

Informe de discusión contable – financiero y presupuestario Revisado¹

El tratamiento contable de los pasivos originados en contratos de concesión en la modalidad APP – Perspectiva del Estado, y la consideración de simetría entre concedente y concesionario sobre pasivos y activos financieros

Asunto

Las asociaciones público privadas (APP), una forma de concesión caracterizada por la distribución de riesgos y por la financiación inicial, pueden requerir en su modalidad de cofinanciación, pagos del concedente al concesionario, establecidos y determinados en el contrato, para la construcción o mejora de activos o para la operación posterior de esos activos. Además, tales acuerdos pueden establecer compensaciones contingentes, relacionadas con la construcción o con la operación. Esto ocurre cuando se fijan montos de inversión en los contratos para la construcción con cláusulas de reintegro total o compartido a cargo del concedente si se exceden ciertos niveles de inversión en construcción, o cláusulas de ingresos de operación garantizados, mínimos o totales.

Estas compensaciones contingentes, denominadas déficits en su conjunto para efectos de su discusión en este documento, generan opiniones diferentes sobre la oportunidad de su reconocimiento y clasificación en los estados financieros de la concedente.

Por otro lado, la discusión también incorpora argumentos sobre la condición o no de lograr simetría entre los activos financieros del concesionario u operador, y los pasivos financieros de la concedente.

Referencias técnicas

- NICSP 32, Acuerdos de concesión de servicios: la concedente.
- NICSP 19, Provisiones, pasivos contingentes y activos contingentes
- CINIIF 12, Acuerdos de concesión de servicios

Desarrollo

Sobre la clasificación de pasivos:

1. La existencia de pasivos y su clasificación en un acuerdo de concesión de servicios, en la contabilidad de la concedente, dependerá de la forma de financiación de la concesión. Puede ocurrir que todo el proyecto, construcción y/u operación, se financie con recursos del Estado concedente; se autofinancie con los derechos que el concesionario cobrará los usuarios; o, que la financiación sea compartida entre el Estado concedente y los usuarios.

2. Un acuerdo de concesión también puede establecer un importe máximo de inversión en los activos de la concesión, financiado por el concesionario, y

¹ Preparado por Alfredo Rodríguez Neira, motivado por consulta de la Srta. Rocío Pérez Sotelo, destacada Colega de Colombia. Constituye opinión estrictamente personal.

Informe de discusión – clasificación de pasivos y simetría en contratos de concesión

Página 2 de 5

superado dicho importe, un reintegro del concedente, o la distribución de los mayores costos entre el concedente y el concesionario.

3. En lo que hace a la etapa de operación, el concedente puede haber garantizado al concesionario un ingreso mínimo, que de no lograrse con los recaudos a los usuarios, el concedente deberá completar.

4. El modelo del pasivo financiero descrito en la NICSP 32, 17 (a), 18 y 21, establece que cuando la concedente tiene una obligación incondicional de pagar al concesionario, deberá reconocer un pasivo financiero. Cuando tal obligación incondicional no existe, el pasivo deberá ser reconocido como uno que acumula ingresos no devengados, comúnmente denominado, pasivo diferido (NICSP 32, párrafo 24). Sobre esta consideración conceptual no parece existir discrepancia.

5. El tratamiento contable descrito solamente aplica cuando la obligación incondicional está relacionada con la construcción, desarrollo, adquisición o mejora de activos de la concesión (NICSP 32, 18). Consecuentemente, esta prescripción no se refiere a la fase de operación, pues nunca nace un pasivo diferido cuando la obligación incondicional corresponde a la fase de operación de los activos.

6. Sin embargo, las diferencias de opinión surgen, primero al establecer la oportunidad para el reconocimiento de pasivos por compensaciones contingentes, por déficits en la construcción u operación, a cargo del concedente NICSP 32, 19(b). La cuestión divergente está referida a si las garantías que otorga el concedente se reconocen en el momento inicial, o en algún momento posterior.

7. Como se explicó antes, no se generan pasivos por ingresos diferidos en la fase de operación. Cuando la operación es deficitaria, el Estado concedente, otorga subsidios, no para obtener bienes que parcialmente no paga, sino para mantener en operación los bienes de la concesión y asegurar su funcionamiento.

8. Un ejemplo, ayudará a continuar con la discusión². Un contrato de concesión contiene un acuerdo por el cual el concedente pagará al concesionario u operador un monto constante de \$ 40 durante un número de años, y otorga al concesionario el derecho a percibir \$ 180 a través de cobros directos a los usuarios de los activos de la concesión. Además, se acuerda que de los \$ 180 por derechos de usufructo otorgado, el concesionario garantiza \$ 80 en tanto no sea cubierto por los usuarios, sin asumir obligación por los otros \$ 100, sujetos a la demanda de los usuarios.

9. La serie de pagos de \$ 40 acordados serán todos reconocidos como un pasivo financiero, respecto de lo que existe consenso. Como se indicó, la discrepancia está en el reconocimiento inicial de los \$ 180. En principio, por corresponder a ingresos del concesionario, los \$ 180 no se reconocen en la contabilidad del concedente. La porción que el concedente deba satisfacer, si se

² Propuesto en documento interno de la Contaduría General de la Nación de Colombia, facilitado al autor de este informe.

produjera un déficit en la operación, se irá reconociendo conforme se activen los hechos que dan lugar al déficit, incluyendo de manera permanente la evaluación correspondiente de probabilidades de que se produzcan los hechos que activen una obligación incondicional de entregar efectivo o equivalentes por parte del concedente. En estos casos, el concedente reconocerá subsidios.

10. No existe por lo tanto, ninguna obligación incondicional de pagar efectivo por los \$ 80 en el reconocimiento inicial relacionada con la fase de construcción. En consecuencia, el reconocimiento inicial deberá considerar un pasivo diferido de \$ 180 y no de \$ 100.

11. Luego del reconocimiento inicial, y antes de la existencia de una obligación incondicional de pagar efectivo o sus equivalentes, deberá estimarse la probabilidad de ocurrencia de eventos que den lugar a déficits que deberá cubrir el concedente por la construcción de activos. La NICSP 32, 29, contempla estas circunstancias, requiriendo que se estime la probabilidad de ocurrencia de tales eventos, por referencia a la NICSP 19, en lo que hace a provisiones y pasivos contingentes.

12. Una provisión se define como un pasivo en el que existe incertidumbre acerca de su cuantía o vencimiento (NICSP 19, 18). La incertidumbre que rodea a los déficits en concesiones, está relacionada con la cuantía y no con el vencimiento, generalmente establecido en los contratos de concesión. Si se concluye que debe reconocerse una provisión, en tanto corresponda el déficit a uno en la fase de construcción, dará lugar al reconocimiento de un mayor valor de los activos de la concesión, generalmente obras en curso hasta la recepción y puesta en funcionamiento de los activos.

13. En lo que hace a déficits en la etapa de operación, como generalmente las condiciones de operación varían entre las distintas concesiones, la tendencia de aforo de usuarios esperada para cada proyecto, difícilmente podría ser estimada para el transcurso del primer año por referencia a otras concesiones (fechas intermedias). Sin embargo, antes de concluir el primer año, las estimaciones utilizadas en el proyecto preparado por el concedente (factibilidad o pre-factibilidad financiera) para convocar a interesados, podría ser una base confiable para proyectar el déficit.

14. Refuerza la conclusión de que las garantías no dan lugar al reconocimiento de pasivos financieros antes de la existencia de los eventos que activan las garantías, y por lo tanto tampoco en el reconocimiento inicial, es que si un monto es incierto, no puede existir obligación incondicional de pagar efectivo o sus equivalentes.

15. Por otro lado, la activación de las garantías que dan lugar a pagar efectivo o sus equivalentes, cuando es reconocida, deberá dar lugar a un mayor valor del activo y un pasivo financiero adicional; nunca a la reversión de un pasivo diferido. Cuando el monto de pago haya sido determinado, el pasivo del tipo provisión será trasladado a un pasivo del tipo financiero.

16. Aunque no corresponde al tema aquí discutido, la estimación de activación de garantías debe estar contenida en los presupuestos públicos.

Sobre la simetría de activos financieros en el concesionario y pasivos financieros en el concedente

17. Mientras que en la contabilidad de la concedente, los pasivos financieros serán por el importe que representa obligación incondicional de pagar al concesionario u operador, en la contabilidad de este último, las cuentas por cobrar por la construcción o mejora de activos de la concesión y por la operación y mantenimiento, representarán el importe que contractualmente espera recuperar, sea del concedente o sea de los usuarios. A nivel de importes globales, los derechos por cobrar del concesionario, serán entonces distintos a los importes por pagar del concedente. Consecuentemente, no serán simétricos.

18. Vistos por separado, los importes por pagar del concedente al concesionario, y los importes por cobrar del concesionario al concedente, también serán distintos, y por lo tanto, no serán simétricos, como analizaremos luego.

19. La simetría resulta de un razonamiento lógico de las finanzas. Si alguien tiene una obligación de entregar efectivo, alguien o algunos tienen el derecho a recibirlo, y puede resultar un criterio útil en el análisis contable, aunque no soportado por los modelos internacionales, NICSP y NIIF.

20. Sin embargo, en un primer análisis teórico, las NIIF no requieren ni establecen que la simetría entre cuentas por cobrar y pagar deba existir. De hecho, el Marco conceptual propuesto, párrafo 4.26, señala que los requerimientos para reconocer y medir un pasivo pueden ser diferentes. Tampoco se discute sobre la necesidad de simetría en las normas relacionados con instrumentos financieros³.

21. En particular, en lo que hace a los contratos de concesión, desde la perspectiva del operador privado, circula la interpretación a la CINIIF 12, de que los derechos a explotar los activos de la concesión, y usufructuar de su gestión, conlleva a considerar, cuando los ingresos están asegurados, que la actividad es financiera y no relacionada con la gestión de activos no monetarios, como los de infraestructura.

22. El razonamiento utilizado, es que la inversión del concesionario al ser retribuida con un ingreso monetario establecido, se asemeja más a una inversión financiera, que a una inversión de construcción u operación de activos, con riesgos diferentes y variados. En otros casos, los operadores privados si observan las prescripciones del reconocimiento de un intangible por la porción de su inversión que no será recuperada del concedente, sino que lo será de los usuarios

³ Existen algunas normas donde explícitamente se discute prescripciones utilizando el criterio de simetría. Uno reciente es el relacionado con la contabilidad del arrendatario y el arrendador en arrendamientos operativos, ahora discutidos por la NIIF 16, párrafos FC 60 y 61.

del servicio prestado con los activos de la concesión. Este informe no discute la calificación como inversión financiera.

23. Por lo tanto, coexisten la prescripción de la CINIIF 12 sobre consideración de intangibles, y una interpretación a la misma CINIIF, usando juicio profesional, que demanda que la operación es financiera. Los tratamientos contables en ambos casos, son distintos, y los montos por cobrar en cada caso, también son distintos.

Conclusiones

A. La contabilidad del concedente requiere, en el reconocimiento inicial, la distinción entre pasivos financieros y pasivos diferidos cuando están relacionados con activos de la concesión. El pasivo financiero debe representar una obligación incondicional de entregar efectivo o sus equivalentes.

B. Los pasivos por ingresos diferidos nunca se originan en una fase de operación, pues no se reciben activos en esa fase. Todos los pasivos en la fase de operación corresponden a pasivos financieros relacionados con subsidios a la operación.

C. La existencia de garantías de compensación adicional en un contrato de concesión, otorgadas por el concedente, para cubrir excesos en los costos de inversión en activos o ingresos por recaudos mínimos, no da lugar al reconocimiento de pasivos financieros en el reconocimiento inicial.

D. Solamente cuando es probable que se activen los eventos cubiertos por las garantías, se debe reconocer un pasivo del tipo provisión.

E. No existe prescripción de simetría entre las cuentas por cobrar del operador o concesionario y las cuentas por pagar, de tipo financiero. Esta pretendida simetría se afecta, por la forma de medición y reconocimiento de uno y otro, las que pueden ser diferentes.