

Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

PROYECTO DE LEY

EL Senado y la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, sancionan con fuerza de

LEY

Artículo 1.- Finalizados los actuales contratos de concesión mediante el sistema de peaje, los proyectos y trabajos de construcción, remodelación, mejoramiento, conservación, reparación y mantenimiento de la Ruta provincial N° 2, Ruta provincial N° 11, Ruta provincial N° 56, Ruta provincial N° 63 y Ruta provincial N° 64, volverán a estar a cargo de la Dirección de Vialidad, entidad autárquica que ejecutará –por sí o a través de terceros- las obras viales de acuerdo con el Plan Director.

Artículo 2.- El Poder Ejecutivo solicitará al Gobierno Nacional el envío de los recursos financieros correspondientes a la Provincia de Buenos Aires, provenientes de la recaudación del Impuesto a los Combustibles Líquidos y el Gas Natural –Ley N° 23966-, del Impuesto a la Transferencia o Importación de Gasoil – Ley N° 26028-, así como de otros recursos coparticipables establecidos con similares objetivos, a los efectos del desarrollo de de los trabajos viales indicados en el artículo anterior, y de otros a ejecutar en las restantes rutas y caminos de jurisdicción provincial.

Artículo 3.- Comuníquese al Poder Ejecutivo


CARLOS ALBERTO NIVIO
Diputado Provincial
H. Cámara de Diputados
Pcia. de Buenos Aires.



FUNDAMENTOS

Introducción

El sistema de financiamiento de corredores viales puede ser aplicado con o sin cabinas para el cobro de peaje, y en este último caso con diversas fuentes de recursos. Existen varios sistemas de financiamiento sin cabinas: Peaje indirecto o "a la sombra", el cual se financia mediante impuestos; el sistema CREMA (construir, reparar y mantener); y el sistema COT (construir, operar y transferir), entre otros.

El sistema con cabinas o garitas solo tiene éxito en lugares con alto tránsito. Su aplicación consiste en la realización de una obra vial nueva y su amortización durante un plazo conveniente mediante el pago de peaje.

Nuestro país optó por un método inédito en el mundo: el "peaje para mantenimiento". Fue implementado en 1990 por el gobierno del ex presidente Carlos Menem, dando en concesión aproximadamente 9.000 kilómetros de rutas nacionales, lo que provocó que los usuarios tuvieran que pagar por circular por los caminos que se habían construido con sus impuestos y que, hasta ese momento, eran de libre circulación.

Entre 1991 y 1992, ante las protestas de la gente, el por entonces ministro de economía -Domingo Cavallo-, renegoció los contratos. Mediante el acuerdo, se disminuyeron las tarifas -a cambio de la extensión de los plazos de concesión- y se transfirió el canon que cobraba el Estado en un subsidio para las empresas concesionarias.

Los subsidios a fines de 2004 superaban los U\$S 1.000 millones y debían destinarse a obras de infraestructura que nunca se hicieron. Se calcula que hasta esa fecha los usuarios habían transferido a los concesionarios unos U\$S 2.000 millones, aunque otros cálculos llevaban dicha cifra a U\$S 3.500 millones.

El plazo de finalización de los contratos era el año 2003 (21/10/03). Néstor Kirchner, quien había declarado antes de asumir la presidencia de la Nación que terminaría con este régimen, llevó a cabo una nueva concesión de los corredores viales. Curiosamente, varias de las empresas que fueron nuevamente beneficiarias, registraban escandalosos incumplimientos de sus contratos previos, tal el caso de COVICO SA.

Los nuevos contratos mantenían las tarifas anteriores, pero eran reajustables por el índice de precios de la construcción, sin ninguna obligación de realizar obras, las que estarían a cargo del Estado, a través de los ciudadanos que aportan sus impuestos.

En el año 2001 se había creado la Tasa al Gasoil mediante el Decreto N° 802/01, destinada al desarrollo de proyectos de infraestructura y la eliminación o reducción de los peajes. Esta Tasa ascendía a \$ 0,05 por litro de combustible, pero luego se estableció con carácter porcentual en 18,5% sobre el precio del gasoil sin impuestos. La recaudación anual estimada en el año 2004 era de \$ 1.500 millones, los cuales vienen siendo transferidos a un fideicomiso creado por Decreto N° 976/01. Asimismo, se recaudaban por entonces \$ 4.000 millones anuales en concepto de pago de impuestos específicos: combustibles, neumáticos



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



y lubricantes. Es decir que, en total había unos \$ 5.500 millones anuales aportados por los usuarios viales.

Financiamiento de las obras viales

Históricamente, en nuestro país el financiamiento de la inversión de la infraestructura vial provino desde el Estado por medio de distintos fondos con afectación específica (impuestos sobre los combustibles y los lubricantes) que abastecieron al Fondo Nacional de Vialidad –Ley de Vialidad Nacional N° 11658- empleado por la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) quien fue el organismo de la administración central encargado de proyectar, construir y conservar la red vial nacional.

En 1989 el Gobierno anuló dicho Fondo Vial y lo incorporó a Rentas Generales, eliminándose los recursos específicamente afectados orientados a la actividad vial en el año 1991, quedando como única fuente de financiamiento para la DNV un impuesto de suma fija sobre los combustibles. En los años siguientes fueron suprimidos otros impuestos destinados a obras viales, tales como el Fondo Nacional de Autopistas. El desfinanciamiento provocado y la reducción de los trabajos de mejoras y mantenimiento vial, sirvió de base para aplicar el nuevo sistema.

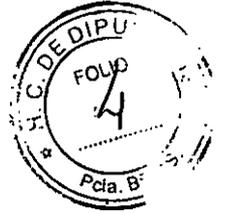
El sistema de financiamiento de corredores viales mediante el cobro de peajes con cabinas, fue implementado en 1990 por el ex presidente Carlos Menem, en el marco de las políticas neoliberales aplicadas durante su gestión basadas en privatizaciones y achicamiento del Estado. El marco normativo estuvo dado por la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado.

Fueron concesionados 19 corredores viales nacionales, los cuales cubren unos 9.000 km -32% de las rutas pavimentadas del país- donde circulan las 2/3 partes del tránsito vehicular. Los mismos fueron adjudicados a 14 consorcios en los que se integraban los principales oligopolios de la construcción constituidos por más de 30 firmas.

La justificación para la implementación del sistema de transferencia al sector privado de la operación y mantenimiento de las principales rutas nacionales pavimentadas, se basó en las siguientes pautas: la falta de financiamiento por parte del Estado –provocada por el propio Gobierno- que deterioró de las mismas, la supuesta mayor eficiencia por parte del sector privado para dichas tareas, y que al ser responsables de las rutas los concesionarios impedirían el tránsito de camiones con pesadas cargas.

La financiación de obras viales en el mundo se realiza principalmente mediante impuestos. Las obras con ejecutadas directamente por parte del Estado o a través de empresas privadas, aplicando principalmente dos sistemas: CREMA (construir, reparar y mantener) o COT (construir, operar y transferir).

En los casos en que se decide implementar el sistema de financiamiento por cobro de peaje con garitas, estas se instalan una vez finalizadas las obras y por el plazo que cubra el costo de la construcción realizada. El método establecido en Argentina se considera inédito, ya que se trata de concesión solo por mantenimiento de las rutas.



El sistema estuvo caracterizado por la transferencia al sector privado de vías existentes para su reparación, mejoramiento y conservación de rutina en un plazo de concesión fijo. El repago de las inversiones comprometidas provendría del cobro de tarifas de peaje. Originalmente, los contratos de concesión implicaron el pago de un canon anual por el uso de la infraestructura preexistente por parte de los concesionarios privados.

Los recursos disponibles

Por transitar en los corredores viales afectados al sistema de peaje, los conductores deben abonar a las empresas concesionarias una suma de dinero establecida en los cuadros tarifarios. Durante el mes de diciembre del año 2007 se recaudaron en el país en concepto de pago de peaje, \$ 24.738.000 –sin considerar los puestos ubicados en los accesos a la ciudad autónoma de Buenos Aires y en la provincia de Córdoba-.

Con la misma salvedad y tomando como fuente datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, durante el mismo mes de 2008 y con el aumento de tarifas otorgado por el Gobierno Nacional, las concesionarias recaudaron un total de \$ 30.723.000.

De acuerdo con datos de la Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires, durante el año 2008 un total de 16.940.900 vehículos –traducidos en Unidades Técnicas Equivalentes (UTEQ)- transitaron por las rutas N° 2 y N° 11. En el año 2007 se registró una cantidad algo menor: 16.580.300, siendo el mes de enero seguido por el de febrero los meses con mayor caudal de tránsito, duplicando y hasta triplicando la circulación de meses fuera de la temporada estival. Enero registra un volumen que supera los 2,6 millones de vehículos.

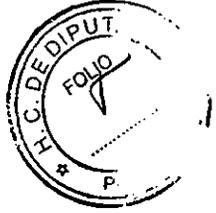
En cuanto a la recaudación por el cobro de las tarifas de peaje en ambas rutas, los datos obtenidos de la misma fuente oficial indican que durante el 2008 acumularon un total de \$ 60.188.700, mientras que en el año 2007 se registró una cifra de \$ 60.744.500.

La relación entre la cantidad de vehículos y la recaudación obtenida en el 2008, fue de \$ 3,55 / UTEQ, mientras que en el año anterior había sido de \$ 3,66 / UTEQ. Con el aumento de tarifas registrado a fines del 2008, dicha relación pasó a ser de \$ 5,14 / UTEQ considerando la recaudación del pasado mes de diciembre (\$ 9.473.800) y el flujo de vehículos (1.841.800).

La continuidad del presente cuadro tarifario determinará que, de mantenerse los niveles de tránsito en ambos corredores viales, las empresas concesionarias de los mismos recaudarán una cifra superior a los \$ 87 millones por año.

Según datos de la Unidad de Control de Fideicomisos de Infraestructura (UCOFIN), desde su creación en el año 2001 y hasta el mes de diciembre pasado, el Estado Nacional había recaudado en concepto de cobro por la Tasa sobre la venta de gasoil, un total de \$ 18.104 millones.

Cabe mencionar que dicha Tasa, inicialmente creada por Decreto nacional N° 802/01, fue luego establecida por la Ley N° 26028, El artículo 1° de la Ley expresa: “Establécese en todo el territorio de la Nación, con afectación específica al desarrollo de los proyectos de infraestructura vial y/o a la eliminación o reducción



de los peajes existentes, a hacer efectivas las compensaciones tarifarias a las empresas de servicios públicos de transportes de pasajeros por automotor, a la asignación de fondos destinados a la mejora y profesionalización de servicios de transporte de carga por automotor y a los subsidios e inversiones para el sistema ferroviario de pasajeros o de carga, de manera que incida en una sola de las etapas de su circulación, un impuesto sobre la transferencia a título oneroso o gratuito, o importación, de gasoil o cualquier otro combustible líquido que lo sustituya en el futuro, que regirá hasta el 31 de diciembre de 2010". Dicho plazo fue prorrogado en 2008 por la Ley N° 26422 hasta el 31 de diciembre de 2024.

Considerando solamente el pasado año 2008, el Gobierno Nacional percibió por dicha carga impositiva una suma de \$ 5.662 millones, incremento anual que se explica por el aumento en el precio del gasoil. Solo el 9 % de la ex Tasa Gasoil, ahora denominada por la Ley N° 26028 "Impuesto a la Transferencia o Importación de Gasoil", se destina a las Direcciones provinciales de vialidad.

La totalidad de lo recaudado por el Gobierno en función del cobro de aquella Tasa y hoy Impuesto sobre el gasoil, pasa a integrar un Fondo Fiduciario que, inicialmente y de acuerdo con lo establecido en la Ley 26028 de creación, debía destinarse a proyectos de infraestructura y para la eliminación o reducción de los peajes. Sin embargo hace algunos años se constituyó el denominado Sistema Integrado de Transporte (SIT), afectándose al mismo todo lo recaudado por el Impuesto a la Transferencia o Importación de Gasoil.

Dentro del SIT se constituyeron otros fondos, tales como el SISTAU, REFOP, SITRANS, SISCOTA, SIFER y SISVIAL, por medio de los cuales se afectaron recursos del Fondo Fiduciario general a otros fines, especialmente para otorgar subsidios a las empresas de transporte automotor de pasajeros, a los concesionarios de los ramales ferroviarios, y hasta para un régimen de fomento profesional al transporte de cargas -manejado por el gremio de los camioneros-.

El SISVIAL quedó como único fondo específico relacionado con los destinos originales de la recaudación por la Tasa sobre el Gasoil. Sin embargo, de los \$ 18.194 millones recaudados desde sus inicios por este tributo, solo fueron derivados al SISVIAL \$ 5.662 millones, o sea un 31 % del total. Si consideramos exclusivamente lo percibido por la Tasa en 2008 (\$ 5.554 millones), porcentualmente se reduce la asignación al SISVIAL ya que solo se le derivaron \$ 966 millones, es decir un 18 %.

En cuanto a la distribución de los fondos del SISVIAL desde su creación: \$ 3.939 millones (70 %) fueron para obras viales, mientras que \$ 1.041 millones (19 %) se entregaron como compensación para los concesionarios viales.

Considerando exclusivamente el año 2008, del total de fondos del SISVIAL (\$ 966 millones): \$ 858 millones se destinaron a obras, mientras que \$ 51 millones fueron abonados a los concesionarios viales.

De acuerdo con el Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires correspondiente al año 2007, la Dirección de Vialidad contaba con recursos por solo \$ 73.889.600, de los cuales \$ 71.800.000 provienen de la Nación a través del "Régimen de Coparticipación Vial". Sin embargo, al observar el rubro gastos de la repartición, se estimaban los mismos en \$ 656.690.750, estando destinados \$ 152 millones para el pago de deudas y \$ 115 millones para obras viales.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



Cabe destacar que, durante el año 2006, dicha dependencia –que cuenta con 1.234 agentes- tuvo a su cargo la conservación de 4.500 km de rutas pavimentadas y 8.000 km de caminos de tierra. El costo por kilómetro de pavimento fue de \$ 758.469

Se debe también tener en cuenta lo dispuesto por la Ley N° 23966 –promulgada el 15 de agosto de 1991-, en cuyo Título III se establece el “Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural”, aplicándose diversas alícuotas a cada uno de ellos.

En su artículo 19° de esa Ley, se indica que el producido de los impuestos establecidos se distribuirá entre el Tesoro Nacional (29 %), las provincias (29 %) y el Fondo Nacional de la Vivienda -Ley N° 21.581- (42 %). En ese sentido, en el artículo 20°, inciso a), se establece que los fondos que corresponden a las provincias se distribuirán entre ellas, asignándose “el 60% por acreditación a las cuentas de cada uno de los organismos de vialidad de las provincias en función de los porcentuales de distribución vigentes para la coparticipación vial que fije el Consejo Vial Federal, de acuerdo a la distribución prevista en el artículo 23 del Decreto Ley N° 505/58”.

De acuerdo con los últimos datos oficiales de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), durante el 4° trimestre de 2008, se habían recaudado aproximadamente \$ 1.700 millones en función de la Ley N° 23966 –Impuesto a los Combustibles Líquidos y el Gas Natural-, y \$ 1.041 millones por el resto de los impuestos que afectan también a dichos productos. El acumulado recaudado por estos conceptos durante el año 2008 fue de \$ 9.694 millones.

Es decir que existen recursos para la realización de obras viales, ya sea por coparticipación de impuestos como por otros que, sin ser coparticipables, determinan asignaciones específicas para infraestructura vial, tal como sucede con la Ley N° 26028 (ex Tasa Gasoil).

Las diversas modalidades de ejecución

Existen diversas modalidades de contrataciones para la realización de los trabajos viales, algunas derivadas de la Ley de Obras Públicas, otras constituyen sistemas mixtos que vinculan a ésta con la ley de concesiones, y también se aplican otras que relacionan a la jurisdicción nacional -DNV- con las vialidades provinciales a efectos de optimizar recursos. De ese contexto surgen los Sistemas de Gestión o modalidades de atención de la red por las Direcciones de Vialidad.

En principio, aquellas Direcciones de Vialidad que cuentan con una estructura organizativa, equipamiento (maquinarias, depósitos, etc.), logística, y planteles de operarios, técnicos y profesionales capacitados, y siempre que dispongan de partidas presupuestarias; efectúan tareas de mantenimiento, reparaciones y ampliaciones de caminos y rutas, con su propios recursos.

La forma más tradicional para la realización de trabajos viales con la participación de empresas privadas, es la contratación tal como lo establece la Ley de Obras Públicas: Se trata del primitivo contrato de obra pública a través del sistema de unidad de medida y certificación mensual. Para esta modalidad se ha contado con financiamiento nacional y también internacional, tal como ha sido el caso de préstamos del BIRF y del BID destinados al efecto.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



La modalidad denominada CREMA (construcción, reparación y mantenimiento), se basa en un concepto que resulta una forma mixta entre obra pública y concesión. Operativamente, el contrato entre el organismo y la empresa establece en un primer período la recuperación del tramo que se adjudica. Dicha obra se abona en dos cuotas semestrales; en la segunda etapa del contrato se realiza el mantenimiento por un período determinado mediante el pago de una cuota fija mensual.

Mientras que en la primera etapa las características del contrato se asimilan a Obra Pública, en la segunda se asimila al contrato de concesión peaje cero donde la exigencia son índices de servicialidad. Cabe recordar que este sistema -que ha tenido éxito- comenzó a aplicarse como experiencia en nuestro país en la década del 90 al contarse con financiamiento internacional para el mismo.

Otra modalidad empleada es el sistema denominado Km / Mes, cuyo objeto es el mantenimiento de tramos. Se basa en cuantificar dicho mantenimiento en el costo del mismo por mes.

El sistema denominado Construir, Operar y Transferir (COT), deja en manos de la empresa constructora el tramo de ruta a realizar, desde el inicio de los trabajos hasta su transferencia al organismo vial correspondiente a la finalización del recupero de la inversión efectuada para concretar la obra. En nuestro país, se aplicó solo en algunos casos y con poco éxito a comienzos de la década del 90 con el intento de reconversión de la DNV. El objetivo final era la transferencia de caminos que por sus características no estaban en condiciones de integrar la red troncal.

Por último cabe mencionar al sistema denominado TFO, por el cual se trata de transferir funciones operativas a las Vialidades Provinciales para tareas de mantenimiento, las que son medidas y certificadas para su pago como si se tratara de un contratista. Este sistema constituye una herramienta útil para un proceso de descentralización de las funciones de la entidad vial nacional, permitiendo optimizar al máximo los recursos aplicados para la realización de obras viales.

Queda en evidencia que la implementación del sistema de financiamiento vial por medio del cobro de peaje a través de empresas concesionarias privadas, no solo ha resultado un fracaso por los múltiples inconvenientes producidos a la población, sino por no haber siquiera posibilitado mantener en adecuadas condiciones los corredores viales de la provincia.

Los datos desarrollados en los presentes fundamentos, demuestran que existen recursos económicos, así como modalidades de financiamiento mucho más adecuadas y convenientes para la realización de obras viales.

Por todo lo expuesto creemos que, finalizados los actuales contratos de concesión mediante el sistema de peaje, las obras viales correspondientes a las Rutas provinciales N° 2, N° 11, N° 56, N° 63 y N° 64, deberán volver a estar a cargo de la Dirección de Vialidad de nuestra Provincia para su ejecución -por sí o a través de terceros- de acuerdo con el Plan Director.

A efectos de ello, el Poder Ejecutivo deberá solicitar al Gobierno Nacional el envío de los recursos financieros correspondientes a la Provincia de Buenos Aires, provenientes de la recaudación de los diversos impuestos vigentes que asignan



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



recursos para el desarrollo de trabajos viales. Estos aportes servirán no solo para el mantenimiento y mejoramiento de los corredores viales actualmente concesionados mediante el sistema de peaje, son también para las restantes rutas y caminos de jurisdicción provincial a cargo de la Dirección de Vialidad.

COMISION DE OBRAS Y SERVICIOS
PUERTOS
ENTRADA
CARLOS ALBERTO NIVIO
Diputado Provincial
H. Cámara de Diputados
Pcia. de Buenos Aires.