**Definición de la contraprestación periódica PARA EL SECTOR POStal - perIodo 2022 - 2024**

Definición de la contraprestación periódica a cargo de los operadores postales de Mensajería Expresa y del servicio Postal de Pago al Fondo Único de TIC – FUTIC, para el período 2022-2024, de acuerdo con el marco legal determinado por la Ley 1369 de 2009.

Mayo 2022

**Mayo 5 de 2022**

Tabla de Contenidos

[Tabla de Contenidos ii](#_Toc104272096)

[Relación de gráficas viii](#_Toc104272097)

[Relación de tablas xi](#_Toc104272098)

[Abreviaturas xii](#_Toc104272099)

[La contraprestación periódica a favor del Fondo Único de TIC - FUTIC - por parte de los operadores de mensajería expresa y del servicio postal de pago en Colombia: Objetivos y aspectos metodológicos. 1](#_Toc104272100)

[1.1 Introducción y alcance. 1](#_Toc104272101)

[1.2 Objetivo central del documento. 1](#_Toc104272102)

[1.3 Metodología del estudio. 2](#_Toc104272103)

[1.3.1 Actividades a realizar 3](#_Toc104272104)

[1.3.2 Fuentes de la información postal. 5](#_Toc104272105)

[1.3.3 Tratamiento de las cifras en valores monetarios 5](#_Toc104272106)

[1.4 Estructura del documento. 5](#_Toc104272107)

[2 7](#_Toc104272108)

[El mercado postal colombiano: Tamaño, estructura, segmentos y tendencias históricas. 7](#_Toc104272109)

[2.1 El mercado postal: Tamaño, evolución, estructura y actores. 7](#_Toc104272110)

[2.2 El mercado postal en Colombia: Segmentos del mercado. 9](#_Toc104272111)

[2.2.1 Tamaño y estructura del mercado de envíos de objetos postales. 9](#_Toc104272112)

[2.2.1.1 Envíos masivos postales de correo y de mensajería expresa 9](#_Toc104272113)

[2.2.1.2 El mercado de envíos individuales: Envíos de mensajería expresa hasta 2 kilogramos y entre 2 y 5 kilogramos. 10](#_Toc104272114)

[2.2.2 Tamaño y estructura del mercado postal de servicios postales de pago (giros nacionales, giros internacionales en efectivo). 12](#_Toc104272115)

[2.3 Conclusiones. 13](#_Toc104272116)

[3 15](#_Toc104272117)

[Marco legal y estructura del régimen de contraprestaciones a cargo de los operadores postales y a favor del FUTIC. 15](#_Toc104272118)

[3.1 Introducción. 15](#_Toc104272119)

[3.2 El esquema de contraprestaciones al Fondo Único de TIC en Colombia: La Ley 1369 de 2009 y las contraprestaciones de los operadores postales. Fuentes. 15](#_Toc104272120)

[3.2.1 Cargo fijo por el otorgamiento y renovación de la habilitación de los operadores postales en Colombia. 16](#_Toc104272121)

[3.2.2 Cargo periódico o recurrente trimestral por la prestación de los servicios de Mensajería Expresa y Postal de Pago 16](#_Toc104272122)

[3.3 Evolución de los pagos por Contraprestaciones postales al FUTIC: Período 2011 - 2021. 17](#_Toc104272123)

[3.3.1 Contraprestaciones a cargo de los operadores postales. Evolución histórica 2011 – 2021. 17](#_Toc104272124)

[3.3.2 Contraprestaciones postales por servicios. 19](#_Toc104272125)

[3.3.3 Uso de los recursos percibidos por concepto de contraprestación. 20](#_Toc104272126)

[3.4 Flujo de caja del FUTIC - Sector postal: Fuentes y usos 21](#_Toc104272127)

[3.5 Conclusiones 23](#_Toc104272128)

[4 24](#_Toc104272129)

[El Servicio Postal Universal (SPU): Marco legal, definiciones, componentes, tendencias históricas y mecanismo de cálculo. 24](#_Toc104272130)

[4.1 Introducción. 24](#_Toc104272131)

[4.2 El Servicio Postal Universal (SPU) en Colombia: Definiciones, productos, usos, proyección del déficit. 24](#_Toc104272132)

[4.2.1 Definición del SPU. 24](#_Toc104272133)

[4.2.2 Servicios exclusivos del OPO 25](#_Toc104272134)

[4.2.3 Servicios postales que hacen parte del SPU. 25](#_Toc104272135)

[4.2.4 Destinación de los recursos percibidos de la contraprestación postal. 27](#_Toc104272136)

[4.3 El tope de recursos a transferir por parte del Fondo a SPN por el déficit del SPU. 27](#_Toc104272137)

[4.4 Evolución del déficit en la prestación del SPU en el período 2016 – 2021. 28](#_Toc104272138)

[4.5 Conclusiones. 29](#_Toc104272139)

[5 30](#_Toc104272140)

[El mercado de Mensajería Expresa en Colombia para el período 2022 – 2024. 30](#_Toc104272141)

[5.1 El mercado de mensajería expresa: Evolución, estructura y segmentos. 30](#_Toc104272142)

[5.1.1 Envíos masivos: El mercado de Mensajería Expresa y de Correo 30](#_Toc104272143)

[5.1.1.1 El mercado de envíos masivos: Tendencias y estructura histórica. 30](#_Toc104272144)

[5.1.1.2 Envíos Masivos: Proyección del mercado de Mensajería Expresa y Correo. 34](#_Toc104272145)

[5.1.1.3 Ingresos – Envíos Masivos: Proyección del mercado de Mensajería Expresa y de correo 35](#_Toc104272146)

[5.1.2 El mercado de envíos individuales entre 2 y 5 kilogramos. 36](#_Toc104272147)

[5.1.2.1 Envíos individuales de mensajería expresa entre 2 y 5 Kilogramos. 36](#_Toc104272148)

[5.1.3 El mercado de envíos individuales menores de 2 kilogramos. 40](#_Toc104272149)

[5.1.4 Contribuciones al FUTIC: El mercado de mensajería expresa. 42](#_Toc104272150)

[6 45](#_Toc104272151)

[El Mercado de servicios postales de pago en Colombia para el período 2020 – 2022: Estructura, evolución y proyecciones de ingresos y contribuciones al FUTIC. 45](#_Toc104272152)

[6.1 Introducción. 45](#_Toc104272153)

[6.2 Tamaño, estructura y evolución del mercado de giros postales. 45](#_Toc104272154)

[6.3 El mercado de giros de efectivo: Servicios Fintech y giros postales. 48](#_Toc104272155)

[6.4 Proyecciones del mercado de servicios postales de pago en Colombia: Número de giros y volúmenes de ingresos. 50](#_Toc104272156)

[6.5 Proyecciones de las contribuciones de los operadores de servicios postales de pago al FUTIC. 51](#_Toc104272157)

[7 52](#_Toc104272158)

[Proyección de las fuentes y usos de recursos postales del FUTIC: Período 2022 – 2024. 52](#_Toc104272159)

[7.1 Introducción 52](#_Toc104272160)

[7.2 Estimación del déficit del SPU. 53](#_Toc104272161)

[7.2.1 Estimación de los ingresos de los productos del SPU. 53](#_Toc104272162)

[7.2.1.1 Encomiendas. 53](#_Toc104272163)

[7.2.1.2 Otros recursos del SPU. 55](#_Toc104272164)

[7.2.2 Estimación de los costos y gastos de SPN y asignación al SPU en el período 2022 – 2024. 56](#_Toc104272165)

[7.2.3 Estimación del déficit del SPU para el período 2022 – 2024. 57](#_Toc104272166)

[7.3 El flujo de caja del FUTIC en materia postal. Proyección para el período 2022 – 2024. 58](#_Toc104272167)

[7.3.1 Proyección de las contraprestaciones postales al FUTIC. 59](#_Toc104272168)

[7.3.2 El comportamiento de la franquicia postal. 60](#_Toc104272169)

[7.3.2.1 El concepto de la franquicia postal. 60](#_Toc104272170)

[7.3.2.2 Evolución del número de envíos e ingresos de la franquicia postal. 61](#_Toc104272171)

[7.3.3 Otros gastos, costos e inversiones del FUTIC en materia postal. 63](#_Toc104272172)

[8 64](#_Toc104272173)

[Contraprestación para el sector postal para el período 2020 – 2022: Propuesta del Ministerio al sector. 64](#_Toc104272174)

[8.1 Parámetros fundamentales y escenarios contemplados en la determinación de la contraprestación postal. 65](#_Toc104272175)

[8.1.1 Pago por la prestación del servicio de franquicia postale. 65](#_Toc104272176)

[8.1.2 Evolución del mercado de giros postales. 65](#_Toc104272177)

[8.1.3 Evolución en los productos e ingresos del mercado de mensajería expresa. Envíos individuales de menor peso (menores a 2 kilogramos). 65](#_Toc104272178)

[8.1.4 Evolución en los productos e ingresos del mercado de envíos masivos de mensajería expresa y de correo. 66](#_Toc104272179)

[8.1.5 Evolución y crecimiento significativo en los envíos de mensajería expresa de mayor tamaño (2 – 5 kilogramos). 66](#_Toc104272180)

[8.1.6 Tendencia en los ingresos de los productos del Servicio Postal Universal. 66](#_Toc104272181)

[8.1.7 Evolución en el déficit causado por la prestación del Servicio Postal Universal. 66](#_Toc104272182)

[8.2 definición de la contraprestación: escenarios de política. 67](#_Toc104272183)

[8.2.1 Escenario extremo 1. 67](#_Toc104272184)

[8.2.2 Escenario Alternativo A. 68](#_Toc104272185)

[8.2.3 Escenario Alternativo B. 68](#_Toc104272186)

[8.2.4 Escenario Alternativo C. 69](#_Toc104272187)

[8.2.5 Escenario Extremo 2: 69](#_Toc104272188)

[8.3 Consideraciones acerca de la contraprestación postal a definir para el período comprendido entre julio 1º de 2022 y junio 30 de 2024. 70](#_Toc104272189)

[8.4 Definición de la contraprestación postal del FUTIC para el periodo 2022 – 2024: Conclusiones y propuesta. 71](#_Toc104272190)

[Bibliografía 72](#_Toc104272191)

Relación de gráficas

[Gráfica 2‑1 - Ingresos reales del mercado postal1 (Millones de pesos reales de 2021) 8](#_Toc104228709)

[Gráfica 2‑2 - Estructura de los ingresos del mercado postal - 2021 9](#_Toc104228710)

[Gráfica 2‑3 – El Mercado de servicios de objetos postales: Ingresos masivos e individuales (Millones de pesos reales de 2021) 10](#_Toc104228711)

[Gráfica 2‑4 – Estructura del mercado de objetos postales colombiano. Millones de pesos constantes de 2021 (diciembre = 100) – 2014 - 2021 11](#_Toc104228712)

[Gráfica 2‑5 - Mercado de envíos individuales de los operadores de Mensajería Expresa - Miles de envíos 12](#_Toc104228713)

[Gráfica 2‑6 – Mercados de los servicios que conforman la industria postal en Colombia en 2021 – Millones de $ 14](#_Toc104228714)

[Gráfica 3‑1 - Contraprestaciones Postales al FUTIC – Millones de pesos reales (dic 2021 = 100) 18](#_Toc104228715)

[Gráfica 3‑2 - Estructura de las contraprestaciones al FUTIC por servicios postales – Millones de pesos reales (diciembre de 2021 = 100) 20](#_Toc104228716)

[Gráfica 3‑3 – Flujo de caja del sector postal del FUTIC1. Millones de pesos reales (2021 = 100) 21](#_Toc104228717)

[Gráfica 4‑1 – FUTIC: Pagos a SPN por la atención del déficit del SPU. Millones de pesos reales (2021 = 100) 29](#_Toc104228718)

[Gráfica 5‑1 - Ingresos reales del mercado postal1 Millones de pesos reales (diciembre de 2021=100) 31](#_Toc104228719)

[Gráfica 5‑2 – Estructura del mercado postal colombiano. Millones de pesos constantes de 2021 (diciembre = 100) – 2014 - 2021 32](#_Toc104228720)

[Gráfica 5‑3 - Mercado postal de envíos masivos en Colombia en el período 2014 – 2021 - (Miles de Envíos) 33](#_Toc104228721)

[Gráfica 5‑4 - Estructura del mercado masivo por actores – Mercado Expreso y de Correo – 2014 – 2021. (Miles de envíos) 34](#_Toc104228722)

[Gráfica 5‑5 - Mensajería Expresa - Número de envíos masivos de correo y de mensajería expresa - Tendencia para el período 2021 - 2024 35](#_Toc104228723)

[Gráfica 5‑6 - Ingresos reales de Masivos de correo y de Mensajería Expresa– Millones de pesos reales (2021 = 100) 36](#_Toc104228724)

[Gráfica 5‑7 - Mercado de envíos individuales de los operadores de Mensajería Expresa - Miles de envíos 38](#_Toc104228725)

[Gráfica 5‑8 - Mensajería expresa individual – Ingresos (Millones de pesos reales de diciembre de 2021) 39](#_Toc104228726)

[Gráfica 5‑9 – Ingresos reales del mercado de mensajería expresa individual – Millones de $ (diciembre 2021 = 100) 40](#_Toc104228727)

[Gráfica 5‑10 - Mensajería Expresa - Número de envíos individuales menores a 2 kilogramos - 2014 - 2024 41](#_Toc104228728)

[Gráfica 5‑11 - Mensajería Expresa – Ingresos de envíos individuales de mensajería expresa menores a 2 kilogramos – 2014 - 2024 41](#_Toc104228729)

[Gráfica 5‑12 – Mensajería de mayor tamaño y nacional: Número de envíos (Miles) 42](#_Toc104228730)

[Gráfica 5‑13 – Mensajería expresa - Ingresos por envíos de 2 a 5 kilogramos. Mercado total y nacional: Miles de pesos reales (diciembre de 2021 = 100) 43](#_Toc104228731)

[Gráfica 5‑14 - Mensajería Expresa – Contribuciones al FUTIC a diferentes tasas de contraprestación- (Millones de pesos reales 2021 – 2024) 44](#_Toc104228732)

[Gráfica 6‑1 - Servicios Postales de Pago - Mercado de giros de efectivo: Número de transacciones anuales 49](#_Toc104228733)

[Gráfica 6‑2 – Servicios Postales de Pago: Número de giros 50](#_Toc104228734)

[Gráfica 6‑3 – Servicios Postales de Pago: Ingresos totales. (Millones de pesos reales 2021 = 100) 50](#_Toc104228735)

[Gráfica 6‑4 – Servicios postales de pago. Contribuciones al FUTIC a diferentes tasas de contribución (Millones de pesos reales 2021 = 100) 51](#_Toc104228736)

[Gráfica 7‑1 - Evolución de los envíos de encomiendas – 2018 - 2024 (Miles de envíos) 54](#_Toc104228737)

[Gráfica 7‑2 - Evolución de los ingresos de encomiendas – 2016 - 2024 (Millones de pesos reales. Diciembre de 2021 = 100) 54](#_Toc104228738)

[Gráfica 7‑3 – Ingresos de Servicios Postales Nacionales e ingresos imputados al Servicio Postal Universal (Millones de pesos reales de 2021) 56](#_Toc104228739)

[Gráfica 7‑4 – Costos y gastos de SPN imputados al SPU (Millones de pesos reales de 2021) 57](#_Toc104228740)

[Gráfica 7‑5 – Estimación del déficit del SPU – 2021 – 2024 (Millones de pesos reales de diciembre de 2021) 58](#_Toc104228741)

[Gráfica 7‑6 - Contraprestación postal al FUTIC, bajo diferentes escenarios de contraprestación 59](#_Toc104228742)

[Gráfica 7‑7 - Evolución y proyección de los envíos de la franquicia postal. (Miles de envíos) 62](#_Toc104228743)

[Gráfica 7‑8 - Pagos del FUTIC: Franquicia postal, déficit del SPU y otros conceptos. 2021 – 2024 – Millones de pesos reales de 2021) 63](#_Toc104228744)

[Gráfica 7‑9 - Gastos, costos e inversiones del FUTIC en materia postal. 64](#_Toc104228745)

[Gráfica 8‑1 – Definición de la contraprestación postal: Escenarios de Política. 71](#_Toc104228746)

Relación de tablas

[Tabla 2‑1 – El mercado de giros postales – Tamaño de los ingresos percibidos por los actores del mercado (Millones de pesos de diciembre de 2021) 13](#_Toc104227927)

[Tabla 3‑1 Contraprestaciones por conceptos pagadas por los operadores del mercado postal – 2021 (Millones de pesos) 19](#_Toc104227928)

[Tabla 4‑1 - Servicios incluidos en el Servicio Postal Universal en Colombia. 26](#_Toc104227929)

[Tabla 6‑1 – El mercado de giros postales – Volumen movilizado de giros postales (Millones de pesos reales de diciembre de 2021) 45](#_Toc104227930)

[Tabla 6‑2 – El mercado de giros postales – Tamaño de los ingresos percibidos por los actores del mercado (Millones de pesos de diciembre 2021) 46](#_Toc104227931)

[Tabla 6‑3 – El tamaño de mercado de giros postales – Número de giros postales cursados a través de los actores del mercado (Miles de envíos) 47](#_Toc104227932)

[Tabla 6‑4 – El mercado de giros postales – Comisión promedio por transacción (Pesos reales de 2021) 48](#_Toc104227933)

[Tabla 6‑5 – Servicios FINTECH. Giros electrónicos en el año 2021 49](#_Toc104227934)

[Tabla 7‑1 – Modelo de costos ABC de SPN– Ponderadores de ingresos, costos y gastos para productos de correo del SPU y del no SPU 55](#_Toc104227935)

[Tabla 8‑1 – Definición de la contraprestación del sector postal: Escenarios de política 68](#_Toc104227936)

Abreviaturas

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| APP  ARPU  CAPEX  CRC | Alianza Público – Privada.  ARPU, siglas en inglés para “*Average Revenue per User*” o “Ingreso promedio por usuario”.  *Capital Expenditures*, Inversiones de capital.  Comisión de Regulación de Comunicaciones |  |  |
| DNP  FINTECH  FONADE | Departamento Nacional de Planeación.  Concepto que se deriva de la suma de las palabras en inglés finanzas y tecnología y que describe desarrollos tecnológicos que tienen como propósito mejorar o automatizar el uso de servicios financieros en temas relacionados con servicios de transferencia digital o electrónica de efectivo.  Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo |  |  |
| FONTIC  FUTIC  IPC  OPEX | Fondo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia. (Nombre anterior a la expedición de la Ley 1978 de 2019)  Fondo Único de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia. (Nombre posterior a la expedición de la Ley 1978 de 2019)  Índice de Precios al Consumidor que publica el DANE.  *Operational Expenditures*, Costos Operacionales. |  |  |
| RTVC  SPN  SMMLV  SPU  SIC  TIC  UPAEP  UPU  VDC | Radio Televisión Nacional de Colombia.  Servicios Postales Nacionales.  Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes  Servicio Postal Universal  Superintendencia de Industria y Comercio  Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como voz, datos, texto, video e imágenes.  Unión Postal de las Américas, España y Portugal.  Unión Postal Universal  Viceministerio de Conectividad |  |  |

La contraprestación periódica a favor del Fondo Único de TIC - FUTIC - por parte de los operadores de mensajería expresa y del servicio postal de pago en Colombia: Objetivos y aspectos metodológicos.

## Introducción y alcance.

La Ley 1369 de 2009, en adelante, la Ley Postal o la Ley, en su artículo 14, define dos contraprestaciones que deben pagar los operadores postales al Fondo Único de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en adelante, FUTIC, Fondo TIC o el Fondo. En tal sentido, la Ley prevé en primer lugar, que los operadores de Mensajería Expresa y los del Servicio Postal de Pago deben realizar un pago cada diez años de 100 SMMLV, pagaderos al momento del otorgamiento de la habilitación o la prórroga para prestar los mencionados servicios. En segundo lugar, en el artículo en cita, se establece que operadores de mensajería expresa y los operadores del Servicio Postal de Pago, deberán pagar una contraprestación periódica, por trimestres vencidos, la cual no puede exceder el tres por cien (3%) de sus ingresos brutos. Así mismo, en dicha Ley se señala que el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia, en adelante el MinTIC o el Ministerio, debe revisar y definir, cada dos años, el valor de la contraprestación periódica derivada de la prestación de servicios postales.

En efecto, la Ley plantea:

“(…) Todos los operadores pagarán la contraprestación periódica estipulada en el artículo 4 de (…) la Ley al Fondo (…). El valor de la contraprestación periódica a cargo de todos los operadores postales se fijará como un mismo porcentaje sobre sus ingresos brutos por concepto de la prestación de servicios postales, **sin tener en cuenta los ingresos provenientes de recursos públicos para financiar el Servicio Postal Universal y las Franquicias**. Dicha contraprestación se fijará **por períodos de dos (2) años** y no podrá exceder del 3,0% de los ingresos brutos”. (El resaltado es nuestro y se encuentra fuera de contexto). (Ley 1369, 2009).

## Objetivo central del documento.

Teniendo en cuenta lo anterior, este documento está dirigido a sustentar el porcentaje trimestral de la contraprestación aplicable para el período de dos (2) años de que habla la Ley Postal, en este caso para el comprendido entre el 1º de julio del año 2020 y el 30 de junio de 2024. Cabe indicar que la última actualización de la contraprestación periódica tuvo lugar en el año 2020, con la expedición del Decreto 887 del 25 de junio del mismo año, mediante el cual se redujo del 3% al 2,5%, decisión que fue soportada en el resultado de los estudios adelantados por el MinTIC, los cuales se encuentran contenidos en el documento que publicó el Ministerio para análisis y comentarios de los agentes del sector en el mes de junio de 2020. (MinTIC, 2020). (Decreto 887, 2020).

## Metodología del estudio.

Teniendo en cuenta el objetivo propuesto, se analiza la situación actual del sector en materia de generación de ingresos, especialmente luego de las medidas que adoptó el Gobierno Nacional para hacer frente al impacto causado por la pandemia generada por el COVID-19, principalmente contenidas en el Decreto Legislativo 806 de 2020, en el que se exige el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en adelante las TIC, en los trámites asociados al desarrollo de procesos judiciales y en la atención de los usuarios del servicio de justicia y por el cual se actualiza la digitalización de expedientes y trámites judiciales, impactando significativamente el número de envíos cursados a través del servicio de franquicia postal que cursa a través de las redes de Servicios Postales Nacionales S.A.S., en adelante SPN o SPN-472, empresa que en su calidad de Operador Postal Oficial, en adelante, el OPO o el Operador Designado, tiene por mandato de la Ley 1369 la exclusividad para prestar el servicio de franquicia.

De igual manera, tal y como ocurrió en 2020 con la revisión del valor de la contraprestación, el estudio realiza el seguimiento de los productos que conforman los mercados de los servicios postales, donde, el mercado de los servicios masivos será el primero a ser analizado ante el posible marchitamiento que su operación enfrentaba en ese entonces. Se encuentra que los mercados masivos experimentan fuertes contracciones, como resultado de la sustitución de facturas físicas por electrónicas, como parte de la profundización que tiene lugar con la penetración de Internet, la utilización masiva del correo electrónico y la producción de facturas electrónicas por parte de las empresas, con autorización expresa de la Superintendencia de Industria y Comercio, en adelante SIC, y de otras entidades de inspección, vigilancia y control, de acuerdo con la normativa expedida por la DIAN, en atención a la adopción del sistema RADIAN.

Otro tema clave en la definición de la contraprestación a cargo de los operadores postales, se relaciona con el desarrollo del mercado de envíos individuales, tanto de correo como de mensajería expresa, y el impulso que ha experimentado la utilización del correo electrónico y de otros medios virtuales.

Asimismo, se analiza el efecto compensatorio que tendría sobre el mercado de envíos individuales el desarrollo vigoroso del mercado de envíos de pequeños paquetes, como resultado de la consolidación del comercio electrónico y del mercado subyacente de paquetes que ha impulsado nuevos productos de mayor valor agregado para el operador de correo y los de mensajería expresa en el país, aspecto destacado por BlackSip en su reporte de Colombia, en el que se plantea que *“(…) es el país con mejores perspectivas de crecimiento para los próximo años. Se espera que para 2021 las ventas de retail en e-commerce en Colombia superen los 10.000 millones de dólares; con esto se pronostica que* *el tamaño de mercadeo de Colombia ya sea superior al de Argentina y esté muy cercano al de México, un país con una población casi 3 veces más grande que Colombia*”. (BlackSip, 2022)Al respecto, la situación de salud pública generada por la pandemia del COVID-19, aumentó de manera significativa el comercio electrónico y, como consecuencia, la demanda de servicios postales, especialmente de mensajería expresa.

Otro frente que hace parte del presente estudio tiene que ver con la evolución del mercado del servicio de giros postales, que a mediados del año 2020 enfrentaba nuevos niveles de competencia por parte del sector bancario y, en especial, de las aplicaciones financieras electrónicas tipo Fintech, productos que se presentaban como una amenaza para el sector postal de giros y, particularmente, con un posible impacto en las cuotas de mercado y en las finanzas de los operadores habilitados por MinTIC.

El modelo de proyección postal que se actualizó para realizar el cálculo de la contraprestación periódica para el período 2022 – 2024, introduce las tendencias históricas observadas entre los años 2014 y 2021 y, a partir de ellas, realiza la proyección de los diferentes mercados, servicios y segmentos del mercado para el período 2022 – 2027. Sin embargo, se presentan en las gráficas y tablas del estudio las proyecciones para el período 2022 – 2024, en razón a que es este el periodo objeto de análisis.

### Actividades a realizar

Con base en lo antes expuesto, se concluye que el Ministerio debe actualizar su modelo de análisis, teniendo en cuenta lo presentado con mayor detalle en la sección 1.3.3, con relación a las cifras presentadas en valores monetarios, los cuales están expresados en términos reales o constantes, a efectos de eliminar la inflación y hacerlas comparables en el tiempo.

Asimismo, la propuesta de la contraprestación se adelanta realizando actividades dirigidas a obtener varios objetivos específicos, a saber:

* Analizar la información del sector postal del período 2011 – 2021, con el objeto de comprender las tendencias históricas que se observan para los diversos productos del sector. A este respecto, los envíos y las cifras de ingresos, a efectos de presentación, se analizan en varias categorías, clasificadas por tipo de envío, así:
* Envíos individuales, estos a su vez, subdivididos en dos grupos:
  + - Envíos de menos de 2 kilogramos (envíos expresos pequeños) y
    - Envíos de mensajería expresa entre 2 y 5 kilogramos. A estos últimos se les identifica con las siglas M/E 2-5 K.
* Envíos masivos.

Es preciso mencionar que los datos iniciales con los que se procesan las cifras, así como las proyecciones, involucran dimensiones adicionales como (i) el ámbito del servicio y (ii) tipo de servicio, entre otros.

* Proyección de los ingresos del mercado postal para los tres servicios que conforman el sector postal en Colombia: Correo, Mensajería Expresa y Giros Postales, nacionales e internacionales. La proyección se realizará para los productos y ámbitos que conforman cada uno de los segmentos del mercado.
* Proyección de la contraprestación postal a favor del FUTIC provenientes de los operadores postales entre 2021 y 2024, discriminados para los subsectores de mensajería expresa y servicios postales de pago del mercado.
* Estimación de los envíos e ingresos de las franquicias postal y telegráfica para el período 2022-2024.
* Estimación del déficit por la prestación del Servicio Postal Universal - SPU, y de los pagos que por este concepto deberá realizar el FUTIC a Servicios Postales Nacionales S.A.S.
* Cálculo de los flujos de caja del FUTIC, realizado con base en los gastos, costos, inversiones y transferencias que éste debe realizar durante los próximos dos años a SPN.
* Estimación de los costos operacionales requeridos por el FUTIC para administrar desde el Ministerio las actividades postales de la entidad para el período 2022 – 2024. Se incluyen aquí (i) Los gastos en que incurra el MinTIC para adelantar la vigilancia y control de los operadores postales, control se realiza en la actualidad de manera tercerizada a través del Consorcio Red Postal de Colombia, (ii) las contribuciones que realiza Colombia a entidades postales internacionales, como la UPU y la UPAEP y (iii) los pagos a personal, contratistas, inversiones postales, entre otros.
* Actualización del modelo de valoración económica y financiera utilizado por el MinTIC para determinar la contraprestación que los servicios postales generan a favor del del FUTIC.
* Estimación de la contraprestación periódica que deberán pagar los operadores postales en los próximos dos años, buscando como criterio que el Fondo mantenga el equilibrio financiero en dicho período.
* Entregar el valor de la contraprestación periódica a cargo de los operadores para los próximos dos años, identificando diferentes alternativas de política sobre los parámetros fundamentales en la operación y estabilidad en el corto, mediano y largo plazo del Fondo.

### **Fuentes de la información postal.**

* Información postal por segmentos de mercado.
* La información postal base se obtuvo utilizando la información contenida en los **Boletines Trimestrales del sector Postal** que publica el Ministerio en su página WEB[[1]](#footnote-2) con corte al cuarto trimestre de 2021.
* Las cifras de **SPN** a partir del año 2016, tanto del número de envíos como de ingresos, se ha tomado de la información que periódicamente reporta la empresa al Ministerio. Se utiliza para este efecto el estado de resultados proporcionado al MinTIC, del cual se obtiene la información anual contable de SPN para el período 2016 – 2021. Asimismo, se utilizan las matrices de tráfico anual que suministró la compañía al Ministerio, en la que se detalla información por servicios de envíos, ingresos, productos y ámbitos, así como el desglose entre correo perteneciente al SPU y aquel que no clasifica como tal.
* **Confidencialidad de la información no pública**: La información que no se publica en las páginas WEB del Ministerio, de los operadores y de otras entidades relacionadas con el sector postal tiene carácter reservado, razón por la cual no se publican los pasos metodológicos ni las cifras intermedias detalladas.

### **Tratamiento de las cifras en valores monetarios**

Es del caso precisar que la información monetaria se presenta en pesos constantes o reales con corte a diciembre de 2021. Para el proceso de conversión de valores nominales, esto es, aquellos que incluyen la inflación en sus cifras, a valores constantes, proceso que estadísticamente se conoce como deflactación de cifras económicas, se ha utilizado el Índice de Precios al Consumidor - IPC, publicado por el DANE, con año base 2018, a efectos de presentar las cifras económicas monetarias con la información más reciente, es decir, a corte 31 de diciembre de 2021, se ha reexpresado la base del índice para que presente información a pesos del año 2021, cifra que es más cercana a la percepción del lector[[2]](#footnote-3).

## Estructura del documento.

Teniendo en cuenta los objetivos, adicional a este primer capítulo introductorio, en el capítulo 2 se presenta como marco de referencia, un detalle del tamaño, estructura, evolución y principales segmentos del mercado de los servicios postales en Colombia. A su turno, en el Capítulo 3 se presenta el marco legal que determina la contraprestación de los operadores postales al FUTIC. Igualmente, contiene la estructura y evolución de los valores aportados al Fondo entre el 2011 y el 2021 y la estructura de la contraprestación por segmentos de mercado.

De otro lado, en el Capítulo 4 se presentan las principales definiciones, productos, usos y criterios, asociados al concepto del Servicio Postal Universal, en adelante SPU, así como las directrices que define la Ley 1369 de 2009 en esta materia. Se presenta, asimismo, la evolución del valor del déficit que genera la prestación del SPU en que ha incurrido el OPO en los últimos 10 años.

A continuación, el Capítulo 5 está dirigido a analizar la evolución, estructura, segmentos y productos del mercado de mensajería expresa, profundizando en la evolución de los segmentos del mismo. Adicionalmente, en el capítulo se presentan los resultados de la proyección del mercado de Mensajería Expresa para los próximos años, tanto en materia de envíos como de ingresos, de acuerdo con las tendencias históricas analizadas en el Capítulo 2 y, finalmente, se estimará el recaudo esperado que contraprestarán los Operadores Postales al Fondo; así mismo, en dicho aparte se realizará la estimación de la contraprestación que pagarán estos operadores al Fondo..

De la misma manera, el Capítulo 6 se concentrará en el mercado del Servicio Postales de Pago, presentando una descripción de la estructura, evolución y tendencias del mercado entre los años de 2014 y 2021, así como el impacto que han tenido los giros bancarios y la consolidación de los servicios FinTech, que compiten en el mercado con los operadores del Servicio de Giros Postales, especialmente, en los pasados dos años, coincidiendo además con los problemas de salud pública a nivel mundial y las medidas dirigidas a combatir la pandemia del COVID-19. Finalmente, el capítulo contiene la estimación de la contraprestación pagarán los operadores de giros postales en los próximos años al FUTIC.

A continuación, en el Capítulo 7 se presentará la proyección del déficit generado por la prestación del SPU para el período 2022 – 2024, tomando como insumo fundamental la metodología de costos que se encuentra aprobada. De la misma manera, en este capítulo se realiza la proyección de los envíos que cursan con cargo a la franquicia postal, así como la proyección de ingresos, gastos y costos de los estados financieros de SPN y su asignación a los ingresos y gastos del SPU.

Finalmente, con base en los anteriores insumos, en el Capítulo 8 se definirá la contraprestación que pagarán los operadores de Mensajería Expresa y los del Servicio Postal de Pago, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 14 de la Ley 1369 de 2009, para el período comprendido entre julio 1º de 2022 y junio 30 de 2024.

# 

El mercado postal colombiano: Tamaño, estructura, segmentos y tendencias históricas.

Ese capítulo del documento busca presentar, como marco de referencia para el estudio, un detalle del tamaño, estructura, evolución y principales segmentos del mercado postal en Colombia. Se pretende generar para el lector, un repaso de la estructura y actores del sector, de manera que se tenga una claridad de la magnitud de las cifras del sector, así como, de los segmentos de mercado que contraprestan al Fondo TIC, la evolución y perspectivas de los mismos.

De igual manera, el capítulo está dirigido a presentar la importancia de cada uno de los mercados de los tres servicios que conforman el sector postal colombiano, su capacidad de generación de ingresos y, en consecuencia, el potencial que tienen los mismos de aportar a las finanzas del Fondo en el corto, mediano y largo plazo.

Finalmente, se presenta el análisis de la evolución de los segmentos y de los productos que se ofrecen en los mercados de los tres servicios que componen el sector postal, su desarrollo, crecimiento, tamaño y las tendencias de sus principales productos, así como su situación de mercado hacia finales del año 2021.

## **El mercado postal: Tamaño, evolución, estructura y actores.**

Como se presenta en la Gráfica 2‑1, el mercado postal generó, a diciembre de 2021, ingresos del orden de los $2,3 billones, presentando una tasa de crecimiento significativa entre 2017 y 2021 del orden del 7,36%, explicada fundamentalmente en el crecimiento histórico de los giros postales, el aumento de envíos de paquetes de menor tamaño y aquellos paquetes entre 2 y 5 kilogramos de mensajería expresa, situación que compensó el declive de los productos expresos de mensajería masiva, el lento crecimiento de envíos individuales de mensajería expresa con peso inferior a los 2 kilogramos y la caída en los productos de correo.

Como se puede apreciar en la Gráfica 2‑2 que se presenta a continuación, el mercado de mayor tamaño en la estructura del sector postal, lo constituye el conformado por los operadores de mensajería expresa, que generaron, en su conjunto ingresos del orden de los $1,5 durante la vigencia 2021, representando cerca del 64% de los ingresos totales del sector y con 273,7 millones de envíos movilizados en el año, según el Boletín Postal del MinTIC del cuarto trimestre del año.

Gráfica 2‑1 - Ingresos reales del mercado postal1 (Millones de pesos reales de 2021)

FUENTE: MinTIC. Boletín Postal al cuarto trimestre del 2021 para los datos de mensajería expresa y servicios postales de pago. Estados financieros de SPN para la información de correo. Banco de la República (IPC) para el deflactor de los ingresos postales.

Dentro de un número plural elevado de actores, de 183 empresas que reportaron al Ministerio, se destacan en el mercado siete por su tamaño y generación de ingresos: Servientrega, Envía (Colvanes), DHL (especialmente en el segmento internacional), Inter Rapidísimo, Coordinadora Mercantil, UPS Servicios Expresos y Deprisa.

El segundo segmento del sector lo constituye el de giros postales, nacionales e internacionales de efectivo, que generó ingresos del orden de los $718,4 mil millones durante el año 2021 para los actores del mercado, los cuales representan el 31,5% de los ingresos del mercado; el total de montos movilizados por la red alcanzó la suma de $22 billones anuales. El mercado se encentraba conformado por cinco actores: Efecty, Supergiros, Matrix (Sured), Moviired y SPN.

Finalmente, el tercer segmento presente es el mercado del servicio de correo que presta de manera exclusiva, Servicios Postales Nacionales S.A.S. - SPN, representando el 4,9% de los ingresos del mercado postal en Colombia, aquí es conveniente mencionar que SPN, tuvo hasta el año 2014 la exclusividad para prestar el servicio de giros postales nacionales e internacionales.

Gráfica 2‑2 - Estructura de los ingresos del mercado postal - 2021

FUENTE: MinTIC. Boletín Postal. Cuarto trimestre del 2021 para los datos de mensajería expresa y giros postales. Estados financieros de SPN para la información de correo. Banco de la República (IPC) para el deflactor de los ingresos postales

## **El mercado postal en Colombia: Segmentos del mercado.**

### Tamaño y estructura del mercado de envíos de objetos postales.

Como se observó en el punto anterior, el mercado de servicios de envío de objetos postales, sumó al finalizar el año 2021 cerca de $1,6 billones, representando el 68% del total de ingresos del mercado postal colombiano (véase a este respecto la Gráfica 2‑1 anterior y la Gráfica 2‑3 que se presenta a continuación), habiendo crecido a tasas reales anuales promedio del 1,7% en el período comprendido entre 2014 y 2021.

#### Envíos masivos postales de correo y de mensajería expresa

Pese a este crecimiento al interior de la estructura del mercado de envíos de objetos postales (correo y mensajería expresa) las mismas no se reflejan dentro de los componentes del mercado. De un lado, como se puede apreciar en la Gráfica 2‑4, mientras que en el año 2014, los productos masivos, el primer componente del mercado, representaban el 31% del mercado total, con ingresos reales a pesos del 2021 del orden de los $430,6 mil millones, en el 2021 los envíos masivos representaban el 13,9%, con ingresos de $218 mil millones, lo que refleja una disminución en términos reales, del 9,7% anual, presentando una caída del orden del 17,1% en su importancia relativa en este segmento del mercado. (Recuérdese que la información expresada en términos monetarios se presenta en pesos constantes de diciembre de 2021).

Gráfica 2‑3 – El Mercado de servicios de objetos postales: Ingresos masivos e individuales (Millones de pesos reales de 2021)

FUENTE: MinTIC. Boletín Postal. Cuarto trimestre del 2021 para los datos de mensajería expresa y giros postales. Estados financieros de SPN para la información de correo. Banco de la República (IPC) para el deflactor de los ingresos postales

#### **El mercado de envíos individuales: Envíos de mensajería expresa hasta 2 kilogramos y entre 2 y 5 kilogramos[[3]](#footnote-4)**.

El segundo componente del mercado lo constituyen los envíos individuales, cuya estructura incluye dos componentes: (i) Los envíos de mensajería con peso inferior a los 2 kilogramos y (ii) los envíos de mensajería de mayor tamaño, entre 2 y 5 kilogramos de peso. Como se explicará detalladamente en el Capítulo 5, se observa que el número de envíos individuales de mensajería expresa entregados entre 2014 y 2015, presentó un descenso, pasando de 113 a 88,8 millones, no obstante, a partir de este último año se evidencia un crecimiento sostenido hasta 2021, año en el cual alcanzaron los 119,1 millones de envíos, experimentando una tasa anual promedio de crecimiento para el período 2015 – 2021, correspondiente al 5,02%.

Como se muestra en la Gráfica 2‑5 que se presenta a continuación, y como se explicará en mayor detalle en el Capítulo 5, el crecimiento en los envíos individuales ha sido impulsado por el comportamiento de los envíos postales de mensajería de mayor tamaño, esto es, paquetes entre 2 y 5 kilogramos, que han crecido a tasas cercanas al 14,3% anual promedio, contrario a la tendencia observada para los envíos de envíos con peso inferior a los 2 kilogramos, la cual ha decrecido a una tasa anual promedio cercana al 1%, manteniéndose muy cercanos a los niveles observados en el 2015.

Gráfica 2‑4 – Estructura del mercado de objetos postales colombiano. Millones de pesos constantes de 2021 (diciembre = 100) – 2014 - 2021

13,9%

31,0%

69%

86,1%

69,0%

FUENTE: Boletín Postal del MinTIC para los datos de mensajería expresa y servicios postales de pago. Estados financieros de SPN para la información de correo. Banco de la República (IPC) para el deflactor de los ingresos postales

El elemento que explica, en buena medida, este comportamiento son las compras virtuales por Internet en el desarrollo del comercio electrónico, demandando la entrega de los objetos a través del servicio postal de mensajería expresa. Al respecto, el segmento de envíos de objetos de pequeño tamaño y aquellos entre 2 y 5 kilogramos, componen el elemento potenciador del mercado de objetos postales, en el cual se han concentrado los operadores. Los envíos postales entre 2 y los 5 kilogramos se constituyen en el elemento dinamizador del mercado, manteniendo vigente la importancia del sector y que le proporciona el dinamismo empresarial necesario de crecimiento y de transformación.

Gráfica 2‑5 - Mercado de envíos individuales de los operadores de Mensajería Expresa - Miles de envíos

FUENTE: Boletín trimestral MinTIC. Boletín Postal al cuarto trimestre del 2021 para los datos de mensajería expresa y giros postales.

### **Tamaño y estructura del mercado postal de servicios postales de pago (giros nacionales, giros internacionales en efectivo).**

El mercado de los servicios postales de pago es el tercer segmento de la industria postal en Colombia. Los servicios del mercado están relacionados con el uso de la red postal para el envío y recepción de pagos y dinero en efectivo, bien sea entre dos puntos del territorio nacional, o entre un punto geográfico en Colombia y otros países.

Para el año 2021, los montos movilizados ascendieron a $20,6 billones, cifra que representa el tamaño del mercado total del servicio de giro postal en efectivo, tranzado por los usuarios a través de las redes de los operadores habilitados por MinTIC.

Con base en estos valores movilizados y a partir de la información contenida en el Boletín Postal correspondiente al cuarto trimestre de 2021, tal como se puede apreciar en la Tabla 6‑2, los ingresos percibidos por los actores del mercado con cortea 31 de diciembre del año en mención, fue en términos reales, del orden de los $718,5 mil millones, evidenciando un descenso del orden del 8,4% en los pasados tres años, experimentando así, una disminución cercana a los $221 mil millones frente al valor total generado en ingresos por comisiones en el año 2018.

Tabla 2‑1 – El mercado de giros postales – Tamaño de los ingresos percibidos por los actores del mercado (Millones de pesos de diciembre de 2021)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Segmento \ Año** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** |
| Giros internacionales | 3.125 | 3.842 | 4.112 | 2.032 | 4.111 |
| Entrante | 1.976 | 2.383 | 2.669 | 1.397 | 3.022 |
| Saliente | 1.149 | 1.459 | 1.443 | 636 | 1.089 |
| Giros nacionales | 685.523 | 935.744 | 958.754 | 858.630 | 714.336 |
| **Total mercado de giros postales** | **$688.648** | **$939.586** | **$962.866** | **$860.662** | **$718.447** |

FUENTE: MinTIC. Boletín Postal trimestral al cuarto trimestre de 2021.

Como se describirá con mayor detalle en el Capítulo 6, se encontró que el tamaño de los ingresos que perciben los operadores postales de pago habría disminuido en cerca $244,4 mil millones entre los años de 2018 y 2021; este comportamiento se explica básicamente, por la entrada de nuevos servicios y plataformas que se encuentran en el mercado colombiano, principalmente por actores del sector bancario que, como Davivienda y Bancolombia, con sus productos Daviplata y Nequi, entraron a competir en el mercado. (Véase a este respecto (BanOpor, 2022)) Este fenómeno se explicará y justificará con mucho más detalle en el Capítulo 6, en el que se presentará la evolución de los servicios Fintech y bancarios de pago de dinero utilizando redes y puntos de pago, en el que, además, se analizará el impacto de la presión competitiva de los operadores del sector bancario y de los servicios.

## **Conclusiones.**

Este capítulo del documento estuvo dirigido a presentar un marco de referencia que permite orientar el proceso para fijar la contraprestación que deberán pagar los operadores postales a lo largo del período comprendido entre julio de 2022 y junio de 2024, generando para el lector una descripción del tamaño, estructura, evolución y principales segmentos del mercado postal en Colombia.

De igual manera, se realizó un análisis del tamaño e importancia relativa del mercado de los tres servicios que componen el mercado postal colombiano, de su capacidad de generación de ingresos, de los pagos al FUTIC, presentando así una primera aproximación relacionada con sus perspectivas de generación de ingresos en el mediano plazo.

Gráfica 2‑6 – Mercados de los servicios que conforman la industria postal en Colombia en 2021 – Millones de $

FUENTE: Estados financieros de SPN y Boletín postal al cuarto trimestre de 2021 para los operadores de mensajería expresa y servicios postales de pago.

Marco legal y estructura del régimen de contraprestaciones a cargo de los operadores postales y a favor del FUTIC.

## **Introducción.**

Este capítulo está dirigido a presentar el marco legal que determina el régimen de contraprestaciones a favor del Fondo Único de TIC por parte de los operadores postales en Colombia, la cobertura y financiación del Servicio Postal Universal – SPU, en el país y como fuente para cubrir gastos de la vigilancia, inspección y control que ejerce el MinTIC sobre el sector postal.

De otro lado, el capítulo presenta la estructura de los montos aportados al FUTIC y los operadores postales que contribuyen a dicho Fondo, destacando la evolución de los pagos por concepto de contraprestaciones derivadas de las prórrogas de las habilitaciones de las licencias concedidas durante el período 2011 – 2021, mostrando la evolución global agregada de dichos aportes, así como la estructura de las contraprestaciones por tipo de agentes y el mercado de los servicios que conforman el sector postal en Colombia.

En ese orden, este capítulo es punto de referencia para el lector, respecto de la decisión tomada por el Ministerio en materia de la contraprestación que pagarán los operadores postales en el período comprendido entre julio de 2022 y junio de 2024.

## El esquema de contraprestaciones al Fondo Único de TIC en Colombia: La Ley 1369 de 2009 y las contraprestaciones de los operadores postales. Fuentes.

Esta sección del capítulo presenta el marco normativo e institucional, con base en el cual se define el pago de contraprestaciones de los operadores postales al Fondo Único de TIC en Colombia, su destinación orientada a la financiación de la cobertura del Servicio Postal Universal, cubrir los gastos de inspección, vigilancia y control del Ministerio.

En punto al tema, sea lo primero indicar que en el artículo 14 de la Ley 1369 de 2009, se definen los conceptos por contraprestaciones que deben pagar los operadores postales al FUTIC. Plantea la Ley que los operadores postales deben realizar dos tipos de pagos al Fondo, los cuales se explican a continuación.

### Cargo fijo por el otorgamiento y renovación de la habilitación de los operadores postales en Colombia.

El primer pago corresponde al pago inicial por concepto de la habilitación, requisito indispensable para ser inscrito en el Registro de Operadores Postales, en adelante ROP, equivalente a cien salarios mínimos mensuales legales vigentes (100 SMMLV) y, a partir de allí, cada diez años, deberá efectuarse un pago de renovación por el mismo monto, ello según lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1369 de 2009, en cuyo inciso tercero se señala:

“Posteriormente al otorgamiento de la habilitación, los operadores deberán pagar una suma equivalente a cien **(100) [SMMLV]** para ser inscritos en el Registro de Operadores Postales. Cada vez que se cumplan diez (10) años de inscripción, el Operador pagará la suma determinada en este literal. Si un Operador Postal desea inscribirse también como Operador de Servicios Postales de Pago, deberá pagar la suma anteriormente estipulada por el registro adicional (…)”.

En este sentido, el término de diez años, por el cual se han otorgado los títulos habilitantes a los operadores postales (mensajería expresa y postales de pago), iniciaron su vencimiento en el año 2020, año desde el cual se han concedido las correspondientes renovaciones, situación que seguirá presentándose en los próximos tres años.

Para el caso de SPN, la renovación del título habilitante que le permite prestar en exclusividad los servicios de correo, en virtud de lo dispuesto en el, contrato de Concesión 010 de 2004, tuvo lugar en el 2014, año en que la concesión la misma fue prorrogada por 10 años, por un valor de $46.369 millones.

### Cargo periódico o recurrente trimestral por la prestación de los servicios de Mensajería Expresa y Postal de Pago

El artículo 14 de la Ley 1369, además prevé que los operadores postales de mensajería expresa y operadores postales de pago deberán pagar una contraprestación periódica, por trimestres vencidos, que no exceda del 3% de los ingresos brutos por la prestación de los servicios postales, porcentaje que deberá revisar y definir cada dos años el MinTIC. A este respecto, plantea la ley:

“Todos los operadores pagarán la contraprestación periódica estipulada en el artículo 4 de la presente ley al Fondo (…).

El valor de la contraprestación periódica a cargo de todos los operadores postales se fijará como un mismo porcentaje sobre sus ingresos brutos por concepto de la prestación de servicios postales, **sin tener en cuenta los ingresos provenientes de recursos públicos para financiar el Servicio Postal Universal y las Franquicias**. Dicha contraprestación se fijará por períodos de dos (2) años y no podrá exceder del 3,0% de los ingresos brutos”. (El resaltado es nuestro y se encuentra fuera de texto original).

Al respecto, la Ley 1978 del 25 de julio de 2019, mantiene lo previsto en el artículo 14 de la Ley 1369 de 2009. En efecto, el parágrafo del artículo 2° de la Ley 1978 plantea que: *“(…) El servicio postal continuará rigiéndose por las normas especiales pertinentes, en particular, la Ley 1369 de 2009, con las excepciones específicas que contenga la presente Ley (…)”*.

Es de anotar que, mediante el artículo 311 de la Ley 1955 de 2019, que modificó el artículo 14 Ley 1369 de 2009, y que fue reglamentado posteriormente por la Resolución MinTIC 2715 de 2020, se autorizó el pago de las contraprestaciones, inicial y periódica, a los operadores postales mediante el mecanismo de “Obligaciones de Hacer”, sin embrago, a la fecha esta alternativa no se ha llevado a la práctica, motivo por el cual el valor de las contraprestaciones a pagar sigue siendo de naturaleza pecuniaria.

## Evolución de los pagos por Contraprestaciones postales al FUTIC: Período 2011 - 2021.

Esta sección del capítulo está dedicada a presentar la manera como han evolucionado los pagos al FUTIC, por concepto de contraprestación a cargo de los operadores postales para el período comprendido entre los años 2011 y 2021. Se presentará la evolución global agregada, así como la estructura de las contraprestaciones por tipo de agente y para los mercados de los tres servicios que conforman el sector, de manera tal que se tenga claridad de los valores de las contraprestaciones y de los montos que aportan los diferentes actores, obligados a contraprestar al Fondo Único de TIC.

### Contraprestaciones a cargo de los operadores postales. Evolución histórica 2011 – 2021.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la Gráfica 3‑1 se presenta la evolución de las contraprestaciones en favor del FUTIC, en el período comprendido entre los años 2011 y 2021, estimados en pesos constantes de diciembre de 2021. De la observación de la gráfica se puede inferir que el volumen promedio de las contraprestaciones postales se ha mantenido, en los últimos cinco años, alrededor de los $60 mil millones. Para el año 2021, el valor total reportado por el Fondo fue de $58.914 millones, encontrándose así que los recursos que aportan los operadores postales al Fondo han disminuido a una tasa del 2,9% promedio anual, en los pasados siete años.

Es de precisar que, en el mes de junio de 2020, con la expedición del Decreto 887, se disminuyó la contraprestación del 3% al 2,5%, hecho que contribuye a explicar el recaudo a partir de 2020. También es importante comentar que las cifras del año 2015 se encuentran impactadas con el pago por concepto de renovación de la concesión de correo en favor de Servicios Postales Nacionales, por un valor de $46.369 millones, que le permite operar por un periodo adicional de 10 años el servicio.

Gráfica 3‑1 - Contraprestaciones Postales al FUTIC – Millones de pesos reales (dic 2021 = 100)

Gráfico, Gráfico de barras

Descripción generada automáticamente

**128.7911**

1 Renovación del contrato de concesión 010 de 2004 otorgado a SPN. Se presenta a escala, a efecto de análisis y lectura de la información.

FUENTE: MinTIC. FUTIC y Subdirección de Asuntos Postales. Informe en EXCEL de las contraprestaciones trimestrales por operadores y por tipo de servicio del sector postal.

Igualmente, cabe destacar que en las cifras correspondientes a los años 2020 y 2021, se encuentran los pagos por concepto de renovaciones de las habilitaciones de los operadores que las han solicitado, también por períodos de 10 años. En el año 2020 el valor de dichas renovaciones ascendió a $1.578 millones, en tanto que para el año 2021, el valor en cuestión fue del orden de los $2.276 millones.

En los próximos años, esta tendencia continuará presentándose para aquellos operadores cuyas habilitaciones se vencen en dicho período.

### **Contraprestaciones postales por servicios.**

Para comprender la evolución de los montos que aportaron los operadores postales al Fondo, especialmente antes del año 2014, es preciso tener en cuenta que SPN tuvo el monopolio de los servicios postales de pago, giros postales nacionales e internacionales, hasta ese año.

De un lado y como se comentará en mayor detalle en la sección 6.2 del Capítulo 6 del documento, a partir del año 2014, el mercado de giros postales nacionales es prestado en competencia, en dicho momento iniciaron operación operadores habilitados por el MinTIC, quienes empezaron a contraprestar en favor del FUTIC. De otro lado, SPN continuó operando como uno de los cinco actores del mercado, manteniendo, en virtud de lo dispuesto en la Ley 1369, el monopolio en los giros postales internacionales.

La gran dinámica que se observa a partir del año 2015 coincide con la apertura de ese mercado a la competencia, momento en el que las contraprestaciones totales pasaron de un monto del orden de los $50 mil millones en el año 2014, a $70,1 mil millones en el 2015, cifras constantes de 2021.

De otro lado, la Gráfica 3‑2 permite apreciar los agentes del mercado postal que aportan al FUTIC. En el año 2021, por ejemplo, se encuentra que el segmento que realizó los mayores aportes al Fondo fue el de mensajería expresa, con aportes del orden de los $40 mil millones, representando el 67,8% del monto total, mientras que los operadores del servicio postal de pago aportaron cerca de $19 mil millones en ese año, con una participación del orden del 32%. De la observación de la gráfica se puede inferir, de igual manera, que la importancia relativa de los aportes de los operadores del servicio postal de pago ha venido disminuyendo desde el año 2018.

Tabla 3‑1 Contraprestaciones por conceptos pagadas por los operadores del mercado postal – 2021 (Millones de pesos)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Tipo de operadores | Pago periódico | Intereses corrientes y de mora, multas y otros | Renovación de habilitaciones | Total |
| Mensajería expresa | $ 37.412 | $ 558 | $ 2.004 | $ 39.974 |
| Servicios postales de pago | $ 18.636 | $ 31 | $ 273 | $ 18.940 |
| TOTAL | $ 56.048 | $ 589 | $ 2.276 | $ 58.914 |

FUENTE: MinTIC. Fondo TIC.

Gráfica 3‑2 - Estructura de las contraprestaciones al FUTIC por servicios postales – Millones de pesos reales (diciembre de 2021 = 100)

1 No incluye los ingresos por renovación de la licencia de correo a SPN.

FUENTE: MinTIC. Subdirección de Asuntos Postales y FUTIC. Informe en EXCEL de las contraprestaciones trimestrales por operadores y por tipo de servicio del sector postal.

### Uso de los recursos percibidos por concepto de contraprestación.

Con respecto al uso de las contraprestaciones pagadas por los operadores postales al FUTIC, en la Ley 1369 se contempla que *“(…) las contraprestaciones recibidas por el [MinTIC] ingresarán al [FUTIC] y se destinarán a financiar el* ***Servicio Postal Universal*** *y a cubrir los gastos de vigilancia y control de los Operadores Postales (…)”.* (Ley 1369, 2009, págs. Art. 14, Parág. 1). Asimismo, el Fondo asumirá el pago de la **franquicia postal**, como se plantea en los parágrafos 2 y 3 del artículo 47[[4]](#footnote-5):

“El FUTIC asumirá el pago de las franquicias de que trata el artículo 1 del decreto 2758 de 1955 y el artículo 38 de la Ley 361 de 1997, a partir de la vigencia fiscal siguiente a la expedición de la presente Ley. (…)”

“Parágrafo 3: Autorizase al Fondo (…) a presupuestar los recursos necesarios para pagar los dineros causados a favor del Operador Postal Oficial por concepto de la prestación de las franquicias de que trata este artículo, a las entidades que no pertenecen al Presupuesto General de la Nación, desde septiembre de 2006 hasta diciembre 31 de 2010. (…)”.

Asimismo, en el parágrafo 4 de la norma en cita se prevé que, el OPO *“(…) prestará el servicio con franquicia postal para los cecogramas remitidos por las personas invidentes y las entidades que les presten servicios (…)”.*

## Flujo de caja del FUTIC - Sector postal: Fuentes y usos

Teniendo en cuenta lo anterior, la Gráfica 3‑3 presenta a continuación la evolución del flujo de caja del FUTIC, relacionada particularmente con el sector postal, en materia de ingresos por concepto de contraprestaciones, así como los usos agregados de la entidad y que se referenciaron en la anterior sección del capítulo.

Gráfica 3‑3 – Flujo de caja del sector postal del FUTIC1. Millones de pesos reales (2021 = 100)

1 Para la Franquicia y SPU aún no se han girado los recursos totales del año 2021, toda vez que se es encuentra en verificación de los soportes del OPO.

FUENTE: MinTIC, Boletín postal para los ingresos del sector postal, FUTIC y Subdirección de Asuntos Postales, informes en EXCEL de las contraprestaciones trimestrales por operadores y por tipo de servicio del sector postal y Estados Financieros de SPN.

88,8%

59,0%

55,1%

62,2%

41,0%

44,9%

37,8%

88,8%

59,0%

55,1%

62,2%

41,0%

44,9%

37,8%

67,8%

32,2%

Del análisis de la gráfica, se observan varios elementos relevantes:

* **Disminución de los ingresos por contraprestaciones del sector postal**, hecho que se explica principalmente por la reducción en los aportes de los operadores del servicio postal de pago desde el año 2018, a pesar del mayor recaudo proveniente de los operadores de mensajería expresa, producto de los mayores ingresos obtenidos por los productos de paquetes entre los 2 y los 5 Kg.
* **Disminución significativa en las transferencias a SPN, por la prestación del servicio de Franquicia Postal**. Nótese que, mientras que en el año 2016 el Fondo transfirió a SPN $55.550 millones por este concepto, cifra que no varió de manera significativa entre ese año y el 2019, en el año 2020, el monto pagado a SPN por ese concepto se redujo a $14.589,6 millones.

Es preciso señalar que la mencionada disminución en los pagos a SPN, generados por la prestación del servicio de Franquicia Postal influyó lo dispuesto en el Decreto Legislativo 806 de 2020, expedido en atención a la situación de emergencia sanitaria decretada como medida de prevención ante el COVID 19, ello considerando la posibilidad del uso de las TIC dentro de los procesos judiciales y en la atención a los usuarios del servicio de justicia, esto en concordancia con la expedición de normativa en materia de salud pública y con las restricciones adoptadas por el Gobierno Nacional.

* **Reducción del valor del déficit en la prestación del SPU**: Como se presenta en la Gráfica 3‑3, la transferencia de los recursos que se han realizado desde el FUTIC a SPN para cubrir el déficit[[5]](#footnote-6) por concepto de la prestación del SPU, ha disminuido sistemáticamente en los últimos seis años. Mientras que, en el año 2016, según los estados financieros de SPN, el déficit del SPU era del orden de los $19.144 millones, en pesos constantes de 2021, para el 2017 ya había disminuido a $13.760, mientras que para el año 2020 el déficit se había reducido a los $5.946,8 millones,

Con base en los elementos anteriormente expuestos, se observan dos particularidades: la primera, que hasta el año 2019 los recursos recaudados por el Fondo producto de las contraprestaciones a cargo de los operadores Postales, se destinaron en su integralidad a financiar el Servicio Postal Universal, cubrir los gastos asociados a la franquicia postal y a cubrir los gastos de vigilancia y control de los Operadores Postales, de acuerdo a lo dispuesto en la ley postal, mientras que la segunda particularidad, se presenta en la vigencia 2020, donde la contraprestación en favor del fondo fue mayor, con relación a los gastos para financiar el SPU, cubrir los gastos asociados a la Franquicia Postal y los de Vigilancia, Inspección y Control.

## Conclusiones

En el desarrollo de este capítulo se encontró que el volumen promedio de las contraprestaciones postales se ha mantenido en los últimos años alrededor de los $60 mil millones, hallándose que los recursos que aportan los operadores postales al Fondo han disminuido a tasas del 2,9%, promedio anual, en los pasados siete años.

Influyen en este comportamiento varios fenómenos: El primer factor que explica la disminución, se relaciona con la inesperada disrupción de la pandemia generada por el COVID-19, en segundo lugar, las decisiones adoptadas para su mitigación, y en tercer lugar la expedición del Decreto 887 de junio de 2020, que permitió la reducción de la contraprestación del 3% al 2,5%.

De otro lado, se encontró que los operadores del servicio Postal de Pago han visto disminuido su crecimiento en el mercado desde el año 2018, hecho que se explica, en gran medida, por la entrada y consolidación de agentes del sector bancario en los servicios de pago en efectivo, a través de los servicios Fintech y de operadores bancarios, afectando la participación en el mercado de los operadores postales de pago.

Finalmente, con base en los estados financieros de SPN, las cifras del Fondo en materia de recaudo en virtud de contraprestaciones a cargo de los operadores postales, así como en las destinaciones de la misma, se pudo constatar que desde el año 2020 se presenta un superávit significativo, originado fundamentalmente, en la disminución de los pagos que realiza el Fondo por concepto de la atención tanto de la Franquicia Postal como del SPU.

# 

El Servicio Postal Universal (SPU): Marco legal, definiciones, componentes, tendencias históricas y mecanismo de cálculo.

## Introducción.

Este capítulo está dirigido a presentar las principales definiciones, productos, usos, criterios y estimaciones, asociados al concepto del Servicio Postal Universal - SPU y su déficit en Colombia. De otro lado, en el capítulo se presentan los valores históricamente pagados por el MinTIC a SPN por la prestación del SPU, a efectos de que sirvan como insumos fundamentales para determinar la contraprestación a cargo de los operadores Postales, para el período 2022 – 2024 y finalmente, se presenta la información relacionada con la evolución del déficit del SPU desde el año 2016.

## El Servicio Postal Universal (SPU) en Colombia: Definiciones, productos, usos, proyección del déficit.

### Definición del SPU.

En el artículo 3º de la Ley 1369 de 2009, se define el SPU como los servicios postales que cualquier colombiano debería poder utilizar a precios y niveles de calidad razonables, en los siguientes términos:

“(…) el servicio Postal Universal es el conjunto de servicios postales de calidad, prestados en forma permanente y a precios asequibles, que el Estado garantiza a todos los habitantes del territorio nacional con independencia de su localización geográfica a través del Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo (…)”.

De igual manera, en la Ley 1978 de 2019, se le asigna a la CRC la responsabilidad de definir los criterios de prestación del servicio y los niveles de calidad y demás características de la prestación del SPU por parte del OPO. A este respecto, la Ley plantea que será función de la CRC:

“(…) Fijar indicadores y metas de calidad y eficiencia de los servicios postales, incluyendo aquellos comprendidos dentro del Servicio Postal Universal, teniendo en cuenta los recursos disponibles para su financiación y la política pública definida para el sector postal por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones e imponer índices de calidad, cobertura y eficiencia a uno o varios operadores para determinados servicios (…)”. (Ley 1978, 2019, pág. Art. 23).

Adicionalmente, luego de la aprobación de la Ley 1978 de 2019, es el MinTIC el responsable de fijar la política en materia de servicios postales y definir los servicios que hacen parte del SPU.

### Servicios exclusivos del OPO

De acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.8.2.2.1. del Decreto 1078 de 2015, son servicios exclusivos del OPO los siguientes:

* El Servicio Postal Universal previsto en el numeral 1º del artículo 3o de la Ley 1369 de 2009.
* El servicio de correo contemplado en el numeral 2.1 del artículo 3º de la Ley 1369 de 2009.
* El servicio postal de pago de giros internacionales previsto en el numeral 2.2.2 del artículo 3º de la Ley en mención.
* Los servicios del área de reserva definida en el artículo 15 de la Ley 1369 en cita.
* Los servicios incluidos en la franquicia postal definida en el artículo 47 de la Ley 1369 de 2009.

### Servicios postales que hacen parte del SPU.

En el artículo 2.2.8.2.2.2. del Decreto 1078 de 2015, se determinan los servicios que hacen parte del SPU relacionados con *“(…) el servicio de correspondencia prioritaria y no prioritaria, la entrega del servicio de correo telegráfico, las encomiendas, el correo certificado y los envíos con valor declarado”*.

A este respecto, la Tabla 4‑1 presenta los servicios incluidos en el SPU para el caso colombiano, junto con sus respectivas definiciones, de acuerdo con lo contemplado en el Decreto 1078 de 2015, en su artículo 2.2.8.2.1.2.

En este orden de ideas, en los estudios que desarrolló el Ministerio, previos a la expedición del Decreto 223 de 2014, compilado en el (Decreto 1078, 2015), tanto las encomiendas, como el envío de paquetes no urgentes, fueron los productos sobre los cuales se centró la estrategia y la importancia relativa del SPU en Colombia por parte del OPO. Plantea el MinTIC en los considerandos del citado decreto que:

“(…) se encontró que, dentro de los servicios de correo, los servicios más relevantes en términos de impacto social y desarrollo futuro del sector postal serán los servicios de encomiendas y que con el advenimiento del Internet y de los servicios informáticos electrónicos las cartas y correspondencia de menor peso irán perdiendo relevancia en el tiempo, sin que por ello deban ser en todo caso excluidas del SPU (…)”.

Tabla 4‑1 - Servicios incluidos en el Servicio Postal Universal en Colombia.

FUENTE: Decreto 223 de 2014, art 4. (Decreto 223, 2014, pág. Art. 4o.).

Asimismo, es claro para el Ministerio en los considerandos del Decreto en mención, *“(…) que teniendo en cuenta la importancia que irán tomando en el tiempo las encomiendas y, en consecuencia, la necesidad de promover la utilización [de las encomiendas], el Ministerio encuentra que es necesario fijar condiciones adecuadas de precio y calidad que reflejen costos eficientes que presenta la industria postal en Colombia (…)”.*

De otro lado, es preciso tener presente en este estudio, que el parágrafo 1º del artículo 2.2.8.2.2.2 del Decreto 1078 de 2015 plantea explícitamente que *“(…) los servicios de correo certificado que se presten sobre* ***objetos postales masivos*** *a personas jurídicas públicas o privadas y a impositores del área de reserva o la franquicia, no serán parte del SPU (…)”. (El resaltado fuera de texto).*

Finalmente, a este respecto, y como se analizará más adelante, el OPO, como prestador del SPU, deberá llevar contabilidad separada por cada uno de los servicios que preste, de manera que se puedan identificar con precisión los costos de dicho servicio y el eventual déficit que se pudiera originar en la prestación del mismo (Véase para este efecto, el parágrafo del artículo 13 de la Ley 1369 del 2009, en el que se plantea *“(…) El Operador Postal oficial o Concesionario de Correo, como responsable de prestar el Servicio Postal Universal, deberá llevar contabilidad separada por cada uno de los servicios que preste. El costo y modalidad de las operaciones entre cada servicio deberán registrarse de manera explícita (…)”.*

### Destinación de los recursos percibidos de la contraprestación postal.

En cuanto a la destinación de los recursos que le transfiera el Fondo al OPO, el artículo 13 de la Ley 1369 de 2009, señala:

“(…) el Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo no podrá destinar recursos financieros distintos a los señalados en el presente artículo para financiar el Servicio Postal Universal. Tampoco podrán financiar, con estos recursos, la prestación de los Servicios Postales que no tengan las características de Servicio Postal Universal (…)”.

Entre los gastos e inversiones que, según lo establecido en la Ley, deben cubrirse con las transferencias al FUTIC, destinadas al OPO, se encuentran las siguientes (Ley 2159 de 2021, 2021, pág. art. 51):

* El déficit en que incurre el OPO en la atención del Servicio Postal Universal.
* Los gastos en que incurra el MinTIC para adelantar la vigilancia y control de los operadores postales, control se realiza en la actualidad de manera tercerizada a través del Consorcio Red Postal de Colombia.
* Las contribuciones que realiza Colombia a entidades postales internacionales, como la UPU y la UPAEP.
* Los pagos a personal, contratistas, inversiones postales, entre otros.

## El tope de recursos a transferir por parte del Fondo a SPN por el déficit del SPU.

El artículo 7º del del Decreto 223 de 2014, propone la siguiente fórmula para determinar el valor máximo anual de recursos que deberá transferir el Fondo al OPO por el déficit del SPU:

Ecuación 4‑1 - Cálculo del déficit del SPU

Dónde:

Ingresos del SPU = Son todos los ingresos por los servicios incluidos en el SPU, incluyendo todos los ingresos que se causen por servicios definidos como parte del SPU que correspondan al área de reserva y a las franquicias.

Costos del SPU = Costos totales del OPO \* Factor de Estimación

Costos totales del OPO = Son los costos y gastos del OPO generados por operaciones de todos los servicios postales a su cargo.

Factor de Estimación = Factor ingresos + Factor volumen + Factor peso.

Dónde:

Factor ingresos = Ingresos del SPU / Total de ingresos del OPO por prestación de servicios postales

Factor volumen = Número de piezas postales físicas tramitadas en servicios incluidos en el SPU / número total de piezas postales físicas tramitadas por el OPO.

Factor peso = Peso total de las piezas postales tramitadas en servicios incluidos en el SPU / Peso total de todas las piezas postales tramitadas por el OPO.

No obstante, basado en el parágrafo 2, numeral iv del artículo 7 del Decreto No. 223 del 2014, Servicios Postales Nacionales, puso a consideración del Ministerio la propuesta de metodología basada en costos ABC, con la cual se calcula el déficit originado en la prestación del SPU, justificando debidamente mediante un documento técnico y contable la pertinencia de los criterios seleccionados, la misma fue aprobada por el Ministerio en el año 2018.

Teniendo en cuenta lo anterior, para efectos de que sirvan como insumo en la definición de la contraprestación para el período comprendido entre 2022 y 2024, el presente estudio toma en consideración esta metodología.

Con base en el resultado de la aplicación de la Ecuación 4‑1, en el Decreto 223 antes mencionado, se plantea que el OPO deberá adoptar una metodología de costos que permita determinar el déficit o el superávit en la prestación del SPU, en un año determinado. sobre este punto, en el Decreto se establece:

“(…) el OPO deberá confrontar el resultado de la anterior fórmula con su sistema de separación contable en el cual se asignen para el cálculo del déficit exclusivamente los ingresos por prestación de servicios incluidos en el SPU y se le resten los costos imputados por la prestación de dichos servicios; se tomará para efectos de reconocimiento del déficit el mayor valor (…) entre la fórmula prevista en el numeral (i) del presente artículo y el ejercicio realizado por el OPO”.

## Evolución del déficit en la prestación del SPU en el período 2016 – 2021.

A efectos de contar con una idea de la evolución del déficit del SPU en el tiempo, la Gráfica 4‑1 presenta, en pesos reales de diciembre de 2021, las transferencias que le ha realizado el Fondo Único TIC a SPN, originadas en la atención del déficit del SPU, a lo largo del período comprendido entre 2016 y 2021.

Gráfica 4‑1 – FUTIC: Pagos a SPN por la atención del déficit del SPU. Millones de pesos reales (2021 = 100)

FUENTE: FUTIC y Subdirección de Asuntos Postales del MinTIC, pagos realizados por la atención del SPU.

Como se puede apreciar del análisis de la gráfica, el déficit del SPU ha decrecido de una manera significativa en el período de análisis. De un total de $19.145 millones que fueron pagados por el Fondo a SPN en 2016, se encuentra que por el mismo concepto para el 2020 fueron pagados $5.947 millones de pesos, lo que representa un descenso del 25,3% promedio anual a lo largo del período en estudio.

## Conclusiones.

Este capítulo presentó un detalle de las principales definiciones legales, los criterios en el uso del gasto, el esquema del cálculo, la manera en que funciona y la forma en que se calcula el déficit por la prestación del Servicio Postal Universal -SPU en Colombia. Con base en lo expuesto en este capítulo se concluye que el déficit del SPU ha decrecido de una manera significativa en el período de análisis, experimentando un descenso del 25,3% promedio anual a lo largo de los últimos cinco años, hecho que permite contar con una perspectiva para la estimación que realiza el presente estudio sobre la evolución del mencionado déficit para los próximos años. La explicación de este fenómeno será objeto de análisis en secciones posteriores del documento.

# 

El mercado de Mensajería Expresa en Colombia para el período 2022 – 2024.

Esta sección del documento está dirigido a analizar la evolución, estructura, segmentos y productos del mercado de mensajería expresa, a partir del análisis inicial que se llevó a cabo en la sección 2.2 del Capítulo 2, avanzando en la evolución de los segmentos de ese mercado, claves para la definición de la contraprestación postal objeto del presente estudio. Adicionalmente, en el capítulo se avanzará en los detalles de la manera como se modeló la proyección del mercado de mensajería expresa para los próximos cinco años, de acuerdo con las tendencias históricas que se analizaron en el Capítulo 2 .

## El mercado de mensajería expresa: Evolución, estructura y segmentos.

Como se planteó en el Capítulo 2, dentro de los tres servicios que conforman el sector postal, el de mayor tamaño en la está representado por la mensajería expresa. Los operadores del mercado generaron, en su conjunto, un volumen de ingresos del orden de los $1,3 y $1,5 billones constantes[[6]](#footnote-7), para los años de 2020 y 2021, representando cerca del 57% y el 63,6% de los ingresos totales de la industria en esos dos años (véase para este efecto la Gráfica 5‑1). Como se comentó en el Capítulo 2, los dos sectores restantes son el de giros postales que posee el 31,5% de cuota de mercado, medido sobre ingresos, y el de correo, que posee el 4,9% de participación en sector postal colombiano.

### Envíos masivos: El mercado[[7]](#footnote-8) de Mensajería Expresa y de Correo

#### El mercado de envíos masivos: Tendencias y estructura histórica.

Como se comentó anteriormente en la sección 2.2.1 del Capítulo 2, el mercado de envíos masivos total, incluyendo el mercado de los servicios de correo y de mensajería expresa, ha disminuido a tasas reales anuales promedio del 9,3%. (Véanse para tal efecto la Gráfica 5‑2 y la Gráfica 5‑4 que se presentan a continuación). De otro lado, el mercado postal de envíos masivos, tanto de mensajería expresa, como de correo, ha venido perdiendo importancia en el portafolio de servicios de los operadores postales, especialmente en el de los primeros.

Gráfica 5‑1 - Ingresos reales del mercado postal1 Millones de pesos reales (diciembre de 2021=100)

FUENTE: MinTIC para los datos de mensajería expresa y giros postales. Estados financieros de SPN para la información de correo. Banco de la República (IPC) para el deflactor de los ingresos postales.

A este respecto, y siguiendo la línea argumentativa del Capítulo 2, se encuentra que, mientras que los envíos masivos de correo crecieron durante el período, el de los operadores de mensajería expresa han experimentado una caída a lo largo del período comprendido entre 2014 y 2021. Como se aprecia en la Gráfica 5‑3, mientras que en el año 2014 los operadores de mensajería movilizaban 428,1 millones de envíos, en el 2021 movilizaron cerca de 154,6 millones de envíos, lo que representa una caída anual promedio de 13,6% en el período, habiéndose disminuido en casi la mitad, esto es, cerca del 64%, el volumen de envíos cursados para estos operadores.

Indudablemente, ha jugado un papel fundamental en dicho comportamiento, la digitalización de facturas y documentos y la consolidación en la penetración y mayor ancho de banda de Internet, así como la política de las diferentes entidades del Estado que han promovido el uso de los servicios digitales y de tecnologías de la información y las comunicaciones en el país.

Gráfica 5‑2 – Estructura del mercado postal colombiano. Millones de pesos constantes de 2021 (diciembre = 100) – 2014 - 2021

13,1%

31,0%

86,1%

69%

69,0%

FUENTE: Boletín del MinTIC para los datos de mensajería expresa y giros postales. Estados financieros de SPN para la información de correo. Banco de la República (IPC) para el deflactor de los ingresos postales

Por otra parte, SPN ha experimentado una tendencia diferente en el comportamiento de su segmento masivo. El volumen de envíos masivos no se ha reducido, por el contrario, ha experimentado un aumento del 2,37% promedio anual, pasando de 70,1 a 80,7 millones de envíos entre los años 2014 y 2020, pasando de 70,1 a 80,7 millones de envíos entre los años 2014 y 2020 (véanse para efectos de análisis la Gráfica 5‑3 anterior y la Gráfica 5‑4 que se presentan en la siguiente página del capítulo).

A efectos de comprender este comportamiento en los envíos masivos de correo de SPN, recuérdese que este producto es diferente al masivo expreso de los operadores de mensajería. Cabe destacar que la mayor parte de los envíos masivos de correo, contrario a los de los operadores de mensajería expresa, no cuentan con prueba de entrega ni con mecanismo de seguimiento (*track and trace*) y que, por la misma razón, presentan un margen financiero pequeño en su operación, siendo, por consiguiente, sus costos menores, arrojando así un margen por envío muy estrecho.

Gráfica 5‑3 - Mercado postal de envíos masivos en Colombia en el período 2014 – 2021 - (Miles de Envíos)

FUENTE: MinTIC para los datos de mensajería expresa y giros postales. Estados financieros de SPN para la información de correo. Banco de la República (IPC) para el deflactor de los ingresos postales.

De otro lado, y contrario a la tendencia observada para SPN, la Gráfica 5‑2 permite inferir también que la importancia relativa de los productos masivos de los operadores de mensajería expresa, representa cada vez menos del mercado masivo total: Mientras que en el año 2014 ellos cursaban el 88,54% de los envíos masivos totales, en el año 2020 ese porcentaje había disminuido al 67,9%, presentando una disminución de cerca de 20,6% puntos porcentuales de cuota de ese mercado.

Gráfica 5‑4 - Estructura del mercado masivo por actores – Mercado Expreso y de Correo – 2014 – 2021. (Miles de envíos)

FUENTE: Boletín Trimestral del MinTIC para los datos de mensajería expresa y giros postales. Estados financieros de SPN para la información de correo. Banco de la República (IPC) para el deflactor de los ingresos postales.

#### Envíos Masivos: Proyección del mercado de Mensajería Expresa y Correo.

Teniendo en cuenta las anteriores tendencias y hallazgos que se encontraron para el mercado postal de envíos masivos en Colombia, para el período 2014, que coinciden plenamente con los análisis y conclusiones del Ministerio del año 2020 (MinTIC, 2020) relacionados con una caída en el volumen de envíos masivos expresos (véase para este efecto, la Gráfica 5‑3, ocasionada en el comportamiento asociado a la digitalización de facturas y documentos y a la consolidación en la penetración y mayor ancho de banda de Internet, así como la política de las diferentes entidades del Estado que han promovido la utilización de los servicios digitales y de tecnologías de la información y las comunicaciones en el país.

Con base en lo anterior, la siguiente gráfica presenta la proyección del número de envíos de mensajería expresa (línea gruesa azul), para el período comprendido entre 2022 y 2024. El análisis optó por mantener la tendencia de la proyección que se realizó en el estudio del 2020, previendo una función logarítmica decreciente y cóncava hacia abajo, que logre el mejor ajuste estadístico posible de la información histórica; nótese que la estimación supone que el descenso abrupto continúa en el mercado masivo expreso, tendiendo en el año 2024 hacia los 62 millones de envíos anuales.

Para el caso de los envíos masivos de correo se supone que una parte de los envíos masivos expresos busca aprovechar los menores costos que ofrece SPN, en razón a los costos asociados por sus atributos como prueba de entrega y seguimiento[[8]](#footnote-9), a los que los consumidores no le asignan gran valor, siendo, por tanto, sustituidos y absorbidos por SPN.

Gráfica 5‑5 - Número de envíos masivos de correo y de mensajería expresa - Tendencia para el período 2021 - 2024

FUENTE: MinTIC. Boletín trimestral postal y Subdirección postal. Las proyecciones de 2022 – 2024 son de la Subdirección.

#### Ingresos – Envíos Masivos: Proyección del mercado de Mensajería Expresa y de correo

Con base en lo anterior, y suponiendo unas tarifas de servicios masivos que no tienen mucho margen de aumento en la actualidad, en la Gráfica 5‑6 se presentan los ingresos por los servicios postales de envíos masivos proyectados, tanto para el mercado de mensajería expresa, como para el caso de SPN.

Gráfica 5‑6 **- Ingresos reales de Masivos de correo y de Mensajería Expresa– Millones de pesos reales (2021 = 100)**

FUENTE: MinTIC. Boletín trimestral postal y Subdirección postal. Estados financieros de SPN. Las proyecciones del período 2022 – 2024 son del modelo de proyección del Ministerio.

### El mercado de envíos individuales entre 2 y 5 kilogramos[[9]](#footnote-10).

#### Envíos individuales de mensajería expresa entre 2 y 5 Kilogramos.

El segundo componente del mercado físico de envíos postales, tanto de correo, como de mensajería expresa, lo constituyen los envíos individuales, cuya estructura se puede dividir en dos componentes: Los envíos con peso menor a los 2 kilogramos y los envíos expresos de mayor peso (paquetes de 2 – 5 kilogramos). De otro lado, en el caso de SPN, la empresa presta en exclusividad el servicio de encomiendas.[[10]](#footnote-11)

Observando la evolución de los envíos individuales de mensajería expresa, se encuentra que estos presentaron un descenso en el número de envíos entre los años 2014 y 2015, pasando de los 113 millones a 88,8 millones, mostrando a partir de ese año un crecimiento sostenido hasta 2020, año en el cual alcanzaron los 119 millones de envíos. Pese a lo anterior, no han podido aún igualar los niveles observados para el 2014.

Como evidencia de esta tendencia, la tasa de crecimiento anual para el período 2015 – 2021, ha sido del 5%, crecimiento robusto, impulsado fundamentalmente por el aumento de la demanda de pequeños paquetes, derivado de la mayor demanda generada en los mercados del comercio electrónico.

En este orden de ideas, se encuentra que el crecimiento en los envíos individuales ha sido impulsado, principalmente, por el comportamiento de pequeños paquetes, que han crecido a tasas cercanas al 14,3% anual promedio, manteniéndose muy cercanos a los niveles observados en el 2015. Para el período 2015 – 2021, la tasa anual de crecimiento de envíos individuales pequeños ha sido del 3,3%.

El elemento que explica, en buena medida, este comportamiento lo constituye el auge de las compras Internet, y el comercio electrónico, que demandan la entrega de servicios de mensajería expresa. A este respecto, los envíos de piezas postales por el servicio de mensajería expresa, constituyen el elemento potenciador del mercado de objetos postales, en el cual se han concentrado los operadores del mismo.

A este respecto y como evidencia de lo anterior, la Cámara Colombiana de Comercio electrónico resalta en su primer informe del 2022 el notable aumento de las cifras de comercio electrónico en el último año, planteando lo siguiente.

“(…) el total de ventas en línea, incluyendo ventas minoristas y de servicios, para el primer trimestre de 2022, fue aproximadamente de 12,2 billones, lo que se traduce en un aumento del 47,6% respecto al primer trimestre de 2021 y de un 109,5 % respecto al mismo trimestre de 2020 (…). [Asimismo], el número total de transacciones de ventas en línea, incluyendo ventas minoristas y de servicios, del primer trimestre de 2022 fue aproximadamente de 79,1 millones, lo que se significa un incremento del 43,9% respecto al primer trimestre de 2021 y de 142,3 % frente al mismo trimestre de 2020 (…)”. (CCCE, 2022).

Gráfica 5‑7 - Mercado de envíos individuales de los operadores de Mensajería Expresa - Miles de envíos

FUENTE: Boletín trimestral de MinTIC al cuarto trimestre de 2021.

Como se puede apreciar en la Gráfica 5‑7, las piezas inferiores a los 2 kilogramos, movilizadas por el servicio de mensajería expresa pasaron de 98,9 millones de envíos en 2014 a 76,1 millones en 2015, experimentando a partir de ese año un aumento constante anual promedio del 3,3%, mientras que los envíos postales expresos de mayor tamaño (entre 2 y 5 kilogramos)pasaron de 10,5 millones de envíos en 2014 a 29,7 y 26,8 millones en 2020 y 2021, respectivamente.

En materia de ingresos anuales generados, la importancia relativa de las piezas postales con peso entre los 2 y los 5 kilogramos ha venido creciendo de manera significativa en el portafolio de servicios de los operadores de mensajería expresa en el país, tal y como se puede apreciar en la Gráfica 5‑8 que se presenta a continuación, mientras que en el año 2014, los ingresos provenientes de envíos de los envíos entre, 2 – 5 kilogramos, ascendían, en pesos constantes, a los $177.480 millones, para el año 2021 ascendían ya a niveles de los $439.211 millones.

Gráfica 5‑8 - Mensajería expresa individual – Ingresos (Millones de pesos reales de diciembre de 2021)

FUENTE: Boletín trimestral de MinTIC.

De otro lado, la Gráfica 5‑9 muestra el aumento de la importancia relativa de envíos con peso entre los 2 y los 5 kilogramos para los operadores de Mensajería Expresa en Colombia. Mientras que en el 2014 este tipo de envíos representaba, de una parte, el 9,3%[[11]](#footnote-12) de los envíos y, de otro lado el 23,2% de los ingresos para los operadores. En el 2017, la participación de los envíos entre 2 y 5 kilogramos ya ascendía al 19% y al 26,8% de los ingresos de los operadores de mensajería expresa, mientras que para los años el 2020 y 2021, los envíos entre 2 y 5 kilogramos representaban el 27,3% y el 22,5% respectivamente y el 37,9% y el 35,1% de los ingresos de los operadores de este segmento del mercado, como puede evidenciarse en la Gráfica 5‑9.

Gráfica 5‑9 – Ingresos reales del mercado de mensajería expresa individual – Millones de $ (diciembre 2021 = 100)

FUENTE: Boletín trimestral de MinTIC.

### El mercado de envíos individuales menores de 2 kilogramos.

Con base en el análisis antes realizado y considerando las tendencias y hallazgos del mercado, la Gráfica 5‑10 presenta la proyección del número de envíos para el período 2022 – 2024. Como se aprecia a continuación, se espera que los envíos crezcan a una tasa del 1,5% promedio anual a lo largo del período.

Con base en la anterior información, en la Gráfica 5‑11 se presentan los ingresos que se prevé recibirán los operadores en el período 2022 – 2024 en pesos constantes de diciembre de 2021. A continuación, con base en el modelo y análisis que se plantearon en la sección 5.1.2 se calculan las tendencias sobre el total de envíos de mensajería, entre 2 y 5 kilogramos hasta el año 2024. Nótese que para el año 2022 se prevé el envío total de 40,7 millones de paquetes, de los cuales 34,8 son para el mercado nacional; los restantes 5,9 millones corresponden a envíos internacionales, tanto entrantes como salientes.

Gráfica 5‑10 - Mensajería Expresa - Número de envíos individuales menores a 2 kilogramos - 2014 - 2024

FUENTE: Boletín trimestral de MinTIC. Proyecciones 2022 - 2024 del modelo de proyección postal del MinTIC.

Gráfica 5‑11 - Mensajería Expresa – Ingresos de envíos individuales de mensajería expresa menores a 2 kilogramos – 2014 - 2024

FUENTE: 2014 - 2021 Boletín trimestral de MinTIC. Proyecciones 2022 - 2024 del modelo de proyección postal del MinTIC.

Con base en el anterior volumen de envíos considerado para el período, se calculan en la Gráfica 5‑13 los ingresos provenientes del segmento del mercado expreso de envíos de pesos entre los 2 y los 5 kilogramos. En este proceso de estimación de las ventas, se tuvo en cuenta una reducción anual promedio en el ingreso por kilogramo transportado del 1,5%, a efectos de incluir en la estimación las presiones competitivas existentes en el mercado, y la necesidad de que, a través de aumentos en la calidad del servicio y en el precio del producto, se estimule a los consumidores a utilizar los servicios expresos para la entrega de aquellas compras resultantes de operaciones de comercio electrónico.

Gráfica 5‑12 – Mensajería de mayor tamaño y nacional: Número de envíos (Miles)

FUENTE: 2014 - 2021 Boletín trimestral de MinTIC. 2022 - 2024 Modelo de proyección postal de MinTIC.

Cabe recordar que esta presión competitiva proviene, no sólo de otros operadores dentro del mismo mercado, sino de cadenas y grandes superficies que pueden optar por autoabastecer el mercado de entregas finales a sus clientes, a efectos de reducir costos y eliminar proveedores en la cadena de valor de sus productos.

### Contribuciones al FUTIC: El mercado de mensajería expresa.

Con base en la información precedente y teniendo en cuenta las previsiones en el corto y mediano plazo, se calculan a continuación la contribución al FUTIC relacionada con los operadores de mensajería expresa ante diferentes escenarios de contraprestación. Se utilizan para tal efecto, tasas hipotéticas que oscilan entre el 0,75% y la actual del 2,5%.

Recuérdese que el modelo, a esta altura de la proyección, no cuenta con un porcentaje de contraprestación definitiva. Una vez se defina la contraprestación que equilibre las finanzas postales del Fondo, se calcularán las contribuciones finales que ingresarán al FUTIC por parte de los operadores de este mercado.

Gráfica 5‑13 – Mensajería expresa - Ingresos por envíos de 2 a 5 kilogramos. Mercado total y nacional: Miles de pesos reales (diciembre de 2021 = 100)

FUENTE: 2014 - 2021 Boletín trimestral de MinTIC. 2022 - 2024 Estimación Modelo de proyección postal MinTIC.

Con estas consideraciones en mente, la Gráfica 5 14 presenta, en millones de pesos constantes de 2021, los niveles de contribuciones al FUTIC, provenientes de los operadores de mensajería expresa, calculadas a diferentes niveles hipotéticos de contraprestación postal, incluyendo el escenario actual del 2,5% para el período comprendido entre los años 2022 y 2024.

Gráfica 5‑14 - Mensajería Expresa – Contribuciones al FUTIC a diferentes tasas de contraprestación- (Millones de pesos reales 2021 – 2024)

FUENTE: Modelo de proyección postal del MinTIC

# 

El Mercado de servicios postales de pago en Colombia para el período 2020 – 2022: Estructura, evolución y proyecciones de ingresos y contribuciones al FUTIC.

## Introducción.

Este capítulo se concentra en el segundo mercado en tamaño del sector postal del país. Teniendo en cuenta los análisis de carácter general que se presentaron en la sección 2.2.2 del Capítulo 2, el presente capítulo está dirigido, en primer lugar, a realizar una descripción de la estructura y evolución del mercado entre los años de 2015 y 2021, buscando ubicar al lector en las tendencias históricas observadas y en los hitos que han marcado la estructura y tamaño del mercado. En segundo lugar, se busca, contextualizar las proyecciones del mercado que se realizarán a partir de la sección 6.4 del capítulo. Finalmente, el capítulo presentará una aproximación a la evolución del mercado de giros bancarios, particularmente en la consolidación de los servicios FinTech.

## Tamaño, estructura y evolución del mercado de giros postales.

Los servicios que aquí se prestan, lo hacen utilizando la red postal para el envío y recepción de giros en efectivo, bien sea entre dos puntos del territorio nacional (giros postales nacionales) o entre un punto geográfico en Colombia y otros países a nivel internacional, (giros postales internacionales),

Con respecto al tamaño y a la dinámica del mercado, se encuentra que el volumen total movilizado de giros postales en el año 2021 fue del orden de los $20,6 billones, como se apreciaren la Tabla 6‑1.

Tabla 6‑1 – El mercado de giros postales – Volumen movilizado de giros postales (Millones de pesos reales de diciembre de 2021)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Segmento \ Año** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** |
| Giros internacionales | 59.373 | 72.996 | 81.115 | 66.389 | 78.108 |
| Entrante | 37.538 | 45.274 | 52.027 | 46.154 | 57.420 |
| Saliente | 21.835 | 27.722 | 29.088 | 20.235 | 20.688 |
| Giros nacionales | 14.710.456 | 19.915.806 | 20.276.562 | 23.360.778 | 20.541.860 |
| **Total mercado de giros postales** | **$14.769.829** | **$19.988.802** | **$20.357.677** | **$23.427.168** | **$20.619.968** |

FUENTE: MinTIC. Boletín Postal Trimestral al cuarto trimestre de 2021. El IPC que publica el DANE para los índices deflactores de los valores monetarios.

Es importante resaltar la manera como los giros postales se incrementaron en un 39,6% en los pasados cinco años, sin embargo, para el año 2021 se presentó un descenso en el valor movilizado del orden de los $2,8 billones.

Con base en estos valores movilizados, como se aprecia en la Tabla 6‑2, los ingresos percibidos por los actores del mercado fueron, en términos reales, del orden de los $860,7 mil millones a diciembre de 2020 y de $718.447 millones en el año 2021. Se observa que el servicio de giros postales creció en de manera importante entre los años 2017 y 2019, pero experimentó un descenso, del orden del 8,6% en términos reales, en los pasados tres años, una disminución cercana a los $244 mil millones frente al valor total generado en ingresos en el año 2019.

Tabla 6‑2 **– El mercado de giros postales – Tamaño de los ingresos percibidos por los actores del mercado (Millones de pesos de diciembre 2021)**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Segmento \ Año** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** |
| Giros internacionales | 3.125 | 3.842 | 4.112 | 2.032 | 4.111 |
| Entrante | 1.976 | 2.383 | 2.669 | 1.397 | 3.022 |
| Saliente | 1.149 | 1.459 | 1.443 | 636 | 1.089 |
| Giros nacionales | 685.523 | 935.744 | 958.754 | 858.630 | 714.336 |
| **Total mercado de giros postales** | **$688.648** | **$939.586** | **$962.866** | **$860.662** | **$718.447** |

FUENTE: MinTIC. Boletín Postal trimestral. Cifras al cuarto trimestre de 2021.

Pese a lo anterior, con respecto al año 2017, se encuentra que el mercado creció en cerca de $30 mil millones hasta el 2021. Nótese, sin embargo, que entre 2020 y 2021, el tamaño de los ingresos habría casi que decrecido a los niveles de cuando se abrió el mercado en el año 2015.

Este comportamiento se explica, básicamente, por dos fenómenos que han estado en juego en la evolución del mercado en el período. En primer lugar, la apertura del mercado en el año 2014 y la entrada y consolidación de nuevos operadores en los años subsiguientes, adicionales a SPN, que mantenía el monopolio del mercado hasta ese año, esto dinamizó la industria de giros postales y generó eficiencias de significancia entre los años de 2014 y 2018.

En segundo lugar, y pese a lo anterior, el mercado se podría está viendo afectado por el advenimiento de nuevos servicios y plataformas de giro financiero diseñadas y lanzadas al mercado colombiano, principalmente por actores del sector bancario que, como Davivienda y Bancolombia, con sus productos Daviplata y Nequi, entraron a competir con fuerza con los operadores de giros postales de pago, en aquellos puntos donde dichas entidades contaban con redes de oficinas y puntos de pago, y en los mismos segmentos de los operadores postales de pago.

Ha podido contribuir a esta presión competitiva, el efecto de los programas de bancarización en zonas rurales, o poco cubiertas, que ha adelantado el Gobierno Nacional a través de la Banca de las Oportunidades, que ha aumentado la tasa de bancarización en dichas zonas en los últimos años. (BanOpor, 2022).

Este fenómeno se explicará y justificará con mucho más detalle en la sección 6.3, en la que se presentará la evolución de los servicios Fintech y de los servicios bancarios de pago de dinero, utilizando sus redes y puntos de pago existentes en la actualidad.

A efectos de profundizar mejor en la realidad de la estructura del mercado postal en Colombia, medida en término de envíos anuales de giros, , en la Tabla 6‑3 se presenta una dimensión adicional que permite comprender con mayor profundidad la dinámica del mercado, mostrando el tamaño del mercado de giros postales, medido ahora desde la óptica del volumen de giros cursados a través de los actores del mercado postal, para el período comprendido entre los años 2017 y 2021.

En este sentido, se encontró que el número de envíos que han cursado los operadores de giros postales, contrario a lo que ha sucedido con el volumen de ingresos, ha crecido a lo largo del período a una tasa anual promedio del 18,4% hasta el año 2020. Pese a lo anterior, el número de giros cayó en el año 2021 a 127,7 millones de giros postales, presentando una desaceleración en el volumen de los mismos, que redujo la tasa de crecimiento anual al 12%.

Tabla 6‑3 – El tamaño de mercado de giros postales – Número de giros postales cursados a través de los actores del mercado (Miles de envíos)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Segmento \ Año** | **2.017** | **2.018** | **2.019** | **2.020** | **2.021** |
| Giros internacionales | 68 | 97 | 107 | 90 | 104 |
| Entrante | 45 | 63 | 74 | 70 | 84 |
| Saliente | 23 | 34 | 32 | 20 | 19 |
| Giros nacionales | 81.100 | 117.932 | 136.015 | 134.726 | 127.588 |
| **Total mercado postal** | **81.168** | **118.029** | **136.121** | **134.816** | **127.692** |

FUENTE: MinTIC. Boletín Postal Trimestral. Cifras al cuarto trimestre de 2021.

En la anterior tabla se muestra una reducción significativa del 8,6% en el volumen de ingresos por concepto de comisiones, acompañada de un aumento importante en el número de giros postales en efectivo transados, del 12%.

De lo anterior, se concluye que los ingresos promedio por giro han disminuido en términos reales de $8.484,28, cobrados en 2017, a $5.626,41 en el cuarto trimestre de 2021, representando una caída promedio total del 66,3%. Este fenómeno se observa, fundamentalmente, en el mercado de giros postales nacionales, en el que la competencia de los operadores de giros bancarios es efectiva. Nótese que, en el mercado de giros postales internacionales, los ingresos promedio han venido en aumento desde $50.860,97 en 2014, a s $56.463,76 a diciembre de 2021.

Tabla 6‑4 – El mercado de giros postales – Comisión promedio por transacción (Pesos reales de 2021)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Segmento \ Año** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** |
| Giros internacionales | 46.023,32 | 39.531,39 | 38.559,90 | 22.532,55 | 39.612,64 |
| Entrante | 43.610,54 | 37.603,01 | 35.972,44 | 19.985,25 | 35.766,76 |
| Saliente | 50.860,97 | 43.144,79 | 44.478,89 | 31.298,07 | 56.463,76 |
| Giros nacionales | 8.452,85 | 7.934,59 | 7.048,91 | 6.373,16 | 5.598,77 |
| **Total mercado de giros postales** | **$ 8.484,28** | **$ 7.960,61** | **$ 7.073,59** | **$ 6.383,97** | **$ 5.626,41** |

FUENTE: MinTIC. Boletín Postal Trimestral.

## El mercado de giros de efectivo: Servicios Fintech y giros postales.

Como se comentó en la sección anterior, la presión competitiva de los operadores del sector bancario y de los servicios FinTech, pudo haber sido uno de los factores que redujo los ingresos de los operadores de giros postales, así como la posible disminución del volumen de los giros movilizados, especialmente en el año 2021.

Se utiliza para tal efecto la publicación de Colombia Fintech titulada “*¿Cuáles son y cómo están las billeteras digitales en Colombia?*”. (Colombia Fintech, 2022), así como la información que publica el Ministerio en su Boletín Trimestral Postal.

Con base en dicha información, se encontró, como se muestra en la Gráfica 6‑1, que mientras en el 2018 en el mercado de giros de efectivo se realizaban alrededor de 128 millones de transacciones, de las cuales el 92% correspondían a giros postales y el 8% a transacciones Fintech, al concluir el año 2021, el mercado se había multiplicado por 16, llegando a generar un volumen de 2.072 millones de giros, situación que podría estar ocasionando un impacto competitivo importante

De la información de (Colombia Fintech, 2022), se estima que existen 12 operadores de servicios FinTech que se han consolidado en el mercado, con 28,7 millones de usuarios, con un crecimiento del 99% frente al 2020 y con 1.942 millones de transacciones, con un incremento del 122% con respecto al mismo año. Se encuentra, según Colombia Fintech que el volumen movilizado por esas entidades es del orden de los $112 billones de pesos, presentando un aumento de cerca del 195% con relación al 2020. (Considérese para tal efecto la Tabla 6‑5 que se presenta a continuación).

Gráfica 6‑1 - Servicios Postales de Pago - Mercado de giros de efectivo: Número de transacciones anuales

FUENTES: Elaboración propia a partir de Giros Postales: MinTIC. Boletín trimestral postal y Subdirección postal. Información al cuarto trimestre de 2021. Giros Fintech: Colombia Fintech. <https://colombiafintech.co/lineaDeTiempo/publicaciones>.

Tabla 6‑5 – Servicios FINTECH. Giros electrónicos en el año 2021

| **SERVICIOS FINTECH 2021** | **Usuarios (000´s)** | **Transacciones (000´s)** | **Movilizado (Millones de $)** |
| --- | --- | --- | --- |
| Daviplata | 13.800 | 1.300.000 | 34.000.000 |
| Nequi | 10.000 | 611.000 | 75.000.000 |
| tpaga | 1.000 | 2.000 | 162.000 |
| TuyaPay | 857 | 246 | 14.677 |
| Payválida | 658 | 7.000 | 362.419 |
| SuRed App | 173 | 375 | 44.507 |
| Cobru | 85 | 351 | 48.341 |
| Movii | 2.000 | 19.000 | 2.000.000 |
| dale! | 115 | 868 | 98.952 |
| Powwi | 52 | 316 | 361.319 |
| Ding | 5 | 1.000 | 13.925 |
| Global66 | 1 | 2 | 4.000 |
| **TOTAL** | **28.746** | **1.942.158** | **112.110.140** |

FUENTE: Elaboración propia a partir de Servicios Fintech: Colombia Fintech. https://colombiafintech.co/lineaDeTiempo/publicaciones. “¿Cuáles son y cómo están las billeteras digitales en Colombia?” Marzo 11 de 2022

## Proyecciones del mercado de servicios postales de pago en Colombia: Número de giros y volúmenes de ingresos.

Con base en el análisis antes realizado, y considerando las tendencias y hallazgos del mercado, la Gráfica 5‑10 presenta la proyección del número de envíos para el período 2022 – 2024. Como se aprecia a continuación, se espera que los envíos decrezcan a una tasa del 1,1% promedio anual.

Gráfica 6‑2 – Servicios Postales de Pago: Número de giros

FUENTE: 2014 – 2021: MinTIC - Subdirección Postal. FUTIC. Proyección del 2022 – 2024: Modelo postal del MinTIC.

Gráfica 6‑3 – Servicios Postales de Pago: Ingresos totales. (Millones de pesos reales 2021 = 100)

FUENTE: 2014 – 2021: MinTIC - Subdirección Postal. FUTIC. Proyección del 2022 – 2024: Modelo postal del MinTIC.

## Proyecciones de las contribuciones de los operadores de servicios postales de pago al FUTIC.

Con base en los anteriores niveles de envíos y teniendo en cuenta los supuestos y previsiones de corto y mediano plazo, a continuación, se calculan los ingresos y las contribuciones asociadas al caso del mercado de giros postales en Colombia, ante diferentes escenarios hipotéticos de niveles de contraprestación. Una vez se defina el porcentaje de contraprestación que equilibra las finanzas postales del FUTIC, se definirán las contribuciones que ingresarán al ejercicio por parte de los operadores de este mercado.

Gráfica 6‑4 – Servicios postales de pago. Contribuciones al FUTIC a diferentes tasas de contribución (Millones de pesos reales 2021 = 100)

FUENTE: 2014 – 2021: MinTIC - Subdirección Postal. FUTIC. Proyección del 2022 – 2024: Modelo postal del MinTIC.

# 

Proyección de las fuentes y usos de recursos postales del FUTIC: Período 2022 – 2024.

## Introducción

Este capítulo está dirigido a presentar la proyección del flujo de caja del FUTIC para el período 2022 – 2024, el cual servirá de línea inicial para generar los escenarios y sensibilidades que se desarrollarán en el Capítulo 8, a partir de los cuales se determinará la propuesta de tasa de contraprestación postal que formulará el Ministerio, para el período comprendido entre los años 2022 y 2024.

Inicialmente, en el capítulo se estima el déficit del SPU para el período 2022 – 2024, calculando, en primer lugar, los ingresos de los productos que lo conforman, estimando a continuación los costos de SPN y aplicando la metodología de costos ABC que ha sometido esa empresa a la consideración del Ministerio en años anteriores, para realizar la imputación de ingresos, costos y gastos al SPU.

A continuación, el capítulo presenta un resumen de la proyección de las contraprestaciones derivadas del servicio postal, pagadas al FUTIC por los operadores postales y que se presentaron en los capítulos anteriores. Adicionalmente, se presenta la estimación de los envíos de la franquicia postal, bajo el supuesto inicial de que las medidas adoptadas tanto en el Decreto Legislativo 806 de 2020, como en el Decreto 491 del mismo año, que le exigen a las entidades del Estado adelantar por medios digitales los trámites, notificación o comunicación de actos administrativos o judiciales, en el marco de las normas de salud pública adoptadas por el Gobierno Nacional, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Este es uno de los temas que genera incertidumbre en los resultados del proyecto. El Decreto está en discusión en diferentes niveles del sector público del país, presentando las decisiones un impacto fundamental sobre el proyecto. En efecto, en el capítulo siguiente se generarán escenarios en los cuales se simula el impacto de diferentes alternativas sobre los envíos de la Franquicia Postal, producto de un eventual levantamiento de las medidas de Emergencia Sanitaria.

Finalmente, el capítulo proyecta los costos, gastos e inversiones que se prevé tenga el Fondo en materia de costos de vigilancia y control del sector, así como los pagos a organismos internacionales como la UPU y la UPAEP en los próximos años.

## Estimación del déficit del SPU.

Esta sección del documento está dirigida a estimar el déficit generado por la prestación del SPU para el período 2022 – 2024, analizando, en primer lugar, los ingresos de los productos del SPU, calculando los costos de la empresa, aplicando la metodología de costos ABC propuesta por SPN y aprobada por el Ministerio con la finalidad de realizar la imputación de ingresos, costos y gastos asociados al SPU.

### Estimación de los ingresos de los productos del SPU.

#### Encomiendas.

Como se comentó en el capítulo introductorio del documento, el servicio de encomiendas posee unas características especiales, A este respecto, la Gráfica 7‑1 presenta tanto la evolución del número de envíos de encomiendas hasta el mes de diciembre de 2021, como su proyección hasta el año de 2024. Como se muestra en la gráfica, el servicio presentó para el año 2021 1,2 millones de envíos y se espera que para 2024 alcancen los 2,1 millones de envíos.

Este crecimiento se fundamenta en las necesidades básicas del sector, originadas en la demanda generada por el comercio electrónico y las compras por Internet, hecho que crea una demanda derivada por servicios postales para la entrega de paquetes de diferente tamaño, producto de dichas compras.

De otro lado, la Gráfica 7‑2 presenta los ingresos reales de SPN por concepto de envíos de encomiendas a lo largo del período comprendido entre 2018 y 2024.

Como es evidente, la evolución del servicio de encomienda depende, en buena medida, de la gestión comercial y de la capacidad de tomar provecho de las ventajas comparativas del producto, especialmente en lo referido al precio final del producto, pero en todo caso dependiendo de la capacidad de generar seguridad y calidad en la entrega del mismo.

Como se muestra en la Tabla 7‑1 en el proceso de asignación e imputación de ingresos, para los productos internacional saliente, la empresa asigna la totalidad de la encomienda al correo del SPU, mientras que para el servicio nacional el 32,45% lo imputa al servicio del SPU y el 67,6% lo asigna a servicios de correo NO SPU, es decir que el correo internacional entrante de encomiendas es asignado a productos de correo pero que no hacen parte del SPU.

Gráfica 7‑1 - Evolución de los envíos de encomiendas – 2018 - 2024 (Miles de envíos)

FUENTE: Información estadística de SPN. Matrices de tráfico de esa entidad proporcionadas al Ministerio. Información reservada y confidencial. Para la proyección para el período 2022 – 2024 se utilizó el modelo de proyección postal de SPN.

Gráfica 7‑2 - Evolución de los ingresos de encomiendas – 2016 - 2024 (Millones de pesos reales. Diciembre de 2021 = 100)

FUENTE: Estados financieros de SPN en el período 2016 - 2021. Para la proyección para el período 2022 – 2024 se utilizó el modelo de proyección postal de SPN.

Tabla 7‑1 – Modelo de costos ABC de SPN– Ponderadores de ingresos, costos y gastos para productos de correo del SPU y del no SPU

| **PONDERADORES DE SPN 2021 SPU - NO SPU - %** | | |
| --- | --- | --- |
| **INGRESOS** | **SPU** | **NO SPU** |
| **Individual** |  |  |
| Internacional Entrante | 0,65% | 99,35% |
| Internacional Entrante - Encomiendas |  | 100,0% |
| Internacional Saliente | 73,37% | 26,63% |
| Internacional Saliente - Encomiendas | 100,00% |  |
| Nacional | 32,45% | 67,55% |
| Nacional - Encomiendas | 32,00% | 68,00% |
| **Masivos** |  |  |
| Local |  | 100,00% |
| Nacional |  | 100,00% |
| **EGRESOS** |  |  |
| Costos | 7,90% | 92,10% |
| Gastos | 9,08% | 90,92% |

Fuente: Modelo de costos ABC de SPN. Hojas en EXCEL e informe entregado al Ministerio por parte de esa empresa.

#### Otros recursos del SPU.

Con base en los ponderadores que se observan en la Tabla 7-1 anterior, del total de los ingresos operacionales por servicios de SPN, se determinan los ingresos del SPU. Tomando como base la estimación de ingresos de SPN, el valor estimado de los ingresos atribuibles al SPU oscilarán entre $21.965 millones en 2021 y $25.005 millones en 2024. En la gráfica que se ilustra a continuación se puede apreciar su evolución.

Gráfica 7‑3 – Ingresos de Servicios Postales Nacionales e ingresos imputados al Servicio Postal Universal (Millones de pesos reales de 2021)

Fuente: Modelo de costos ABC de SPN. Hojas en EXCEL e informe entregado al Ministerio por parte de esa empresa.

### Estimación de los costos y gastos de SPN y asignación al SPU en el período 2022 – 2024.

Siguiendo los ponderadores descritos en la Tabla 7-1, el 7,9% del total de los costos de operación de SPN, se asignan a los envíos del SPU y el 9,08% a los gastos de administración y ventas. Tomando como base la estimación de envíos del SPU, el valor estimado de los costos y gastos atribuibles al SPU oscilarán entre $24.714 millones en 2021 y $24.176 millones en 2024. En la siguiente gráfica se puede observar la evolución de los costos y gastos.

Gráfica 7‑4 – Costos y gastos de SPN imputados al SPU (Millones de pesos reales de 2021)

Fuente: Modelo de costos ABC de SPN. Hojas en EXCEL e informe entregado al Ministerio por parte de esa empresa.

### Estimación del déficit del SPU para el período 2022 – 2024.

Con base en la información de las anteriores secciones, el modelo de proyección del sector postal, desarrollado por el MinTIC, estima el cálculo de la prestación del SPU y su posible déficit, de acuerdo con la Ecuación 4‑1que se presentó en el Capítulo 4 y que se replica a continuación.

Recuérdese que en el artículo 7º del Decreto 223 de 2014, contempla la siguiente fórmula para determinar el valor anual de recursos que deberá transferir el Fondo al OPO por el déficit generado en la prestación del SPU:

Ecuación 7‑1 - Cálculo del déficit del SPU

A este respecto, la Gráfica 7‑5 que se presentan a continuación cuantifica los elementos fundamentales de dicha ecuación:

Gráfica 7‑5 – Estimación del déficit del SPU – 2021 – 2024 (Millones de pesos reales de diciembre de 2021)

FUENTE: Estados financieros de SPN en el período 2016 - 2021. Para la proyección para el período 2022 – 2024 se utilizó el modelo de proyección postal de SPN.

## El flujo de caja del FUTIC en materia postal. Proyección para el período 2022 – 2024.

En esta sección del capítulo se desarrolla la metodología dirigida a determinar la contraprestación que contempla el modelo. El valor corresponde a aquella que logra equilibrar las finanzas del Fondo, haciendo que el valor presente neto del flujo de caja del fondo para el período 2022 – 2024 sea igual a cero.

Con esto en mente, en este aparte se analizan los principales componentes de los recursos que recibe el FUTIC del sector postal por concepto de contraprestaciones, así como las transferencias y los pagos que éste realiza tanto a SPN como a otros agentes, de acuerdo con lo previsto en la Ley 1369 de 2009.

Entre los gastos e inversiones que plantea la Ley que deberán cubrirse con las transferencias al FUTIC, destinadas al OPO, se encuentran las que a continuación se relacionan, las cuales serán objeto de análisis y descripción en las siguientes secciones del documento:

* El pago de las franquicias a cargo del FUTIC.
* El déficit en que incurre el OPO en la atención del Servicio Postal Universal.
* Los gastos en que incurra el Ministerio para adelantar la vigilancia y control de los operadores postales. En el momento dicho control se realiza de una manera tercerizada a través del Consorcio Red Postal de Colombia.
* Las contribuciones que realiza Colombia a entidades postales internacionales, como la UPU y la UPAEP.
* Los pagos a personal, contratistas, inversiones postales, entre otros.

### Proyección de las contraprestaciones postales al FUTIC.

Teniendo en cuenta los objetivos del capítulo enunciados anteriormente, la Gráfica 7‑6 presenta los recursos que obtendría el FUTIC por concepto de contraprestaciones postales pagadas por los operadores postales, bajo diferentes escenarios de contraprestación. En el Capítulo 8 se evaluarán estos escenarios, incluyendo las demás variables que contempla el flujo de caja del Fondo y se definirá la contraprestación periódica a cargo de los operadores postales para el período comprendido entre julio 1º de 2022 y junio 30 de 2024.

Gráfica 7‑6 - Contraprestación postal al FUTIC, bajo diferentes escenarios de contraprestación

FUENTE: Proyección con la información del estudio realizado por el Ministerio.

### El comportamiento de la franquicia postal.

A continuación, se presentará la estimación de los envíos de la franquicia postal, bajo el supuesto inicial de que la medidas adoptadas tanto en el Decreto Legislativo 806 de 2020, como en el Decreto 491 de 2020, que plantean adelantar por medios digitales los trámites, notificación o comunicación de actos administrativos o judiciales, en el marco de las normas de salud pública adoptadas por el Gobierno Nacional, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Como se comentó en una de las secciones anteriores, el futuro relacionado con la continuidad de los anteriores Decretos depende, en buena medida, de la posibilidad de que, lo que en ellos se dispone, se extiendan mediante ley de la república, ante la eventualidad de que el proyecto de Ley PL-436-2020C que se encuentra en curso en el Congreso no prospere.

De otro lado en el capítulo siguiente se generarán escenarios en los cuales se simula el impacto de diferentes alternativas sobre los envíos de la Franquicia Postal, producto de un eventual levantamiento de las medidas de Emergencia Sanitaria.

#### El concepto de la franquicia postal.

En el artículo 3° de la Ley 1369 de 2009, se define:

“(…) las franquicias son el derecho que adquieren algunas personas jurídicas, públicas o privadas, para eximirse del pago de la tarifa por el envío de los servicios postales de correspondencia y de correo telegráfico que presta el Operador Postal Oficial o Concesionario de correo, al momento de su imposición (…)”.

El esquema de financiación de las franquicias se rige por lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1369 de 2009, en cuyos parágrafos 2º y 3º, se establece:

“(…) el [FONTIC] asumirá el pago de las franquicias de que trata el artículo 1 del decreto 2758 de 1955 y el artículo 38 de la Ley 361 de 1997, a partir de la vigencia fiscal siguiente a la expedición de la presente Ley [ y que se autoriza] al FONTIC a presupuestar los recursos necesarios para pagar los dineros causados a favor del [OPO] por concepto de la prestación de las franquicias de que trata este artículo, a las entidades que no pertenecen al Presupuesto General de la Nación, desde septiembre de 2006 hasta diciembre 31 de 2010 (…)”.

Adicionalmente, el parágrafo 4º prevé que *“(…) el OPO debe prestar el servicio con franquicia total para los cecogramas remitidos por las personas invidentes y las entidades que les presten servicios (…)”.*

Igualmente, el pago de Franquicia Postal por parte del FUTIC, se encuentra dispuesto en la ley de Presupuesto General de la Nación, es decir la Ley 2159 del 2021, al señalar en su artículo 51:

“(…) Las asignaciones presupuestales del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC), incluyen los recursos necesarios para cubrir el importe de los costos en que incurra el operador oficial de los servicios de franquicia postal y telegráfica para la prestación de estos servicios a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (…)”.

Al respecto, el FUTIC debe realizar la transferencia de recursos, en este caso al operador postal, quien expedirá el respectivo paz y salvo a la entidad destinataria del servicio, tan pronto como reciba los recursos transferidos.

#### Evolución del número de envíos e ingresos de la franquicia postal.

El primer gran concepto y el de mayor peso relativo que debe atender el FUTIC en materia postal, corresponde a los pagos asociados a la prestación del servicio de la franquicia postal, prestado de manera exclusiva por el Sobre el particular, en la siguiente gráfica se muestra que operador movilizó entre 7,2 y 7 millones de envíos por el servicio en mención durante el período comprendido entre 2016 y 2019.

De otro lado se observa que la franquicia postal ha decrecido, en términos reales, cerca del 1% anual promedio entre 2015 y el 2019, en tanto que para los años 2015 y 2021, el descenso real de los envíos ha sido de 28,2%, cuando los envíos pasaron de 7,0 millones de envíos a 1,4 millones de envíos.

Gráfica 7‑7 - Evolución y proyección de los envíos de la franquicia postal. (Miles de envíos)

FUENTE: Información estadística de SPN. Matrices de tráfico de esa entidad proporcionadas al Ministerio. Información reservada y confidencial.

Igualmente, esta reducción se observa en términos monetarios como se muestra a continuación en la Gráfica 7‑7, en donde se presentan, tanto los ingresos del FUTIC por concepto de contribuciones postales, como las erogaciones del Fondo tanto hacia el OPO (pagos por la franquicia postal y atención por el servicio del déficit del SPU), conceptos asociados a la Vigilancia, Inspección y Control, como por concepto de otros pagos (pagos a la UPU, a la UPAEP y otras inversiones y gastos). Mientras que en el año 2016 la franquicia representaba, en términos reales, transferencias del orden de los $55.500 millones de pesos, en el año 2021 dichas transferencias pasaron a $9.400 millones de pesos, un descenso cercano al 30% promedio anual compuesto durante el período. Situación que se muestra en la Gráfica 7‑8, presentada a continuación.

**Gráfica 7‑8 - Pagos del FUTIC: Franquicia postal, déficit del SPU y otros conceptos.** 2021 – 2024 – Millones de pesos reales de 2021)

FUENTE: Estados financieros de SPN enviados por esa entidad al Ministerio. Información reservada y confidencial.

A pesar de que esta tendencia decreciente en la evolución de la franquicia postal se observaba desde mediados de la década de 2010, en términos reales del 4,9% anual promedio, se observa que entre el año 2015 y el año 2019, se incrementa esta tendencia, originada en la adopción paulatina del fenómeno de digitalización y penetración del Internet, agudizado a raíz de las medidas adoptadas tanto en el Decreto Legislativo 806 de 2020, cuya vigencia finaliza en junio 4 de 2022, como en el Decreto 491 del 2020, a los que se hizo alusión anteriormente.

Estas medidas impactaron significativamente el número de envíos cursados a través de la franquicia postal, así como la reducción de los ingresos de SPN por este concepto. El comportamiento de los pagos relacionados a la Franquicia Postal, se redujeron de manera relevante, tal y como puede observarse en la Gráfica 7‑7, donde se refleja el descenso en las transferencias del Fondo en favor de SPN

### Otros gastos, costos e inversiones del FUTIC en materia postal.

De otro lado, el capítulo proyecta los costos, gastos e inversiones que se prevé tenga el Fondo en materia de costos de Inspección, Vigilancia y Control (Consorcio Red Postal) del sector, así como los pagos a organismos internacionales como la UPU y la UPAEP en los próximos años. A efectos de incluir estos conceptos en el flujo de caja del FUTIC, se ha supuesto que los mismos se mantendrán iguales en términos constantes, a lo largo de los dos años siguientes, con el propósito de incluirlos en el cálculo de la tasa de contraprestación postal para el período 2022 – 2024.

Gráfica 7‑9 - Gastos, costos e inversiones del FUTIC en materia postal.

FUENTE: Subdirección de estudios postales del MinTIC.

# 

Contraprestación para el sector postal para el período 2020 – 2022: Propuesta del Ministerio al sector.

Este capítulo retoma los insumos que se han generado a lo largo del documento en materia de tendencias históricas de los tres mercados que hacen parte de sector postal en Colombia, así como de los posibles comportamientos que se prevén van a experimentar las variables claves de control del sector en los próximos años y, con base en ello, presenta el escenario del Ministerio para fijar la contraprestación que pagarán los operadores, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 14 de la Ley 1369 de 2009 para el período comprendido entre julio 1º de 2022 y junio 30 de 2024.

Teniendo en cuenta los análisis de los capítulos anteriores, el presente capítulo genera sensibilidades financieras sobre los parámetros de control que afectan las variables claves que determinan a los mercados postales en Colombia, y, del otro, se presenta el escenario que define el Ministerio sobre la contraprestación contemplada para el período correspondiente, teniendo en cuenta en la decisión los escenarios planteados, así como las diferentes alternativas de política pública que enmarcan la decisión.

Es importante recordar a este respecto que la contraprestación fijada se define luego del análisis que se realizó sobre el conjunto de variables que permiten generar equilibrio financiero sobre las finanzas del Fondo y el pago de las diferentes obligaciones que debe atender en materia de prestación del servicio de la franquicia, para garantizar la prestación del SPU y la atención de los costos, gastos e inversiones en el sector.

Con lo anterior, el presente capítulo se dividirá en tres secciones. En primer lugar, la sección 8.1 presentará un resumen incluyendo los aspectos más relevantes de los anteriores capítulos, las variables de control y los parámetros fundamentales que permitieron fijar la contraprestación del sector postal en Colombia para los próximos dos años. En segundo lugar, el capítulo describirá en la sección 8.2 los escenarios y alternativas que se han diseñado por parte del Ministerio, a efectos de sensibilizar las variables críticas antes referidas y su impacto sobre la contraprestación, así como los resultados que arrojan los diferentes escenarios analizados y una descripción analítica de los impactos diferenciales de cada uno de ellos.

Finalmente, el capítulo presentará, como conclusión, la decisión adoptada por el MinTIC, estableciendo la contraprestación a cargo de los operadores del sector postal colombiano.

## Parámetros fundamentales y escenarios contemplados en la determinación de la contraprestación postal.

A este punto, es importante resaltar el marco general y las tendencias que se han identificado a lo largo de los diferentes capítulos del presente documento y que marcan los principales parámetros y variables de control determinantes, con relación a la contraprestación a cargo del sector.

A este respecto, las variables críticas de decisión son las que se señalan a continuación:

### Pago por la prestación del servicio de franquicia postal.

Una de las variables críticas la constituye la evolución futura de la franquicia postal. Como se pudo apreciar en la sección 7.3.1 los envíos de la franquicia decrecieron a una tasa del 28,2% anual promedio en los pasados cinco años, pasando de 7,3 millones de envíos en 2016 a 1,4 millones en 2021. En este sentido, la variable que más impacta el análisis es la evolución de la franquicia postal.

En este sentido, es claro que impactan la decisión tanto las tendencias tecnológicas de la actualidad, así como la política que ha adoptado el Ministerio en materia de Gobierno en Línea y adopción de las TIC, así como la necesidad de múltiples entidades en materia de notificación y seguridad en sus procesos.

### Evolución del mercado de giros postales.

Como se presentó en la sección 3.4 del Capítulo 3, los ingresos de los operadores del mercado de giros postales crecieron de manera significativa hasta el año 2018, experimentando a partir de allí y hasta el 2021 un descenso cercano a los $244,4 mil millones de pesos, acompañados de un disminución de los ingresos, posiblemente a raíz de las presiones competitivas provenientes de otros sectores que afectaron la evolución del mercado en el corto y mediano plazo, hecho que pone presión sobre la decisión de la contraprestación a definir.

### Evolución en los productos e ingresos del mercado de mensajería expresa. Envíos individuales de menor peso (menores a 2 kilogramos).

En el Capítulo 3 se pudo apreciar que el mercado de envíos individuales ha experimentado una desaceleración, como resultado del uso del correo electrónico y de otros medios virtuales, observándose una tasa de crecimiento del orden del 0,76% para los productos de envíos individuales inferiores a 2 kilogramos.

### Evolución en los productos e ingresos del mercado de envíos masivos de mensajería expresa y de correo.

Por otro lado, los mercados masivos han experimentado un descenso importante, como resultado de la sustitución de envíos físicos por electrónicos, gracias a una mayor, penetración de Internet, el uso de manera generalizada del correo electrónico y la producción de documentos electrónicos.

### Evolución y crecimiento significativo en los envíos de mensajería expresa de mayor tamaño (2 – 5 kilogramos).

Asimismo, se constató que la baja tasa de crecimiento en el segmento de envíos individuales de menor tamaño y el descenso en los envíos masivos expresos ha sido compensado por el mayor crecimiento de los envíos de mayor peso, como resultado de la consolidación del comercio electrónico y del mercado subyacente de piezas postales de peso entre 2 y 5 kilogramos.

### Tendencia en los ingresos de los productos del Servicio Postal Universal.

En el Capítulo 2 se observó que el segmento de correo individual de envíos del OPO ha venido perdiendo dinámica en el tiempo, reflejado en el volumen de envíos individuales, presentando tendencias a la baja en sus ingresos en el tiempo. Asimismo, se observó que, con la profundización del Internet de banda ancha y del mayor uso de los servicios informáticos electrónicos, las piezas postales y la correspondencia de menor peso, que han sido consideradas como uno de los principales componentes del SPU, se encuentran perdiendo relevancia. Este hecho reduce los ingresos asociados a los productos del SPU.

### Evolución en el déficit causado por la prestación del Servicio Postal Universal.

Finalmente, se evidencia que tanto las piezas movilizadas, como los valores del déficit, asociados a la prestación del SPU han venido decreciendo en el tiempo, pasando de $19.145 millones en 2016 a $5.946 millones en 2020 (expresado en pesos constantes de diciembre de 2021). Asimismo, el número de envíos ha disminuido de 12,1 millones de envíos en 2016 a 2,3 millones en 2020. En este sentido, los pagos del Fondo por concepto del déficit generado por la prestación del SPU se han reducido de manera significativa en los pasados cuatro años, disminuyendo, en pesos constantes, a tasas del 26,2% promedio anual. Esta es una variable sensible que afecta los egresos de la caja del Fondo durante el período de análisis, disminuyendo la presión sobre los pagos del FUTIC a favor de SPN.

## definición de la contraprestación: escenarios de política.

Con las variables anteriormente expuestas, se han construido cinco escenarios de proyección sobre la estructura financiera del FUTIC con relación al sector postal. La combinación de los parámetros críticos en las finanzas del Fondo contempla, en su conjunto, cada uno de los cinco escenarios a modelar, a través de los cuales se podrán generar elementos de política para determinar la contraprestación que pagarán los operadores del sector postal durante los próximos dos años. Los escenarios que se han definido son los que se describen en la Tabla 8‑1 y cuyos resultados se presentan en la Gráfica 8‑1.

A este respecto, se han generado dos escenarios extremos, y en el intermedio se encuentran los tres escenarios alternativos. De un lado, el escenario Extremo 1 corresponde a la situación observada con información diciembre de 2021. De otro lado, el segundo escenario extremo supone que los gastos y costos del sector postal aumentan la presión sobre el Fondo, tal como se presentaba en los años previos a la disrupción de la pandemia ocasionada por el COVID-19. Los valores de los escenarios alternativos restantes recogen las condiciones entre los dos escenarios extremos para los parámetros claves del modelo.

Tabla 8‑1 – Definición de la contraprestación del sector postal: Escenarios de política



1 M /E (2 – 5 K): Envíos de mayor tamaño de mensajería expresa, entre 2 y 5 kilogramos.

FUENTE: MinTIC. Subdirección Postal. Modelo de proyección postal.

### Escenario extremo 1.

El escenario base contempla el caso en que se mantienen las medidas adoptadas con el Decreto Legislativo 806 de 2020 y con el Decreto 491 de 2020. Asimismo, se supone que las tendencias observadas en el crecimiento de los mercados de giros postales y mensajería expresa se mantendrían en los próximos dos años. Igualmente, se supone que el volumen movilizado de giros continuará disminuyendo a una tasa anual del 1,4% en el período, y que el servicio de encomiendas y los envíos de mensajería expresa de mayor peso aumentan en 10,6% y en 15,9%, respectivamente. Entre tanto, los costos y gastos asociados a la prestación del SPU se mantienen en los niveles observados para el año 2021.

Con base en esta información, el escenario extremo 1, como se aprecia en la Gráfica 8‑1, estima un valor en la contraprestacióndel 0,65%, impulsado, principalmente, por el comportamiento de la franquicia postal, que mantiene el comportamiento observado en el año 2021.

### Escenario Alternativo A.

El escenario alternativo A, se realiza sobre el supuesto que se agotan las medidas extraordinarias adoptadas en el escenario de la pandemia del COVID 19 iniciada en el 2020 y, de una manera parcial, las entidades y agencias del Estado vuelven a utilizar el servicio de la franquicia postal, aumentando así el volumen de envíos en los años 2023 y 2024, tal que el promedio anual facturado en esos dos años asciende a $17.606 millones.

El escenario asume, igualmente, una caída del 5% en el volumen de giros postales. Asimismo, los costos y gastos del SPU aumentan a una tasa del 3%, acompañados de un crecimiento del 15% en el volumen de encomiendas y del 20% en los envíos de mensajería expresa de mayor peso.

Como se presenta en la Gráfica 8‑1, bajo los anteriores parámetros y con el objetivo de equilibrar las finanzas del Fondo, se haría necesario ajustar el valor de la contraprestación a cargo de los operadores postales para los próximos dos años a niveles del 1,16%, calculada sobre ingresos brutos.

### Escenario Alternativo B.

En este escenario la franquicia postal aumenta a un promedio anual de $27.088 millones en los años 2023 y 2024, sin embargo, se observaría, una disminución del 7,5% en el volumen de giros postales. Asimismo, los costos y gastos asociados al SPU aumentarían a una tasa del 6% anual, acompañados de un crecimiento del 20% en el volumen de los envíos de encomiendas y del 22,5% en los envíos de mensajería expresa de mayor peso.

Como se presenta en la Gráfica 8‑1, teniendo en cuenta la información referenciada anteriormente y con el objetivo de mantener la estabilidad de la caja del fondo, la contraprestación postal se ajustaría para los próximos dos años en el 1,7%.

### Escenario Alternativo C.

En este escenario se agotarían también las medidas extraordinarias adoptadas por el gobierno nacional en el 2022, relacionadas con el inicio de la pandemia del COVID19, por lo tanto, las entidades beneficiarias de la Franquicia Postal volverían a utilizar el servicio de la Franquicia para realizar sus envíos, impulsando de esta manera el valor anual promedio a $32.632 millones durante los años 2023 y 2024. Se estima, igualmente, que los envíos de mensajería expresa entre 2 y 5 kilogramos, así como las encomiendas, aumenten en niveles del orden del 25%, en tanto que se presenta una disminución del 10% en el volumen de giros postales, comparados con los del 2021, mientras que los costos y gastos del SPU aumentan a una tasa del 8%.

Como se presenta en la Gráfica 8‑1, teniendo en cuenta la información antes enunciada, y con el objetivo de que el FUTIC, pueda cumplir con lo estipulado en el artículo 14 de la Ley 1369 de 2009, la contraprestación se ajustaría al 2,02%.

### Escenario Extremo 2:

En este escenario los valores asociados a la prestación del servicio de la Franquicia Postal aumentarían a un promedio anual pagado a $37.814 millones de pesos durante los años 2023 y 2024. Se contempla, asimismo, que los envíos de mensajería expresa entre 2 y 5 kilogramos y de encomiendas aumentarían a un ritmo del 25%, en tanto que se presentaría una disminución del 10% en el volumen de giros postales, comparados con los del 2021, mientras que los costos y gastos asociados al SPU aumentarían a una tasa del 8%.

Como se presenta en la Gráfica 8‑1, teniendo en cuenta los soportes referenciados a lo largo del documento, la contraprestación se establecería al 2,32%.

Gráfica 8‑1 – Definición de la contraprestación postal: Escenarios de Política.

Gráfico, Gráfico de barras

Descripción generada automáticamente

FUENTE: MinTIC. Modelo de proyección postal.

## Consideraciones acerca de la contraprestación postal a definir para el período comprendido entre julio 1º de 2022 y junio 30 de 2024.

Existen múltiples consideraciones que han sido tenidas en cuenta al momento de definir la contraprestación postal para los próximos dos años, siendo las más importantes aquellas que se enuncian a continuación:

* Convergencia y simetría: Es importante considerar las otras contraprestaciones que ha definido el Ministerio, para el sector TIC, especialmente en lo relacionado con la contraprestación periódica, la cual se redujo en el año 2020 del 2,2% al 1,9%, y que se encuentra calculada también sobre los ingresos brutos de los operadores del sector TIC.
* Los escenarios extremos 1 y 2 son escenarios hipotéticos teóricos: Donde el escenario extremo 1, sería un punto de partida luego de los hechos ocurridos durante los dos últimos años y relacionados con la pandemia originada por el COVID – 19, pero que sería, sin embargo, complejo de sostener, aun en un escenario teórico. Las entidades del Estado seguramente requerirán mayores niveles de seguridad en sus envíos (como sería el caso de los juzgados en sus notificaciones judiciales, que requerirían, cuando menos, notificación y otros requerimientos de trámites en físico.

El escenario extremo 2, de otro lado, es un escenario hipotético también de referencia. Muy seguramente, la experiencia de dos años de pandemia ha generado lecciones acerca de las bondades de la digitalización y de la utilización de medios electrónicos seguros que han aumentado la eficiencia y han forzado avances en aspectos como el expediente digital, la telemedicina y teleconsulta, las sesiones judiciales virtuales, para citar tan solo algunos de los principales, que han descubierto un escenario digital interesante, muy eficiente y productivo. Volver al escenario existente, previo a la pandemia sería, a todas luces, un escenario al cual sería difícil de difícil retorno y aún más complejo de proponer con sustento sólido.

* La política de Gobierno en Línea y de digitalización del Ministerio. Sumado a lo anterior la política y planes adoptados por el MinTIC en los últimos años, dirigidos a promover programas de digitalización y uso intensivo de las TIC en las actividades de las diferentes entidades del Estado, debe ser igualmente considerada al momento de tomar la decisión final que permita fijar la contraprestación postal que deberá ser pagada durante los próximos dos años.

## Definición de la contraprestación postal del FUTIC para el periodo 2022 – 2024: Conclusiones y propuesta.

Teniendo en cuenta los anteriores considerandos y los resultados que se han presentado a lo largo del presente documento, y teniendo en cuenta la información en la ocurrencia de los cinco escenarios, el Ministerio ha decidido adoptar el escenario Alternativo B que define la contraprestación a cargo de los operadores postales en el 1,7% para el período comprendido entre el 1º de julio de 2022 y el 30 de junio de 2024.

Como se mencionó anteriormente, este es el escenario razonable, en el que se asume una reactivación en la prestación del servicio de la franquicia postal, aumentando a un promedio anual de $27.088 millones entre los años 2021 y 2024, suponiendo, de otro lado que el crecimiento vigoroso que se ha observado en los envíos de mensajería expresa de mayor peso (de 2 a 5 kilogramos) se mantiene en promedios anuales del orden del 20% para el mismo período. Se supone de igual manera que, el descenso en el volumen de ingresos en los servicios postales de pago disminuirá en un 7,5% anual promedio, mientras que el volumen en el servicio encomiendas continuará aumentando a los ritmos observados en los pasados dos años. Finalmente, en un escenario conservador, se considera que los costos y gastos asociados a la prestación del SPU aumentan a una tasa del 6% anual, por estas razones el escenario ALTERNATIVO B es aquel que permite garantizar el equilibrio del Fondo Único de TIC, en materia de ingresos y gastos del sector postal colombiano.

Bibliografía

BanOpor. (4 de mayo de 2022). *Banca de las Oportunidades*. Obtenido de https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/es/estadisticas

BlackSip. (3 de mayo de 2022). BLACKINDEX: el reporte del e-commerce en Colombia 2019. Bogotá. Recuperado el 4 de mayo de 2022, de https://content.blacksip.com/hubfs/EBOOK%20BLACKINDEX%20REPORTE%202019%20ECOMMERCE%20COLOMBIA%20by%20BLACKSIP%202.pdf?utm\_medium=email&\_hsenc=p2ANqtz-81wecDYK02e3T9ooTPVtyhueu8U6OA2HSZhPRBUgXJzbkLzUf

CCCE. (mayo de 2022). *CCCE. https://www.ccce.org.co/gestion-gremial/ .* Recuperado el 20 de 05 de 2022, de https://drive.google.com/file/d/1wc0L5j-CiO2S6BqshObtmYErk1eyj4P1/view

Colombia Fintech. (2022). Giros Fintech. Recuperado el 01 de 04 de 2022, de https://colombiafintech.co/lineaDeTiempo/articulo/cuales-son-y-como-estan-las-billeteras-digitales-en-colombia

Decreto 1078. (2015). *Por el cual se compila el Decreto 223 de 2014*.

Decreto 223. (12 de Febrero de 2014).

DNP. (23 de noviembre de 2016 ). Contrato de Consultoría No. DNP-587-2016. Bogotá.

DNP. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Pacto por Colombia. Pacto por la equidad. Bogotá.

FONADE-SAI. (2012). Consultoría para establecer el modelo que asegure la prestación del servicio postal universal — SPU, a cargo de la Nación. *Contrato No. 2122379 de 2012. Sistemas Administración e Ingeniería LTDA,*.

Ley 1369. (30 de diciembre de 2009).

Ley 1978. (25 de julio de 2019).

Ley 2159 de 2021. (12 de noviembre de 2021). Recuperado el 2 de mayo de 2022, de https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202159%20DEL%2012%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202021.pdf.

MinTIC. (2018). Plan TIC. “El Futuro Digital es de Todos” .

MinTIC. (11 de Mayo de 2020). Definición para el FUTIC de la tasa de contraprestación periódica para el sector postal 2020 -2022. Bogotá.

MinTIC-Econometría. (2010). Estructura y características del mercado postal colombiano.

UT Econometría S.A. - AFIANZA LTDA. (Mayo de 5 de 2017.). Producto 3: Nuevo modelo de cargas económicas y esquema de único fondo del sector TIC y Propuesta normativa”. *Contrato de Consultoría No. DNP-587-2016.*

1. Véase para tal efecto <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-197291.html> o el enlace https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-channel.html. [↑](#footnote-ref-2)
2. La técnica estadística consiste en convertir la cifra del índice para el año para el cual se desean reexpresar las cifras a 100, transformando proporcionalmente los valores del índice de los restantes meses. [↑](#footnote-ref-3)
3. Se incluye en esta categoría los envíos postales de mensajería expresa con peso superior a los 2 kilogramos e inferiores a los 5 kilogramos. Se utilizarán las siglas M/E 2-5K. [↑](#footnote-ref-4)
4. Recuérdese que la Ley 1369 de 2009 indica que “(…) *Tratándose de franquicias que benefician a la Rama Legislativa o Judicial corresponderá al Congreso de la República y al Consejo Superior de la Judicatura, respectivamente, realizar las apropiaciones presupuestales necesarias para su pago”.*

   La obligación del pago de la franquicia postal se justifica por ley marco de la Ley de Presupuesto Nacional. [↑](#footnote-ref-5)
5. A este respecto, el Decreto 223 del 12 de febrero de 2012, de acuerdo con lo dispuesto en la ley 1369 de 2009, en su artículo 7º define los principios, criterios, las fórmulas generales y factores de asignación de costos de la metodología para el reconocimiento del déficit del SPU. [↑](#footnote-ref-6)
6. Recuérdese que las cifras monetarias se han reexpresado en pesos constantes o reales de diciembre de 2021. [↑](#footnote-ref-7)
7. Se hace referencia, desde la perspectiva económica, a mercados postales, a pesar de que el MinTIC, según el Decreto 887 de 2020, fija la contraprestación para los servicios postales. [↑](#footnote-ref-8)
8. Se tiene en cuenta la Resolución 6577 de marzo de 2022 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. [↑](#footnote-ref-9)
9. Para efectos de análisis se han dividido los envíos expresos individuales en dos categorías: Envíos de menos de 2 kilogramos (envíos expresos pequeños) y envíos expresos de mayor tamaño (aquellos entre 2 y 5 kilogramos). A estos últimos se les identifica con las siglas M/E 2-5 K. [↑](#footnote-ref-10)
10. Servicio obligatorio para el Operador Postal Oficial o Concesionario de correo, que consiste en la recepción, clasificación, transporte y entrega no urgente, de objetos postales, mercancías, paquetes o cualquier artículo de permitida circulación en el territorio nacional o internacional, con o sin valor declarado, hasta un peso de 30 kg., conforme a lo establecido por la Unión Postal Universal. [↑](#footnote-ref-11)
11. Considérese a este respecto la Gráfica 5‑7. [↑](#footnote-ref-12)