



Política Petrolera en Colombia Racional y Eficacia

Cartagena, Junio de 2009



PARA HABLAR DE POLÍTICA PETROLERA, PRIMERO HAGAMOS UNA DIFERENCIA ENTRE POLÍTICA Y REGULACIÓN

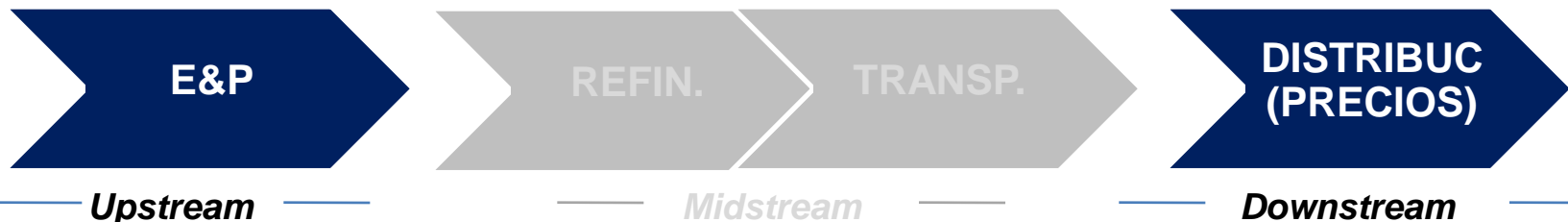
POLÍTICA PETROLERA

- Las políticas definen de manera estructural la posición del Estado respecto a la propiedad de los recursos naturales y sus formas de explotación (estatales o mixtas)
- Buscan sostenibilidad de la demanda energética en el corto, mediano y largo plazo.(autosuficiencia petrolera)
- Fijan reglas para la conformación del precio para los diferentes combustibles, orientando tanto la demanda como la oferta de éstos.
- Definen subsidios
- En muchas ocasiones se convierten en Política de Estado y se elevan a rango de ley

REGULACIÓN PETROLERA

- La regulación petrolera es cambiante y se ajusta a las coyunturas de la industria (volatilidad precio WTI; R/P de un país en distintos horizontes)
- La regulación define la manera como debe ejecutarse la política. Ej: *gradualidad* que se requiere para desmonte de subsidios
- La regulación al ser dinámica es implementada por el ejecutivo a través del MME

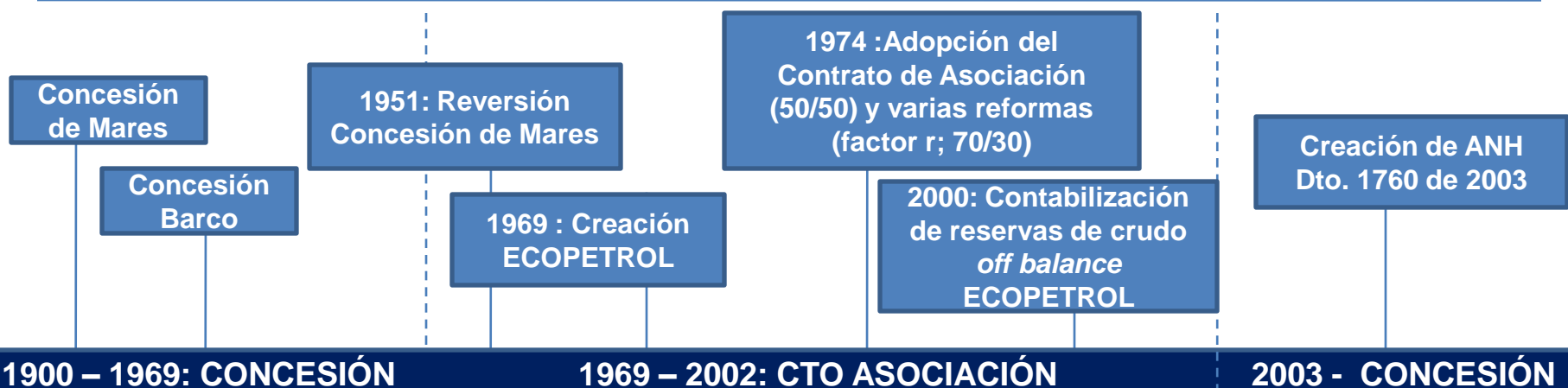
AUNQUE LA CADENA COMPRENDE CINCO ACTIVIDADES PRINCIPALES, LA POLÍTICA PETROLERA SE HA ORIENTADO A DOS DE ESTAS ACTIVIDADES: E&P Y PRECIOS DE COMBUSTIBLES



RACIONAL DE LA INTERVENCIÓN

- Promover actividad petrolera en países con reservas
 - Consideraciones geopolíticas
 - Búsqueda de autosuficiencia en petróleo
 - Posición propia en petróleo y gas
 - Asegurar oferta energética para el país, a costos económicos
- Regulación necesaria para proveer acceso a infraestructura. En Colombia no ha sido una prioridad en la política estatal
 - Se ha buscado la apertura en el negocio de refinación. La política de precios debe permitir la entrada de particulares en la expansión de negocio de refinación o facilitar la libre importación a precios de mercado
 - Ecopetrol por ley tiene la responsabilidad del abastecimiento nacional.
- Crudo y derivados son el principal componente de la matriz energética (43.2%)
 - Aún con sustitución, se espera sean más del 35% de la matriz en un horizonte de 10 años
 - Decisiones de precio impactan no solo los costos de transporte, sino los precios de bienes y servicios de toda la economía
 - La volatilidad de precios ha llevado a algunos países a la creación de mecanismos de compensación

EN COLOMBIA, LA POLÍTICA PETROLERA EN E&P, HA SIDO CONSISTENTE CON LA EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA A NIVEL MUNDIAL



1900 – 1969: CONCESIÓN

- Petróleo no tenía una connotación geopolítica significativa.
- La sobreoferta mundial hacia que los precios fueran bajos (<US1/barril).
- Estado Colombiano entregaba a terceros la explotación del petróleo y capturaba renta vía impuestos
- El costo del petróleo no era significativo en las cuentas nacionales.

1969 – 2002: CTO ASOCIACIÓN

- Petróleo está en la agenda de todos los países después de los embargos de los 70s
- Se crea ECOPETROL
- Se cede la administración y titularidad de los recursos petroleros a ECOPETROL
- La explotación está a cargo de ECOPETROL, solo o en asociación con 3eros
- Se fijan reglas de captura de renta estatal; cambiantes para reflejar coyunturas (R/P local; precios externos)

2003 - CONCESIÓN

- Escisión del activo petrolero (reservas) de ECOPETROL
- Creación de ANH.
- Administración de la ANH de los recursos y los entrega en explotación a 3eros a través de reglas de concurso público

CON LOS NUEVOS CONTRATOS DE CONCESIÓN, EL ESTADO DEJÓ A LOS PRIVADOS LA FIJACIÓN DE LAS CONDICIONES ECONÓMICAS, PERO CONSOLIDÓ DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA: LA ANH...

FUNCIONES ANH

- Agencia Nacional encargada de la administración de los recursos petroleros
- Publica mapas de tierras con bloques exploratorios
- Adjudica a privados mediante subastas públicas al mejor postor
- Permite tener una respuesta rápida frente a coyunturas de la industria (precios; otros)
- Recopila, genera y administra información geológica

INSTRUMENTO DE POLÍTICA

- Permite promover la actividad de E&P en Colombia
- Tiene funciones y objetivos claros: suscripción de contratos anuales y actividad exploratoria mínima, que aseguren un nivel de hallazgos anuales que permitan mantener el R/P y mejorarlo
- Ente independiente con un equipo gerencial capacitado (similar al perfil de los reguladores de las comisiones de regulación)

.....Y ECOPETROL

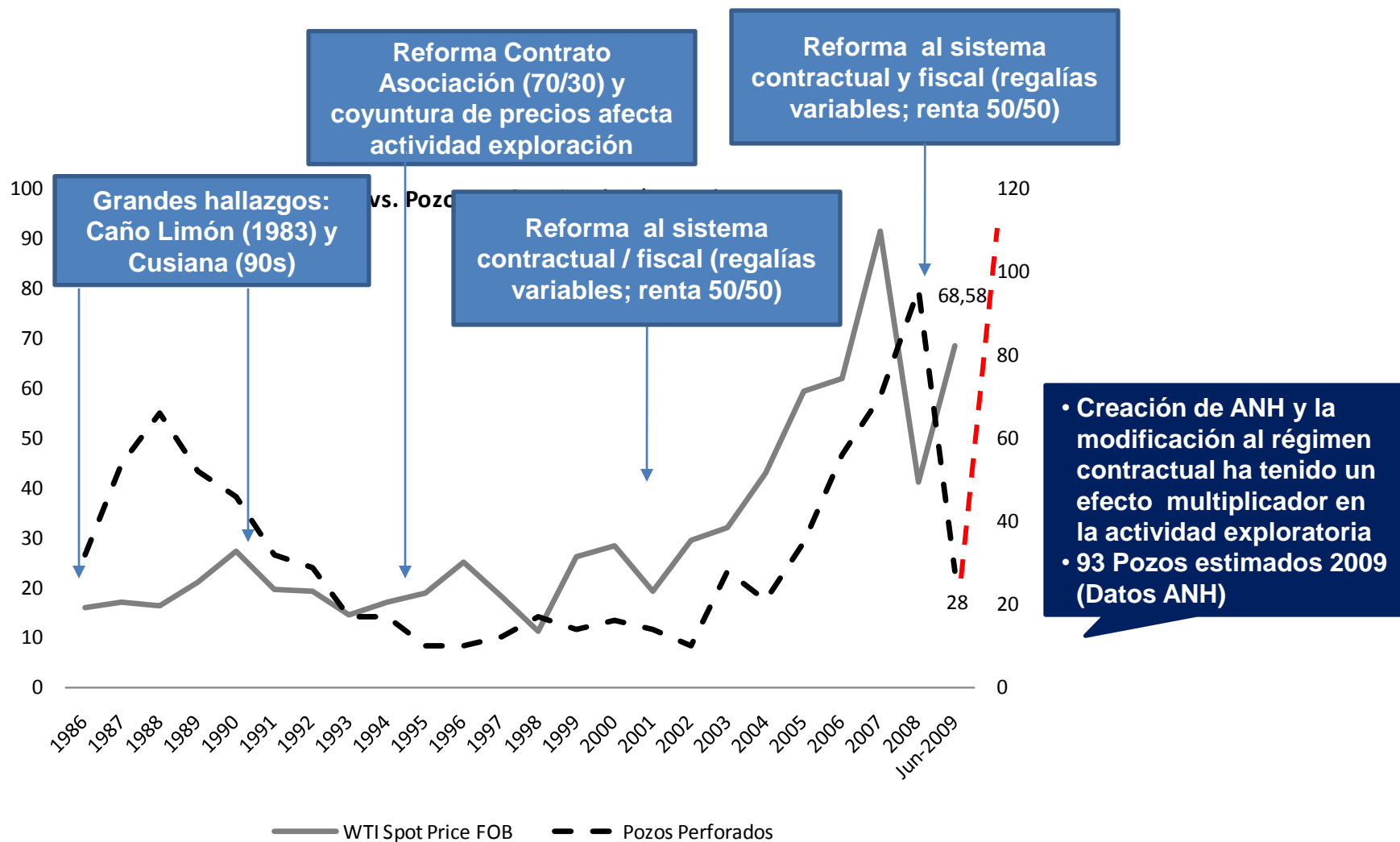
OBJETIVOS ECOPETROL

- Empresa con mayoría estatal enfocada a aumentar reservas de petróleo del país
- Las reservas de crudo no están en el balance de la empresa (MME)
- Genera alianzas con terceros, en el país y en el exterior para encontrar reservas
- Permite diversificar el riesgo (Colombia vs países externos) y hacer una asignación más eficiente de recursos públicos (asociaciones de ECOPETROL y empresas privadas)

INSTRUMENTO DE POLÍTICA

- Empresa del Estado que permite asegurar posición de Colombia como país productor de petróleo
- Permite tener una posición propia en reservas de petróleo y gas, en Colombia y en el exterior
- Permite continuar con actividad de E&P en el país, en forma independiente del grado de participación de empresas petroleras externas

LA POLÍTICA PETROLERA HA TENIDO IMPORTANTES RESULTADOS EN TÉRMINOS DE ACTIVIDAD EXPLORATORIA.



EL OTRO COMPONENTE DE LA POLITICA PETROLERA ES LA POLÍTICA DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES AL USUARIO FINAL..

¿PORQUÉ SE DEBE DEFINIR UNA POLÍTICA DE PRECIOS?

INCENTIVO USO DE DIFERENTES ENERGÉTICOS

- Señales de precio para sustitución hacia energéticos de menor costo. Ejemplo: La “dieselización” del parque automotor
- Señales de precio para desincentivar uso de combustibles con altas emisiones (vía mayores impuestos)
- Incentivos para sustitución a energéticos limpios (i.e: etanol; biodiesel, euro diesel)

DETERMINA LA ASIGNACIÓN DE RENTAS Y GASTO PÚBLICO

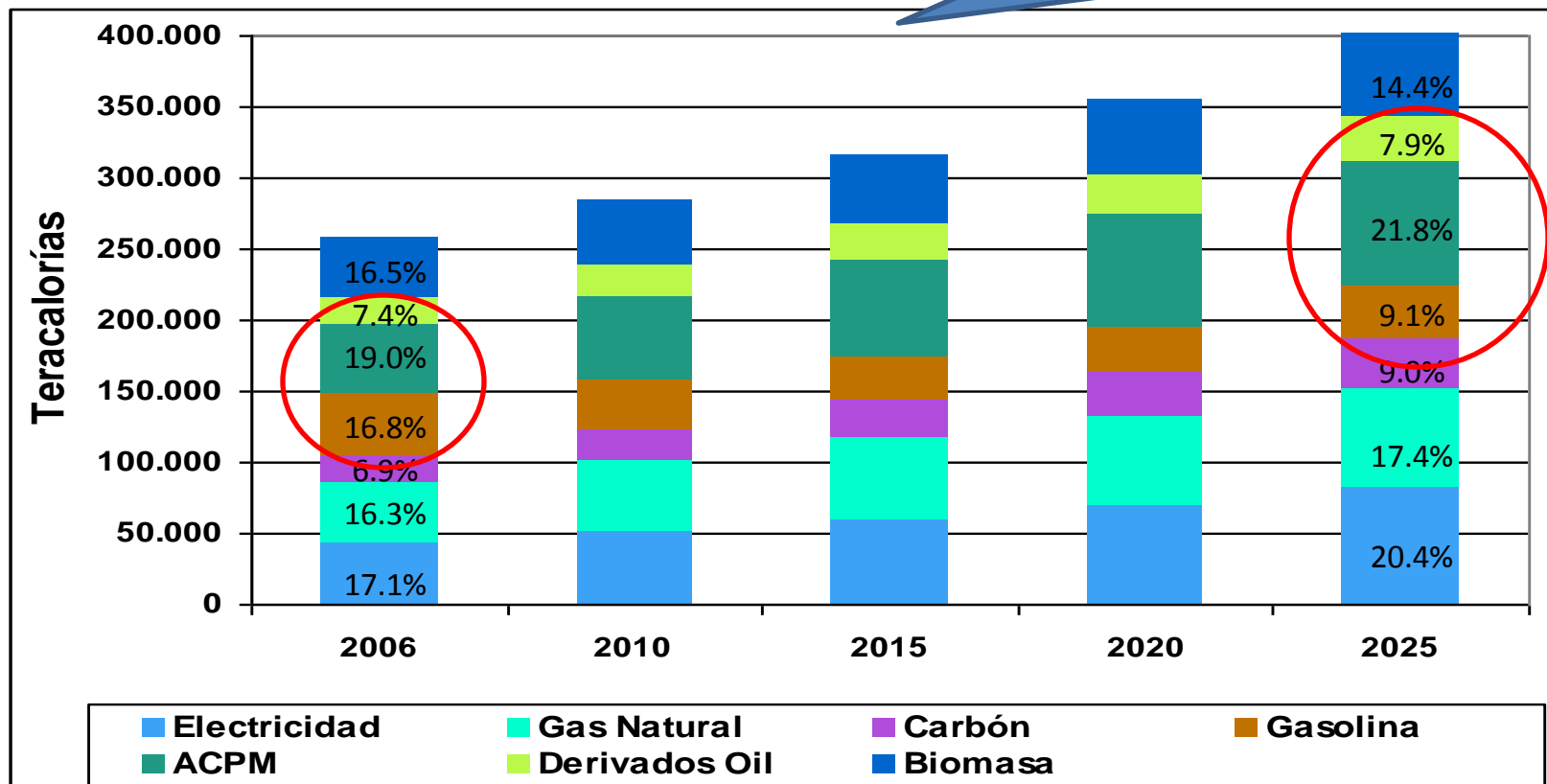
- Política de precios que asigna o elimina subsidios a los diferentes combustible definiendo así el gasto público.
- Permite la captura de rentas a través de la estructura de impuestos en la cadena.

DEFINE LOS ACTORES Y EL NIVEL DE COMPETENCIA

- Participación pública y/o privada en la actividad de distribución
- Reglas de juego de los agentes privado
- La libertad o el control de precios en la cadena determina los actores en los diferentes mercados.

... QUE REPRESENTAN EN LA ACTUALIDAD EL 43,2% DE LA MATRIZ ENERGÉTICA Y CONTINUARÁ CON UNA ALTA PARTICIPACIÓN HACIA EL FUTURO (38% EN 2025)

• Política de precios tiene alto impacto en precios de bienes y servicios (fletes; tarifas transporte de carga y pasajeros)



Fuente: UPME

EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS HAN EXISTIDO TRES GRANDES PERÍODOS EN MATERIA DE POLITICA DE FIJACIÓN DE PRECIOS DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS

Regulación de precios por Decreto de Gobierno

1998: Deregulación precios con libertad vigilada.

1999 – 2008 : Modificaciones al régimen Libertad Vigilada para suavizar precios (gradualidad)

2008: Creación del fondo de compensación

ANTES DE 1998

- Gobierno determinaba precios de combustibles líquidos a usuario final por Decreto
- Fijación de precios semestral con base en la inflación
- Los precios se convirtieron en un indexador de precios de la economía

1998 – 2008

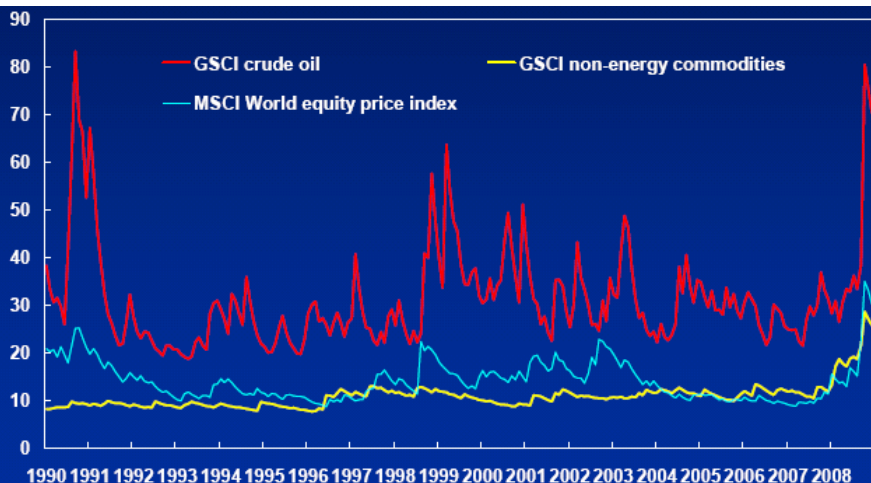
- 1998 liberación precios de gasolina con dos objetivos principales
- Eliminar subsidios indirectos del Estado (Ingreso al Productor de ECOPETROL por debajo de Precio FOB).
- Generar fluctuación de precios periódica en función de mercado externo (USGC) para romper indexación de precios de la economía
- La regulación de precios fija el IP con base al precio externo.
- Se liberan los márgenes al minorista.

2008

- Los precios internacionales alcanzan una volatilidad histórica mayor al 70%
- Se crea un fondo como mecanismo de compensación para suavizar las fluctuaciones de los precios internacionales.
- Se fijan los precios fijos por periodos mas largos determinados por el Gobierno

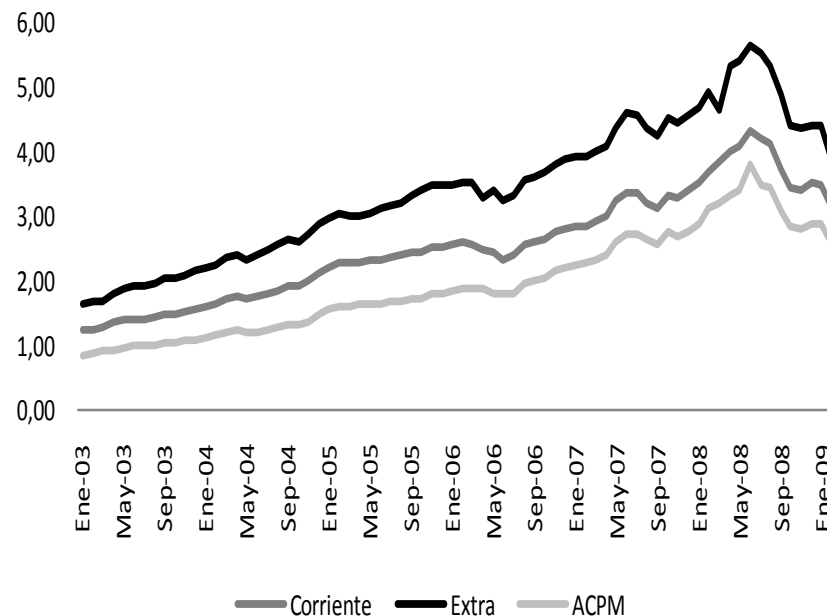
ANTE LA VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS DEL CRUDO EL GOBIERNO NACIONAL TOMÓ MEDIDAS PARA MITIGAR EL IMPACTO EN LOS PRECIOS AL USUARIO FINAL

Volatilidad precios Petróleo



- La volatilidad de los precios de petróleo ha sido cercana a a 80% en los últimos 12 meses
- Volatilidad mayor a 35% último 5 años

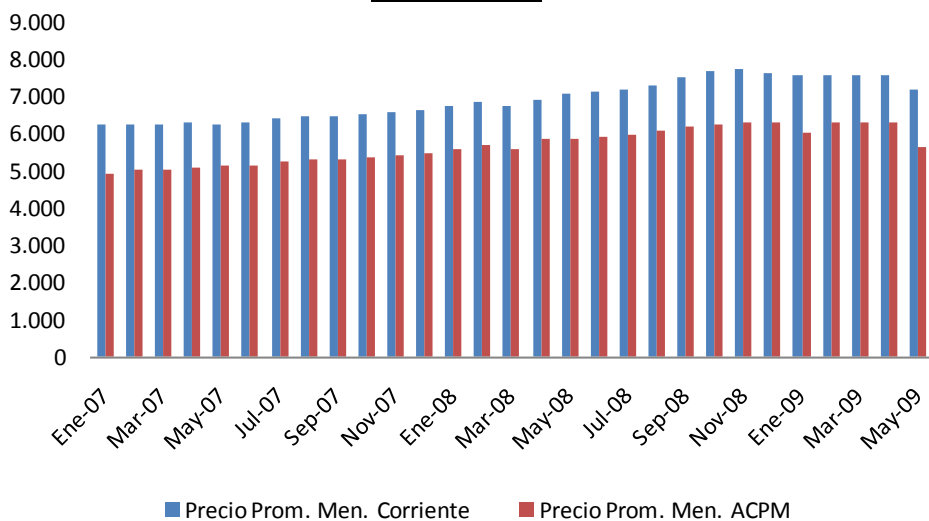
Precio Comparativo de Combustibles - Bogotá (USD x galón)



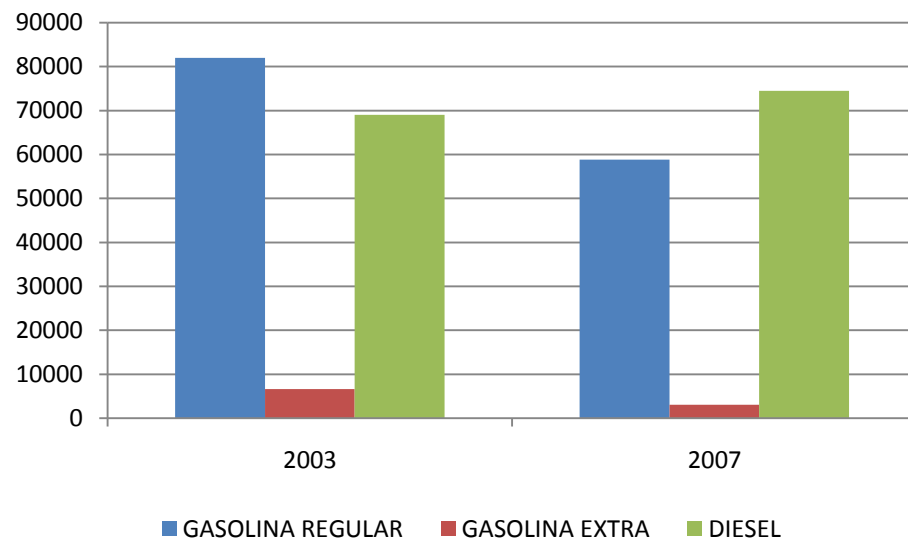
- Se tomó la medida de dejar el precio a usuario final fijo a principios de año
- Y recientemente se adoptaron nuevas medidas para mitigar alzas en precios

DE OTRA PARTE, LA DIFERENCIACIÓN DE PRECIOS ENTRE LA GASOLINA Y EL DIESEL HA CONDUCIDO A LA DUPLICAR EL CONSUMO DEL DIESEL EN LOS ULTIMOS 10 AÑOS

**Evolución precio gasolina y diesel
2007 - 2009**



Evolución demanda gasolina y diesel 2003 - 2007



- Se ha mantenido desde 1999 una diferencia en la carga impositiva entre diesel y gasolina
- Diferencial de precios mayor cercano al 20% en promedio ha generado “dieselización”

- Evolución consumo gasolina regular (CAGR: -5% 2003 – 2007); mientras que diesel presenta un crecimiento promedio de 2%

LAS POLITICAS DEBEN SER CLARAS Y DE LARGO PLAZO PARA QUE LOS ACTORES DEL MERCADO CONOZCAN EL DIRECCIONAMIENTO QUE EL GOBIERNO BUSCA DARLE AL CONSUMO DE LOS DIFERENTES ENERGÉTICOS...

ELEMENTOS DE POLITICA PETROLERA

ASIGNACIÓN DE RENTAS

- La política de precios debe definir cómo se asignan las rentas entre el productor (ECOPETROL); el Estado (IVA, Sobretasa y Global) y los Distribuidores (margen mayorista, minorista y fletes)
- Se deben garantizar condiciones para mantener una oferta eficiente del servicio

POLÍTICA DE SUBSIDIOS

- La política de precios debe definir si el Estado subsidia o no los combustibles
- En los últimos 10 años se ha implementado el desmonte de subsidios con mecanismos que garanticen gradualidad

SEÑALES DE PRECIO

- Los precios relativos entre los combustibles son fundamentales para evitar distorsiones de la demanda. Las preguntas a resolver:
- Dieselización del parque automotor ?
- Estructura de precios de GNV en el largo plazo (carga impositiva) ?
- Sustitución por etanol (carros flex fuel) . Regulación de precios de mercado (Precio FOB etanol importado) o regulación por fuera de mercado?

.....ADOPTANDO, DE SER NECESARIO, LOS MECANISMOS DE GRADUALIDAD PARA SU IMPLEMENTACION

ELEMENTOS DE POLITICA PETROLERA

GRADUALIDAD

- En algunas oportunidades las políticas requieren de mecanismos de gradualidad dado el impacto que tienen los precios de los combustibles en el índice de precios general en la economía

FONDO DE ESTABILIZACIÓN

- El Fondo de Estabilización de precios puede ser un mecanismo que permita despegar una política de precios sin subsidios
- Se debe regular su funcionamiento para que los actores del mercado puedan conocer con antelación su marco de aplicabilidad, al igual que sus mecanismos de financiación
- Se deben evitar impactos no previstos en costos de inventarios y otros costos para los agentes



EN MATERIA DE POLÍTICA PETROLERA DEBEMOS PLANTEARNOS LAS SIGUIENTES PREGUNTAS...

- Cómo debe intervenir el Estado a lo largo de la cadena, qué se debe regular y porqué?
- Colombia tiene una política petrolera en E&P?
- El Estado ha ejercido su rol de regulador en forma correcta. Se están teniendo resultados en materia de exploración y hallazgos?
- Qué pasa con el último eslabón de la cadena, principalmente con la regulación de precios? Hay políticas de largo plazo y señales de precio que no generen distorsiones en la demanda?