



GOBIERNO DE PUERTO RICO

Departamento de Asuntos del Consumidor

22 de agosto de 2017

Hon. Yashira Lebrón Rodríguez
Presidenta
Comisión de Asuntos del Consumidor, Banca y Seguros
Cámara de Representantes de Puerto Rico

Re: R. de la C. 54

Estimada Representante Lebrón Rodríguez:

Agradezco la oportunidad que me brinda la Comisión de Asuntos del Consumidor, Banca y Seguros de la Cámara de Representantes de Puerto Rico para presentar los comentarios del Departamento de Asuntos del Consumidor (en adelante, "el Departamento") en relación a la Resolución de la Cámara 54, cuyo propósito es investigar el precio de la gasolina y el gas licuado y las medidas que ha tomado el Departamento para evitar la especulación.

A. Gasolina

I. *Introducción*

El artículo 6 de la Ley Núm. 5 de 23 de abril de 1973, según enmendada, mejor conocida como la Ley Orgánica del Departamento de Asuntos del Consumidor (en adelante, "Ley Orgánica") establece que el Departamento tiene la facultad de "[r]eglamentar, fijar, controlar, congelar y revisar los precios, márgenes de ganancias y las tasas de rendimiento sobre capitales invertidos a todos los niveles de mercadeo, sobre los artículos, productos y aquellos servicios que corriente y tradicionalmente se prestan y se cobran por horas o por unidad, se ofrezcan o se vendan en Puerto Rico".

Para cumplir con los propósitos de esa ley, el Departamento aprobó el Reglamento de Precios Núm. 45 sobre el Control de Precios de Venta de Combustible, cuya última versión es el Reglamento Núm. 7721, de 13 de julio de 2009 (en adelante, Reglamento Núm. 45).¹ El Reglamento Núm. 45 estableció las normas sobre la emisión de órdenes para establecer precios máximos, márgenes de ganancia o rendimiento sobre capital invertido en el mercado local de los combustibles.

¹ La primera versión data del 29 de agosto de 1975.

Bajo los poderes conferidos por la Ley Orgánica y el Reglamento Núm. 45, el Departamento ha regulado desde su inicio los precios y los márgenes de ganancia de la industria de la gasolina en todos sus niveles, entiéndase mayoristas y detallistas.

II. *Controles de precio y márgenes de ganancia*

A tenor con la Ley Núm. 228 del 12 de mayo de 1942, los precios de la gasolina y otros productos derivados del petróleo se reglamentaron por primera vez en 1953. Esa reglamentación estuvo vigente desde 1953 hasta 1973.²

En el 1973, ante la crisis del crudo de petróleo en los mercados internacionales, el Departamento emitió varias órdenes con el propósito de fijar un tope máximo a los precios a los que tanto los mayoristas como los detallistas podían vender la gasolina.³ En esa misma época, sin embargo, el gobierno federal estableció ciertas regulaciones que desplazaron las órdenes emitidas por el Departamento.⁴ El gobierno federal no fijó un máximo de precios, sino que estableció un control de márgenes de ganancia a 8.6 centavos por galón. Esa regulación estuvo vigente hasta 1981, cuando expiró el término dispuesto por el Congreso para emitir esas regulaciones.⁵

MPK
El Departamento no reestableció de inmediato las regulaciones de precios en la industria de la gasolina, sino que llegó a un acuerdo informal con las empresas para dejar los márgenes de ganancia a los mismos niveles establecidos por el gobierno federal.⁶ No obstante, ante las ganancias excesivas que tuvieron las empresas de ese sector en el 1986, el Departamento fijó los precios de la gasolina.⁷ Las empresas impugnaron esas regulaciones en el tribunal federal y eventualmente el Tribunal Supremo federal resolvió que el Departamento tenía la facultad para imponerlas.⁸

Posteriormente, luego de varios pleitos en el foro federal,⁹ el 30 de noviembre de 1989 el Departamento emitió una orden para fijar márgenes de beneficio bruto en la venta de gasolina para mayoristas y detallistas.¹⁰ Esa orden, en un intento de establecer una política pública definitiva para la industria de la gasolina, repasó la regulación de la industria, reafirmó la necesidad de las regulaciones, declaró la gasolina como un producto de primera necesidad, concluyó que el mercado de gasolina en Puerto Rico no era competitivo, estableció una metodología para

² Véase, Resolución y Orden para Fijar Márgenes de Beneficio Bruto y Precios en la Venta de Gasolina en Puerto Rico de 30 de noviembre de 1989.

³ Véase por ejemplo, Orden P-17 de 2 de mayo de 1973.

⁴ *Texaco Puerto Rico, Inc. v. Ocasio Rodriguez*, 749 F. Supp. 348 (D.P.R. 1990)

⁵ *Id.*

⁶ *Id.* pág. 352.

⁷ *Id.*

⁸ *Puerto Rico Department of Consumer Affairs v. Isla Petroleum Corp.*, 485 US 495 (1988).

⁹ Véase *Tenoco Oil Co. v. Dept. of Consumer Affairs*, 876 F.2d 1013 (1st Cir. 1989).

¹⁰ Véase Orden para Fijar Márgenes de Beneficio Bruto y precios en la Venta de Gasolina en Puerto Rico de 30 de noviembre de 1989.

determinar los márgenes de ganancia razonables de los mayoristas y estableció un margen de ganancia de 13 centavos por galón sobre los costos operacionales, incluyendo transportación e impuestos.¹¹ El Departamento determinó que ese margen le garantizaba un 11% de rendimiento sobre la inversión de capital adjudicada.

La orden de 1989 también fue impugnada en el tribunal federal bajo fundamentos constitucionales. Los tribunales, sin embargo, resolvieron que la orden era constitucional y que los parámetros establecidos por el Departamento le proveían a las empresas un rendimiento justo y razonable.¹² El Departamento revisó los márgenes de ganancia en el 1991 para los mayoristas, 1992 para los detallistas y 1993, 1994, 1995 y 1997 nuevamente para los mayoristas.¹³

III. *Descontinuación de los controles de márgenes de ganancia*

En 1993, luego de un análisis sobre la situación de la industria, el Departamento concluyó que existían niveles aceptables de competencia y decidió levantar los controles de márgenes de ganancia en la venta al detal de gasolina.¹⁴ El Departamento estableció un mecanismo de monitoreo con el propósito de fiscalizar adecuadamente a los detallistas y determinó que si durante el proceso de monitoreo encontraba márgenes de ganancia irrazonables, impondría las regulaciones nuevamente.

En 1997, el Departamento levantó también los controles sobre los márgenes de ganancia de los mayoristas de gasolina.¹⁵ Según los estudios que realizó el Asesor Económico del Departamento, los márgenes de ganancia de la industria eran menores a los establecidos mediante reglamentación.¹⁶ Igual que con los detallistas, se estableció un sistema de monitoreo para fiscalizar ese sector.

En 1999, el Departamento, luego de realizar un estudio con la información recopilada mediante el sistema de monitoreo, concluyó nuevamente que el margen promedio de los mayoristas de gasolina no sobrepasó el límite superior de márgenes que el Departamento hubiese podido establecer mediante controles.¹⁷ Por tal razón, decidió no reestablecer un control de márgenes de ganancia y continuar con el mecanismo de monitoreo.¹⁸

¹¹ *Ocasio Rodriguez*, supra, pág. 355.

¹² *Id.* pág. 373.

¹³ Véase Orden 1999-03

¹⁴ Véase Orden 1993-3 de 27 de julio de 1993.

¹⁵ Véase Orden de 31 de diciembre de 1997.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ Orden 1999-3 de 12 de marzo de 1999.

¹⁸ *Id.*

IV. Sistema de monitoreo

Durante los años subsiguientes, el Departamento concluyó sostenidamente que los márgenes de ganancia eran menores a los que se pudieran reestablecer mediante la metodología adoptada en el 1989. Por tal razón, decidió fortalecer el sistema de monitoreo y, para ello, emitió varias órdenes mediante las que se establecieron parámetros más claros sobre la información que debían someter las empresas.¹⁹

Bajo el sistema de monitoreo establecido por el Departamento, se les requirió a las empresas cuantiosa información sobre el estado de sus operaciones. Las empresas tienen que notificar al Departamento: el precio de venta de su producto a nivel de detallista, todo cambio en los precios de venta a los detallistas a más tardar el día laborable anterior, cualquier programa de incentivos y descuentos y el precio resultante de la ponderación por venta semanales de gasolina.

Las empresas, además, tienen que someter por escrito informes semestrales en los que tienen que incluir el volumen e importe en dólares de gasolina vendida, volumen de otros productos, costos operacionales detallados por partidas de costos directos e indirectos, gastos de promoción y publicidad, ingresos por concepto de rentas, inversión neta en propiedad, planta y equipo destinados a la venta al por mayor de gasolina, estado de situación y estado de ingreso y gastos sin auditar, copia de los estados financieros auditados para los dos (2) años anteriores y rendimiento sobre activos netos.

Las empresas tienen que someter informes trimestrales que contengan la información referente al total de galones vendidos por tipo de gasolina y diésel, el total de los ingresos por el total de los galones antes referido, total de costo de adquisición y el total de gastos operacionales.

Al final de cada año fiscal, el Departamento recopila toda la información y realiza un estudio para determinar si es necesario imponer un control de márgenes de beneficio bruto. Reiteradamente, se ha concluido que el promedio de margen de precios de la industria es menor que el que el Departamento pudiera imponer mediante una orden.

El sistema de monitoreo incluye, además, encuestas mensuales a una muestra de gasolineras para calcular el precio promedio a los que se vende a los consumidores la gasolina regular, la gasolina premium y el diésel.

A partir del cuatrienio pasado, se comenzó a publicar en la página de internet los precios informados diariamente por los mayoristas de gasolina y una recomendación de los rangos a los que los detallistas deberían estar vendiendo la gasolina a los consumidores, de acuerdo a nuestros parámetros de razonabilidad. Para ver toda la información publicada se puede acceder a nuestra página electrónica a través del siguiente enlace: http://daco.pr.gov/servicios/precios_combustibles/precios_gasolina/Pages/default.aspx.

¹⁹ Véase Orden 2001-05, Orden 2004-02, Orden 2004-05, Orden 2007-06.

En el 2014, para facilitar la labor fiscalizadora del Departamento, se creó el Registro de Detallistas de Combustibles que está adscrito a la División de Estudios Económicos del Departamento.²⁰ La orden obligó a todos los detallistas de gasolina, diésel y gas licuado a presentar ante el Departamento su nombre, la forma de hacer negocios, la marca del producto que venden, nombre del producto, dirección física, correo electrónico, teléfono, número del Registro de Comerciante del Departamento de Hacienda y el número de surtidores en la estación de servicio. Actualmente, hay 1,226 detallistas inscritos en el Registro de Detallistas de Gasolina. El Departamento está tomando medidas para actualizar los datos contenidos en el Registro.

V. Acciones realizadas durante el 2017

Durante el presente año, se ha continuado rigurosamente con el proceso de monitoreo establecido por el Departamento para la industria de la gasolina.

Desde el mes de enero del presente año 2017 se ha realizado consistentemente la encuesta mensual. La siguiente tabla muestra el precio promedio de la gasolina vendida a los consumidores. El precio se presenta en dólares por galón.²¹

Mes (2017)	Regular	Premium
Enero	\$2.59	\$3.00
Febrero	\$2.54	\$2.95
Marzo	\$2.42	\$2.86
Abril	\$2.45	\$2.86
Mayo	\$2.40	\$2.83
Junio	\$2.47	\$2.86
Julio	\$2.33	\$2.76

Además de la encuesta de precios a nivel de detallista, el Departamento comenzó en el 2017 a realizar una encuesta especial sobre los márgenes de ganancia de este sector. Por ejemplo, durante el mes de julio la encuesta arrojó que en promedio, los detallistas obtuvieron un margen de 0.108 centavos por galón en gasolina regular, 0.198 centavos por galón en gasolina Premium y 0.174 centavos por galón en diésel.

Por otro lado, el Departamento encomendó el estudio anual de 2016 sobre el estado de la industria a nivel de mayorista para auscultar si los márgenes de ganancia de esas empresas están dentro de los márgenes de razonabilidad preestablecidos. Los resultados preliminares del estudio arrojaron que los márgenes de ganancia del año fiscal 2016 son menores a los que el Departamento pudiera imponer mediante una orden de congelación. En específico, el estudio reflejó que, en promedio,

²⁰ Véase Orden 2014-05 de 14 de mayo de 2014.

²¹ Para un recuento de toda la información recopilada desde enero de 2006, véase el siguiente enlace: http://daco.pr.gov/servicios/precios_combustibles/encuesta_mensual.

los mayoristas obtuvieron un margen bruto promedio de 25.28 centavos por galón, una ganancia neta de 6.63 centavos por galón y una tasa de rendimiento de un 6.11%. Mediante la metodología adoptada por el Departamento, se le tendría que reconocer, en cambio, hasta un margen bruto máximo de 29.17, considerando una tasa de rendimiento de 11%.

Además, el Departamento comisionó un estudio para auscultar si los precios de la venta al detal de gasolina corresponden a los precios del petróleo crudo en los mercados internacionales. El estudio reflejó que durante los años fiscales de 2005 a 2016 las fluctuaciones en los precios de la venta al detal de la gasolina en Puerto Rico pueden explicarse perfectamente por las fluctuaciones en los precios de la materia prima y de los precios de venta al detal de gasolina en los Estados Unidos.

Por último, el Departamento también ha estado muy activo orientando a los consumidores en diversos medios sobre el rol de DACO en la industria de la gasolina y otros aspectos relacionados.²² Los esfuerzos de orientación incluyen la publicación de una columna en uno de los rotativos del país en la que se explica detalladamente cómo el Departamento monitorea los precios de la gasolina.²³

B. Gas licuado

I. *Podere y facultades del Departamento*

La Ley Núm. 2009-10 facultó al Departamento para “[r]eglamentar, fijar, controlar, congelar y revisar los precios, márgenes de ganancias y las tasas de rendimiento sobre capitales invertidos, en todos los niveles de mercadeo del gas licuado de petróleo”.

Para cumplir con los propósitos de esa ley, el Departamento adoptó una nueva versión del Reglamento Núm. 45. Esa versión recopiló toda la reglamentación relacionada con los precios y los márgenes de ganancia de los combustibles, incorporó el gas licuado de petróleo a la definición de combustible y declaró el combustible como un artículo de primera necesidad.

II. *Sistema de Monitoreo*

Con el propósito de recopilar información sobre la industria y velar por los derechos de los consumidores, el Departamento emitió la Orden 2013-04 de 19 de agosto de 2013. Esa orden estableció un monitoreo similar al establecido para la industria de la gasolina y obligó a los mayoristas y distribuidores de gas licuado en Puerto Rico a someter al Departamento cuantiosa información contable y financiera sobre sus operaciones. Al igual que con la gasolina, esa

²² Véase, por ejemplo, *DACO le echa el ojo al precio de la gasolina*, Noticel, 8 de mayo de 2017, <http://www.noticel.com/noticia/202824/daco-le-echa-el-ojo-al-precio-de-la-gasolina.html>;

²³ *El control del precio de la gasolina*, El Nuevo Día, miércoles, 31 de mayo de 2017: <http://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/elcontroldelpreciodelagasolina-columna-2326235/>

información se utilizaría para analizar si los precios y márgenes de ganancia de las empresas estaban dentro de los parámetros de razonabilidad establecidos por el Departamento.

La orden obligó a las empresas mayoristas de gas licuado a someter ante el Departamento el precio de venta de su producto a nivel de detallista, los cambios en precio, e informes semanales, semestrales y trimestrales. Los informes semanales deben incluir los abastos e inventario de gas licuado. Los informes trimestrales deben contener la información referente al total de galones vendidos, total de ingresos por el total de galones, total de costo de adquisición y total de gastos operacionales. Los informes semestrales deben incluir el volumen e importe de gas licuado vendido, costos de operación, costos indirectos, gastos de promoción y publicidad, renta, inversión neta en propiedad, planta y equipo directamente destinados a la venta al por mayor de gas licuado, inventario, estado de situación y estado de ingreso y gasto sin auditar, y rendimiento sobre los activos netos.

El 17 de junio de 2014, el Departamento emitió la Orden 2014-08 que, en esencia, solicitó información adicional a los mayoristas y distribuidores, y abundó sobre los informes requeridos mediante la orden anterior.

III. Orden provisional para congelar márgenes de ganancia

Con la información recopilada luego de emitidas las órdenes, el Departamento concluyó que el precio del gas licuado a nivel de consumidor en Puerto Rico era uno de los más altos del mundo. Determinó además que, aunque los costos de adquisición del gas habían disminuido hasta un 46.7% entre febrero de 2014 y septiembre de 2015, el precio a los detallistas solo había disminuido un 12.7%.

Por tal razón, el 17 de noviembre de 2015, el Departamento emitió la Orden Provisional 2015-13 que congeló y fijó márgenes de ganancia para los mayoristas y distribuidores de gas licuado. En específico, estableció un margen de ganancia bruta que garantizara un once por ciento (11%) sobre el rendimiento de capital invertido en un año. El precio máximo por galón de gas licuado que se vendiera al detallista sería el que resultara de sumarle \$1.26 por galón al precio "Mont Belvieu Propane Spot Price" más reciente a la fecha de venta.

No obstante, las empresas mayoristas de gas licuado impugnaron la validez de la orden provisional, por lo que nunca entró en vigor. El Departamento no emitió una orden final y permanente sobre el control de márgenes de los mayoristas de gas licuado. Poco tiempo después, entró un nuevo competidor al mercado de gas licuado en Puerto Rico y, desde entonces, el mercado ha registrado elementos de una mayor competitividad.

IV. Acciones realizadas durante el 2017

Desde el inicio del presente cuatrienio, el Departamento ha tomado múltiples medidas encaminadas a fortalecer el monitoreo de la industria del gas licuado establecido en el 2014.

Durante el transcurso del 2017, encontramos que las empresas mayoristas de gas licuado no estaban sometiendo la información requerida por la Orden 2013-04 y la Orden 2014-08. Por tal razón, emitimos varias comunicaciones a las empresas mayoristas de gas licuado para advertirle que el incumplimiento con las órdenes del Departamento podía conllevar hasta un máximo de \$10,000 en multas y que debían remitir la información requerida dentro de un plazo de 5 días.

Algunas empresas han cumplido cabalmente con nuestro requerimiento y otras faltan por entregar alguna información. Estamos todavía en conversaciones con aquellas que empresas que no han entregado todos los documentos solicitados. El objetivo del Departamento es que las empresas mayoristas de gas licuado cumplan con la entrega de informes semestrales, trimestrales y anuales de forma automática para que el mecanismo de monitoreo de la industria de gas licuado se realice ordenadamente y a tiempo.

El Departamento utilizará la información recopilada durante este proceso para analizar si el margen de ganancia de las empresas mayoristas y detallistas de gas licuado en Puerto Rico está dentro de los parámetros de razonabilidad establecidos por el Departamento y si es necesario establecer una orden de fijación de márgenes de ganancia.

MPR
Además, a partir del mes de abril de 2017, el Departamento comenzó a realizar encuestas periódicas sobre el promedio de los precios y márgenes de ganancia del gas licuado al detal. En la encuesta de abril de 2017 los precios promedio en intercambio en cilindros de 15, 17 y 20 libras resultaron en \$16.36, \$15.84 y \$16.32, respectivamente. Los precios promedios en establecimientos de distribución en cilindros de 17, 20, 50 y 100 libras resultaron en \$15.99, \$16.06, \$43.33 y \$77.85, respectivamente. La encuesta reflejó además que, en promedio, el margen de los detallistas de gas licuado es de \$1.45 por galón en la venta del cilindro de 20 libras y de \$1.32 en la venta del cilindro de 100. Actualmente, el Departamento está procesando los datos de la encuesta realizada en el mes de agosto.

Por último, el Departamento está tomando medidas encaminadas a fortalecer, además, el Registro de Detallistas de gas licuado establecido mediante la Orden 2014-05 de manera que se pueda fiscalizar más ordenadamente a esa industria.

C. Conclusión

Los productos combustibles, como la gasolina y el gas licuado, son muy importantes para los consumidores en Puerto Rico. Por tal razón, el Departamento está comprometido con asegurarse que los precios en esas empresas sean razonables y que reflejen las tendencias de los mercados internacionales.

El Departamento continuará el monitoreo riguroso que ha imperado por los últimos 20 años en la industria de la gasolina. Asimismo, fortalecerá el sistema de monitoreo sobre la industria del gas licuado establecido en el 2014.

Si de nuestras investigaciones surgiera que el promedio de los precios o el promedio de los márgenes de ganancia de las empresas mayoristas o detallistas, de gasolina o de gas licuado, exceden los parámetros de razonabilidad establecidos por el Departamento, no vacilaremos en imponer nuevamente controles rigurosos.

Solicitamos a la Honorable Comisión que se incluya nuestra posición como parte del expediente legislativo y reiteramos nuestro compromiso de seguir contribuyendo en todo lo que estime conveniente.

Respetuosamente,



Michael Pierluisi Rojo
Secretario