

Febrero de 2023

EN RIESGO EL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA EN COLOMBIA

Decreto 0050 de 2023 sobre tarifa de peajes

Ing. Germán Ignacio Vélez

Programa de Ingeniería Civil, Universidad EIA.

El pasado 15 de enero el gobierno nacional expidió el Decreto 0050 de 2023 mediante el cual se ordena no incrementar las tarifas de peajes a vehículos que transitan por el territorio nacional, decreto celebrado por muchos, pero que, sin duda, traerá consecuencias para el desarrollo de la infraestructura nacional y para la economía colombiana en general.

Las Asociaciones Público Privadas y el desarrollo de la infraestructura en Colombia:

Para analizar cuál es el impacto de este decreto vamos a recordar que son las APP y para qué se utiliza el dinero que se recauda en las estaciones de peaje. Las APP (Asociaciones Público Privadas) o PPP (*Public Private Partnership*), son un mecanismo que permite financiar, diseñar, construir, operar, mantener y transferir al Estado proyectos de infraestructura pública utilizando recursos de inversionistas privados. Con este mecanismo los inversionistas privados se encargan de ejecutar los proyectos y recuperar su inversión, operándolo, y en el caso particular de la infraestructura vial, se hace cobrando peajes por su uso. Si el peaje no es suficiente se complementa con aportes de la entidad estatal dueña del proyecto, en el caso colombiano con cargo a las vigencias futuras.

Al estructurar proyectos de APP, es esencial tener contratos de largo plazo en los que se incluya una transferencia significativa de riesgos al inversionista privado, la remuneración que recibe este privado se condiciona a que la infraestructura esté disponible (terminada y en operación), y al cumplimiento de los estándares de calidad definidos en el contrato.

En cuanto a los riesgos en los contratos en Colombia, todos los riesgos relacionados con la construcción, tráfico, tasa de financiación, entre otros, son trasladados a estos concesionarios. Se tienen tres riesgos compartidos entre la ANI y los privados, los que corresponden al costo de

los predios, al costo de la implementación de la licencia ambiental y al costo del traslado de las redes. Finalmente, el Estado sólo conserva un riesgo y es el relacionado con la ubicación de las casetas de peaje y las tarifas de los mismos.

En Colombia esta condición se puso en marcha a través de la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios, en los que se definió el marco legal de las APP incluyendo los elementos mencionados. Los contratos de concesión de primera, tercera, cuarta y quinta generación firmados por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), cumplen con estas características.

El gobierno nacional en el sector carretero tiene 46 contratos vigentes de APP. Estos no incluyen los contratos de los departamentos y municipios. En estos contratos de concesión se han invertido más de cien billones de pesos (en infraestructura vial), mejorando sustancialmente la red carretera, y reduciendo los tiempos de viaje y los costos de operación y mantenimiento de los vehículos. Para tener una idea de la magnitud de la inversión en vías por parte de los inversionistas y operadores privados, esta equivale a cinco reformas tributarias como la que se acaba de aprobar por el Congreso de la República.

En los contratos está previsto que la recuperación de las inversiones se hará durante los siguientes 25 años después de que el proyecto entre en operación. De los 100 billones que han invertido los concesionarios privados en las vías colombianas, cerca del 70% se recuperará con el recaudo de los peajes, y el 30% restante lo pagará el Estado mediante vigencias futuras.

Consecuencias económicas y jurídicas:

Lo escrito en el decreto lleva a un incumplimiento de todos los contratos firmados con los concesionarios viales, lo cual es muy grave para el país porque afecta de forma irreparable la confianza de los inversionistas y de los financiadores de los proyectos de infraestructura, no sólo nacionales sino también internacionales. Habría un incumplimiento del Estado de una condición esencial del contrato, como es la remuneración de las obligaciones; es grave que se le niegue a la concesión la utilidad a la que tiene derecho, impidiendo en unos casos que se ajusten las tarifas de peaje, y en otros, impidiendo que ellas se incrementen según lo pactado contractualmente.

Por otro lado, ante esta decisión arbitraria, los inversionistas verían afectada la posibilidad de recuperar las inversiones realizadas y se entorpece el cumplimiento de los compromisos adquiridos con las entidades financieras que hicieron los desembolsos para ejecutar dichos proyectos.

Los contratos incluyen mecanismos para la compensación del no incremento de las tarifas, que contemplan no sólo el pago de lo no recaudado sino también su costo financiero. De acuerdo con esos contratos la ANI tiene hasta tres meses para informar a los concesionarios de donde saldrán los recursos para esta compensación. En principio no habría problema y el Estado asumi-

ría (subsidiaría) el costo de los vehículos que pagan por concepto de peaje. El problema en este escenario inicia por el cálculo del valor, que, según los reportes de prensa, el gobierno nacional estima en 800 mil millones de pesos; cifra que se queda muy corta y que no incluye la compensación de los intereses del valor no recaudado.

Como se mencionó antes, en la mayor parte de los contratos se ajusta el valor del peaje, es decir se mantiene el valor de la tarifa reconociendo la inflación; en otros casos hay un incremento real que corresponde al reconocimiento de las inversiones hechas por el mejoramiento de la infraestructura con la construcción de nuevas vías, dobles calzadas o túneles que reducen el tiempo de viaje y el costo de operación de los usuarios.

Al incluir en las cuentas de lo no recaudado el valor del ajuste de la tarifa y el incremento de las mismas, la cifra se acerca al billón de pesos, y si se añaden los intereses que se deben pagar, este valor llegaría a los 1,2 billones de pesos para el primer año (2023). Pero ahí no termina el problema: El decreto también prohíbe el incremento de tarifas para el año 2024, o sea que a este valor hay que sumarle otro año entero de incumplimiento, lo que elevaría el monto a 2,4 billones de pesos; y si a esto se le suman otros 1,2 billones por el no incremento de 2024, que para simplificar podemos asumirlo en un valor similar al inicial, entonces quiere decir que la aplicación del decreto le costará al Estado cerca de 3,6 billones de pesos hasta el 31 de diciembre de 2024. El efecto, si no se suben los peajes, es acumulativo.

Lo anterior ocurriría si el gobierno logra, como lo plantea el decreto, nivelar las tarifas para el año 2025. Lo cual es altamente improbable ya que las fórmulas de incrementos tarifarios en los contratos acumulan el IPC, de forma que el ajuste de tarifas para el 1 de enero de 2025 debería compensar las inflaciones de los años 2022, 2023 y 2024, que podría llegar a ser del 35%, más el incremento real en los contratos donde se han ejecutado obras; lo cual dejaría este valor en casi un 50%.

Como se ve, el problema del año 2025 va a ser peor que el actual y el valor de las compensaciones se disparará en forma exponencial, pudiendo llegar a una cifra que supera los 15 billones de pesos en los próximos 20 años si no se nivelan las tarifas en el 2025.

El escenario anterior es el optimista, ya que hay contratos que por ley no pueden recibir compensaciones de recursos públicos, y esta decisión hace que sus mecanismos de cobertura de riesgos no sean suficientes para compensar el riesgo que está generando. Estos son los contratos de iniciativa privada sin recursos públicos: Se trata de cerca de 10 contratos con unos valores de indemnización, que, en promedio, llegan a los 2 billones de pesos cada uno; esto, por terminación de contrato de forma anticipada por razones imputables a la ANI. Lo que sumaría a la cuenta 20 billones de pesos más, es decir, lo equivalente a una reforma tributaria entera. El Estado incurriría

en una contingencia jurídica si los concesionarios reclaman los perjuicios por no poder percibir el ingreso pactado.

En varias declaraciones el Ministro de Transporte ha afirmado que los recursos se encuentran en el fondo de contingencias de las entidades estatales, pero esto es parcialmente cierto. Una fracción de los recursos están en este fondo y solo pueden emplearse en los contratos de iniciativa pública; por lo que este mecanismo es insuficiente y no cubre todos los contratos. Además, la mayor parte de los recursos de estos fondos están comprometidos para el pago de los DR8 (Deficiencia de Recaudo en el año 8) de los proyectos de iniciativa pública.

Consecuencias sociales:

También se ha dicho que estos recursos se compensarían con el cobro de la valorización a los predios ubicados a 5 km a lado y lado de las vías, y que con este mecanismo se podrían recuperar del orden de 20 billones de pesos. No dudamos de que el valor sea muy aproximado, lo difícil es que el mecanismo de valorización sí se pueda aplicar.

Aunque en la reforma tributaria de 2016 se incluyó la posibilidad de que el gobierno nacional pudiera cobrar valorización para tal fin (Ley 1819 de 2016, artículos 239 a 254), esta posibilidad debió considerarse desde el principio en la estructuración de los proyectos viales como una fuente de pago (en esto ha sido reiterativa la jurisprudencia). Pero no sucedió así. Adicionalmente, esta valorización nunca fue socializada con las comunidades al momento de anunciar el proyecto de decreto, lo que podría considerarse como una violación de los derechos fundamentales.

Si se logra mantener en firme este recaudo, este lo deberá ejecutar el INVIAS, ya que el Decreto 1255 de 2022 que reglamenta la Ley, le asigna todas las funciones relacionadas con la valorización a esta entidad. En todo caso, quedaría en el aire el mecanismo de cómo el INVIAS le trasladará los recursos públicos provenientes de la valorización a la ANI para indemnizar a los concesionarios; y vuelven a quedar por fuera las iniciativas privadas sin recursos públicos, que siguen sin una solución para su compensación.

Además, viene el impacto social en las zonas aledañas a los proyectos, ya que los propietarios pasarían de pagar miles de pesos con los peajes, a millones de pesos con la valorización.

Para que el mecanismo de valorización sí sea efectivo en la compensación de las iniciativas privadas sin recursos públicos, quedarían dos posibles caminos: El primero sería modificar o reglamentar la Ley 1508 de 2012, de forma que los recursos que se recauden por el sistema de valorización no sean considerados recursos públicos, lo cual quizá no tiene mucho sentido; y la segunda, sería lograr que el Decreto Reglamentario 1255 de 2022 se modifique, permitiendo

que el sujeto activo del recaudo sea la ANI, y que así ella pueda delegar todas sus funciones a un Special Purpose Vehicle (SPV) o sociedad con propósito específico, que se crea para ejecutar el proyecto, e indicar que los recursos recaudados no son recursos públicos.

Ahora se hará un análisis rápido y general que trata de estimar el impacto de la medida del gobierno en los precios de los productos del consumidor; ya que el argumento principal de los considerandos del decreto es el supuesto impacto de los peajes en la inflación:

Esto se haría midiendo primero la influencia del valor de los peajes sobre el costo de los productos que se transportan por carretera. Según la Encuesta Nacional Logística de 2020 (ENL 2020) realizada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se estima que el costo logístico total de las empresas es de un 12,6% sobre las ventas; y el costo del transporte equivale a un 30,7% del costo logístico, o sea un 3,86% sobre las ventas. Considerando que del valor del flete sólo el 15% (en promedio) corresponde a los peajes, entonces la participación del valor de los peajes en el precio de los productos transportados sería de un 0,58%. Y si calculamos la proporción de este porcentaje en el incremento del IPC, considerando que el no incremento de tarifas representa el 13,12% del valor; entonces, el impacto de esta medida sobre el precio del producto transportado sería del 0,07%, lo que no es significativo si lo que se busca es reducir la inflación. Al parecer el fundamento filosófico de la medida se queda sin explicación.

Otro argumento del gobierno es el supuesto impacto favorable de la medida en los transportadores de carga, el cual es completamente infundado. El flete mínimo que se debe cobrar y pagar se calcula según el Sistema de Información de Costos Eficientes para el Transporte Automotor de Carga (SICE-TAC), publicado por el Ministerio de Transporte en el portal logístico cada mes. En el cálculo de la tarifa del SICE-TAC, no sólo se incluye el costo de las tarifas de peaje, sino que sobre este valor se calcula un sobreprecio cercano al 11%. Por esta razón, y al contrario de lo que se dice, los transportadores ganan sobre los peajes si cobran el flete mínimo del SICE-TAC. Porque el flete mínimo incluye los peajes. Lo que está pendiente por revisar en el SICE-TAC es si los otros costos incluidos sí se encuentran bien calculados; y prever en el caso de los camiones que no tienen carga de compensación, los costos que no están incluidos en el valor del flete mínimo.

Otra precisión que se debe hacer es que no todos los peajes son operados por concesionarios. En general las vías operadas por concesionarios se encuentran en buen estado ya que su pago está condicionado al cumplimiento de indicadores del estado del pavimento y de los servicios de operación, pero otra historia es la de los peajes a cargo del INVIAS, donde la mayor parte de los recursos recaudados se van para otras vías, y sólo un mínimo porcentaje de lo pagado va al mantenimiento de la misma vía en donde se cobró, lo que parece absurdo, pero es permitido por la Ley 105 de 1993.

Hay que tener en cuenta que para pagar la infraestructura vial sólo hay dos fuentes: O se paga con impuestos, esto es, todos los colombianos pagamos las obras así no las usemos; o las pagan quienes las usan y se benefician de ellas, lo cual significa utilizar el pago por uso (peajes) y la valorización. Vale la pena pensar cuál debería ser. También se debería establecer en el caso del INVIAS que los peajes que se cobran se inviertan en su totalidad en el corredor vial en el que se recaudaron, modificando la Ley 105 de 1993 para que las vías permanezcan siempre en las mejores condiciones; también vale la pena pensar lo que cuesta que el país tenga vías en mal estado.

En conclusión, el Decreto 0050 de 2023 podría significar el fin del sistema de participación privada en la construcción de vías en Colombia, esto, si el Estado no apropia dentro de los plazos pactados los recursos para compensar e indemnizar a los concesionarios. Y sin duda, es un fuerte golpe a la confianza de los inversionistas y financiadores de proyectos de desarrollo en Colombia.

