



ASAMBLEA — 38º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN ECONÓMICA

Cuestión 42: Aspectos económicos de los aeropuertos y de los servicios de navegación aérea

MODELO BRASILEÑO PARA LA CONCESIÓN DE AEROPUERTOS

(Nota presentada por el Brasil)

RESUMEN	
El objeto de esta nota es presentar las principales características del modelo brasileño para la concesión de aeropuertos.	
<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el Objetivo estratégico: Protección del medio ambiente y desarrollo económico del transporte aéreo.
<i>Repercusiones financieras:</i>	Ninguna.
<i>Referencias:</i>	Ninguna.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La privatización de los aeropuertos brasileños comenzó en agosto de 2011, con una concesión totalmente nueva del Aeropuerto São Gonçalo do Amarante (ASGA). El aeropuerto ASGA estará situado en Natal, Rio Grande do Norte (noreste del Brasil), y según los planes estará listo en 2015. Más tarde, ese mismo año, el Brasil comenzó a organizar lo que se llamó la “primera ronda” de concesiones. Los aeropuertos de esta ronda eran el Aeropuerto internacional de Guarulhos, el Aeropuerto internacional de Campinas y el Aeropuerto internacional de Brasilia. Los dos primeros prestan servicio a la región metropolitana de São Paulo y el último es uno de los principales centros del sistema aeroportuario brasileño. Estos son los aeropuertos brasileños que concentran las mayores necesidades de inversiones para los próximos treinta años y es por eso que fueron escogidos para la primera ronda de concesiones. La licitación se llevó a cabo en febrero de 2012 y se consideró un gran éxito.

1.2 Una vez concluido el proceso de transferir estos aeropuertos de Infraero – la empresa pública federal responsable de la explotación de los principales aeropuertos brasileños – a los ganadores de la primera ronda, el Brasil comenzó a preparar la nueva ronda de concesiones, que incluirá el Aeropuerto internacional de Galeão (situado en Rio de Janeiro) y el Aeropuerto internacional de Confins (situado en Belo Horizonte). Lo que en esta nota se llama “Modelo brasileño de concesión de aeropuertos” es el modelo adoptado en estas dos rondas de concesiones. La licitación para los aeropuertos de Confins y Galeão está prevista para fines de octubre de 2013. El modelo adoptado para la segunda ronda presenta pequeñas mejoras con relación al modelo adoptado para la primera ronda, pero las principales características siguen siendo las mismas.

1.3 El modelo brasileño de concesión de aeropuertos fue elaborado teniendo como metas principales fomentar las inversiones y mejorar, lo antes posible, la calidad de las infraestructuras aeroportuarias del Brasil. En los últimos años, las inversiones en infraestructura aeroportuaria no pudieron seguir el ritmo del rápido crecimiento de la demanda. Algunos aeropuertos importantes del Brasil ya presentan gran congestión operacional. Una de las principales razones era que Infraero enfrenta grandes limitaciones debido a su naturaleza pública y las consiguientes dificultades legales para realizar las inversiones necesarias. En este contexto, resultó claro que la única manera de ampliar resueltamente la infraestructura aeroportuaria y mejorar la calidad de los servicios era abrir el sistema aeroportuario del Brasil a las inversiones privadas.

1.4 Una empresa privada tiene mucho más flexibilidad en el proceso de toma de decisiones que una empresa pública. Esta flexibilidad se refleja tanto en la capacidad para realizar las inversiones necesarias como en la habilidad para llevar a cabo la gestión de las actividades cotidianas de un aeropuerto. Probablemente, una expansión más rápida de la infraestructura culminará en un nivel más elevado de comodidad y seguridad para los usuarios de aeropuertos a precios más bajos. Desde el punto de vista de la gestión, se espera que decisiones tales como las relacionadas con contratación de nuevo personal, mantenimiento de equipo y revitalización de instalaciones, entre otras cosas, se tomen en un período más breve, contribuyendo también a mejorar la calidad de la experiencia del usuario en el aeropuerto a menor costo (y, por consiguiente, menores precios para los pasajeros).

1.5 Sin embargo, como sector de monopolio (quasi) natural, la mayoría de los aeropuertos no están sujetos a una competencia vigorosa, lo que confiere a los explotadores privados cierto grado de poder de mercado. Por consiguiente, para tener éxito, las concesiones de aeropuertos al sector privado deben ir precedidas de un esfuerzo por establecer un entorno de reglamentación que:

- a) ofrece a los explotadores privados incentivos poderosos para aumentar la eficiencia; y
- b) inhibe el abuso del poder de mercado.

1.6 En esta nota procuramos resumir las principales características del modelo brasileño de concesión de aeropuertos. Creemos firmemente que, a medida que el movimiento de privatización de aeropuertos avanza en todo el mundo, es fundamental que los Estados miembros de la OACI compartan experiencias respecto a las principales características y resultados de cada modelo adoptado.

2. REGLAMENTACIÓN DE PRECIOS

2.1 Las tarifas se regulan según un modelo de precios tope que admite descuentos que no son discriminatorios. Cada aeropuerto del Brasil puede cobrar seis tipos diferentes de tarifas: embarque (basada en los pasajeros), aterrizaje (basada en el peso), estacionamiento (basada en el peso), carga, almacenamiento y un derecho de conexión recientemente creado (basado en los pasajeros).

2.2 Estas tarifas se ajustan anualmente según una fórmula que tiene en cuenta tres variables: IPCA (el índice brasileño de precios al consumo), un “factor X” (factor de productividad) y un “factor Q” (factor de calidad). Por consiguiente, la fórmula para el ajuste sigue siendo: $IPCA - X - Q$.

2.3 El Brasil adoptó también el enfoque de caja doble, lo que significa que la reglamentación económica se refiere únicamente a las actividades aeronáuticas (más susceptibles al abuso del poder de mercado). Por lo tanto, el modelo brasileño no limita, de ningún modo, el desarrollo de actividades comerciales en el recinto de un aeropuerto.

3. **REGLAMENTACIÓN DE LA CALIDAD**

3.1 Como se señala ampliamente en la literatura económica, uno de los principales problemas de la reglamentación de precios tope es que incentiva la disminución de la calidad. Dado que el concesionario guarda para sí una parte considerable de toda reducción en los costos, una empresa puede aumentar sus beneficios invirtiendo menos en la calidad.

3.2 Para enfrentar este problema específico, el Brasil ha impuesto en los contratos de concesión requisitos de calidad basados en el nivel de servicios. El “factor Q” de la fórmula de ajuste de precios se basa en el logro de objetivos establecidos en el contrato y varía entre -7,5% y +2%. Esto significa que si el concesionario no logra los requisitos de calidad mínimos establecidos en la reglamentación, el ajuste anual en los precios será inferior al que podría ser de otro modo. Por otra parte, si el concesionario logra niveles de calidad más elevados que los establecidos en el contrato, el ajuste de precios puede ser más elevado que el índice de inflación.

4. **REQUISITOS DE INVERSIÓN**

4.1 Otro problema relacionado con la reglamentación de precios tope, que ya se ha señalado en la literatura económica, es el incentivo de invertir menos en el aumento de capacidad. Dado que los encargados de la reglamentación sólo pueden determinar un entorno de reglamentación para un período de tiempo limitado (en el caso del Brasil, cinco años de “factor X” fijo e indicadores de calidad) y las inversiones se amortizan en períodos más largos (generalmente durante todo el período de concesión), los incentivos para invertir disminuyen.

4.2 El modelo brasileño de concesión de aeropuertos, que es básicamente un modelo para “construir, explotar y transferir”, aborda este problema exigiendo que las inversiones se basen en lo que se llama “activación de la demanda”: cuando la demanda alcanza un valor predeterminado para cada aeropuerto, los concesionarios deben iniciar la fase de expansión siguiente a fin de mantener la calidad de los servicios por encima de los requisitos mínimos. Esta herramienta se incluyó con el fin de lograr al mismo tiempo dos metas:

- a) reducir el riesgo de que los inversores privados tengan que incurrir en grandes inversiones innecesarias en caso de que la demanda no alcance los niveles previstos; y
- b) reducir para la sociedad el riesgo de una inversión insuficiente por el sector privado.

5. **ESTRUCTURA DE PROPIEDAD**

5.1 Respecto a la estructura de la propiedad de los aeropuertos privatizados en el Brasil, Infraero sigue siendo un socio minoritario con una participación del 49% en todos los consorcios responsables de la gestión de grandes aeropuertos. Esta participación tiene por objeto asegurar que las mejores prácticas de gestión y tecnologías de explotación introducidas por los diversos explotadores de aeropuertos puedan transferirse a los aeropuertos brasileños más pequeños, que siguen siendo explotados por Infraero, asegurando que los beneficios de introducir la competencia en este sector no se limiten a los aeropuertos concedidos sino que también se logren en otros aeropuertos importantes del sistema.

5.2 Además, el modelo brasileño limita la propiedad múltiple de los principales aeropuertos a los accionistas privados. Durante la primera ronda de concesiones, se permitió que las empresas compitieran por los tres aeropuertos (Brasilia, Guarulhos y Campinas), pero sólo podían ganar uno de ellos. Para la segunda ronda, se decidió que los ganadores de la primera ronda no podían tener participaciones importantes en los consorcios que competirían por el Aeropuerto Galeão (Rio de Janeiro) y el Aeropuerto de Confins (Belo Horizonte) y que el ganador de uno de ellos no podía ganar también el otro. Las principales razones de estas restricciones eran:

- a) estimular la competencia entre aeropuertos (principalmente respecto a la conexión, carga y/o el tráfico internacional, pero también para los mercados locales en el caso de Guarulhos y Viracopos); y
- b) aumentar los beneficios obtenidos para el proceso de reglamentación al posibilitar la evaluación comparativa de los diferentes explotadores de aeropuertos.

5.3 De hecho, hasta mediados de 2012, había sólo un explotador de aeropuertos (Infraero) responsable de los principales aeropuertos brasileños. Sólo dos años más tarde, habrá cinco nuevos explotadores provenientes de todo el mundo compitiendo en el sector aeroportuario del Brasil y proporcionando mucha información respecto a cómo realizar la gestión de un aeropuerto (base de comparación). Hay también para los consorcios un límite de cuatro por ciento sobre la propiedad de las líneas aéreas, a fin de evitar la integración vertical.

6. PROCESO DE LICITACIÓN Y DERECHOS DE CONCESIÓN

6.1 El criterio del proceso de licitación es la propuesta económicamente más elevada. La subasta se organiza en dos etapas: una licitación en pliego cerrado (sobres) seguida de otra pública al mejor precio.

6.2 Hay dos tipos de derecho de concesión que deben pagarse durante todo el tiempo de la concesión: un derecho anual fijo (resultado del proceso de licitación) y un derecho que es un porcentaje anual (parte del ingreso bruto que varía de un aeropuerto a otro y que va del 2% - en el caso del aeropuerto de Brasilia – al 10% - en el caso del aeropuerto de Guarulhos).

7. INTERFINANCIAMIENTO DE AEROPUERTOS MÁS PEQUEÑOS

7.1 Según el modelo brasileño, la mayor parte de los derechos de explotación que pagan al gobierno los aeropuertos que explotan la concesión deben usarse para aumentar las inversiones en los aeropuertos menos rentables y los aeropuertos regionales del Brasil. Únicamente con el derecho fijo que cada concesionario debe pagar por los tres aeropuertos de la primera ronda, el gobierno tendrá anualmente aproximadamente 500 millones USD para inversiones en el sector y, seguramente, una parte considerable de estos recursos se usará para mejorar y ampliar la infraestructura aeroportuaria brasileña (además, para la próxima ronda de concesiones, se espera que ambos concesionarios tengan que pagar juntos más de 100 millones de USD anuales). Así pues, esta es una estrategia integrada en la que las concesiones, la inversión pública y la distribución espacial de las mejoras están destinadas a hacer frente al aumento de la demanda de transporte aéreo previsto para los próximos años.

8. CONCLUSIÓN

8.1 Si bien la demanda de transporte aéreo en el Brasil ha aumentado a un ritmo rápido en el último decenio, todos los estudios señalan que todavía hay muchas posibilidades de crecimiento. Las inversiones para la expansión y el mejoramiento de la infraestructura aeroportuaria, destinada a preparar el país para la Copa Mundial y los Juegos Olímpicos, tendrán repercusiones que irán mucho más allá de dichos acontecimientos. En realidad, el reto más importante para la planificación de la aviación civil brasileña es ampliar la capacidad de los aeropuertos nacionales a fin de adaptarlos a la creciente demanda de servicios, asegurando la calidad de los mismos.

8.2 El modelo brasileño para las concesiones de aeropuertos se basa firmemente en la creencia de que unir la mayor flexibilidad de las empresas privadas con una reglamentación económica bien establecida es una forma muy buena de mejorar el nivel de los servicios y responder a la futura demanda (las inversiones deben casi triplicar la capacidad del sistema aeroportuario del Brasil para 2030). Los años venideros serán fundamentales para evaluar los puntos fuertes y débiles de este modelo y se espera que la experiencia de otros Estados miembros de la OACI ayude a las autoridades brasileñas a enfrentar el reto permanente de mejorarlo.

— FIN —