

PROCESO DE ADECUACIÓN TARIFARIA DEL CONTRATO DE CONCESIÓN CELEBRADO CON
AUTOPISTAS DEL SOL S.A. (AUSOL)
Auditoría de gestión

ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL EX ÓRGANO DE CONTROL DE LAS CONCESIONES VIALES (OCCOVI)-
DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD (DNV) EN EL PROCESO DE ADECUACIÓN TARIFARIA DEL CONTRATO
DE CONCESIÓN CELEBRADO CON AUTOPISTAS DEL SOL S.A. (AUSOL)
Período auditado: 1 de enero de 2016 al 28 de febrero de 2018

Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos
Departamento de Control del Sector Infraestructura

NORMATIVA ANALIZADA / MARCO NORMATIVO APLICABLE

Leyes: 24.156, 25.561, 27.444, 27.445 y 27.446.

Decretos: 311/03, 1414/2005, 1020/09, 296/2006, 27/2018.

Resoluciones: AGN 26/15 y 186/16, DNV 1515/2012

Expedientes modificaciones tarifarias: DNV 280/16, 18043/16, 18535/16, 13219/17, 127/18.

ACLARACIONES PREVIAS

Se describen a continuación aclaraciones que hacen al objeto de auditoría:

El Acceso Norte cuenta con una longitud de 120 km. que atraviesa la provincia de Buenos Aires y comprende un tramo de 24,4 km. de la Avda. General Paz, la ruta Panamericana (Ruta Nacional Nº 9) y los ramales a Tigre y Pilar (Ruta Nacional Nº 8). Su construcción concluyó en la década de 1970.

Por su traza circulan una importante cantidad de líneas de transporte público que canalizan los flujos de tránsito desde y hacia la Ciudad de Bs.As. También comunica la Ciudad con las rutas que llegan a Río Cuarto, en Córdoba (Ruta 8) y a Villa Mercedes, en San Luis (Ruta 7); así como la ruta a Rosario, Santa Fe (Ruta 9); y a la Mesopotamia (Ruta 14).

Mediante el Decreto 1167/94¹, se aprobó el contrato de concesión de obra pública gratuita para la construcción, mejora, reparación, conservación, ampliación, remodelación, mantenimiento, administración y explotación del Acceso Norte. Se adjudicó a Autopistas del Sol S.A. (AUSOL S.A.) por un plazo de 22 años y 8 meses, que luego fue extendido, en la Quinta Modificación Contractual, hasta el año 2020 inclusive.

Las modificaciones al Contrato de Concesión celebradas se sucedieron entre junio de 1996 y diciembre de 2005, con la suscripción del Acuerdo de Renegociación Contractual (ARC) entre la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN) y AUSOL S.A., que resulta el contrato vigente en el período auditado. En el año 2016 se inició la instancia de revisión contractual prevista en la cláusula 7ma del ARC. Dicho proceso fue aprobado por el Decreto 607/18², y entre otros puntos, extiende la concesión por 10 años, hasta 2030.

El Proceso de renegociación que dio origen al ARC 2006

La Ley 25.561, BO: 7/1/02, declaró la emergencia pública (LEP) en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria; delegando en el Ejecutivo las facultades para encarar la renegociación de los contratos de obras y servicios públicos. A través del Decreto 311/03 se encomendó a la UNIREN, presidida por los entonces Ministros de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la ejecución del proceso de renegociación.

En el ámbito de la UNIREN se llevaron a cabo diversos análisis de la situación contractual del Concesionario y un Informe de Cumplimiento del Contrato como antecedente para el referido proceso. Luego de tres años, las negociaciones culminaron en el Acuerdo de Renegociación Contractual.

Características del ARC 2006

• **Rentabilidad de la Concesión**

La Concesionaria aceptó reducción transitoria de la TIR, que pasó del 15,83% en el Contrato original a 11,8775% en el ARC (año 2006). Asimismo, renunció a exigir un Plan Económico Financiero de la Concesión del Acceso Norte con

¹ De fecha 15/7/94.

² De fecha 2/07/18.

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

Lic. Jesús Rodríguez

Audidores generales

Dr. Francisco J. Fernández
Dr. Juan I. Forlón
Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva
Lic. María Graciela de la Rosa
Dr. Miguel A. Pichetto

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina
Tel.: (54 11) 4124 - 3700
informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

una Tasa Interna de Retorno calculada en dólares estadounidenses constantes de septiembre de 1993, tal como se encontraba fijada en el contrato original. La TIR del nuevo PEF de la concesión para todo el período sería calculada en pesos constantes de septiembre de 1993.

- **Instancia de Revisión (IR) para la Reconstrucción de la Ecuación Económico-Financiera (EEF)**

Con el propósito de acordar los medios para recomponer totalmente la ecuación económico financiera del contrato, se convino establecer una próxima IR entre el Concedente y el Concesionario con la que finalizaría el proceso de renegociación (conf. Cláusula Segunda y Séptima del ARC). Se estableció como plazo máximo para la realización de la IR el 30 de junio de 2006. La única modificación contractual con posterioridad al ARC ratificado mediante el Decreto 296/2006, fue la aprobación del Acuerdo Integral de Renegociación Contractual mediante el Decreto 607 del 2 de julio de 2018.

- **Tarifas** (Adecuación de tarifas por variación de precios)

La Cláusula 8va de la Parte Tercera del Acuerdo de Renegociación Contractual (ARC) estipula que las variaciones de precios que pudieran producirse en los costos relacionados con la operación, mantenimiento e inversiones de la Concesión sean consideradas según su incidencia dentro del Plan Económico Financiero de la Concesión (PEF) y en la Tasa Interna de Retorno del Contrato de Concesión. La mencionada cláusula establece que a partir del 1° de marzo de 2006 el Concesionario podría solicitar al ex OCCOVI una redeterminación tarifaria, solamente en el supuesto que, tomando como índice base el correspondiente al mes de diciembre de 2004, la variación en el valor medio del Índice de Precios Internos al por Mayor (IPIM) y el Índice de la apertura Mano de Obra del Índice de Costo de la Construcción (ICC), (ambos publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC), superara el 15%. A partir de la primera solicitud de redeterminación tarifaria, el Concesionario podría solicitar al ex OCCOVI nuevas redeterminaciones tarifarias cuando la variación producida en el valor medio del IPIM y el Índice de la apertura Mano de Obra del ICC desde la última revisión superara el 5%.

Adecuaciones tarifarias en el período auditado

En enero de 2016 se encontraban vigentes las tarifas de peaje aprobadas por Resolución de la DNV (2014). En el período auditado se llevaron adelante cinco procesos de adecuación tarifaria que culminaron con la aprobación de nuevos cuadros tarifarios. En las resoluciones aprobatorias se reconoce al Concesionario la incidencia de las variaciones de precios ocurridas en un lapso determinado, y se aprueba un aumento de tarifas que refleja, parcial o totalmente, el impacto reconocido, sin afectar o moderando el impacto en la tarifa al público.

Recurso de Afectación Específica - RAE

Mediante Resolución de la DNV (2012), en su carácter de Autoridad de Aplicación de los Contratos de Concesiones Viales, aprobó el "Convenio para la Ejecución de la Obra de Ampliación de la Av. General Paz", celebrado entre la DNV, el ex OCCOVI y las Empresas AUSOL S.A., Grupo Concesionario del Oeste S.A. y AEC S.A. (concesionarias de los Accesos a la Ciudad de Buenos Aires), que dispuso la percepción de un Recurso de Afectación Específica (RAE) de aplicación a todas las categorías de usuarios de los mencionados Accesos, el cual sería destinado en un ochenta por ciento (80%) al financiamiento de la obra denominada "ampliación de la Avenida General Paz" y el veinte por ciento (20%) restante al financiamiento de las obras en las zonas de concesión de cada uno de los Accesos (Norte, Oeste y Riccheri). Las Concesionarias debían depositar los montos percibidos en concepto de RAE en la cuenta especial denominada "Obra Ampliación Av. General Paz y Otras", creada en el marco del Sistema Vial Integrado. Los montos depositados pasaban a ser bienes fideicomitidos del Fondo Fiduciario "Sistema de Infraestructura del Transporte" (SIT), creado por el Decreto 976/01, "Tasa sobre el Gasoil"³. Las Concesionarias retendrían un (2%) más IVA del monto percibido en dicho concepto, de forma automática para cada modalidad de cobro.

Posteriormente, por Resolución de la DNV (2012), se aprobaron las "Pautas y Condiciones para la ejecución de Obras Viales en los Accesos Norte y Oeste a la Ciudad de Buenos Aires", por las que se instruyó a los Concesionarios a la ejecución física de las obras previstas en el referido Convenio, y se determinaba que cada una de las Concesionarias percibiría una retribución por las tareas a su cargo en la ejecución de las Obras y se dispuso que el impacto que la medida pudiera tener en el PEF de la concesión sería considerado en el momento de llevarse a cabo la IR.

Posteriormente, se decidió ampliar el ámbito de aplicación del RAE, y se lo destinó integralmente al desarrollo de obras mejorativas de la infraestructura vial urbana, en el Área Metropolitana de Buenos Aires. El porcentaje a retener del monto percibido en concepto de RAE por parte del Concesionario y la retribución a percibir por las diferentes tareas a su cargo en la ejecución de obras, fueron modificados mediante resoluciones de la DNV.

En 2016 en el marco del proceso de renegociación del contrato de concesión se incorporó copia del acuerdo al que se

³ Se estableció en todo el territorio nacional una Tasa sobre la transferencia de gasoil u otro combustible que lo sustituya, para el desarrollo de proyectos de infraestructura y/o la eliminación de los peajes existentes. (art 3), de fecha 31 /07/01.

arribó. Los cuadros tarifarios acordados en dicho documento, expuestos en su anexo IX, replican el cuadro vigente a ese momento con similares montos finales para los usuarios, pero se suprime el concepto de RAE en la tarifa, y dicho monto pasa a ser parte del ingreso del Concesionario.

Elaboración Participativa de Normas

Durante el período auditado el ex OCCOVI implementó en dos ocasiones la Elaboración Participativa de Normas en procesos de incrementos tarifarios. El Decreto 1172/03, de Acceso a la Información Pública, define la Elaboración Participativa de Normas como un procedimiento que involucra a la ciudadanía en general, a través de consultas no vinculantes, en la elaboración de proyectos de ley para que el Poder Ejecutivo Nacional los eleve al Congreso de la Nación, cuando las características lo hagan viable y oportuno.

HALLAZGOS

En el marco de la auditoría se detectó:

- La no realización de la Instancia de Revisión dejó a la Concesión sin una Proyección económico financiera actualizada, que permitiera un adecuado seguimiento de la rentabilidad de la concesión. En este contexto, durante el período auditado el ex OCCOVI efectuó actualizaciones tarifarias en base a un Plan Económico Financiero que no reflejaba la realidad económico-financiera de la concesión.
- Durante el período auditado el ex OCCOVI omitió reglamentar el proceso de adecuación tarifaria previsto en la cláusula 8va del Acta acuerdo de Renegociación Contractual (ARC 2006).
- El ex OCCOVI llevó adelante los procesos sin aplicar criterios homogéneos y sin cumplir el marco normativo en lo referente al análisis de las inversiones ejecutadas y del impacto en la rentabilidad de la concesión.
 - No se verificó la existencia de procedimientos formalizados para el procedimiento de adecuación tarifaria.
 - En ocasión de actualizar el ítem de Inversiones del Plan Económico Financiero, únicamente en una de las cinco adecuaciones tarifarias el ex OCCOVI consideró las inversiones efectivamente realizadas.
 - El ex OCCOVI no ha tenido en cuenta el criterio normativo de “rentabilidad razonable” de la Ley 17.520, de Concesión de Obra Pública, en todos los procesos de adecuación tarifaria.
- En lo referente al proceso de adecuación tarifaria, el ex OCCOVI no definió las etapas correspondientes, las áreas intervinientes, sus acciones y responsabilidades, como así tampoco los flujos de información relevante.
- La implementación del mecanismo de Elaboración Participativa de Normas (EPN) por parte del ex OCCOVI resultó ineficaz. A partir de diciembre de 2016 fue empleado, en forma alternativa para alguna de las adecuaciones tarifarias llevadas a cabo, sin seguir un criterio uniforme.
- En el proceso de adecuación tarifaria no se analizó la efectiva ejecución del Plan de Obras, a los fines de garantizar una relación razonable con la rentabilidad de la concesión.
 - Los procesos de adecuaciones tarifarias analizados generaron al Concesionario un fuerte incremento en los ingresos y en la rentabilidad.
 - El incremento en la rentabilidad, sumado a que durante los años correspondientes a las adecuaciones tarifarias analizadas las obras se ejecutan con fondos del RAE, le ha permitido al Concesionario, Autopistas del Sol S.A., llevar adelante una fuerte política de distribución de dividendos. El rendimiento para los accionistas ha sido varias veces superior a la media del mercado accionario.
- En el proceso de adecuación de las tarifas no se consideraron los Ingresos reales y totales ni los gastos en operación y mantenimiento de la Concesión efectivamente realizados, por lo que no se reflejó la realidad económica financiera del negocio.
- La gestión expuesta del ex OCCOVI permite vislumbrar el incumplimiento de la responsabilidad de controlar que “el beneficio al usuario supere el valor del peaje fijado por Ley 17.520”⁴. Los aumentos tarifarios han tenido un impacto económico significativo para los usuarios, superando ampliamente el incremento en precios de Capital Federal y el incremento en salarios.

⁴ Punto 4-Sub Gerencia de Accesos- Decreto 1414/05.

CONCLUSIÓN

El presente informe tuvo por objeto realizar una auditoría de gestión en el ámbito del ex OCCOVI-DNV, con el fin de evaluar la gestión por parte del organismo, en el proceso de adecuación tarifaria del contrato de concesión celebrado con Autopistas del Sol S.A. (AUSOL). Fueron analizados la totalidad de los expedientes de adecuaciones tarifarias tramitados durante el período comprendido entre el 1 de enero 2016 y el 28 de febrero de 2018.

El Acta Acuerdo del año 2006 preveía la realización de una Instancia de Revisión de la Concesión estableciendo, entre otros, un régimen transitorio de adecuación tarifaria que estuvo vigente durante el periodo auditado. Asimismo, durante dicho período tramitó el expediente de renegociación contractual que resultó en la firma del Acuerdo Integral de Renegociación Contractual, aprobado por Decreto 607/18.

La inexecución de la Instancia de Revisión (IR) determinó que el ex OCCOVI llevara adelante los procesos de adecuación tarifaria utilizando las previsiones de la cláusula 8va del Acta Acuerdo de Renegociación Contractual (ARC) del año 2006, que estaban diseñadas como un mecanismo transitorio para el reconocimiento del impacto de las variaciones de precios hasta la realización de la IR y que, además, debían ser reglamentados. Esta situación implicó, entre otros aspectos, que la documentación contractual de la Concesión no contara con un Plan Económico Financiero (PEF) que reflejara dicha realidad, y que permitiera un adecuado control y seguimiento de su rentabilidad en la instancia de evaluación de la pertinencia de las adecuaciones tarifarias requerida por el ARC.

En lo que respecta a la reglamentación del proceso, durante el período auditado se constató incumplimiento de la Cláusula 16.2 del ARC, que ordena al ex OCCOVI a desarrollar los procedimientos que resulten necesarios para la instrumentación, ejecución y cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo. En consecuencia, el ex OCCOVI no definió formalmente las etapas correspondientes, la intervención de las diferentes áreas del organismo, sus acciones y responsabilidades, como así tampoco los flujos de información relevante en cada etapa, lo que pone en evidencia la ausencia de un criterio establecido en dicho proceso.

El ex OCCOVI llevó adelante los procesos sin aplicar criterios homogéneos, y sin cumplir el marco normativo legal vigente, referido a evaluar el real impacto en la rentabilidad de la concesión, y su relación con las inversiones efectivamente realizadas. La Auditoría verificó que no se ha tenido en cuenta el criterio normativo de “rentabilidad razonable” dispuesto en las leyes 17.520, de Concesión de Obra Pública, y 23.696, en todos los procesos de adecuación tarifaria, siendo únicamente incorporado en las dos primeras adecuaciones. Al respecto, cabe destacar que, en los tres procesos posteriores, el criterio de rentabilidad razonable no es tenido en cuenta, ni mencionado en instancia alguna.

En lo referente al ítem de Inversiones del Plan Económico Financiero, únicamente en una de las cinco adecuaciones tarifarias el ex OCCOVI consideró necesaria la evaluación de las inversiones efectivamente realizadas previo a la definición de la adecuación tarifaria, sin justificar los cambios de criterio en cada proceso. En la mayoría de los casos el criterio utilizado consistió en la aplicación del índice de actualización de inversiones al PEF sin considerar su ejecución efectiva o su diferimiento en el tiempo. Sin embargo, el ARC, en consonancia con el marco legal de concesiones, requiere la evaluación del impacto de las adecuaciones tarifarias en la Tasa Interna de Retorno (TIR) de la concesión, dato que no puede ser conocido sin contar con la fehaciente ejecución de las inversiones, entre otros rubros que componen el PEF.

En relación con lo antes indicado, el ex OCCOVI no computó el grado de ejecución de las obras del Plan de Obras, por lo cual se originó un desequilibrio de la economía contractual que no garantizó una relación razonable con la rentabilidad de la concesión. Sobre el particular, la consideración de la real situación de las obras comprometidas es necesario en la medida que la tarifa de peaje que equilibra el PEF debe contemplar las efectivas erogaciones realizadas, junto con los gastos de operación y mantenimiento incurridos, aceptados como imputables a la Concesión.

En lo referente a los restantes rubros del PEF, la Auditoría corroboró que no se consideraron los Ingresos reales y totales ni los gastos en operación y mantenimiento de la concesión efectivamente realizados, por lo que no se reflejó la realidad económica financiera del negocio y puso de manifiesto que el Organismo no llevó adelante un control de los gastos reales, ni los computó en el proceso de adecuación tarifaria, instrumentando un simple mecanismo de indexación de precios aplicado a montos estimados en el año de referencia. No se implementó un control de ingresos por peaje y facturación, a la vez que los ingresos por explotaciones complementarias, que contractualmente son parte del ingreso del Concesionario, no se encuentran incluidos en el PEF de la concesión.

En dos procesos de adecuación tarifaria se implementó, de manera alternativa, el mecanismo de Elaboración Participativa de Normas (EPN), cuya finalidad radica en favorecer la participación de los interesados a informarse y debatir sobre aspectos de una determinada política pública que les incumbe y/o afecta, para lo cual el Estado debe posibilitar el acceso a la información correspondiente. Se verificó que dicha

implementación por parte del ex OCCOVI fue ineficaz, en la medida en que no se alcanzaron los objetivos antes indicados. Los cuadros tarifarios aprobados no se correspondieron con los proyectos de resolución y los informes puestos a disposición del público, a la vez que no se informó verazmente respecto del destino de los fondos del incremento tarifario.

Como consecuencia de lo antes expresado, los procesos de adecuaciones tarifarias analizados generaron al Concesionario un fuerte incremento en los ingresos y en la rentabilidad, significativamente superiores a los índices de actualización previstos en el ARC 2006. En un contexto en el que dichos índices se apreciaron un 75% en promedio, los incrementos de tarifa básica cobrada por el Concesionario fueron de 179% a 300% según la categoría, el horario y sentido. Tomando en consideración que durante el período auditado se definió que los incrementos destinados al RAE pasaran a formar parte del ingreso del Concesionario a partir de julio de 2018, la tarifa percibida se incrementó de un mínimo de 248% a un máximo de 1543%. El incremento de los Ingresos de la Concesión para el período 2016-2018 fue del 247%, superior a los índices de actualización, que se apreciaron 155% en promedio para igual período.

Lo antes indicado, sumado a que durante los años correspondientes a las adecuaciones tarifarias analizadas las obras se ejecutaron con fondos del Recurso de Afectación Específica para obras (RAE), le ha permitido al Concesionario llevar adelante una fuerte política de distribución de dividendos. La gestión del ex OCCOVI no ha asegurado que la tarifa cobrada a los usuarios otorgue una rentabilidad razonable al Concesionario y el rendimiento para los accionistas ha sido varias veces superior a la media del mercado accionario.

Por último, la Auditoría comprobó que en la gestión expuesta del auditado no se ha cumplido con la responsabilidad otorgada por mandato legal de controlar que el beneficio al usuario supere al valor del peaje fijado por Ley 17.520, (Punto 4-Sub Gerencia de Accesos- Decreto 1414/05). Los aumentos tarifarios han tenido un impacto económico significativo para los usuarios, superando ampliamente el incremento en precios de Capital Federal y el incremento en salarios.

Se evidenció que la tarifa base final a los usuarios en franjas de mayor tránsito oscilaron entre el 165% y el 765%, según el sentido de circulación y el tipo de vehículo. En similar período, los índices que reflejan el incremento salarial y los precios al consumidor se incrementaron 70% y 81% respectivamente.

Las tareas desarrolladas y los hallazgos encontrados adquieren particular importancia en este punto, toda vez que uno de los roles fundamentales del ex OCCOVI es el “control de la Concesión” para resguardar los derechos de los usuarios a fin de producir valor para la comunidad en general. Su actividad se asocia con la imposición de obligaciones que se exigen al concesionario en favor del interés de los usuarios.

Los hallazgos detectados dan cuenta de que el ex OCCOVI presentó importantes debilidades para dar cumplimiento a sus funciones de regulación y control del Contrato de Concesión, en particular respecto al proceso de adecuaciones tarifarias.

Por lo expuesto, se efectuaron las pertinentes recomendaciones al auditado sobre la implementación de una adecuada gestión en el proceso de adecuación tarifaria del contrato de concesión relativa a los distintos aspectos señalados.