

PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA A LARGO PLAZO (PIDIREGAS).

Lic. Roberto Zavala Chavero.

Mayo 2013.

PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA A LARGO PLAZO (PIDIREGAS)

A.-Antecedentes.- B.-Definición.- C.- Estructura Financiera.- D.- Tratamiento Contable.- E.- Tratamiento Legal.- F.- Características Principales.- G.- Requisitos de los PIDIREGAS.- H.- Situación actual de los PIDIREGAS del Sector Energético.- I.- Propuesta para optimizar los PIDIREGAS.

A. Antecedentes.

Ante la rigidez en el proceso presupuestal que dificulta sobremanera el acomodar en el presupuesto inversiones esporádicas, sobre todo si éstas son de cierta cuantía, y ante los requerimientos expuestos en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en el sentido de que para que un proyecto pueda ser licitado deberá primero estar incluido en el presupuesto—factores ambos que se habían constituido en obstáculos importantes a la inversión pública, particularmente en el sector energético—se llevaron a cabo en 1995 reformas a la Ley General de Deuda Pública (LGDP) y a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal) que dieron lugar a lo que se ha conocido Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (Pidiregas). Estas reformas establecen un nuevo tratamiento presupuestal y contable para proyectos de inversión estratégicos, que en esencia permite que se liciten obras que no están en el presupuesto público.



El nuevo tratamiento presupuestal y contable parte de la premisa de que tratándose de proyectos rentables cuya construcción y terminación quede a cargo del sector privado, sólo se requerirán recursos públicos para la amortización de las obligaciones derivadas de los proyectos una vez que los mismos estén listos para operar y por tanto, en condiciones de generar ingresos con los cuales hacer frente a las citadas obligaciones. De acuerdo a esta premisa, a lo largo del tiempo los proyectos rentables tendrán un efecto neutral —incluso positivo— en el presupuesto público siempre y cuando no se genere carga alguna en el presupuesto antes de la terminación de las obras. De ahí que en principio—y sujeto tan sólo a consideraciones macroeconómicas y financieras—podrían llevarse a cabo todos aquellos proyectos cuya rentabilidad esté fuera de duda.

La licitación de las obras implica la aceptación de ciertos compromisos financieros y comerciales por parte del sector público, condicionados a la entrega final de las obras. En su origen, la documentación de dichos compromisos se realiza a través del reconocimiento de un pasivo contingente, según lo establecido en la LGDP, en donde la contingencia estriba en que las obras pueden no ser terminadas. Si no lo fueran, los compromisos desaparecen, pero en caso contrario los compromisos que en su origen fueron contingentes se tornan obligaciones directas. Para asegurar la consistencia entre el tratamiento presupuestal y el contable, la LGDP y la LPCGPF señalan que una vez aceptadas las obras, una parte del pasivo contingente —el equivalente al servicio de los compromisos financieros durante los siguientes dos años— se reconocerá como deuda directa. La incorporación de esa deuda directa tiene aparejada como contraparte un gasto de inversión en el presupuesto de ese año.

De lo anterior es claro que el concepto de Pidiregas y su tratamiento presupuestal y contable descansan en el supuesto de que no existiere compromiso de pago alguno de la entidad pública correspondiente hasta en tanto no hayan sido concluido y aceptadas las obras encomendadas. El que presupuestal y contablemente se trate a los proyectos Pidiregas de manera diferente a como se tratan los demás proyectos ejecutados y comisionados por el sector público se centra en que en su origen los compromisos



contraídos por éste son contingentes a la terminación y aceptación de las obras en virtud de que los riesgos de construcción y financiamiento presentes durante la etapa de construcción corren por cuenta de terceros y no de las entidades públicas.

B. Definición.

De acuerdo con el Manual de Normas para el Ejercicio del Gasto de la Administración Pública Federal, un PIDIREGA se define como: aquellas inversiones que realiza el sector público federal bajo control presupuestal directo, con financiamiento privado a largo plazo, para constituir activos generadores de ingresos, cuyo impacto y registro presupuestario se difiere en los subsecuentes ejercicios fiscales. Los ingresos que generen estos proyectos a partir de la entrega de la obra de infraestructura deberán ser suficientes para amortizar las obligaciones del financiamiento.

Adicionalmente, el mismo manual consagra que el financiamiento debe provenir de fuentes de alternativas, con el propósito de no afectar las fuentes generales de crédito con que cuente el Gobierno Federal.

C. Estructura financiera.

La estructura financiera de los Proyectos de Infraestructura Productiva de Impacto diferido en el gasto, se basa en el principio de análisis y evaluación de proyectos de inversión utilizado en las finanzas corporativas, dicho análisis se sustenta en conceptos tales como, valor presente neto, tasa interna de retorno, tasa de interés de descuento y en los flujos de efectivo que bajo ciertos supuestos nos proporcionarán los proyectos sujetos a análisis. Es posible que por la novedad de estos conceptos en las finanzas públicas, cree confusiones en la percepción que se tiene sobre estos proyectos, sin embargo, el análisis que se elabora para cada uno de los proyectos en los que se desee invertir, se divide básica en dos partes, los cuales son conceptos básicos de las finanzas:



- I. Análisis sobre los flujos de efectivo que podría genera el proyecto para las entidades inversionistas, eso significa los recursos que puede generar, ya sea porque aumenta la capacidad productiva que se tiene, o bien porque incrementa la eficiencia de los recursos que se poseen, comparando esto, con los costos que se erogarán por la construcción o implementación de ese proyecto, y
- II. Análisis sobre las formas de financiamiento que pueden ser aplicables al proyecto, comparando el costo de cada una de ellas para implementar la que mejores condiciones económicas y de seguridad nos generen.

De ambos análisis, se obtiene la mejor opción de inversión, con la cual obtendremos flujos de efectivo capaces de capitalización y el mejor costo de financiamiento.

D. Tratamiento contable.

El registro de los compromisos derivados de estos proyectos, no tendrá efecto en el balance primario (del año en que se contraten), por lo tanto, el registro, seguimiento y reporte del establecimiento de compromisos, hasta la terminación y puesta en marcha del proyecto, se realizará utilizando cuentas de orden.

Estos proyectos se preverán en el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada año fiscal y tendrán preferencia sobre nuevos proyectos de inversión. Durante el primer año y el siguiente a la entrega de la obra de infraestructura, las amortizaciones de capital correspondientes a esos años y el pago de los intereses que procedan, se registrarán como pasivo directo y el resto como pasivo contingente.

El oficio de autorización especial, deberá actualizarse anualmente, para que gradualmente, se registre presupuestaria y contablemente el gasto de capital y el financiamiento del ejercicio fiscal corriente y del año siguiente.



Se deberá informar periódicamente a las áreas responsables de la Subsecretaría de Egresos, de la ejecución, avance y cualquier variación de los proyectos de infraestructura.

E. Tratamiento legal.

El proceso a seguir para la contratación y ejecución de las obras que se requieren para estos proyectos debe ser acorde con lo dispuesto en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, debiéndose establecer en las bases de licitación la forma de estimar los trabajos y los plazos para su pago.

F. Características principales.

I. Transparencia en el concurso.

Las entidades públicas correspondientes licitarán las obras a ejecutar definiendo con claridad en las bases de la licitación los trabajos a realizar y especificándose en ellas que se liquidarán los costos incurridos (servicios y materiales) al concluirse y aceptarse las obras. Anteriormente a su presentación ante la CIGF, la entidad pública correspondiente deberá entregar a la Unidad de Inversiones, además de la información completa del proyecto, el detalle de las licitaciones que comprenderá el mismo y un calendario estimado de ellas.

II. El financiamiento es responsabilidad del licitante.

La responsabilidad íntegra por la construcción de las obras descansará en el consorcio a quien se haya asignado el contrato. No habrá obligación alguna de pago o de cualquier otro género por parte de la entidad pública durante la etapa de la construcción, salvo en casos de fuerza mayor.

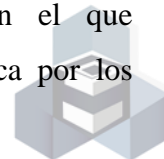


Este punto junto con el anterior implican que el consorcio contratista sólo será responsable de la obtención del financiamiento durante la etapa de la construcción, que normalmente no excederá de dos o tres años. Por tratarse de un plazo más bien corto, el financiamiento podrá obtenerse de manera relativamente fácil de bancos internacionales. Sin embargo, precisamente por ser un plazo breve, será improbable que el financiamiento provenga de los mercados de capitales, que prefieren títulos a plazos mayores. Ello evitará que los consorcios contratistas continúen emitiendo bonos basados en el riesgo crediticio de Pemex y CFE, que como se vio antes, no han resultado ser la forma más eficiente de financiamiento ni para los proyectos ni para los contratistas. Al mismo tiempo, ello se traducirá en una mucho mayor utilización de las líneas de Eximbanks: al no haber la salida fácil de colocaciones en los mercados, se buscarán con más ahínco otras fuentes de financiamiento.

De esta manera, la responsabilidad por el financiamiento permanente de las inversiones recaerá en las entidades públicas citadas, quienes se encargarán de estructurarlo a partir de un vehículo que tendrá la figura de un fideicomiso privado, con un comité técnico que incluirá, entre otros, a la entidad y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero no incluirá a contratista alguno. Las decisiones de financiamiento del fideicomiso las tomará el comité técnico y su ejecución será responsabilidad de la entidad pública actuando a través del fideicomiso. El fideicomiso podría contar con el aval de la entidad pública, en cuyo caso no sería necesario más de un vehículo por entidad. Si el fideicomiso no pudiera obtener el financiamiento antes de la fecha de pago pactada con el consorcio, éste podrá reclamar a la entidad pública el pago adeudado vía el fideicomiso.

III. Constitución de un fideicomiso.

Las bases de la licitación establecerán que una vez terminadas las obras, el consorcio ganador habrá de constituir un fideicomiso privado en el que fideicomitará los derechos de cobro que tenga sobre la entidad pública por los

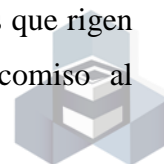


trabajos realizados (pudiera ser el caso que se le indicara que fideicomitiera los recursos a un fideicomiso ya existente), mismo que liquidará las obras al consorcio al ser éstas aceptadas por la entidad pública correspondiente. Ese fideicomiso privado será el vehículo al cual la entidad pública correspondiente habrá de pagar en el tiempo el importe de las obras, así como los gastos financieros asociados (dichos pagos podrán ser considerados como rentas o, de haber obstáculos legales a la propiedad de las obras efectuadas—como es el caso en el sector petrolero—el pago de los servicios integrales de construcción, algo similar a lo que se derivaría de la existencia de cuentas por pagar a proveedores).

IV. Temporalidad del financiamiento.

Para evitar un problema financiero al momento de la recepción de las obras, las entidades públicas con compromisos financieros derivados de proyectos Pidiregas habrán de establecer, al menos un año previo al vencimiento de esos compromisos, líneas bancarias suscritas por un monto igual al valor de cada proyecto. Las líneas deberán negociarse para quedar a disponibilidad del fideicomiso una vez que éste sea creado. Estas líneas de crédito sólo podrán utilizarse para liquidar el valor de las obras a los contratistas en caso de que no pudiera efectuarse una emisión de bonos antes de la fecha en que se deben pagar las obras. De desembolsarse esas líneas, el plazo de los créditos utilizados podrá ser de 18 meses a tres años. El o los bancos responsables por la suscripción de las líneas tendrán un mandato para llevar al mercado las emisiones de bonos resultantes, sea antes de la fecha de vencimiento de los pagos (en cuyo caso no habría habido un desembolso bajo la línea) o después de éste (en cuyo caso los recursos de la emisión se destinarán al pago del crédito con el que fue liquidado el monto adeudado a los contratistas).

Las bases del concurso establecerán que todos aquellos financiamientos de Exhimbanks que hubieren sido contratados en condiciones similares a las que rigen para las entidades públicas en general serán asumidos por el fideicomiso al



momento en que la entidad reciba y acepte las obras. El importe de los mismos deberá deducirse del que habrá de pagarse a los contratistas por las obras.

G. Requisitos de los PIDIREGAS

De las diversas investigaciones que han llevado a cabo sobre los PIDIREGAS, en forma general consideramos que para que los proyectos puedan ser sujetos a este esquema de financiamiento, se deben cumplir los siguientes requisitos:

- I. Ser autorizados por el Gobierno Federal;
- II. Ser estratégicos y de infraestructura productiva;
- III. Ser rentables y autofinanciables;
- IV. Contar con financiamiento de largo plazo;
- V. Que una vez concluidas y recibidas las obras, se registre el pasivo que afectará los presupuestos de egresos y el activo de las entidades, y
- VI. Que los pagos correspondientes a los vencimientos del ejercicio corriente y del que le sigue se registren como pasivo directo, en tanto que el resto se considere como pasivo contingente.

H. Situación actual de los PIDIREGAS del Sector Energético

- I. Restricciones presupuestales.

Estas obligan a que los proyectos de infraestructura sean financiados a largo plazo, debiendo registrar las obligaciones derivadas de la ejecución de los mismos bajo la modalidad prevista en los artículos 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y 18 de la Ley General de Deuda Pública (tratamiento Pidiregas).



La mecánica de registro del gasto y de deuda pública conocida como Pidiregas, otorga flexibilidad a la estructuración de los proyectos toda vez que éstos son financiados a largo plazo, difiriendo el registro del gasto público.

En estos casos, las obligaciones que las entidades públicas contraen constituyen deuda pública (una parte directa y otra contingente); lo que conlleva a proporcionar una mayor seguridad a los consorcios participantes, facilitándoles la obtención del financiamiento necesario para la ejecución de los proyectos.

II. Distribución eficiente de los riesgos implícitos en el desarrollo de los proyectos.

Se pretende que los riesgos sean asignados a la parte que esté en mejores condiciones para manejarlos, buscando la ejecución de proyectos integrales (llave en mano).

Lo anterior contrasta de una manera importante con la forma en que hasta hace pocos años PEMEX y CFE realizaban los proyectos, en los cuales dichas entidades asumían la mayor parte de los riesgos de construcción, operación y desempeño, generándose así presiones fiscales crecientes para el país.

Este esquema de proyectos integrales es una de las principales fuentes de inconformidad por parte de los empresarios mexicanos (compañías constructoras y proveedoras de equipo), ya que los expone a más competencia, lo que redundaría en penalidades a los participantes ante incumplimientos, básicamente durante el período de construcción, lo que implica que los consorcios distribuyan entre sí la carga que dichas penas pudieran representar.



Por tanto, las empresas internacionales con mayor experiencia en desarrollos internacionales cuentan con una estructura *ad hoc* para manejar tanto la parte financiera como los riesgos de manera más eficiente en comparación a sus contrapartes nacionales, mismos que se organizan en consorcios integrados por proveedores y constructores. Los proveedores tienen estructuras financieras robustas que les dificulta asumir riesgos muy grandes, y algunos de ellos se encuentran en una situación delicada que les dificulta el acceso al crédito, ubicándolos en una situación de desventaja en relación con los competidores internacionales.

En cuanto a la construcción de las obras, es importante destacar que anteriormente las entidades programaban la realización de sus proyectos como obra pública tradicional, en la que una vez presupuestada licitaban las obras e iniciaban su construcción inmediatamente después del fallo; sin embargo, en el nuevo entorno se requiere contar con la documentación legal que permita la realización de los proyectos “llave en mano”, así como la obtención de su financiamiento, lo que implica mayores plazos de negociación; por ello se requiere que PEMEX y CFE planeen con mayor anticipación los proyectos que deseen realizar, ya que, como se dijo anteriormente, éstos implican negociaciones más exhaustivas y un cierre financiero que toma seis meses aproximadamente. Esta situación, aunada a la presión que se ha generado derivada de la imperante necesidad de llevar a cabo proyectos que estaban atrasados, ha inducido a que se recorten los tiempos de licitación, construcción y cierre financiero a extremos que hacen peligrar su realización pues contravienen las prácticas de mercado.

III. Normatividad aplicable a la licitación y realización de estos proyectos.

El hecho de que estos proyectos tengan que ser financiados y licitados de acuerdo con la normatividad, exige que tanto en las bases de licitación como en los contratos que se celebren con el consorcio ganador, se incluya el clausulado que servirá de



base para crear la estructura financiera del proyecto. A su vez, este ejercicio implica anticipar las exigencias que los bancos y los inversionistas pudieran externar respecto a los aspectos jurídicos y financieros para la canalización de los recursos, ya que resulta muy difícil modificar la naturaleza de las obligaciones o la distribución de los riesgos sin violentar la normatividad aplicable.

Cabe señalar que debido a la escasa experiencia que se tiene en la realización de estos proyectos, así como a las continuas e importantes modificaciones que se hacen a sus bases de licitación, dificulta que el cierre financiero se obtenga en un período corto. En la medida en que se diseñen contratos tipo adecuados, los cierres financieros se realizarán en un plazo presumiblemente más reducido.

La normatividad requiere que los proyectos de referencia se liciten en forma transparente, cuidando la equidad hacia todos los participantes. A su vez, este marco legal requiere que la licitación de los proyectos se planee con anticipación, y que se evite o minimice la negociación de los términos de la operación una vez que la obra ya esté adjudicada.

I. Propuestas para optimizar los PIDIREGAS.

Las autoridades (SHCP, SE, SECODAM, etc.) han buscado obtener resultados adicionales a los de la mera realización del proyecto (profundizar el cambio estructural, diseñar el desarrollo del sector a largo plazo, etc.). Estos objetivos, si bien son válidos, dificultan en ocasiones la realización de los proyectos, de acuerdo con los modelos más comunes que existen en los mercados internacionales, por lo que es necesario llevar a cabo una revisión exhaustiva que nos permita hacer de los PIDIREGAS los instrumentos óptimos que permitan la efectiva realización de obras a través de las inversiones privadas.



En este contexto, a continuación exponemos algunos de los puntos que se considera deben ser revisados dentro de estos esquemas:

- I. Revisar la posibilidad de que los proyectos puedan ser modificados por la propia entidad sin que se tenga que llevar a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento y mucho menos al Congreso de la Unión.
- II. Definir un sistema o establecer los lineamientos necesarios que definan cuáles son los instrumentos o vehículos financieros que pueden ser utilizados en los PIDIREGAS y cómo poder utilizarlos.
- III. Unificar los criterios de los auditores, de tal forma que no equiparen sus revisiones como si se tratara de obras públicas con recursos presupuestales.

