

Notas Fiscales

Implicaciones de la adopción del Manual de
Estadísticas de Finanzas Públicas de 2001 del Fondo
Monetario Internacional sobre las estadísticas
fiscales: Asociaciones Público Privadas y
arrendamiento financiero

Rafael Alcides Villarreal Cifuentes

No. 20, Febrero 2013



Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección General de Política Macroeconómica
Centro de Estudios Fiscales

Notas Fiscales, 2013
ISSN 2027-8365

Febrero 2013

2013, Ministerio de Hacienda y Crédito Público- Dirección General de Política Macroeconómica
Centro de Estudios Fiscales
Cra 8 no. 6-64
Bogotá, D.C., Colombia
Tel: 3811700 ext. 3361
indipolmacro@minhacienda.gov.co
<http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/haciendapublica/CentroEstudios/publicaciones/notas>

Implicaciones de la adopción del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas de 2001 del Fondo Monetario Internacional sobre las estadísticas fiscales: Asociaciones Público Privadas y arrendamiento financiero

Rafael Alcides Villarreal Cifuentes

RESUMEN EJECUTIVO

En este documento se examinan las implicaciones de la adopción del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP 2001) del Fondo Monetario Internacional (FMI) en la producción de estadísticas fiscales para las transacciones del gobierno realizadas bajo las modalidades de arrendamiento financiero y asociaciones público privadas (APPs). Uno de los elementos críticos para el tratamiento estadístico de las APPs es determinar quién es el propietario económico del activo. Según el MEFP 2001, es el que soporta la mayor parte de los riesgos y recibe la mayor parte de las retribuciones, y esta definición depende de cada contrato y de los juicios y estimaciones de los beneficios y recompensas. Se establece que la adopción del MEFP 2001 puede generar cambios importantes en la medición de los resultados fiscales, pues es más congruente con la naturaleza de los hechos económicos y ofrece una mayor cantidad de partidas de resultados para evaluar las finanzas públicas.

Boletín No. 20

Códigos JEL: M40, M41, M48, H83

Palabras Claves: Finanzas Públicas, Asociaciones Público Privadas, Arrendamiento Financiero

ABSTRACT

This document analyses the implications of the adoption of the International Monetary Fund's Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM2001) on the production of fiscal statistics registering the transactions made under public-private partnerships (PPP) and leasing. One of the critical elements for the statistical treatment of PPP is to determine who the owner of the asset is. According to the GFSM2001, the owner is the one who bears the majority of risks and receives the majority of retributions. We find that the adoption of the GFSM2001 can generate important and positive changes on the measurement of fiscal results, as it proposes an accountability system that takes into account the nature of economic transactions and offers more options to register and evaluate public finances.

Bulletin No. 20

JEL codes: M40, M41, M48, H83

Keywords: Public Finances, Public-Private Partnerships, Leasing

Tabla de Contenido

Tabla de Contenido	3
I. Introducción	4
II. Tratamiento estadístico según el FMI	7
A. Las Asociaciones Público Privadas APPs	7
1) El socio privado es propietario del activo APP	8
2) El gobierno es el propietario del activo APP	9
B. Arrendamiento financiero	9
C. Dificultades del tratamiento estadístico del MEFP 2001	9
III. El tratamiento de Eurostat	10
IV. Tratamiento en la Norma Internacional de Contabilidad Del Sector Público (NICSP)	11
V. Tratamiento del arrendamiento financiero y de las APPs en las estadísticas de finanzas públicas de Colombia	12
A. Arrendamiento financiero	12
B. Asociaciones Público Privadas	13
VI. Implicaciones para las estadísticas fiscales y los incentivos de los responsables de las decisiones	16
VII. Conclusiones	19
VIII. Anexos	22
IX. Bibliografía	28
X. Glosario	31

I. Introducción

En este documento se examinan las implicaciones de la adopción del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP 2001) del Fondo Monetario Internacional (FMI) en la producción de estadísticas fiscales para las transacciones del gobierno realizadas bajo las modalidades de arrendamiento financiero y asociaciones público privadas (APPs). Las implicaciones se refieren a los efectos de adopción del MEFP 2001 sobre: 1. la clasificación de las transacciones del gobierno; 2. la medición del déficit fiscal; 3. los incentivos para la toma de decisiones en el gobierno nacional y los gobiernos territoriales; 4. en la magnitud de las inversiones de obras públicas, 5. en las modalidades de contratación; y 6. los riesgos fiscales asociados.

Una de las principales preocupaciones de los responsables de la toma de decisiones de política fiscal en Colombia son los efectos sobre la medición de la deuda pública y el déficit fiscal de estas modalidades de contratación pública, especialmente como resultado de la expedición de la ley 1508 de 2012 sobre APPs y de la ley 1473 de 2011 sobre la regla fiscal en Colombia. Con la expedición de la ley 1508 de 2012, tanto el gobierno como las entidades territoriales han creado expectativas sobre el uso intensivo de estas modalidades de contratación para la construcción de edificaciones y estructuras de uso público y para la prestación de servicios.

En el enfoque convencional de la medición del déficit fiscal, las erogaciones del gobierno para construir o para adquirir activos fijos se registran como gasto, aumentando el déficit fiscal. De otra parte, este no tiene en cuenta los pasivos implícitos del sector público (por ejemplo, los existentes en con contrato de leasing financiero o el pasivo pensional). Por el contrario, el MEFP 2001 considera que las erogaciones mencionadas deben registrarse como adquisición de activos y no como gasto, y por lo tanto no deberían afectar el patrimonio neto del gobierno. Igualmente, el MEFP 2001 considera que todos los pasivos deben registrarse para obtener una medición correcta de los cambios en la riqueza neta del gobierno (el cambio en todos los activos y todos los pasivos del gobierno). Como resultado de las limitaciones de las medidas convencionales del déficit fiscal, algunos autores han propuesto el cambio en la riqueza neta del gobierno como medida alternativa del déficit fiscal¹.

En consecuencia, la conducción de la política fiscal en el país podría depender de la medición del déficit fiscal. Particularmente, la manera en que el gobierno registre las erogaciones (así como las transacciones en activos financieros asociadas) podría influir en el cumplimiento de la regla fiscal de la ley 1473 de 2011 (la cual establece una meta para el déficit para el gobierno nacional). Para entidades territoriales podría afectar el cumplimiento de los límites de endeudamiento autónomo fijados por la ley 358 de 1997.

La razón por la cual en esta Nota se discute simultáneamente la contabilización de estos tres tipos de transacciones es la similitud en el contenido económico de las mismas y de sus registros para efectos estadísticos. En todas ellas está involucrada la adquisición de activos fijos para la prestación de servicios públicos, y transacciones financieras entre agentes privados y el gobierno. Además, estas son modalidades de contratación bastante utilizadas para eludir las reglas fiscales, como resultado de la posibilidad que ofrecen de ocultar el déficit fiscal.

El arrendamiento financiero es una transacción en donde el propietario de un activo lo arrienda al gobierno con opción de compra, a cambio de un pago mensual con el cual el arrendador pretende cubrir los intereses, el valor del activo y otros costos involucrados en la transacción.

Una concesión es un contrato en donde el gobierno le otorga a una empresa privada el derecho de producir y vender cierto bien o servicio, la empresa cobra directamente a los usuarios del

¹ Easterly (1999) considera que esta es una medida más apropiada del déficit fiscal porque las medidas convencionales del déficit porque la mayoría de estas medidas solo capturan los cambios en los pasivos explícitos del gobierno, pero no capturan los cambios en los activos y en los pasivos implícitos.

bien o servicio, una cuantía necesaria para recuperar la inversión, cubrir los costos operativos y financieros y obtener una utilidad; las tasas pagadas por la compañía para adquirir la concesión u otros pagos hacia el gobierno, son registrados como ingresos del mismo².

En cuanto a las APPs, hay muchas definiciones, pero en términos generales son definidas como un contrato a largo plazo entre el gobierno y un socio privado, en donde este último suministra la infraestructura y los servicios tradicionalmente prestados por el gobierno, y asume una parte importante de los riesgos. No existe un único estándar internacional aceptado para la contabilización y presentación de toda la información sobre los contratos de APPs. Los estándares de estadísticas internacionales (ESA 95 y MEFP 2001) cubren solamente algunos aspectos, como las transacciones en efectivo, las transferencias de activos al gobierno y las garantías. En dichos estándares, la contabilización de las APPs está en función de la propiedad económica del activo objeto del contrato, en donde el propietario económico del activo es la parte que asume la mayor parte de los riesgos y de las recompensas en las transacciones. Cuando el gobierno asume la mayor parte de los riesgos en un contrato APP, de acuerdo con estos estándares, el gobierno debería ser considerado el propietario del activo objeto del acuerdo, donde se supone que este activo es adquirido bajo las condiciones de un arrendamiento financiero. En este documento, consideramos las concesiones como casos particulares de APPs.

Las estadísticas de las finanzas públicas de Colombia no han incorporado las APPs de una manera sistemática y consistente. Los conceptos y las clasificaciones de las cuentas de estas estadísticas son adaptaciones del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas de 1986 (MEFP 1986) del FMI, con ajustes para considerar cuentas por pagar y otros gastos devengados y no pagados, definiciones y clasificaciones particulares de las normas y de la doctrina presupuestaria.

Existen diferencias importantes entre la metodología de las estadísticas fiscales de Colombia y las del MEFP 2001. Algunas de las más importantes se encuentran en: a) el momento de registro; b) la cobertura y la clasificación institucional; c) la cobertura, los conceptos y la clasificación de cuentas; d) las definiciones o conceptos económicos; e) el marco analítico y las correspondientes partidas de resultados; e) la conciliación de flujos y saldos.

Una explicación de estas diferencias se presenta en lo que sigue:

- a) En cuanto al momento de registro, en las estadísticas fiscales de Colombia corresponde a un enfoque de caja modificado. El detalle de los ingresos y gastos proviene de datos de operaciones efectivas de caja, pero estos datos se ajustan con una partida agregada de cuentas por pagar, y con causaciones de intereses de algunas cuentas. Los datos de cuentas por pagar de estas estadísticas solo corresponden parcialmente al concepto de gastos devengados de la contabilidad financiera.
- b) Diferencias de cobertura institucional y en las clasificaciones, que pueden derivar en problemas de consolidación de flujos y saldos y en diferencias en los juicios sobre la situación de las finanzas públicas,
- c) En cuanto a la clasificación de las cuentas, las de operaciones efectivas de caja oficiales se ajustan en gran medida a las del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI de 1986. No obstante, también dependen de los conceptos y de los clasificadores presupuestales colombianos, que en muchos casos no guardan correspondencia con los conceptos y las clasificaciones del MEFP 1986. Los clasificadores y conceptos presupuestales en algunos casos son elaboraciones ajustadas a las necesidades del momento sin referencia a un marco conceptual específico.

² Este es el concepto de concesión utilizado en los estándares internacionales. La ley 1508 de 2012 considera la concesión como una modalidad de APP.

- d) Diferencias importantes entre el concepto de inversión en el presupuesto de Colombia y el del MEFP2001. En el presupuesto la inversión incluye compra de bienes de capital, construcciones, terrenos, gastos corrientes de los programas de gasto social e incluso servicio de la deuda. En el MEFP2001 la inversión bruta es la adquisición menos la disposición de activos no financieros (excluyendo objetos de valor), y por lo tanto excluye gastos operativos y el servicio de la deuda.
- e) El marco analítico del MEFP2001 es sustancialmente diferente del marco analítico implícito en las estadísticas fiscales de Colombia. Una de las diferencias más importantes entre estos dos marcos analíticos se origina en el concepto de gasto del gobierno. En las estadísticas fiscales de Colombia, el gasto del gobierno incluye la totalidad de las erogaciones diferentes de las transacciones financieras. De esta forma, la adquisición de activos no financieros se considera un gasto, al igual que la adquisición de bienes y servicios no duraderos. El déficit fiscal se define como el exceso de gastos sobre ingresos, de tal manera que la adquisición de bienes de capital, manteniendo todo lo demás constante, aumenta el déficit fiscal. El marco analítico del MEFP1986 y las estadísticas fiscales de Colombia enfocan su atención únicamente en esa partida de resultado (el déficit o superávit global). En contraste, el MEFP2001 considera las siguientes partidas de resultados, las cuales amplían las posibilidades del análisis fiscal:
1. Resultado operativo neto: ingresos menos gastos y representa las variaciones en el patrimonio neto como resultado de transacciones.
 2. Resultado operativo bruto: resultado operativo neto más el consumo de capital fijo, o el ingreso menos el gasto, excluido el consumo de capital fijo.
 3. Préstamo neto-endeudamiento neto: adquisición neta de activos financieros menos el incurrimiento neto de pasivos, alternatively es el resultado operativo neto menos la adquisición de activos no financieros.
 4. El Estado de fuentes y uso de efectivo: el saldo de flujos de efectivo de las operaciones del gobierno y la adquisición neta de activos no financieros.
 5. Resultado fiscal global: préstamo neto, ajustado con las transacciones en activos y pasivos efectuadas para fines de política pública (privatizaciones, subsidios otorgados en forma de préstamos y otras).
 6. Patrimonio neto: activos totales menos pasivos totales.
 7. Patrimonio financiero neto: activos financieros menos pasivos financieros.
 8. Variación en el patrimonio neto: variación en los activos totales menos variación en los pasivos totales.
 9. Variación en el patrimonio financiero neto: variación en los activos financieros menos variación en los pasivos financieros.
 10. Variación en el patrimonio neto como resultado de otros flujos económicos: resultado operativo neto más las variaciones en otros flujos económicos (ganancias netas por tenencia de activos más cambios netos en volumen).
 11. Resultado primario global: resultado fiscal global más el gasto neto en intereses.
 12. Resultado operativo primario neto: resultado operativo neto más el gasto en intereses.
 13. Ahorro bruto: resultado operativo bruto menos transferencias netas de capital por recibir, incluidas las donaciones de capital netas y los impuestos sobre el capital.

Estas diferencias entre los conceptos y las clasificaciones de las estadísticas de las finanzas públicas son el punto de partida del análisis de las implicaciones de la adopción del MEFP2001 en Colombia que se realiza en esta Nota. En la sección II, se describe la manera en que se registran en las estadísticas del MEFP2001 el arrendamiento financiero y los contratos realizados bajo la modalidad de APPs. En la sección III, se presenta el tratamiento de las APPs por Eurostat. En la sección IV se describe el tratamiento de las concesiones de servicios por parte de las NICSP y se examinan brevemente sus principales consecuencias para las finanzas públicas. En la sección V se describe y se evalúa el tratamiento del arrendamiento financiero y de las APPs en las estadísticas de las finanzas públicas de Colombia. En la quinta se discuten las

implicaciones para el cálculo del déficit fiscal y sobre los incentivos de los responsables de la toma de decisiones de política del cambio en el enfoque de las estadísticas de finanzas públicas.

El documento contiene tres anexos. A título de ilustración, en el Anexo A se presenta un ejemplo de registro contable del arrendamiento financiero y el tratamiento contable de esquemas financieros similares a APPs. En el Anexo B se reproduce una tabla de un documento del FMI sobre el tratamiento contable de transacciones similares a las APPs.

El Anexo C presenta una respuesta a la pregunta sobre si las vigencias futuras son deuda, no dirigida a los expertos en presupuesto y deuda pública, sino a las personas menos enteradas de las discusiones sobre este tema, que en parte parece haber sido oscurecida por el uso de un lenguaje impreciso por parte de los expertos. Las inversiones en obras públicas, usualmente exigen la elaboración de contratos plurianuales, mientras el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales aprueban el presupuesto de gastos con vigencia de un año. Para autorizar contratos que implican gastos en más de una vigencia, en Colombia se requieren autorizaciones de compromisos con cargo a presupuestos de vigencias futuras. La ley establece las condiciones y para otorgar estas autorizaciones así como los órganos facultados para hacerlo. Estas autorizaciones han sido utilizadas cada vez más por el gobierno nacional como por las entidades territoriales para comprometer recursos de varias vigencias presupuestales y han generado preocupación sobre sus consecuencias para la sostenibilidad fiscal.

En este contexto, organismos de control y algunos analistas se han preguntado si las vigencias futuras constituyen deuda pública, e incluso las recientes leyes de APPs y de vigencias futuras las tratan en alguna medida como si lo fueran. Por tratarse de contratos a largo plazo, las APPs, las concesiones y el arrendamiento financiero requieren autorizaciones de vigencias futuras. Una respuesta a la pregunta sobre si las vigencias futuras son deuda pública, se muestra en el Anexo 2 de esta Nota.

Finalmente, se presentan las conclusiones de esta nota.

II. Tratamiento estadístico según el FMI

A. Las Asociaciones Público Privadas APPs

Según el Manual de Estadísticas del Fondo Monetario Internacional para Países en Desarrollo (2011), el tratamiento estadístico de las APPs depende de la propiedad económica del activo y no de quién es el propietario legal. El activo es propiedad de la parte del contrato que soporta la mayor parte de los riesgos y recibe la mayoría de las retribuciones. De esta forma, la contabilización de las transacciones involucradas en una APP depende de un juicio sobre la distribución de los riesgos y las retribuciones entre el gobierno y el contratista privado.

Entre los riesgos considerados en la evaluación de una APP se encuentran los de construcción, suministro, demanda, valor residual, obsolescencia y disponibilidad. La importancia relativa de cada riesgo depende de las especificaciones de cada contrato, y por esta razón no es posible establecer reglas generales. La complejidad y variedad de los contratos de APPs descarta la enumeración de todas las posibilidades existentes en la formulación de los contratos, con respecto al control y el uso de los activos, lo que obligaría a realizar una evaluación de cada caso para determinar la propiedad del activo³. En esta Nota no se discuten los procedimientos disponibles para evaluar la distribución de los riesgos y determinar la propiedad, puesto que su foco está en las implicaciones de esta decisión para la medición del déficit fiscal y en sus

³ Véase el parágrafo 162, FMI (2011)

efectos sobre los incentivos de los responsables de las decisiones de gasto y endeudamiento.

Para el registro de las transacciones de APPs, el Manual del FMI del 2011 solo considera dos posibilidades: a) el socio privado es el propietario del activo, b) el gobierno es el propietario del activo. Los registros de los saldos y los flujos asociados con el APP dependen de esta definición, y no se admiten soluciones intermedias, como la de registrar una parte del activo de propiedad del gobierno y la parte restante de propiedad del sector privado.

A continuación se describe el registro de las transacciones en las dos situaciones consideradas en ese Manual.

1) El socio privado es propietario del activo APP

En esta primera situación, la evaluación sobre distribución de riesgos y retribuciones ha determinado que el sector privado es el propietario legal y económico de los activos durante el período del contrato y el gobierno se convierte en el propietario legal y económico del activo al final del contrato sin haber realizado un pago explícito. El MEFP 2001 considera dos posibilidades para hacer el registro: en uno de ellos el gobierno adquiere el activo al finalizar el contrato; en el otro, el gobierno recibe una transferencia de capital del socio privado.

El primer enfoque tiene las siguientes implicaciones:

- a) En el momento de la firma del contrato, el gobierno no registra la adquisición de un activo, porque se ha determinado que este activo es de propiedad del socio privado.
- b) Tampoco registra un pasivo, porque no ha adquirido el bien objeto del contrato APP, y por lo tanto no ha adquirido una obligación de pagarlo;
- c) Los pagos periódicos que efectúa el gobierno al socio privado antes del cambio de propiedad deben contabilizarse de dos maneras: i) la retribución por los servicios prestados, y ii) un derecho financiero acumulable hasta el momento de la transmisión de la propiedad.
- d) En el momento de la transmisión de la propiedad se registra la adquisición del activo, por un valor exactamente igual al valor de los derechos financieros acumulados hasta esa fecha frente al socio privado.

Una implicación de este enfoque (aun cuando el Manual de 2001 no es explícito al respecto) es la imputación de un rendimiento financiero proveniente del activo financiero acumulado por el gobierno. Este deberá contabilizarse en la cuenta de ingresos por intereses, y se devenga de manera continua.

El otro enfoque consiste en registrar un cambio en la propiedad económica y legal del activo financiado con una transferencia de capital. Al igual que en el primer enfoque, en este tampoco debe registrarse la adquisición de un activo ni un incurrimiento de un pasivo, por las mismas razones presentadas arriba, pero los pagos periódicos deben registrarse en su totalidad en las cuentas de adquisiciones de bienes y servicios o gasto corriente. Debe registrarse la transferencia como una transacción unilateral, porque no se ha contabilizado la acumulación de un derecho del gobierno frente al sector privado, como si se hace en el caso expuesto anteriormente. No habrá lugar, por lo tanto, a la imputación de intereses por la posesión de derechos financieros frente al sector privado.

El Manual de 2011 considera que este último registro no refleja la realidad económica subyacente de la transacción pero que puede ser aceptable desde un punto de vista pragmático, al considerar las limitaciones de datos, la incertidumbre sobre el valor residual de los activos y otros aspectos.

2) El gobierno es el propietario del activo APP.

Cuando se determina que el gobierno es el propietario legal y económico del activo durante el período del contrato, pero no hace ningún pago explícito al inicio del contrato, debe imputarse una transacción para cubrir la adquisición. La opción recomendada por el MEFP 2001 es imputar un arrendamiento financiero, como resultado de la similitud de esta transacción con el verdadero arrendamiento financiero. En consecuencia, deberá registrarse:

- a) La adquisición del activo, en el momento de la firma del contrato o de toma de control de la propiedad por parte del gobierno;
- b) El incurrimiento de un pasivo, por un valor igual al del activo;
- c) El registro del pago periódico en un componente de amortización y uno de pago de intereses de la deuda.

Resumiendo: a) el tratamiento estadístico de las APPs depende de la propiedad económica de los activos; b) la determinación de la propiedad económica de los activos está en función de quién soporta los mayores riesgos y recibe la mayoría de las retribuciones; c) cuando el sector privado es el propietario de los activos, no hay creación de deuda pública; d) cuando el gobierno es el propietario del activo, la transacción se trata como si hubiese ocurrido un arrendamiento financiero, y por lo tanto se crea deuda pública.

B. Arrendamiento financiero

El MEFP2001 define el arrendamiento financiero como una forma de financiar la adquisición de activos fijos. El propietario del activo lo pone a disposición del arrendatario y este paga el arrendamiento, con el cual el propietario recupera todos los costos, incluidos los intereses. Para efectos estadísticos, se considera que el propietario ha traspasado la propiedad al arrendatario, aun cuando legalmente el activo continúa siendo de propiedad del arrendador, hasta cuando el arrendatario pasa a ser el propietario legal, lo cual ocurre usualmente al vencimiento del contrato.

El valor de la transacción es el valor del activo, y la tasa de interés del préstamo se determina mediante un cálculo financiero con base en la relación entre el precio del arrendamiento y el valor del activo. Cuando el valor del activo no se conoce, este puede estimarse como el valor presente de los alquileres descontado a una tasa de interés apropiada. De esta manera, los pagos periódicos deben dividirse en el reembolso del principal y el pago de intereses. En cuanto al momento de registro de la adquisición del activo, el cambio de propiedad del bien se imputa cuando el arrendatario toma el control del activo; simultáneamente debe registrarse el préstamo implícito en la operación. En lo que respecta al devengo de intereses, este se realiza de manera continua.

C. Dificultades del tratamiento estadístico del MEFP 2001

En el tratamiento estadístico de las APPs, el arrendamiento financiero y las concesiones presentan varias dificultades: 1. las cuentas fiscales contienen partidas imputadas, 2. la propiedad económica del activo se registra totalmente en el balance del gobierno o del socio privado, cuando en realidad ambos comparten riesgos y retribuciones; 3. la contabilidad pública no es simétrica con la privada; 4. hay incertidumbre sobre cifras futuras, y los registros suponen certeza; 5. Las estimaciones de riesgos y su asignación en el contrato usualmente contienen errores significativos.

Además, el Manual del 2011 no ofrece una guía para determinar la propiedad de los activos en las APPs. Tampoco ofrece una técnica o fórmula para acumular los derechos del gobierno (y los correspondientes pasivos del sector privado) cuando la unidad privada es la propietaria de los activos (aparentemente porque la fórmula de acumulación depende de las particularidades del

contrato de APPs). En contraste, el MEFP2001 es bastante explícito en el tratamiento del arrendamiento financiero.

III. El tratamiento de Eurostat

De acuerdo con ESA 95, el activo PPP debería estar por fuera del balance del gobierno cuando el sector privado soporta la mayor parte de los riesgos de construcción, y de los riesgos de demanda o de disponibilidad. Considerando que en los contratos de APPs la mayoría de los riesgos de disponibilidad usualmente los soporta el sector privado, es probable que la mayoría de los activos APPs queden por fuera del balance del gobierno y no se registre una deuda pública.

Definición de los principales riesgos en APP según Eurostat.

Riesgo de construcción: abarca los eventos relacionados con el estado inicial del activo. Está relacionado con eventos como la entrega tardía, no respeto de las normas establecidas, costos adicionales significativos, la deficiencia técnica y acontecimientos externos (incluidos los riesgos ambientales) que implican pagos de compensación a terceros. Se considera que el gobierno asume la mayor parte del riesgo de construcción cuando cubre sistemáticamente a la mayoría de cualquier coste adicional contraído, por cualquier motivo, durante la construcción o cuando se está obligado a hacer los pagos como consecuencia de un incumplimiento de una entidad no gubernamental socia en la gestión de la construcción del activo, ya sea como proveedor directo o como coordinador / supervisor.

Riesgo de Disponibilidad: Cubre los casos en que, durante la operación del activo, la responsabilidad del socio no gubernamental está suficientemente considerada, a causa de insuficiente gestión del rendimiento, lo que resulta en un menor volumen de servicios que se acordaron contractualmente o de servicios que no cumplan las normas de calidad especificadas en el contrato de APP. Por lo tanto, el gobierno tiene la mayoría de los riesgos de disponibilidad, cuando (i) el contrato de APP no prevé sanciones automáticas de incumplimiento significativo y que se aplicarán en caso de incumplimiento por parte del socio no gubernamental, o, (ii) cuando dichas sanciones no se aplican sistemáticamente.

Riesgo de demanda: cubre la variabilidad de la demanda de un servicio en particular, como el número de usuarios de la vía o el volumen de eliminación de residuos (mayor o menor de lo esperado cuando el contrato se firmó APP), con independencia de la actuación del socio no gubernamental. En otras palabras, existe el riesgo de demanda, cuando un cambio en la demanda no se puede vincular directamente a una inadecuada calidad de los servicios prestados por el socio no gubernamental, sino es el resultado de otros factores, tales como los ciclos económicos, las nuevas tendencias del mercado, los cambios en los usuarios finales las preferencias o la obsolescencia tecnológica.

Por lo tanto, el gobierno asume la mayoría del riesgo de demanda cuando se ve obligado a hacer un determinado nivel de pago para el socio no gubernamental independiente del nivel real de la demanda. Sin embargo, debido a que la garantía de este nivel de pago se proporciona normalmente a través de garantía de ingresos mínimos o de garantía de demanda mínima (proporcionado por el gobierno o por terceros), tales disposiciones deben ser examinadas con cuidado.

Fuente: (Centre, 2012)

IV. Tratamiento en la Norma Internacional de Contabilidad Del Sector Público (NICSP)

En octubre de 2011 el Consejo de Normas de Contabilidad del Sector Público, de la Federación Internacional de Contadores (IFAC, por sus siglas en inglés), emitió la norma 32 sobre acuerdos de concesión de servicios, en la cual se evalúa la contabilidad de las concesiones de servicios desde la perspectiva del gobierno, como otorgante de la concesión.

La norma se aplica a todas las entidades públicas que preparan y presentan sus estados financieros con base en devengo, con excepción de las empresas públicas, a las cuales se les aplican las normas internacionales de información financiera para las empresas. Igualmente, se aplica cuando el operador⁴ presta servicios públicos relacionados con el activo de concesión de servicios en nombre del concedente⁵.

Según la norma 32, un acuerdo de concesión de servicios es un acuerdo vinculante entre una entidad concedente y un operador, en donde el operador utiliza el activo para la prestación de un servicio público en nombre de la entidad concedente, por un período determinado, y en donde el operador es compensado por la prestación del servicio durante el mismo período. El activo de concesión de servicios puede ser suministrado por el operador (ya sea que lo construya o lo adquiera para la ejecución del acuerdo, o que lo haya adquirido con anterioridad a la suscripción del acuerdo y lo utilice para la ejecución del acuerdo) o por el concedente (un activo ya existente que podría ser mejorado durante el período de ejecución del acuerdo).

El reconocimiento del activo suministrado por el operador (o de la mejora de un activo propio ya existente) como un activo de concesión por parte de la entidad concedente se hará cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- a) La entidad concedente controla o regula los servicios proporcionados por el operador del activo, en cuanto a los usuarios o beneficiarios de los servicios y el precio o tarifa de los mismos, durante la totalidad de la vida útil del activo.
- b) La entidad concedente controla la participación residual significativa al finalizar el plazo del acuerdo⁶.

La contabilización del activo de concesión se hace de la siguiente manera:

- a) Activo suministrado por el operador: se registrará el activo por su valor razonable, como activo de concesión de servicios.
- b) Activo existente suministrado por la concedente: se reclasificará el activo existente como activo de concesión de servicios⁷.

Cuando el activo es suministrado por el operador, la entidad concedente deberá **reconocer un pasivo**, simultáneamente con el reconocimiento del activo⁸. El pasivo deberá registrarse por un valor igual al del activo de concesión de servicios, ajustando por las contraprestaciones del operador a la concedente o viceversa.

Existen dos modelos de reconocimiento o contabilización de los pasivos asociados a un activo de concesión: el modelo del pasivo financiero y el modelo de concesión del derecho del operador. El primero se presenta cuando la entidad concedente tiene la obligación incondicional de pagar en efectivo o con otro activo financiero al operador por la construcción, desarrollo o

⁴ La entidad que utiliza el activo de concesión de servicios para suministrar servicios públicos, sujetos al control del activo por parte de la entidad concedente.

⁵ Concedente es la entidad que concede el derecho de uso del activo de concesión de servicios al operador.

⁶ Un acuerdo de prestación de servicios sin plazo definido no sería un acuerdo de concesión de servicios.

⁷ De acuerdo con la NICSP 17 Propiedad, Planta y Equipo, o de acuerdo con la NICSP 31 Activos Intangibles, según el caso.

⁸ Cuando se trata de un activo existente, ya había señalado que se aplica una reclasificación del activo.

mejor al del activo de concesión de servicios. En este modelo puede acordarse la obligación del concedente de efectuar pagos a) específicos o cuantificables, b) para cubrir los déficits entre los ingresos del operador por el cobro a los usuarios o cualesquier pagos específicos o cuantificables (es decir, una garantía de ingreso mínimo). En este modelo, los pagos de la concedente al operador se contabilizarán como: a) una reducción en el valor del pasivo reconocido, b) una carga financiera, y c) cargas por el valor de los servicios prestados. La entidad concedente deberá contabilizar como gastos la carga financiera y las cargas por el valor de los servicios prestados. El valor del pasivo está asociado con el valor razonable, mientras que el costo financiero y el valor de los servicios deberán determinarse mediante la utilización de técnicas de estimación.

En el modelo de concesión de un derecho al operador la entidad concedente no tiene la obligación de realizar un pago al operador y le concede el derecho a obtener un ingreso de los usuarios directos o de otro activo generador de ingresos. Bajo este modelo, la entidad concedente deberá reconocer un pasivo igual a la parte no acumulada de los ingresos previstos en el acuerdo.

En síntesis, de acuerdo con la NICSP 32 los activos de concesión de servicios deberán contabilizarse como un activo de la entidad concedente, no importa si el operador obtiene la totalidad de sus ingresos de los cobros realizados a los usuarios o de otro activo, o si se compromete a pagar importes específicos o cuantificables al operador o solo a pagar para cubrir los déficits, de acuerdo con parámetros especificados. En todos los casos, el concedente deberá contabilizar un pasivo por igual valor al del activo de concesión. En el modelo financiero (cuando hay pagos específicos o cuantificables o pagos para cubrir el déficit del concedente al operador), las cuotas deberán contener tres transacciones: la disminución de un pasivo, un gasto financiero y la remuneración por la prestación de un servicio.

Una de las consecuencias posibles de la adopción de la NICSP 32 es que un mayor número de activos y pasivos serían tratados como de propiedad del gobierno, que con el tratamiento del Eurostat⁹. Posiblemente este resultado podría reducir los incentivos a favorecer o descartar proyectos por sus implicaciones en la medición del déficit fiscal, pero equivalentes en términos de riesgos y sostenibilidad fiscal.

V. Tratamiento del arrendamiento financiero y de las APPs en las estadísticas de finanzas públicas de Colombia.

A. Arrendamiento financiero

El tratamiento del arrendamiento financiero en las estadísticas de las finanzas públicas de Colombia está en función de los conceptos y de los clasificadores del presupuesto, porque las estadísticas toman esta información del presupuesto, sin hacer ajustes o reclasificaciones.

En el presupuesto, en el momento de la firma del contrato de arrendamiento financiero o de toma de control de la propiedad del bien no se registra la adquisición de un bien de capital, ni un endeudamiento (en caso en que no haya un pago inicial en el contrato). No se realizan estos registros porque esta transacción no involucra erogaciones monetarias ni ingresos de caja para el gobierno en el momento inicial. No obstante, los pagos periódicos del arrendamiento financiero son registrados en el presupuesto en el año en estos se hacen exigibles. El registro se hace en dos partidas diferentes: el componente de arriendo se clasifica en gastos generales, y el componente restante se clasifica como gasto de inversión.

⁹ Abdul Khan, IMF. Public Financial Management Blog. New IPSAS Likely to Make It Difficult to Hide PPP Liabilities. Noviembre 7 de 2011. Blog-pfm.imf.org.

La contabilización del arrendamiento financiero presupuestal de Colombia es inconsistente con el tratamiento de operación asimilada a una operación de crédito público, de acuerdo con la ley 80 de 1993 y el decreto reglamentario 2681 de 1993. La definición legal de arrendamiento financiero como operación asimilada a endeudamiento es el fundamento para que estos contratos sean celebrados sin obtener las autorizaciones de gastos con cargo a presupuestos de vigencias futuras (porque de acuerdo con la ley, el pago del servicio de la deuda no requiere este tipo de autorizaciones). En contradicción con la clasificación del arrendamiento financiero como deuda, en el presupuesto los pagos del gobierno al arrendador no son registrados en las partidas del servicio de la deuda, sino en las partidas de gastos generales e inversión. Es posible que el origen de esta contradicción esté en el hecho que los clasificadores presupuestales sean definidos por los funcionarios que administran el presupuesto, atendiendo el objeto final de la erogación (la inversión) y no las definiciones legales de deuda y sus implicaciones en términos de definiciones de servicio de la deuda.

Las clasificaciones de las transacciones de arrendamiento financiero en el presupuesto no reflejan la realidad económica de las mismas y son inconsistentes con otros marcos estadísticos (como las cuentas nacionales) y con los estándares nacionales e internacionales de contabilidad. En la práctica, los administradores del presupuesto crean la ficción de la compra anual de un bien de capital por un valor al componente de amortización de la deuda, cuando en realidad el bien ha sido adquirido en el momento inicial. Además, el componente contabilizado como arriendo en el presupuesto, en realidad contiene el interés de la deuda y el valor de la prestación de un servicio.

De otra parte, al vencimiento del contrato de arrendamiento financiero, cuando se produce el cambio de propiedad del activo, no se registra en el presupuesto, porque no hay ni una obligación presupuestal ni un pago asociado al cambio de propiedad. Cuando se ejerce la opción de compra antes del vencimiento del contrato, en el presupuesto se registra la adquisición del activo por su valor residual, lo cual en la contabilidad del MEFP 2001 y en la contabilidad financiera debería registrarse como una cancelación de pasivos y no como la adquisición de un activo no financiero.

Cabe anotar que en Colombia las estadísticas de deuda pública no registran el arrendamiento financiero, a pesar de que jurídicamente se considera una operación asimilada a las operaciones de crédito público¹⁰, como tampoco se registran las demás operaciones asimiladas¹¹. Posiblemente, porque estas operaciones no son significativas en la actualidad.

B. Asociaciones Público Privadas

En cuanto al tratamiento de los APP en el presupuesto, es necesario precisar el momento de registro y la clasificación de los ingresos o de las erogaciones del sector público. La ley 1508 de 2012 denomina desembolsos de recursos públicos a los pagos de las entidades públicas, por concepto de retribución en los proyectos de asociación público privada. Esta misma ley autoriza a las entidades territoriales para realizar aportes en especie en este tipo de contratos.

En la ejecución del presupuesto prevale el principio de caja. La obligación se registra en la fecha en que se pacta el desembolso, la cual debería coincidir con la fecha de pago (cuando el pago es puntual). Por la aplicación del principio de caja, no hay ningún tipo de imputaciones en

¹⁰ “Son operaciones de crédito público los actos o contratos que tienen por objeto dotar a la entidad estatal de recursos, bienes o servicios con plazo para su pago o aquellas mediante las cuales la entidad actúa como deudor solidario o garante de obligaciones de pago”. “Los actos o contratos análogos a las operaciones de crédito público, mediante los cuales se contraigan obligaciones con plazo para su pago, se asimilan a las mencionadas operaciones de crédito público”. Decreto 2681 de 1993, artículos. 3º y 4º respectivamente.

¹¹ Créditos documentarios, cuando el banco emisor de la carta de crédito otorgue un plazo para cubrir el valor de su utilización, y la novación o modificación de obligaciones, cuando la nueva obligación implique el otorgamiento de un plazo para el pago.

el presupuesto. En cuanto a la clasificación, los desembolsos de las entidades públicas para retribuir el APP se registran como gastos de inversión.

De otra parte, el contrato de APP no tiene efectos sobre las estadísticas de la deuda pública, de acuerdo con la metodología actual. Los desembolsos de las entidades públicas para las APP no se tratan como amortizaciones a un crédito, bajo el supuesto de que el contrato de APP no es una entrega de recursos a la entidad estatal con plazo para su pago.

En los contratos en donde el socio privado entrega la propiedad del activo a la entidad estatal después de un cierto número de años, esta transacción no se registra en el presupuesto, por no implicar operaciones efectivas de caja.

Con respecto a las concesiones, consideramos varias posibilidades. La primera es cuando el socio privado provee un activo para uso público, con o sin aportes del gobierno, y cobra una tasa por el uso. En este caso, el presupuesto en Colombia no registra un gasto de inversión, ni financiación alguna. Si el socio privado paga al gobierno una suma periódica como contraprestación por el otorgamiento de la concesión, este se registra como un ingreso del gobierno en la vigencia respectiva. Cuando finaliza el contrato de concesión y el activo es transferido al gobierno no se afecta el presupuesto, porque esta operación no involucra una operación efectiva de caja.

Las concesiones distribuyen los diferentes tipos de riesgos entre el socio privado y el gobierno, y dependiendo de esta distribución, las erogaciones asociadas con estos riesgos afectan el presupuesto. En la primera generación de concesiones, el sector público incurría en los riesgos de diseño, de mayor cantidad de obras, de demanda, de mayor valor de los predios, geológicos y ambientales. Estas garantías usualmente se hacían efectivas y afectaban el presupuesto de gastos de inversión en el momento del nacimiento de la obligación. En el año de 1997 la ley de presupuesto, autorizó al gobierno para emitir TES como fuente de financiación de las garantías cuando estas se hiciesen efectivas, para evitar los trámites presupuestales necesarios para cumplir con las obligaciones emanadas de los contratos, pero esto tuvo el efecto de eliminar estas partidas del gasto.

Una segunda generación de concesiones introdujo una provisión en efectivo por parte del gobierno depositado en un fondo de contingencias, con base en cálculos técnicos sobre las probabilidades de ocurrencia y la magnitud del hecho. Los aportes al fondo de contingencias se tratan como amortizaciones y no afectan las partidas de gasto. En caso de que los siniestros excedan las provisiones, las erogaciones adicionales resultantes se tratan como gasto. Actualmente, esta sigue siendo la práctica en relación con el tratamiento presupuestal de los aportes al fondo de contingencias y de las erogaciones adicionales. En esta segunda generación se realizaron cambios en las responsabilidades en cuanto al otorgamiento de licencias ambientales y la gestión predial, pero ninguno de estos cambios afectó la manera en que se realizan los registros presupuestales. Los riesgos de mayor valor de los predios los sigue asumiendo el gobierno, pero se eliminaron las garantías de tráfico, en el caso de las concesiones de carreteras, y las garantías de mayor cantidad de obras. Las garantías de tráfico fueron sustituidas por la extensión del plazo de la concesión, cuando se alcanzaban ciertos umbrales de circulación de vehículos.

Las concesiones de tercera generación introdujeron los contratos de lance progresivo, en donde el alcance de las obras era contingente a la disponibilidad de recursos presupuestales, pero en términos generales los demás elementos de la concesión permanecieron iguales. Los efectos presupuestales de estas concesiones son iguales a los contratos de concesión de la generación anterior.

En muchas de las concesiones de Colombia, el gobierno aporta recursos para la construcción de las obras, a diferencia de los ejemplos clásicos en donde el sector privado provee en su totalidad

el bien objeto de la concesión. La magnitud de los aportes públicos es específica al contrato y depende de las necesidades del cierre financiero del proyecto. Estos aportes de la nación se contabilizan como gastos de inversión en el presupuesto.

En la mayoría de los proyectos de vías, el gobierno no tiene participación en los peajes. Desde un punto de vista formal, los recursos son ingresos del establecimiento público respectivo, pero son cedidos al concesionario, de una manera que no afecta los ingresos ni el gasto en el presupuesto. En otro tipo de concesiones el gobierno recibe participación en los cobros por el uso, como sucede en las concesiones de aeropuertos y en bienes de uso público entregados al sector privado para su explotación; estas participaciones constituyen un ingreso desde el punto de vista presupuestal.

Las concesiones denominadas de cuarta generación son las reguladas por la ley 1508 de 2012 y su decreto reglamentario 1467 de 2012. Según esta ley las concesiones son una modalidad de APP. La Ley incluye la restricción de que vinculación de recursos de presupuestos públicos se limita al 20% del valor del presupuesto de inversión, restricción que, en caso de no ser precisada por un decreto reglamentario, se puede traducir en que el mecanismo de APPs es procedente solo para proyectos auto sostenibles.

Una segunda categoría de concesión es la utilizada en los planes departamentales de agua y en los sistemas de transporte masivo, en donde un socio privado realiza la construcción de una obra, con recursos propios, y el gobierno lo remunera mediante pagos realizados durante un gran número de años. En las prácticas presupuestales actuales y en las estadísticas fiscales de Colombia, estos pagos periódicos del gobierno son tratados como inversión. Por esta razón en el presupuesto no se registra la inversión completa en el período inicial, y por supuesto tampoco registra una operación de endeudamiento. Según las reglas del Manual de 2011 estas transacciones deberían ser tratadas de una manera similar al arrendamiento financiero, y por lo tanto habría que registrarse la adquisición de un activo y el incurrimento de un pasivo en el momento inicial, y posteriormente el pago del servicio de la deuda (capital e intereses).

La elaboración de las estadísticas fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las estadísticas de las entidades territoriales en gran medida guardan correspondencia con estas definiciones y prácticas presupuestales. Como resultado, surgen inconsistencias y distorsiones en la presentación de los resultados fiscales. Las erogaciones por contingencias fueron eliminadas del presupuesto en una época, y actualmente son tratadas como amortizaciones o como gastos, dependiendo si son los aportes al Fondo de Contingencias o los pagos en exceso con respecto a lo disponible en el Fondo. Los pagos de las concesiones en donde el gobierno paga a plazos al inversionista son tratadas en su totalidad como una inversión, a pesar de su similitud con las operaciones de arrendamiento financiero. Los aportes de las demás concesiones son contabilizados como inversión, sin importar la asignación de riesgos. Las transferencias del activo al gobierno al finalizar la concesión no se registran en el presupuesto.

El cálculo del déficit fiscal por debajo de la línea que realiza el Banco de la República no tiene en cuenta todas estas complejidades en los contratos de concesiones. A pesar de la múltiples referencias al MEFP de 2001 que se hacen en el documento metodológico del cálculo, y de incluir las cuentas por pagar y algunos ajustes en valores devengados, su concepción está fuertemente dominada por el principio de registro en base caja. Por ejemplo, cuando el gobierno contrata una obra bajo la modalidad de concesión en donde no hace aportes, el “debajo de la línea” no se verá afectado, porque no se afectarán los activos ni los pasivos financieros del gobierno, los cuales constituyen la base para armar las cuentas de financiamiento del gobierno. De otra parte, cuando el gobierno realiza uno de los aportes o pagos de la concesión aparecerá un financiamiento y por lo tanto un déficit.

Según las reglas del MEFP 2001, las concesiones de la primera categoría deberían tratarse de igual manera que las APPs. Las de la segunda categoría deberían ser tratados de una manera

similar al arrendamiento financiero, y por lo tanto debería registrarse la adquisición de un activo y el incurrimento de un pasivo en el momento inicial; posteriormente el pago del servicio de la deuda (capital e intereses).

VI. Implicaciones para las estadísticas fiscales y los incentivos de los responsables de las decisiones

Hay implicaciones de diferente naturaleza de una eventual sustitución de la metodología actual de elaboración y presentación de las estadísticas de las finanzas públicas por la del MEFP 2001, en relación con el tratamiento estadístico de las APPs y el arrendamiento financiero. De especial interés para el diseño, la ejecución y la evaluación de la política fiscal son sus efectos sobre: a) la medición de los resultados fiscales, b) los incentivos de los responsables de la política fiscal; c) la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En la metodología actual de Colombia, el superávit/déficit fiscal es el resultado fiscal importante del sector público no financiero, medido por una mezcla de conceptos de caja y de obligaciones presupuestarias. Para la medición del déficit del gobierno nacional central (con base en una muestra de entidades del Presupuesto General de la Nación), los datos de ingresos y gastos corresponden a operaciones efectivas de caja, con algunos ajustes de variación de cuentas por pagar y de otras “causaciones”. Para las entidades territoriales, los datos de ingresos corresponden a operaciones efectivas de caja, mientras los de gastos corresponden a compromisos presupuestales.

Esta forma de medición de los resultados fiscales puede afectar los incentivos de los responsables de las decisiones de gasto y endeudamiento público. La literatura sobre el tema sostiene que los incentivos de los responsables de la política fiscal dependen de los sistemas de contabilidad para la elaboración de las estadísticas fiscales, especialmente cuando se han adoptado reglas fiscales que fijan límites al déficit fiscal o a la deuda pública.

De acuerdo con varios autores, la metodología tradicional para la medición del déficit fiscal genera un sesgo en contra de la inversión pública¹². El gobierno adquiere bienes de capital en un plazo relativamente corto con el fin de suministrar una corriente de servicios a la comunidad a largo plazo. Por esta razón, la inversión del gobierno representa un intercambio de una erogación significativa en el momento actual por una corriente permanente de servicios durante un período largo. Desde el punto de vista económico, la adquisición de bienes de capital no es un gasto sino la adquisición de un activo, y esta transacción por sí misma no modifica el patrimonio del gobierno. Desde este mismo punto de vista, los gastos generados por una inversión son la depreciación del bien de capital y los costos de mantenimiento. Por el contrario, en el enfoque tradicional (y el actual de las estadísticas de las finanzas públicas de Colombia) la inversión es un gasto que aumenta el déficit fiscal.

La contabilización de la inversión como un gasto puede disuadir a los responsables de las decisiones de llevarlas a cabo, cuando estas amenazan el cumplimiento del techo fijado por la regla fiscal, de modo que para cumplir los mismos objetivos las autoridades podrían utilizar otros factores productivos, dando como resultado una economía con una baja intensidad de capital público. En este sentido, se puede afirmar que la metodología de la medición del déficit fiscal combinada con la regla fiscal podría generar un incentivo o sesgo en contra de la inversión del gobierno en activos fijos.

En la práctica, los responsables de las decisiones podrían eludir la regla fiscal y así llevar a cabo las inversiones, llegando a una situación en donde el gobierno promueve una regla fiscal en el Congreso para controlar el déficit, y una vez aprobada, emprende acciones para evitar sus

¹² Véase por ejemplo, Easterly (1999), Blanchard, O. J., & Giavazzi, F. (2004) y Boothe, P. (2004).

consecuencias negativas sobre la inversión pública¹³. No obstante, las acciones para eludir las consecuencias de la inversión sobre el déficit fiscal pueden generar otros sesgos y restarle transparencia a las mediciones de los resultados fiscales.

Las modalidades de contratación más utilizadas para eludir las reglas fiscales son los arriendos financieros, las concesiones y las APPs. De acuerdo con las prácticas presupuestales en Colombia, y los correspondientes registros estadísticos, los arriendos financieros son deuda pública, pero solo para efectos de determinar si requieren autorizaciones de compromisos con cargo a vigencias futuras, pero no para contabilizar la adquisición del activo como un gasto en el momento del firma del contrato de arrendamiento financiero. El impacto de la adquisición del activo sobre el déficit fiscal se amortigua, al clasificar como inversión las amortizaciones del préstamo del leasing. De otra parte, la clasificación del arriendo como un gasto en adquisición de bienes y servicios y no como pago de intereses subestima el superávit primario. Esta permite realizar inversiones sin afectar significativamente el déficit fiscal en el año en que se realiza la inversión.

El caso de las concesiones, en donde el sector privado construye la obra en su mayor parte con financiación propia, y el sector público se compromete a pagar durante varios años, para compensar al inversionista, es una modalidad similar a la del arrendamiento financiero, en sus efectos sobre el presupuesto y el déficit fiscal, en el enfoque actual de las estadísticas de las finanzas públicas. En la realidad económica el gobierno es propietario del activo construido por el sector privado, y la inversión real se hizo durante la construcción del mismo, pero en el presupuesto, el gobierno registra la inversión cuando le paga al inversionista. La estadística fiscal colombiana actual copia esta regla de contabilización de las operaciones en el presupuesto, y el ajuste de cuentas por pagar que hay en el sistema estadístico no corrige esta diferencia, porque la cuenta por pagar corresponde a la obligación de hacer el pago pactado, la cual no refleja el momento del hecho económico (es decir, la inversión).

En la metodología actual, en las concesiones en donde el sector privado, construye, mantiene, opera y cobra un servicio a los usuarios, no hay registro de inversión pública y no se afecta el déficit fiscal ni la deuda pública. Habría entonces un incentivo para utilizar esta modalidad de contratación, si las autoridades tienen un interés en realizar la inversión en contra de la regla fiscal.

Estas decisiones sobre las modalidades de contratos, basadas en sus implicaciones fiscales ayudan a contrarrestar el sesgo en contra de la inversión generando por el marco analítico subyacente en las estadísticas fiscales de Colombia y la regla fiscal basada en la medición tradicional de los resultados fiscales. Aunque, al mismo tiempo, estos incentivos introducen un sesgo hacia las modalidades de contratación en favor de las de menor impacto fiscal, según la medición tradicional. Este sesgo en las modalidades de contratación tiene efectos negativos sobre la eficiencia de la inversión pública, la transparencia y la sostenibilidad fiscal.

En consecuencia, el criterio para la selección de la modalidad de contratación y para la asignación de riesgos no será el de la optimización de los recursos (*value for money*), sino el efecto fiscal de la modalidad. En términos del argot de los expertos en política fiscal en Colombia, la decisión sobre la modalidad de contratación dependerá de si *cabe* o *no cabe* fiscalmente la propuesta. Habría un sesgo hacia la asignación de riesgos al sector privado para dejar por fuera de la estadística fiscal y del presupuesto los activos de APPs y la deuda pública asociada, y un incentivo a sobrestimar los riesgos asumidos por el sector privado y a ocultar los riesgos asumidos por el gobierno, con el mismo propósito. Como resultado la información sobre los riesgos fiscales quedaría distorsionada, la igual que los análisis de sostenibilidad fiscal.

¹³ Al eludir la regla el gobierno muestra preferencia por una política discrecional. Entre otras cosas, la fortaleza de una regla depende inversamente de la capacidad del gobierno para eludirla.

Este tipo de decisiones sería contraria a lo establecido en el artículo la ley 1508 de 2012, la cual:

“Artículo 4°. *Principios generales.* A los esquemas de asociación público privada les son aplicables los principios de la función administrativa, de contratación y los criterios de sostenibilidad fiscal. Los esquemas de Asociación Público Privada se podrán utilizar cuando en la etapa de estructuración, los estudios económicos o de análisis de costo beneficio o los dictámenes comparativos, demuestren que son una modalidad eficiente o necesaria para su ejecución. Estos instrumentos deberán contar con una eficiente asignación de riesgos, atribuyendo cada uno de ellos a la parte que esté en mejor capacidad de administrarlos, buscando mitigar el impacto que la ocurrencia de los mismos pueda generar sobre la disponibilidad de la infraestructura y la calidad del servicio”.

Este artículo establece una condición microeconómica y una macroeconómica para la selección de modalidades de contratación de APPs. La primera es la distribución óptima de los riesgos entre el socio privado y el gobierno, y un análisis costo-beneficio para determinar si el APP es una modalidad eficiente de contratación. Así, estos criterios de eficiencia definidos por la ley para la selección de la modalidad de contratación no tienen en cuenta las implicaciones del APP sobre los resultados fiscales, sino lo que en la jerga financiera se conoce como *valor por dinero*.

De otra parte, el criterio de sostenibilidad fiscal al que hace referencia la ley debe comprenderse en el sentido de sus efectos sobre las finanzas públicas agregadas y no sobre los resultados fiscales particulares de un contrato. En otras palabras, la ley no plantea una disyuntiva entre la eficiencia y la sostenibilidad fiscal. Por el contrario, los criterios de sostenibilidad fiscal y de valor por dinero serían habilitantes de una APP, cada una por separado. El análisis de la sostenibilidad fiscal debe realizarse en un contexto de la totalidad de los riesgos que asume el gobierno, y no solamente del riesgo marginal del contrato. Una política fiscal prudente sugiere que el gobierno acote los riesgos fiscales, incluyendo los riesgos provenientes de contratos de APPs. Para enfrentar esta situación, algunos países han establecido incluso límites a las erogaciones del gobierno asociadas con APPs, y aunque esto es en sí misma una regla fiscal burda¹⁴, refleja el interés de limitar los riesgos fiscales originados en las APPs.

Las estadísticas basadas en el MEFP 2001 podrían eliminar parcialmente estos sesgos, pero ello depende de la manera en que se interpreten las reglas fiscales, y de la objetividad de los análisis de la sostenibilidad fiscal.

El marco analítico implícito en las estadísticas fiscales de Colombia podría generar incentivos a diferir los efectos de la inversión pública en las estadísticas, en la medida en que es tratada como un gasto. El marco analítico del MEFP2001 contempla la posibilidad de establecer reglas basadas en el resultado operativo del gobierno o en el tamaño de la deuda pública. Una regla basada en el resultado operativo solamente podría dejar sin control los riesgos que asume el gobierno en sus inversiones (y en la deuda pública con la que se financia), mientras que una regla sobre el tamaño de la deuda pública podría ayudar a acotarlos.

La contabilidad basada en los conceptos del MEFP suministra información más objetiva sobre la situación de las finanzas del gobierno que el marco estadístico actual, pero también es vulnerable a sesgos, como se explicó arriba, especialmente para presentar los proyectos como si representasen bajos riesgos fiscales. Pero también tiene debilidades intrínsecas, principalmente el hecho de la clasificación binaria de los activos como públicos o privados no es coherente con el hecho de los contratos de APP son diseñados para que el socio privado y el gobierno compartan riesgos.

¹⁴ Esto genera un sesgo hacia los contratos con menores erogaciones por parte del gobierno, y puede distraer la atención sobre los verdaderos riesgos fiscales.

Los costos y riesgos fiscales del gobierno adoptan varias formas y son tanto implícitos como explícitos. Los costos fiscales directos y explícitos provienen de las obligaciones que haya adquirido el gobierno en el futuro para el pago de los servicios, la amortización de la deuda o el pago de intereses. Pero los contratos pueden involucrar garantías explícitas o implícitas que requieren ser identificadas, valoradas, consolidadas y reveladas.

La revelación de la información de los riesgos fiscales puede sustituir o complementar los enfoques exclusivamente estadísticos de la sostenibilidad fiscal. Lo más importante sería la presentación de un informe de riesgos fiscales derivados de APPs anexo al proyecto de presupuesto anual o en el documento de marco fiscal de mediano plazo. Los análisis de sostenibilidad fiscal deberían considerar explícitamente los riesgos fiscales de las APPs, como lo ordena la ley 1508 de 2012. Como resultado de la debilidad de estos análisis, y las dificultades de medición en condiciones de incertidumbre debería de considerarse la posibilidad de limitar el tamaño de un programa APP en el gobierno y en las entidades territoriales.

VII. Conclusiones

Las estadísticas fiscales en Colombia son una mezcla del MEFP1986, del MEFP2001 y de definiciones y clasificaciones particulares del presupuesto y del memorando técnico de entendimiento del acuerdo que suscribió Colombia con el FMI en el año 2002. El marco analítico es esencialmente el del MEFP2001, en donde la principal partida de resultado es el déficit fiscal, y la adquisición de activos fijos es tratada como un gasto.

En las estadísticas fiscales oficiales, los pagos del gobierno por la adquisición de un bien mediante la modalidad de arrendamiento financiero se dividen en dos partes; el componente de arrendamiento se contabiliza como un gasto general, y el de amortización del activo como una inversión. En consecuencia, el arrendamiento financiero afecta el déficit fiscal en las vigencias en las cuales estos pagos se hacen efectivos.

Por el contrario, en el MEFP2001 del FMI, el bien objeto del arrendamiento financiero se contabiliza como un activo en el momento en que se firma el contrato o se asume el control del activo, financiado con un préstamo al gobierno por el mismo valor, y los pagos periódicos se registran como servicio de la deuda, dividido en sus componentes de amortización e intereses. Adicionalmente, la metodología del MEFP2001 exige contabilizar la depreciación y el mantenimiento del activo como un gasto.

De esta manera, el tratamiento del arrendamiento financiero en el MEFP2001 afecta las cuentas de adquisiciones de activos no financieros y de incurrimiento de pasivos en el inicio de la transacción; en los períodos siguientes afecta los gastos corrientes en pago de intereses, amortizaciones y mantenimiento, así como el financiamiento, en la cuenta amortización del pasivo. La partida de resultados estado de operaciones del gobierno no se altera en el momento inicial de la transacción porque no se afectan los ingresos y los gastos, y por lo tanto tampoco se modifica el patrimonio del gobierno; la partida de resultados endeudamiento neto aumenta como resultado de la adquisición de un activo no financiero financiado con un préstamo. En los períodos siguientes aumenta el gasto, como resultado de los devengos de intereses, mantenimiento y depreciación, y por lo tanto genera un resultado operativo neto negativo, una disminución del patrimonio público y un aumento del endeudamiento neto. El componente de amortizaciones del arrendamiento financiero no afecta por sí mismo el resultado operativo neto ni el endeudamiento neto; solo afecta la composición del financiamiento.

Las concesiones y las APPs son tratadas en el presupuesto con base en el enfoque de caja: el presupuesto se afecta cuando nace la obligación de realizar un pago. Los pagos se clasifican como gastos corrientes, inversión o amortización de la deuda, en gran parte con base en criterios

particulares y a veces casuísticos y no con base en la realidad económica subyacente en la transacción.

El cálculo del déficit fiscal por encima de la línea en Colombia (la de ingresos y gastos) sigue esencialmente las prácticas y definiciones presupuestales. Por esta razón estas estadísticas fiscales en parte son inconsistentes en el tiempo y en cuanto a que registran de manera distinta una misma operación dependiendo de criterios que responden a necesidades del momento. Las estadísticas del déficit fiscal del Banco de la República comparten esencialmente las mismas fallas, a pesar de incluir elementos de una contabilidad de devengado; esto es así porque en su concepción predomina el enfoque de caja.

La adopción del MEFP2001 puede generar cambios importantes en la medición de los resultados fiscales. En una transacción bajo la modalidad de arrendamiento financiero, se registra la adquisición de un activo no financiero por el valor del bien objeto del arrendamiento financiero; se registra también el incurrimiento de una deuda por el mismo valor. Las erogaciones posteriores del gobierno se parten en un componente de pago de intereses y otro de amortización de la deuda.

En una modalidad de contrato de APP en donde el gobierno realiza pagos al sector privado durante la vigencia del contrato y este transfiere el activo al finalizar el mismo, la clasificación de las transacciones depende de la propiedad económica del activo. Cuando el gobierno es el propietario económico del activo, las transacciones se tratan como si hubiese un contrato de arrendamiento financiero; en caso contrario, el activo se registra en el balance del sector privado, y no se alteran los resultados fiscales.

En el caso en que el sector privado es propietario del activo y este lo transfiere al gobierno al finalizar el contrato, existen dos posibles tratamientos estadísticos, según el MEFP2001. En uno de ellos, se registra la adquisición de un activo por el valor residual del bien de capital en el momento de la transferencia, operación contrarrestada por la liquidación de un derecho financiero frente al socio privado, acumulado desde el inicio del contrato. De esta manera, los pagos que el gobierno haga al socio privado durante la vigencia del contrato deben dividirse en un componente de inversión financiera y uno de pagos por los servicios prestados. En el otro, el gobierno recibe una transferencia de capital del sector privado al finalizar el contrato, y los pagos realizados durante la vigencia del contrato son tratados como gasto, en la medida en que no hay acumulación de derechos financieros frente al sector privado.

De esta manera, uno de los elementos críticos para el tratamiento estadístico de las APPs es determinar quién es el propietario económico del activo. Según el MEFP 2001, este es el que soporta la mayor parte de los riesgos y recibe la mayor parte de las retribuciones, y esta definición depende de cada contrato y de los juicios y estimaciones de los beneficios y recompensas.

En resumen, el MEFP2001 difiere de las estadísticas fiscales actuales del país en el tratamiento de las transacciones de arrendamiento financiero y APPs, en lo que respecta al momento de registro y la naturaleza del hecho económico. Esta metodología del MEFP2001 es más congruente con la naturaleza de los hechos económicos y ofrece una mayor cantidad de partidas de resultados para evaluar las finanzas públicas. Guarda también mayor armonía con las restantes estadísticas macroeconómicas (es decir, con las cuentas nacionales, la balanza de pagos y las estadísticas monetarias y financieras.)

No obstante, la metodología no es completa y presenta debilidades. Una de las más sobresalientes es el carácter dicotómico de la decisión sobre la propiedad del activo objeto del APP, cuando en realidad la distribución de los riesgos entre las partes es una de las características esenciales de esta modalidad de contratación. Sin considerar la diversidad de

contratos de cobertura de riesgos que surgen (derivados, opciones, seguros) para la cobertura de riesgos.

El tratamiento estadístico de las APPs y del arrendamiento financiero puede alterar los incentivos de los que toman de decisiones de gasto y financiamiento públicos, en presencia de reglas fiscales cuantitativas de déficit y deuda. El marco analítico subyacente en las estadísticas fiscales, conjuntamente con el techo fijado para el déficit fiscal, genera un sesgo en contra de la inversión. Cuando los que toman decisiones en el gobierno están interesados en maximizar el gasto, esto genera un incentivo a promover formas de contratación que no afecten el déficit, dejando de lado consideraciones de *valor por dinero* y los riesgos fiscales agregados. La adopción del marco analítico del FMI podría contribuir a mejorar la transparencia de la información fiscal y a reducir el sesgo contra la inversión pública, si los techos de déficit son establecidos en términos de resultado operativo neto. No obstante, esto dejaría sin límites el endeudamiento y la inversión del gobierno y por lo tanto los riesgos fiscales asociados.

La norma 32 de la NICPSP ofrece una alternativa interesante para la contabilización de las concesiones de servicios, en las cuales operadores privados utilizan un bien provisto por ellos o por el gobierno para prestar un servicio público a nombre de una entidad del gobierno concedente de la concesión a cambio de una compensación. En todos estos casos, la NISCP 32 considera que el gobierno debe registrar simultáneamente la adquisición de un activo y el incurrimiento de un pasivo. Este tratamiento aumentaría el número de casos en que los activos producidos para la prestación de servicios públicos son considerados activos del gobierno, con su contraparte en incurrimiento de pasivos, en comparación con el MEFP2011 y Eurostat. Este tratamiento podría disminuir los sesgos hacia la celebración de cierto tipo de contratos, las posibilidades de manipulación de la información (usualmente escondida en un ropaje técnico o científico) para hacer aparecer al sector privado como el soporta la mayor parte de los riesgos, y dirigiría la atención hacia aspectos más de fondo de la política fiscal, que el déficit medido según las conveniencias.

Todo lo anterior implica que los análisis de sostenibilidad fiscal deben ganar en complejidad. Actualmente se limitan a ejercicios sobre la capacidad de pagar la deuda en función de proyecciones del superávit primario, con algunos para considerar las vigencias futuras y análisis de sensibilidad bastante mecánicos. La incorporación de los riesgos fiscales en los análisis de sostenibilidad, incluyendo los riesgos fiscales consolidados de las APPs, podría complementar los análisis de sostenibilidad basados en las estadísticas fiscales, que por su naturaleza son estáticas. Si los análisis de riesgos no son lo suficientemente rigurosos o si no se asume con rigor la consolidación de los riesgos para incluirlos en los análisis de sostenibilidad, las autoridades deberían considerar la posibilidad de limitar el tamaño de los programas de APPs, tanto en el gobierno como en las entidades territoriales. Así, la contabilización apropiada de las APPs, complementada informes objetivos sobre la sostenibilidad fiscal podría contribuir a aumentar la eficiencia de las APPs, mientras se procura mantener el control de los riesgos fiscales.

VIII. Anexos

A. Ejemplo del Reconocimiento y Revelación de los contratos de leasing financiero, en el arrendatario según la NIC 17 Arrendamientos, la cual guarda conformidad con la del Sector Público NICSP 13 Arrendamientos

Francisco Bautista

Se adquiere bajo la modalidad de leasing financiero una maquinaria durante un plazo de 5 años, cuyo valor razonable es de 120.000 millones. Las cuotas anuales a pagar de alquiler son de 30.000 millones. El valor de la opción de compra se ha establecido en 2.000 millones. La vida útil de la máquina se estima en ocho (8) años y el sistema de depreciación lineal. El tipo de interés implícito en la operación es del 8,357%.

Cuadro de amortización del leasing:

Año	Deuda Viva	Intereses	Amortización de la deuda	Cuota	Deuda pendiente
	(1)	(2)=(1x8,357%)	(3)=(4-2)	(4)	(5)=(1-3)
1	120.000	10.029	19.971	30.000	100.029
2	100.029	8.360	21.640	30.000	78.389
3	78.389	6.551	23.449	30.000	54.940
4	54.940	4.592	25.408	30.000	29.532
5	29.532	2.468	27.532	30.000	2.000
OC	2.000		2.000	2.000	0
TOTAL		32.000,00	120.000,00	152.000	

OC= Opción de Compra

Se procede a contabilizar las operaciones derivadas de la información anterior y relativa al primer año del contrato.

Desarrollo:

En primer lugar hay que calcular el valor actual de los pagos acordados durante el contrato:

Clasificación	Cuentas	Debe	Haber
Activo no corriente	Maquinaria y equipos	120.000	
Pasivo corriente	Acreedores por arrendamiento financiero a corto plazo		19.971
Pasivo no corriente	Acreedores por arrendamiento financiero a largo plazo		100.029

Por el devengo de los intereses del primer año y el pago de la primera cuota:

Clasificación	Cuentas	Debe	Haber
Pasivo corriente	Acreedores por arrendamiento financiero a corto plazo – Amortización de la deuda.	19.971	
Gastos	Intereses de acreedores por arrendamiento financiero	10.029	

Activo corriente	Bancos		30.000
------------------	--------	--	--------

Por la reclasificación del primer año:

Clasificación	Cuentas	Debe	Haber
Pasivo no corriente	Acreedores por arrendamiento financiero a largo plazo	21.640	
Pasivo corriente	Acreedores por arrendamiento financiero a corto plazo		78.389

Por la depreciación del activo durante el primer año:

Clasificación	Cuentas	Debe	Haber
Gastos	Depreciación de la maquinaria (120.000/8 años)	15.000	
Activos no corrientes	Depreciación acumulada de maquinaria		15.000

Por simplicidad en el ejemplo, sólo se ha calculado y registrado el primer año. Para el cálculo de los años siguientes, se debe tener claro que se trata de una amortización de un crédito, por lo que se deben aplicar los conceptos de matemáticas financieras, lo que significa que el segundo año, la amortización de capital es superior al primer año, y el costo financiero es menor al primer año, así sucesivamente hasta amortizar todo el valor.

Tomando como referente de comparación entre la norma internacional NIC 17 Arrendamientos y su equivalente en el sector público, la NICSP 13 Arrendamientos, se adjunta concepto de la Contaduría General de la Nación-CGN, en el cual se establecen los criterios para el reconocimiento y revelación de los arriendos bajo contratos de leasing financiero, acordes al Régimen de Contabilidad Pública-RCP.

B. Esquemas y modalidades de los APPs

Tabla 1 Esquemas y modalidades de los APPs

Esquema	Modalidades
Construir-Poseer-Operar, Por sus siglas en ingles Build-own-operate (BOO)	El sector privado diseña, construye, posee, desarrolla, opera y administra un activo sin tener la obligación de transferirlo al gobierno. Estas son variantes de DBFO (Diseñar-Construir-Financiar-Operar) esquemas.
Construir-Desarrollar-Operar, Por sus siglas en ingles Build-develop-operate (BDO)	
Diseñar-Construir-Administrar-Financiar, Por sus siglas en ingles Design-construct-manage-finance (DCMF)	
Comprar-Construir-Operar, Por sus siglas en ingles Buy-build-operate (BBO)	El sector privado compra o arrienda un activo existente al gobierno, el cual renueva, moderniza y/o lo amplía, para luego operarlo, sin tener la obligación de transferir la propiedad al gobierno.
Arrendar-Desarrollar-Operar, Por sus siglas en ingles Lease-develop-operate (LDO)	
Wrap-around addition (WAA)	

Construir-Operar-Transferir, Por sus siglas en ingles Build-operate-transfer (BOT)	El sector privado diseña y construye un activo, lo opera, para luego transferirlo al gobierno, en el momento de la terminación del contrato o en el tiempo especificado entre las partes. El socio privado puede después arrendar o rentar el activo al gobierno.
Comprar-Poseer-Transferir, Por sus siglas en ingles Build-own-operate-transfer (BOOT)	
Construir-Rentar-Poseer, Por sus siglas en ingles Build-rent-own-transfer (BROT)	
Construir-Arrendar-Operar-Transferir, Por sus siglas en ingles Build-lease-operate-transfer (BLOT)	
Construir-Transferir-Operar, Por sus siglas en ingles Build-transfer-operate (BTO)	

Fuente: (International Monetary Fund, 2004)

A diferencia de las APPs, en las privatizaciones no necesariamente existe una vinculación de los objetivos de las dos partes, el gobierno no es involucrado en los resultados de la entidad privatizada dejando a la organización privada sacar el mayor provecho de las utilidades, por lo tanto el gobierno no es quien decide las especificaciones en cuanto a calidad y la tasa a cobrar.

C. Tratamiento Contable de contratos similares a las APPs

Tabla 2 Tratamiento contable de contratos similares a las APPs

Convenio	Tratamiento Contable
Contratación regular	Los gastos son registrado normalmente cuando el socio privado entrega los bienes o servicios contratados al gobierno
Participaciones de Capital	Involucra la creación de un joint-venture en donde el gobierno y el socio privado tienen participación de capital. Si el gobierno asume el control del activo, debe ser considerado como propiedad del gobierno y sus transacciones deben ser consideradas como transacciones del gobierno.
Garantías	Para respaldar al socio privado, el gobierno puede garantizar su deuda. Las garantías son consideradas como pasivos contingentes, las cuales no son registradas hasta que se la garantía es cobrada.
Contratos de Construir y entregar	El gobierno contrata a una organización para construir y entregar un activo de capital. La contratación de la inversión es considerada un gasto cuando el activo es transferido al gobierno.
Arriendos operativos y financieros	Los dos tipos son tratados diferentes en las cuentas nacionales, y su distinción depende de quién reciba el mayor riesgo y las ganancias del activo arrendado. El arriendo operativo usualmente es un contrato de corto plazo, en donde el riesgo es limitado. Y el arriendo financiero cubre la mayoría del ciclo de vida económico del activo, y asume la mayor parte del riesgo. También ayuda a financiar la compra del activo, sin necesariamente adquirirlo, por lo tanto las cuentas nacionales ven al arriendo financiero como una manera de financiar una inversión, afectando su déficit y deuda.
Concesiones	Generalmente el gobierno en acuerdo con una Compañía

	privada, le da el derecho de producir y vender cierto bien o servicio. La empresa privada cobra directamente a los usuarios del bien o servicio. Las tasas pagadas por la compañía para adquirir la concesión u otros pagos hacia el gobierno, son registrados como ingresos.
Transferencia del activo de capital	Si al final del contrato APP, el activo es transferido sin el pago del socio privado, se registra como un ajuste del gobierno al capital de inversión. Esta transferencia es balanceada por el aporte de capital del socio privado, sin ningún impacto en el déficit o deuda del gobierno. Si el gobierno paga por el activo, la cantidad pagada es deducida del capital transferido, sin ningún impacto en el déficit o deuda del gobierno.

Fuente: (Organisation for Economic Cooperation and Development, 2008)

D. ¿Son las vigencias futuras deuda pública?

En Colombia, en las concesiones y en los contratos de APPs el gobierno nacional o los gobiernos sub-nacionales, comprometen presupuestos de vigencias futuras., por tratarse de contratos a largo plazo, en donde los gobiernos se comprometen a realizar pagos al contratista con cargo a presupuestos de vigencias futuras. De acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, estos compromisos deben ser autorizados por el Confis, en el caso del gobierno nacional, y por las asambleas y concejos, en el caso de los gobiernos departamentales y municipales.

La autorización de estos compromisos con cargo a presupuestos de vigencias futuras, es el fundamento legal de los contratos plurianuales en Colombia. En ciertos contratos de concesión o de APP, usualmente los gobiernos se comprometen a pagar sumas de dinero durante varios años a la unidad privada que construyó la obra en un período menor al de los compromisos presupuestales, autorizados (las denominadas “vigencias futuras” en el lenguaje presupuestario colombiano). La existencia de estos compromisos ha llevado a algunos analistas, e incluso a funcionarios de organismos de control a afirmar que las vigencias futuras constituyen deuda. Incluso, en la ley de APPs y en las leyes sobre vigencias futuras de entidades territoriales se han introducido cláusulas para tratarlas como deuda, para efectos de la aplicación de reglas fiscales.

En esta discusión hay una confusión en gran parte semántica sobre los conceptos económicos y contables de deuda, lo cual no implica que las preocupaciones y los conceptos de fondo de los analistas y funcionarios de organismos de control sean errados. Gran parte de la confusión puede estar generada por el hecho de que los términos utilizados en el debate son expresiones coloquiales de conceptos más profundos. El objetivo de este anexo es tratar de aclarar términos, especialmente para las personas menos conocedoras del lenguaje presupuesta y financiero.

La economía y la contabilidad coinciden en que la deuda es un derecho de las unidades privadas (o de empresas públicas) frente al gobierno, específicamente cuando existe un contrato en donde se pacta el pago a plazos de dinero o de bienes y servicios entregados al gobierno. Como se ha discutido en este documento, en el caso de las concesiones de obras públicas (como las de los sistemas de transporte masivo) el derecho de la unidad privada frente al gobierno (la deuda) nace en el momento de la entrega efectiva los bienes y servicios contratados. La deuda no nace de las meras autorizaciones de gasto con cargo a presupuestos de vigencias futuras, porque la autorización no hace dueña al gobierno de un activo y el agente privado solamente tiene un derecho contingente frente al gobierno (condicionado a la entrega del bien pactado en el contrato). La deuda nace cuando se realiza efectivamente la transacción real del gobierno con una unidad privada.

Vale la pena tener como analogía el tratamiento contable de las apropiaciones presupuestales o el presupuesto aprobado por el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos. Estas

apropiaciones son simplemente autorizaciones de gasto, no constituyen transacciones, ni generan obligaciones de pago para el gobierno, salvo cuando los contratos son ejecutados. En este orden de ideas, considerar las autorizaciones de compromisos de gasto con cargo a vigencias futuras como deuda, es equivalente a tratar las apropiaciones presupuestales como gasto público.

En resumen, las denominadas vigencias futuras no son deuda pública, ni son una fuente de financiación del gasto público, sino simples autorizaciones de gasto. A medida que estas autorizaciones se concreten, y los gobiernos celebren los contratos correspondientes, se configurarían derechos de las unidades privadas frente al gobierno, y solamente en ese momento estos derechos se catalogarían como deuda pública.

En particular, las autorizaciones de compromisos con cargo a presupuestos de vigencias futuras de los sistemas de transporte masivo, no constituyen gasto ni obligaciones para el gobierno, ni para las entidades territoriales que obtuvieron las aprobaciones de sus respectivos concejos municipales o distritales. Algunos de esos compromisos se materializan en contratos de obra, pagados por la administración con las apropiaciones presupuestales de cada vigencia, y por lo tanto no dan lugar a endeudamiento.

Otros son contratos de concesión, en donde la unidad privada construye en cierto número de meses o años, realiza el mantenimiento durante un tiempo pactado y recibe pagos del gobierno durante un número de años que excede el tiempo de construcción y mantenimiento. De acuerdo con las NICSP, estos pagos corresponden a la amortización de la deuda, el costo financiero y a la remuneración por los servicios de mantenimiento. Igualmente, de acuerdo con el MEFP 2001 y Eurostat, el gobierno es propietario económico y legal del activo, porque asume la mayoría de los riesgos y de las retribuciones del proyecto, y el gobierno incurre en un pasivo con la unidad privada, por un monto igual al valor de la obra. La porción de gastos de mantenimiento, usualmente individualizada en estos contratos es un gasto operativo¹⁵.

Como no existe una transacción formal de endeudamiento en estos contratos, en donde se hayan pactado intereses y el pago del principal, la estadística deberá y la contabilidad financiera basada en la NICSP, deberán realizar estimaciones los intereses implícitos, del valor de las obras y del valor de los servicios prestados, cuando en el contrato se pacta el pago de una suma global por la infraestructura, el costo financiero y los servicios de mantenimiento y otros servicios. Usualmente, el valor de los servicios de mantenimiento se conoce en el contrato, y no así el valor de la obra, ni el costo financiero. Ahora bien, para registrar el pasivo el gobierno debe estimar el costo financiero y el valor de la obra, y para ello tiene varias posibilidades. Un enfoque es estimar el valor de la obra con base en costos de reposición y con base en los pagos anuales obtener la tasa de interés implícita. El segundo enfoque consiste en estimar la tasa de interés de mercado y deducir el valor de las obras mediante un cálculo de valor actual.

En resumen, las vigencias futuras no son deuda pública. Constituye deuda pública un contrato en donde se pacta el pago a plazos el suministro de un bien o un activo de un agente privado al gobierno. En Colombia, en algunos contratos de concesión el agente privado se comprometió a realizar una serie de obras y prestar servicios de mantenimiento, y el gobierno se comprometió a pagar a plazos estas obras. Estos contratos fueron respaldados con autorizaciones de gastos con cargo a presupuestos de vigencias futuras, tanto por el Confis nacional, como por las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales. Aparte de la discusión sobre el tratamiento estadístico según el MEFP 2001 y el tratamiento de la contabilidad financiera¹⁶, la práctica de solicitar vigencias futuras práctica es consistente con el tratamiento de estas erogaciones plurianuales como gastos de inversión o como gastos de funcionamiento, según el

¹⁵ Aun cuando es necesario establecer siempre si estos costos de mantenimiento son razonables, especialmente cuando las licitaciones se aprueba una suma global para un conjunto de bienes y servicios.

¹⁶ Aclarado con posterioridad a estas prácticas por la citada norma 32 de las NICSP (aun cuando el caso colombiano no tenía nada que ver en las discusiones).

caso¹⁷, en los presupuestos de las entidades públicas de Colombia.

Si las prácticas presupuestales en Colombia hubiesen tratado estos contratos como operaciones de crédito público, los pagos periódicos del gobierno al contratista no habrían requerido autorizaciones de vigencias futuras, salvo en los componentes de prestación de servicios, porque estos pagos corresponderían al servicio de la deuda. Las entidades que realizan este tipo de contratos por una suma global, habrían tenido que diferenciar entre los componentes de amortización de la deuda, pago de intereses y remuneración por otros servicios, como lo exigen las normas presupuestales. En este contexto, decir que las vigencias futuras son deuda pública es un oxímoron¹⁸.

Si bien las vigencias futuras no son deuda pública, los contratos respaldados por ellas podrían tener un componente de deuda pública, desde el punto de vista de la contabilidad financiera y del MEFP 2001, pero no necesariamente desde el punto de vista del MEFP1986 ni de los conceptos presupuestales colombianos, los cuales son dominados por los conceptos de caja. Una de las causas del enredo generado por las vigencias futuras fue precisamente la mezcla de marcos conceptuales en la discusión. El concepto de deuda pública del MEFP2001 y de la NICSP 31 (de finales de 2011) aplicado al tipo de concesiones de la referencia en este anexo, es incompatible con los conceptos del MEFP 1986 y con las prácticas presupuestales de Colombia en el momento de la discusión sobre vigencias futuras¹⁹. De otra parte, la definición jurídica de deuda pública es bastante general, mucho menos elaborada que las definiciones contables. Además, las NICSP se han preocupado más por definir un pasivo de una entidad pública, cuando se discute el tratamiento contable de las concesiones de servicios, que por definir si el pasivo generado en este tipo de acuerdos debe ser considerado deuda pública. En principio, las definiciones jurídicas, contables, estadísticas pueden ser diferentes, y de la misma manera, pueden serlo los conceptos contables, estadísticos y presupuestales del servicio de la deuda, pero a veces en las discusiones se emplea el que más convenga según las necesidades y los intereses de cada cual.

¹⁷ Serían gastos de funcionamiento las erogaciones para el manejo de tráfico y los gastos de mantenimiento.

¹⁸ Así como lo es referirse a un instante eterno.

¹⁹ Prácticas presupuestales que, además están vigentes.

IX. Bibliografía

- Ley 590 de 2010. (s.f.). “Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa”. Colombia.
- Accounting Standards Department for Federation CCONF. (s.f.). *The Convergence Process in Brazil*.
- Andrews, M., & Shah, A. (2005). On measuring the net worth of a Government. En A. Shah (Ed.), *FISCAL MANAGEMENT: Public Sector Governance and Accountability Series* (págs. 191-210). Worl Bank.
- Argentina. (2012). AFIP. Obtenido de <http://www.afip.gob.ar/monotributo/>
- Banco Mundial. (2007). *Public Sector Accounting and Auditing*. The World Bank.
- Banco Mundial. (2012). *Public-private partnerships Reference guide*.
- BCRA. (n.d.). *Banco Central de la República de Argentina*. From <http://www.bcr.gov.ar/pdfs/sml/SML%20FAQ.pdf>
- Blanchard, O. J., & Giavazzi, F. (2004). *Improving the SGP through a proper accounting of public investment*. London: Centre of Economic Policy Research .
- Boothe, P. (2004). Accounting Regimes and Fiscal Rules. *Unpublished paper, University of Alberta, Edmonton, Canada*.
- Boothe, P. (2004). Accounting Regimes and Fiscal Rules. *Banca D' Italia Fiscal Policy Workshop*.
- Boothe, P. (2004). *Accounting Regimes and Fiscal Rules*.
- Brazil. (2012). *Portal do empreendedor*. Obtenido de <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/oque.php>
- Brazil. (s.f.). *Fazenda Brazil*. Recuperado el 2012, de <http://www8.receita.fazenda.gov.br/SIMPLESNACIONAL/>
- Bustamante, J. P. (2012). Red de Inclusión a la economía formal. *Notas Fiscales*(14).
- Camacho Montoya, Á. E. (2008). *Tributos sobre la propiedad raíz*. Bogotá: Legis Editores S.A.
- Cárdenas, M. &. (2007). Informalidad en Colombia: nueva evidencia. *Fedesarrollo: Documentos de trabajo*(35).
- Carroll, E. (2011). Taxing Ghana's informal sector: the experience of women. *Christian aid occassional paper*(7).
- Centre, E. P. (2012). *Eurostat Treatment of Public Private Partnerships: Purposes, Methodology and Recent Trends*.
- Champoux, M. (2006). *Accrual Accounting in New Zealand and Australia: Issues and Solutions*. Harvard Law School Federal Budget Policy Seminar .
- Champoux, M. (2006). *Accrual Accounting in New Zeland and Autralia: Issues and Solutions*. (Federal Budget Policy Seminar) Recuperado el 03 de 07 de 2012, de Harvard Law School: http://www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/NewZealand_Australia_27.pdf
- Comercio, C. d. (s.f.).
- Comisión de las comunidades europeas. (2004). *Libro verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*.
- Congreso de Colombia. (10 de enero de 2012). <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/Ley150810012012.pdf>.
- Cooper, J., & Pattanayak, S. (2011). *Chart of Accounts: A Critical Element of the Public Financial Management Framework*. International Monetary Fund.
- Da Costa, M. (s.f.). *Sostenibilidad en Base al Patrimonio Neto*. Recuperado el 28 de Junio de 2012, de http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/CCB/program_2009/BT-09-

03/GMPF-ESP-09-03/PRESENTACIONES/C-

9_Enfoque_Del_Patrimonio_Neto_Para_El_Analisis_De_S_F.pdf

- Daniel, J. (2001). Hedging Government Oil Price Risk. (I. M. Fund, Ed.) (2001-2185).
- Daniel, J., Davis, J., Fouad, M., & Van Rijckeghe, C. (2006). Ajuste Fiscal para la Estabilidad y el Crecimiento. (55-s). Fondo Monetario Internacional.
- Davis, J. M., Ossowski, R., & Fedelino, A. (2003). Fiscal policy formulation and implementation in oil-producing countries. (I. M. Fund, Ed.)
- Diamond, J. (2002). *Performance Budgeting Is accrual accounting required?* International Monetary Fund.
- Drehmann, M., & Nikolaou, K. (2009). *funding Liquidity Risk: Definition and Measurement*. European Central Bank.
- Dutta, S., & Reichelstein, S. (2005). *Accrual Accounting for Performance Evaluation*. Springer+Bussines Media, Inc. Manufactured in the Netherlands.
- Easterly, W. (1999). *When is Fiscal Adjustment an Illusion?* The World Bank Development Research Group.
- Easterly, W. (1999). *When is fiscal adjustment an Illusion?* World Bank, Development Research Group.
- Echeverry, J. C. (1999). *El balance del sector público y la sostenibilidad fiscal en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Eichengreen, B. (2006). Insurance Underwriter or Financial Development Fund: What Role for Reserve Pooling in Latin America? *Revista del Fondo Latinoamericano de Reservas*(3), 19-48.
- Eichengreen, B. (2007). Insurance Underwriter or Financial Development Fund: What Role for Reserve Pooling in Latin America? *Revista FLAR* No. 3.
- European Commission, International Monetary Fund . (2009). *System of National Accounts 2008*. New York.
- European Investment Bank. (2004). *The EIBs role in public private partnerships (PPPs)*.
- eurostat. (2012). *Manual on government deficit and debt implementation of ESA95*.
- Fajnzylber, P., Maloney, W., & Montes-Rojas, G. (2009). Does Formality Improve Micro-Firm Performance? Quasi-Experimental Evidence from the Brazilian SIMPLES Program. IZA, DP No. 4531.
- Fiscal Affairs Department IMF. (2004). *Public-private Partnerships*.
- Fondo Latinoamericano de Reservas. (2009). *Informe sobre uso de monedas locales*. Informe Ejecutivo.
- Fondo Monetario Internacional . (2008). *Implementación del MEFP 2001 y Planilla de Deuda Pública - Trayectorias y experiencias de migración*. Estadísticas de Finanzas Públicas Departamento de Estadísticas ANDESTAD.
- Fondo Monetario Internacional. (2005). *Using the GFSM 2001 Statistical Framework to Strengthen Fiscal Analysis in the Fund*. Statistics and Fiscal Affairs .
- González, I. (2012). *Gasto y Deuda Pública en América Latina: Indicadores del Sector Público*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gonzalez, D. (2006). *Regímenes especiales para pequeños contribuyentes en América Latina*. Banco Interamericano de desarrollo.
- Gudiño, J. (2006). *Estimación del Valor en Riesgo por Calce entre Activos y pasivos de Seguros*. México D.F.
- IFAC. (2003). *Transition to the Accrual Basis of Accounting: Guidance for Governments and Government Entities*. Public Sector Committee.

- International Federation of Accountants . (2003). *Transition to the Accrual basis of Accounting: Guidance for Governments and Government Entities (Second Edition)*. New York: Public Sector Committee.
- International Monetary Fund. (2001). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*. Departamento de tecnología y Servicios Generales.
- International Monetary Fund. (2004). *Public Private Partnerships*.
- International Monetary Fund. (2005). *Using the GFSM 2001 statistical framework to strengthen fiscal analysis in the Fund*. Statistics and fiscal affairs Departments (in consultation with other departments).
- International Monetary Fund. (2010). *Government Finance Statistics to Strengthen Fiscal Analysis*. Fiscal Affairs Department.
- International Monetary Fund. (2011). *Government Finance Statistics: Compilation Guide for Developing Countries*.
- International Monetary Fund. (2011). *Report on the Government Finance Statistics Mission (August 8-19, 2011)* . Statistics Department .
- Irwin, T. C. (2012). *Accounting Devices and Fiscal Illusions* . Washington: International Monetary Fund.
- Jager, J. d. (2010). *Mastwijk Motion on Accrual Basis Accounting*. Finance Speaker of the house of Representatives of the States General.
- Khan, A., & Mayes, S. (2009). *Transition to Accrual Accounting*. Fiscal Affairs Department.
- Kopits, G., & Craig, J. (1998). *Transparency in Government Operations*. Washington: International Monetary Fund.
- Martí, C. (2006). *Accrual Budgeting: Accounting treatment of key Public Sector items and implications for Fiscal Policy*. Blackwell Publishing Limited.
- Meléndez, D. (2009). *Alternativas de financiamiento para los países miembros ante la crisis: El FLAR como organismo regional de blindaje financiero*.
- MHCP. (2012). *Memorias del Foro: Formalización un camino hacia la prosperidad a través de la inclusión*. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Hacienda Gobierno de Chile. (2011). *Estadísticas de las Finanzas Públicas* . Santiago de Chile : Dirección de Presupuestos.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2010). *Manual de procesos y procedimientos para la ejecución de proyectos de asociación Público-privada*.
- Ocampo, J. A. (2006). *Cooperación financiera regional*. In C. E. (CEPAL), *La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos*. Santiago de Chile.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2008). *Public Private Partnerships On Pursuit of Risk Sharing and Value For Money*. OECD.
- Poder Público Rama Legislativa. (10 de 01 de 2011). Ley 1508 2012. Bogotá, Colombia.
- Rajan, R., Siregar, R., & Bird, G. (2005). *Precautionary Reserve Holdings in Asia: Examining the Case for a Regional Reserve Pool*. *Asia Pacific Journal of Economics & Business*, Vol 9 N 1., 21-39.
- Robinson, M. (2009). *Accrual budgeting and Fiscal policy*. International Monetary Fund.
- Saleh, Z., & Pendlebury, M. W. (2006). *Accruals Accounting in Government-Developments in Malaysia* . Routledge.
- Standard & Poors . (2005). *Public private partnerships global credit survey 2005*.
- Tanner, E. (2009). *Sostenibilidad Fiscal*. Instituto del FMI.
- The Chartered Institute of Public Finance & Accountancy . (2011). *Stepping stones on the transitions from cash to accrual accounting* . CIPFA Business Limited.

- The World Bank. (2007). *Maldives Public Sector Accounting and Auditing a comparison to international standards*. South Asia Region Financial Management Unit .
- Titelman, D. (2006). La cooperación financiera en el ámbito subregional: las experiencias de América Latina y el Caribe. In *Cooperación financiera regional*. Santiago de Chile, Chile.
- Tovar, C., Moreno, R., & Jara, A. (2009). *The Global Crisis and Latin America: Financial Impact and Policy Responses*. BIS.
- United States General Accounting Office. (1999). *Public Private Partnerships Terms Related to Building and Facility Partnerships*.
- Urrutia, M. (2006). Perspectivas del Fondo Latinoamericano de Reservas. *Revista del Fondo Latinoamericano de Reservas*(3), 7-18.
- Uruguay. (s.f.). Ley 18.083 de 2007, decreto 199/007 de 2007.

X. Glosario

APP	Asociación Público Privadas.
ESA 95	European System of Integrated Economic Accounts.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
MEFP 2001	Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001.
MEFP 1986	Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público.
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera

Boletines publicados

- No. 1. Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014.
- No. 2. Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías.
- No. 3. La Sostenibilidad Fiscal, un principio para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho.
- No. 4. Regla fiscal para Colombia.
- No. 5. Crecimiento de la productividad y costos derivados de la regulación: El efecto de aranceles y precios de la energía sobre los establecimientos manufactureros colombianos.
- No. 6. El Régimen de Seguridad Social en Salud: problemas financieros, medidas adoptadas y retos para el futuro próximo.
- No. 7. Régimen de transición pensional de los servidores públicos, Sistema General de Pensiones.
- No. 8. El impacto de la reforma tributaria en la demanda de efectivo.
- No. 9. Los retos de la economía informal en Colombia.
- No. 10. Mecanismo de cobertura condicionada de tasa de interés.
- No. 11. Ciclos económicos en Colombia: Bonanzas y recesión.
- No. 12. Esquema de fijación de precios de los combustibles en Colombia
- No. 13. Efecto de las expectativas sobre la estabilidad de la tasa de cambio, Colombia 2003-2009
- No. 14. Red para la inclusión de una economía formal
- No. 15. Documentación de modelos pertinentes para el diseño del Sistema General de Regalías
- No. 16. Tres Complementos Institucionales para el Sistema General de Regalías
- No. 17. El FLAR, una alternativa para un Fondo Regional de Unasur
- No. 18. ¿Se encuentran las reservas internacionales en un nivel óptimo?
- No. 19. Informalidad y Monotributo
- No. 20. Implicaciones de la adopción del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas de 2001 del Fondo Monetario Internacional sobre las estadísticas fiscales.



Ministerio de Hacienda y Crédito Público
www.minhacienda.gov.co

Este documento puede ser consultado en
<http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/haciendapublica/CentroEstudios/publicaciones/notas>