

Fijación de los precios del combustible de aviación en Costa Rica: un conflicto entre costo y precio

Adriana Chavarría Flores ¹

Resumen

El proceso para fijar los precios del combustible de aviación está siendo discutido por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). Históricamente, la ARESEP ha fijado el precio de dicho combustible; no obstante, la metodología adoptada para ello no ha sido la más conveniente para los intereses de la Refinadora Costarricense de Petróleo. Este precio no representa el precio internacional real y la demanda sobre el producto. Por esta razón, se analiza en este artículo la propuesta de cálculo de la ARESEP para fijar el precio de los combustibles de aviación en Costa Rica.

Descriptores

Combustible aviación/ fórmula de precios/ RECOPE/ ARESEP

Abstract

The process to fix the jet fuel price is discussed in "ARESEP", a public control entity of Costa Rica. This because historically that entity has

been in charge to fix jet fuel prices. However, the technique to adopt it is not the best or convenient to RECOPE profit in Costa Rica. This price does not represent the real international price of the market demand, also it is not enough to cover its own management cost. In such case, we do proceed to analyze the "ARESEP" calculation proposal to fix jet fuel price in Costa Rica.

Key Words

Jet Fuel/ prices/ RECOPE/ ARESEP

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 debería pertenecer en su totalidad al Estado.

En concordancia con lo anterior y con el fin de regular la actividad que se le ha asignado a la Refinadora, igualmente por imperativo legal se dispuso que el precio de venta de

¹ Licenciada en Derecho. Graduada del programa de Maestría en Derecho Empresarial de ULACIT. Correo electrónico adriana-cf@recope.go.cr

los productos de RECOPE serían determinados por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Así las cosas y en relación con 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, la tarifa aprobada 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.

De acuerdo con lo anterior y en aras de resolver la situación apuntada, RECOPE LE planteó a la Autoridad Reguladora 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 este sea competitivo a nivel internacional.

No obstante, mediante la Resolución RRG-4455, de las diez horas con diez minutos del 14 de marzo de

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 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 estos, los cuales pueden verse seriamente afectados por las fluctuaciones internacionales.

De ahí que, en el presente artículo se analice 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 del precio del jet fuel

¿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 de turbina tipo jet y en menor medida como solvente en la fabricación de ceras y betunes². El mercado del jet fuel se identifica de acuerdo con el precio fijado; a saber:

a. Jet fuel nacional, al cual se le aplica el precio en plantel aprobado por la ARESEP en los estudios ordinarios y extraordinarios de precios³.

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"⁴.

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.

El precio del jet fuel

² Chavarría, A. (2005). William Ulate Padget, gerente de Mercadeo y Distribución, Refinadora Costarricense de Petróleo, San José, Costa Rica.

³ Se le aplica el impuesto único y el margen de comercialización y transporte en caso de venderse en una estación de servicio.

⁴ Ley de Simplificación Tributaria No. 8114 del 9 de julio de 2001.

De acuerdo con el inciso d) del artículo 5 de la ley No. 7593⁵, le corresponde a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos la regulación del precio de los combustibles tanto en los planteles de distribución como para el 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, por lo cual han existido diferentes precios dependiendo del sector de consumo.

De esta forma, al jet fuel utilizado por las líneas áreas 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, y posteriormente, el método de cálculo se modificó y el precio se obtenía como el promedio del precio del jet fuel en la Costa del Golfo⁶, más una constante de costos.

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

⁶ Debe 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

Posteriormente, al ser derogada la Ley de Incentivos Turísticos, la Ley 8114⁷ 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 de este corresponde al precio en plantel sin impuesto regulado por la ARESEP.

Paralelamente a la existencia del precio preferencial para 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 Petróleo⁸.

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 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

existen otros mercados con Singapur, Europa, etc.

⁷ Ley de Simplificación Tributaria No. 8114 del 9 de julio de 2001.

⁸ Que con la Resolución RRG-3040 de la ARESEP, de marzo de 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, se encuentra suspendida y se mantiene la situación de que RECOPE fije el precio de exportación.

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”⁹.

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 a su costo de plantel, 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 de este.

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

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

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.

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 su precio 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 ¹⁰:

¹⁰ Comisión de Calculo de Fijación del Jet Fuel. Normativa para el establecimiento del

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 de plantel inferior al costo de 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 estas 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 el 36% del precio de 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 del Jet Fuel, Refinadora Costarricense de Petróleo S.A., junio de 2004. p 15.

precio de este producto en los aeropuertos internacionales se encuentra explicado entre el 75% y el 85% por las variaciones de precio en el mercado internacional. No obstante, en Costa Rica la variación del precio de plantel sin impuesto se explica únicamente en un 37% por la variación en el precio en el mercado internacional.

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 redundará en un beneficio directo a los pasajeros de las aerolíneas comerciales.

III. 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 Fuel¹¹, el cual en principio evidenció que el mercado de las ventas del jet fuel regularmente ha estado segmentado por el precio, y que existen tres sectores: el primero 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 último sector es el de exportación al cual se le aplica el precio fijado por la Refinadora.

El mercado del jet fuel es uno de los mercados que ha tenido un mayor dinamismo durante la última década, lo cual obedece 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 y unos valles de demanda, los picos de demanda generalmente se dan en los meses de enero, marzo y julio, y los valles 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 barriles¹².

¹¹ Comisión de Cálculo de fijación del jet fuel. Normativa para el establecimiento del precio del Jet Fuel, Refinadora Costarricense de Petróleo S.A., Junio de 2004.

¹² 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, ya que 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 ¹³.

Las ventas están concentradas en muy pocas empresas, el 75% se concentran en ocho empresas, y de esas ocho empresas, el 50% tiene bandera norteamericana, un 47% corresponde empresas del istmo centroamericano, y un 3% tiene bandera europea ¹⁴.

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.

¹³ Ibid.

¹⁴ Comisión de Cálculo de fijación del jet fuel. Normativa para el establecimiento del precio del jet fuel. Refinadora Costarricense de Petróleo S.A., junio de 2004. p. 10.

Para poder analizar esta situación, la Comisión de cálculo de fijación del jet fuel, analizó qué sucedía en otros aeropuertos. Con ello determinó que el precio del combustible en otros 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 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 ¹⁵.

Tratando de entender, por qué 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, en los cuales 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 actividad empresarial el costo unitario de producción representa el

¹⁵ Ibid.

84%, el cual a su vez representa el 80% del costo en 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 un 87%.

Además, se determinó 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, estos costos han sido un 19% inferior a los costos de la empresa ¹⁶.

Se tiene que el impuesto representa aproximadamente el 33, 32, 47 y 33 por ciento del precio en plantel, y en promedio ese impuesto ha representado del año 2000 al año 2003, un 36%, que corresponde a lo que no pagan las líneas aéreas que están amparadas por la ley 8114 ¹⁷.

Con base en lo anterior, RECOPE propuso un mecanismo por medio del cual primero la ARESEP tiene que aprobar o determinar 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, 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 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 ¹⁸.

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 Platts ¹⁹, más una constante de costos operativos que es aprobada por ARESEP en cada estudio ordinario. Este factor de costos se calcularía como los costos operativos de la empresa, las

¹⁸ Lic. Luis Carlos Solera. Audiencia de la ARESEP, 3 de diciembre de 2004.

¹⁹ 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 independientes de la industria y patrones de precios. Mediante 14 oficinas en todo el mundo, Platts cubre los mercados del petróleo, gas natural, electricidad, energía atómica, carbón, petroquímica y metales.

¹⁶ Comisión de Cálculo de fijación del jet fuel. Normativa para el establecimiento del precio del jet fuel. Refinadora Costarricense de Petróleo S.A., junio de 2004. p. 14.

¹⁷ Ibid.

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 ²⁰.

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

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 Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, RECOPE debe excluir de su precio plantel, el impuesto único que dicha ley exonera a ciertos sectores de consumo ²¹.

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, sino que los cambios en las ventas obedecen a un crecimiento en el número de vuelos internacionales que llegan al país ²².

Añade, que el precio de los combustibles en Costa Rica no varía totalmente aparejado con el precio internacional debido 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, y se deja de lado la variación específica del precio internacional por tipo de combustible; y 2) el tiempo que se tarda en resolver y decidir los ajustes de precio ²³.

Para que el precio de los combustibles que expende RECOPE se apareje con el precio internacional, se tendría que liberalizar el mercado totalmente, para que no sea necesario procedimiento alguno, ni publicar la variación de precio en el diario oficial La Gaceta ²⁴.

Por otra parte, manifiesta la Reguladora que el precio plantel del jet fuel debe ser suficiente para

²⁰ Lic. Luis Carlos Solera. Audiencia de la ARESEP, 3 de diciembre de 2004.

²¹ 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.

²² Ibid, Considerando I, inciso 6.

²³ Ibid, Considerando I, inciso 7.

²⁴ Ibid, Considerando I, inciso 8.

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 que indica la ARESEP, es 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 ²⁵.

Indica la Reguladora, que el objetivo de RECOPE no es buscar precios para competir con otros aeropuertos. 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 ²⁶.

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" genera 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.

Finalmente, la ARESEP señala que tanto la aprobación de las metodologías para fijar precios y tarifas como su aplicación son exclusivas 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 posteriormente debe publicarse en el diario oficial La Gaceta, para que el acto administrativo tenga eficacia.

Indica 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. En razón de lo anterior, la Autoridad Reguladora resuelve rechazar la petición de RECOPE.

Criterio de la Refinadora Costarricense de Petróleo sobre la Resolución RRG-4455-2005 ²⁷

²⁵ Ibid, Considerando I, inciso 10.

²⁶ Ibid, Considerando I, inciso 11.

²⁷ 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.

La ley 6588, según la Refinadora Costarricense de Petróleo, le obliga a suplir al consumidor final o al intermediario 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. Igualmente, está en la obligación de suministrar el producto a un intermediario para su venta en esos mismos aeropuertos. Así que sea para consumo nacional o exterior, esta empresa debe suplir el combustible jet fuel.

Si el precio en Costa Rica, fijado por la ARESEP, es menor que el de otros países donde pueden cargar combustible las aeronaves, las aerolíneas planifican las compras en Costa Rica, lo que genera un perjuicio económico para el país.

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 combustible, sujeta a que el mismo sea superior a un precio base. No se pretende con la propuesta planteada que el precio interno se de acuerdo 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.

En la propuesta presentada por RECOPE, 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 de forma que la incorporación de dichos costos no suponga 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 de 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, 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 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 US\$11 millones, los cuales deben ser compensados

por el precio de productos como las gasolinas. Nuevamente, debe insistirse en 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. Lo que RECOPE haría semanalmente, es aplicar lo que la ARESEP aprobó y publicó: la fórmula y los parámetros.

Finalmente, analiza 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, esta 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 a su costo en plantel, y se han presentado situaciones en las cuales ha sido insuficiente para cubrir la totalidad del costo de importación de este, aspectos que también repercuten en el almacenamiento de productos y en el inventario.

Lo anterior se debe 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.

Por lo tanto, 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, dado que a nivel internacional, el precio en los aeropuertos sigue el comportamiento del precio del jet fuel en el mercado internacional. Esto 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, lo que pretende RECOPE es que la Autoridad Reguladora determine un precio base que 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 de este, debido a procedimientos engorrosos y trámites administrativos innecesarios.

En vista 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 US\$11 millones que se dejarían de percibir, los cuales deben ser compensados por el precio de productos como las gasolinas. Debe insistirse en esta situación, ya que 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 esta 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 esta 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, se considera que la problemática descrita en líneas atrás, aun cuando la ARESEP rechaza que el precio por ella fijado tiene incidencia directa en la misma, ha sido aceptada y reconocida por dicho ente, por la variación total de la fórmula extraordinaria que propone realizar.

Por otro lado, un 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 RECOPE propuso aplicar ella misma la fórmula de cálculo semanal de dicho precio, sin tener que comunicarla ni publicarla

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, porque al final de cuentas es la misma Reguladora quien define el mecanismo, las constantes de cálculo y los otros elementos por 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 cuál 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 este combustible.

Al margen de las consideraciones técnicas expuestas otrora, sobre la metodología presentada por la Refinadora y la posición de la Reguladora, se debe señalar que desde un punto de vista jurídico, las acciones de índole jurisdiccional que debe emprender 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.

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

Así las cosas, y según se desprende de las manifestaciones realizadas por la ARESEP, la justificación de esta obedece a que los precios internos de los combustibles –de todos no solo del jet fuel– 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 esta viene a mejorar la situación, aun cuando 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 en 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 al costo en 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. Como corolario, el ente regulador pretende eliminar el mecanismo actual, en el cual los precios se ajustan de acuerdo con las variaciones del precio cóctel de productos de petróleo.

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 en 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 que se debe 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, aun 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 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 caso 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.

VI. Referencias bibliográficas

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 de 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 Cálculo 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 de 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). 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 de 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 Cálculo de fijación del jet fuel. *Normativa para el establecimiento del precio del jet fuel*. Refinadora Costarricense de Petróleo S.A., junio de 2004.