

DISCURSO DEL SR. MINISTRO DE OBRAS PUBLICAS A

S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

"PROYECTO DE LEY MODIFICATORIO DEL DFL.MOP 164 DE 1991"

El Gobierno ha definido como una alta prioridad el desarrollo de la Infraestructura del país por su incidencia determinante en las condiciones de funcionamiento de la economía, particularmente de las exportaciones y su por su profundo impacto en la calidad de la vida de la población y especialmente, en la superación de la pobreza que muchas veces es producto del aislamiento territorial.

Este gran esfuerzo de incremento de la inversión se está haciendo en parte con un incremento sustantivo y sostenido de la inversión pública. Pero, ello no es suficiente. Se requiere abrir efectivamente espacio a la inversión y a la capacidad de gestión de los particulares para dar el salto cualitativo que el país requiere con urgencia. Una adecuada colaboración de los sectores público y privado puede permitir lograr los objetivos trazados.

Además de comprometer un esfuerzo fiscal incrementado y sostenido de inversión del Estado para los próximos años, entendemos que éste deberá concentrarse en las obras cuya rentabilidad no sea la adecuada para la recuperación de la inversión mediante tarifas directas, pero cuya rentabilidad social e interés nacional las hagan recomendables. De este modo la inversión privada dispondrá de un amplio campo en materias viales, portuarias, aeroportuarias de edificación pública y social, en la recuperación de tierras ribereñas dotadas de las convenientes defensas fluviales o lacustres, entre otras se abrirán a la inversión y a la gestión de los particulares.

El país ya ha ganado capacidad tecnológica de punta a nivel continental y mundial en otras áreas de servicios públicos como los eléctricos y de telecomunicaciones que esperamos se puedan nivelar en los otros campos de la infraestructura mediante la apertura que propiciamos a la inversión y gestión privada como en la adecuada complementación de los esfuerzos del sector público en las materias en que por razones de rentabilidad, interés social o de seguridad nacional permanecerán bajo la directa gestión de servicios o empresas del Estado.

En estos tres años de vigencia de la normativa aplicable se han perfeccionado dos contratos de concesión viales, cinco se encuentran en proceso de licitación de los cuales tres corresponden a vialidad y dos a edificaciones aeroportuarias, más de una docena se encuentran próximos a llamados a licitación en lo que resta de 1994 y durante 1995. Igualmente, decenas de proyectos, a nivel de perfil, anteproyecto o proyecto avanzado se encuentran actualmente en estudio y aseguran la continuidad de la política de abrir espacios a la iniciativa privada y de coordinarla adecuadamente con el priorizado esfuerzo fiscal en una interacción dinámica y creativa, que rendirá grandes frutos para todo el país.

Las modificaciones a la Ley de Concesiones y a la Ley de Rentas cuyo proyecto está firmando S.E. el Presidente de la República, en este acto, otorgará un marco seguro y estable para el financiamiento de los proyectos de concesión y potenciará el sistema a través de otorgarle algunas garantías y derecho adicionales a los concesionarios de estas obras.

A continuación me referiré brevemente a las modificaciones y complementos a la legislación que conforma este Proyecto:

En lo esencial, este proyecto de ley crea el instrumento que pretende resolver definitivamente el carácter de las garantías que puede otorgar el concesionario a sus acreedores, otorgándole un carácter efectivo a éstas, materia que fué planteada por los financistas quienes encontraron problemático seleccionar una adecuada forma de constituir dicha garantía entre las existentes y en otros casos, se estimaba muy riesgoso depender de la autorización del MOP para tomar la cesión voluntaria o forzosa de la concesión o de las acciones de esa sociedad, todo lo cual tendía a dificultar o encarecer el financiamiento de las obras que se concesionan.

Otra de las debilidades de la legislación vigente, también planteada por los financistas e inversionistas, era la discontinuidad de las garantías otorgadas sobre los ingresos del proyecto o concesión, ante la extinción de la concesión por falta grave. Las modificaciones propuestas establecen un mecanismo para la enajenación forzosa de los activos y derechos que restan del contrato de concesión, ante la declaración de falta grave. En las normas propuestas se procura disminuir al máximo el riesgo de los terceros en la situación de ocurrencia de esta causal de extinción creándose un mecanismo especial de intervención, de administración provisoria, de la sociedad mientras se liquida el contrato de concesión y se relicita para cautelar tanto el interés público por el funcionamiento de la obra y sus servicios como de protección al interés legítimo de terceros, principalmente los financistas del concesionario. Al Ministerio se le imponen normas precisas para la liquidación de la concesión, en licitación o remate públicos.

En esta misma línea de mejorar la seguridad para los financistas, el Proyecto perfecciona el mecanismo de la quiebra del concesionario, otorgándole mayor flexibilidad y plazo en la eventual continuidad de giro del fallido.

En otro orden de cosas, esta modificación busca crear los mecanismos para que la plusvalía de los terrenos generada por la obra sea incorporada, en alguna medida, en los beneficios de la concesión y transferida como menor tarifa a los usuarios. Para ello se regula el otorgamiento de nuevos accesos o conexiones a terceros interesados. Sobre el particular se establece la obligatoriedad de construir y operar todos los accesos que estén previstos en las bases de licitación, de someterse a las normas previstas en las bases para los que puedan establecerse a futuro, y se deja libertad de negociación entre el concesionario y los terceros interesados en los demás casos. En todo caso, el MOP deberá autorizar las obras, sin poder negar dicha autorización sino por causa fundada.

El proyecto contiene también un texto nuevo donde se propone legislar sobre la penalización civil del incumplimiento en el pago de las tarifas que se incorporan en los contratos de concesión. El artículo nuevo establece una elevada indemnización de daños y perjuicios y de las costas que compensen efectivamente el cobro judicial, ante el no pago de tarifas por parte de los usuarios, constituyéndose como medio de prueba la fotografías, los videos u otros que pueda presentar el concesionario.

El Proyecto contiene otras modificaciones y ajustes de menor importancia, entre las que se destaca la clara definición de lo que contractualmente es del ámbito público y lo que es del ámbito del derecho privado, a fin de precisar las libertades que posee el concesionario para convenir aspectos no considerados en el contrato, con terceros como los financistas.

En el ámbito tributario, el proyecto otorga estabilidad al tratamiento tributario que hoy se aplica caso a caso en las concesiones, sin cambiar en lo esencial el actual tratamiento. En definitiva, el esquema aplicado es una adaptación de las normas tributarias vigentes, las que no consideran algunos aspectos singulares del sistema de concesiones, como lo es por ejemplo el que las empresas concesionarias sean entidades gestoras y financistas y no empresas constructoras propiamente tales.

Con respecto al IVA :

- i) El régimen tributario permite una amplia recuperación de los créditos fiscales soportados por el concesionario, al igual que en otras actividades de construcción y servicios de naturaleza análoga.
- ii) El IVA es neutro en términos financieros para el concesionario, lo que implica evitar dilaciones en la recuperación de crédito fiscal que puedan afectar el flujo de caja.
- iii) El esquema asegura que las actividades que de acuerdo a la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios no constituyen hechos gravados con IVA, lo sean como es el caso de los peajes.

Con respecto al Impuesto a la Renta :

- iv) El sistema refleja el resultado tributario de la construcción y explotación de la concesión a medida que la ganancia o pérdida se va efectivamente produciendo.
- v) Permite al concesionario reconocer anualmente como gasto una cuota de depreciación o amortización de su inversión, no obstante la obra no le pertenezca.
- vi) Se evita el efecto negativo de tener que efectuar pagos provisionales por ingresos brutos que se van a generar efectivamente en ejercicios futuros, vale decir que no afectan el resultado del ejercicio en curso.

Complementario a las modificaciones a la Ley de Concesiones y Ley de Rentas, el Gobierno propone al Congreso un conjunto de perfeccionamientos al mercado de capitales focalizados sobre la flexibilización del financiamiento de los Fondos de Pensión y Compañías de Seguro a los proyectos de infraestructura. Con ello, estamos completando el ciclo de ajustes legales que tenderán a hacer más fluido el aporte de capital y financiamiento de estas importantes fuentes de fondos hoy en espera de nuevas oportunidades de inversión.

El esfuerzo que se ha hecho en la redacción de estos cuerpos legales, donde distintos sectores han opinado y aportado su experiencia, constituye un paso esencial en el fortalecimiento y consolidación del sistema de concesiones. Agradecemos especialmente a la Cámara Chilena de la Construcción, a la Asociación de AFP, a la Asociación de Bancos y a las distintas empresas y personas que aportaron sus ideas a este proyecto.