

INFORME COMISIÓN DE NOTABLES

I. INTRODUCCION

El sistema actual de fijación de los precios máximos de los productos derivados del petróleo en las estaciones de servicio al público, más conocido como la “Fórmula de Precios de Paridad de Importación”, se negoció en 1992 entre el Gobierno de Honduras y los suplidores tradicionales de los mismos, siendo todos compañías multinacionales o que, de alguna manera, se relacionan con una compañía multinacional. Este sistema ha sido descrito como “transparente”. Debe entenderse que es transparente desde el punto de vista que el Gobierno de Honduras lo aceptó y que todos los precios de referencia se publican, pero ha servido para validar una situación de alta concentración de mercado, esto es, de un fuerte oligopolio que le ha representado un alto costo al país.

En el Capítulo VII del Informe No. 1 de la Comisión del Decreto 279-2005, presentado a los representantes de las cinco bancadas del Congreso Nacional el 16 de Septiembre de 2005, la Comisión recomendó contratar a un experto o firma internacional independiente que la asesorara en la elaboración de una estrategia que le permitiera al país superar la emergencia energética en que se encuentra el país.

Una vez aprobada dicha recomendación, la Comisión procedió de inmediato a la búsqueda de un profesional o ente consultor que reuniera el perfil requerido para cumplir con el mandato legislativo en lo que se refiere al análisis, evaluación y presentación de recomendaciones puntuales sobre el sistema utilizado en Honduras, contratando a la empresa consultora Suroil, Inc., representada por el Señor Robert Meyeringh, de nacionalidad estadounidense y copropietario de la misma, a partir del 26 de Septiembre del 2005, con los siguientes propósitos:

- 1) Estudiar la Fórmula de Precios de Paridad de Importación actualmente en uso para determinar si existen maneras de reducir el costo de importar combustibles a Honduras; y
- 2) Comparar la actual Fórmula de Precios de Paridad de Importación al mecanismo que se encontraba en efecto antes del 22 de Octubre del 2004.

La empresa Suroil, Inc. completó la etapa inicial de la evaluación del mercado de productos derivados del petróleo en Honduras e hizo entrega a la Comisión del documento que contiene el resultado de su estudio el 29 de noviembre del 2005. Dicho Informe contiene Conclusiones y Recomendaciones que constituyen una verdadera Estrategia de Nación o un Plan Nacional para el Suministro de Productos Derivados del Petróleo, cuyos detalles, por sus implicaciones para la seguridad económica de Honduras y ante la previsible oposición de los sectores en desacuerdo, se harán únicamente del conocimiento de las más altas autoridades de nuestro país, quienes deberán tomar sabia y valientemente las decisiones que requiere su implementación para asegurar el éxito de la misma, con el fin de corregir las deficiencias críticas encontradas, logrando así un suministro al menor costo posible para el país.

Se hace constar que, en la preparación del estudio, la empresa consultora recibió información de una amplia variedad de fuentes comerciales y gubernamentales durante un período de tiempo seriamente restringido. Sin embargo, la opinión de la empresa consultora Suroil es que:

- 1) La preponderancia de los datos,
- 2) La calidad de la información y
- 3) En algunos casos, la ausencia de información contradictoria disponible

Apoyan razonablemente el enfoque y dirección de las conclusiones principales y de las recomendaciones clave. Además, la empresa consultora Suroil se pronunció en cuanto a que contar con mayor tiempo para aclarar, corregir, o completar la información existente, no resultaría en ningún cambio sustancial en sus conclusiones y recomendaciones. La empresa consultora decidió no emitir ningún juicio de valoración ética, moral o legal sobre sus hallazgos, y no se hace responsable por las conclusiones, comentarios o acciones de terceros que tengan acceso a su Informe.

La Comisión espera que el resultado del estudio de Suroil, en cuyo contenido se ha basado el presente Informe, ayude a esclarecer la manera en que el país ha llegado a la actual situación de crisis energética y lo que debe hacer para buscar el suministro de productos derivados del petróleo de manera confiable y al mas bajo costo, a través de un proceso que sea justo y equitativo para todos.

II. ANTECEDENTES

En sus informes anteriores, la Comisión ha señalado la creciente escasez y carestía del petróleo y sus derivados a nivel mundial, tendencia que se agudizará en el futuro, siendo que no se están descubriendo nuevos yacimientos significativos, que ha aumentado su demanda, que existe una limitada capacidad de refinamiento disponible y debido a fenómenos naturales, factores políticos y otros que no se pueden soslayar.

Centroamérica depende de importaciones para la gran mayoría de sus necesidades de combustibles, dada la falta de producción de productos derivados del petróleo en la región. Honduras, por su parte, está pagando precios más altos que cualquier otro país en Centro América por los productos derivados del petróleo que importa.

Hasta agosto del 2005, el país reporta un consumo de combustibles, que suma 10.5 millones de barriles, para lo que importa los siguientes tipos de productos: AvJet (Combustible para aviones de turbina), Gasolina Automotriz (Superior y Regular), Diesel, Kerosina, Bunker, y LPG (Gas Licuado). Para el 2004 el total de barriles importados ascendía a 15.6 millones, calculándose un total de 10.4 millones hasta agosto del 2005. El propósito de esta sección del estudio es explicar cómo esto ha

llegado a suceder y cuales elementos deben examinarse con el propósito de reducir materialmente, los costos de adquisición.

El sistema utilizado en el país se basa en una Fórmula de Precios de Paridad de Importación que maneja el Gobierno de Honduras, la cual consta de diferentes componentes que conforman la estructura de precios que se van sumando hasta obtener el precio final del producto. Estos componentes son:

- § Precio Golfo Americano (Spot USGC)
- § Ajuste por Octanaje
- § Ajuste por Mezcla (Blending)
- § Precio FOB Golfo
- § Flete
- § Seguro
- § Comision Cambiaria y Otros Gastos Financieros
- § Mermas de Transporte y Perdidas en Transito
- § Sobrestadía y Demoras por Carga y Descarga
- § Gastos Aduaneros
- § Inspecciones
- § Margen del Importador
- § Costo Terminal y Almacenamiento
- § Mermas de Almacenamiento
- § Gastos Portuarios
- § Costos Financieros
- § Costo Financiero de Inventario de Seguridad
- § Tasa de Cambio
- § Aporte para la Atención a Programas Sociales y Conservaciones de Patrimonio Vial (Impuesto)

- § Margen de las Distribuidoras
- § Flete Terrestre
- § Costo de Envase y Flete LPG
- § Margen de los Detallistas (Gasolineras)

En base a las primeras investigaciones de Suroil e información recibida durante el curso del estudio, el sistema de fijación de precios máximos parece haber sido aceptado por el Gobierno bajo una combinación de circunstancias desafortunadas, ya que resulta en cargos excesivos debido, entre otras, a la falta de conocimiento del tema y de la ausencia de una política nacional adecuada para regular este rubro estratégico.

Es posible que el Gobierno puede haber percibido un riesgo de interrupción del suministro de parte de los importadores de productos derivados del petróleo, si el sistema no se implementaba como ellos recomendaban.

Un defecto principal de la Fórmula de Paridad de Importación original fue el uso del Índice de precios del Caribe (“Caribbean Price Postings”) como la referencia para la fijación de precio, que aunque se “publicaba”, no se derivaba del mercado, sino que era definido artificialmente por las propias compañías importadoras. Por esta razón, el sistema pudo haber tenido alguna transparencia mínima al negociarse, pero fue restrictivo y resultó en una fijación de precios máximos a niveles consistentemente más altos que las alternativas realmente basadas en el mercado. El estudio actual realizado por la empresa consultora Suroil, confirma los resultados obtenidos por consultores anteriores que realizaron estudios similares, quienes encontraron que la fórmula de fijación de precios original que se aplicaba con base en los precios reflejados en el Índice del Caribe no conducía a que Honduras adquiriera productos derivados del petróleo a precios mas cercanos a los del libre mercado.

La fuerte presión sobre el Gobierno de Honduras por una entidad conocida como la “Coalición Patriótica de Solidaridad“, llevó al Gobierno a invitar a los miembros de una prestigiosa compañía petrolera gubernamental internacional (ENAP de Chile), para que estudiara el Sistema de Paridad de Importación existente en Agosto del 2004. La empresa consultora Suroil no fue informada de las razones por las cuales fue seleccionado este grupo en particular, ni quien lo recomendó, ni cual fue el mandato preciso que se le dio para el estudio.

Tal como reclamaba la Coalición Patriótica de Solidaridad, el estudio realizado por los miembros de ENAP, recomendó el cambio del índice del Caribe, al del Golfo Americano (USGC), referencia esta última que sí refleja los verdaderos precios de mercado. Teóricamente, este cambio debió haber reducido el costo de las importaciones de combustibles a Honduras de manera importante pero, de hecho, el cambio no logró todos

los ahorros que debieron haber resultado del mismo, debido a que se alteraron otros componentes de la fórmula.

En lugar de un perfeccionamiento de la Fórmula, los importadores tradicionales de productos derivados del petróleo han cabildeado para que Honduras permita la liberalización total de los precios del mercado. Ellos argumentan que esto crearía un entorno competitivo que bajaría el costo de los productos derivados del petróleo importado.

Los resultados del estudio de Suroil claramente indican que, aunque la aspiración por un mercado libre sea deseable, no es prudente o razonable sin la creación de un entorno regulado que:

- 1) promueva la competencia,
- 2) promueva seguridad,
- 3) proteja el ambiente,
- 4) asegure los estándares mínimos de calidad,
- 5) defina los límites y el papel de todos los participantes del mercado, y
- 6) recaude impuestos justamente.

Abandonar el mercado regulado por la Fórmula, especialmente cuando la misma se haya perfeccionado, sin el beneficio de una regulación apropiada, podría representar una abdicación irresponsable de las obligaciones del Gobierno, en detrimento del país entero y por ende, del consumidor final hondureño.

De conformidad con el informe de la empresa consultora Suroil, Inc. tal “sistema de mercado liberalizado” tampoco es práctico en Honduras porque los importadores tradicionales de productos derivados del petróleo mantienen el mercado en un estrangulamiento virtual, a través de su control de las terminales de almacenamiento y de la base de sus clientes detallistas. Por un lado, unidos o individualmente, ellos son propietarios de todas las instalaciones de terminales de almacenamiento. Y por el otro, el mercado no tiene espacio para la expansión de estaciones de servicio con las que se crearía competencia. Esto se debe a restricciones legales sobre la proximidad entre estaciones y la saturación que resulta del exceso de construcción de terminales, en un entorno de márgenes artificiales garantizados, que compensan el bajo promedio de ventas por estación.

III. METODOLOGIA

El tiempo que se le asignó a la empresa consultora Suroil para completar este estudio fue muy limitado debido a la urgencia de llegar a conclusiones prontas y precisas en relación a los precios. La presión para concluir el estudio se basó en dos factores significativos:

- 1) La urgencia de reducir los precios al consumidor final cuando los precios mundiales de petróleo estaban en aumento. Esto, combinado con el proceso inadecuado de compras y mecanismos de precios, hicieron intolerables los precios al consumidor final.
- 2) La urgencia de resolver la profunda desconfianza pública hacia el Gobierno, así como las implicaciones sociales y políticas de esta desconfianza.

La empresa Suroil estimó inicialmente de 25 a 30 días laborables para desarrollar sus conclusiones relacionadas con los precios de los productos derivados del petróleo, asumiendo una recolección fluida y oportuna de datos precisos de parte del gobierno y demás participantes en esta actividad. La ausencia y la tardanza en el envío de dichos datos, las distorsiones y la falta de supervisión de otra información, así como la falta de fiabilidad que resultó de las bases de datos existentes, fueron las causas de una modesta extensión del tiempo requerido para presentar conclusiones con un nivel aceptable de confianza.

La empresa consultora Suroil solicitó el desglose detallado de los embarques de productos refinados, importados a Honduras durante el período del estudio, sobre la base de información sobre puertos/importador/barcos/productos. La información original fue solicitada a la Unidad Técnica del Petróleo (UTP), entidad gubernamental responsable de la administración de la fórmula de precios. En vista que la UTP no recibe copias de las facturas originales para cada importación, sino que depende en los datos recaudados y proveídos directamente por las empresas importadoras, Suroil requirió de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), información sobre facturas correspondientes a cada embarque. No obstante que la DEI no tuvo la capacidad de proveer todas las facturas requeridas, Suroil estuvo en capacidad de cruzar referencias sobre la mayor parte de los datos recibidos, con el objeto de verificar su exactitud.

En un esfuerzo final para asegurar que la información resultante de las referencias cruzadas fuese correcta, se envió un resumen de los datos recopilados de todas las entidades de Gobierno, a cada una de las empresas importadoras, para su revisión. De igual manera, se solicitó a cada importador la ratificación de la exactitud de los datos utilizados en el estudio. Se otorgó a cada importador un tiempo prudencial pero limitado, para cumplir con esta tarea con el objeto de evitar retrasos en el progreso del estudio. A cada importador se le pidió enmendar errores y comentar sobre discrepancias. De igual manera, se le advirtió a cada importador que en caso de no reaccionar a la solicitud planteada, o de no hacerlo dentro del plazo estipulado, se tomaría como una confirmación de su aceptación de la exactitud de la base de datos y los inhabilitaría para presentar cualquier reclamo subsiguiente sobre la exactitud de la base de datos o conclusiones que surgieran de tal información.

A pesar de la escasa cooperación en algunas instancias, la información eventualmente se recibió de todos los importadores contactados. Donde los importadores exigieron cambios, esos cambios fueron aceptados tomando su palabra.

Se sostuvo reuniones con representantes de los entes e individuos que se señalan a continuación: Asociación Hondureña de Distribuidores de Productos Derivados de Petróleo (AHDIPPE), Secretaría de Industria y Comercio, Unidad Técnica del Petróleo (UTP), Comisión Nacional de Banca y Seguros, Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), Secretaría de Finanzas, Industria Hondureña del Petróleo: Texaco, Esso, Shell, Dippsa; Comisión de Modernización del Estado, Asociación Hondureña de Pequeños Productores de Energía Renovable (AHPPER), Asociación Centroamericana de Gasolineros, CLIPPER, Electricidad de Cortés, S.A. (ELCOSA), HIDROHONDURAS, Fundación Cuero y Salado, Fondo Monetario Internacional (FMI), ELFGAS, Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), Sindicato de Trabajadores de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (SITRAENEE), GAS DEL CARIBE, S.A., TROPIGAS, DA-GAS, S.A. DE C.V., CITIGROUP, MESOAMERICA, Eólica de Honduras, S.A., Asociación de Transportistas de Petróleo de Honduras (ATRAPENO), Comisión Nacional de Modernización del Estado, Proyecto Ferrocarril Interoceánico, Comisión de Enlace Presidencial, Coalición Patriótica de Solidaridad, y Embajada de los Estados Unidos de América en Honduras. Adicionalmente, se reportan las reuniones del pleno de la Comisión.

Se recibió información solicitada a la Secretaría de Industria y Comercio, UTP, DEI, empresas importadoras, Ministerio de Finanzas, empresas generadoras de energía térmica y de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE).

Por otra parte, se realizó la siguiente investigación de campo: visitas de reconocimiento a las instalaciones de almacenamiento de productos derivados del petróleo que se ubican en la Zona Norte y Sur del País. Posteriormente, se contrató a la empresa internacional Saybolt Inc., cuyos inspectores internacionales realizaron un muestreo de los productos derivados de petróleo en estas instalaciones de almacenamiento en el país.

Para el estudio de Suroil, se revisó la información que abarca el período desde el 22 de Octubre del 2004, hasta el 31 de Agosto del 2005 (el último mes completo para el que se encontró información disponible antes del comienzo del estudio). En caso de encontrarse que la fórmula no fuese competitiva con otros mecanismos para la adquisición de combustibles disponible en los países vecinos a Honduras, a Suroil se le encargó definir la manera en que la fórmula podría modificarse o si debería considerarse su eliminación total.

IV. INVESTIGACION Y HALLAZGOS

A. FORMULA DE PARIDAD DE IMPORTACION.

Toda la información recolectada y necesaria para hacer el análisis de los componentes de la fórmula de fijación de precios se encuentra recopilada en una extensa base de datos utilizada por el Consultor. Una vez que se comprobó la veracidad de esta información, Suroil estuvo en la capacidad, de realizar una gran variedad de ejercicios basados en diferentes combinaciones de esta información para poder aislar los costos individuales bajo diversos escenarios.

Suroil estuvo en capacidad de segregar todos los costos relacionados con entregas realizadas a las terminales en la Costa Norte, versus las que se ubican en la Costa Sur: costos actuales, costos potenciales contemplando otras alternativas de adquisición; así como los excesos que resultan de los pagos que se hacen en la actualidad.

En lo que se refiere a los Costos de Importación sin Impuestos, el Informe presenta los resultados del análisis que corresponden a la porción de la fórmula que se refiere a los costos fuera del puerto, definidos como “hasta e incluyendo la entrega en el tanque de almacenamiento de la terminal de importación”. Sobre la cantidad de 619.7 millones de galones por año que corresponde al total de producto importado, el total de la prima que se paga en exceso sobre la porción de la fórmula que corresponde a los costos fuera del puerto, se estima en US\$39.4 millones. Esto es equivalente a un promedio de 6.36 centavos de dólar por galón (cpg).

Suroil ha identificado un ahorro considerable que resulta de haber aplicado la referencia Platts apropiada a la Fórmula de Paridad de Importación para la fijación de precios, ligada al Índice de Referencia del Golfo Americano, para las gasolinas Super y Regular sin plomo. En el año que se ha analizado por el estudio de Suroil, los ahorros para gasolina Super se calculan en aproximadamente 4.52 centavos de dólar por galón (cpg), y para la gasolina Regular se calculó un ahorro de aproximadamente, 2.5 centavos de dólar por galón (cpg), para un total combinado de US\$4.3 millones por año.

El informe de la empresa Consultora Suroil explica la diferencia entre los índices usados en Honduras y los usados en el Golfo Americano. De igual manera demuestra el costo adicional del uso de índices inapropiados. (Ver Anexos A y B).

B. RESULTADOS DEL MUESTREO DE CALIDAD DE LAS GASOLINAS.

Las fórmulas están asociadas a referencias publicadas en el Golfo Americano. Los índices seleccionados son inapropiadamente altos para las calidades de gasolina requeridas por el Gobierno de Honduras. La fórmula existente para calcular la gasolina Super es el valor interpolado de gasolina 93 sin plomo y gasolina 87 sin plomo, ajustado para calidad. La referencia debería ser gasolina 89 sin plomo. Para la gasolina Regular, la fórmula existente es gasolina 87 sin plomo, y esta debería ser la misma gasolina 87 sin plomo, menos un descuento por calidad.

Suroil ha determinado que las referencias incorrectas de mercado están siendo utilizadas en el cálculo de precios para gasolinas importadas. Tal vinculación al índice incorrecto

ha incrementado el precio que paga Honduras, así como las ganancias obtenidas por los importadores.

Esta práctica aparentemente comenzó en 1996 y, a pesar de las renegociaciones realizadas cuando los índices de precios del Caribe se cambiaron a los índices del Golfo Americano, parecería que el Gobierno aún no se percata de ello.

Como antecedente, las fórmulas de octanaje utilizadas en muchos países, cambiaron a principios de los años 70, de “RON” a un promedio de “RON + MON”, desde la nueva designación de fórmula por octanaje $(R+M)/2$. Las especificaciones para la vieja fórmula son más liberales que las contenidas en la nueva. Es así que las especificaciones para la vieja fórmula RON son primordialmente utilizadas en mercados secundarios, para vender producto que no cumple con las nuevas y más exigentes especificaciones de la nueva fórmula. Existen equivalencias estándares conocidas, entre estos dos marcadores, en un rango aproximado de 5-puntos, entendido casi exclusivamente por los conocedores de la industria. Como un ejemplo, un octanaje sin plomo 89 (nueva fórmula de octanaje) reunirá los requerimientos para el RON 92 (vieja fórmula de octanaje) que Honduras originalmente especificó.

De acuerdo al estudio de Suroil, cuando en Honduras se fijó el precio para la gasolina Super con base en el del Caribe, se le informó al Gobierno que no existía disponibilidad de gasolina con 92 RON, lo que permitió a proveer la gasolina de 95 RON que tiene mayor costo. Lo que aparentemente no informaron al gobierno, fue que esos productos indexados a la vieja fórmula tienen aceptación limitada en el mercado mundial, resultando el importador fue beneficiado con considerables descuentos en la adquisición de los mismos. Cuando se realizó el cambio de índice de precios al Golfo Americano, los importadores convencieron al Gobierno para ligar los precios a la nueva fórmula de octanaje de $(R+M)/2$, pero usaron el valor interpolado de gasolina con octanaje 93 sin plomo y gasolina con octanaje 87 sin plomo, en vez de vincularla directamente con un octanaje 89 sin plomo. Esto requirió ajustes extra a los precios, por mezclas y por pequeñas parcelas, lo que protegía algunas ventajas obtenidas por los importadores al realizar compras bajo el índice de precios del Caribe.

Las pruebas que la gasolina Super podría vincularse al índice de octanaje 89, sin plomo, del Golfo Americano (nueva fórmula de octanaje, $(R+M)/2$) pueden visualizarse en los resultados de las pruebas de laboratorio de muestras compuestas, obtenidas por la empresa internacional Saybolt, Inc. en todas las terminales de importación, a principios de noviembre del 2005, tal como fue solicitado por la Comisión. Dependiendo del importador, toda la gasolina Súper resultó levemente sobre el octanaje RON 95 (vieja fórmula de octanaje) o muy levemente sobre octanaje 89, sin plomo, del Golfo (nueva fórmula de octanaje).

La gasolina Súper que actualmente entregan las empresas de petróleo, es en realidad de octanaje 95 RON (vieja fórmula de octanaje), una calidad superior a la solicitada por Honduras (92 RON), pero no necesariamente la requerida por el país. Al entregar este

producto superior, los consumidores en Honduras están pagando por algo que su Gobierno no ha ordenado.

Previo al cambio del índice de referencia del Caribe al del índice de referencia del Golfo Americano, el Gobierno negoció de buena fé con sus contrapartes importadoras, las multinacionales. Es improbable que los puntos finos sobre los diferentes índices de octanaje fueran alguna vez explicados a alguien en el Gobierno que pudiese entender los subterfugios de las diferencias.

Si durante la transición al índice de precios del Golfo Americano, el Gobierno hubiera aceptado la nueva interpolación del índice de referencia, sin asesoría profesional, sería una prueba de la incapacidad de su equipo negociador, y claramente un error atribuible al Gobierno. Sin embargo, el Gobierno contrató a expertos técnicos para proteger los intereses del pueblo hondureño. Desafortunadamente, los expertos laboran para ENAP, una compañía que actualmente suple gasolina a Honduras a través de algunas de las empresas importadoras existentes en el país.

La empresa consultora no ha podido determinar cómo ENAP fué seleccionada en calidad de experta para asistir al Gobierno en la negociación del cambio de precios de referencia del Caribe a los índices de referencia de precios del Golfo Americano. En opinión de Suroil, la escogencia de ENAP parecería ser parte de un esfuerzo concertado para proteger los márgenes de los importadores. ENAP tendría un velado interés en acomodar los argumentos sustentados por los importadores, permitiendo garantizar la venta de su producción excesiva de gasolina. Vale notar que la calidad de gasolina producida por ENAP no se vende fácilmente en otros lugares debido a que no llena las especificaciones de otros destinos. La empresa consultora también hace notar que será todavía más difícil vender esta producción cuando entren en vigor nuevas especificaciones más estrictas en el 2006, en Europa y en los Estados Unidos, lo que aumentará el volumen de producto menos vendible en el mercado mundial de gasolinas.

Estas prácticas le han costado a Honduras US\$4.2 millones (o cuatro centavos de dólar por galón) por la gasolina Super importada en el último año (sobrepagos debido a las referencias inapropiadas utilizadas desde el cambio de los índices de referencia), y un monto de US\$33.4 millones (o seis centavos de dólar por galón) en los años 2000-2004. (La última figura refleja sobrepagos generales acumulados durante cinco años, mientras se importaron combustibles vinculados a los precios de referencia del Caribe, y deben extenderse hasta enero de 1996 cuando se fijó esta calidad.)

Vinculaciones inapropiadas similares se han realizado con la gasolina Regular, donde las especificaciones del Gobierno solicitan una gasolina con un octanaje 87 RON (vieja fórmula de octanaje) en vez de la gasolina con octanaje 87, sin plomo (nueva fórmula de octanaje $(R+M)/2$). Aunque los importadores han importado gasolina de una mejor calidad que la ordenada por las especificaciones del Gobierno, como se muestra en el Reporte de Inspección de la empresa Saybolt, Inc. Honduras no debe pagar por el costo de este diferencial en calidad.

Mientras el volumen de la gasolina Regular que se importa a Honduras es limitado, todavía es importante buscar cualquier exceso en la fijación de precios, aunque sea por asunto de principios. Esta práctica le ha costado a Honduras US\$112,208 (o 2.5 centavos de dólar por galón) para gasolina Regular en el último año (sobrepagos debido a las referencias inapropiadas utilizadas desde el cambio de los índices de referencia), y un monto de US\$2.0 millones (o 4.6 centavos de dólar por galón) entre 2000 y 2004. (La última figura refleja sobrepagos generales acumulados durante cuatro años, mientras se importaron combustibles vinculados a los precios de referencia del Caribe, y deben extenderse hasta enero de 1996 cuando se fijó esta calidad).

Los sobrecargos de los importadores por su utilización de índices de precios inapropiados para calcular el valor de las gasolinas Súper y Regular, desde 2000 hasta 2005, podría sumar tanto como US\$39.7 millones, y extendiéndose hasta 1996, mucho más.

C. CONCENTRACION DE MERCADO (OLIGOPOLIO).

C.1 Medición de la Concentración del Mercado en Honduras

Un excelente recurso para ser utilizado en el análisis del mercado en Honduras, fue desarrollado en el año 2002 durante una investigación del Senado de los Estados Unidos sobre la industria de los productos derivados del petróleo en el país del norte (disponible en www.senate.gov/gov_affairs/042902gasreport.htm).

Las características generales de los mercados concentrados se definen de la manera siguiente:

“En un mercado perfectamente competitivo varias firmas pueden vender un producto idéntico y la cantidad vendida por cada vendedor será muy pequeña como para afectar el precio en el mercado. Si una firma reduce su producción, otras empresas pueden tomar su lugar e incrementar su producción, incrementando así su propia participación de mercado y sus utilidades mediante la innovación, eficiencia, y competencia en precio.”

“En los mercados en los cuales ya sea una empresa (monopolio) o unas pocas empresas (oligopolio) producen la totalidad del producto de una industria, tal empresa o empresas tendrán suficiente “poder de mercado” para afectar el precio de su producción a través de sus decisiones acerca de cuanto producir. El poder de mercado de las empresas en un mercado altamente concentrado variará, dependiendo de las circunstancias particulares de la industria”.

A través de los comportamientos definidos en dicho estudio, las acciones de una o múltiples empresas, ya sea explícita ó implícitamente coordinadas, tomadas unilateral ó conjuntamente, concurrentes o no, resultan en una transferencia de riqueza de compradores a vendedores, o en una colocación equivocada de los recursos. La más alta moneda es el “poder de mercado”.

El Departamento de Justicia de Estados Unidos (DOJ) y la Comisión Federal de Comercio (FTC) miden la concentración de mercado en dos formas.

1. El índice Herfindahl-Hirshman (HHI), obtenido sumando los cuadrados de las participaciones de mercado (expresadas en porcentaje de mercado total) de cada empresa en el mercado. Por ejemplo, si 4 empresas tienen 10%, 20%, 30%, y 40% del mercado, respectivamente, entonces el HHI para éste mercado será $10 \times 10 + 20 \times 20 + 30 \times 30 + 40 \times 40 = 100 + 400 + 900 + 1600 = 3000$. Cualquier resultado bajo 1000 es considerado como “desconcentrado”, con un HHI entre 1000 y 1800 será “moderadamente concentrado” y sobre 1800 será “altamente concentrado.”

2. La tasa de concentración de cuatro (4) empresas. Esto se obtiene calculando la participación de Mercado Total de las cuatro empresas líderes en el mercado. Los economistas caracterizan un mercado con un índice de concentración de 4 empresas de más de 60 por ciento como un “oligopolio cerrado.”

Como denotan los lineamientos del DOJ/FTC, en un Mercado Oligopólico no es necesario que las empresas coludan explícitamente para aumentar los precios por encima de niveles competitivos. Por el contrario, las empresas individuales con cierto grado de poder de mercado en un mercado suficientemente concentrado pueden actuar en “paralelismo consciente” con las otras empresas similarmente ubicadas para incrementar los precios. “Los oligopolistas son ‘interdependientes’ en su forma de fijar precios: basan sus decisiones para fijar precios en parte anticipando las reacciones ante estas decisiones. El resultado es una tendencia para evitar una competencia rigurosa de precios.”

“En países en donde los esquemas explícitos son ilegales (como en los Estados Unidos), en lugar de esto puede desarrollarse una colusión ‘tácita’. Aunque raramente posee la fortaleza de los acuerdos de precios hechos y derechos, puede causar una diferencia significativa.”

“Paralelismo consciente” puede conducir al mismo efecto económico que la colusión categórica y puede ser exacerbado por barreras a la entrada de nuevos participantes en el mercado, como las que existen naturalmente en la industria petrolera. Aunque el “paralelismo consciente” no viola las leyes antimonopolio, puede conducir al mismo efecto económico que la colusión categórica. En un caso, la Corte Suprema de los Estados Unidos escribió, “La combinación de un mercado concentrado y las barreras a la entrada constituyen una receta para la coordinación de precios. En donde haya pocos rivales, las empresas podrán coordinar su comportamiento, ya sea por colusión categórica o entendimiento implícito, con el objeto de restringir la oferta y lograr ganancias por encima de los niveles competitivos.”

El estudio aclara que los rangos definidos por HHI o la concentración de 4 firmas son indicadores, y que el encontrarse levemente arriba o abajo de un punto divisor no conduce a una clasificación de SI/NO. Por el contrario, tales conductas se miden a lo largo de plazos continuos de evaluación, no en forma ocasional.

En lo que se refiere al análisis del mercado de mayoreo de gasolina de los Estados Unidos, “ambos indicadores: HHI y la tasa de concentración de 4 empresas, indican que el sistema doméstico para refinar y suministrar combustibles ha llegado a ser marcadamente más concentrado. En 1994, tal como fue medido por el HHI, el mercado mayorista de gasolina fue “moderadamente concentrado” en 22 Estados (se definió un HHI en exceso de 1000) y “altamente concentrado” en 5 Estados (se definió un exceso de 1800). En el 2000, 28 estados se encontraron “moderadamente concentrados” y 9 Estados se definieron como “altamente concentrados”.

“En 1994, la tasa de concentración de 4 firmas fue mayor que el 60 por ciento, lo cual definió un oligopolio apretado en 14 Estados y excedió 70 por ciento en 7 Estados. En el 2000, el índice 4-empresas fue mayor que el 60 por ciento en 28 Estados y excedió el 70 por ciento en 11 de esos Estados.”

Es por la tendencia natural de la industria petrolera a concentrarse que países como los Estados Unidos ponen énfasis especial en la creación de una estructura que motive la competencia abierta. Sin tal estructura, la liberalización total tendrá un efecto opuesto al que se aspira: proporcionará mayor poder en manos de unos pocos y poderosos jugadores, en detrimento de los jugadores más pequeños y del consumidor final.

En Honduras, el índice HHI para la industria petrolera es 1996.3 y el radio de concentración 4-empresas es de 79.8 por ciento, sobre la base de la información proveída por entidades de Gobierno y por las empresas importadoras. Esto sugiere un “mercado altamente concentrado”, o un mercado en el cual una gran parte de su estructura y regulación necesita legislación que asegure un comportamiento competitivo.

El estudio de la consultora Suroil ilustra múltiples detalles de la concentración del mercado petrolero en Honduras. Se presentan varios ejemplos, incluyendo la Concentración de Mercado con Generadores Térmicos; la Concentración de Mercado sin Generadores Térmicos; la Concentración de Mercado incluyendo Ventas de Generadores Térmicos; la Concentración de Mercado por Número de Estaciones; y la Concentración de Mercado por Ventas en Estaciones.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en un estudio publicado en octubre del 2005, coincide con el análisis de la firma Suroil, Inc. al calificar como “mercado fuertemente oligopólico” el prevaleciente en Honduras. Ver Anexos C, D, E, F y G.

C.2 Mejorando la Eficiencia en el Mercado Interno

De conformidad con el estudio de la firma consultora Suroil, la fijación de precios de productos derivados del petróleo para los consumidores finales en Honduras, no está determinada por las fuerzas de la competencia. Esto se debe a tres realidades mayores:

- 1) Las administraciones gubernamentales, por más de una década han utilizado la fórmula de fijación de precios artificiales para determinar márgenes de ganancias máximas o topes, a través de la cadena de importación-distribución de productos derivados del petróleo. Mientras esto podría aparentar que se dirige a la protección de precios para los consumidores finales, el resultado ha sido precisamente lo contrario.
- 2) Es la naturaleza intrínseca de cualquier empresa comercial lograr las mayores ganancias posibles. Es por ello que en cada paso de la cadena, cada parte ha cobrado los máximos que se permiten. En la ausencia de presiones competitivas, virtualmente nadie se ha opuesto a este comportamiento buscando mayor participación en el mercado, a través de descuentos.
- 3) El mercado de productos derivados del petróleo en Honduras está altamente concentrado en las manos de unos cuantos participantes principales (comenzando por las terminales de importación que son propiedad de los más fuertes participantes en el mercado), todo esto estimula a los pocos participantes a actuar intencionalmente o no, en perfecta coordinación.

Según Suroil, para asegurar aun más su dominio en el mercado centroamericano de productos derivados del petróleo, e incrementar las generosas ganancias que éste les genera, los actuales importadores han estado presionando para la liberalización del mercado total de productos derivados del petróleo regional, incluyendo a Honduras. Ellos han estado cabildeando los gobiernos de Centroamérica, para lo que organizaron una reunión en Nicaragua y han trabajado conjuntamente, en un esfuerzo concertado para influenciar el lenguaje del Tratado de Libre Comercio.

Las empresas importadoras transnacionales han abogado abiertamente para que se excluya a otros grupos interesados, con el pretexto que la participación de todos los grupos relacionados podría entorpecer la vigencia y/o la aceptación de sus recomendaciones y propuestas. Estas empresas alegan públicamente que hay una excesiva cantidad de transporte privado en Honduras, así como en otros países Centroamericanos, aduciendo que estas ineficiencias han incrementado el precio del transporte. Esto es un argumento extraño, cuando es ampliamente conocido que la excesiva disponibilidad de cualquier producto generalmente crea competencia y reduce costos. Otras recomendaciones de los promotores incluyen una serie de reglas que les permitirían integrar verticalmente sus negocios aun más allá, un paso que podría garantizar que ningún inversionista nuevo pudiese poner un pie en el mercado.

Los importadores de productos derivados del petróleo, constituidos como una filial de la Cámara de Comercio Hondureñoamericana (AmCham) y la Oficina de Modernización del Estado, impulsan abiertamente la liberalización del mercado en Honduras y formaron parte de un grupo de estudio que se reunió en Nicaragua en Septiembre de 2003 para planificar movimientos hacia la liberalización del mercado de productos derivados del petróleo.

La cantidad de estaciones de servicio o gasolineras como comúnmente se les conoce, asciende a 413; encontrándose distribuidas por banderas propiedad de las empresas transnacionales o independientes (bandera blanca), de acuerdo al siguiente detalle: DIPPSA, 106 estaciones; ESSO, 68 estaciones; SHELL, 74 estaciones; TEXACO, 100 estaciones; HONDUPETROL, 20 estaciones; PUMA, 28 estaciones y 55 estaciones propiedad de empresarios supuestamente independientes, pero que operan bajo contratos que los obligan a consumir productos de un solo importador.

El Presidente del COHEP ha argumentado que los detallistas de estación de servicio independientes en Honduras, bajo un sistema liberalizado, podrían construir sus propias terminales de almacenamiento e importar combustible para competir contra las estaciones con banderas de las multinacionales. Esto podría ser un buen argumento si el volumen que consumen esas entidades fuese suficientemente grande para poder traer grandes cargamentos de productos derivados del petróleo. Sin embargo, el número y el volumen de las estaciones de servicio independientes en Honduras son notoriamente bajos. Su volumen por entrega sería insuficiente para permitirles competir contra las estaciones que son propiedad de las compañías petroleras multinacionales. Como consecuencia, ellos nunca lograrían un rendimiento del capital invertido que justifique la construcción de la terminal necesaria para cumplir con el plan de acción sugerido. Aunque consistente en teoría, esta recomendación no tiene fundamento en la realidad.

Una de las pocas excepciones a la barrera para nuevas estaciones de servicio es el caso de PUMA, que construyó aproximadamente 28 estaciones en Honduras el año pasado. Sin embargo, teniendo su sede en Guatemala y contando con terminales en los países vecinos, Guatemala y El Salvador, no necesitan terminales de almacenamiento para importaciones. Además, lo que permitió a PUMA invertir en Honduras, fueron los altos márgenes artificiales garantizados a los detallistas de estaciones de servicio, por la Fórmula de Paridad de Importación. En un mercado liberalizado, sin este artificio, PUMA jamás pudo haber sido rentable como un nuevo integrante en un mercado ya saturado.

Lo que proponen todos estos participantes en el nombre de la “liberalización del mercado” es todo lo contrario, lo que aseguraría que la competencia no fuese posible para cualquier participante nuevo en el mercado de petróleo centroamericano. De hecho, las propuestas son como una respuesta al ingreso original en Guatemala de los inversionistas de PUMA, en 1998, cuando efectivamente ellos lograron penetrar un mercado saturado.

En resumen, lo que es comúnmente conocido como una “competencia de mercado liberalizado” en un mercado tan pequeño como el de Honduras, no puede funcionar sin que se realicen cambios mayores en el mercado para proteger contra la integración vertical que estas compañías están tratando de lograr tan diligentemente. Su tamaño limitado y naturaleza altamente controlada se complican aun más por la falta de entendimiento del mercado por parte de reguladores gubernamentales. Juntos, estos elementos hacen su dilema único: para que la desregulación o liberalización sea un paso positivo, requerirá un cuidadoso y orquestado programa a largo plazo.

C.3 Riesgos Involucrados en la Desregulación del Mercado en Honduras.

La desregulación o liberalización del mercado, involucraría la eliminación de todos los posibles mecanismos de control de precios – tales como los pisos y techos artificiales – en todos los niveles dentro de la industria petrolera en Honduras. Es importante hacer notar que para la mayoría de los productos derivados del petróleo en Honduras, cada precio dentro de la estructura de la Fórmula, contiene un tope, desde su importación hasta su uso por el consumidor final. (Las excepciones son bunker, avjet, gasolina de avión y gas licuado). En otras palabras, ningún participante en el sistema de importación de petróleo (importadores, distribuidores, operadores de terminales o propietarios de estaciones de servicio) puede cobrar valores mayores que un cierto precio máximo estipulado, como lo establece la Fórmula de Paridad de Importación, de acuerdo con el Decreto Legislativo No. 24-04 -2004.

En su sentido más puro, la desregulación también significaría la eliminación de cualquier otro control sobre la industria, tales como control de calidad, forma de manejo de la propiedad sobre el transporte interno, controles de pesos y medidas, requerimientos mínimos de inventarios, condiciones contractuales con distribuidores independientes, reglamentación sobre sitios de construcción de estaciones de servicio, etc.

En teoría, la desregulación total sería una buena idea, tomando en cuenta que en términos generales, la libertad de precios es una manera efectiva de estimular la competencia en casi cualquier mercado, siempre y cuando se den las condiciones adecuadas para ello. Efectivamente, la regulación de precios en Honduras, ha desestimado la competencia. Adicionalmente, en vista que el Sistema de Paridad de Importación ha funcionado durante un largo periodo de tiempo (desde 1992) y fue precedido por controles de precios aun más estrictos, estos controles han creado un ambiente sustancial de ineficiencia estructural. Por ejemplo, en vista que los márgenes fueron mantenidos en un nivel alto de manera artificial, Honduras tiene mayor capacidad que la necesaria para brindar servicios eficientes al público consumidor, en rubros tales como: almacenamiento, estaciones de servicio y (de acuerdo a las multinacionales) capacidad de transporte. Los altos e inusuales márgenes en todos los niveles de la industria de petróleo han conducido a grandes ineficiencias del mercado, y se reflejan en precios excesivamente altos para los productos derivados del petróleo al momento de ser entregados a los consumidores finales.

Por las razones anteriores, y en vista de las distorsiones causadas por los controles implementados desde hace años y por las ineficiencias del mercado, es importante notar que la Fórmula de Paridad de Importación se basa en precios máximos. En ningún lugar, la fórmula de fijación de precios indica precios obligatorios de venta, ó precios mínimos o pisos. Como consecuencia, cualquier participante en el sistema siempre ha tenido el derecho de cobrar precios más bajos, pero virtualmente ninguno lo ha hecho. Dentro del ambiente controlado, aún cuando la competencia podría haber jugado un papel efectivo, esto raramente se ha dado.

Lo anterior se explica por la alta concentración de poder en este mercado. En cualquier mercado donde la mayoría de los participantes no ejercen un poder excesivo en el mercado, las ineficiencias del referido mercado eventualmente serían eliminadas a través de la competencia directa. Sin embargo, en un mercado concentrado con limitados participantes ejerciendo extenso poder de mercado, sucede lo contrario: las ineficiencias del mercado no son superadas por la competencia.

Debido a que Honduras califica como un mercado altamente concentrado, este país no puede contar con un proceso rápido, de una sola etapa, para lograr la liberalización del mercado o la desregulación para efectivamente resolver los problemas de altos precios. Sin embargo, el país necesita bajar los precios de los productos derivados del petróleo, ya que dichos precios son intolerables para el consumidor final. Los sobrepagos estructurales onerosos se suman a los altos precios mundiales de productos derivados del petróleo. Ya que Honduras no puede influenciar los precios mundiales de productos derivados del petróleo, debe remover los cargos excesivos, sin fundamento y exageraciones en su compra y en la estructura de precios internos. Esto se puede llevar a cabo dentro de las regulaciones existentes sin poner en riesgo el suministro.

Se puede comenzar a legislar de inmediato la estructura y regulaciones necesarias para alcanzar otras reducciones en los costos a mediano y largo plazo, vinculados a un proceso de desregulación gradual. Sin embargo, para lograr esas reducciones, se requieren ciertas medidas de protección que deben ser instituidas primero para garantizar una pronta transición a un suministro confiable y garantizado, y para asegurar el comportamiento competitivo. Es esencial tomar en consideración el tiempo para adoptar dichas medidas, pero las acciones que se deben tomar en tal sentido, deben ser adoptadas ahora.

D. DESCUENTO DE PAGOS POR SERVICIOS DE TRANSPORTE.

Durante el proceso de investigación y análisis para la preparación del Informe, la empresa consultora fue informada de múltiples incidentes en los que se requiere a las empresas de transporte que rebajen sumas determinadas de las tarifas aprobadas, para poder prestar sus servicios a las grandes empresas multinacionales importadoras de productos derivados de petróleo, instaladas en el país. Esto ha sucedido en un ambiente en el que estas mismas grandes compañías, persistentemente han solicitado márgenes más elevados para su actividad comercial, aduciendo varias razones para lograr aumentar sus precios.

E. EXCESO DE CAPACIDAD INSTALADA DE TERMINALES DE ALMACENAMIENTO.

En Honduras, existen varias terminales de almacenamiento para productos derivados del petróleo, ubicadas tanto en la Costa Norte como en la Costa Sur del país. En la zona norte, específicamente en Puerto Cortés, se encuentran las terminales de Hondupetrol y Refinería Texaco, propiedad de las empresas EMCE-ENERSA y Texaco respectivamente. En Tela se ubica la Terminal de Petróleos del Atlántico perteneciente al Grupo DIPPSA y en Omoa, Cortés, la Terminal de Gas del Caribe. En la zona sur se encuentran dos terminales: Petróleos del Pacífico, cuya propiedad es compartida por las

empresas ESSO y DIPPSA y la terminal LUFFUSA, propiedad de la empresa del mismo nombre, ambas localizadas en San Lorenzo, Valle. La capacidad total de almacenamiento con que cuenta el país es de 2,518,284 barriles, cantidad que se desglosa de la siguiente manera: Costa Atlántica, 1,596,966 barriles; Costa Pacífico, 921,317 barriles.

En Honduras, los propietarios de la infraestructura de terminales de almacenamiento usan sus instalaciones para sus propios propósitos, con el resultado final que cualquier nueva compañía que desea suplir el mercado, tiene que invertir en capacidad adicional de terminales. El estudio realizado por Suroil demuestra que la capacidad de terminales sobrepasa las necesidades del país. Por lo tanto, ¿no sería más prudente desacoplar el derecho de importación de la responsabilidad de almacenamiento de producto importado? Estados Unidos ha adoptado, por ejemplo, el concepto de una empresa de oleoducto común que se denomina “transportador común” el que debe garantizar acceso a cada participante en el mercado bajo condiciones iguales.

Si el Gobierno de Honduras contratara a una empresa para construir y operar una terminal para todas las importaciones, las restricciones a las importaciones dejarían de existir. Esto podría realizarse ya sea por la vía de contratar con los propietarios de las terminales existentes, o en caso de no lograr su cooperación, entonces construyendo una terminal y parando la compensación para los operadores existentes de terminales. Sin embargo, se debe notar que por sí solo este paso no sería efectivo en la promoción de costos más bajos para las importaciones de productos derivados del petróleo. Esto debe ser acoplado a una estrategia de compras que presione el mercado para optimizarse en beneficio de los intereses nacionales.

Todos los otros factores bajo los que un gobierno puede establecer el ambiente de mercado para asegurar que éste sea competitivo – y no dominado por ninguna empresa – parecen ser básicamente inexistentes en Honduras. Todo esto resulta en ganancias excesivas para las grandes compañías, y quien paga el costo de ello al final es el consumidor.

El análisis de Suroil nos lleva a opinar que es posible obtener mayores ahorros si se aplica totalmente el papel regulatorio y de control que el Gobierno debería ejercer sobre el mercado, usando precedentes internacionales. Lamentablemente, la empresa consultora manifiesta que no pudo encontrar a ningún representante del Poder Ejecutivo que entienda a profundidad el problema inherente a la situación actual, o que haya expresado una voluntad para corregir esta situación.

Durante años, Honduras ha permitido que se exceda la capacidad de terminales de almacenamiento de petróleo a la que teóricamente se requiere para la importación y distribución normal del producto. En un mercado libre, los propietarios tendrían que construir a su propio riesgo, y si la capacidad fuese más alta que los requerimientos de un mercado competitivo, estos perderían su inversión. Se sospecha que en un mercado no regulado y de tamaño limitado, como en Honduras, el resultado final de dicho exceso de capacidad instalada de terminales de almacenamiento, sería por ejemplo, similar al de

exceso de construcción de hospitales en ciertas áreas en los Estados Unidos, donde los excedentes de hospitales no se cierran, sino que todos los propietarios incrementan sus precios para compensar el bajo rendimiento, para lograr ganancias pese a la baja rentabilidad.

Lo que ha agudizado el problema del exceso de capacidad instalada de terminales de almacenamiento en Honduras, es la política del Gobierno que garantiza el pago por la utilización de toda esta capacidad instalada, sin tomar en cuenta que esta excesiva capacidad instalada, no es necesaria. Si el Gobierno controlara la rentabilidad de las terminales de almacenamiento, se aseguraría que se construyeran solamente las necesarias para el país.

En su estudio, el Consultor ejemplifica el tamaño de una terminal de almacenamiento teórico que tendría la capacidad de almacenar todo el combustible a ser importado por Honduras con no menos de 10 días de capacidad de almacenamiento por cada calidad de producto, con envíos en buques de carga combinada, para maximizar el tamaño de la carga, para evitar costos altos y al mismo tiempo minimizar la inversión en la cantidad de almacenaje. Asimismo, evalúa las capacidades actuales que han sido construidas y que todavía existen en Honduras, para las terminales de la Costa Atlántica y la Costa Pacífica. Este país ha permitido la construcción de un exceso de la capacidad instalada de terminales de almacenamiento. Esto quiere decir que el consumidor final está pagando por capacidad de almacenamiento innecesaria en las terminales, por lo menos innecesaria en términos de los patrones tradicionales de importación y niveles estratégicos de almacenamiento.

En sus ajustes recomendados, Suroil ha tomado un crédito en sus cálculos por reducción de tarifas a propietarios de terminales en la base de ajustar los precios para que reflejen los precios comerciales aceptables disponibles en el mundo de compañías que se especializan en construir y manejar terminales para alquilarlas a otros.

F. AJUSTES POR EXPANSION DE VOLUMEN POR DIFERENCIA DE TEMPERATURA ESTÁNDAR (60 GRADOS FAHRENHEIT).

Los estándares internacionales dictan que las entregas y facturación se ajusten tomando en cuenta los diferenciales en temperatura (y en consecuencia, por volumen) tomando como referencia el equivalente de 60 grados Fahrenheit de temperatura. En el Acuerdo No. 441-79 de la Junta Militar de Gobierno, con fecha 27 de julio de 1979, se ordena el ajuste a 60 grados Fahrenheit para todo producto entregado, al por mayor, esto incluye: Distribuidores, industrias y a las estaciones de servicio. Sin embargo, el Gobierno hondureño no aplica esta ley y, en consecuencia, las estaciones de servicio no reciben el beneficio del ajuste. En resumen, las estaciones de servicio de Honduras sufren sobrepagos y/o faltantes en las entregas de productos que ellos reciben.

En el Informe de la firma consultora Suroil, se presenta el resumen del impacto negativo que recae sobre el cliente por falta de aplicación del factor de ajuste del volumen por

corrección de temperatura a 60 grados Fahrenheit, el cual suma US\$18,690,373.00 (Lps. 350,479,893.00), en beneficio de las importadoras.

La ley que requiere la aplicación del factor de ajuste de volumen, por corrección de temperatura a 60 grados Fahrenheit es aplicable para toda entrega de combustibles, esto es, a mayoristas, clientes industriales y detallistas en Honduras, sin excepción. Considerando que pocos suministradores cumplen con los términos del Acuerdo No. 441-79 de la Junta Militar de Gobierno, a no ser en unos casos especiales enumerados más adelante, un porcentaje alto de distribuidores en el mercado de combustibles de Honduras arriesgan los reclamos correspondientes. Una comunicación recibida de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica confirma que los contratos no tienen corrección por ajustes de volumen.

Es de hacer notar que la falta de ajustes de temperatura apropiados, cuando se realizan ventas a las estaciones de servicio, representa un medio con el cual los importadores se apropian de ganancias que no les son adjudicadas por la Fórmula de Paridad de Importación. (Curiosamente, cuando los importadores venden a otro distribuidor que no es propietario de terminales de almacenamiento, o a la base militar de los Estados Unidos, localizada en Palmerola, Comayagua, tanto los combustibles como las facturas son calibradas y ajustadas correctamente en atención a la norma de 60 grados Fahrenheit.)

Como las obligaciones de impuestos son calculadas usando la fórmula, habría que investigar si esta práctica está resultando en mayores ganancias a los importadores sin aumentos paralelos en los impuestos que pagan, resultando en una pérdida de ingresos de impuestos al país.

Además, las autoridades del Gobierno de Honduras no verifican la calidad de los productos importados utilizando inspecciones estandarizadas, de grado internacional. Los actuales importadores entregan combustibles a Honduras basados en inspecciones de calidad realizadas en los puertos de embarque, una practica que no toma en consideración, por ejemplo, la posibilidad de contaminación en tránsito marítimo del producto importado. Repetir las pruebas de laboratorio solamente a unos pocos elementos de los productos entregados, no podría detectar tal contaminación en tránsito marítimo.

La necesidad de practicar nuevas pruebas de laboratorio, con el fin de confirmar la calidad recibida se demostró con los resultados de laboratorio de las pruebas realizadas por la empresa Saybolt Inc. sobre el contenido de azufre en diesel, en el que se encontró estar sobre el nivel máximo permisible, en dos terminales diferentes. Como resultado de que el Gobierno no verifica que la calidad declarada reúne las especificaciones estipuladas por la ley, el consumidor final hondureño está expuesto a recibir una calidad diferente a la que está pagando.

Otra excepción anecdótica que vale la pena mencionar, es que aunque la participación e inversión en la industria de productos derivados del petróleo en Honduras se supone que no tiene restricciones (excepto aquellas que se refieren a cumplir con las normas de seguridad y ambiente), la Comisión recibió un reclamo formal en el que establece que un ente propietario de 28 estaciones de servicio ha solicitado un permiso para construir una terminal de almacenamiento en un terreno situado en Puerto Cortés, el cual ha sido ignorado por la Empresa Nacional Portuaria durante aproximadamente dos (2) años. No queda claro si esto se debe a la burocracia, premeditación u otras causas. Este caso presenta un dilema interesante. Si el Gobierno ignora la petición, pareciera que se da un trato especial a otros sujetos. Si el Gobierno concede la petición, los consumidores finales serán forzados a pagar un subsidio a un propietario de terminal, cuando el mercado ya tiene más que suficiente capacidad de almacenamiento. En efecto, al carecer de una política energética coherente y de largo plazo, el Gobierno se ha acorralado a sí mismo en una esquina.

G. CONTROL Y NORMAS REGULATORIAS DEL GOBIERNO.

Durante el curso del estudio se ratificó lo expresado en nuestro informe No. 1, en el sentido que los diferentes administraciones del gobierno de Honduras no han mostrado la capacidad ni la disposición para tutelar en forma eficiente los intereses nacionales; comenzando con la disgregación y mala calidad de la información, desconocimiento del tema, falta de asesoría independiente, falta de controles, supervisión y aplicación efectiva y permanente de regulación existente en el país, para este sector tan sensible de la economía, un producto estratégico para el país, que afecta a todos los sectores del mismo.

H. IMPORTACION DE COMBUSTIBLES PARA GENERACION DE ENERGIA TÉRMICA.

Costos de Importación de Bunker C: El período limitado dedicado al estudio realizado por Suroil no permitió revisar meticulosamente el costo de importación de productos no controlados por la Fórmula de Paridad de Importación. En consecuencia, la revisión realizada por Suroil en el caso de los costos de Bunker fue más modesta de lo que ameritaba. Sin embargo, Suroil ha notado sobrepagos significativos en las facturas de importación de Bunker en la Costa Pacífica, con relación al índice de referencia de precios del Golfo Americano, para el derivado de petróleo con “3 por ciento azufre, Waterborne”.

El bunker importado se usa primordialmente para la generación de energía y constituye una porción principal del costo del kilovatio-hora. Como consecuencia, se debe considerar que el Gobierno compre el bunker directamente para que el costo de este elemento de la fórmula de generación de energía pueda reducirse para beneficiar al consumidor final en lo posible. Suroil estimó que de esta acción pueden lograrse ahorros anuales de US\$8.25 millones.

Si la compra del Bunker se lograra hacer al amparo de la iniciativa del Gobierno venezolano, denominada PETROCARIBE, el país contaría con ventajas adicionales que incluyen el financiamiento a 25 años plazo, a muy y bajas tasas de interés.

I. OTROS HALLAZGOS.

1. Viernes Negro - El Alza al Precio del Combustible: El Informe de la empresa consultora Suroil analizó el alza del precio del combustible a raíz de la paralización de las refinerías del Golfo Americano causada por el huracán Katrina el 2 de septiembre del 2005, concluyendo que la UTP aplicó correctamente la fórmula.

Con respecto a la orden de alza de precios efectiva el día sábado 3 de septiembre del 2005, ésta violó la norma de aplicación de la fórmula que establecía que los cambios se hacían efectivos los días domingo. Es de suma importancia que la aplicación de los precios se haga de acuerdo con las normas o reglamentos acordados, con la periodicidad preestablecida, para evitar cualquier tipo de especulación.

El anuncio por parte del Gobierno el día miércoles de esa semana, causó trastornos en el sistema de entregas y compras. Según el estudio de facturas disponibles, hay indicios de algún favoritismo hacia las estaciones propiedad de las importadoras, tomando en cuenta que los pedidos debían atenderse en el orden en que fueron hechos.

En lo que respecta al reclamo del valor de la diferencia entre el alza de precios y el costo de adquisición, este último no forma parte de la fórmula, pues el valor del producto se basa en los precios Golfo promedio de la semana anterior. Suroil recomienda el uso de una fórmula que permita tomar en consideración, en el futuro, el costo de inventarios. Asimismo, la Comisión de Banca y Seguros propuso a la Comisión un novedoso mecanismo de aplicación de la fórmula, con la generación de auto niveladores de precios, que debería ser considerada.

2. Comisión Cambiaria y otros Gastos Financieros: Vale la pena notar que el rubro de la Comisión Cambiaria y otros gastos financieros de la fórmula de precios de paridad es un componente al que se le debería prestar atención especial. Actualmente, este componente le cuesta a Honduras un 0.7% del valor CIF. Aunque al parecer no representa un gasto mayor, sería un error ignorar este rubro. Para efectos del periodo estudiado (octubre 24 a agosto 31 del 2005, prorrateado a un año) el costo de este factor asciende a aproximadamente \$7.4 millones de dólares, basado en el costo del valor CIF en dólares de petróleo importado.

3. Temas Importantes Pendientes de Análisis: El mandato contenido en el Decreto 279_2005 que dio origen a esta Comisión, condujo a la suscripción del contrato con la empresa consultora Suroil, limitándolo a los puntos relacionados directamente con la fijación de precios. Por lo tanto, para Suroil no fue posible pronunciarse en detalle sobre varios asuntos relacionados, extremadamente importantes, que surgieron en el curso de las investigaciones, tales como:

- 1) Mecanismos alternos de entrega, tales como redes de oleoductos y/o puertos y terminales consolidados para recibir productos que podrían más adelante reducir aún más el costo de entregas de combustibles al área central y a la costa sur de Honduras;
- 2) Formas de aumentar las ganancias del Gobierno de Honduras a través del uso de tales mecanismos alternos;
- 3) Regulaciones que deben establecerse en el mercado hondureño para asegurar que si una eventual transición a la liberalización de la distribución de productos derivados del petróleo se concreta, puede hacerse de una manera que se estimule verdaderamente la competencia de mercado;
- 4) Analizar el proceso y las tarifas de transporte dentro del territorio hondureño.
- 5) Como estimular la competencia entre las diferentes estaciones de servicio en Honduras y, finalmente,
- 6) Las estrategias, a corto, mediano y largo plazo que deben ser desarrolladas para reducir la dependencia en las importaciones de productos derivados del petróleo.

Estos temas no se incluyeron dentro del alcance del contrato de servicios firmado con Suroil, ni tampoco se podían estudiar dentro del tiempo disponible. Sin embargo, la Comisión considera que estos son asuntos de gran importancia estratégica para Honduras y se encuentran ligados inexorablemente al logro de mayores reducciones en el costo de los productos derivados del petróleo que Honduras importa. La urgencia de este estudio no debe excluir que estos temas sean eventualmente analizados a profundidad.

La Comisión considera que, mientras no se integren todos los componentes de la fórmula que no se refieren a precios en un plan global, solamente se estaría solucionando parcialmente la problemática relacionada con los productos derivados del petróleo en Honduras.

V. CONCLUSIONES

- 1) La dependencia de Honduras en fórmulas de precios ha resultado en condiciones de mercado artificiales, bajo las cuales el consumidor final hondureño sobrepega significativamente por los productos derivados del petróleo:
 - a) De conformidad con las evaluaciones del estudio de la empresa consultora Suroil, es posible obtener una reducción de US\$66.6 millones al año solamente en lo que se refiere a reducir costos de importación y efectuar ajustes a algunos componentes que en la actualidad integran la Fórmula de Precios de Paridad de Importación. Adicionalmente, se pueden obtener posibles ahorros que se aproximan a US\$58.4 millones. Si el Gobierno

de la República decide implementar las recomendaciones del estudio, el potencial de ahorro total para el país es de US\$125 millones (Ver Anexo H).

b) Como resultado de un plan de suministro de los productos derivados del petróleo diseñado apropiadamente y cuidadosamente implementado, es posible obtener un suministro de petróleo a menor costo, confiable y competitivo, sobre una base de suministro a término.

2) Se pueden lograr ahorros adicionales a través de la reducción o eliminación de pagos a varios participantes en el mercado hondureño de productos derivados del petróleo. Los pagos en que incurre Honduras actualmente son innecesarios, o excesivos o, en algunos casos, inconsistentes con lineamientos o regulaciones establecidas internacionalmente:

a) Evaluaciones preliminares indican que una reducción de US\$19.8 millones por año es posible a través de ajustes a la fórmula, incluyendo ahorros al nivel de las terminales y de los distribuidores.

b) Esos ahorros solo se pueden lograr como parte del plan de suministro de productos derivados del petróleo, arriba mencionado.

3) El reciente cambio a diferentes índices de referencia en la fórmula que se aplica en Honduras para la fijación de precios (del Caribe – “Caribbean Price Postings” – al Golfo Americano), no redujo significativamente el costo de adquisición de productos derivados del petróleo, y tampoco redujo los montos excesivos contemplados por la fórmula.

4) Los factores que han conducido a muchos años de fracaso de una fórmula de fijación de precios que se aplica a todos los segmentos del mercado de combustibles de Honduras, incluyen:

a) La falta de una política nacional energética de largo plazo para el manejo de la temática de los productos derivados del petróleo, que contenga un plan o estrategia para adquisición de combustibles y su distribución local orientada a servir a los intereses nacionales y el consumidor hondureño.

b) La falta de un papel bien definido del Gobierno, que permita identificar “Responsabilidades y Autoridades”, sumado a poca o ninguna supervisión y controles que comúnmente existen en el ámbito internacional.

c) Permitir la propiedad concentrada de instalaciones estratégicas para restringir la competencia que de otra manera podría conducir a precios más bajos para el consumidor final, a pesar de existir legislación nacional y precedentes internacionales, que podrían evitar o mitigar tal situación.

d) Poca capacidad de análisis, revisión y crítica de las justificaciones para ajustes escondidos dentro de la Fórmula, y la falta de una supervisión efectiva de la actual

aplicación de la Fórmula por una cantidad que represente verdaderamente el interés nacional y de los consumidores.

e) Falla general en la administración pública para comprender o aceptar que, en ausencia de regulaciones efectivas, o reglas claras del juego, todas las entidades comerciales natural y legítimamente buscan maximizar sus ganancias y/o su porción de mercado a través del tiempo. Esta conducta ha sido característica en la industria petrolera. No protegerse contra este comportamiento va en contra de las entidades más débiles del mercado y por ende, de los intereses de los consumidores.

5) Las mismas condiciones (anteriormente enunciadas), que causaron el fracaso de las fórmulas aplicadas para la fijación de precios de los productos derivados del petróleo, que resultan en precios más altos que los necesarios para el consumidor final hondureño, también han resultado en las siguientes condiciones que generalmente son evitadas en otros países:

a) En general, la falta de alternativas de compra de productos derivados del petróleo que tienen las empresas clientes de las importadoras, alienta a la realización de prácticas oligopolísticas por parte de las importadoras, debido a que estas controlan productos, servicios e instalaciones críticas en el mercado.

b) El subsidio del exceso de la capacidad instalada de terminales de almacenamiento que el país requiere.

c) El subsidio del exceso de la capacidad instalada de estaciones de servicio.

d) La falta de construcción de terminales independientes para el almacenamiento de reservas estratégicas.

e) El fracaso en la inspección efectiva y en la implementación de controles estándares relacionados con la protección al medio ambiente en el manejo de productos derivados del petróleo.

f) La falta de un programa de inspecciones y pruebas, conscientemente aplicado para la protección del cliente en lo que a calidades de producto se refiere.

g) La falta de inspecciones y de controles efectivos sobre las instalaciones de almacenamiento de los productos, en lo que a normas de seguridad se refiere.

h) La falta de supervisión oficial sobre todos los participantes de la industria, para propósitos de recolección de impuestos.

i) La falta de definición de las condiciones mínimas del mercado y de los papeles aceptables de los participantes en el mismo, para asegurar el máximo acceso para futuros competidores.

6) Se pueden obtener otros ahorros, más la optimización del sector de productos derivados del petróleo en Honduras; esto es posible y más bien deseable como parte de una política nacional energética que involucre todos los aspectos de esta actividad. Esto estaría basado en inversiones estratégicas y en la implementación por parte del Gobierno, de regulaciones de mercado efectivas, consistentes con un papel bien definido del Gobierno, que guíe a un mercado libre y competitivo para los combustibles.

7) Varios intereses especialmente poderosos, localizados en todos los segmentos del mercado de petróleo en Honduras, claramente han expresado preocupación por cambios que pudieran realizarse en el status quo, a causa del impacto potencial sobre sus ganancias, sin tomar en cuenta que el resultado final sería obtener costos más bajos para los consumidores finales. La posición del Consultor sobre este tema, es:

a) Suroil comprende las preocupaciones naturales de estos intereses especiales para preservar las ganancias individuales y corporativas.

b) Suroil está comprometido con su cliente para identificar los riesgos inherentes ante cambios significativos que pudieran realizarse para ya sea reducir costos inmediatamente, o moverse hacia condiciones de mercado más competitivas y de largo plazo.

c) Suroil recomienda acciones de emergencia capaces de minimizar tales riesgos.

8) Algunos transportistas hondureños que prestan el servicio de acarreo de combustibles, manifiestan que son obligados a aceptar rebajas en las tarifas establecidas por la fórmula de paridad de importación, con la excusa de cubrir costos de capacitación. En otros casos, a ciertas rutas se están aplicando tarifas que corresponden a rutas más cortas.

9) Aunque los contratos suscritos entre los detallistas y los importadores no les prohíben el transporte del combustible que compran a los importadores/distribuidores específicamente, los detallistas se quejan que no se les concede el derecho de elegir sus propios medios de transporte.

10) El Acuerdo No. 441-79 de la Junta Militar de Gobierno establece la corrección en el volumen de los combustibles por diferencia de temperatura. La medida por galón de la gasolina, kerosina, turbofuel, aceite diesel y bunker C deberá ser equivalente a la capacidad de 3.785 litros a temperatura normal de 15.5 grados centígrados (60 grados Fahrenheit).

11) En la actualidad, el consumidor hondureño podría estar sobrepagando el valor del kilovatio-hora, dado que los cargos por “combustible” pueden estarse aumentando por el efecto del mayor volumen por variación de temperatura.

12) En Honduras existe un excedente en la capacidad de terminales de almacenamiento de petróleo, a la que teóricamente se requiere para la importación y distribución normal del producto. Esto resulta en costos extra, ya que el elemento “Terminal y Almacenamiento” que aparece contemplado dentro de la Fórmula de Precios de Paridad de Importación, representan un costo innecesariamente mayor, que se traslada al precio final que paga el consumidor hondureño.

13) Es evidente que las diferentes administraciones públicas que han regido el país durante la vigencia del sistema actual de adquisición de productos derivados del petróleo, han demostrado una falta de capacidad y disposición requerida para tutelar en forma eficiente y responsable los intereses nacionales y en caso de requerir asesoramiento, éste debe ser independiente..

14)) La información del Gobierno relacionada con este rubro estratégico para el país, se encuentra de manera disgregada, es de mala calidad y se enmarca en un sistema totalmente anticuado e ineficiente, lo que dificulta la verificación de datos y la aplicación de medidas correctivas a potenciales errores y contribuye a que los entes gubernamentales vinculados a la regulación y control de esta temática, dependan de la información que les proporcionan las mismas empresas importadoras, lo que limita el papel regulador que por ley debería ejercer el Estado.

VI. NUEVO SISTEMA PARA ADQUISICION DE PRODUCTOS DERIVADOS DEL PETROLEO EN HONDURAS.

La firma consultora Suroil, Inc. ha elaborado una nueva Fórmula de Precios de Paridad de Importación, basada en el seguimiento de una estrategia de país, que asegure la concurrencia del mayor número posible de oferentes al mercado hondureño, lo cual puede incluir a las empresas actualmente establecidas que decidan continuar participando en esta actividad, bajo condiciones más favorables al pueblo hondureño.

De seguir esta estrategia, los ahorros potenciales lograrían una reducción sustancial en los precios que paga el consumidor final, por ejemplo: Lps. 4.60 por galón en caso de gasolina Superior importada a través de Puerto Cortés lo que representaría tan solo en el caso de la gasolina superior un total de 483 millones de Lempiras anuales. Este valor varía en el caso de la importación de otro producto, o de la situación geográfica del puerto de entrada al país. Es factible en etapas posteriores, alcanzar mayores ahorros, repetimos, siempre y cuando se siga la estrategia determinada por la firma consultora Suroil, Inc.

VII. RECOMENDACIONES:

Tomadas de una manera global, las recomendaciones clave forman el núcleo del plan de suministro de productos derivados del petróleo desarrollado por Suroil para ser implementado a corto plazo, con el objeto de bajar los costos de los suministros para el país, a través del aumento de la competencia y de los componentes de una fórmula más comercialmente defendible. Dado que todas las recomendaciones se apoyan

mutuamente, es importante entender que deben ser implementadas integralmente como un todo, sin opciones de “escoger y elegir” solamente algunas, dejando otras por fuera. La falla al no actuar sobre cualquiera de las recomendaciones, dramáticamente aumenta el riesgo que las restantes no produzcan los resultados deseados.

A continuación se puntualizan recomendaciones básicas, para asegurar el éxito de la propuesta de la Comisión:

1. Comenzar a implementar los cambios que correspondan al actual sistema de adquisición de productos derivados del petróleo, de acuerdo a la estrategia elaborada por la empresa consultora Suroil, Inc.
2. En los primeros 60 días, después de la presentación de este Informe, invitar a una licitación pública para el suministro de productos derivados del petróleo importados al país, con participantes del mercado nacional e internacional.
3. Una vez que se decida el otorgamiento de la Licitación de compra de los productos, se debe ejecutar la reducción de costos excesivos en la fórmula de paridad de importación que se utiliza en la actualidad para la fijación de precios.
4. Simultáneamente a la invitación para la licitación del suministro de productos derivados del petróleo que importa el país, se debe desarrollar la base para una licitación denominada “Construir, Operar y Transferir” (BOT: Build, Operate and Transfer) para que nuevas instalaciones de almacenamiento de los productos derivados del petróleo que se importan, sean usadas por los ganadores de la licitación de suministro de los productos.
5. Establecer un ente autónomo que funcione como Sociedad Anónima, encargado del manejo de los controles adecuados y el establecimiento de normativas que protejan los intereses del consumidor hondureño.
6. No liberalizar el mercado.
7. Hacer uso de la legislación que corresponda a fin de que el Estado ejerza su potestad de realizar compras directas de productos derivados del petróleo, y garantizar el almacenamiento en las instalaciones ya construidas en el país.
8. Tomar medidas correctivas, de parte del ente encargado de regular las tarifas de transporte, para asegurar que los transportistas hondureños reciban de las empresas importadoras/distribuidoras, las tarifas que han sido acordadas, sin que se aplique ningún tipo de ajustes o descuentos a las mismas.

9. Insistir en que el ente administrador de la fórmula de paridad de importación haga respetar la libre contratación del transporte para la entrega de combustibles, a las instalaciones de almacenamiento de los detallistas.

10. Fomentar la producción y uso de combustibles alternos (gasol, biodiesel, etc.) y subsidiar el costo de los carburadores de vehículos con motor de gasolina, para fomentar el uso de gas licuado.

11. Analizar, consensuar y en su caso, impulsar la concesión para la construcción y operación del ferrocarril interoceánico en el territorio nacional (ahorro de combustibles, desarrollo del país desde Amapala hasta Puerto Castilla, convirtiendo así a Honduras en un Centro de Comercio Mundial).

12. Hacer efectiva de inmediato la aplicación del Decreto Ejecutivo No. 441/79 que obliga a los importadores a realizar las correcciones en el volumen de los combustibles que venden a las estaciones de servicios (gasolineras), industrias y otros clientes mayoristas.

13. Proceder a la compra directa de Bunker utilizado para la generación de energía térmica, aprovechando en la medida de lo posible, las ventajas de la iniciativa PETROCARIBE del Gobierno de Venezuela.

Respetuosamente deseamos resaltar el reclamo de los distintos sectores que integran la nacionalidad hondureña, en el sentido de darle seguimiento a las recomendaciones planteadas por esta Comisión en sus varios Informes presentados a la Nación, definiendo de común acuerdo con esta Comisión, la estrategia y acciones a tomar para la implementación de las mismas.

Tegucigalpa, M.D.C., 8 de diciembre del 2005

COMISION DEL DECRETO No. 279-2005

S.E. Mons. Oscar Andrés Cardenal Rodríguez Maradiaga

Coordinador

Emilio Larach

Juan Ferrera

Adolfo Facussé

Arturo Corrales

Juliette de Castillo

Rossana Guevara