

MEMORIA TÉCNICA DE LA RESOLUCIÓN POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN PARÁMETROS DE LA METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DEL VALOR DE LA CONTRAPRESTACIÓN DEL CONPES 3744 DE 2013 Y ADOPTADO MEDIANTE EL DECRETO 1099 DE 2013

1. ANTECEDENTES GENERALES

La Ley 1ª de 1991 en sus artículos 2 y 24 establece que el Ministerio de Transporte debe formular, bajo una periodicidad determinada, los Planes de Expansión Portuaria. Dichos Planes son documentos de política pública en materia de planeación y desarrollo portuario, que se materializan en un Documento Conpes, el cual se eleva a decreto una vez haya sido aprobado.

Dicha Ley establece en su artículo 2º que los Planes de Expansión Portuaria podrán referirse, entre otros aspectos, a las metodologías que deben aplicarse de modo general al establecer contraprestaciones por las concesiones portuarias.

En este sentido, posterior a la expedición del Plan de Expansión Portuaria del año 2009 (Documento Conpes 3611), el Ministerio de Transporte identificó la necesidad de desarrollar un nuevo Plan de Expansión portuaria basado en diversas consideraciones, siendo una de las principales la necesidad de definir una nueva metodología de contraprestaciones portuarias para corregir las deficiencias de la metodología presente en ese momento.

Es así como el Consejo Nacional de Política Económica y Social, mediante Documento Conpes 3744 del 15 de abril de 2013, aprobó el "*Plan de Expansión Portuaria: Política Portuaria para un país más moderno*", presentado por el Ministerio de Transporte.

Teniendo en cuenta que, de conformidad con la Ley 1ª de 1991, corresponde al Gobierno Nacional, por recomendación del CONPES y previo estudio del DNP, adoptar por medio de Decretos los Planes de Expansión Portuaria, mediante el Decreto 1099 del 28 de mayo de 2013 se adoptó el "*Plan de Expansión Portuaria: Política Portuaria para un país más moderno.*"

i. Factores determinantes que motivaron el cambio en la metodología de contraprestación portuaria.

La metodología de contraprestaciones portuarias vigente antes de la expedición del Documento Conpes 3744 presentaba varios limitantes: por un lado, no establecía un procedimiento claro para su cálculo y por ende, se generaba una alta discrepancia y asimetría entre el valor de contraprestación que podía pagar una determinada sociedad portuaria con respecto a otra.

Adicionalmente, la fórmula que soportaba dicha contraprestación se calculaba en función de las proyecciones futuras de carga que las sociedades portuarias esperaban movilizar; y si estas proyecciones no se encuentran bien estimadas, la contraprestación a pagar podía no corresponder con la realidad, pues la fórmula perdía vigencia o actualidad con el paso del tiempo.

Como resultado de la aplicación de dicha fórmula, se obtenía un valor estático en el tiempo, que no reflejaba la dinámica del negocio portuario, máxime en escenarios actuales en los que el comercio exterior presenta un crecimiento sostenido a causa de los TLC y el auge minero-energético¹.

Si bien las características de las Sociedades Portuarias no son similares por cuanto su área, y vocación de carga difieren unas de otras, la metodología para el cálculo de la contraprestación vigente antes del Conpes 3744, no era el resultado de procesos estandarizados y por ende, cada sociedad portuaria pagaba un valor por contraprestación diametralmente diferente, que evidenciaba la heterogeneidad en el cálculo.

Como consecuencia de lo anterior, el valor de las contraprestaciones recibido podía ser bajo comparado con la dinámica del sector portuario, lo cual afectaba directamente a la Nación, en cabeza de Invías, pues los ingresos recibidos por este concepto, son los que permiten la realización de obras de mejoramiento de los canales de acceso (marítimos y terrestres) en las sociedades portuarias.

De esta manera, la contraprestación al Estado en dicho esquema se constituía más como un pago por el arrendamiento de bienes, que por la cesión de activos productivos sujetos de una explotación comercial, sin reflejar el costo de oportunidad de esos bienes entregados en concesión. Los recursos que recibe el Estado no tenían así su correspondencia con la gestión eficiente de los puertos, de modo que no existían incentivos para reducir los costos sociales que impliquen un manejo deficiente de las operaciones portuarias.

Por estas razones, el Gobierno Nacional consideró necesario realizar una actualización de la fórmula de contraprestación, de forma tal que el recaudo por este concepto refleje de forma más acertada la dinámica del negocio portuario, y permita una reinversión de mayor impacto de los recursos captados por el Estado.

2. DEFINICIÓN DE LA NUEVA FÓRMULA DE CONTRAPRESTACIÓN PORTUARIA.

La nueva fórmula para el cálculo de la contraprestación establecida en el Documento Conpes 3744 de 2013 y adoptada mediante Decreto 1099 de 2013, referida a continuación, se aplicará a las nuevas solicitudes de concesión portuaria y a modificaciones sustanciales de contratos existentes:

$$CT_i = \alpha_i [(CF_i) + (CV_i)]$$

Dónde:

- i = año de la concesión
- CT_i = Contraprestación Total en el año i
- α_i = Factor de ajuste en función del periodo solicitado para recuperar la inversión
- CF_i = Componente Fijo en el año i

¹ El crecimiento anual compuesto del recaudo por contraprestación entre 2004 y 2010 es de 1,32%, mientras que el del volumen fue considerablemente mayor 6,74% (Estudio Consorcio Puertos de Colombia – MT - 2009)

CV_i = Componente Variable en el año i

Componente fijo (CF): busca la retribución económica equilibrada por la entrega en concesión de los bienes físicos del Estado, de manera que se capte el costo de oportunidad de los mismos, se racionalicen los recursos solicitados y se incentive su uso eficiente.

Componente Variable (CV): busca una retribución económica proporcional a la dinámica de la actividad portuaria y se calcula con base en los volúmenes reales de carga movilizada y un importe para cada tipo de carga.

Factor de ajuste opcional en función de la recuperación de la inversión (α): permite a los solicitantes negociar con las entidades concedentes un pago adicional de contraprestación cuando se solicite un mayor plazo al requerido (20 años) para la recuperación de las inversiones en condiciones atractivas al capital. De esta forma, el Estado recibirá una equilibrada retribución sin que se afecte la competitividad y el atractivo económico del sector portuario y se incentiva la inversión.

3. BENEFICIOS GENERALES DE LA APLICACIÓN DE LA FÓRMULA DE CONTRAPRESTACIÓN PORTUARIA

La nueva metodología para el cálculo de contraprestación portuaria, tiene como objetivo lograr un recaudo que responda a la realidad de las rentabilidades del negocio portuario sin que se afecte negativamente la viabilidad de esta actividad económica, ni la competitividad del país.

Adicionalmente esta nueva metodología busca que los recursos físicos entregados en concesión para actividades portuarias sean mejor valorados en términos de costos de oportunidad, por cuanto éstos son escasos y limitados físicamente y por aspectos ambientales. Para tal fin, la metodología establece el cobro por un cargo fijo, que será proporcional al área concesionada (tanto terrestre como acuática), conocido como Componente Fijo.

Asimismo la nueva metodología ofrece dinamismo si se compara con la anterior, por cuanto busca que un componente de la contraprestación, denominado Componente Variable, aumente o disminuya en forma proporcional al volumen real de carga movilizado por una determinada sociedad portuaria en el año inmediatamente anterior.

Por último la nueva metodología permite que el plazo de la concesión se pueda ajustar. De esta forma, si el solicitante (Concesionario) requiere de un mayor tiempo para la explotación de la concesión, la Autoridad Concedente estimará un factor (α), que afectará la contraprestación de los años adicionales al periodo de recuperación del capital, de tal manera que el análisis de los Flujos de Caja Libre, habiendo aplicado dicho factor a las contraprestaciones en los años adicionales del proyecto, o también a los flujos desde el primer año si el concesionario así lo decide, tenga como resultado una Tasa Interna de Retorno-TIR igual al Costo Promedio Ponderado del Capital (WACC).

De esta manera, con una metodología que permita un recaudo por contraprestación mayor y proporcional a las realidades del mercado portuario, se asegurarán mayores montos de inversión para ser reinvertidos en el mejoramiento de la infraestructura marítimo-portuaria.

4. JUSTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN PROYECTADA

La Resolución presentada, es producto de la recomendación No.2 del Conpes 3744 de 2013, que establece: *“Solicitar al Ministerio de Transporte adelantar los trámites necesarios para la expedición del correspondiente Decreto y demás actos administrativos que adopten los lineamientos de política”*, como es el caso de la actualización de la metodología del cálculo de la contraprestación portuaria.

En este sentido es importante establecer que la metodología y fórmula para el cálculo de la contraprestación contenida en el Documento Conpes 3744 de 2013 se especifica en detalle en el Anexo 2 de dicho documento; sin embargo se ha identificado que algunos de los parámetros de dicha fórmula requieren de una definición más precisa, de forma que su aplicación se estandarice y se eviten interpretaciones diversas que puedan inducir a errores en su cálculo y operen en detrimento del objetivo de esta nueva metodología.

Por ende, la pertinente reglamentación de los parámetros contenidos en la fórmula de contraprestación portuaria, mediante la expedición de esta Resolución permitirá, que tanto la Agencia Nacional de Infraestructura, entidad a cargo de la entrega y administración de las concesiones portuarias, como los concesionarios actuales y proponentes de iniciativas de concesión portuaria futuras, cuenten con parámetros de cálculo homogéneos y estandarizados que faciliten la presentación de ofertas claras, y su posterior evaluación y aceptación en condiciones de transparencia y objetividad.

Adicionalmente, la Resolución resulta igualmente relevante, pues a partir de la misma y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 856 de 2003, el Instituto Nacional de Vías - INVIAS, entidad encargada de recaudar las contraprestaciones portuarias, podrá tener claramente definidos los parámetros para el cálculo de los valores que debe recaudar para la Nación por concepto de contraprestación por zonas de uso público y por infraestructura.

i. Parámetros que se reglamentan en la Resolución:

En la Resolución se definen los siguientes parámetros principales, procedimientos y otros aspectos complementarios:

- i. Procedimiento para la indexación del Valor de referencia VRi.
- ii. Definición de la fuente de información para la tasa TES, necesaria para el cálculo de la Tasa de infraestructura.
- iii. Definición del primer valor del Avalúo de infraestructura para el cálculo del Componente Fijo, y la fuente y valor de la Tasa Representativa del Mercado a utilizar para su conversión a moneda nacional.

- iv. Esquema alternativo para la aplicación del Factor de ajuste opcional en función de la recuperación de inversión α_i
- v. Entidad a cargo de proveer la información oficial en materia de volúmenes de carga.
- vi. Moneda oficial para la liquidación y pago de la contraprestación portuaria.
- vii. Definición de Beneficiarios de nuevos permisos portuarios marítimos y fluviales. En qué situaciones se debe aplicar la nueva Metodología de Contraprestación portuaria, tanto para nuevos permisos como para concesiones existentes.