

CONFERENCIA SOBRE LOS ASPECTOS ECONÓMICOS DE LOS AEROPUERTOS Y LOS SERVICIOS DE NAVEGACIÓN AÉREA

(Montreal, 19 - 28 de junio de 2000)

- Cuestión 3 del orden del día:** **Financiamiento**
Cuestión 4 del orden del día: **Elementos determinantes de la reglamentación económica de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea**
Cuestión 5 del orden del día: **Política de la OACI**
Cuestión 5.2 del orden del día: **Elementos que deben considerarse respecto a la política de la OACI**

PREFINANCIAMIENTO DE PROYECTOS MEDIANTE DERECHOS

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En esta nota se trata el asunto del prefinanciamiento de proyectos mediante derechos, y se examina esta práctica en relación con los criterios correspondientes de la OACI. En el párrafo 6.1 figuran las medidas sugeridas por la conferencia.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El problema general del financiamiento del suministro de infraestructura aeronáutica posee una importancia fundamental en la actualidad, y se examinaron diversas fuentes e iniciativas en la nota ANSCConf-WP/8. En la presente nota se trata el asunto específico de si podrían utilizarse los derechos por concepto de uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea para prefinanciar directamente proyectos de infraestructura.

2. CRITERIOS DE LA OACI

2.1 Un principio fundamental en los criterios internacionales de recuperación de costos para aeropuertos y servicios de navegación aérea consiste en que no se impondrán derechos respecto a ninguna instalación o servicio hasta que se hayan puesto en práctica, es decir, entren en funciones. Esto se expresa en

forma explícita en las *Declaraciones del Consejo a los Estados contratantes sobre derechos por el uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea* (Doc 9082/5)*, respecto a aeropuertos en el párrafo 14 ii):

“En general, no deberían cobrarse derechos por el suministro de instalaciones y servicios que los explotadores de aeronaves y otros usuarios del aeropuerto no utilicen, aparte de los previstos y puestos en servicio de acuerdo con el plan regional.”.

y, con respecto a los servicios de navegación aérea, en el párrafo 34 ii):

“Los costos que se han de considerar deben ser los calculados en relación con las instalaciones y servicios, incluyendo los servicios de satélites, previstos y establecidos con arreglo a los planes regionales de navegación aérea de la OACI, complementados, en caso necesario, de conformidad con recomendaciones formuladas por la pertinente reunión regional de navegación aérea de la OACI y aprobadas por el Consejo.”.

El objetivo de este principio, establecido hace mucho tiempo, consiste en proteger a los usuarios de derechos impuestos por concepto de instalaciones o servicios que no existen o no se prestan (en la actualidad o en el futuro).

2.2 El autofinanciamiento de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea requiere que se acumulen reservas de un exceso de ingresos respecto a gastos, y, en consecuencia, podría asumirse que contiene un elemento de prefinanciamiento. Sin embargo, y especialmente en el caso de los aeropuertos, ese excedente no se origina habitualmente del hecho de que los derechos sean superiores a los costos, sino de utilidades procedentes de actividades no aeronáuticas. Los criterios de la OACI sobre el autofinanciamiento figuran en el Doc 9082/5 en el párrafo 14 (vii) (aeropuertos) y 34 (iv) (servicios de navegación aérea) que indican, esencialmente:

Los aeropuertos tienen la posibilidad de generar ingresos suficientes que sean superiores a la totalidad de gastos directos e indirectos de explotación (incluyendo los gastos de carácter general y administrativos, etc.), a fin de obtener beneficios razonables sobre el activo (antes de los recargos por impuestos y costo del capital) para contribuir al aumento necesario de la inversión.

3. INICIATIVAS RECIENTES

3.1 En los últimos años, unos pocos aeropuertos han introducido tarifas, generalmente derechos impuestos a los pasajeros, que no se aplican a sufragar los costos de las instalaciones o servicios en funciones, sino que se usan, en cambio, para prefinanciar instalaciones que todavía no existen, tales como terminales nuevos o ampliados. Esta práctica ha suscitado protestas de los usuarios (tanto transportistas aéreos como pasajeros) debido a que constituye una contravención de los criterios internacionales mencionados anteriormente.

3.2 Como regla general, solamente los aeropuertos explotados por órganos autónomos han adoptado esta práctica. La razón fundamental ha consistido generalmente en que, cuando el gobierno transfiere la explotación del o los aeropuertos a un órgano financieramente autónomo, también ha estipulado que el órgano mismo, y no el gobierno, debería ser responsable de obtener financiamiento. Esto ha estimulado a esos órganos a buscar prefinanciamiento, al menos en parte, mediante derechos impuestos a los usuarios.

* La Secretaría propuso en la nota ANSCConf-WP/4 que se cambie el título a *Criterios de la OACI sobre derechos por el uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea*.

3.3 La práctica general de las empresas comerciales que funcionan en un entorno de competencia, consiste en financiar sus necesidades en materia de inversión mediante reservas compuestas normalmente, en parte, de utilidades y amortización, y, cuando se trata de inversiones importantes, principalmente mediante préstamos obtenidos en el mercado financiero.

4. ANÁLISIS

4.1 Un argumento básico para justificar el prefinanciamiento mediante derechos impuestos a los usuarios reside en la garantía creciente que se obtendrán los fondos para proyectos de infraestructura, especialmente debido a que el efectivo en caja puede otorgar influencia para conseguir financiamiento adicional (por ejemplo, mediante préstamos, bonos u ofertas de participación en el capital). Otro argumento a favor del prefinanciamiento consiste en la reducción de los costos administrativos y los gravámenes financieros que resulta posible con un aumento temprano en los derechos impuestos a los usuarios, en vez de tener que negociar préstamos para financiar la inversión y luego recuperar los costos del servicio de los préstamos mediante derechos, después que la instalación entra en servicio.

4.2 Sin embargo, existen elementos fundamentales en el suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea que exigen un trato especial. En primer lugar, su prestación tiene carácter monopólico y podrían no existir incentivos para mantener los costos a un nivel bajo; cuando prevalece la competencia, los clientes simplemente no pagarán por un servicio en forma anticipada si un competidor puede proporcionar el mismo en ese momento a un precio similar. En segundo lugar, en muchos casos las tarifas por concepto de uso de servicios aeronáuticos no están todavía destinadas específicamente para el suministro de servicios aeronáuticos, sino que, en cambio, se incorporan en algún tipo de reserva general del gobierno; no hay garantías de que los derechos prefinanciados se gastarán efectivamente en proyectos aeronáuticos. En tercer lugar, en un gran número de Estados, los sistemas de contabilidad utilizados en los aeropuertos o los servicios de navegación aérea no pueden identificar los diversos costos, especialmente el valor de los activos y la depreciación correspondiente, así como el costo del capital atribuible a la prestación de servicios específicos (esto es especialmente importante cuando, por ejemplo, algunos servicios, tales como los servicios de tránsito aéreo, los servicios de comunicaciones o los servicios meteorológicos se proporcionan por dos o tres entidades diferentes que, en diversa medida, llevan a cabo funciones no aeronáuticas); no hay garantías de que las tarifas por concepto de uso de servicios prefinanciados (o incluso otros) se gastarán en forma correcta. En cuarto lugar, se han manifestado inquietudes en el sentido de que se podría imponer derechos dobles a los usuarios: una vez mediante el derecho de prefinanciamiento y, a continuación, si el costo íntegro de la nueva instalación se amortizó posteriormente, mediante la depreciación y el costo de capital incluidos en la base de costos para los derechos posteriores para la implantación.

4.3 En un gran número de Estados en los que los ingresos provenientes del suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea exceden los gastos, esto podría, sin embargo, no reflejar una situación verdaderamente rentable. Esto se debe a que no se han incluido todos los costos. En particular, la depreciación y los costos de capital son artificialmente bajos o están ausentes, debido a que no se ha entrado a la cuenta el o los valores correctos del o los componentes de la infraestructura correspondientes, y posiblemente nunca se han calculado. El prefinanciamiento mediante derechos no se requeriría para generar un flujo de fondos en esas circunstancias, porque pueden obtenerse ingresos adicionales con una contabilidad de costos correcta, sufragando todos los costos recuperables que deberían incluirse en la base de costos para los derechos regulares. En consecuencia, los esfuerzos deberían orientarse a mejorar los procedimientos de contabilidad e identificación de costos en los Estados correspondientes. El apoyo al prefinanciamiento mediante derecho en esa circunstancias podría reducir los incentivos para mejorar el marco contable.

4.4 En ciertas circunstancias, muy específicas, tal vez podría justificarse el prefinanciamiento para el suministro de aeropuertos o servicios de navegación aérea si se aplicaran salvaguardas estrictas contra los abusos, incluyendo los requisitos previos de: reglamentación económica eficaz y transparente demostrada

de derechos impuestos a los usuarios y la prestación de servicios conexos, incluyendo la auditoría del rendimiento y la utilización de “referencias” (comparación de criterios de productividad en relación con otras empresas similares); contabilidad exhaustiva y transparente, con garantía de que todos los derechos impuestos a los usuarios aeronáuticos son, y permanecerán, destinados específicamente para servicios o proyectos aeronáuticos; y consultas anticipadas, transparentes y sustanciales con los usuarios en relación con proyectos significativos.

4.5 Los principios apoyados por la OACI en el Doc 9082 han promovido hace mucho tiempo la adopción de esos requisitos previos y es evidente que existe progreso en esa dirección, pero, en la práctica, existen muy pocos casos en el mundo en la actualidad en los que podría decirse que los requisitos previos han sido adoptados. Teniendo presente que la aceptación general del prefinanciamiento podría vulnerar los principios fundamentales de los criterios de la OACI descritos en los párrafos 2.1 y 2.2, con posibles consecuencias para la totalidad de los criterios, la Secretaría estima que es prematuro que la OACI apoye el concepto de prefinanciamiento.

5. **PERFECCIONAMIENTO DE LAS DIRECTRICES DE LA OACI**

5.1 Aunque podría ser prematuro apoyar el prefinanciamiento, existen algunos aspectos de los criterios de la OACI que merecen perfeccionarse por sí mismos y podrían facilitar la aceptación general del prefinanciamiento. Con el crecimiento rápido de la autonomía financiera y orgánica en la prestación de servicios de aeropuertos y de navegación aérea, así como la participación privada en los mismos o la privatización directa de los aeropuertos, es cada vez más relevante la protección para los usuarios contra posibles abusos por parte de un proveedor monopólico. En particular, pone de relieve la necesidad de contar con reglamentación económica apropiada, preferentemente con un órgano independiente que supervise las operaciones de los proveedores autónomos de servicios y una contabilidad exhaustiva, transparente (y, preferentemente, en la medida de lo posible, una normalización común) (véase la nota ANSCConf-WP/9), junto con consultas previas con los usuarios y los mecanismo para la tramitación de reclamos (véase la nota ANSCConf-WP/12). Se sugiere que el asunto del prefinanciamiento mediante derecho se examine también en este contexto. Además, se sugiere que la OACI debería proporcionar directrices más amplias sobre los procedimientos de contabilidad e identificación de costos.

6. **MEDIDAS RECOMENDADAS A LA CONFERENCIA**

6.1 Se invita a la conferencia a tomar nota de este documento y acordar recomendar al Consejo que:

- a) ratifique los principios mencionados en los párrafos 2.1 y 2.2;
- b) la OACI proporcione directrices adicionales sobre la contabilidad e identificación de costos; y
- c) se examine el prefinanciamiento mediante derechos en el contexto de la reglamentación económica, la contabilidad, la consulta previa con los usuarios y la tramitación de reclamos.