

FIJACION DE LOS PRECIOS DEL COMBUSTIBLE DE AVIACION EN COSTA RICA: UN CONFLICTO ENTRE COSTO Y PRECIO

Adriana Chavarría Flores*

Resumen

La problemática que actualmente atraviesa la fijación de precio del combustible de aviación en Costa Rica se encuentra en discusión ante la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP). Históricamente la ARESEP ha fijado el precio de dicho combustible, no obstante el mecanismo o metodología adoptada para ello no ha sido la más conveniente y concordante con los intereses de la Refinadora Costarricense de Petróleo y del país. Se presenta la situación, de que dicho precio no se encuentra acorde con el precio y la demanda del producto en el mercado internacional, y también el mismo ha sido insuficiente para cubrir los costos propios de la actividad empresarial. En razón de ello, se analiza en este artículo la propuesta para implementar una metodología de cálculo del precio del citado combustible que permita resolver los inconvenientes descritos.

Abstract

The Fuel aviation price fix, is discussing in "ARESEP", a public control entity of Costa Rica. This because historically that entity have been in charge to fix fuel aviation prices. However, the technique to adopt it, is not the best or convenient to Recope profit in Costa Rica. This price do not represent the real international price of market demand, also it is not enough to cover own cost management. In such case we do proceed to analyze the "ARESEP" status again a calculation proposal to fix fuel aviation price.

Descriptores

Combustible aviación/ fórmula de precios/ RECOPE/ ARESEP.
Jet Fuel/ price/ RECOPE/ ARESEP

* Licenciada en Derecho. Candidata a Master en Derecho Empresarial. ULACIT, correo electrónico adriana-cf@recope.go.cr

I. Introducción

Por imperativo legal y en concordancia con el principio de reserva de ley, la importación, refinación y distribución al mayoreo de petróleo crudo y derivados, que comprenden combustibles, asfaltos y naftas, para satisfacer la demanda costarricense fueron considerados monopolio del Estado.

Lo anterior, a través de la promulgación de la Ley 7356 del 6 de setiembre de 1993, la cual además de lo anterior concedió la administración de ese monopolio a la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A., (RECOPE S.A.) con la indicación de que su capital accionario perteneciera en su totalidad al Estado.

En concordancia con lo anterior y con el fin de regular la actividad que se la ha asignado a la Refinadora, igualmente por imperativo legal se dispuso que el precio de venta de los productos de RECOPE serían determinados por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Así las cosas y sobre la problemática que aborda este artículo cabe señalar que el precio de venta del combustible de aviación denominado jet fuel fijado por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) no refleja el contenido y comportamiento del precio del producto en el mercado internacional por un lado y por otro; porque en las fijaciones ordinarias de precio, el precio aprobado por la ARESEP ha sido insuficiente para cubrir los costos propios de la actividad empresarial, tales como los costos de operación, las inversiones, el servicio de la deuda y las cargas tributarias y costos ajenos.

Con vista en lo anterior y en aras de resolver la situación apuntada, se planteó a la Autoridad Reguladora por parte de la Refinadora una propuesta metodológica para la determinación del precio de venta del jet fuel, sustentada en dos principios fundamentales. El primero, que el precio que se determine permita recuperar la totalidad de los costos en que incurre RECOPE para su suministro y, el segundo, que el mismo sea competitivo a nivel internacional.

No obstante, mediante Resolución RRG-4455, de las diez horas con diez minutos del 14 de marzo del 2005, la Autoridad Reguladora resolvió rechazar las peticiones de RECOPE, las cuales consistían en aprobar la metodología de cálculo y ajuste del precio base del Jet Fuel y aprobar la metodología de cálculo que RECOPE deberá aplicar cada semana para determinar el precio de venta del Jet Fuel.

En suma, la decisión del Ente regulador que hoy se encuentra apelada, implica seguir manteniendo por parte de la Refinadora, la situación descrita en líneas atrás. En este sentido, RECOPE como administradora del monopolio del Estado debe garantizar el abastecimiento del producto a todos sus clientes, por lo que tiene el deber legal de importar el combustible en cuestión, aunque ello le signifique pérdidas, pues al ser fijados dichos precios por la ARESEP, la Refinadora deja de controlar el monto de los mismos, los cuales pueden verse seriamente afectados por las fluctuaciones internacionales.

De ahí que, en el presente artículo pretendo analizar desde un punto de vista jurídico y con fundamentos técnicos, la problemática en torno a la fijación de precios del combustible de aviación.

II. Problemática que afronta la Refinadora Costarricense de Petróleo en cuanto a la fijación de precio del Jet Fuel

1. Qué es el jet fuel?

El jet fuel es una mezcla de hidrocarburos donde predominan las parafinas y compuestos naftérmicos, con pequeñas cantidades de olefinas y aromáticos, utilizado principalmente como combustible de aviación en los motores a turbina tipo jet y en menor medida como solvente en la fabricación de ceras y betunes.¹ El mercado de jet fuel, se identifica de acuerdo con el precio fijado, a saber:

- a. Jet fuel nacional, al cual se le aplica el precio plantel aprobado por la ARESEP en los estudios ordinarios y extraordinarios de precios.²
- b. Jet fuel preferencial, cuyo precio es equivalente al precio plantel sin impuesto aprobado por la ARESEP, según se dispone en el artículo 1 de la Ley No. 8114 "Ley de Simplificación Tributaria".³
- c. Jet fuel de exportación, el cual es fijado por la Refinadora Costarricense de Petróleo, tomando en consideración parámetros de costos y otros elementos internacionales.

¹ Chavarría A. (2005 mayo). William Ulate Padget, Gerente de Mercadeo y Distribución, Refinadora Costarricense de Petróleo, San José, Costa Rica.

² Se le aplica el impuesto único y se le aplica el margen de comercialización y transporte en caso de venderse en una estación de servicio.

³ Ley de Simplificación Tributaria No. 8114 del 9 de julio del 2001.

2. El precio del jet fuel

De acuerdo con el inciso d) del artículo 5 de la Ley No. 7593⁴, le corresponde a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos la regulación del precio de los combustibles tanto en los planteles de distribución como al consumidor final. En virtud de lo anterior, la ARESEP fija el precio del jet fuel por medio de las revisiones ordinarias y extraordinarias.

En el pasado el precio del jet fuel fue regulado por diferentes normas jurídicas, con lo cual ha existido diferentes precios dependiendo del sector de consumo.

De esta forma, al jet fuel utilizado por las líneas aéreas comerciales se le ha dado un tratamiento diferenciado de precios, primero porque la Ley de Incentivos Turísticos establecía la posibilidad de que a dicho combustible se le estableciera un precio preferencial, el cual, en un primer momento, se calculaba como el promedio simple de los precios de este combustible en varios aeropuertos previamente definidos, posteriormente, el método de cálculo se modificó y el precio se obtenía como el promedio del precio del jet fuel en la Costa del Golfo⁵, más una constante de costos.

Posteriormente, al ser derogada la ley de Incentivos Turísticos, la Ley 8114⁶ incorporó en el artículo 1 la exoneración del impuesto único a las ventas del jet fuel a las aerolíneas comerciales, momento a partir del cual el precio del mismo corresponde al precio plantel sin impuesto regulado por la ARESEP.

Paralelamente a la existencia del precio preferencial a las líneas aéreas comerciales, existe un precio para las ventas nacional el cual es fijado por la ARESEP, y otro para las ventas de exportación el cual fija la Refinadora Costarricense de Petróleo.⁷

Para las ventas nacionales, en la actualidad existen dos precios de jet fuel. Por un lado, el precio plantel el cual puede incorporar o no el impuesto único, dependiendo de si las ventas son realizadas a las líneas

⁴ Ley Reguladora de los Servicios Públicos, N° 7593, del 9 de agosto de 1996, art. 5.

⁵ De señalarse, que los precios de los hidrocarburos se establecen por regiones, que van unidas al mercado de la bolsa de valores en que se manejen. En este sentido, está el mercado de la costa del Golfo que es el que se utiliza de referencia en RECOPE por la cercanía, pero también existen otros mercados con Singapur, Europa, etc.

⁶ Ley de Simplificación Tributaria No. 8114 del 9 de julio del 2001.

⁷ Que con la Resolución RRG-3040 de la ARESEP, de marzo del 2003, redefine la categoría de ventas de exportación, y el precio se homologa con el precio de las ventas nacionales, no obstante esta resolución está impugnada por la Refinadora y se encuentra suspendida la misma y se mantiene la situación de que RECOPE fije el precio de exportación.

aéreas comerciales y, por otro, el precio plantel más el margen de comercialización.

Dado que en la actualidad el precio del jet fuel es regulado exclusivamente por la ARESEP, cualquier modificación que se solicite a la metodología de cálculo del precio de este producto, debe realizarse dentro de los alcances de la Ley No. 7593. En este sentido el artículo 31 señala:

*"Para fijar precios, tarifas y tasas de los servicios públicos, la Autoridad Reguladora tomará en cuenta las estructuras productivas modelo para cada servicio público, según el desarrollo del conocimiento, la tecnología, las posibilidades del servicio, la actividad de que se trate y el tamaño de las empresas prestatarias."*⁸

3. Situación actual de la metodología de cálculo del precio del jet fuel

Históricamente el precio de venta del jet fuel fijado por la ARESEP ha sido inferior al costo plantel del mismo y tanto en términos promedio, como de manera puntual, se han presentado situaciones en las cuales el precio de venta ha sido insuficiente para cubrir la totalidad del costo de importación del mismo.

Esta situación en parte se explica por el actual mecanismo de fijación de precios (estudios ordinario y extraordinario), los cuales no responden con la celeridad con que evolucionan los precios internacionales, particularmente en un sector de mercado cuyos precios están directamente vinculados a los precios internacionales.

Este hecho, a su vez, hace que el precio de venta del jet fuel en Costa Rica se encuentre significativamente por debajo del precio cobrado en ala de avión en otros aeropuertos internacionales, siendo que a nivel internacional el precio en los aeropuertos sigue el comportamiento del precio del jet fuel en el mercado internacional. Lo cual implica que existe un margen de acción para aumentar internamente el precio de venta de este combustible sin que se pierda competitividad en relación con el precio cobrado en aeropuertos relacionados.

⁸ Ley Reguladora de los Servicios Públicos, N° 7593, del 9 de agosto de 1996, art. 31.

La combinación de las situaciones descritas, va en detrimento de los intereses del consumidor nacional, por cuanto, si bien es cierto que el precio del combustible es un costo importante dentro de la industria aeronáutica, también es cierto que por el solo hecho de que en Costa Rica el precio del mismo sea inferior, no implica que el costo de los tiquetes aéreos sean menores, pero sí implica que el precio de otros combustibles tengan que soportar la pérdida ocasionada por las ventas de jet fuel.

Amén de lo anterior, la problemática expuesta vislumbra una serie de dificultades, las cuales podemos resumir en las siguientes consideraciones básicas:⁹

1. Existe una tendencia a que la demanda de jet fuel se incremente en el futuro, particularmente la demanda proveniente de las líneas aéreas comerciales.
2. El beneficio de comprar el jet fuel a un Precio Plantel inferior al Costo Plantel se concentra en muy pocos clientes directos de la empresa, pues el 75% de las ventas de jet fuel es preferencial y se concentra en ocho líneas aéreas comerciales.
3. La decisión de abastecimiento de jet fuel por parte de las líneas aéreas comerciales se toma en un contexto más global, el cual trasciende las fronteras nacionales, dado que éstas tienen la posibilidad de abastecerse, total o parcialmente, en diferentes aeropuertos internacionales.
4. El artículo 1 de la Ley No.8114 ya ha concedido un beneficio fiscal a las aerolíneas comerciales al exonerarlas del impuesto único que recae sobre el jet fuel. Dicho beneficio, en promedio, ha representado 36% del Precio Plantel con Impuestos.
5. El precio del jet fuel en los aeropuertos internacionales se encuentra asociado al precio en el mercado internacional de tal manera que la variación en el precio de este producto en los aeropuertos internacionales se encuentra explicado entre 75% y 85% por las variaciones de precio en el mercado internacional. No obstante en Costa Rica la variación del Precio Plantel sin Impuesto se explica únicamente en un 37% por la variación en el precio en el mercado internacional.

⁹ Comisión de Calculo de Fijación del Jet Fuel. Normativa para el establecimiento del precio del Jet Fuel, Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. Junio 2004. p 15.

6. Finalmente, se parte de la premisa de que vender el jet fuel a un precio inferior a su costo de ventas y al precio de venta en otros aeropuertos internacionales, no redundaría en un beneficio directo a los pasajeros de las aerolíneas comerciales.

II. Metodología propuesta para solucionar la problemática descrita

La metodología presentada por la Refinadora, constituye una propuesta para la creación del precio del jet fuel. Esta metodología se elaboró partiendo de dos principios básicos: el primero es que RECOPE logre recuperar todos los costos en los que se incurre por la importación y suministro de jet fuel, y el segundo que el precio que se fija sea competitivo a nivel internacional dado que la actividad en la cual se mueve tiene esa dimensión.

Para elaborar la propuesta se partió del diagnóstico de la Comisión de Cálculo de Fijación del Jet Fuel¹⁰, el cual en principio evidenció que el mercado de las ventas del jet fuel regularmente ha estado segmentado por el precio, existiendo tres sectores: el primer sector es el sector nacional, al que tradicionalmente se le ha cobrado el precio plantel aprobado por la ARESEP, luego está el sector preferencial, al que después de la aprobación de la ley de simplificación tributaria, se le cobra el precio plantel menos el impuesto único a los combustibles y el sector de exportación al cual se le aplica el precio fijado por la Refinadora, en virtud de que se encuentran suspendidos los efectos de la resolución RRG-3040-2003, que le fija un precio igual al precio plantel con impuesto, uniéndose en uno solo en cuanto a precio el nacional y el de exportación.

El mercado del jet fuel es uno de los mercados que han tenido un mayor dinamismo durante la última década, obedeciendo fundamentalmente al crecimiento del turismo en el país. Se observa en la evolución de las ventas del jet fuel, que regularmente se presentan unos picos de demanda y unos valles de demanda, los picos de demanda generalmente se dan en los meses de enero, marzo y julio, y los valles de demanda se dan en los meses de febrero, setiembre y octubre. Regularmente la máxima demanda es superior a los ochenta mil barriles y la mínima demanda es alrededor de los sesenta mil barriles.¹¹

¹⁰ Comisión de Cálculo de Fijación del Jet Fuel. Normativa para el establecimiento del precio del Jet Fuel, Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. Junio 2004.

¹¹ Ibid.

Por ejemplo, el crecimiento de la demanda entre enero y febrero del 2003 y enero y febrero del 2004, evidencia una sensible diferenciación en el número de vuelos que fueron atendidos en el aeropuerto Juan Santamaría, respectivamente pasó de mil cuatrocientos treinta a mil setecientos veinte en enero, es decir un crecimiento de 230 vuelos aproximadamente y en febrero pasó de mil doscientos sesenta y tres vuelos a mil seiscientos treinta y dos, es decir, un crecimiento de cuatrocientos vuelos aproximadamente.¹²

Las ventas están concentradas en muy pocas empresas, el 75% se concentran en ocho empresas, y de esas ocho empresas el 50% tienen bandera norteamericana, un 47% son empresas del istmo centroamericano, y un 3% con bandera europea.¹³

Por otra parte, se presentan períodos en los cuales el precio de importación, es superior al precio dado por la ARESEP, y fue fundamentalmente al observar los meses de enero y febrero asociados a una alta demanda, lo que genera la preocupación de que la demanda está creciendo y sin embargo el precio de venta es inferior al precio internacional.

Para poder analizar esta situación, la Comisión de Cálculo de Fijación del Jet Fuel, analizó que sucedía en otros aeropuertos-. Con ello determinó que el precio de los aeropuertos internacionales, sigue un comportamiento muy similar al precio del jet fuel en el mercado internacional, o sea el precio en la costa del golfo. Dado que existe una asociación del precio del mercado internacional y el precio de los aeropuertos. Al respecto, se corrieron ciertas pruebas estadísticas, y en estas pruebas estadísticas, se determinó el coeficiente de pearson, el cual determina si el movimiento de un precio está asociado linealmente con el movimiento de otro precio, y prácticamente para todos los casos analizados, la relación fue de 0.9 a 0.86, la más baja.¹⁴

Tratando de entender, por qué razón se dan períodos en los cuales el precio de importación es mayor al cobrado internamente, se procedió a hacer un análisis de la estructura de precios. Este análisis está basado en los informes que hace la ARESEP con ocasión de los estudios ordinarios de precios para el año 2000 hasta el año 2003, se observó que aproximadamente el 95% de la estructura de costos corresponde a los llamados costos de actividad empresarial, dentro de los Costos de la

¹² Ibid.

¹³ Comisión de Cálculo de Fijación del Jet Fuel, Normativa para el establecimiento del precio del Jet Fuel, Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. Junio 2004. p. 10.

¹⁴ Ibid.

Actividad Empresarial el Costo Unitario de Producción representa el 84%, el cual a su vez representa el 80% del Costo Plantel sin Impuesto Único. Por su parte, los Costos Operativos, la Inversión y el servicio de la Deuda representan el 7%, 3% y 6%, respectivamente. Dentro del rubro de Cargas Tributarias y Costos Ajenos, el Canon de Aviación Civil participa en promedio con 87%.

Y se observó que en todos los años analizados, el precio que ha aprobado la ARESEP es deficitario en relación con los costos en que incurre la empresa, en promedio diríamos que esos costos han sido, o el precio ha sido en promedio un 19% inferior a los costos de la empresa.¹⁵

Se tiene que el impuesto representa aproximadamente el 33, 32, 47 y 33 por ciento del precio plantel y en promedio ese impuesto ha representado del año 2000 a año 2003 un 36%, que corresponde a lo que no pagan las líneas aéreas que están amparadas por la Ley 8114.¹⁶

Con fundamento en lo anterior, RECOPE propuso un mecanismo por medio del cual primero la ARESEP apruebe o determine un precio de venta del jet fuel que sea base, el cual sería independientemente del sector de consumo, es decir se tendría un único precio de jet fuel y lo segundo que se le permita a RECOPE establecer o que la ARESEP le apruebe a RECOPE un mecanismo para la fijación del precio de venta del jet fuel.

En concreto la propuesta es que la ARESEP determine el precio base del jet fuel como el promedio simple del precio propuesto sin impuesto del jet fuel para un período de 30 días hábiles menos un factor constante de 0.044 por litro, y que este precio base sea modificado por procedimiento extraordinario es decir por una fórmula de ajuste automático cuando la variación del precio base de t-1 menos el promedio simple de los precios promedios del precio plantel sin impuesto del período de 30 días hábiles sea de 0.04403.¹⁷

En este sentido la metodología de cálculo que RECOPE deberá aplicar cada semana para determinar el precio plantel del jet fuel es la que toma como parámetro de referencia el jet 54 waterborn de la costa del golfo, publicado por Platts¹⁸ más una constante de costos operativos

¹⁵ Comisión de Calculo de Fijación del Jet Fuel. Normativa para el establecimiento del precio del Jet Fuel, Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. Junio 2004. p. 14.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Lic. Luis Carlos Solera. Audiencia de la ARESEP, 3 de diciembre del 2004.

¹⁸ Platts es líder mundial en proveer información sobre energía. Por casi un siglo, Platts ha ayudado a permitir que los siempre cambiantes mercados globales de energía mejoren su funcionamiento con ofertas tales como noticias

que es aprobada por ARESEP en cada estudio ordinario. Este factor de costos se calcularía como los costos operativos de la empresa, las inversiones, el servicio de la deuda, las cargas tributarias, y los costos ajenos, más los fletes y seguros y el costo de internamiento asociados todos al jet fuel.¹⁹

IV. Criterio vertido por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos: Resolución RRG-4455-2005 de las 10.10 h del 14 de marzo del 2005.

1. Alcances de la resolución

La ARESEP se refiere a la fijación de dos precios: un precio en los planteles de abasto de RECOPE con impuesto único incluido, y el otro al consumidor en estación de servicio, que adicionalmente contempla el transporte y margen de los comercializadores. Por otra parte, por la Ley 8114 de Simplificación y Eficiencia Tributaria, RECOPE debe excluir de su precio plantel, el impuesto único que dicha ley exonera a ciertos sectores de consumo.²⁰

Asimismo, indica que según la Ley 6588 de RECOPE, como objetivo fundamental, la empresa debe garantizar el consumo nacional de manera, que la exportación o reexportación de combustible (cuando sea necesario hacerla) debe ser una actividad excepcional.

Por otra parte, señala que el crecimiento de la demanda mensual del combustible jet fuel, no se ve afectado por la fijación de precio que hace la ARESEP, si no que los cambios en el las ventas obedecen a un crecimiento en el número de vuelos internacionales que llegan país.²¹

Y que en general añade, que el precio de los combustibles en Costa Rica no varían totalmente aparejados con el precio internacional y esto se debe a las siguientes razones: 1) el mecanismo de ajuste extraordinario de precios se hace con base en una cesta de precios de varios tipos de combustibles y crudos, dejándose de lado la variación

independientes de la industria y patrones de precios. A partir de 14 oficinas en todo el mundo Platts cubre los mercados del petróleo, gas natural, electricidad, energía atómica, carbón, petroquímica y metales.

¹⁹ Lic. Luis Carlos Solera. Audiencia de la ARESEP, 3 de diciembre del 2004

²⁰ Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Resolución RRG-4455-2005, de las 10.10 horas del 14 de marzo del 2005, Inciso 3, Considerando I.

²¹ Ibid, Considerando I, inciso 6.

específica del precio internacional por tipo de combustible y 2) el tiempo que se tarda en resolver y decidir los ajustes de precio.²²

Para que el precio de los combustibles que expende RECOPE, se apareje con el precio internacional, el mercado habría que liberalizarlo totalmente, para que no sea necesario procedimiento alguno, ni publicar la variación de precio en el Diario Oficial La Gaceta.²³

Por otra parte manifiesta la Reguladora, que el precio plantel del jet fuel debe ser suficiente para cubrir la totalidad del costo plantel más un beneficio razonable, de manera que no se presenten subsidios cruzados desmedidos a favor de este combustible, con respecto a otros combustibles limpios (gasolinas).

Otro punto importante, es que indica la ARESEP que la ventaja de las aerolíneas de comprar a RECOPE el jet fuel a un precio plantel que no cubra el costo plantel más un beneficio razonable, no tiene sustento legal y económico.²⁴

Indica la Reguladora, que el objetivo de RECOPE no es buscar precios para competir con otros aeropuertos para los cuales la empresa no presenta su estructura de costos. No es función de RECOPE promover el consumo del combustible, por el contrario, es tomar las medidas adecuadas para garantizar el abastecimiento nacional, haciendo un uso eficiente de los recursos.²⁵

Afirma la ARESEP que la propuesta de RECOPE, en parte agiliza la metodología de fijación del precio vigente, pero no se analizó el nivel de subsidio cruzado de este combustible con respecto a los demás combustibles limpios. No se le encontró sentido de aplicación al factor de ajuste x y al precio base de jet fuel, el primero viene a reducir el factor de costo k generando una especie de subsidio y el segundo por cuanto se está estableciendo una fórmula que reportará siempre un precio semanal calculado con base en precios de referencia.

Finaliza la ARESEP, que tanto la aprobación de las metodologías para fijar precios y tarifas, como su aplicación son resorte exclusivo de esa Autoridad. En tal sentido, RECOPE legalmente no está facultada para fijar el precio por semana; es el ente regulador a quien le corresponde hacer mediante resolución, la fijación del precio del combustible, que

²² Ibid, Considerando I, inciso 7.

²³ Ibid, Considerando I, inciso 8.

²⁴ Ibid, Considerando I, inciso 10.

²⁵ Ibid, Considerando I, inciso 11.

posteriormente debe publicarse en el Diario Oficial La Gaceta, para que el acto administrativo tenga eficacia.

Señala además, que con la propuesta lo que se pretende es establecer un precio de venta del jet fuel, que refleje las condiciones del mercado internacional y que a la vez cumpla con el principio de servicio al costo; consecuentemente, lo más recomendable para cumplir con este objetivo es que se reforme integralmente el procedimiento extraordinario de fijación de precios de los combustibles que expende RECOPE.

Y en razón de lo anterior, la Autoridad Reguladora resuelve rechazar la petición de RECOPE.

2. Criterio de la Refinadora Costarricense de Petróleo sobre la Resolución RRG-4455-2005²⁶

La Ley 6588, según la Refinadora Costarricense de Petróleo, le obliga a suplir al consumidor final o al intermediario, de los productos que se necesitan para la actividad económica ordinaria. Esta Empresa, tiene la obligación de vender directamente combustible en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría y el Aeropuerto Internacional Daniel Oduber. Igual está en la obligación de suministrar el producto a un intermediario para la venta del mismo en esos mismos aeropuertos. Así que sea para consumo nacional o exterior, esta Empresa debe suplir el combustible jet fuel.

Por otra parte, señala la Refinadora que el crecimiento de la demanda mensual va aparejado al precio que fija la ARESEP y es precisamente el punto de decisión de si un avión compra combustible en Costa Rica o lo compra en otro país. Si el precio en Costa Rica, fijado por la ARESEP, es menor que en los otros países donde puede cargar la aeronave, la aerolínea planifica las compras en Costa Rica. Y tal como se evidenció en el estudio presentado, el precio nacional está por debajo de los precios en los aeropuertos sustitutos y en la actualidad se mantiene tal situación.

Asimismo, señala RECOPE que su propuesta no pretende liberalizar el precio del jet fuel, sino, por contrario, lo que busca es que se apruebe un mecanismo por medio del cual determine el precio de venta de dicho

²⁶ Refinadora Costarricense de Petróleo S.A., Recurso de Revocatoria con Apelación en Subsidio contra la Resolución RRG-445-2005., Oficio GAF-559-2005 del 15 de abril del 2005, Gerencia de Administración y Finanzas.

combustible, sujeta a que el mismo sea superior a un precio base. No se pretende con la propuesta planteada que el precio interno se fije bis a bis con el precio en el mercado internacional, sino que dichos precios no se alejen como en la situación actual del precio de venta nacional, con lo cual productos como las gasolinas tienen que hacer frente tanto a parte del costo variable (precio de importación) como a los costos fijos.

Donde tanto el precio base, como el mecanismo de ajuste, y el mecanismo para determinar el precio de venta serían aprobados por la ARESEP. Lo único que haría RECOPE es calcular cada viernes el valor del precio de venta del jet fuel aplicando la fórmula previamente aprobada por la Autoridad en la metodología solicitada.

En este sentido, RECOPE manifiesta que busca que la ARESEP fije el precio de venta del jet fuel, por cuanto los valores que componen dicho precio son totalmente objetivos y no tendrían la posibilidad de ser manipulados por RECOPE de manera alguna.

La Refinadora señala, que no busca por medio de su propuesta competir con otros aeropuertos. El objetivo fundamental de esta metodología es recuperar los costos asociados con el suministro del jet fuel, pero que la incorporación de dichos costos no supongan un precio oneroso para los consumidores de jet fuel, la propuesta realizada determina e indica a la ARESEP cómo se compararía Costa Rica con otros aeropuertos internacionales.

Asimismo, respecto al criterio de la ARESEP que no es función de RECOPE promover el consumo de combustible, por el contrario, es tomar las medidas adecuadas para garantizar el abastecimiento nacional, haciendo un uso eficiente de los recursos, RECOPE indica que no pretende promover el consumo de jet fuel por medio de la metodología propuesta. Es claro para RECOPE, que la demanda de los combustibles es una demanda derivada, es decir los consumidores demandan el servicio de transporte y a partir de las necesidades de transporte se deriva la demanda de combustibles. Esta situación no es diferente para el jet fuel.

Además señala la Refinadora, que el país ha venido realizando una serie de esfuerzos para incrementar el número de líneas aéreas que tocan suelo nacional, así como su frecuencia. Esta no es una política de institucional, sino una política del Poder Ejecutivo y el impacto ha sido un incremento significativo en el número de vuelos atendidos en el Aeropuerto J. Santamaría.

Por otra parte, en cuanto al asunto del subsidio cruzado de este combustible con respecto a los otros combustibles limpios la Refinadora señala que como se ha demostrado, es precisamente el sistema de fijación de precios actual el que genera el subsidio cruzado. Según se indicó, las ventas estimadas del año 2004 y el diferencial promedio de precios que significaría la metodología actual empleada por la ARESEP y el procedimiento propuesto por RECOPE, el importe que se dejaría de percibir es de aproximadamente US11 millones, los cuales deben ser compensados por el precio de productos como las gasolinas. Nuevamente debe insistirse que el precio que se obtendría con la metodología propuesta por RECOPE permitiría recuperar la totalidad de los costos asociados a la importación y suministro del jet fuel.

RECOPE enfatiza, que solicitó fijar un precio base, autorizado y publicado por resolución del Ente Regulador, a partir del cual, dadas las condiciones del mercado del jet fuel se pide una flexibilidad para ajustar los precios de venta por encima del precio mínimo fijado por la ARESEP, de manera que dicho precio se asimile a los precios del mercado internacional. RECOPE pidió una metodología que debe ser aprobada por la ARESEP, la cual considera los precios internacionales de referencia y dos parámetros que también son aprobados y publicados por el Ente Regulador. RECOPE lo que haría semanalmente es aplicar lo que la ARESEP aprobó y publicó: la fórmula y los parámetros.

Finalmente, abaliza la Refinadora que el trámite de la nueva fórmula extraordinaria por productos presentada por la ARESEP es solo una expectativa y no es justificable que por esa situación se rechace la propuesta de un precio para el jet fuel como lo solicitó RECOPE. Lo correcto jurídicamente, es que se apruebe la solicitud de RECOPE y si posteriormente se establece una nueva metodología para los precios de los productos que involucra el jet, ésta dejaría sin efecto, el mecanismo de ajuste particular que se pretende para el jet fuel.

V. CONCLUSIONES

En el desarrollo del presente artículo, se evidenció la problemática de que en ciertas ocasiones el precio de venta del jet fuel fijado por la ARESEP ha sido inferior al costo plantel del mismo y se han presentado situaciones en las cuales ha sido insuficiente para cubrir la totalidad del costo de importación del mismo. Aspectos que también repercuten en el almacenamiento de productos y en el inventario.

Lo anterior, debido a que el actual mecanismo de fijación de precios (estudios ordinario y extraordinario), no responde con la celeridad con que evolucionan los precios internacionales, particularmente en un sector de mercado cuyos precios están directamente vinculados a los precios internacionales.

Así que, el precio de venta del jet fuel en Costa Rica en muchas ocasiones se encuentra significativamente por debajo del precio cobrado en otros aeropuertos internacionales, siendo que a nivel internacional el precio en los aeropuertos sigue el comportamiento del precio del jet fuel en el mercado internacional. Lo cual implica que existe un margen de acción para aumentar internamente el precio de venta de este combustible sin que se pierda competitividad en relación con el precio cobrado en aeropuertos relacionados.

En razón de lo anterior, RECOPE lo que pretende es que la Autoridad Reguladora determine un precio base el cual se modificaría a través de una fórmula automática. Asimismo, persigue que se apruebe la metodología de cálculo que RECOPE deberá aplicar cada semana para determinar el precio de venta del jet fuel la cual involucra una constante de costos operativos aprobada por la ARESEP a través de un estudio ordinario. En tal sentido, dadas las condiciones del mercado del jet fuel se pide una flexibilidad para ajustar los precios de venta por encima del precio mínimo fijado por la ARESEP, de manera que dicho precio se asimile a los precios del mercado internacional.

En suma con la propuesta realizada, RECOPE pretende recuperar sus costos y reducir los plazos para la fijación de los precios por parte de la ARESEP. En razón de que actualmente los plazos son muy extensos y el mercado internacional muy dinámico, razón por la cual no puede ir al compás del mismo, debido a procedimientos engorrosos y trámites administrativos innecesarios.

Amén de las situaciones anteriormente descritas, se evidenció que los intereses del consumidor nacional son lesionados, por cuanto el hecho de que en Costa Rica el precio de dicho combustible es inferior, no se refleja en el costo de los tiquetes aéreos.

Por otra parte, se evidenció en el presente documento que el sistema de fijación de precios actual genera un subsidio cruzado. El cual representa aproximadamente US11 millones que se dejarían de percibir los cuales deben ser compensados por el precio de productos como las gasolinas. Situación en la cual debe insistirse, y sobre la cual el

consumidor final es el afectado en su economía personal por el alto precio de los demás combustibles, tema de injerencia nacional.

Lo anterior, nos lleva a la conclusión inmediata de que la fijación de precios actual resulta ser una violación al principio de servicio al costo consagrado en el numeral 3: b) de la Ley 7593 Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, el cual indica que la forma de fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, se realiza de manera que se contemplen únicamente los costos necesarios para prestar el servicio, que permita una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad.

En relación con lo anterior, se considera que la debilidad de la metodología propuesta y que sin lugar a dudas pesó en la resolución de la Autoridad Reguladora, es el aspecto de que la misma no estableció un techo o un máximo de fijación del precio del jet, lo que técnicamente se llama precio banda, en el cual se encuentran claramente definidos los precios dentro de un ámbito, sobre el cual no se puede salir ni recope ni la ARESEP, como es el caso del combustible marino (IFO) que es conceptualizado como un precio con las características apuntadas.

Lo anterior, se desprende del hecho de que el Ente regulador en días pasados, propuso la modificación de la fórmula extraordinaria de precios, argumentando que con la misma se tendrían en cuenta los precios internacionales de los productos que expende RECOPE, entre ellos el jet fuel, para con ello evitar subsidios cruzados. Prácticamente atendiendo lo solicitado por RECOPE con la propuesta.

En consecuencia, la problemática descrita en líneas atrás aún cuando la ARESEP rechaza que el precio por ella fijado tiene incidencia directa en la misma, se considera ha sido aceptada y reconocida por dicho Ente, por la variación total de la fórmula extraordinaria que propone realizar.

Por otro lado, y aspecto que debe considerarse es el hecho de que la Autoridad Reguladora posiblemente vio invadida su esfera de competencia legalmente dada, en virtud de que la Refinadora propuso aplicar ella misma la fórmula de cálculo semanal de dicho precio, sin tener que comunicar ni publicar en la Gaceta el mismo. De manera que, tildó de ilegal dicha fijación por cuanto solamente ella puede realizar la fijación. No obstante, debe señalarse que no hay tal ilegalidad por que al final de cuentas es la misma Reguladora quien define el mecanismo las constantes de cálculo y los otros elementos a considerar.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que la posición de la ARESEP va dirigida a buscar la protección del consumidor, por cuanto con la fórmula se maneja un grado de incertidumbre sobre cual va a ser el límite de dicho precio. De ahí que, manifiesta no estar de acuerdo con una supuesta liberalización del mercado.

Por otro lado, sin bien la promoción de sus productos no es el fin primordial de la actividad de la Refinadora, debe tenerse claro que el aspecto de que la metodología ubique a la citada Empresa en una posición que le permita competir con otros aeropuertos internacionales, no debe analizarse como una simple competencia, sino como la posibilidad de que los precios costarricenses no disten de los precios existentes en el mercado internacional, como un beneficio para el consumidor y como una oportunidad de reinversión en obras de interés nacional, para la Refinadora.

De ahí, que es claro que el objetivo fundamental de esta metodología es recuperar los costos asociados con el suministro del jet fuel, para que la incorporación de dichos costos no suponga un precio oneroso para los consumidores de jet fuel.

Al margen de las consideraciones técnicas expuestas otrora, sobre la metodología presentada por la Refinadora y la posición de la Reguladora, deseo señalar que desde un punto de vista jurídico las acciones de índole jurisdiccional a emprender por la Refinadora ante el rechazo de su propuesta, deben ser analizadas cuidadosa y exhaustivamente, en razón de que la ARESEP ha propuesto formalmente la modificación del modelo extraordinario de fijación de los precios de los combustibles bajo el expediente ET-37-2005, recientemente abierto.

Que por demás está decir, que obviamente esto influyó en el rechazo de la metodología propuesta por RECOPE, en virtud de que el Regulador ya tenía previsto realizar dicha modificación.

Así las cosas, y según se desprende de las manifestaciones realizadas por la ARESEP, la justificación de la misma obedece a que los precios internos de los combustibles – de todos no solo el jet – se han variado en la misma proporción (se hace una variación porcentual en el precio igual para todos los combustibles), mientras que la variación de los precios internacionales de los hidrocarburos se da en proporciones diferentes para cada tipo de combustible. Añade la Reguladora, que esto hace que se presenten subsidios cruzados arbitrarios y sin racionalidad económica entre los combustibles que se consumen en el

país; además se afecta, sin justificación técnica, la estructura del costo interno de cada combustible en el país.

En tal sentido, según la ARESEP el modelo propuesto hace que los precios internos reflejen razonablemente el comportamiento de los precios de los combustibles a nivel internacional.

Así pues, si esta es la justificación que presenta la Reguladora para la modificación de la fórmula extraordinaria, la Refinadora debería analizar la propuesta y proponer y negociar si fuera necesario algún aspecto de la metodología que le parece que no se ajusta a sus requerimientos.

De manera preliminar, los técnicos de la Refinadora han revisado la propuesta y la misma viene a mejorar la situación, aún cuando la misma genera siempre un subsidio cruzado, pero en la proporción correspondiente al costo de importación o costo unitario de producción, no sobre la totalidad del precio plantel. En razón de que los subsidios cruzados se pueden eliminar solamente por medio del estudio ordinario de precios, cuando la ARESEP reconozca un precio igual costo plantel.

La propuesta de la ARESEP pretende que los precios internos se ajusten de acuerdo con el movimiento del precio internacional de cada producto, aspecto que buscaba RECOPE con su propuesta y que fue rebatido por la Reguladora. Corolario, el Ente Regulador pretende eliminar el mecanismo actual, en el cual los precios se ajustan de acuerdo con las variaciones del precio cóctel.

El aspecto en el cual no se encuentra la Refinadora complacida, y por lo cual considera que no logra su objetivo del todo, es que la fórmula propuesta por la ARESEP contiene un disparador de la fórmula del 5%, que influye también los plazos. Lo anterior, por cuanto según se establece esto va a tener un impacto muy diferente en las finanzas del consumidor y de la empresa dependiendo del nivel de los precios internacionales, por cuanto el valor absoluto del ajuste no es igual cuando los precios son relativamente altos o, por el contrario, relativamente bajos.

El aspecto importante a señalar es que el cálculo de la fórmula puede ser cercano al 5%, con lo cual se activa el mecanismo de ajuste, durante un período de tiempo relativamente largo, con lo cual los precios de venta se tendrían que mantener, aún cuando los precios de importación se hayan modificado. En este caso el perjuicio cuando suben los precios internacionales, afecta a RECOPE y cuando bajan los

precios al consumidor, quien no recibe oportunamente el beneficio de la baja de los precios nacionales.

No obstante a lo anterior, y como conclusión se debe indicar que la Refinadora puede replantear y negociar con la Reguladora aspectos como los descritos, solicitando la eliminación de la condición de operación – disparador - y proponer que la fórmula entre en vigencia el primer y tercer lunes de cada mes, como fechas fijas, para no depender de porcentajes que perjudiquen a la Refinadora y al consumidor. Y en el evento de que la propuesta ya aprobada por la ARESEP siga manteniendo situaciones adversas para la Refinadora, considerar ya la vía jurisdiccional a través de un proceso de conocimiento para hacer valer lo que en derecho le corresponde y el principio de servicio al costo.

BIBLIOGRAFIA

LEYES

- Costa Rica. Leyes y Decretos. Ley N° 5508 del 19 de abril de 1974.
- Costa Rica. Leyes y Decretos. Ley N° 6588 del 13 de agosto de 1981.
- Costa Rica. Leyes y Decretos. Ley del Monopolio, N° 7356 del 6 de setiembre de 1993
- Costa Rica. Leyes y Decretos. Ley Reguladora de los Servicios Públicos, N° 7593, del 9 de agosto de 1996.
- Costa Rica. Leyes y Decretos. Ley de Simplificación Tributaria, N° 8114 del 9 de julio del 2001.

REGLAMENTOS

- Costa Rica. Leyes y Decretos. Reglamento Ley N° 5508, Decreto Ejecutivo No. 5154-P del 4 de setiembre de 1975
- Costa Rica. Leyes y Decretos. Reglamento a la Ley N° 6588, Decreto Ejecutivo 14874-MIEM del 14 de octubre de 1983.

JURISPRUDENCIA

- Costa Rica. Procuraduría General de la República, oficio C-069-99 del 9 de abril de 1999

- Costa Rica. Sala Constitucional, Voto N° 7044-96 de 10.09 H. de 24 de diciembre de 1996.
- Costa Rica. Sala Constitucional, Voto N° 2000-7730 de 14:47 horas de 30 de agosto de 2000.

EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS

- Costa Rica. Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Expediente ET-122-2004, Modelo de Cálculo para el Precio del Combustible.
- Costa Rica. Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Expediente ET-206-2003, Estudio Ordinario de Precios 2002.
- Costa Rica. Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Expediente ET-137-2005, Modelo Extraordinario de Fijación del Precio de los Combustibles.
- Costa Rica. Comisión de Calculo de Fijación del Jet Fuel. Expediente Administrativo de la Comisión.

RESOLUCIONES

- Costa Rica. Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Resolución RRG-4455, de las 10.10 H del 14 de marzo del 2005.
- Costa Rica. Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Resolución RRG-3040 de las 15 H de 19 marzo de 2003

ENTREVISTAS

- Chavarría A. (2005 mayo). William Ulate Padget, Gerente de Mercadeo y Distribución, Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A., San José, Costa Rica.
- Lic. Luis Carlos Solera. Audiencia de la ARESEP, 3 de diciembre del 2004.
- A Chavarría A. (2005 junio). Lic. Alvaro González Castro. Funcionario de la Gerencia de Administración y Finanzas, Refinadora Costarricense de Petróleo S.A., San José, Costa Rica.

ESTUDIOS ESPECIALES

- Costa Rica. Comisión de Calculo de Fijación del Jet Fuel. Normativa para el establecimiento del precio del Jet Fuel, Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. Junio 2004. p 15.