

## LOS CONTRATOS DE PARTICIPACION PUBLICO-PRIVADA (PPP) Y SU INSERCIÓN EN LA CUENTA DE INVERSIÓN

### Área Técnica – 4. Contabilidad Gubernamental

#### 4.3. La contabilidad como herramienta de gestión para el Sector Público

**Autores:** Ricardo J.M. Pahlen Acuña, Ana M. Campo y Emiliano Yacobitti  
Universidad de Buenos Aires

### RESUMEN

Entendemos prioritaria la necesidad de contar, en el ámbito de actuación de los organismos del sector público que tienen bajo su responsabilidad el uso de los recursos públicos para la prestación de servicios a los ciudadanos, normas que permitan una rendición de cuentas de su gestión, de los resultados obtenidos y del uso de los recursos tanto a quienes proporcionan los ingresos como a los usuarios de los servicios, incluyendo a los ciudadanos.

Estos mecanismos ayudan a crear condiciones adecuadas y a fortalecer, a las entidades del sector público a registrar, de manera eficaz, eficiente y ética, en un todo de acuerdo con las normas aplicables, pudiendo el ciudadano analizar la información, ofreciendo así a la ciudadanía una mayor transparencia de la gestión pública. Si la pregunta a formular es ¿por qué? La respuesta es porque el ciudadano no tiene un conocimiento razonable de la terminología propia de los estados contables.

El objetivo de mejorar las normas para el reconocimiento, medición y exposición de la información contable gubernamental permite que ella, represente un pilar importante para el desarrollo de un buen gobierno y de los sistemas democráticos, potenciando los principios de transparencia, rendición de cuentas, buen gobierno y rendimiento.

Los Contratos de Participación Público-Privada (PPP) representan acuerdos celebrados entre el Sector Público Nacional (SPN) y sujetos privados o públicos con el objeto de realizar obras o suministrar bienes, a manera de ejemplo, desarrollar, una o más actividades de diseño, construcción, ampliación, mejora, mantenimiento, suministro de equipamientos y bienes, explotación u operación y financiamiento. Es decir, que parte de los servicios que son responsabilidad del sector público en el marco de estos acuerdos son suministrados por el sector privado- en carácter de contratistas- bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o el desarrollo de proyectos en los campos de infraestructura, vivienda, inversión productiva e investigación aplicada y/o innovación tecnológica.

Estos acuerdos generan una serie de activos y pasivos relacionados con derechos y obligaciones en la provisión de infraestructura y prestación de servicios que deben incorporarse en los informes contables gubernamentales.

Los gobiernos buscan generar condiciones para convertir a los países en destinos atractivos que permitan el desarrollo de inversiones. No obstante, la buena voluntad no es suficiente y una vez detectada la necesidad de contar con instrumentos jurídicos como el de las PPP, habrá que trabajar para instrumentarlos en obras, procurándose la eficacia y la eficiencia en el cumplimiento de las funciones del Estado. Es ahí donde la disciplina contable cobra importancia pues un reconocimiento contable adecuado de los efectos de estos contratos proporcionará información predictiva para aplicar políticas públicas sustentables.

En el marco de estos contratos y sus condiciones debería evaluarse la oportunidad del reconocimiento de activos y pasivos pues la rendición de cuentas y el principio de

transparencia constituyen los pilares de los regímenes democráticos. Distintas disciplinas se han ocupado del tema, entre ellas la ciencia política, la administración, la economía, la sociología y por supuesto la “contabilidad”, esta última tomada en sentido amplio, es decir como sinónimo de información.

**PALABRAS CLAVE:** “INFORMES GUBERNAMENTALES”; “CONTRATOS DE PARTICIPACION PUBLICO-PRIVADA”; “ACTIVOS”; “PASIVOS”

## 1. Introducción

La rendición de cuentas y el principio de transparencia constituyen los pilares de los regímenes democráticos y se ha ocupado de ella la ciencia política, como también otras disciplinas entre ellas, la administración, la economía, la sociología y por supuesto la “contabilidad”, esta última tomada en sentido amplio, es decir como sinónimo de información. Estos pilares basan su importancia en sus repercusiones sobre el desarrollo económico y social y el funcionamiento de las sociedades, toda vez que un componente ineludible de un gobierno es la rendición de cuentas o aquella relación entre un actor que delega en otro alguna tarea o responsabilidad y otro que tiene que dar explicaciones sobre sus acciones.

Por otra parte, la instalación del concepto de nueva gerencia pública comienza a incorporar aspectos y herramientas de gestión utilizadas también en el ámbito privado, pudiendo señalarse como ejemplo la existencia de estructuras más planas y flexibles, la descentralización de operaciones, la utilización de un enfoque sistémico y la orientación a una administración productiva. En ese contexto el control, comienza a dejar de lado su perspectiva burocrática para enfocarse en la eficiencia y efectividad de las políticas públicas y fundamentalmente en los impactos de esas políticas en la ciudadanía

Entendemos prioritaria la necesidad de contar, en el ámbito de actuación de los organismos del sector público que tienen bajo su responsabilidad el uso de los recursos públicos para la prestación de servicios a los ciudadanos, normas que permitan una rendición de cuentas de su gestión, de los resultados obtenidos y del uso de los recursos tanto a quienes proporcionan los ingresos como a los usuarios de los servicios, incluyendo a los ciudadanos.

Estos mecanismos ayudan a crear condiciones adecuadas y a fortalecer, a las entidades del sector público a registrar, de manera eficaz, eficiente y ética, en un todo de acuerdo con las normas aplicables, pudiendo el ciudadano analizar la información, ofreciendo así a la ciudadanía una mayor transparencia de la gestión pública. Si la pregunta a formular es ¿por qué? La respuesta es porque el ciudadano no tiene un conocimiento razonable de la terminología propia de los estados contables.

El objetivo de mejorar las normas para el reconocimiento, medición y exposición de la información contable gubernamental permite que ella, represente un pilar importante para el desarrollo de un buen gobierno y de los sistemas democráticos, potenciando los principios de transparencia, rendición de cuentas, buen gobierno y rendimiento.

En los estados modernos, la rendición de cuentas está vinculada con la obligación de informar que tienen los funcionarios, como también a que justifiquen sus decisiones, conceptos que llevan a la necesidad de controlar los actos de gobierno y la capacidad de satisfacer las necesidades de información de la ciudadanía.

Los Contratos de Participación Público-Privada (PPP) representan acuerdos celebrados entre los órganos y entes que integran el Sector Público Nacional (SPN)<sup>57</sup> y sujetos privados o

---

<sup>57</sup> Conforme el Artículo 8 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, el Sector Público Nacional está compuesto por:

“a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.

b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas

públicos con el objeto de realizar obras o suministrar bienes, a manera de ejemplo, desarrollar, una o más actividades de diseño, construcción, ampliación, mejora, mantenimiento, suministro de equipamientos y bienes, explotación u operación y financiamiento. Es decir, que parte de los servicios que son responsabilidad del sector público en el marco de estos acuerdos son suministrados por el sector privado- en carácter de contratistas- bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o el desarrollo de proyectos en los campos de infraestructura, vivienda, inversión productiva e investigación aplicada y/o innovación tecnológica.

Estos acuerdos generan una serie de activos y pasivos relacionados con derechos y obligaciones en la provisión de infraestructura y prestación de servicios que deben incorporarse en los informes contables gubernamentales.

Coincidimos con que *“la República Argentina tiene, como un gran desafío por delante, el deber de mostrarse frente a los ojos de los organismos financieros internacionales, y el resto de los países del mundo, como un destino atractivo y fecundo que permita el desarrollo de inversiones y garantice la seguridad jurídica dentro de un marco jurídico-político estable y previsible. Todo ello en aras de recuperar la confianza perdida. Si lo que se pretende es multiplicar y acelerar inversiones, el régimen asociativo entre el sector público y el sector privado es una solución más que viable para la consolidación de un nuevo sistema integral de desarrollo económico”*<sup>58</sup>.

No obstante, la buena voluntad no es suficiente y una vez detectada la necesidad de contar con instrumentos jurídicos como el de las PPP, habrá que trabajar para instrumentarlos en obras, procurándose la eficacia y la eficiencia en el cumplimiento de las funciones del Estado. Es ahí donde la disciplina contable cobra importancia pues un reconocimiento contable adecuado de los efectos de estos contratos proporcionará información predictiva para aplicar políticas públicas sustentables.

## 2. Algunos comentarios sobre los contratos de PPP

Los contratos de Participación Público Privada (PPP) tienen su origen en el Reino Unido a principios de los '70 (Private Public Partnerships) y luego esta idea se expandió por el resto del Europa, América del Norte y Latinoamérica, con Brasil, Chile, Colombia, Perú, Uruguay y México, entre sus exponentes más destacados. Representan una nueva forma de vinculación entre el sector privado y el sector público y bajo este modelo de contratación, parte de los servicios u obras tradicionalmente de responsabilidad del sector público son ejecutados por el sector privado, donde a partir de la firma de estos contratos quedan claramente delineados los objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio u obra en cuestión, y las obligaciones y riesgos asumidos por cada parte.

De la lectura del articulado surge como mayor ventaja para el sector público que las obras son financiadas por el sector privado pues el Estado paga la infraestructura en el tiempo futuro, mediante el canon periódico por el servicio o bien provisto por el privado, permitiendo ello así diferir en el tiempo, el impacto presupuestario del precio de la obra.

La ley que regula este tipo de contratos en la actualidad es la Ley 27328, promulgada hacia fines del año 2016 y en el Presupuesto 2018 se consigna un apartado sobre los fideicomisos para los contratos celebrados bajo esta modalidad.

---

entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.  
d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional”

<sup>58</sup> Jerónimo Lau Alberdi. “El Régimen de Participación Público-Privada (PPP): Concepto, fundamento y posibilidades de inversión en materia energética”. Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería N° 12. Febrero-abril 2017 pag.199-238. ISSN 2362-3195

En la actualidad y a partir de la entrada en vigencia de la mencionada Ley, es la autoridad contratante la que debe elaborar el proyecto a ser ejecutado en colaboración con el sector privado. En este nuevo modelo, se busca compartir los riesgos de la inversión, tal como lo estipula el artículo 9° inciso b) de la precitada norma: *“los contratos de participación público-privada deberán contener las siguientes previsiones: b) El equitativo y eficiente reparto de aportes y riesgos entre las partes del contrato, contemplando al efecto las mejores condiciones para prevenirlos, asumirlos o mitigarlos, de modo tal de minimizar el costo del proyecto y facilitar las condiciones de su financiamiento, incluyendo, entre otras, las consecuencias derivadas del hecho del príncipe, caso fortuito, fuerza mayor, alea económica extraordinaria del contrato y la extinción anticipada del contrato”*.

Su característica esencial es su flexibilidad, adaptando la estructura del contrato a las exigencias particulares de cada proyecto y a las fuentes de financiamiento. Constituyen una modalidad alternativa a los contratos y concesión de obra pública, en los que se verifica una distribución de riesgos entre la autoridad contratante y el contratista, asumiendo éste último la responsabilidad por la obtención de una parte sustancial del financiamiento del proyecto.

Para que un proyecto se pueda desarrollar a través de esta modalidad de contratación es necesario que previamente se determine que hacerlo de esta forma permite cumplir con los objetivos de interés público que se persiguen. Asimismo, la contratante deberá promover la protección y cuidado ambiental en el ámbito de los mencionados proyectos.

El régimen de los contratos de PPP establece detalladamente cada paso del procedimiento para llevar a cabo un proyecto en conjunto con el sector privado entre los que se destacan: elaboración del proyecto y dictamen sobre su procedencia y conveniencia, ejecución mediante licitación o concurso público, numerosas intervenciones de diversas áreas de gobierno, recaudos socio-ambientales, rendiciones acerca de la conveniencia inicial y de la efectiva implementación y evolución del proyecto y detalle del impacto presupuestario para el erario público en forma plurianual.

Si bien estos contratos surgen de un contexto de restricciones presupuestarias y la necesidad de brindar calidad en los servicios públicos, se presentan diversos tipos de financiación en los cuales interviene una entidad operadora, citándose a manera de ejemplo, entre otros: concesiones, arrendamientos, garantías de la administración pública a empresas privadas, contratos de construcción y entrega llave en mano donde una sociedad se compromete a construir un activo y entregarlo a la administración pública, quien lo gestionará y otros.

Atento que los contratos de PPP surgen como solución al distanciamiento que existe entre las necesidades de infraestructura de un país y los recursos disponibles que garanticen un costo adecuado y calidad en la infraestructura, no se presenta un único modelo de PPP. Al respecto cabe mencionar que el Libro Verde sobre la Colaboración Público-Privada y el Derecho Comunitario en materia de contratación pública y concesiones presentado por la Comisión de las Comunidades Europeas 59 ya en 2004 caracterizó estos contratos de la siguiente forma:

*“• La duración relativamente larga de la relación, que implica la cooperación entre el socio público y el privado en diferentes aspectos del proyecto que se va a realizar.*

*• El modo de financiación del proyecto, en parte garantizado por el sector privado, en ocasiones a través de una compleja organización entre diversos participantes. No obstante, la financiación privada puede completarse con financiación pública, que puede llegar a ser muy elevada.*

*• El importante papel del operador económico, que participa en diferentes etapas del proyecto (diseño, realización, ejecución y financiación). El socio público se concentra esencialmente en definir los objetivos que han de alcanzarse en materia de interés público, calidad de los servicios propuestos y política de precios, al tiempo que garantiza el control del cumplimiento de dichos objetivos.*

*• El reparto de los riesgos entre el socio público y el privado, al que se le transfieren riesgos que habitualmente soporta el sector público. No obstante, las operaciones de CPP no implican*

<sup>59</sup> <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:ES:PDF>

*necesariamente que el socio privado asuma todos los riesgos derivados de la operación, ni siquiera la mayor parte de ellos. El reparto preciso de los riesgos se realiza caso por caso, en función de las capacidades respectivas de las partes en cuestión para evaluarlos, controlarlos y gestionarlos”.*

A los fines de la contratación, se podrán constituir sociedades de propósito específico (bajo la forma de fideicomiso en los términos del Código Civil y Comercial de la Nación) u otros tipos de vehículos o esquemas asociativos, que tendrán a su cargo la suscripción y ejecución del contrato hasta su finalización total

La duración de estos contratos no podrá superar los 35 años 60, incluyendo sus eventuales prórrogas. Esto permite realizar una proyección financiera por el total de la erogación pendiente.

Cabe destacar que para la contratación a efectuarse no se aplicarán las normas de la Ley de Obra Pública, lo que pareciera otorgarle mayor libertad a ambas partes para ejecutar la obra. Por otra parte, para la selección del co-contratista se deberá efectuar una licitación pública nacional o internacional (permitiéndose la participación de compañías extranjeras) con principal foco en respetar la transparencia, publicidad, igualdad y competencia en el procedimiento de selección (art. 12 de la Ley de PPP).

Asimismo, el Estado deberá justificar que el interés público será satisfecho con mayor éxito al optar por esta clase de contratación y no por otra de las previstas en la Ley de Obra Pública (art. 13 inc. a). Así, el área competente deberá emitir un dictamen en el que justificará también la forma de contratación elegida y la factibilidad del proyecto.

## 2. Normas Contables

### 2.1. Armonización o adopción de normas internacionales de contabilidad del Sector Público.

La publicación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, elaboradas por el Consejo de Normas de Contabilidad del Sector Público (IPSASB) de la Federación Internacional de Contadores (IFAC), resultan de una adaptación al sector público de las normas internacionales de información financiera (NIIF) emitidas por la Junta de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB) donde parte de la doctrina considera que constituye un paso hacia la armonización. No obstante, en nuestra opinión los objetivos que persiguen los informes contables gubernamentales no consisten prioritariamente en la cuantificación del patrimonio y de la riqueza. Por ello la adopción de normas internacionales por ahora no es un tema prioritario, solo su armonización.

Cabe señalar que el tema relacionado con la armonización o adopción de normas internacionales ha cobrado importancia a nivel internacional y Argentina no ha sido la excepción, por cuanto las empresas que cotizan en bolsa han adoptado normas internacionales de información financiera desde el año 2012 para el reconocimiento, medición y exposición de la información contable. En este nuevo contexto muchos autores consideran que esta situación no puede resultar indiferente para la contabilidad gubernamental.

En primer término y como requisito previo al tratamiento del tema que nos ocupa, es importante citar al diccionario de la Real Academia Española, que en relación con el término "armonización", expresa "*acción y efecto de armonizar*" y donde "armonizar", en una de sus acepciones indica: "*poner en armonía, o hacer que no discuerden o se rechacen dos o más partes*"

<sup>60</sup> Artículo 4 inc.d) Ley 27328: "Propender a que el plazo del contrato se fije teniendo en cuenta las inversiones contractualmente comprometidas, el financiamiento aplicado al proyecto y una utilidad razonable, no pudiendo superar en ningún caso, los 35 (treinta y cinco) años de duración, incluyendo sus eventuales prórrogas"

de un todo, o dos o más cosas que deben concurrir al mismo fin.” Asimismo, el mismo Diccionario define el término “adopción” en el sentido de: “acción y efecto de adoptar” y “adoptar”, para una de sus acepciones se consigna: “Recibir, haciéndolo propio, un parecer, un método, una doctrina, etc., que han sido creados por otros”.<sup>61</sup>

Es importante destacar la labor desempeñada por organismos internacionales destinada a la elaboración de normas internacionales de contabilidad del sector público (IPSAS, su sigla en inglés) que puedan armonizar con las existentes en los distintos países.

Lo antes expuesto origina que las mencionadas normas internacionales para el sector público intenten extender su difusión y adopción progresiva en distintos países del mundo.

No obstante la necesidad de armonización en este sector, ella es menor que la detectada en el sector privado, por cuanto no aparecen problemas similares a los de las empresas que cotizan en los mercados de valores en cuanto al interés público que de ellas se desprende. Sin embargo, en el sector público existen razones que avalan la necesidad de reducir las diferencias entre los sistemas contables para así incrementar la comparabilidad de la información contable, es aquí donde aparece el dilema entre la “armonización” y la “adopción”.

En el caso particular de nuestro país, en la Ley que regula la administración financiera –Ley 24.156- el legislador orientó su potestad al Poder Ejecutivo, a través de su órgano rector: La Contaduría General de la Nación.<sup>62</sup> Siguiendo este razonamiento, este órgano rector es el que tiene la potestad para dictar las normas contables para el sector público. En base a ello, para armonizar las normas locales con las internacionales, deberíamos actuar con cierto grado de prudencia, dado que las citadas en primer término, contienen políticas contables dictadas con anterioridad a la emisión de los estándares internacionales. A modo de ejemplo, podemos citar que el artículo 3ro. de la Ley 24.156<sup>63</sup> ya menciona taxativamente cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, es decir ya está implícito el concepto de transparencia de la gestión.

Enfatizamos por lo tanto el significativo adelanto en el ámbito de la Federación Internacional de Contadores (IFAC) como así el esfuerzo de la FACPCE con la emisión de recomendaciones, que no resultan ser de aplicación para el Sector Público, en virtud de lo expresado up supra.

Si entendemos que la adopción de normativa internacional mejorará la comparabilidad de estados contables emitidos en distintas partes del mundo, será menester buscar la armonización o convergencia de las normas locales y así las diferencias se reducen.

Resulta oportuno postular la elaboración de un nuevo cuerpo normativo, en el cual la perspectiva internacional sea tenida en cuenta, pero no resultaría apropiada la adopción plena, en esta primera instancia, de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) desarrolladas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del

<sup>61</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Edición del Tricentenario. <http://www.rae.es/>

<sup>62</sup> Ley 24.156, artículo 91 inciso a): La Contaduría General de la Nación tendrá competencia para: a) Dictar las normas de contabilidad gubernamental para todo el sector público nacional. En ese marco prescribirá la metodología contable a aplicar y la periodicidad, estructura y características de los estados contables financieros a producir por las entidades públicas;

<sup>63</sup> Artículo 3<sup>a</sup>.- Los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público nacional y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión.

Sector Público (IPSASB). Dichas normas internacionales actuarán como guías, recomendaciones o normas supletorias cuando no surja una específica para el tratamiento del tema, como así tampoco la situación se encuentre contemplada en el Marco Conceptual legal.

## 2.2. Normativa Internacional

La Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público 32 (NICSP 32) establece los requerimientos contables de la concedente en un acuerdo de concesión de servicios. Es una adaptación de la Interpretación 12 (CINIIF 12), *Acuerdos de Concesión de Servicios*, desarrollada por el Comité de Interpretaciones de las Normas Internacionales de Información Financiera y publicada por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB).

La citada norma destaca, en primera instancia, que su objetivo es “establecer la contabilización de acuerdos de concesión de servicios por la concedente, una entidad del sector público”. Enfatizamos que estos acuerdos representan sólo una forma de financiación en la que interviene el Sector Público y el privado.

La mencionada norma define conceptos, como el de acuerdo vinculante<sup>64</sup>, concedente, operador, acuerdo de concesión de servicios<sup>65</sup> y activo de concesión de servicios<sup>66</sup>. Cabe agregar que estos acuerdos de concesión de servicios presentan distintas formas para el reconocimiento y la medición de los pasivos: modelo del pasivo financiero, modelo de concesión de un derecho al operador y de la división del acuerdo.

En cuanto al reconocimiento y medición de un activo de concesión de servicios, la concedente reconocerá un activo proporcionado por el operador y una mejora de un activo ya existente de la concedente como un activo de concesión de servicios (a su valor razonable) si:

- a) la concedente controla o regula qué servicios debe proporcionar el operador con el activo, a quién debe proporcionarlos y a qué precio; y
- b) la concedente controla—a través de la propiedad, del derecho de uso o de otra manera—cualquier participación residual significativa en el activo al final del plazo del acuerdo

Esta Norma se aplica a un activo en un acuerdo de concesión de servicios durante la totalidad de su vida útil, siempre que se cumpla lo indicado precedentemente en a). No obstante, si el activo existente de la concedente cumple con las condiciones especificadas en a) y b) precedentemente expuestas, deberá reclasificar el activo existente como un activo de concesión de servicios. Ese activo así reclasificado deberá contabilizarse de acuerdo con NICSP 17 (Propiedades, planta y equipo) o NICSP 31 (Activos Intangibles), según proceda y diferenciarlo del resto de las clases en dichos rubros expuestas.

Por otra parte también en este caso reconocerá un pasivo, que será medido de manera equivalente al activo de concesión de servicio y ajustado por cualquier otra contraprestación.

<sup>64</sup> Un acuerdo vinculante, a efectos de la presente Norma, describe contratos y otros acuerdos que confieren a las partes derechos y obligaciones similares a los que tendrían si la forma fuera la de un contrato

<sup>65</sup> Es un acuerdo vinculante entre una concedente y un operador en el que: a) el operador utiliza el activo de concesión de servicios para proporcionar un servicio público en nombre de la concedente durante un período determinado; y b) el operador es compensado por sus servicios durante el período del acuerdo de concesión del servicio

<sup>66</sup> Es un activo utilizado para proporcionar servicios públicos en un acuerdo de concesión de servicios que: (a) es suministrado por el operador de forma que: (i) el operador lo construye, desarrolla o adquiere de un tercero; o (ii) es un activo ya existente del operador; o (b) es suministrado por la concedente de forma que: (i) es un activo existente del concedente; o (ii) es una mejora de un activo ya existente de la concedente

Como contraprestación del activo de concesión del servicio, la concedente puede compensar al operador por el activo de concesión de servicios mediante una combinación de:

- (a) <sup>67</sup>“realización de pagos al operador (el modelo del “pasivo financiero”);
- (b) *compensación al operador por otros medios (el modelo de “concesión de un derecho al operador”) como:*
  - (i) *concesión al operador del derecho a obtener ingresos por el uso por terceros del activo de concesión del servicio; o*
  - (ii) *concesión al operador del acceso a otro activo generador de ingresos para uso del operador (por ejemplo, un ala privada de un hospital en el que el resto del hospital se utiliza por la concedente para atender a pacientes públicos o un estacionamiento privado adyacente a un equipamiento público).”*

La NICSP 32 enuncia que el pasivo reconocido con motivo de la firma del acuerdo de concesión, será tipificado como financiero y aplicará entonces el modelo del pasivo financiero para su reconocimiento. Asimismo, especifica los casos en que la concedente adquiere una obligación incondicional para pagar efectivo o entregar otro activo financiero al operador, por ejemplo si ha garantizado pagar al operador:

- “ (a) *importes determinados o determinables; o*
- (b) *el déficit, si existe, entre los importes recibidos por el operador de los usuarios del servicio público y cualesquiera importes especificados o cuantificables a los que se hace referencia en el párrafo 19(a), incluso si el pago está supeditado a que el operador asegure que el activo de concesión de servicios cumple los requerimientos de calidad y eficiencia especificados”<sup>68</sup>.*

En caso contrario, cuando la concedente no tiene una obligación incondicional de pagar efectivo u otro activo financiero al operador por la construcción, desarrollo, adquisición o mejora de un activo de concesión de servicios, y le concede al operador el derecho a obtener ingresos por el uso de terceros u otro activo generador de ingresos, la concedente contabilizará el pasivo reconocido con motivo del acuerdo de concesión como la parte no devengada de ingresos que surgen del intercambio de activos entre ambas partes (concedente y operador). Su devengamiento se efectuará considerando la esencia económica del acuerdo de concesión del servicio, dándose de baja el pasivo contra resultado.

### 2.2.3. Normativa propuesta para las PPP

En oportunidad de la firma de estos contratos en el marco de la normativa legal (Ley 27.328). nacen derechos y obligaciones para ambas partes, en nuestro caso trataremos aquellos activos y pasivos que debería reconocer la administración pública.

La mencionada norma en su artículo 1ero establece claramente la flexibilidad necesaria para adaptar su estructura a las exigencias particulares de cada proyecto y a las de su financiamiento, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales existentes en la materia.

Se considera apropiado optar por un contrato de participación público privado cuando el proyecto, que en general es de gran envergadura, no podría realizarse solamente por el Estado (o resultaría demasiado costoso para el mismo). En esos supuestos, se busca el auxilio de los privados para el desarrollo de los proyectos, sin perder la participación en el mismo y con el objeto de que en un cierto plazo, los bienes sean de propiedad pública.

En este sentido, el Estado obtiene financiación por parte del sector privado para la construcción de un determinado proyecto. El Estado, luego, abonará el costo del proyecto a través del pago de un canon periódico por la prestación de un servicio determinado por parte del privado.

<sup>67</sup> NICSP 32 párrafo 17

<sup>68</sup> NICSP 32 párrafo 19 a) y b)

Se cita a continuación una situación, a manera de ejemplo, de un contrato y su tratamiento contable: Construcción de una ruta y otorgamiento al contratista por un determinado plazo para que cobre el peaje durante una cantidad de años y así resarcir sus costos con más un % de utilidad.

Se trata de infraestructura pública financiada, construida y gestionada por un privado, que denominaremos entidad operadora. El Estado reconoce en el marco del contrato PPP suscripto, un crédito en especie contra una partida de superávit, considerando el avance de la obra del concesionario. Anualmente la mencionada partida de superávit debería refundirse contra una cuenta de Aportes de Capital. Al finalizar el período por el cual el concesionario explota la ruta construida, el Estado dará de baja el Crédito en Especie e incorporará el Bien de Uso, como una simple transferencia de partidas.

Adicionalmente, se deberán evaluar las contingencias relacionadas con la demanda, pues si como consecuencia del ciclo económico, nuevas tendencias del mercado o cambios en las preferencias de los usuarios de la mencionada ruta, no se la utiliza, puede disminuir el monto recaudado por el privado, por situaciones ajenas a su gestión. Por ello, además, será imprescindible analizar una serie de factores relacionados con los riesgos involucrados.

La limitación antes expuesta, se la tipifica como un riesgo ligado a la demanda<sup>69</sup> que será evaluado con la siguiente metodología:

- *“Analizar el sistema de fijación de la tarifa que la administración pública debe abonar al socio privado por la prestación de los servicios fijados en el contrato, comprobando si dicha tarifa se calcula en función del nivel efectivo de la demanda*

- *Estudiar el efecto en el contrato de cláusulas que garanticen pagos mínimos al socio privado, o de aquellas que impongan limitaciones contractuales a la posibilidad de que el socio realice beneficios adicionales.*

- *Comprobar que las tarifas por tramos de uso del servicio están calculadas sobre la base de estudios de calidad de variabilidad de la demanda.”*

Se supone que la empresa privada ha asumido los riesgos relacionados con dichos activos cuando los contratos de PPP contienen sanciones significativas en caso de incumplimiento y el activo integrará su patrimonio.

En el caso que el Sector Público financie parte del proyecto por cuanto puede acceder a fuentes de financiación en mejores condiciones que el sector privado, será la administración pública quien cubra la mayor parte de los costos de financiación y asume significativamente los riesgos, en ese caso será el Sector Público Nacional quien deberá reconocer el activo.

En párrafos anteriores se ha hecho referencia a activos y pasivos que nacen como consecuencia de la firma de los contratos PPP, no obstante, en la actualidad la Resolución 25 de la Secretaria de Hacienda que aprueba “los Fundamentos y Alcances de los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados y Normas Generales de Contabilidad” los define bajo un concepto de contabilidad administrativa que entendemos es inadecuado.

### 3. Terminología contable

El proceso presupuestario comienza con el presupuesto que envía el Poder Ejecutivo al Congreso, donde se expresa el plan de acción del Gobierno. El Congreso aprueba el

<sup>69</sup> Documentos AECA. Contabilidad y Administración del Sector Público. Documento N° 9: Contabilización de las fórmulas de colaboración público-privada desde el punto de vista de la Administración Pública

presupuesto, que es un hecho preventivo, es decir, ocurre antes de que desarrollen los hechos, y después el Poder Ejecutivo lleva adelante su plan, lo ejecuta y, posteriormente, rinde cuentas. Esta rendición de cuentas, en la Constitución Argentina se llama Cuenta de Inversión. Cuando el Parlamento aprueba la Cuenta de Inversión finaliza el ciclo presupuestario.

La Cuenta de Inversión es un informe detallado de toda la gestión del Gobierno, los orígenes y aplicaciones de los fondos públicos, qué obras construyó, cómo se endeudó, qué deuda pagó, de forma tal que puede evaluarse la gestión.

Generalmente, una Cuenta de Inversión se divide en dos partes: una es la ejecución presupuestaria y la otra es el patrimonio y las metas físicas (por ejemplo, cuántos kilómetros de caminos se hicieron) y luego esto se compara con lo que se presentó en el presupuesto.

El artículo 95 de la Ley 24156 prescribe que *“La cuenta de inversión, que deberá presentarse anualmente al Congreso Nacional antes del 30 de junio del año siguiente al que corresponda tal documento, contendrá como mínimo:*

- a) Los estados de ejecución del presupuesto de la administración nacional, a la fecha de cierre del ejercicio;*
- b) Los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la administración central;*
- c) El estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta;*
- d) Los estados contable-financieros de la administración central;*
- e) Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos económicos y financieros.*

*La cuenta de inversión contendrá además comentarios sobre:*

- a) El grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto;*
- b) El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública;*
- c) La gestión financiera del sector público nacional.”*

Interesa hacer referencia en esta instancia a los estados contables que integran la Cuenta de Inversión y que se elaboraron conforme lo prescripto por la Resolución 25/95 de la Secretaría de Hacienda.

La mencionada Resolución especifica conceptualmente el contenido básico de los capítulos que conforman los estados contables, a saber: Activo, pasivo, patrimonio, recursos y gastos.<sup>70</sup> *“El activo está integrado por el conjunto de bienes y derechos cuantificables, derivados de transacciones o de hechos propios del ente, capaces de producir ingresos económico-financieros, razonablemente esperados durante el desarrollo de su gestión. Pasivo Comprende el conjunto de obligaciones cuantificables del ente contraídas con terceros, quedando así afectados partes de sus recursos en función de los vencimientos a operarse, incluyendo asimismo contingencias de alto grado de probabilidad que se operen.”*

La propuesta de definición que se presenta aspira a contar con información de tipo predictiva, donde:

**Activo:** recurso económico actual controlado por el ente público como resultado de hechos del pasado y está integrado por:

- el conjunto de bienes con valor de cambio o de uso, del dominio público y privado, no importando si son de propiedad del ente e interesando que esté su disposición a cargo de los entes públicos, como consecuencia de hechos ya ocurridos, y
- derechos cuantificables, derivados de transacciones o de hechos propios del ente, capaces de producir ingresos económico-financieros aptos para la cancelación de obligaciones.

<sup>70</sup> Resolución 25/95 Secretaría de Hacienda

El mencionado control del recurso económico se presenta si el ente público –en virtud de la normativa para la aplicación de los mismos- posee la competencia para dirigir la aplicación del mencionado recurso, de modo de obtener los beneficios que fluyen de éste para ser vertidos a la comunidad.

**Pasivo:** Es una obligación actual del ente público para transferir un recurso económico como resultado de sucesos pasados.

La definición de un pasivo no debería limitarse a obligaciones que son exigibles respecto de la entidad, aquellas implícitas podrían también calificar como tales.

Comprende el conjunto de obligaciones cuantificables contraídas por el ente público con terceros, quedando así afectada parte de sus recursos en función de los vencimientos a operarse, incluyendo asimismo las deudas potenciales –contingentes- con alto grado de probabilidad que operen y susceptibles de una objetiva cuantificación.

Bajo esta propuesta los estados contables que integran la Cuenta de Inversión incorporarían con los efectos de la firma de contratos de PPP, los activos cuando se cumple con la condición de control por parte del Ente Público y los pasivos cuando las obligaciones –exigibles e implícitas- consisten en la transferencia de un recurso económico.

#### 4. CONCLUSION

La información expuesta en los informes gubernamentales del Sector Público es trascendental, pues en ellos se rinde cuenta de la gestión, en relación con los ingresos y gastos, donde la credibilidad es un requisito fundamental.

La información debe ser clara, precisa, íntegra y de fácil interpretación para fortalecer un concepto sumamente utilizable en la actualidad dentro del sector público, como lo es la transparencia en la gestión.

Se considera de suma importancia frente a la existencia de nuevos contratos y que a partir de ellos puede surgir la necesidad de reconocer activos y pasivos, postular la elaboración de un nuevo cuerpo normativo, en el cual la perspectiva internacional sea tenida en cuenta. No resultaría apropiada la adopción plena, en esta primera instancia, de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) desarrolladas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB). Dichas normas internacionales actuarán, como guías, recomendaciones o en carácter de supletorias cuando no surja una específica para el tratamiento del tema, como así tampoco la situación se encuentre contemplada en el Marco Conceptual legal.

De esta manera, en una primera etapa de armonización de normas, el espíritu consiste en interpretar la normativa internacional, sobre todo de aquellas ya existentes en nuestro país para pasar a una etapa posterior de adopción plena, si ello fuera factible.

Si bien se advierte que los organismos multilaterales de crédito recomiendan a los gobiernos de los países miembros, aplicar técnicas y procedimientos que garanticen la transparencia de la administración financiera pública y que aquella es un requisito fundamental para el desarrollo económico, pues contribuye a la seguridad jurídica del Estado, se propicia la necesidad de un proceso de armonización en las normas internacionales para el sector público, no obstante que para ello será necesario construir un glosario propio, respetando la normativa legal vigente en cada país. En caso contrario, debería modificarse, en nuestro caso,

la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156.

Los gobiernos buscan generar condiciones para convertir a los países en destinos atractivos que permitan el desarrollo de inversiones. No obstante, la buena voluntad no es suficiente y una vez detectada la necesidad de contar con instrumentos jurídicos como el de las PPP, habrá que trabajar para instrumentarlos en obras, procurándose la eficacia y la eficiencia en el cumplimiento de las funciones del Estado. Es ahí donde la disciplina contable cobra importancia pues un reconocimiento contable adecuado de los efectos de estos contratos proporcionará información predictiva para aplicar políticas públicas sustentables.

En el marco de estos contratos y sus condiciones debería evaluarse la oportunidad del reconocimiento de activos y pasivos pues la rendición de cuentas y el principio de transparencia constituyen los pilares de los regímenes democráticos. Distintas disciplinas se han ocupado del tema, entre ellas la ciencia política, la administración, la economía, la sociología y por supuesto la “contabilidad”, esta última tomada en sentido amplio, es decir como sinónimo de información.