

SISTEMA DE TARIFAS EN AUTOPISTAS CONCESIONADAS DE CHILE: UNA BREVE MIRADA

- Existe un desconocimiento generalizado con respecto a cómo opera el reajuste tarifario de las autopistas urbanas y más aún de las interurbanas.
- En la actualidad, y a lo largo de la historia, no ha existido una sola política de tarifas para las autopistas concesionadas.
- El congelamiento unilateral de las tarifas en autopistas concesionadas puede poner en peligro el futuro desarrollo del sistema de concesiones, lo que nos llevaría a que el Estado de Chile deba hacerse cargo de la inversión en infraestructura vial, con las implicancias que ello tendría sobre el erario fiscal.

Durante el último tiempo, a propósito de los eventos gatillados a partir del 19 de octubre de 2019 y de la crisis económica producto de la pandemia Covid-19 se instaló una discusión sobre las tarifas de las autopistas urbanas e interurbanas concesionadas y su mecanismo de reajuste. El año pasado, el Ministro de Obras Públicas (MOP) anunció que, para el caso de las autopistas urbanas, las tarifas sólo serán reajustadas por IPC para el año en curso.

Tras el alza de 2,7% en el valor de las autopistas urbanas en base al índice de precio al consumidor el pasado 1 de enero, la comisión de Transportes de la Cámara de Diputados anunció la presentación de una solicitud para estudiar dichos reajustes. En esta misma línea, se ha propuesto eliminar dicho reajuste o bien postergarlo dado el contexto por el cual atraviesa nuestra economía producto de la pandemia.

Cualquiera sea el acuerdo al que se llegue respecto a congelar o no el reajuste a las tarifas, toda discusión debe enmarcarse en el contexto del respeto a los contratos existentes entre las diversas concesionarias y el MOP.

SISTEMA DE TARIFAS: CONTEXTO

Con respecto al sistema de autopistas urbanas concesionadas podemos indicar algunos aspectos relevantes, poco conocidos por la mayoría de las personas, así como por los mismos usuarios. La primera licitación de la autopista que conecta el oriente con el poniente de la ciudad de Santiago (Costanera Norte), previo al año

2003, fue declarada desierta. Las bases de licitación construidas en ese entonces por el Estado fueron poco atractivas para los privados de la época. Posteriormente la nueva licitación se realizó y adjudicó en base al esquema de tarifa que existe al día de hoy. Cabe recordar que esta fue la primera licitación para la construcción de una autopista urbana concesionada, no teniendo experiencia previa al respecto.

Autopistas Urbanas

Ahora bien, en el contexto de las autopistas urbanas el esquema de reajuste de tarifas, es posible explicarlo mediante la siguiente identidadⁱ:

$$T_t = T_{t-1} * (1 + IPC_{t-1}) * (1 + RR_{t-1})$$

Donde, T_t : tarifa reajustada anual; T_{t-1} : tarifa año anterior; IPC_{t-1} : variación del Índice de Precio al Consumidor año anterior (enero-diciembre) publicado por el INE; RR_{t-1} : es el reajuste máximo real anual de las tarifas, que podrá aplicar la sociedad concesionaria cada 10 de enero, de acuerdo a lo siguiente:

$$RR_{t-1} = \begin{cases} 0 & \text{para } t = 1 \\ \text{entre } 0\% \text{ y } 3,5\% & \text{para } t > 1 \end{cases}$$

En resumen, las tarifas se pueden reajustar anualmente con un tope máximo de 3,5% más IPC y un valor mínimo de solo IPC. El reajuste dependerá de la voluntad del concesionario. A saber, en el año 2010 una concesionaria reajustó su tarifa sólo por IPC.

Los ajustes por sobre el IPC también existen en otras concesiones viales. El motivo para ajustar en esta forma obedece a un diseño financiero para poder cobrar tarifas subsidiadas al inicio de la concesión que serían compensadas con mayores tarifas en el futuro. Esto debido a que, para ese entonces, se estimaba que de haberse cobrado una tarifa plana en términos reales durante el período de concesión estas habrían sido muy elevadas para el nivel de ingreso per cápita al inicio de la concesión.

Adicionalmente el uso de tarifas de saturación o congestión, se aplica al observar un mayor flujo vehicular, lo que busca aplanar la curva de demanda, a fin de que los usuarios que requieran del uso de la infraestructura o una mayor disponibilidad de la misma, provean de los recursos necesarios para su expansión.

Autopistas Interurbanas

Por su parte en el esquema de tarifas de autopistas concesionadas interurbanasⁱⁱ el reajuste se explica mediante la siguiente identidad:

$$P_t = P_{t-1} * (1 + IPC_{t-1} + PS_t)$$

Donde, P_t : es la tarifa reajustada para el periodo t en pesos; P_{t-1} : tarifa reajustada para el año anterior $t - 1$ en pesos; IPC_{t-1} : variación del Índice de Precio al Consumidor del año anterior publicado por el INE; PS_t : es el premio por seguridad vial para el año t .

La gestión eficiente de seguridad en la ruta dará derecho a la Sociedad Concesionaria, a partir de un determinado año de operación de la concesión (dispuesto en las bases de licitación), a un Premio por Seguridad Vial (PS_t)ⁱⁱⁱ, el cual corresponderá a un incremento de la tarifa. Este premio, en la mayoría de los contratos, no puede sobrepasar el 5%. De este modo, a la tarifa reajustada de acuerdo a la fórmula establecida en las bases de licitación, se le multiplica un factor $(1 + PS_t)$, y luego esta se redondea. La obtención del porcentaje que le corresponderá percibir a la sociedad concesionaria se determina cada año por la Inspección Fiscal o el Departamento de Coordinación Técnica de Operaciones, de acuerdo a lo que se establece en cada base de licitación. En el evento que el premio por seguridad vial resulte negativo para el año t , se asume que $PS_t = 0$.

Además, en la lógica del reajuste tarifario, para el caso de autopistas interurbanas concesionadas, se consigna en las bases de licitación, un ajuste por fraccionamiento de moneda, de manera de facilitar el cobro de peajes a los usuarios, de forma tal de no usar moneda fraccionaria inferior a \$ 100. Lo anterior se conoce como “redondeo a la centena”: El fraccionamiento se hará a la baja si el remanente del valor de la tarifa, por sobre las centenas de pesos resultante, se encuentra entre \$ 1 y \$ 49, y se hará al alza si el remanente del valor de la tarifa, por sobre las centenas de pesos resultante, se encuentra entre \$ 50 y \$ 99^{iv}. Por ejemplo, si la tarifa base reajustada es \$ 1.115 entonces la tarifa a cobrar a los usuarios será de \$ 1.100. En otro caso, si la tarifa resulta ser \$ 1.174 se les cobrará a los usuarios \$ 1.200.

Por tal razón ocurre que en determinados casos el usuario no percibe reajuste alguno, ya que, la tarifa reajustada no excede los \$ 49 de la centena. Asimismo, puede darse el caso en el cual, al aplicar la regla de redondeo, el valor resultante final excede el reajuste por IPC más el Premio por Seguridad Vial. Ello es consecuencia de que los peajes en autopistas interurbanas son pagados en efectivo por el usuario, a diferencia de lo que ocurre con el cobro de peajes en autopistas

urbanas. Cabe señalar que hoy en día dada la implementación del “*free flow*”, el pago en efectivo se encuentra en retirada, por lo que, si a futuro todos los cobros son electrónicos, no debiera haber redondeo de la tarifa.

Otra de las razones que explica el incremento de las tarifas, sobre todo en el caso de autopistas interurbanas, por sobre el IPC dice relación con el hecho de que a través de dicha alza se financian inversiones adicionales, durante la operación de la concesión y que no fueron parte de la licitación inicial, tales como, incorporaciones de más calzadas^v o inversiones relativas al cobro electrónico de los mismos peajes.

EFFECTOS ECONÓMICOS DEL CONGELAMIENTO DE TARIFAS

A propósito de la discusión que tuvo lugar en la Comisión de Transporte de la Cámara de Diputados^{vi}, en la que algunos parlamentarios plantearon la posibilidad de congelar o postergar el alza de tarifas en autopistas producto de las condiciones económicas como consecuencia de la pandemia, vale la pena profundizar en las consideraciones y en las consecuencias y efectos que ello generaría.

En primer lugar, toda discusión que se haga relativa a una revisión tarifaria o de cualquier otro aspecto, debe estar amparada en los contratos que existen entre el MOP y cada una de las sociedades concesionarias, ya que de lo contrario el Estado de Chile estaría asumiendo de manera arbitraria la imposición de una norma no establecida en el contrato respectivo. Es decir, en caso de haber alguna modificación, que altere las condiciones económicas/financieras de la concesión, debe ser consensuada por ambas partes.

En segundo lugar, se debe tener presente cual ha sido el monto invertido por las sociedades concesionarias en infraestructura vial. Para dimensionar lo anterior, con base a la información disponible en el MOP, se tiene que la inversión ejecutada en dicha infraestructura asciende aproximadamente a 444,6 millones de UF, lo que equivale a 4,7 veces de todo el presupuesto ejecutado por el MOP en 2018, con más de 4.300 kilómetros de autopistas.

Por último, se debe tener presente que el sistema de concesiones ha generado pagos al Estado, tanto por concepto de bienes y derechos utilizados en la concesión, como por infraestructura preexistente^{vii}. En consecuencia, al año 2002 el Estado recibió pagos por bienes y derechos utilizados en la concesión por un monto de 15,5 millones de UF, en tanto que los pagos por infraestructura preexistente, al año 2015 ascienden a 30,01 millones de UF, lo que totaliza un monto por 45,5 millones de UF percibidos por el Fisco.

En suma, las propuestas de congelamiento de tarifas o bien postergación de reajustes deben ser analizadas con cuidado para que ello no desincentive el desarrollo de futuros proyectos en esta materia. De lo contrario, el Estado tendría que hacerse cargo del financiamiento de la infraestructura vial, restando recursos y atención a otras áreas de su gestión, en las cuales es insustituible.

REFLEXIONES FINALES

La fijación de una tarifa, en un sistema de autopista concesionado, además de cumplir el rol “pago por uso”, permite que la infraestructura vial concesionada no se financia con cargo a los impuestos generales de la nación. Los aproximadamente US\$ 20 mil millones que se han concesionado han sido financiados con recursos aportados por los usuarios, permitiendo al Estado provisionar otro tipo de bienes. Asimismo, el sistema de concesiones permite capturar el “inventivo” del sector privado, en tanto a las ideas, diseño, financiamiento y gestión necesarias para la puesta en marcha de una concesión vial.

Finalmente es de suma importancia que toda discusión que se dé respecto a la discusión tarifaria considere aspectos técnicos y contractuales para que no se pierdan los incentivos propios del sistema.

ⁱ Con referencia a las bases de licitación del sistema oriente poniente.

ⁱⁱ Con referencia a las bases de licitación de la concesión ruta 5, tramo Talca – Chillán.

ⁱⁱⁱ El nivel de seguridad vial en el tramo concesionado es una parte esencial del mejoramiento del nivel de servicio de la carretera, por lo que el concesionario deberá incorporar todas aquellas inversiones y medidas de gestión tendientes a mejorar el estándar de seguridad en la ruta y reducir de esta forma los accidentes de tránsito.

^{iv} www.concesiones.cl

^v Tercera pista previo al peaje Angostura en la Concesión Santiago –Talca, por ejemplo.

^{vi} <https://www.elmostrador.cl/mercados/2021/01/11/precios-de-peajes-subiran-a-partir-de-este-lunes-diputados-buscan-que-gobierno-postergue-alza/>

^{vii} Concesiones de Obras Públicas en Chile, 20 años, Coordinación de Concesiones de Obras Públicas, MOP, junio 2016, página 139.