



NOTA DE ESTUDIO

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

Montreal, 15 - 20 de septiembre de 2008

Cuestión 2 del orden del día: Cuestiones específicas relacionadas con los aspectos económicos y de gestión de los aeropuertos

2.2: Base de costos para fijar derechos

2.3: Asignación de costos y sistemas de imposición de derechos

**BASE DE COSTOS, ASIGNACIÓN DE COSTOS
Y SISTEMAS DE IMPOSICIÓN DE DERECHOS**

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En esta nota se analizan dos conceptos nuevos con respecto a la asignación de costos y sistemas de imposición de derechos aeroportuarios: la utilización de una base de costos única que abarque un conjunto de derechos y la imposición de derechos a los usuarios “por pasajero”. Se han planteado dudas respecto a si esas prácticas son acordes con los principios establecidos en las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082). En la nota, se concluye que, con las salvaguardias apropiadas, la relación de los derechos aeroportuarios con los costos podría aplicarse en un nivel diferente al actual. Esa flexibilidad adicional permitiría a los explotadores de aeropuertos modular los derechos derivados de una o varias bases de costos. También se concluye que la opción de recuperar los costos relacionados con las aeronaves mediante derechos “por pasajero” debería considerarse con suma cautela por su impacto en la relación de los derechos con los costos, la transparencia y la protección al consumidor. En ese contexto, se proponen enmiendas al Doc 9082.

Las medidas propuestas a la Conferencia figuran en el párrafo 5.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Los explotadores de aeropuertos han desarrollado diversas clases de métodos de asignación de costos e imposición de derechos adaptados a diferentes requisitos normativos, necesidades comerciales y circunstancias específicas. Muchos de esos métodos y sistemas son acordes con los principios establecidos en las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de*

navegación aérea (Doc 9082), como el tener en cuenta, al fijar los derechos, su relación con los costos, la no discriminación en la aplicación de los derechos, la transparencia en cuanto a la base de costos para la fijación de derechos, las consultas con los usuarios y la ausencia de subsidios cruzados entre servicios. No obstante, algunos de los nuevos métodos y sistemas que están aplicando los explotadores de aeropuertos quizás no sean acordes con algunos de esos principios.

1.2 En esta nota se analizan dos conceptos nuevos: a) la utilización de una base de costos única que abarque un conjunto de derechos; y b) la imposición de derechos a los usuarios “por pasajero” mediante la recuperación de costos relacionados con la aeronave aplicando derechos tomando como base el número de pasajeros. También se analizan los textos pertinentes del Doc 9082.

2. ANÁLISIS

2.1 En el párrafo 22 del Doc 9082, se establece que la proporción de los costos asignables a las diversas categorías de usuarios debería determinarse de manera equitativa, a fin de que ningún usuario resulte perjudicado con costos que no corresponda asignarles de acuerdo con sanos principios de contabilidad. Respecto de las políticas, en el *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (Doc 9562) se analiza en detalle el establecimiento de la base de costos para la fijación de derechos individuales, tanto con respecto a las actividades aeronáuticas como no aeronáuticas. Las orientaciones sobre la asignación de costos deberían aplicarse independientemente de que un aeropuerto haya adoptado un enfoque de caja única o de caja doble para la fijación de derechos.

Base de costos única para diversos derechos

2.2 Tradicionalmente, una vez determinados los costos atribuibles al tránsito aéreo civil, se asignan a las bases de costos para derechos individuales. En ese caso, cada derecho se deriva de una base de costo específica. En el Doc 9562 se describen las posibles bases de costos para 11 tipos de derechos.

2.3 En los últimos años, ha surgido un enfoque diferente, en el que los explotadores de aeropuertos utilizan una base de costos única o un número reducido de bases de costos para fijar diversos derechos, en lugar de establecer bases de costos diferentes para cada tipo de derecho. Si bien en el Doc 9082 no se establece una política en particular al respecto, los explotadores de aeropuerto pueden establecer bases de costos más amplias para la imposición de derechos, como se señala en el Doc 9562.

2.4 En los párrafos 4.31 y 4.32 del Doc 9562, se indica que la magnitud de los costos que han de constituir la base de costos para derechos individuales de tránsito aéreo dependerá del número de derechos que imponga el aeropuerto; por consiguiente, cuanto menor sea el número de derechos, más amplia será la base de costos para cada uno. Por ejemplo, la base de costos para los derechos de aterrizaje puede cubrir el costo de las pistas y calles de rodaje, con su respectiva iluminación, puestos de estacionamiento en las plataformas, servicios de extinción de incendios y ambulancias, control de tránsito aéreo, servicios meteorológicos, servicios de seguridad de la aviación, así como instalaciones y servicios de acceso en tierra.

2.5 Con la idea de utilizar una base de costos única para un conjunto de derechos, se plantea en qué nivel es apropiado considerar la relación de los costos con los derechos aeroportuarios. Si fuera a aplicarse la relación de los derechos con los costos en un aeropuerto en un nivel distinto del que se aplica actualmente, el explotador del aeropuerto podría establecer un solo conjunto de bases de costos para diversos derechos. Esa posibilidad otorgaría a los explotadores de aeropuertos, particularmente de aeropuertos pequeños y medianos, un instrumento para modular los derechos que abarquen las bases de costos para apoyar el desarrollo deseado de sus aeropuertos. Para facilitar un enfoque basado en criterios más comerciales para la fijación de derechos aeroportuarios y simplificar el sistema de imposición, los

Estados pueden considerar la posibilidad de elevar el nivel en el cual se establece la relación de los derechos con los costos para un aeropuerto.

2.6 A su vez, esa flexibilidad adicional puede plantear inquietudes respecto de la transparencia y la discriminación en la aplicación de derechos. Por consiguiente, esa flexibilidad debería ir acompañada de salvaguardias apropiadas; por ejemplo, que la aplicación de bases de costos ampliadas se limita a aeropuertos con servicios homogéneos utilizados por usuarios homogéneos; que se consulte a los usuarios y, en lo posible, se concierten acuerdos con ellos antes de que se tome cualquier decisión respecto de la aplicación de esas bases de costos.

2.7 Para dar cabida a esa flexibilidad adicional en la relación de los derechos con los costos, debería enmendarse el inciso viii) del párrafo 23 del Doc 9082. El texto actual hace referencia a la flexibilidad en la aplicación de los métodos de imposición, pero esa flexibilidad sólo se autoriza “a fin de permitir la introducción de técnicas mejoradas a medida que vayan surgiendo”. Por consiguiente, sería apropiado añadir un texto que haga mención de las salvaguardias que deben acompañar a ese nuevo método de imposición para que siga siendo acorde con las políticas de la OACI.

Derechos por pasajero

2.8 En el Doc 9562 se indica explícitamente que debería diseñarse un sistema de asignación de costos para vincular los costos con los usuarios que consumen más directamente los servicios de que se trate. Por ejemplo, los derechos por servicios a los pasajeros generalmente deberían limitarse a los costos correspondientes al despacho de pasajeros en la terminal de pasajeros, incluidos los servicios de seguridad de la aviación conexos (a menos que se apliquen derechos por separado) y las instalaciones y servicios de acceso en tierra atribuibles al acceso a la terminal de pasajeros. En la medida en que las pasarelas telescópicas no estén incluidas en la base de costos atribuible a los explotadores de aeronaves, esos costos también podrán incluirse en los derechos por servicios a los pasajeros.

2.9 En algunos aeropuertos, los costos relacionados con las aeronaves se incorporan ahora en los derechos a los pasajeros. En consecuencia, los pasajeros deben pagar esos costos, que históricamente se asignaban a los explotadores de aeronaves mediante algún tipo de derecho a los pasajeros. Esa práctica genera inquietudes debido, entre otras cuestiones, a los principios de transparencia y relación de los derechos con los costos. Los costos de la parte aeronáutica se basan en las operaciones de aeronave y sólo se relacionan indirectamente con el número real de pasajeros, en cuanto al tamaño de la aeronave. La asignación de costos de la parte aeronáutica basada en un valor “por pasajero” y el subsiguiente traspaso de esos costos a los pasajeros mediante “derechos por servicios a los pasajeros” genera un subsidio cruzado de los pasajeros a los explotadores de aeronaves, reduce la transparencia en la asignación de costos entre los diversos usuarios y no es acorde con el principio de la relación de los derechos con los costos. Transferir a los pasajeros un gran porcentaje de los costos relacionados con las aeronaves puede además despertar preocupación con respecto a la protección de los intereses de los consumidores. Comparados con los explotadores de aeronaves, los pasajeros constituyen un grupo más diverso y no están organizados de manera que les sea posible participar en forma similar en el proceso de consulta. Además, desde la perspectiva de los aeropuertos, recuperar de los pasajeros los costos atribuibles a la parte aeronáutica podría generar incertidumbre respecto de los ingresos estimados. Ello se debe a que el nivel de ingresos dependería directamente del volumen de tráfico de pasajeros, que puede fluctuar más que el número de movimientos de aeronaves.

2.10 Debido a las preocupaciones descritas en los párrafos precedentes, el pasaje de los costos relacionados con las aeronaves a un derecho por pasajero debería considerarse con suma cautela. En cualquier caso, para asegurar que los derechos por servicios a los pasajeros existentes estén bien definidos y se limiten a los servicios prestados en el edificio de la terminal y sus alrededores

(instalaciones y servicios de la parte pública), debería ampliarse el párrafo 28 del Doc 9082 para incluir una descripción de los costos que normalmente se incluirían.

3. CONCLUSIONES

3.1 El análisis precedente permite extraer las siguientes conclusiones:

- a) los Estados podrán considerar la posibilidad de aplicar el principio de la relación de los derechos aeroportuarios con los costos para cada aeropuerto en lugar de aplicarlo como derecho individual, de manera que los explotadores de aeropuertos puedan utilizar una base de costos única para un conjunto de derechos. Esa flexibilidad debería ir acompañada de las salvaguardias apropiadas con respecto, por ejemplo, a las consultas con los usuarios y el alcance de la aplicación;
- b) los Estados deberían adoptar un enfoque cauteloso respecto de los sistemas de imposición, incluidas varias formas de derechos por pasajero, que reducen la transparencia y la relación de los derechos con los costos;
- c) la OACI debería enmendar el Doc 9082 para permitir una mayor flexibilidad respecto del uso de una base de costos única y proporcionar una descripción de los costos que estarían incluidos en los derechos por servicios a los pasajeros.

4. PROPUESTAS DE ENMIENDAS A LAS POLÍTICAS

4.1 De conformidad con la conclusión c) del párrafo 3.1, se propone enmendar el párrafo 23, inciso viii) y añadir una primera oración nueva en el párrafo 28 del Doc 9082, como sigue:

“Sistemas de imposición de derechos aeroportuarios

23. *El Consejo recomienda que los sistemas de imposición...*

(...)

viii) *Debería mantenerse la máxima flexibilidad en la aplicación de los métodos de imposición a fin de ~~permitir la introducción de técnicas mejoradas~~ dar cabida a nuevos enfoques comerciales a medida que vayan surgiendo, acompañados de las salvaguardias apropiadas que aseguren que todas las partes interesadas sean consultadas y den su consentimiento, así como respecto del alcance de la aplicación de dichos métodos de imposición.*

Derechos por servicios a los pasajeros

28. *El Consejo recomienda que los derechos por servicios a los pasajeros se basen en el costo de las instalaciones de la terminal de pasajeros que sean atribuibles al despacho de pasajeros, incluido el costo de los servicios de seguridad de la aviación pertinentes (a menos que se cobren mediante derechos por separado) y el costo de las instalaciones y servicios de acceso en tierra atribuibles al acceso a la terminal de pasajeros. En la medida en que los costos de las pasarelas telescópicas no estén incluidos en la base de costos atribuida a los explotadores de aeronaves, esos costos también pueden incluirse en los derechos por servicios a los pasajeros. El Consejo reconoce que los ingresos devengados de los derechos por servicios a los pasajeros son esenciales para la economía de un número importante de aeropuertos. No obstante, a menudo”...*

5. **MEDIDA RECOMENDADA A LA CONFERENCIA**

5.1 Se invita a la Conferencia a que:

- a) examine y adopte las conclusiones presentadas en el párrafo 3.1, y
- b) examine y apruebe las propuestas de enmienda del Doc 9082 que se presenta en el párrafo 4.1

—FIN—