

Carta N° 0046-2022-GG/AETAI

Miraflores, 16 de mayo del 2022

Señor
RICARDO QUESADA
Gerente de Regulación y Estudios Económicos
OSITRAN
Presente.-

Referencia: Comentarios a la “Propuesta: Revisión extraordinaria de las tarifas de los Servicios de Navegación Aérea en Ruta (SNAR), Aproximación y Sobrevuelo prestados por la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial S.A. – CORPAC S.A.”

De nuestra consideración.-

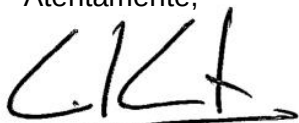
Nos es grato dirigirnos a usted en atención a la Resolución de Consejo Directivo N° 0056-2021-CD-OSITRAN de referencia, la que dispuso el inicio de la revisión tarifaria extraordinaria solicitada por CORPAC sobre los siguientes servicios provistos en los aeropuertos y aeródromos públicos ubicados en el territorio nacional:

- a. Servicio de Navegación Aérea en Ruta (SNAR) nacional e internacional
- b. Aproximación
- c. Sobrevuelo

Como se recordará el pasado 11 de mayo se realizó la Audiencia Pública donde se revisaron los alcances de la Propuesta de referencia y en atención a lo ofrecido en dicha Audiencia, adjunto a la presente remitimos los comentarios a dicha propuesta tarifaria desarrollados por nuestro consultor señor Benjamín De La Torre y revisados por la Universidad ESAN, cuyo contenido y alcances los hacemos nuestros, para su revisión y evaluación.

Agradeciendo su atención a la presente, quedamos de usted.

Atentamente,



Carlos Gutiérrez Laguna
Gerente General
AETAI
RUC N° 20144795033

COMENTARIOS A LA PROPUESTA TARIFARIA

REVISIÓN EXTRAORDINARIA DE LAS TARIFAS DE LOS SERVICIOS DE NAVEGACIÓN AÉREA EN RUTA (SNAR), APROXIMACIÓN Y SOBREVUELO, PRESTADOS POR LA CORPORACIÓN PERUANA DE AEROPUERTOS Y AVIACIÓN COMERCIAL, CORPAC S.A.

Comentarios preparados por
Benjamín De La Torre

Revisado por

Marita Chang Olivas – Universidad ESAN

Para

AETAI

16 de mayo de 2022

A continuación, se presentan los comentarios a la propuesta tarifa de OSITRAN titulada “Revisión extraordinaria de las tarifas de los Servicios de Navegación Aérea en Ruta (SNAR), Aproximación y Sobrevuelo, Prestados por la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial, CORPAC S.A”:

I. RESPECTO A UTILIZAR EL ÚLTIMO AÑO DE ESTADOS FINANCIEROS PARA DETERMINAR TARIFAS.

OSITRAN utiliza para establecer las tarifas de los servicios aeronáuticos únicamente los Estados Financieros del último año¹. En este contexto, sería importante que OSITRAN sustente por qué tan solo utiliza la última información financiera publicada por el Regulador. No existe ninguna garantía que el último año seleccionado por OSITRAN para la revisión tarifaria refleje el costo más eficiente de todos los años.

Al respecto, Lobo (2003)² señala lo siguiente ***“Idealmente, las tarifas sólo deberían reconocer los costos eficientes de la empresa. Es decir, aquellos costos que la empresa podría lograr si operara bajo condiciones óptimas en cuanto a su eficiencia operativa y configuración de activos (...)”***

Para mantener el esquema de determinación tarifaria propuesta por el Regulador, sería conveniente que estableciera una metodología complementaria a la actual, la cual sustente que los costos que está utilizando para la determinación de las tarifas son “eficientes”. Por ejemplo, una alternativa, sería realizar un análisis de benchmarking con similares empresas a las de CORPAC y a partir de ello, estimar un índice de *Mamquist*, que permita establecer el año en el cual presenta eficiencia en costos; y la otra alternativa podría ser obtener información financiera de otras empresas similares y a partir de ahí establecer qué costos de CORPAC reflejan mejor la “eficiencia en costos”.

II. RESPECTO A LAS PROYECCIONES DE DEMANDA

Las proyecciones de demanda remitidas en el informe presentado por AETAI en el año 2021, utilizaron como fuente el estudio del ICF, las mismas que fueron publicadas en junio de 2021. Esta información era la mejor fuente disponible en su momento (año 2021). Sin embargo, actualmente ha perdido vigencia, como consecuencia del comportamiento del mercado aéreo. En este contexto, sería importante que OSITRAN revise las proyecciones actuales del sector aéreo para el caso específico de Perú, como es el caso de las proyecciones provenientes de IATA. Cabe precisar, que ICF utiliza proyecciones globales de demanda y no específicas para cada país.

III. RESPECTO A LOS COSTOS DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO

III.1 Con respecto a los costos operativos que tienen una tasa de crecimiento vegetal

¹ En el caso de las propuestas de OSITRAN y AETAI se utilizó la información disponible a fines del año 2021, que eran los Estados Financieros 2020.

² “Determinación de la eficiencia operativa en la regulación de monopolios naturales: El uso de información de consultores versus competencia por comparaciones” Documento de Trabajo N.204. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Chile.

Por tratarse de flujos reales, la tasa de crecimiento de vegetal debe ser igual a cero y no mayor que cero. Por consiguiente, los costos de Suministros y Materiales, Servicios prestados por terceros, Mantenimiento, Seguros y tributos, así como Otros Costos deberán mantenerse constantes durante todo el período del flujo con el que se establece la tarifa.

Al realizar este ajuste se obtiene que el VAN del flujo del SNAR es S/. 5.721 millones, mientras que el de aproximación es de USD 1.838 millones.

III.2 Respecto a los gastos de personal

Como el Regulador señala en el informe tarifario lo que busca es la “*eficiencia en costos*”, en ese contexto, los costos que se consideran deben reflejar los “*esfuerzos que hace la empresa regulada*” por reducir sus costos con el fin de lograr optimizar los costos y compartir esas ganancias con los usuarios a través de tarifas más competitivas.

En este contexto, los gastos de personal deben estar vinculados directamente con la provisión del servicio, tal y como se dijo en el informe AETAI (2021), en el cual se señaló que en la cuenta de “*gastos de personal*” CORPAC ha venido considerando subcuentas que no necesariamente están vinculadas con la prestación del servicio de aeronavegación, es decir, distan mucho de ser “*costo eficiente*”. Particularmente, estamos haciendo referencia a las bonificaciones extraordinarias que CORPAC otorga a sus trabajadores, los cuales no están relacionadas con la prestación eficiente del servicio.

Al respecto Tarziján- Paredes (2001)³ precisa lo siguiente:

*“[...] Los costos que se requiere conocer para regular no son los que aparecen en los balances. **El concepto de costo económico pertinente es el mínimo costo posible para producir [...]**”.*

En el mismo sentido Dammert et.al (2013)⁴ dice:

*“[...] No todos los costos en lo que incurra serán reconocidos por el regulador al momento de calcular la tasa de retorno obtenida en cada período regulatorio. Ello se lleva a cabo con el fin de evitar posibles comportamientos oportunistas de las empresas. Sólo debe reconocerse **los costos necesarios en los que debió incurrir la empresa para brindar el servicio, dejándose de lado aquellos costos no productivos o en exceso de los necesarios para operar [...]**”*

Al respecto, García Bernal (2019)⁵ concuerda con los autores anteriores y dice lo siguiente:

*“[...] En cuanto a los costos, no todos los que incurra la empresa serán reconocidos por el regulador para calcular la tasa de retorno obtenida en cada periodo regulatorio. Típicamente la metodología requiere estimar **los costos de operación y mantenimiento necesarios para el desarrollo de la actividad**⁷, dejando de lado **aquellos costos no productivos o en exceso de los necesarios para la operación**”.*

En este orden de ideas, los “*bonos extras*” así como las “*canastas navideñas*” no pueden considerarse como “*costos necesarios*” para brindar los servicios de aeronavegación

³ “Organización Industrial para la estrategia empresarial”. Ed. PEARSON. Prentice Hall. PP. 290.

⁴ “Teoría de la Regulación Económica”. Ed. USMP. PP. 224

⁵ “Modelos de Regulación Económica. Aplicación a los monopolios naturales” https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27836/1/BCN_Modelos_de_Regulacion_Economic_a_Agosto19.pdf

porque no se requieren para la prestación del servicio, por lo tanto, no forman parte de una estructura de “costos eficientes” y no deberían ser considerados por el Regulador en la determinación de la tarifa. Esto, genera un VAN adicional de **\$/ 23.129** millones en el caso del flujo SNAR y de **USD 8.127** millones (Ver Cuadro N°1)

Cuadro N° 1: Cuentas Excluidas de los Gastos de Personal

Bonificaciones	Bonificación por Retorno Vacacional
Bonificaciones	Quinquenio (Remuneración por Tiempo de Servicio)
Bonificaciones	Bonificación por Antigüedad 30%
Bonificaciones	Bonificación Consolidada (Incremento 10.23 Remun)
Bonificaciones	Otras Bonificaciones (Bolsa de cierre y otro similares)
Bonificaciones	Bonificación única por productividad (por Norma Legal).
Bonificaciones	Bonificación Extraordinaria (Ley 29714)
Bonificaciones	Ejercicios Anteriores Bonificaciones
Otros (GIP)	Canasta Navideña

Adicionalmente, resulta poco creíble que CORPAC pueda contratar alrededor de 451 trabajadores en tres años (2021 – 2024), cuando el mayor número de trabajadores que contrató en el período 2009 – 2011 fue de 164 empleados para las operaciones aeronáuticas y aeroportuarias. De ese período en adelante, CORPAC no ha realizado grandes contrataciones de personal pese a que disponía de los recursos financieros necesarios para hacerlo. En efecto, en el período 2001 – 2019, la tasa de contratación de personal de CORPAC fue de -15% entre trabajadores aeroportuarios y aeronáuticos⁶ Según CORPAC, para el período 2021 – 2024, la tasa de contratación se incrementaría a 39%, lo cual no resulta consistente con el comportamiento histórico que ha tenido en los últimos 20 años (Ver Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1



Fuente: Memorias de CORPAC

IV. RESPECTO A LA INVERSIONES

En el punto N° 253 de la propuesta tarifaria de OSITRAN se dice lo siguiente:

“253. Por tanto, teniendo en consideración que CORPAC no ha ejecutado la totalidad de las inversiones programadas en la revisión tarifaria del año 2017, y por cuyo CKF se ha venido cobrando en las tarifas aplicadas por la prestación de los servicios, se realizará un ajuste en las bases de activos existentes mediante la sustracción de un saldo por CKF no ejecutado, el cual resultará equivalente al monto de los ingresos efectivamente cobrados entre los años 2017 y 2020, neto del pago de

⁶ Sin considerar las reposiciones de trabajadores por órdenes judiciales.

contribuciones (aporte por regulación y pago a la DGAC, según corresponda) y los costos operativos de los servicios regulados, además del gasto en impuesto a la renta 69 , todo ello expresado en valores del año 2021, empleando la tasa WACC estimada para la presente revisión, con la finalidad de considerar el costo de oportunidad de los recursos destinados a las inversiones no ejecutadas, de acuerdo con el RETA.”

Sin embargo, más adelante, en la Tabla 58, OSITRAN señala que en el año 2017 el nivel de ejecución de CORPAC de las inversiones es de 100%, inclusive en el modelo de EXCEL que sustenta la Propuesta de OSITRAN, el nivel de cumplimiento es de 118%. Es decir, existiría una aparente contradicción en el informe, pero en realidad esto no sucede.

En general se podría afirmar que CORPAC, tiene dos tipos de inversiones comprometidas: (i) la inversión comprometida inicial en los procesos tarifarios y (ii) la actualización de las inversiones comprometidas que ejecutará en el período regulatorio. Si se contrasta ambas inversiones, resulta claro que las inversiones propuestas para los procesos tarifarios terminan siendo más altas de aquellas que posteriormente va ejecutar. Con buen criterio el Regulador retira las ganancias extraordinarias que se originan como consecuencia de la no ejecución de las inversiones del proceso tarifario anterior, de ahí lo que señala en el punto N° 253.

No obstante, el mismo “*criterio tarifario*” tiene que aplicarse para determinar la ejecución promedio de las inversiones del actual periodo de revisión tarifaria. Es decir, sería recomendable que el Regulador contraste las inversiones ejecutadas por CORPAC con respecto a las inversiones comprometidas y consideradas en las tarifas del proceso de revisión tarifaria anterior. En caso contrario, se genera un INCENTIVO PERVERSO para que CORPAC aumente sus inversiones sólo para incluirlas en el proceso de revisión tarifaria. En este contexto, el porcentaje de ejecución sería de 21.20% para el período 2017 – 2021. (Ver Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2: Nivel de Ejecución de CORPAC en función de Propuesta Tarifaria de 2017

	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio
Inversiones Comprometidas en Proceso Tarifario 2017	29,287,281	67,081,897	83,839,268	95,194,809	88,550,000	
Ejecución en el año	10,490,645	19,481,459	17,846,717	8,293,783	9,862,454	
% de ejecución	35.8%	29.0%	21.3%	8.7%	11.1%	
% de ejecución ajustado	35.8%	29.0%	21.3%	8.7%	11.1%	21.20%

Al efectuar este ajuste, el VAN del flujo de caja que involucra el servicio SNAR se incrementa en S/. 12.5 millones, mientras que el flujo de aproximación varía en USD 6,030 millones.

El procedimiento de CKF que proviene del Reglamento de Tarifas de OSITRAN, tal y como lo señala el Regulador en el punto N° 252 del informe que sustenta su propuesta, entonces, consideramos que se enmarca en el marco legal vigente y resulta consistente, desde este punto de vista.

En el cálculo del CKF no ejecutado corresponde determinar los beneficios extraordinarios que ha obtenido la empresa por no ejecutar las inversiones que se comprometió realizar durante el periodo regulatorio pasado (2017 – 2020) y por el cual el Regulador le otorgó tarifa. No obstante, resulta necesario hacer una precisión respecto del resultado obtenido para el CKF no ejecutado del año 2020.

Como puede observarse de la propuesta tarifaria de OSITRAN, el CKF no ejecutado del año 2020 corresponde a un valor de S/ -37'150,796 para SNAR y Sobrevuelo, y de S/ -27'742,489 para Aproximación. Estos valores representan aproximadamente una

reducción de 229% y de 379% de los beneficios extraordinarios con relación al año 2019, respectivamente.

Esto significa que, para el año 2020, el OSITRAN no solo está considerando el CKF no ejecutado (por la ineficiente gestión en la ejecución de inversiones), sino también las pérdidas generadas por el COVID-19, las cuales fueron tan grandes que hace el flujo neto del año 2020 sea negativo. Por lo tanto, al calcular el CKF no ejecutado al año 2021, el Regulador está permitiendo que CORPAC recupere las pérdidas del año 2020 –como consecuencia del COVID-19– con los beneficios extraordinarios que obtuvo en los periodos pasados por el CKF no ejecutado (2017 – 2019). En ese sentido, se propone que el CKF no ejecutado para el periodo 2020, sea igual a cero; más aún si no corresponde que dichas pérdidas sean asumidas por los usuarios a través de una mayor tarifa.

Ahora bien, por un tema de consistencia en la metodología que aplica el Regulador, en la medida que para el cálculo del CKF no ejecutado se tomó en cuenta la información del periodo regulatorio anterior, para la determinación del porcentaje de ejecución de inversiones también debe tomarse en consideración, como mínimo, la información del periodo regulatorio anterior (2017 – 2020).

Al considerar, el Ingreso destinado a CKF no ejecutado igual a cero en el año 2020, entonces, el VAN adicional que genera es de S/. 39.9 millones en el flujo de caja de SNAR y de USD 29.8 millones en el flujo de caja de aproximación.

Además, debe tomarse en consideración que durante el año 2021, si bien se estaba en un periodo de COVID-19, no obstante, no existían restricciones para la ejecución de inversiones por parte de las entidades públicas y privadas. Tanto es así, que Lima Airport Partners (LAP), concesionario del AIJCH, adjudicó en el año 2020 la construcción de la nueva torre de control y la segunda pista de aterrizaje, estando ambas obras en ejecución desde el año 2021. Este comportamiento en la ejecución de inversiones también pudo ser replicado por CORPAC durante el año 2021.

Por último, OSITRAN está considerando como parte de las inversiones de CORPAC, los terrenos. Sin embargo, éstos no deberían ser considerados por dos razones:

- a. Las variaciones en las inversiones de CORPAC deben reflejar la adquisición de activos fijos con la finalidad proveer los servicios de aeronavegación. Las variaciones en el valor del terreno sólo están reflejando cambios contables que no son atribuidos a la gestión de CORPAC, y;
- b. Adicionalmente, los terrenos no han sido adquiridos por CORPAC sino han sido transferidos por el MTC o por las Fuerzas Armadas. En otras palabras, CORPAC no ha utilizado las tarifas de aeronavegación para financiar su compra. Es similar a lo que sucede con la Torre de Control del AIJCH, la misma que será propiedad de CORPAC, pero la inversión provino del MTC. Este activo no le está generando ningún egreso a CORPAC y por este motivo no es considerado en la determinación de la tarifa de aeronavegación.

Al no considerar los terrenos, el VAN en el flujo de caja del SNAR se incrementa en S/. 14.1 millones mientras, que para el caso de aproximación se incrementa en USD 8.05 millones.

V. TARIFAS PROPUESTAS

A partir de nuestros comentarios realizados, recalculamos las tarifas de los servicios de aeronavegación. La reducción en el monto de las tarifas para los servicios de SNAR y Sobrevuelo estaría alrededor de -50% y en el caso del servicio de Aproximación la variación es mayor a -50%.