

Minuta Diálogo

Estatus de la ley que crea la empresa Fondo de Infraestructura S.A. y los impactos que de ella se esperan

Jueves, 05 de julio de 2018

La Ley 21.082 autoriza al Estado para desarrollar las actividades empresariales de financiamiento e inversión referidas a proyectos de infraestructura, así como el desarrollo a través de terceros no relacionados, de los servicios anexos a los mismos, incluyendo su construcción, ampliación, reparación, conservación y explotación. Así mismo, establece que el Fisco y la Corporación de Fomento de Producción deberán constituir una sociedad anónima que se denominará “Fondo de Infraestructura S.A.” y se regirá por dicha ley y normas de las sociedades anónimas abiertas, dentro de un plazo de seis meses contados a partir del 24 de marzo de 2018, fecha de entrada en vigencia de la mencionada ley.

La creación de esta empresa constituye una manifestación de voluntad muy explícita de parte de las autoridades de gobierno, de apoyar los procesos de asociación público-privada. Este tipo de asociación debe ser reconocida por su capacidad para acelerar aporte privado a la resolución eficiente de problemas de interés público que afecta a todos los ciudadanos.

El Fondo de Infraestructura surge a partir de la necesidad de crear una institucionalidad que contribuya a potenciar la inversión en infraestructura a través del sistema de concesiones (Ley 19.400 del MOP y modificaciones posteriores). Para ese efecto, éste es concebido, en sus inicios, como un **instrumento de financiamiento** que busca mejorar la eficiencia en la asignación de inversión mediante el traspaso de flujos financieros que generan algunos activos del sistema, a otros proyectos de alto interés para el país.

Esta empresa buscará fomentar y expandir la inversión en infraestructura en Chile, contribuyendo a cerrar las brechas existentes, lo que se traducirá en mejorar la productividad y conectividad, disminuir la segregación y, en definitiva, mejorar la calidad de vida de los chilenos y chilenas (mensaje de la ley).

Como CPI consideramos relevante, dado que la empresa FI está por ser constituida, levantar opiniones respecto de la mencionada ley a fin de determinar las dudas que pudieran surgir y establecer aquellos aspectos que no quedaron bien explicitados, con la finalidad de que

éstos puedan ser considerados y resueltos en los estatutos de la empresa o en fases posteriores.

Importancia y utilidad del Fondo de Infraestructura:

- Un aspecto muy relevante y que dio origen a la creación del FI es validar la idea de que infraestructura financia infraestructura. La presión sobre el gasto público es mucha (observamos legítimas marchas por la salud, por las pensiones, por la educación). En contraposición con esto, no existe tal presión para más inversión en infraestructura pública. Cabe destacar que los países se desarrollan con inversión social y con inversión en capital. En este sentido, parece importante destacar el rol que desempeña la infraestructura en el desarrollo del país y cómo a través de ésta se mejora la calidad de vida de los ciudadanos, acortando tiempos de traslados, creando espacios públicos de calidad, conectando ciudades, activando el comercio, el turismo, entre otras, todas tendientes al desarrollo social y económico. Por lo tanto, la decisión política de crear la opción para que excedentes generados por infraestructura concesionada financien nuevas obras de infraestructura parece acertada. Esto es especialmente importante al haber aprobado la ley por una amplia y transversal mayoría en el Parlamento.
- El segundo aspecto a considerar es que a través del FI se rentabilizan los activos del Estado (obras viales concesionadas). En caso de no existir el FI, su valor habría tendido a cero, por cuanto el “camino fácil” llevaría a no cobrar peajes o sólo cobrar el costo de mantenimiento y operaciones, lo que se aleja del óptimo. Por lo tanto, crear el FI como empresa tiene un impacto relevante en la rentabilización de los activos del Estado.
- En tercer lugar, el FI permite mover recursos de proyectos excedentarios a iniciativas que no tiene la misma fortaleza o requieren más inversión. En caso de no existir el FI, los proyectos excedentarios sólo podrían destinar recursos a inversiones en su área de influencia, con lo que probablemente esas inversiones podrían ser “sub” óptimas.
- En cuarto lugar, al momento de definir la dimensión de los usos del FI se consideraron instrumentos validados en otras experiencias, como garantías, y otras opciones, tales como inversión directa en el capital de los proyectos en un nivel minoritario, permitir al FI contribuir en posiciones minoritarias en el financiamiento, resguardando el principio de neutralidad competitiva. Es importante que este concepto de neutralidad competitiva, que estuvo siempre en el centro de la propuesta, se exprese de alguna forma en los estatutos de la empresa y quede ahí consignado.

- Un aspecto importante que se debe considerar es que el FI no es quien decide transferir subsidios. Los proyectos que así lo requieran deben ser sometidos a una rigurosa evaluación del Directorio y la decisión la tomará el MOP, la Dirección General de Concesiones y el Ministerio de Hacienda.
- Adicionalmente, se definió un uso no habitual de los recursos del FI: la elaboración de proyectos. El Estado no cuenta con una cartera de proyectos lo suficientemente amplia y el FI puede contribuir con su materialización. Con ello además se protege el desarrollo de la infraestructura del ciclo económico (habitualmente, ante la escasez de recursos fiscales, las principales disminuciones del presupuesto se localizan en los estudios). Estos proyectos deben ser parte de la planificación a cinco años de forma continua (todos los años se proyecta hacia 5 años, recogiendo el plan anterior), procedimiento que se estimó como fórmula para desacoplar la planificación de las inversiones del ciclo político. Esta inversión en proyectos es una alternativa a la fórmula que se ha utilizado de recurrir a las “iniciativas privadas” para la financiación de estudios.

Algunos aspectos a considerar:

- Se estima necesario que haya una “política de peajes”. Esto quedó radicado en la Ley que da origen a la Dirección General de Concesiones. No es óptimo valorizar cada obra en sí con un peaje en función de la inversión y el flujo de cada tramo. Se requiere una visión sistémica. Existe una buena experiencia con lo que fue la tarificación de la Ruta 5 (todos los tramos el mismo valor peaje independiente de la inversión y del flujo de cada tramo, que obviamente eran - y son - distintos). Ahora el desafío es aplicar este criterio al sistema concesional en su conjunto.
- Da la impresión de que existe una resistencia manifestada por parte de la Dirección de Presupuesto en relación con el control que se pueda ejercer respecto del nivel de exposición fiscal. Inicialmente se sostuvo que los compromisos contraídos por el FI deben ser contabilizados como gasto y no “bajo la línea”. Sin embargo, ello fue descartado por los especialistas. Con todo, aunque con menos fuerza, pareciera que sigue estando presente en la cultura DIPRES su aprehensión al FI, básicamente por la pérdida de control
- En otra materia, existen algunas dudas acerca de la amplitud de las atribuciones del FI. Éstas parecieran excesivas y da la impresión de que existe una duplicidad respecto de las atribuciones del MOP, ya que el FI puede:
 1. Financiar o invertir en proyectos de infraestructura directamente o a través de terceros, elaborar estudios;

2. Construir, ampliar, reparar, conservar, explotar y desarrollar (*sólo a través de terceros no relacionados*) dichos proyectos de infraestructura;
3. Realizar gastos o inversiones para nuevos proyectos, fomentando su construcción y desarrollo
4. Emitir instrumentos financieros de deudas, garantías u otros (expresamente autorizados por el Directorio)

Tal amplitud de funciones permitiría a la empresa operar en todos los niveles que se requiere para alcanzar su propósito último, que es facilitar que la infraestructura financie infraestructura. De esta forma podrá poner en valor los activos que se le están traspasando para constituir su patrimonio. De no existir tales atribuciones, las mismas no podrían ser traspasadas a terceros para este efecto. Mal podría traspasar el FI un derecho que no posee sobre un bien.

- Existe una legítima aprehensión de que el FI, al poder operar como garante, financista e inversor, estaría desplazando funciones que hoy cumple debidamente el sector privado. Mientras no se especifique acerca del destino de los recursos, seguirá existiendo esta duda. Esta se hace más patente aun cuando al FI se le exige rentabilidad en sus inversiones.
- Respecto de la exigencia de utilidad positiva la ley afirma que: *"...En el ejercicio de todas las atribuciones, el Fondo deberá orientarse a la sostenibilidad financiera de su cartera de proyectos y a producir utilidades anuales durante cada ejercicio"*. Esta exigencia se refiere a la cartera de proyectos y no proyecto a proyecto, al igual que otras empresas públicas como el Banco Estado por ejemplo. Se dará el fenómeno de los subsidios cruzados, en la medida que sus proyectos sean parte de un plan integral. Con todo, sería positivo recurrir a la Dirección de Presupuesto para que profundice este punto.
- Acerca del gobierno corporativo, se buscó que éste se adecuara a una visión de Estado y no fuera absorbido por el gobierno de turno, sin que eso signifique que el gobierno deje de influir en sus decisiones, participar y articular políticas. Pareciera que esta difícil ecuación quedó bien resuelta, con tres directores independientes del ciclo político y dos nombrados por el Presidente de la República a propuesta del Ministro de Obras Públicas, incluido el Presidente del Directorio.

Ahora bien, en este mismo sentido se considera que pudiera ser positivo tener directores por períodos más largos. Tal como está propuesto el directorio, se está replicando la estructura del Banco Central y ésta es una institución muy diferente.

- Asimismo, se pretendió respetar el principio que establece que las políticas de infraestructura pública las define el Ministerio de Obras Públicas. En efecto, el FI debe presentar anualmente un Plan Quinquenal al MOP para su validación.
- En relación al tema de los impuestos, parece necesario revisar la idea de que las concesiones no sean consideradas consumidores finales para efectos del IVA. Al principio del Programa de Concesiones no se quiso elevar los costos de inversión, pero en estos momentos el modelo está validado. Tal vez sea oportuno que los nuevos contratos se estructuren de modo que el concesionario sea considerado consumidor final para efectos del IVA.
- Por último, es importante reflexionar respecto de la finalidad del FI. Se ha mencionado con anterioridad que éste debería constituirse como un instrumento de financiamiento, pero pareciera existir una tendencia a que el Fondo se constituya como una empresa administradora de los BNUP que le serán transferidos. Con ello se perdería el espíritu bajo el cual fue concebido el Fondo, pues la mera administración no contempla necesariamente la generación de nueva infraestructura a partir los recursos excedentarios que generan estas obras concesionadas. El propósito original para la creación del FI, “Infraestructura financie Infraestructura”, no necesariamente se cumpliría.