



Hospitales: Un nuevo rubro de inversión para los Fibra E

La importancia del sistema nacional de salud en México creció exponencialmente con la crisis sanitaria que el mundo está afrontando. Por su parte, las fuentes de financiamiento son un elemento esencial para sostener al sector público en materia hospitalaria. Ahora, los Fideicomisos de Inversión en Energía e infraestructura (Fibras E) en México, como vehículos a través de los cuales se busca incentivar las inversiones en determinados sectores, ya incluyen a los hospitales, como un nuevo rubro de inversión

C R E E L GARCÍA-CUÉLLAR
AIZA Y ENRÍQUEZ

Mtro. Jorge Eduardo Correa
Cervera, Socio de Creel,
García-Cuéllar, Aiza y Enríquez



Lic. Norma Chayo Dichi,
Asociada de Creel, García-
Cuéllar, Aiza y Enríquez

ANTECEDENTES

Con el objetivo de impulsar la inversión en proyectos en materia energética y de infraestructura en México, en septiembre de 2015, la legislación mexicana fue reformada para incluir un nuevo estímulo fiscal, el cual se materializó a través de las reglas para la creación y operación de los denominados Fibras E.

De esa manera, mediante la incorporación de los Fibras E en el mercado mexicano se pretende, específicamente, incentivar el financiamiento a empresas con proyectos que ya generen flujos estables, en materia energética y de infraestructura.¹

Concretamente, el régimen fiscal aplicable a los Fibras E se introdujo en la legislación fiscal mexicana a través de la Cuarta Resolución de modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal (RM) para 2015, publicada en el DOF el 29 de septiembre de ese año.

Cabe destacar que las disposiciones fiscales que regulan a los Fibras E han sido objeto de diversas modificaciones desde su incorporación.

A través de la regla 3.21.3.7. de la RM para 2015, se previeron por primera vez los requisitos que se deben de cumplir para que el estímulo fiscal en comento –por ejemplo, el régimen fiscal aplicable a los Fibras E– resulte aplicable. A grandes rasgos, esos requisitos son respecto de: **(i)** la constitución; **(ii)** el fin; **(iii)** el patrimonio del Fibras E, y **(iv)** las distribuciones que este vehículo debe efectuar de manera obligatoria.

El fin del Fibras E

Debido a la temática del presente artículo, en esta ocasión nos limitaremos a analizar el segundo de los requisitos para estar en posibilidad de beneficiarse del régimen fiscal aplicable a los Fibras E, es decir: El fin del Fibras E.

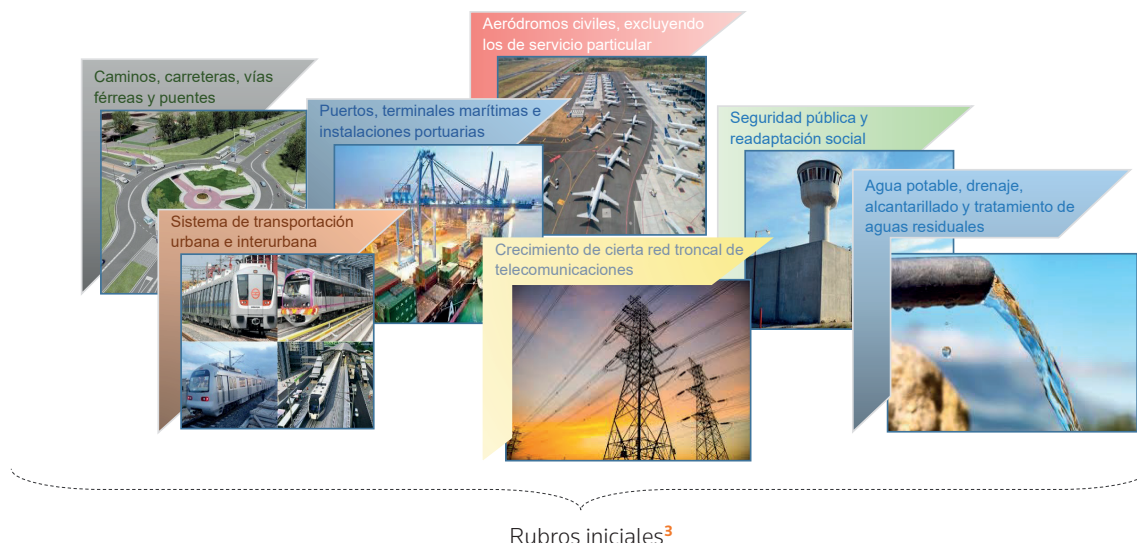
Cabe aclarar que este es uno de los pocos requisitos que ha sido modificado –ampliado para ser más precisos– desde el surgimiento de las reglas mencionadas.

Inicialmente, la regla 3.21.3.7., fracción II, de la RM para 2015² previó que el fin primordial del Fibras E debe ser invertir en acciones de personas morales mexicanas, residentes en México, que reúnan ciertos requisitos (sociedades objeto de inversión).

Por su parte, el inciso b), numeral 3 de esa fracción estableció que para que tales personas morales califiquen como sociedades objeto de inversión, deben tener como actividad exclusiva, *inter alia*, la realización en México de proyectos de inversión en infraestructura implementados a través de concesiones, contratos de prestación de servicios o cualquier otro esquema contractual, en cualquiera de los siguientes rubros:

¹ De conformidad con lo mencionado en el comunicado de prensa publicado el 17 de septiembre de 2015 por el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

² Actual regla 3.21.2.2. de la RM para 2021, publicada en el DOF del 29 de diciembre de 2020



De lo anterior se puede observar que, en los términos de la RM para 2015, para que una persona moral calificara como una sociedad objeto de inversión, debía realizar proyectos de inversión limitados a los siete rubros previamente señalados, dentro de los cuales no se encontraban los hospitales, unidades hospitalarias ni clínicas del sector público.

Fue entonces que a través de la RM para 2020,⁴ publicada en el DOF del 28 de diciembre de 2019, se incorporaron los proyectos de inversión en hospitales, unidades hospitalarias y clínicas del sector público en México, realizados a través de asociaciones público-privadas (hospitales calificados), como una de las actividades exclusivas que las sociedades objeto de inversión pueden tener.

³ Este término comprende los siete rubros ilustrados

⁴ Específicamente, en la regla 3.21.2.2., fracción II, inciso b), numeral 3, subinciso vi, de la RM para 2020

SEGUNDA SECCION
PODER EJECUTIVO
SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

3.21.2.2. Para los efectos de los artículos 187 y 188 de la Ley del ISR, se podrá optar por aplicar el tratamiento fiscal establecido en este último artículo y la regla 3.21.3.3., cuando se reúnan los requisitos previstos en el artículo 187 de la Ley del ISR, salvo en las fracciones IV y VII de este último artículo, conforme a lo siguiente:

(...)

II. En lugar del requisito a que se refiere el artículo 187, primer párrafo y su fracción II de la Ley del ISR, el fin primordial del fideicomiso deberá ser invertir en acciones de personas morales mexicanas, residentes en México para efectos fiscales, que reúnan los requisitos siguientes:

(...)

b) Que su actividad exclusiva sea cualquiera, o cualquier combinación, de las actividades siguientes que se realicen en México:

(...)

3. Proyectos de inversión en infraestructura implementados a través de concesiones, contratos de prestación de servicios o cualquier otro esquema contractual, siempre que dichas concesiones, contratos o esquemas sean celebrados entre el sector público y particulares, para la prestación de servicios al sector público o al usuario final, que se encuentren en etapa de operación y cuya vigencia restante al momento de la adquisición de las acciones, sea igual o mayor a siete años, en cualquiera de los siguientes rubros:

- i** caminos, carreteras, vías férreas y puentes;
- ii** sistemas de transportación urbana e interurbana;
- iii** puertos, terminales marítimas e instalaciones portuarias;
- iv** aeródromos civiles, excluyendo los de servicio particular;
- v** crecimiento de la red troncal de telecomunicaciones prevista en el artículo Décimo Sexto Transitorio del “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”, publicado en el DOF el 11 de junio de 2013;
- vi** **hospitales, unidades hospitalarias y clínicas del sector público, realizada a través de proyectos de asociación público-privada;**
- vii** seguridad pública y readaptación social; y
- viii** agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

A continuación, se analizarán los motivos que permitieron habilitar un nuevo sector de inversión para los Fibras E: Los hospitales calificados.

115

ANÁLISIS

Como punto de partida de la presente sección, analizaremos el concepto “proyectos de inversión”, siendo que este juega un papel fundamental en el origen del nuevo rubro de inversión para los Fibras E (por ejemplo, los hospitales calificados).

Los proyectos de inversión

Los “Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión”, publicados en el DOF del 30 de diciembre de 2013 (lineamientos)⁵ son relevantes para efectos del presente análisis, debido a que definen y clasifican a los proyectos de inversión.

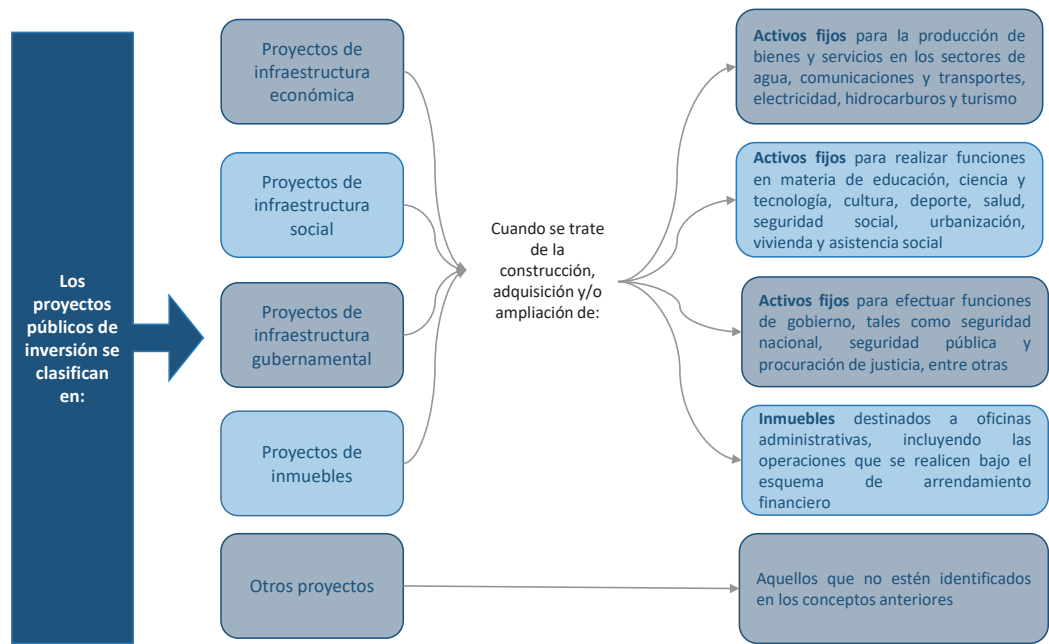
⁵ De conformidad con el artículo 45 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH), publicado en el DOF del 27 de enero de 2020, los lineamientos son la base para la elaboración del análisis costo-beneficio que deben de tener los programas y proyectos de inversión

En este sentido, esos lineamientos señalan:

¿Qué son los proyectos de inversión? Son aquellas acciones que implican erogaciones de gasto de capital destinadas a obra pública en infraestructura, así como la construcción, adquisición y modificación de inmuebles, la adquisición de bienes muebles asociadas con estos proyectos, y las rehabilitaciones que impliquen un aumento en la capacidad o vida útil de los activos de infraestructura e inmuebles (proyectos públicos de inversión).⁶

¿Cómo se clasifican los proyectos públicos de inversión? Los lineamientos clasifican a los proyectos públicos de inversión bajo los siguientes tipos: **(i)** infraestructura económica; **(ii)** infraestructura social; **(iii)** infraestructura gubernamental; **(iv)** inmuebles y, **(v)** otros proyectos.

En el siguiente diagrama se señalan ciertos elementos que componen cada una de esas categorías, de conformidad con los lineamientos:⁷

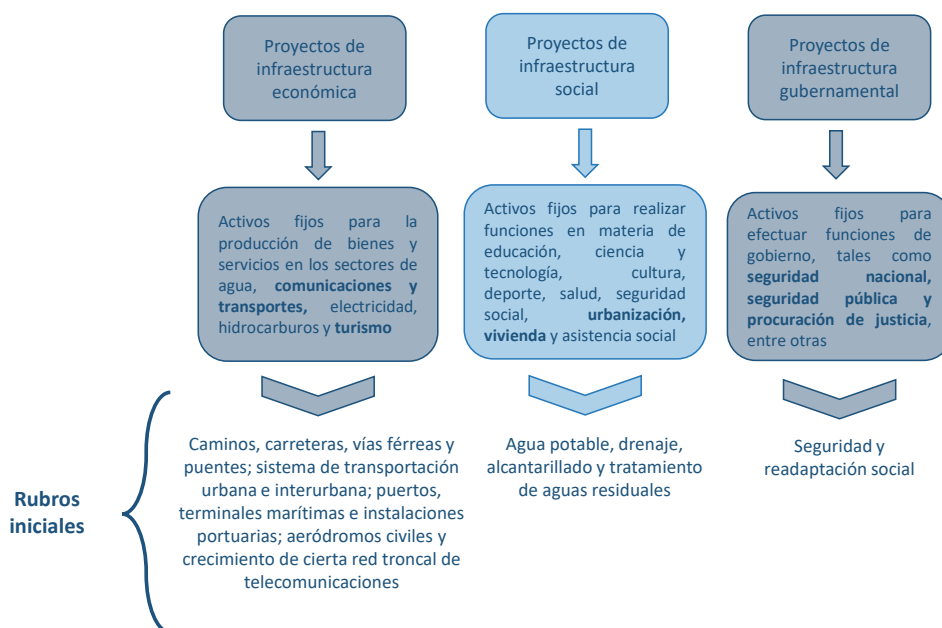


Ahora bien, si se comparan los rubros iniciales con las clases de proyectos públicos de inversión, se percibe la existencia de una estrecha relación entre ambos, pues la mayoría de los sectores que componen los rubros iniciales encuadran dentro de alguna de las clasificaciones previstas en los lineamientos.

⁶ De conformidad con la Sección I, numeral 1, inciso xvi, de los lineamientos

⁷ Específicamente, de conformidad con la Sección II, numeral 2, de los lineamientos

El siguiente diagrama muestra esa relación:



La figura anterior, además de reflejar que los rubros iniciales caen dentro de alguna de las clasificaciones para los proyectos públicos de inversión, también muestra que ciertos sectores de inversión previstos por los lineamientos no son considerados dentro de los rubros iniciales. Por ejemplo, la segunda clasificación –los proyectos de infraestructura social– considera al sector salud, el cual no forma parte de los rubros iniciales.

El hecho que tanto los proyectos de inversión en el ramo hospitalario como los rubros iniciales formen parte de los proyectos públicos de inversión, habilitó la posibilidad de que los primeros (por ejemplo, los proyectos de inversión en el ramo hospitalario) también formen parte de los rubros de inversión de un Fibra E. Pero ¿es esto suficiente para que un proyecto de inversión en determinado sector califique como rubro de inversión de un Fibra E?

Al respecto, la regla 3.21.3.7, fracción II, inciso b), numeral 3 de la RM para 2015,² también señala que los proyectos de inversión en infraestructura en México deben ser implementados a través de concesiones, contratos de prestación de servicios o cualquier otro esquema contractual, siempre que esos acuerdos sean celebrados entre el sector público y particulares (requisito de implementación), para prestación de servicios al sector público o al usuario final.

Por tanto, calificar como proyecto público de inversión no es suficiente para ser considerado un rubro de inversión de un Fibra E, debido a que también es necesario cumplir con el requisito de implementación.

Modalidades para la provisión de infraestructura y servicios públicos

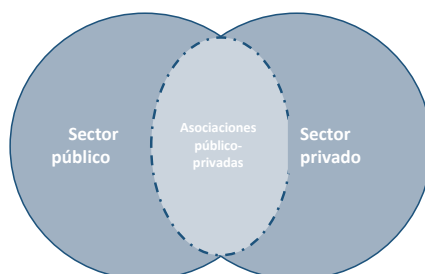
Dado que la regulación fiscal limita las modalidades bajo las cuales los proyectos de inversión se deben implementar, expondremos por qué fue posible que los hospitales calificados cumplieran con el requisito de implementación.

Como modalidades para la provisión de infraestructura y servicios públicos existen las siguientes:⁸

1. Pública tradicional, mediante la cual el sector público es el encargado de diseñar, construir, operar y de mantener la infraestructura y proveer los servicios al público.

2. Asociaciones público-privadas, caracterizándose por ser acuerdos de largo plazo celebrados entre el gobierno y el sector privado, para el suministro y el financiamiento de infraestructura y servicios públicos, siendo el socio privado el responsable del diseño, construcción, financiamiento, operación, gestión y provisión del servicio público, y el gobierno de los pagos para el suministro de infraestructura y servicios.⁹

3. Privada, bajo la cual las empresas son propietarias de los activos que utilizan para proveer un bien o un servicio, asumiendo todo el riesgo y aportando la inversión total.



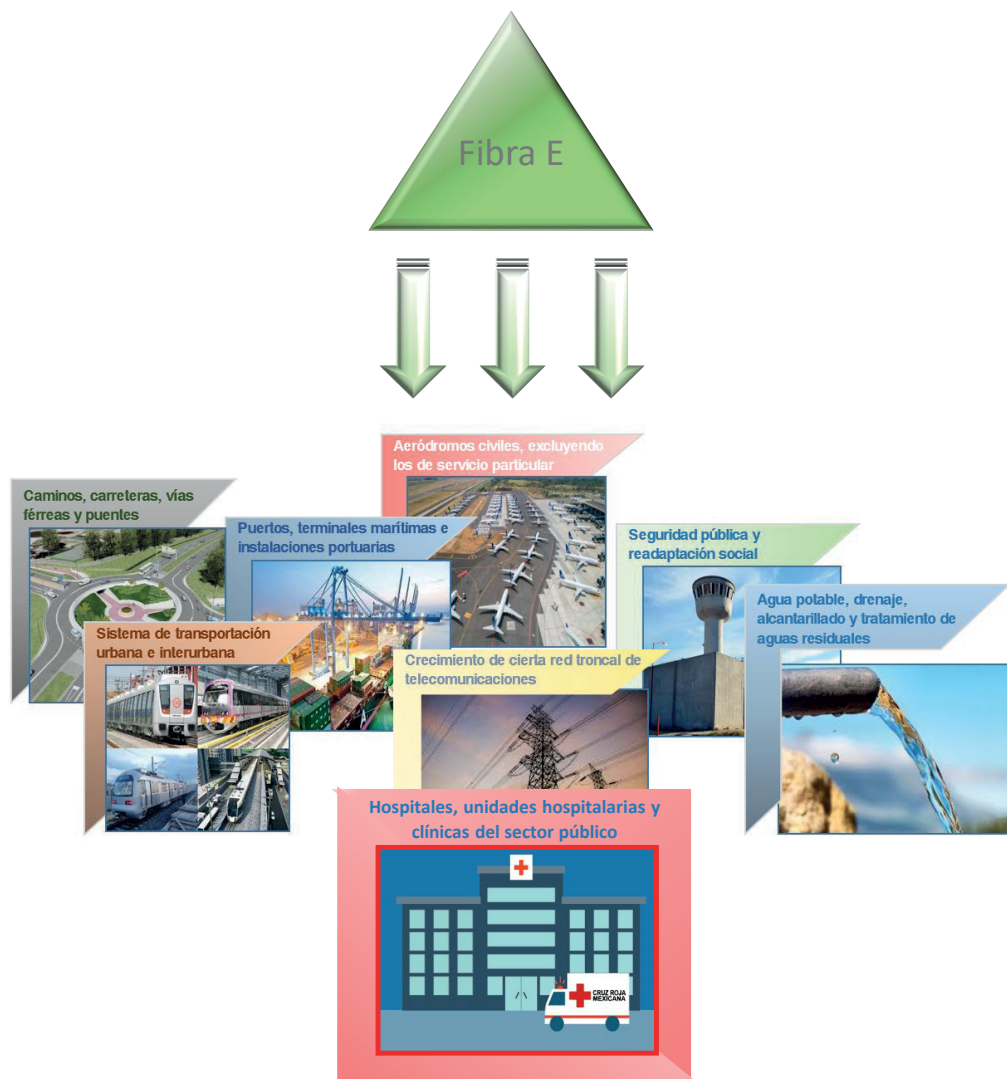
Como ya fue señalado, el requisito de implementación consiste en que: *Los proyectos de inversión en infraestructura en México deben ser implementados a través de concesiones, contratos de prestación de servicios o cualquier otro esquema contractual, siempre que esos acuerdos sean celebrados entre el sector público y particulares*, por lo cual los proyectos de inversión implementados a través de las asociaciones público-privadas podrían cumplir con ese requisito.

Así, el sector hospitalario se adicionó como rubro de inversión de un Fibra E en la RM para 2020 con una limitante, la cual consiste en que los referidos proyectos de inversión deben ser realizados a través de asociaciones público-privadas.

Con esta condicionante, se cumple con el requisito de implementación y, consecuentemente, los proyectos de inversión en hospitales calificados logran ser una posible actividad exclusiva de las sociedades objeto de inversión de un Fibra E.

⁸ Cfr. *Las asociaciones público privadas como alternativa de financiamiento para la entidades federativas*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). Cefp/003/2016. Junio de 2016

⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). "Las asociaciones público-privadas". En: *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014: Innovación en la gestión financiera pública*. OECD Publishing. París. 2014



Principio de equidad tributaria

No queremos dejar de resaltar que el principio de equidad tributaria es salvaguardado mediante la incorporación de los hospitales calificados en los rubros de inversión de un Fibra E, dado que los proyectos de inversión en México en el sector hospitalario (y bajo la modalidad de las asociaciones público-privadas) y los rubros iniciales, son de naturaleza análoga (es decir, son proyectos públicos de inversión).

CONCLUSIÓN

La incorporación de los proyectos de inversión en hospitales, unidades hospitalarias y clínicas del sector público, realizados a través de proyectos de asociación público-privada, como rubro de inversión de un Fibra E fue posible, pues: **(i)** ese sector califica como un proyecto público de inversión, como también lo hacen los rubros iniciales (por ejemplo, reúnen las mismas características), y **(ii)** cumple con el requisito de implementación, pues únicamente aquellos proyectos que se realicen a través de las asociaciones público-privadas serán considerados como actividad exclusiva de las sociedades objeto de inversión. •