

Regulación Económica de Aeropuertos: Esquema de Tarifa Máxima

Dirección General de Aeronáutica Civil

25 de Octubre de 2010

Premisas

- Los aeropuertos prestan servicios para la operación de las aeronaves y para la atención a los pasajeros, sirviendo también como centro organizador de diversas empresas de servicios alrededor del transporte aéreo.
- Sin embargo, buena parte de los servicios que proporciona un aeropuerto, tienen un carácter monopólico por consideraciones operacionales y/o de seguridad, como por ejemplo el servicio de aterrizaje..
- Ello implica que en la prestación de servicios, se debe buscar que éstos se proporcionen en condiciones competitivas y no discriminatorias en términos de oportunidad, eficiencia, precio y calidad en el servicio, tanto para las aerolíneas como para los pasajeros.
- Por lo tanto, una de las cuestiones fundamentales para la autoridad es establecer los objetivos de una regulación para los aeropuertos y cómo regular sus actividades.

Introducción: objetivos de una regulación

En general, la regulación en la prestación de servicios en un aeropuerto, debería generar beneficios para los **usuarios** de los mismos, en términos de inversiones necesarias, precios y de calidad.

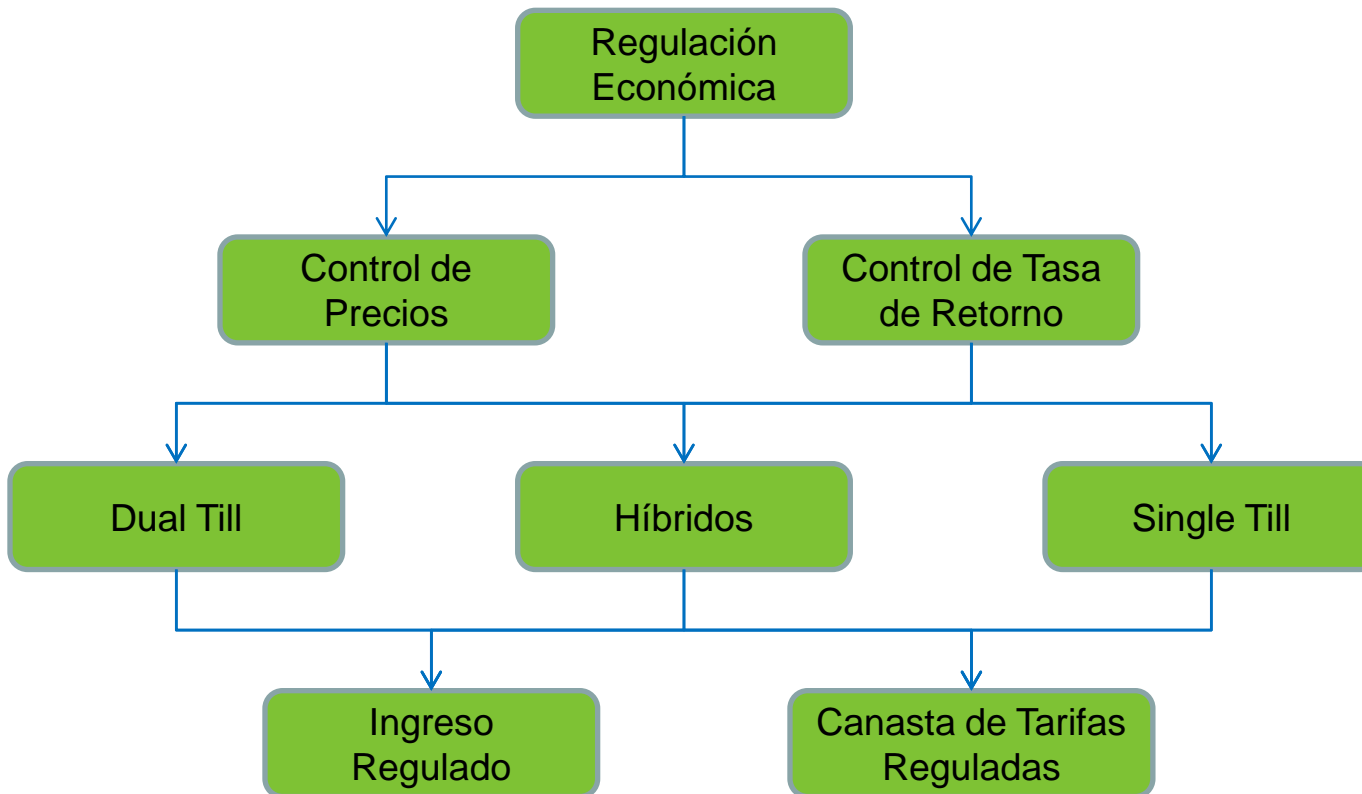
En particular, podrían plantearse los siguientes objetivos:

- Contener los efectos de un significativo poder de mercado en la prestación de los servicios, procurando que éstos tengan precios y calidad semejantes a los que existirían en un contexto de competencia.
- Establecer los mecanismos adecuados para promover las inversiones aeroportuarias necesarias requeridas por las aerolíneas y los pasajeros, de acuerdo con el crecimiento de las demandas, considerando los grandes montos de inversión y la actualización tecnológica que se requieren.
- Considerar la relación del aeropuerto con las aerolíneas, los pasajeros y otras autoridades que guardan una relación directa o indirecta con el aeropuerto.
- Procurar que se cumplan con obligaciones internacionales contraídas por México en términos de seguridad y otras consideraciones.



Introducción: mecanismos de regulación económica

Podemos establecer un esquema general de regulación económica en los aeropuertos, considerando los precios o la tasa de retorno de la inversión, dividiendo los ingresos en aeronáuticos y comerciales o considerando un ingreso total, y finalmente regulando el ingreso o los precios de los servicios:



SCT

SECRETARÍA DE
COMUNICACIONES
Y TRANSPORTES

Antecedentes

- El 22 de diciembre de 1995 se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley de Aeropuertos, en la cual se establecen disposiciones para la participación de la inversión privada en el desarrollo aeroportuario.
- A partir de 1998 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) inició el otorgamiento de concesiones a la iniciativa privada, para administrar, operar y explotar 34 aeropuertos del país, divididos en tres grupos: Grupo Aeroportuario del Sureste (ASUR), Grupo Aeroportuario del Pacífico (GAP) y Grupo Aeroportuario Centro Norte (GACN). Asimismo, procedió a solicitar la opinión de la Comisión Federal de Competencia (CFC) acerca de las condiciones de competencia en la prestación de servicios en aeropuertos concesionados.
- El 09 de marzo de 1999 la CFC determinó la inexistencia de condiciones adecuadas de competencia para servicios aeroportuarios, el acceso a los aeropuertos y los arrendamientos a terceros, en los aeropuertos de ASUR.
- El 17 de febrero de 2000 se publica en el DOF el Reglamento de la Ley de Aeropuertos. En él se contiene un mecanismo de regulación económica para cuando no existan condiciones de competencia en la prestación de servicios en un aeropuerto.

Bases de regulación tarifaria (1)

En mayo de 1999 se establecen Bases de Regulación Tarifaria para ASUR, en enero de 2000 para GAP y en enero de 2001 para GACN. Dichas Bases se convierten en parte integrante de las concesiones de cada uno de los 34 aeropuertos concesionados, en forma de un anexo denominado “Anexo 7 Bases de Regulación Tarifaria”.

De esta manera, el marco normativo para la regulación económica de los aeropuertos se configura a partir de tres elementos: la Ley de Aeropuertos, el Reglamento de la Ley de Aeropuertos y el Anexo 7 de las concesiones.

Este marco normativo sirve como base para un modelo de regulación tarifaria que al mismo tiempo que procura la flexibilidad en la recuperación de la inversión regulando únicamente los servicios aeroportuarios, también procura proteger a los usuarios de cobros excesivos.

En este sentido, el modelo de regulación tarifaria descansa en dos conceptos : un sistema tarifario denominado de Tarifa Máxima o “Price Cap” y un esquema de ingresos denominado “Dual Till”, o separación de los ingresos en regulados y no regulados.



Bases de regulación tarifaria (2)

Sistema tarifario “Price Cap”

- Se establece una Tarifa Máxima por Unidad de Tráfico (o “Price Cap”). Este valor limita los ingresos **regulados** que los aeropuertos pueden recibir por pasajero.

- La Tarifas Máximas se determinan por períodos de **5 años** y se ajustan usando la siguiente fórmula: Tarifa Máxima (Año n) = Tarifa Máxima (Año n-1)* (1-x) donde X determina el factor de eficiencia.

- Las Tarifas Máximas ajustadas por eficiencia se actualizan cada 6 meses por inflación, usando el Índice Nacional de Precios al Productor sin petróleo.

- La SCT tiene la facultad de modificar las Tarifas Máximas y los ajustes por productividad o eficiencia (Factor de eficiencia o X-factor), así como de revisar cada modificación a la Tarifa Máxima o a las tarifas en su caso reguladas.

Esquema de Ingresos “Dual Till”



SCT

SECRETARÍA DE
COMUNICACIONES
Y TRANSPORTES

Cálculo de la Tarifa Máxima Conjunta

De acuerdo con el Reglamento de la Ley de Aeropuertos y el Anexo 7 de las concesiones, la Tarifa Máxima Conjunta debe reflejar:

- Las proyecciones del número de pasajeros y/o de operaciones a 15 años;
- Las proyecciones de inversiones efectuadas para la prestación de los servicios regulados a 15 años;
- La estimación de costos/gastos a incurrir en la prestación de los servicios regulados a 15 años;
- Las proyecciones de ingresos por servicios aeroportuarios a 15 años; y
- Una tasa de rendimiento, para efectos de referencia.

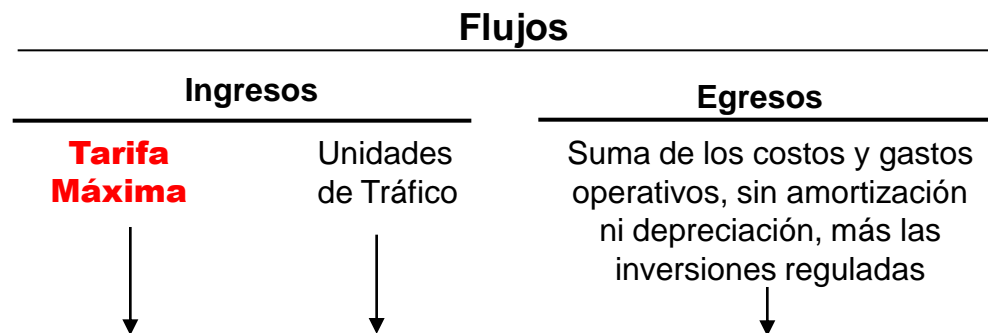
Las primeras variables son parte fundamental del Plan Maestro de Desarrollo (PMD) que cada concesionario debe presentar obligatoriamente cada cinco años para su aprobación, mientras que los ingresos y la tasa de rendimiento son calculados por fuera de dicho Plan.

La aprobación del PMD contempla de inicio la opinión de usuarios como las líneas aérea, mediante los Comités de Operación y Horarios en cada aeropuerto concesionado.



Fórmula de cálculo de la Tarifa Máxima Conjunta

La TMC se calcula a partir de los flujos futuros descontados generados por los servicios regulados, apoyado en los resultados del Programa Maestro de Desarrollo aprobado por la SCT:



$$VPN_n = \sum_{n=1}^{15} \left[\frac{(TM_n \times UT_n) - (C_n + G_n + I_n)}{(1 + r)^n} \right] + VT_n$$

↑
Valor de Referencia ¹⁾ o Valor Presente Neto de los flujos de efectivo futuros generados por los servicios regulados

↑
Tasa de descuento o de rendimiento objetivo

↑
Valor Remanente o Terminal, de los flujos de efectivo al año "n" de la concesión

1) Parámetro indicativo para determinar la TM; No constituye garantía del Gobierno Federal; se calcula a partir de las proyecciones del concesionario en su Plan Maestro de Desarrollo (PMD)

Situación actual

- A partir del esquema de regulación, se han efectuado tres revisiones quinquenales de las TMC de los aeropuertos de ASUR y GAP y dos revisiones para GACN, y en este año se está efectuando la tercera revisión quinquenal de la TMC para los aeropuertos de GACN.
- Sin embargo, las últimas revisiones para ASUR (2008) y GAP (2009), se han realizado en un contexto de crisis económicas y financieras en el ámbito mundial que han afectado a la economía nacional, así como los efectos de la alerta sanitaria provocada por la influenza.
- Ello ha provocado que las estimaciones de demanda, inversión y costo/gasto, que abarcan períodos de 15 años, partan de supuestos no muy claros que pueden alterar de manera muy importante los resultados del cálculo de las TMC.
- Si bien existe un límite para los ingresos máximos por unidad de tráfico, las tarifas de los servicios específicos no están sujetos a regulación directa, por lo que pueden darse desequilibrios entre los cobrados a las líneas aéreas y lo cobrado a los pasajeros.
- Aún y cuando no hay garantía de retorno financiero para los concesionarios aeroportuarios, durante los años de funcionamiento del sistema el retorno financiero ha sido benéfico para los aeropuertos.

Principal problemática (1)

- Al considerar proyecciones a 15 años del PMD para el cálculo de la TMC, el margen de error puede ser alto sobre todo en las estimaciones de demanda, generando una TMC que bien puede quedar sobrevaluada o subvaluada.
 - Cuando la TMC queda sobrevaluada, existe un cobro mayor para los usuarios, no resarcible, y que genera mayores ganancias para el aeropuerto.
 - Cuando la TMC queda subvaluada, los ingresos resultantes pueden no alcanzar a cubrir los egresos proyectados, generando flujos negativos que inducirán a “capitalizarlos” haciendo crecer los valores de referencia artificialmente y a elevar la TMC para el siguiente período quinquenal, para cubrir los faltantes del quinquenio anterior.
- Si bien en condiciones normales, el esquema no permite la “sobreinversión” en los aeropuertos, debido a que el PMD se elabora con base en el cumplimiento de estándares de servicio, consultas con usuarios y finalmente, está sujeto a aprobación de la SCT, existe el problema de verificar consistentemente el debido cumplimiento de dicho PMD y de los estándares de servicio.
- Para enfrentar el complicado proceso de análisis técnico, económico, financiero y jurídico en los aeropuertos concesionados, se requieren mayores recursos humanos debidamente preparados.



Principal problemática (2)

- Existe falta de transparencia en términos de que no existe la obligación para los concesionarios de dar a conocer la versión definitiva de los PMD, con lo cual se generan diversas inconformidades por parte de las aerolíneas.
- La salida del mercado de aerolíneas como Mexicana ha provocado que las estimaciones que se hagan o se hayan hecho de las principales variables para el cálculo de las TMC ya no correspondan con el actual escenario, lo cual significa que:
 - Si la demanda quedó ahora sobreestimada, no se obtendrían los ingresos programados para el quinquenio;
 - Si la inversión quedó sobreestimada y la demanda no logra recuperarse en poco tiempo, pueden aparecer ineficiencias que repercuten en los usuarios al haber capacidad ociosa, o posibles incumplimientos en los programas de inversión comprometidos.
- La legislación actual y las condiciones establecidas en los títulos de concesión, no permiten a la autoridad reguladora actuar, por ejemplo, en el equilibrio entre las tarifas por servicios específicos cobradas a las aerolíneas y las cobradas a los viajeros.

