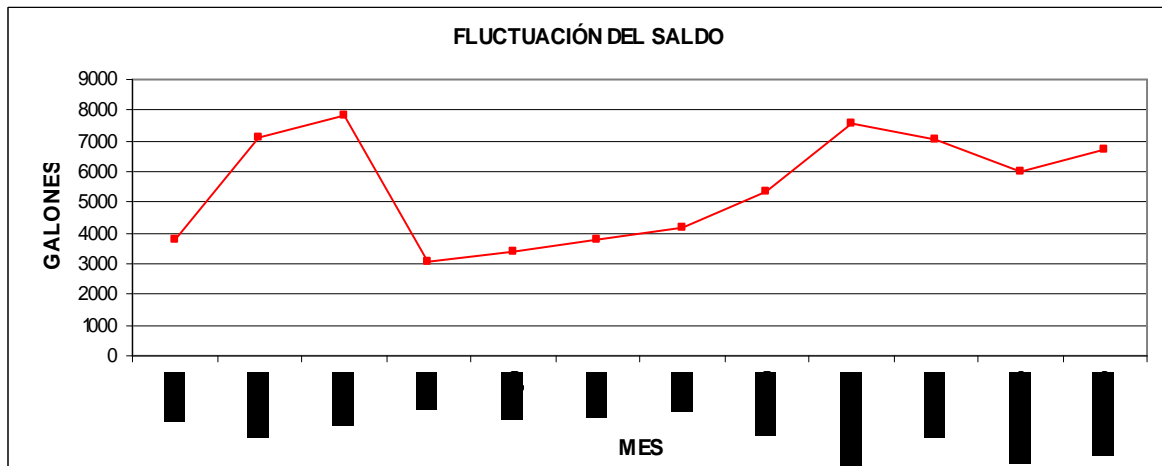
**Gráfica 18. Comparativo de lo disponible para la venta y la venta de la gasolina corriente en la estación de servicio El Camionero en el año 2006**



Fuente. Esta investigación

En la comparación que se realizó entre lo disponible y ventas se llevo a cabo teniendo en cuenta los soportes de la Estación de servicio EL CAMIONERO, las facturas adicionales reportadas por el mayorista EXXON se excluyeron.

**Gráfica 19. Movimiento del saldo de la gasolina corriente en la estación de servicio El Camionero, año 2006**



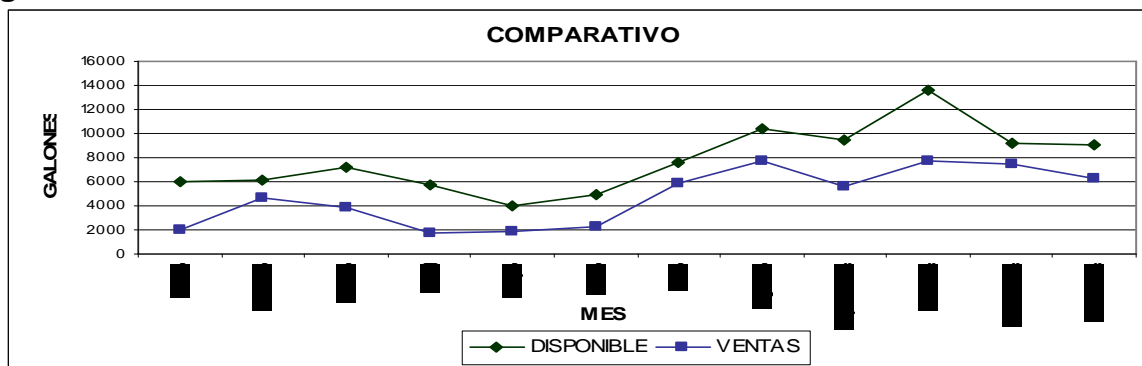
Fuente. Esta investigación

Una situación que demoro la diligencia en esta estación fue obtener el saldo inicial en galones ya que lo poseían de manera monetaria, pero para la comparación es necesario tenerlo en galones por lo que fue necesario transformarlo de acuerdo al precio de compra al mayorista de diciembre de 2005.

## POTOSÍ

La estación serví-centro de Potosí cuenta con un cupo de 34074 galones/mes del cual destina para gasolina corriente el 14.25%, que representó un aporte de \$17'000.000 para el Departamento de Nariño en sobretasa.

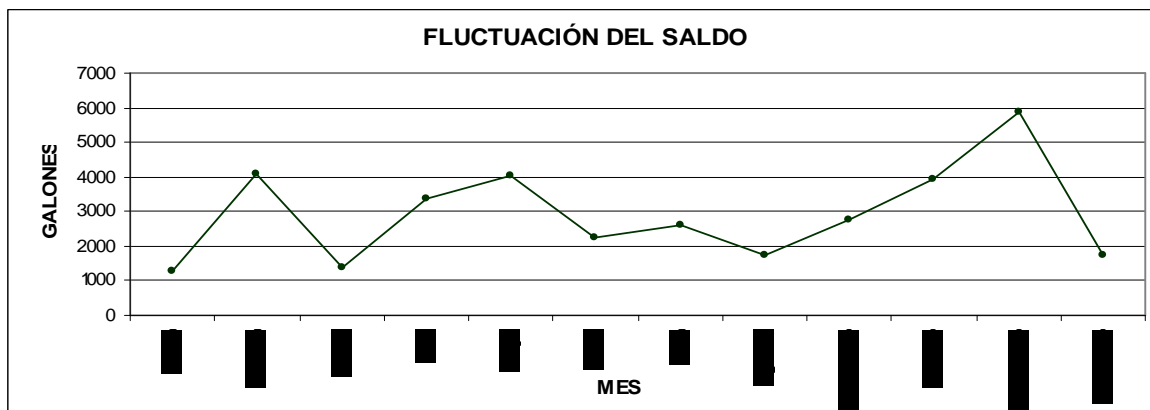
**Gráfica 20. Comparativo de lo disponible para la venta y la venta de la gasolina corriente en la estación de servicio de Potosí en el año 2006**



Fuente. Esta investigación

Al observar la gráfica del comparativo, llama la atención observar que para el mes de octubre se presenta un gran crecimiento en la curva de lo disponible mientras que la curva de las ventas no sigue esta tendencia, esta situación aunque es atípica es resultado de la toma de decisiones que realizan las estaciones de servicio, ya que estas buscan evitar desabastecimientos y si se tiene en cuenta que esta estación contrata el transporte del combustible debe adecuarse a decisiones de este, además de los imprevistos en las vías, sin contar los requisitos que deben cumplir tanto con los puestos de control como ante los mayoristas. Pero lo importante aquí es que el incremento está soportado con las facturas de compras correspondientes.

**Gráfica 21. Movimiento del saldo de la gasolina corriente en la estación de servicio de Potosí, año 2006**



Fuente. Esta investigación



En esta estación se adelantó la revisión de las 34 facturación enviadas por el mayorista TERPEL, las cuales no presentaron ningún inconveniente.

La diligencia de la toma de lecturas de los surtidores no se pudo adelantar ya que no se encontró a la persona encargada de la estación, la cual maneja las lecturas a través de programas de contabilidad y no fue posible acceder a ellas, por lo que se dio un tiempo de 10 días para el envío de las lecturas, pero al recibir estas no enviaron la lectura de surtidor sino la salida, a si que no se pudo tomar ninguna lectura, sin embargo se busco la manera para que se pueda comparar las ventas con las compras. En esta estación también se tuvo problemas con la correspondencia que no llego a tiempo.

**IPIALES**

De las estaciones de servicio de Ipiales se tomo la estación SERVICENTRO AVENIDA Y COMPAÑÍA Ltda., que cuenta con un cupo de 76299 galones/mes del cual se destinó para gasolina corriente el 45,09% en promedio, que representó mas de \$100´000.000 en sobretasa para el Departamento de Nariño en el 2006.

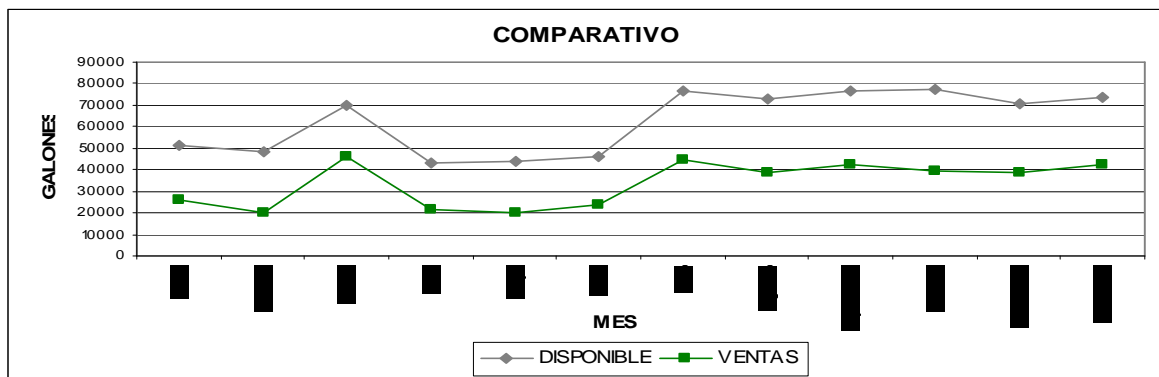
De igual manera se inicio con la revisión de las 37 facturas enviadas por el mayorista EXXON MOBIL, en donde se encontró que EXXON MOBIL no reporto tres facturas del mes de noviembre que se encontraban en la estación de servicio (cuadro 16).

**Cuadro 17. Número de facturas no reportadas por Exxon Mobil, año 2006**

Número factura	Volumen	Fecha	Precio de referencia	Base gravable	%	Sobretasa al Departamento
1000798344	11147	08/11/2006	4591,11	51177103,17	6,50%	3326511,706
1000806015	11150	22/11/2006	4591,11	51190876,5	6,50%	3327406,973
1000810105	11150	28/11/2006	4591,11	51190876,5	6,50%	3327406,973

Fuente. Esta investigación

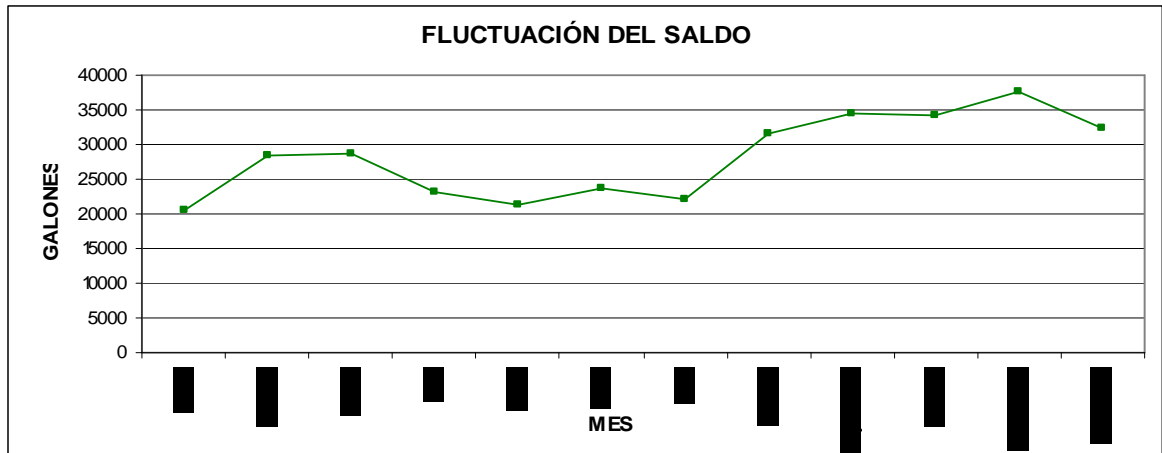
**Gráfica 22. Comparativo de lo disponible para la venta y la venta de la gasolina corriente en la estación de servicio Servicentro Avenida y compañía Ltda., en el año 2006**



Fuente. Esta investigación

Para llevar a cabo la comparación entre compras y ventas las facturas no reportadas por el mayorista EXXON quedaron incluidas. Esta estación tiene la peculiaridad de no vender ACPM, solamente vende gasolina.

**Gráfica 23. Movimiento del saldo de la gasolina corriente en la estación de servicio Servicentro Avenida y compañía Ltda., año 2006**

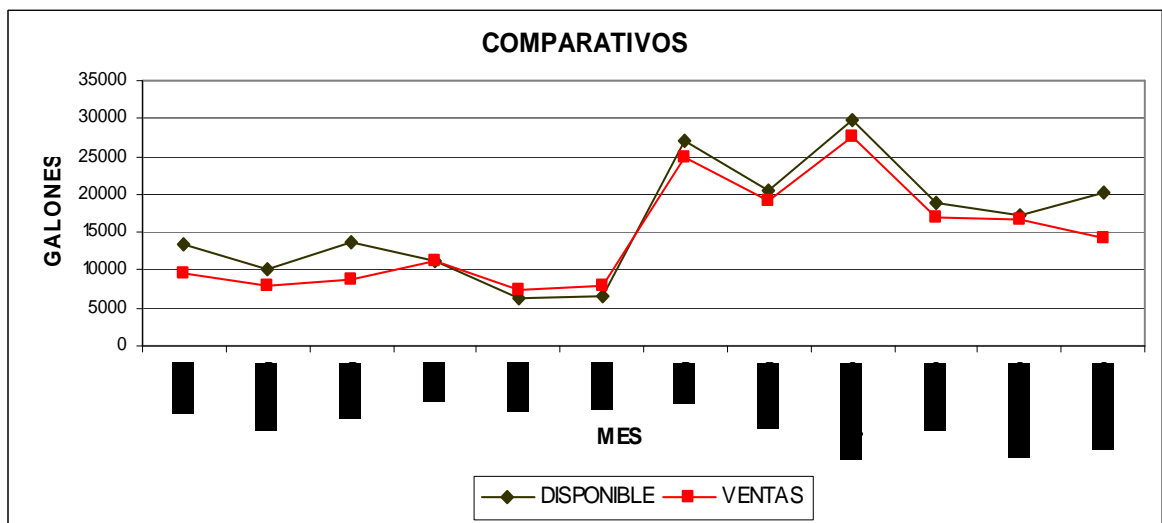


Fuente. Esta investigación

**GUALMATAN**

En este municipio solo existe la estación GUALMATAN que cuenta con un cupo de 61712 galones/mes del cual destina a gasolina corriente el 23.75% en promedio, representando para el Departamento de Nariño mas de \$51'000.000 de sobretasa a la gasolina corriente en el 2006.

**Gráfica 24. Comparativo de lo disponible para la venta y la venta de la gasolina corriente en la estación de servicio Gualmatan en el año 2006**

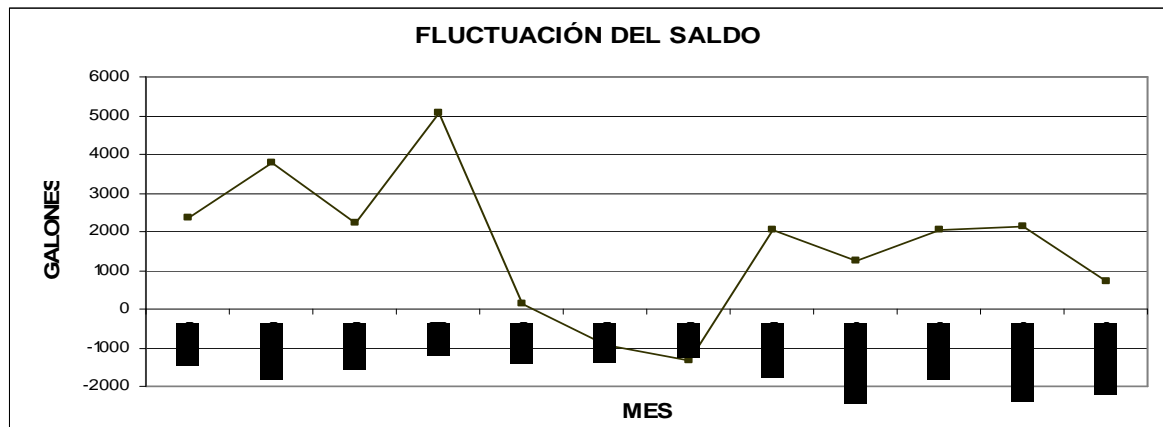


Fuente. Esta investigación

Al contrastar las 48 facturas enviadas por el mayorista TERPEL no se encontró ningún problema.

Pero si se encontraron desajustes al comparar lo disponible con las ventas, puesto que para algunos meses se encontraron saldos finales con valores negativos, una muestra de que se vende más gasolina de la que se ha comprado, situación que deja serios interrogantes de que es lo que esta pasando.

**Gráfica 25. Movimiento del saldo de la gasolina corriente en la estación de servicio Gualmatan, año 2006**



Fuente. Esta investigación

Los problemas de saldos negativos indican que las estaciones de servicio están vendiendo mucho más gasolina de la comprada. Esta situación deja la inquietud, ¿de donde se obtienen esa gasolina? La solución a la inquietud puede ser basada en tres hipótesis;

- Las estaciones de servicio están comprando combustible de contrabando.
- Las estaciones de servicio tienen descalibrados los surtidores con menor medida ocasionando que se presenten sobrantes.
- Las estaciones de servicio piden prestado a otra estación combustible. Utilizando el Nit de la otra para realizar compras.

De cualquier forma, cualquiera que sea la hipótesis a tomar todas es un delito y acarrearán una respectiva sanción.

Además llama la atención que para los últimos dos meses la curva de lo disponible toma una senda distinta de la curva de las ventas, pero como se mencionó anteriormente esto obedece a que se trazan proyecciones para evitar desabastecimientos ya que para el departamento de Nariño las festividades se extienden a enero del próximo año.

### CONTADERO

Esta estación es la única en el municipio del contadero, 4'000.000 y no esta ubicada en la cabecera Municipal, ésta está ubicada en la vía panamericana, es nueva con un bajo cupo por lo que presenta bajas compras, igualmente no se manejan lecturas diarias por las bajas ventas que realiza y solo se toman cada semana.

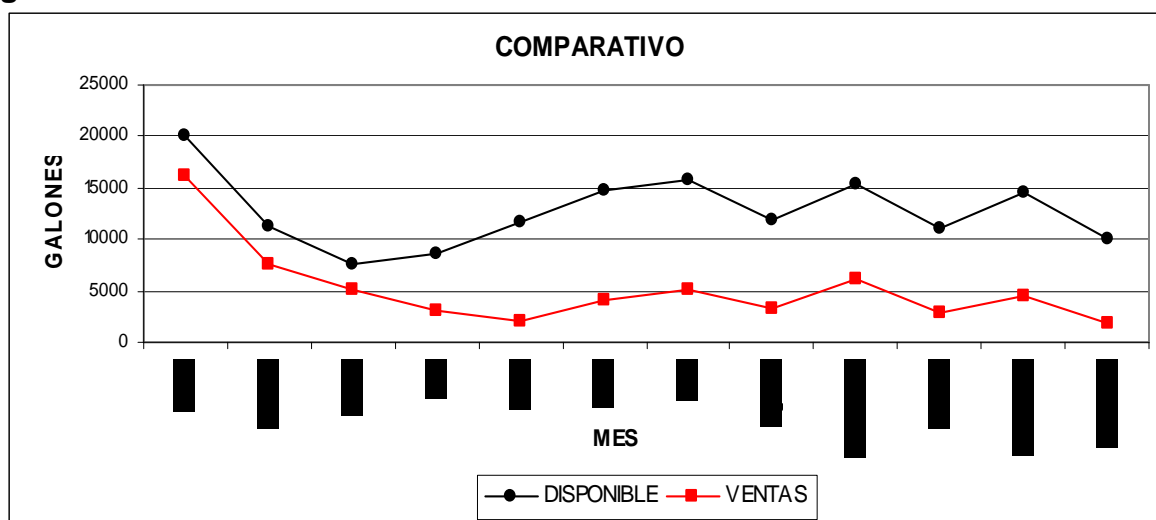
Las compras que han realizado para el año 2006 son bajas por que a penas entraron en funcionamiento para noviembre de ese año, sin embargo tuvo un aporte en sobretasa de \$4'000.000 al departamento, aunque no presenta soporte de una de las facturas de julio con un monto de 2000 galones de gasolina corriente comprada al mayorista CHEVRON.

### ILES

De las dos estaciones ubicadas en el municipio de Iles se tomo la estación de servicio Santa Lucia que cuenta con un cupo de 25241 galones/mes del cual se destina a gasolina corriente el 22.27% en promedio, monto que para el Departamento de Nariño representó en sobretasa a la gasolina corriente un valor de \$18'000.000 en el 2006.

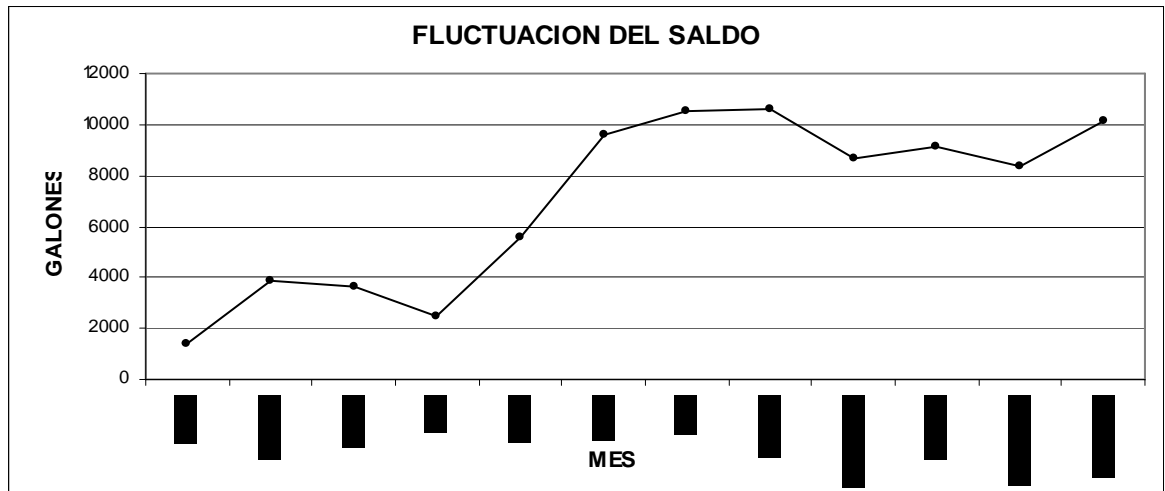
Al realizar la comparación de las 43 facturas de gasolina corriente enviadas por el mayorista TERPEL, se encontró que gran número de facturas reportadas por TERPEL en la estación no aparecían reportadas en sus compras un total de 21 facturas con un monto de 67.939 galones de gasolina corriente.

**Gráfica 26. Comparativo de lo disponible para la venta y la venta de la gasolina corriente en la estación de servicio Santa Lucia en el año 2006**



Fuente. Esta investigación

**Gráfica 27. Movimiento del saldo de la gasolina corriente en la estación de servicio Santa Lucia, año 2006**



Fuente. Esta investigación

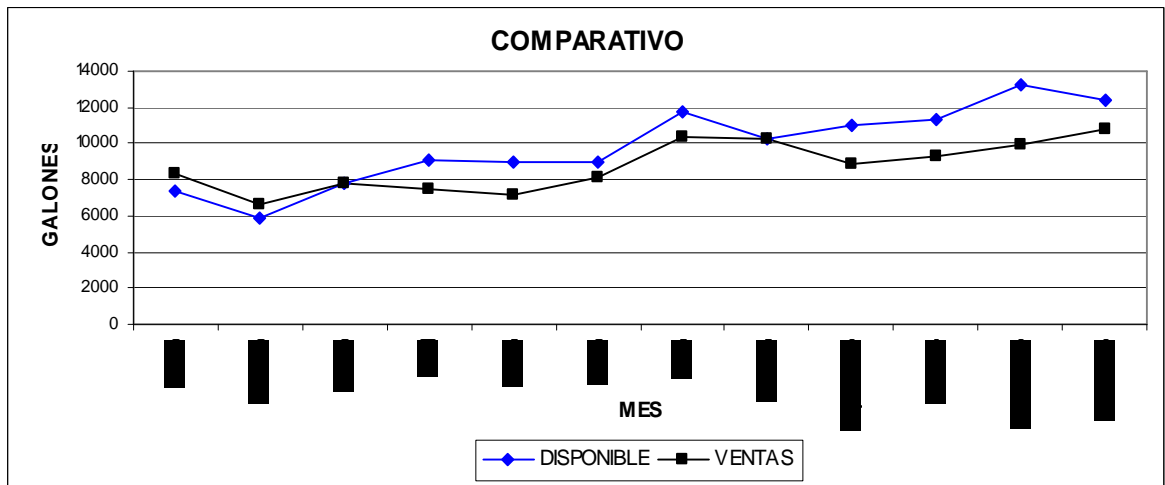
Las facturas adicionales que reporto el mayorista no se las incluyo en la comparación de lo disponible y ventas de la estación.

**CÓRDOBA**

La estación de servicio de Córdoba cuenta con un cupo de 31794 galones/mes del cual se destina a gasolina corriente el 27.91% en promedio, lo que representa en sobretasa mas de \$30'000.000 al Departamento de Nariño en el 2006.

De igual manera se llevo acabo la comparación de las 45 facturas enviadas por el mayorista CHEVRON y en las cuales no se encontraron problemas.

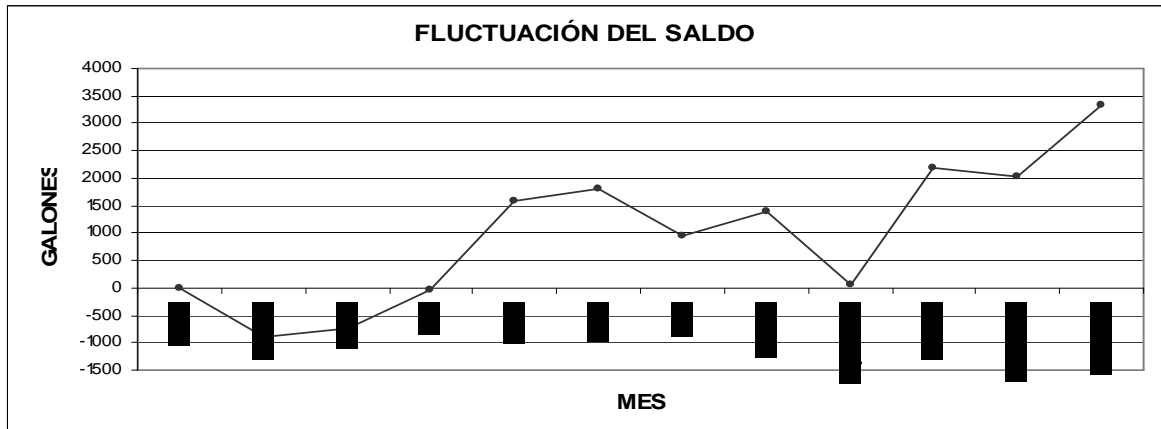
**Gráfica 28. Comparativo de lo disponible para la venta y la venta de la gasolina corriente en la estación de servicio de Córdoba en el año 2006**



Fuente. Esta investigación

En la comparación de lo disponible para la venta y las ventas se presentan saldos negativos en los tres primeros meses a causa de que la estación no presentó saldo inicial, por motivos de vaciado del tanque para ser lavado.

**Gráfica 29. Movimiento del saldo de la gasolina corriente en la estación de servicio de Córdoba año 2006**



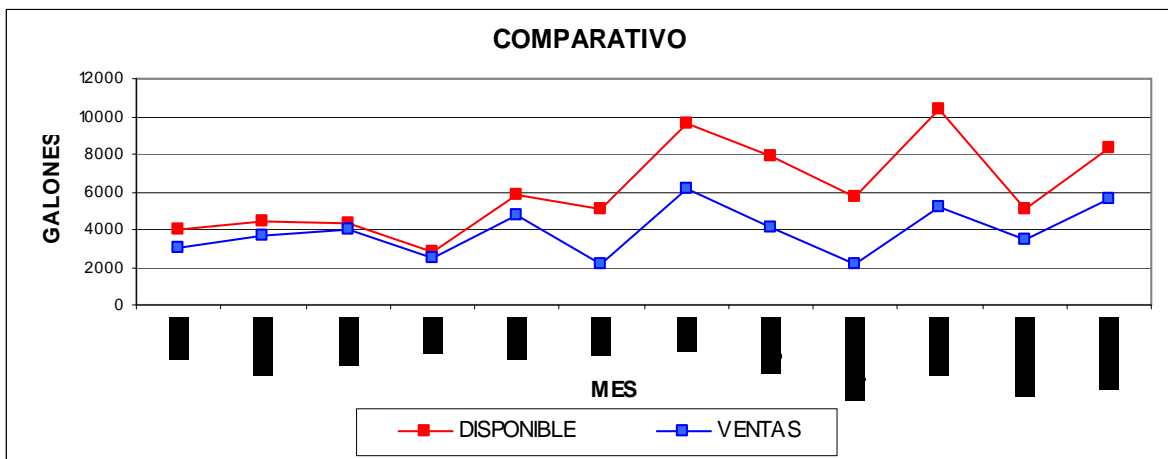
Fuente. Esta investigación

**PUERRES**

De las dos estaciones de servicio existentes en este municipio se tomó la estación de servicio LOS RISCOS, que cuenta con un cupo de 18608 galones/mes del cual se destina a gasolina corriente un 21.30% en promedio, con un aporte en sobretasa de 13'000.000 al departamento de Nariño.

La comparación de las 31 facturas enviadas por el mayorista CHEVRONT no arrojó ninguna inconsistencia.

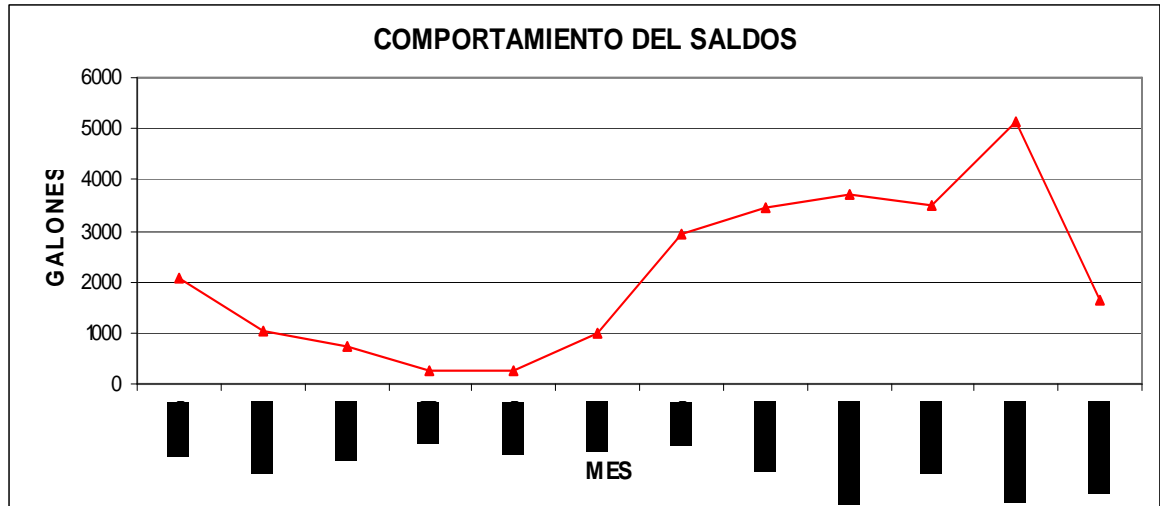
**Gráfica 30. Comparativo de lo disponible para la venta y la venta de la gasolina corriente en la estación de servicio Los Riscos en el año 2006**



Fuente. Esta investigación

Y al realizar la comparación entre lo disponible y las ventas de la estación de servicio no se encontraron inconvenientes.

**Gráfica 31. Movimiento del saldo de gasolina corriente en la estación de servicio Los Riscos, año 2006**



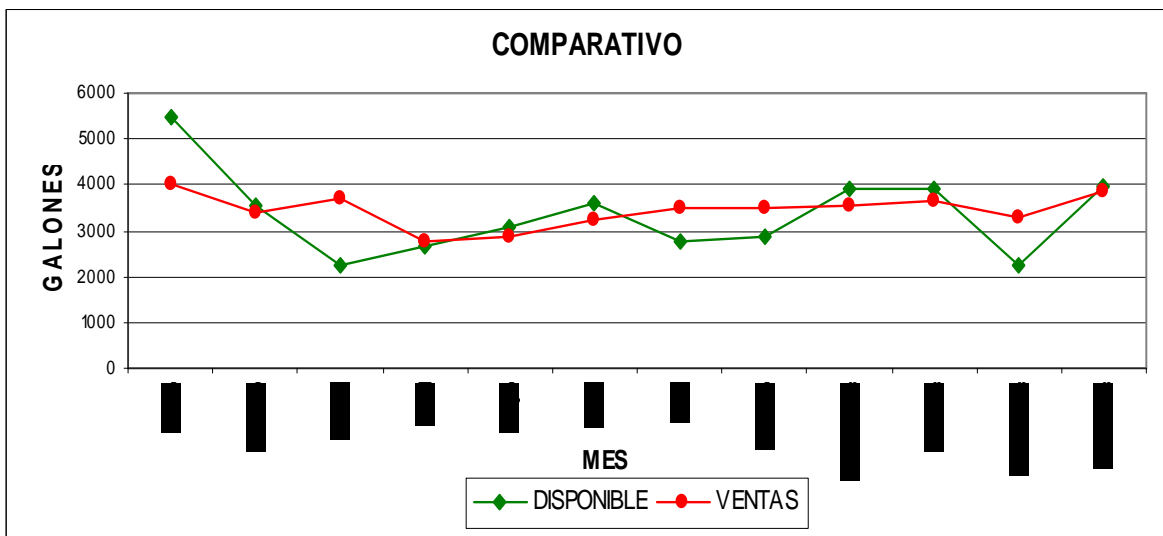
Fuente. Esta investigación

**FUNES**

La estación de servicio FUNES presentó un aporte en sobretasa al Departamento de Nariño en \$11'000.000 para el 2006.

Además no se encontraron inconvenientes al revisar las 17 facturas enviadas por el mayorista TERPEL con las facturas que poseía la estación.

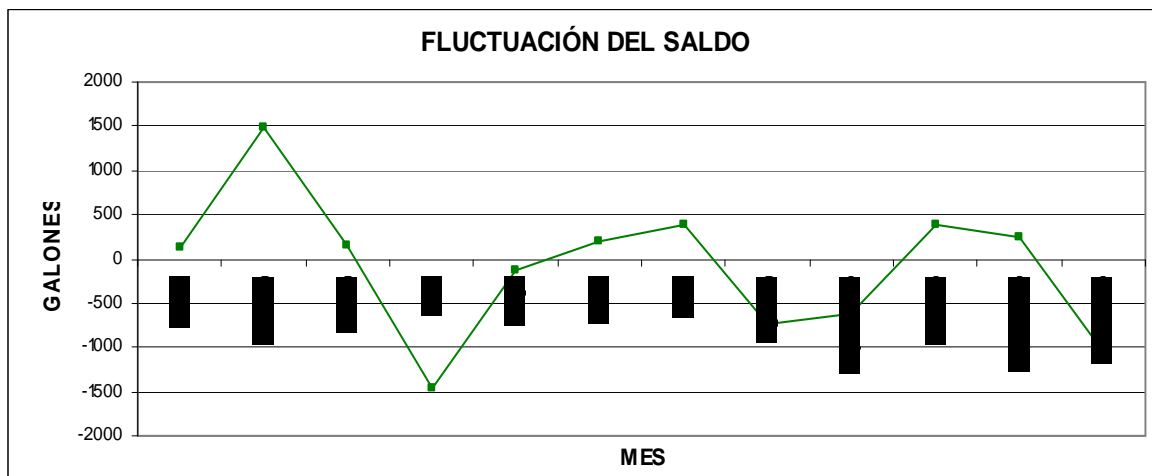
**Gráfica 32. Comparativo de lo disponible para la venta y la venta de la gasolina corriente en la estación de servicio de Funes en el año 2006**



Fuente. Esta investigación

Sin embargo, al realizar la comparación entre lo disponible y ventas de la estación de servicio FUNES, se encontró saldos negativos en algunos meses lo que indica que las ventas son mayores a las compras+saldo.

**Gráfica 33. Movimiento del saldo de la gasolina corriente en la estación de servicio de Funes, año 2006**



Fuente. Esta investigación

### **CUASPUD**

La estación de Cuaspud cuenta con un cupo de 35937 galones/mes del cual destina a gasolina corriente el 15.29% en promedio, con un aporte en sobretasa al departamento de Nariño en \$19'000.000 para el año 2006.

Esta estación presentó problemas al comparar las 23 facturas de compras, ya que no presentaron todas las facturas, alegaron que se habían extraviado, por lo que no se pudo determinar si las facturas envidadas por el mayorista EXXON eran las mismas de la estación, de igual modo no se pudo realizar la comparación entre compras y ventas por que no tenían las lecturas de surtidores y dijeron no tener conocimiento quien las podía tener, puesto que la estación había cambiado de personal administrativo.



## **5. FORMULACIÓN DE RECOMENDACIONES PARA EVITAR LA EVASIÓN DEL IMPUESTO SOBRETASA A LA GASOLINA Y LA DISMINUCIÓN EN EL CONTRABANDO DE COMBUSTIBLE EN LOS MUNICIPIOS DE LA EXPROVINCIA DE OBANDO.**

Las recomendaciones para mejorar la fiscalización están basadas en la cooperación y el trabajo conjunto que deben realizar todas las entidades involucradas en la sobretasa de gasolina corriente; entidades como la DIAN, Alcaldías Municipales, y la Gobernación de Nariño, ya que estas entidades actúan cada una por su propia cuenta, sin tener presente que la fiscalización que ellas realicen de alguna manera beneficia a las otras.

De igual manera, la fiscalización debe extenderse hacia el control de las medidas y calibración de surtidores, ya que en la mayoría de Municipios visitados las estaciones no tienen una fiscalización de esta clase.

Consecuentemente para evitar la alteración en las lecturas de surtidores al acercarse una revisión a las estaciones de servicio, es importante la toma de lecturas por parte de la misma Gobernación, como lo hace la Alcaldía en la ciudad de Pasto, que aunque no sea seguida la toma de lecturas, sirve de base para evitar alteraciones.

La primera recomendación para la disminución del contrabando de combustible, es la de gestionar ante las entidades del Estado correspondientes, una ley que permita judicializar a los involucrados en el ciclo del contrabando de combustible, y a los vehículos utilizados en esta actividad, ya que el trabajo que muchas veces realizan las autoridades es la aprehensión del contrabando de combustible limitándose al decomiso de la mercancía y al contrabandista no le sucede nada.

Si no es posible el adelanto de la anterior recomendación, es necesario que la Gobernación de Nariño en sus facultades legales imponga una sanción monetaria a los contrabandistas de combustible con el respectivo decomiso del contrabando, y la medida también debe cobijar a los dueños de vehículos que se abastecen con combustible de contrabando.

Las medidas de represión deben ser acompañadas de medidas que promuevan a la población a salir de esta actividad ilícita, para lo cual es necesario la reunión de los presidentes de ambos países en la frontera, para que sean testigos y se comprometan a tomar medidas que impulse el desarrollo de las dos regiones involucradas en el contrabando.

## CONCLUSIONES

Todos los esfuerzos del Gobierno Colombiano están dirigidos a incentivar otras alternativas de combustibles como lo es el gas natural vehicular y los biocombustibles, especialmente a través de beneficios tributarios, como medida para contrarrestar el desabastecimiento de las reservas de petróleo en el país. Por lo que la disminución en los próximos años del impuesto sobretasa a la gasolina para los entes territoriales es una realidad.

La información recaudada para la fiscalización permitió conocer que el grado de evasión por las estaciones de servicio es bajo ya que solo un 25% presentan problemas, y no es confirmado certeramente que se trata de evasión por que no han finalizado los procesos legales que se deben llevar a cabo después de encontrar inconsistencia, además la información recaudada permitió conocer nuevos problemas que afronta el impuesto de sobretasa a la gasolina como es las inconsistencias en el reporte mayorista.

El contrabando de combustibles tiene un alto impacto en la evasión del impuesto sobretasa a la gasolina ya que del 60% al 70% del combustible utilizado en la región proviene del contrabando, afectando fuertemente los recursos de los entes territoriales y su control debe ser compromiso de ambas naciones, con el fin de tener leyes claras que sancionen este tipo de actividad, acompañadas de formulas que incentiven a la población a salir del contrabando de combustibles.

Mientras exista la diferencia de precios del combustible en ambos países no terminara esta actividad ilícita, por lo que esta situación no solo es una tarea que debe afrontar los entes territoriales, sino que, también debe ser una problemática tratada a nivel de la nación por el ejecutivo, como lo ha hecho en la frontera con Venezuela.

## **BIBLIOGRAFÍA**

GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Secretaria Planeación Departamental. LA FUERZA DEL CAMBIO CONTINUA, Plan de Desarrollo 2004 – 2007. Pasto: Planeación Departamental. 2004.

GOBERNACIÓN DE NARIÑO. FUNCIONES Y DIVISIÓN INSTITUCIONAL, Oficina de Personal Gobernación. Período 2004 -2007.

GOBERNACIÓN DE NARIÑO. MANUAL DE PROCEDIMIENTOS. Secretaria de Hacienda. 2004.

LORA, Eduardo; OCAMPO, José Antonio y STEINER, Roberto, coordinadores. "Introducción a la economía colombiana" editora, Tercer Mundo, Bogotá 1994. Política Fiscal. Páginas 133-201.

Ministerio de Minas y Energía, 1998; CONFIS, 2001; CONPES, 2002, 2003; Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006.

SALVADOR, Osvaldo Brand "Diccionario de economía" Editorial, Plaza y Yanes 1995

## NETGRAFÍA

[www.virtual.unal.edu.co](http://www.virtual.unal.edu.co)

[www.aciem.org](http://www.aciem.org)

[www.portal.ecopetrol.com.co](http://www.portal.ecopetrol.com.co)

[www.Colombia.com](http://www.Colombia.com)

[www.marxists.org](http://www.marxists.org)

[www.eumed.net](http://www.eumed.net)

[www.saber.ula.ve](http://www.saber.ula.ve)

[www.colfecar.org](http://www.colfecar.org)

[www.banrep.org](http://www.banrep.org)

[www.laesquinaregional.com](http://www.laesquinaregional.com)

[www.hoy.com.ec](http://www.hoy.com.ec)

[www.wikiquote.org](http://www.wikiquote.org)

# **ANEXOS**

**ANEXO A. GOBERNACIÓN DE NARIÑO – UNIVERSIDAD DE NARIÑO**

**ACTA DE VISITA A ESTACIONES.**

**OBJETIVO:** Verificar las ventas de gasolina corriente que estén de acuerdo al mayorista.

No.\_\_\_\_\_.

A los\_\_\_ días del mes de \_\_\_\_\_ de 2007; se realizo una actividad de fiscalización a la Estación de Servicio \_\_\_\_\_, con Nit: \_\_\_\_\_, Con representante legal \_\_\_\_\_ Ubicada en el municipio de \_\_\_\_\_.

Acorde con la ley 488 de 1998 del Estatuto tributario, en su articulo 127 de Administración y control se cita que “La fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro, devoluciones y sanciones, de las sobretasas a que se refieren los artículos 117 a 126, así como las demás actuaciones concernientes a la misma, es de competencia del municipio, distrito o departamento respectivo”.

En donde se llevaron a cabo actividades de:

*Revisión de ventas de gasolina corriente;* fundamentada en la revisión de número de surtidores, lectura diaria de surtidores, venta de combustibles.

*Consolidado de venta de gasolina corriente;* consiste en la comparación del inventario inicial de galones, el total de compras y ventas.

*Revisión de compra de gasolina corriente a mayoristas;* que comprende la comparación de la fecha y No. de factura y cantidad de galones introducidos.

Y se observó \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
FIRMA REPRESENTANTE LEGAL  
Estación de servicio

\_\_\_\_\_  
FIRMA REVISOR

**ANEXO B. Formato de entrevista general**  
**GOBERNACIÓN DE NARIÑO**  
**UNIVERSIDAD DE NARIÑO – SUBSECRETARIA DE RENTAS**  
**ENTREVISTA A ALCALDIAS**

No. \_\_\_\_\_

**Objetivo:** Recolectar información sobre la Evasión en el impuesto de sobretasa al ACPM en la zona de la Exprovincia de Obando y el Municipio de Pasto, año 2007.

Fecha: \_\_\_\_\_

Institución: \_\_\_\_\_

Nombre persona encargada: \_\_\_\_\_ Tiempo en el cargo: \_\_\_\_\_

Teléfono: \_\_\_\_\_

1. ¿La alcaldía en este municipio ha encontrado que se venda combustibles de contrabando?

a. Si \_\_\_ b. No \_\_\_

1.1 ¿En caso afirmativo que medidas correctivas se han tomado en el caso?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

2. ¿Esta alcaldía alguna vez se ha preocupado por realizar un ejercicio de fiscalización a las Estaciones de Servicio que expenden la venta de combustibles en el municipio? Si \_\_\_. No \_\_\_

2.1. En caso afirmativo en que consiste \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

2. ¿En caso negativo por que no? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3. ¿Al total de recursos del municipio que porcentaje estima entra por concepto de sobretasa a los combustibles y como han favorecido estos recursos al Municipio?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

4. En el futuro le interesaría realizar un ejercicio de fiscalización con el fin de disminuir la evasión del impuesto de sobretasa al consumo de combustibles.

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## ANEXO C. Metodología utilizada en la obtención de los precios constantes

Como Primero paso se debe conocer los datos a precios corrientes que se van a llevar a precios constantes.

### Datos a precios corrientes

VIGENCIA	INGRESOS CORRIENTES
AÑO 2000	3.722.628.727
AÑO 2001	5.001.544.064
AÑO 2002	7.434.774.075
AÑO 2003	12.068.892.105
AÑO 2004	14.760.461.350
AÑO 2005	14.667.887.746
AÑO 2006	13.346.470.517

En segundo lugar se debe conocer la inflación de cada año.

### Inflación de cada año

AÑO	INFLACIÓN
2001	7,65%
2002	6,99%
2003	6,49%
2004	5,50%
2005	4,85%
2006	4,84%

Como tercer paso se debe identificar cual es el año cero o el año de referencia al cual se llevaran los precios. Para nuestro caso se utilizara el año 2000.

Después de haber identificado el año cero, es necesario crear una columna que represente al año cero igual a 100% y para los posteriores datos se suma consecutivamente a 100% la inflación de cada año, y se procede a dividir los datos a precios corrientes con la anterior columna para así obtener los datos a precios constantes.

### Datos a precios corrientes y a precios constantes.

VIGENCIA	INGRESOS CORRIENTES	INFLACIÓN	PORCENTAJE	INGRESOS CONSTANTES
AÑO 2000	3.722.628.727		100%	3.722'628.727
AÑO 2001	5.001.544.064	7,65%	107,65%	4.646'116.176
AÑO 2002	7.434.774.075	6,99%	114,64%	6.485'322.815
AÑO 2003	12.068.892.105	6,49%	121,13%	9.963'586.316
AÑO 2004	14.760.461.350	5,50%	126,63%	11.656'370.015
AÑO 2005	14.667.887.746	4,85%	131,48%	11.155'983.987
AÑO 2006	13.346.470.517	4,84%	136,32%	9.790'544.687



## Anexo D. Obtención del precio de la gasolina corriente para Colombia.

Las resoluciones 8-2438 y 8-2439 establecieron, como se mencionó antes, que el precio de la gasolina corriente y del ACPM que daban cada uno compuesto por cuatro componentes:

**(1) Ingreso al Productor (IP):** el IP para el período t, expresado en \$/galón, es el que resulte de aplicar la siguiente fórmula:

$$IP\ FOB\ FL\ SE\ IM\ TRM\ A\ TPC\ TI\ t = \{(Pr + + + ) * \} + + + ,$$

Donde:

**PrFOB:** promedio aritmético de las cotizaciones del “Índice UNL87 U.S. Gulf COAST Waterborne”, de la publicación PLATT’s de Standard & Poor’s, publicadas durante los últimos treinta días calendario inmediatamente anteriores a la “Fecha de Cálculo”, expresadas en dólares por galón (US\$/GAL). Cada cotización utilizada para el cálculo del promedio se denomina Ck21.

**FL:** costo de los fletes marítimos o terrestres y demás costos incurridos para transportar un galón de gasolina desde la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América hasta el puerto de importación local, expresado en dólares por galón (US\$/Galón). Dicho valor será el que resulte de aplicar la siguiente fórmula:

$$FL = [Ws / (b * 42)] * (STR / 100) ,$$

Donde: Ws: valor del flete de referencia de la ruta Houston-Pozos Colorados publicado anualmente por el Worlwide Tanker Nominal Freight Scale "Worldscale", vigente para el mes inmediatamente anterior al período t, y expresado en dólares por tonelada métrica; STR: promedio aritmético de las cotizaciones publicadas durante los últimos treinta

(30) días calendario inmediatamente anteriores a la “Fecha de Cálculo” del factor de corrección de mercado para el flete de los tanqueros limpios de 30.000 Toneladas Métricas para la ruta CARIB/USG, de la publicación PLATT’s de Standard & Poor’s, expresado en unidades de Worldscale; b: factor de conversión de toneladas métricas a barriles. Para el caso de la gasolina corriente motor colombiana este factor de conversión es de 8.535 a 60° API;

42: factor de conversión de barril a galón.

21 Dado que las características de la gasolina UNL87 USGC son diferentes a la gasolina motor corriente colombiana, para poder usar dicho índice como referencia del precio internacional para Colombia se hace un ajuste por octanaje. Cada Ck se calcula como:  $Ck = PPK + C.OCTk$ ; donde Ck se expresa en dólares por galón;

PPk es el promedio de las cotizaciones de precio baja y alta del índice UNL87 USGC para cada k; C.OCTk es la corrección por octanaje para cada k; y k es el día calendario utilizado para el cálculo del PrFOB.

**SE:** costo de los seguros marítimos o terrestres y demás costos incurridos para transportar un galón de gasolina desde la Costa del Golfo de los Estados Unidos hasta el puerto de importación local, expresado en dólares por galón (US\$/Galón). Se calcula como:  $SE = S * Pr\ FOB$ , donde:

S: factor multiplicador utilizado para el cálculo de los seguros. Este factor es revisado anualmente por parte del Ministerio de Minas y Energía, el cual lo fija con

base en el promedio de cotizaciones de mínimo tres (3) compañías de seguros internacionales, cuya calificación de deuda en dólares de largo plazo sea igual o superior a BBB- de Standard & Poor's, o tenga un grado de calificación equivalente otorgado por otra agencia internacional de calificación de riesgo.

**IM:** valor de las inspecciones de calidad en puerto de cargue y descargue, expresado en dólares por galón (US\$/galón). Se ajusta anualmente con base en la evolución de los costos de inspección de calidad y manejo en el puerto.

**TRM:** Tasa Representativa del Mercado vigente el día inmediatamente anterior a la "Fecha de Cálculo".

**A:** valor del pago de la tarifa arancelaria de las importaciones de gasolina expresada en pesos por galón. Se calcula de acuerdo con la tarifa general establecida en el artículo 1o del Decreto-ley 2317 de 1995 o en aquellas normas que la modifican, adicionan o complementan, aplicada sobre la base gravable establecida en las disposiciones que rijan la valoración aduanera según lo previsto en el Decreto 1909 de 1992 y demás normas que lo complementen o modifiquen.

**TPC:** valor del pago de la tarifa del Poliducto Pozos Colorados-Barranca que conecta el puerto Pozos Colorados con Galán, expresado en pesos por galón. El valor se ajusta anualmente por el Ministerio de Minas y Energía conforme a lo previsto en el Código de Petróleos y demás normas aplicables.

**TI:** valor del pago del impuesto de timbre aplicable, expresado en pesos por galón y calculado de acuerdo con la tarifa general establecida en las normas que regulan la materia, o en aquellas normas que la modifiquen, adicionen o complementen, aplicada sobre la base gravable establecida en las disposiciones que rigen la materia. t: período transcurrido entre el primer día calendario de cada mes calendario y el último día calendario del mismo mes calendario.

**(2) Precio Máximo de Venta al Distribuidor Mayorista (PMI):** el precio máximo de venta para el período t, expresado en \$/galón, que cobrará el refinador local o el importador al Distribuidor Mayorista por las ventas de gasolina corriente motor en puerta de refinería local o en puerto de importación local, será el que resulte de aplicar la siguiente formula:

$t \ t \ t \ PMI = IP + PI + PG + T$  , donde:

PI: valor del pago del IVA, expresado en pesos por galón, establecido de acuerdo con la tarifa prevista en el artículo 18 de la Ley 223 de 1995 y las normas que lo complementen o modifiquen, aplicada sobre la base gravable establecida en el Estatuto Tributario vigente y las normas que lo complementen o modifiquen.

PG: valor del pago del Impuesto Global a la Gasolina Regular establecido en el primer inciso del artículo 59 de la Ley 223 de 1995 o en las normas que la complementen, sustituyan o modifiquen, de acuerdo con los valores establecidos para dicho impuesto en la Ley 383 de 1997.

Tt: valor del pago de la Tarifa Estampilla de transporte de combustibles, expresado en pesos por galón. Su valor será ajustado anualmente el Ministerio de Minas y Energía conforme a lo previsto en el Código de Petróleos y demás normas aplicables.

**(3) Precio Máximo de Venta en Planta de Abasto Mayorista (PMA):** el precio máximo de venta para un período  $t$ , expresado en pesos por galón, que cobrará el Distribuidor Mayorista al Distribuidor Minorista por las ventas de gasolina corriente motor en planta de abasto mayorista, será el que resulte de aplicar la siguiente fórmula:

$PMA = PMI + MD \cdot t$ , donde:

MD: Margen del Distribuidor Mayorista, expresado en pesos por galón.

Para efectos del cálculo del PMA aplicable las ventas en las plantas de abasto ubicadas en Coveñas, Turbo, Magangué, Tamalameque, Florencia, Puerto Carreño, Arauca, Puerto Inírida, San José del Guaviare, Puerto Asís, Leticia y Agua Azul, el MD será fijado libremente por cada distribuidor mayorista. El Ministerio de Minas y Energía puede incluir dentro de la lista anterior las demás plantas de abasto mayorista.

**(4) Margen del Distribuidor Mayorista (MD) y Precio de Venta al Público:  
Margen del Distribuidor Mayorista (MD):**

El margen incluye los gastos de operación relacionados con el negocio de distribución de gasolina corriente motor, incluidas las pérdidas por evaporación y los costos de aditivación. Su valor se ajusta anualmente con base en la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor del año inmediatamente anterior a la fecha del ajuste, tal como dicha variación sea certificada por la autoridad competente.

**Precio de Venta al Público:**

Los precios de venta al público por galón serán fijados libremente (Régimen de libertad vigilada, Artículo 5) y en forma regulada (Régimen de libertad regulada, Artículo 6) por cada Distribuidor Minorista dependiendo del departamento donde se localicen.

Cada distribuidor deberá publicar en un lugar visible de la estación de servicio el precio de venta al público para cada día calendario. En cualquier momento el Ministerio de Minas y Energía podrá aplicar el Régimen de Libertad Regulada cuando la composición, condiciones y características del mercado de distribución de gasolina "lo exijan".

Las resoluciones mencionadas también establecieron que el valor del Ingreso al Productor  $IP$  y del porcentaje de evaporación  $AD$ , para el caso de la gasolina, serían calculados por la UPME el segundo día inmediatamente anterior al primer día calendario de cada período  $t$  (la "Fecha de Cálculo"). Dicho Ingreso al Productor sería publicado por la UPME en un diario de amplia circulación nacional el día inmediatamente anterior al primer día calendario de cada período  $t$ .

Los cálculos establecidos en las resoluciones fueron implementados por la UPME únicamente entre enero y julio de 1999. A partir de esta fecha, y hasta ahora, el Ministerio de Minas y Energía ha hecho los incrementos de precios interviniendo las fórmulas y siguiendo su propio criterio y los lineamientos del gobierno de turno.