

# El complejo proceso de normalización de los PFI \*

**Basilio Acerete**

Departamento de Contabilidad y Finanzas  
Universidad de Zaragoza

## 1. Introducción

Las prácticas comerciales y empresariales que genera la evolución económica son previas a la regulación contable de las mismas, por lo que suele existir un período en el que el registro de las transacciones y su inclusión en la información contable de una entidad no será, probablemente, el que posteriormente se adoptará como definitivo. Este es el caso de la situación planteada en el Reino Unido en el tratamiento contable de la Financiación Privada de Infraestructuras, *Private Finance Initiative* (PFI). La introducción de esta iniciativa por la Administración británica para generar proyectos en los que se involucrara más activamente el sector privado en la construcción y gestión de infraestructuras y servicios públicos, generó la necesidad de dar un tratamiento contable

adecuado a los mismos ya que el volumen de fondos implicados y su ámbito de aplicación, desde carreteras a prisiones pasando por escuelas, hospitales..., eran y son muy importantes.

La PFI permite inyectar nuevos recursos en la financiación de servicios e infraestructuras públicas, sin necesariamente aumentar el endeudamiento público. A su vez, es un medio de introducción de nuevas fórmulas de gestión de servicios, que pretende externalizar ciertas funciones que tradicionalmente ha cubierto el sector público y que, por razones técnicas o por los costes político-sociales, no son susceptibles de privatizar pasando, de esta forma, de ser propietario de activos a comprador de servicios.

La PFI es un método sustitutivo de la tradicional contratación pública, en la que el papel del agente privado se centra en la construcción de una infraestructura o en facilitar los medios para la prestación de un servi-

cio. Con la PFI se amplía la responsabilidad asumida por los agentes privados, puesto que, además de la construcción, también se harán cargo de la explotación, de acuerdo con los términos de un contrato.

El *Treasury Taskforce*, organismo dependiente del Ministerio de Hacienda del Reino Unido, fue el encargado de establecer las pautas de actuación en las transacciones PFI así como el responsable de asesorar a los departamentos públicos en su implementación. Los principios sobre los que descansan los objetivos de esta política en materia de equipamiento público (*Private Finance Panel*, 1996) son:

- el *value for money*, que debe entenderse como una filosofía de gestión pública que busca obtener el máximo rendimiento de los fondos públicos; y,
- la *transferencia de riesgos*, o traspaso sustancial de los riesgos del proyecto al sector privado.

(\*) El presente artículo se enmarca dentro del proyecto de investigación Eficiencia y calidad en la provisión de servicios públicos y en la financiación de infraestructuras en Aragón, referencia P065/99-E, del CONSID-Fondo Social Europeo de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Así, para que se lleve a cabo un proyecto PFI, debería justificarse un mejor *value for money*, lo cual se logra con una transferencia de riesgos al sector privado óptima, ya que se le presupone una capacidad de gestión de los mismos más eficiente.

De la clasificación hecha por el *Private Finance Panel* podemos ordenar los proyectos PFI en tres grupos:

- *Proyectos financieramente independientes*, que pueden identificarse con las concesiones administrativas, ya que se trata de servicios externalizados por completo y que gestiona el sector privado, siempre bajo supervisión pública;
- *Joint ventures*, o consorcios público-privados para el desarrollo de proyectos, en lo que aunque hay aportación de fondos públicos, la principal fuente de recursos son las tarifas pagadas por los usuarios; y,
- *Servicios vendidos al sector público*, regulados bajo contratos DBFO (Design, Built, Finance and Operate) mediante los cuales el sector privado diseña – construye – financia y gestiona un activo para atender el nivel de servicios públicos establecido en un contrato.

Estos últimos son los que generan el debate contable aunque, en general, se hace extensible a todas aquellas transacciones PFI en las que la Administración Pública se convierte en el principal o único usuario de una infraestructura o receptor de servicios y, por tanto, los fondos públicos son el principal origen de financia-

ción del activo y del servicio prestado. En aquellas otras modalidades en las que, aunque hay aportación gubernamental, la parte más sustancial de los pagos proceden de los usuarios, la responsabilidad y los riesgos se entiende que corresponde a la vertiente privada, y no plantean discusión contable.

## 2. Problemática contable de los PFI

Con estos antecedentes, resultaba imprescindible determinar las pautas contables que las entidades públicas y consorcios privados implicados en estos proyectos debían seguir para registrar correctamente los bienes construidos y las obligaciones económicas que su construcción generarían<sup>(1)</sup>.

Es decir, el problema contable se plantea para discernir si el activo subyacente del contrato y las correspondientes obligaciones de pago asociadas al mismo deben reflejarse en las cuentas de la entidad pública, contractualmente receptora del servicio y usuaria del bien, en tanto que el operador privado registra como activo financiero la deuda reconocida por el contratante público, o bien, se trata de un mero contrato de servicios y el operador adquiere un inmovilizado con el que prestar el servicio. Hay que determinar quién –agente público o agente privado– y cómo debe efectuar el registro de los activos y cargas financieras según estemos ante una operación corriente de prestación de servicios o ante una operación de capital con

financiación privada de la inversión.

Así, surgió un debate entre el *Treasury Taskforce* y el *Accounting Standards Board* (ASB) debido a que el primero consideraba que no deberían aparecer en el balance del Estado los activos y los correspondientes fondos comprometidos –tratamiento *off balance sheet* en la cuentas públicas–, mientras que en opinión del ASB tal afirmación no es aplicable, con generalidad, a todas las operaciones PFI, debiendo realizarse una regulación *ad hoc* de las mismas.

El argumento empleado por el *Treasury Taskforce* para justificar su postura contable con respecto a los PFI, parte de una de las premisas sobre la des-cansa esta iniciativa financiera: son contratos entre un suministrador privado y el adquirente público, para la obtención de una corriente de servicios, no de un activo. Por ello, considera que una infraestructura construida por el sector privado a través de un contrato DBFO no constituye capital público, sino un bien necesario para la prestación del servicio que se contrata ya que, por sí misma, no proporciona valor hasta que se recibe el servicio contratado. En la misma línea, la financiación del bien no debería aumentar el endeudamiento público en tanto que el equipamiento es sufragado íntegramente con fondos privados. Con todos estos argumentos, la contabilidad pública británica siguió una práctica de no capitalización registrando simplemente el gasto corriente.

En cualquier caso el *Treasury Taskforce* es consciente de que

(1) Véase al respecto Heald y Geaghan (1997), Broadbent y Laughlin (1999).

no debe ser la práctica contable quien condicione el realizar un contrato -PFI- o no; esa decisión se debe de tomar según el análisis del value for money<sup>(2)</sup>.

Para el ASB, en aquellas operaciones complejas que comprenden múltiples fases e instrumentos como sucede en la PFI, el efecto económico de las mismas puede no estar adecuadamente reflejado actuando conforme a la fórmula legal bajo la que se acuerda<sup>(3)</sup>. Por ello, insistía en que era preciso profundizar en el propósito de cada contrato PFI y actuar de acuerdo con las conclusiones que se obtuvieran, con el fin de concretar si los activos implicados son capital público o, por el contrario, son propiedad de los consorcios privados<sup>(4)</sup>.

Por lo tanto, hay que delimitar si se está realmente ante la compra de un servicio, como defiende el *Treasury Taskforce*, o si de las condiciones económicas del contrato se deduce que se adquiere a la vez el uso de un bien, lo que generaría una modalidad de arrendamiento financiero.

### 3. Evolución de la normativa contable referida a la PFI

Dado el problema que suponía que la PFI no tuviera un tra-

tamiento contable concreto tras 5 años desde su puesta en marcha, el *Treasury Taskforce Private Finance Policy Team* emitió, en septiembre de 1997, una Guía Provisional sobre la contabilidad de la PFI: *How to Account for PFI Transactions*. En ella, era firme al enunciar que ningún ente público debería reconocer el activo subyacente y las obligaciones derivadas como endeudamiento, si los partícipes del consorcio privado están expuestos al riesgo comercial durante el período de vigencia del contrato, midiendo ese riesgo por la variación potencial en la rentabilidad de los promotores privados. En esa rentabilidad influirían todos los riesgos identificables en el proyecto, por lo que era difícil que se pudiera atribuir al sector público la propiedad del activo y las obligaciones financieras derivadas.

A finales de 1997 el ASB elaboró el borrador de un anexo a la norma *Financial Reporting Statement: Reporting the Substance of Transactions* (FRS5), en el cual se abordaba la problemática planteada por la PFI y contratos equivalentes. Tras el período de consultas y revisiones *Amendment to Financial Reporting Statement 5: Private Finance Initiative and Similar Contracts* (FRS5A) se publicó en septiembre de 1998, como apéndice de la FRS5.

El principio de imagen fiel que propugna la primacía en la práctica contable de la naturaleza de una transacción sobre su forma legal cobra especial relevancia en la *Private Finance Initiative* puesto que aunque la Administración considera estos contratos como de servicios los activos no van a tener otra utili-

dad sino es para la prestación de los mismos, lo que se asemejaría más a un arrendamiento financiero<sup>(5)</sup>. Por ello será preciso indagar más sobre su auténtica esencia. Otro de los principios contables generalmente aceptados que hay que tener presente indica que corresponde a una corporación la contabilización de un bien si es receptora directa de los beneficios y riesgos asociados a su disposición (diseño, construcción, utilización). Para poder aplicar este criterio, la FRS5A introduce el concepto de fragmentación del contrato (*separability*), distinguiendo entre: *elementos del servicio* y *elementos del activo*<sup>(6)</sup>. El fin último de la separación del contrato es evaluar la transferencia de riesgos, como hecho crucial para fijar la responsabilidad, y quien soporta las variaciones en los flujos, el proveedor o el adquirente.

Los elementos del servicio serán aquellos flujos ligados a la prestación que se realiza con la infraestructura construida o cedida a raíz del contrato, mientras que los elementos del activo serán los referidos al reembolso de la inversión. Es sobre estos últimos a partir de los que se puede determinar beneficios y riesgos generados por el bien y decidir sobre la titularidad del activo y compromisos económicos ligados.

Los elementos del servicio se identificarán mediante alguna de las siguientes circunstancias<sup>(7)</sup>:

(2) Geoffrey Robinson, 1998.

(3) ASB, 1994.

(4) En el ámbito del Derecho Administrativo también ha surgido una controversia sobre si las obras e infraestructuras públicas sólo pueden ser de titularidad y dominio público o jurídicamente nada impide que una obra pueda ser de titularidad privada y abierta al uso público. Evidentemente escapa a la intención de este artículo, pero en el fondo, se plantea una discusión similar en materia jurídica. Véase a este respecto Jiménez de Cisneros Cid (1999).

(5) Véase al respecto Hodges y Mellett (1999)

(6) ASB, 1998

(7) Ibid.

- si una parte de la corriente de pagos fluctúa según el uso o ejecución de los servicios contemplados;
- si una parte del contrato funciona en diferentes períodos o puede extinguirse independientemente; y,
- si una parte puede renegociarse separadamente.

Los elementos del contrato referidos exclusivamente al servicio que se va a obtener pueden ser omitidos en el análisis, ya que sólo están ligados al nivel de servicio.

La siguiente fase del análisis propuesto por la FRS5A, una vez hecha la fragmentación y descartados los elementos referentes al servicio, pasa a la clasificación de los contratos a efectos de aplicar la regulación contable que les sea pertinente:

- en aquellos contratos en los que las partes separadas restantes representan pagos por el inmovilizado, se debe aplicar la norma *Statement of Standard Accounting Practice 21: Accounting for*

*Leases and Hire Purchase Contracts (SSAP21)*<sup>(8)</sup>; y

- en aquellos contratos en los que no es posible separar los elementos del servicio, se deberá seguir el procedimiento marcado por la FRS5.

Para examinar la variabilidad de la corriente de pago y si se ha producido una transferencia de riesgos significativa, la FRS5A propone el análisis de factores que son relevantes a la hora de provocar riesgos por el disfrute del activo<sup>(9)</sup>:

- variación en la demanda/uso;
- presencia, si es factible, de ingresos de terceros;
- quién, agente público o privado, determina las características fundamentales;
- si se prevén penalizaciones por incumplimientos de los términos del contrato;

(8) La SSAP21 sirve de marco normativo para la contabilización de contratos de arrendamiento tradicionales, pero también rige la contabilización de un contrato PFI si los elementos identificables en el mismo implican únicamente pagos por el activo.

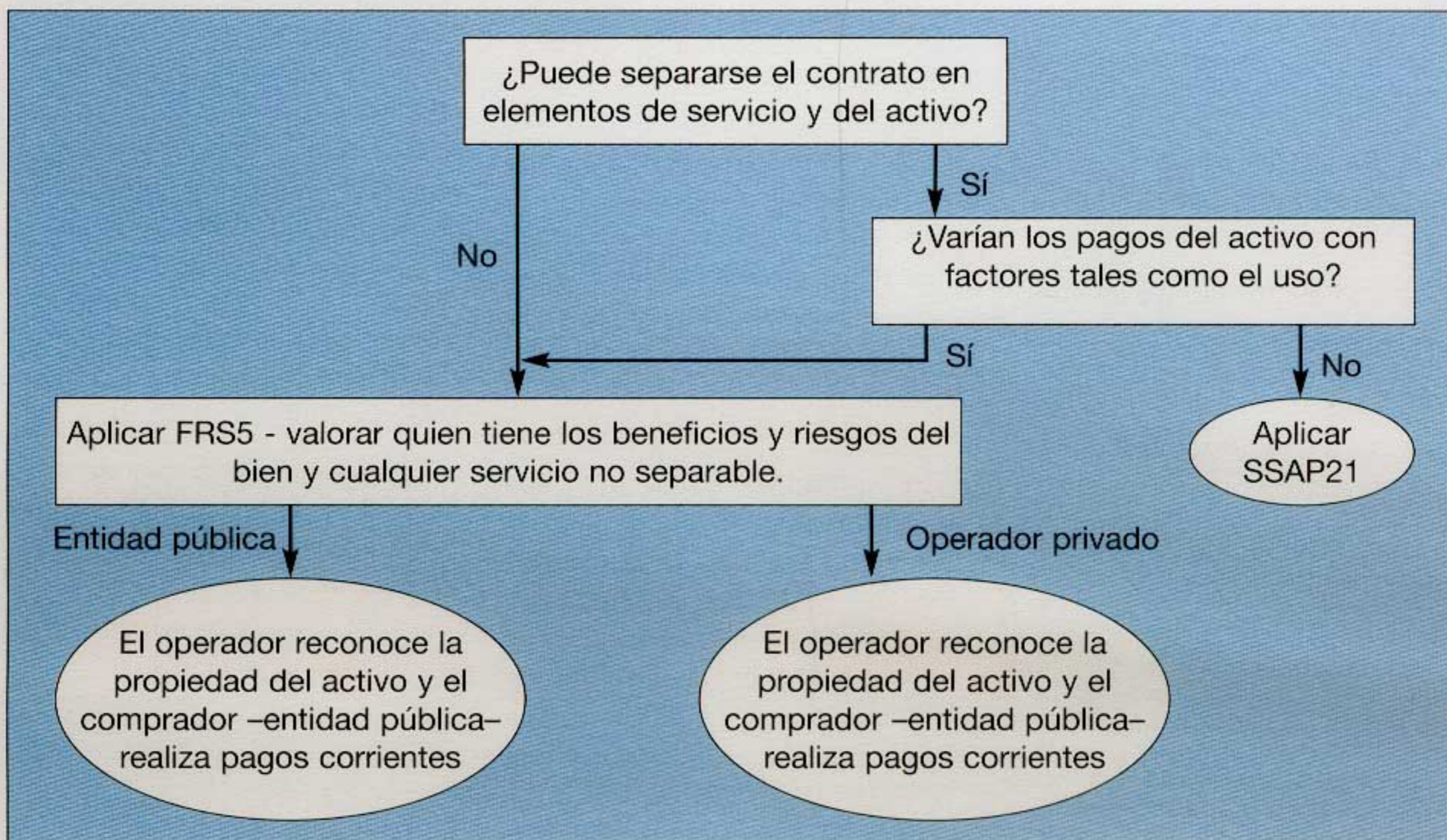
(9) ASB, 1998.

- cambios potenciales en costes relevantes;
- obsolescencia y efectos de cambios en la tecnología; y,
- decisiones al final del contrato y valor residual.

Habrà que analizar por separado cada uno de los anteriores factores y la decisión sobre quién disfruta de los beneficios del bien y sufre los riesgos será fruto de una apreciación global de estos factores concediendo mayor importancia a aquéllos que tengan un mayor peso específico en el desarrollo del contrato. El examen individual de cada componente se haría en términos similares al siguiente razonamiento: si las características fundamentales son determinadas principalmente por el sector público, entonces todo hace indicar que este factor proporciona un indicio para atribuir la propiedad al mismo.

El siguiente esquema resume el proceso de decisión de la FRS5A<sup>(10)</sup>:

(10) *Ibid.*



#### 4. La propuesta definitiva de la Administración Británica

Es una adaptación de la FRS5A. Aunque podría ser de aplicación directa al tratarse de una normativa específica para contratos tipo PFI, el *Treasury Taskforce*, en su labor de asesor de las agencias públicas que ponen en marcha proyectos bajo las directrices PFI, decidió elaborar esta guía con un enfoque práctico, con el fin de eliminar cualquier ambigüedad a la hora de implementar la nueva norma contable por los gestores públicos, proporcionándoles el marco definitivo y que deben considerar junto con la FRS5A.

La anterior disposición del Treasury, de 1997, también se basaba para enjuiciar las transacciones, en las fluctuaciones

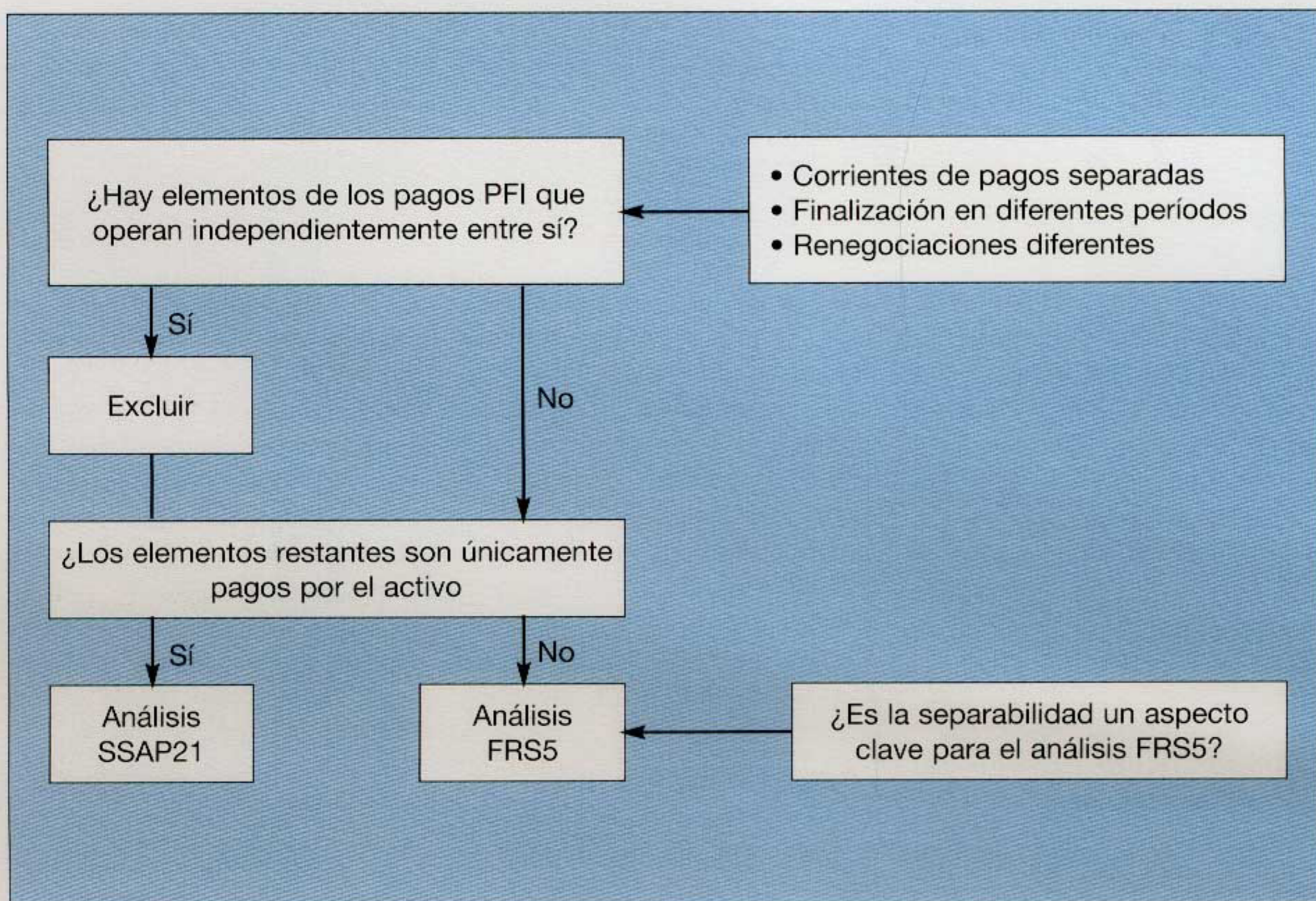
de ingresos de los partícipes privados, pero centrándose en las variaciones potenciales de su rentabilidad de acuerdo con el impacto que pudieran provocar todos los riesgos identificables. Esta versión actual supera esa perspectiva valorando exclusivamente los riesgos relacionados con el activo como el factor determinante en la titularidad de la propiedad y obligaciones asociadas. Se busca una mayor exactitud en el criterio de identificación del propietario, al eliminar las consecuencias comerciales de riesgos únicamente relacionados con la prestación del servicio que están al margen del inmovilizado.

Para determinar el tratamiento contable el *Treasury Taskforce* se basa en los riesgos asumidos por las partes del

contrato PFI –el sector público como comprador y el sector privado como operador– realizando la valoración, en función de las fluctuaciones potenciales en la corriente de pagos e ingresos asociada al activo.

Este documento, aceptado por la ASB, es de aplicación obligatoria para todas las corporaciones públicas a la hora de elaborar sus estados financieros, debiendo ser revisado y actualizado para mantener una sintonía con la evolución futura de la PFI. La aplicación de la FRS5A según se corresponde con el siguiente esquema<sup>(11)</sup>:

(11) *How to Account for PFI Transaction*; HM Treasury Taskforce, 1999.



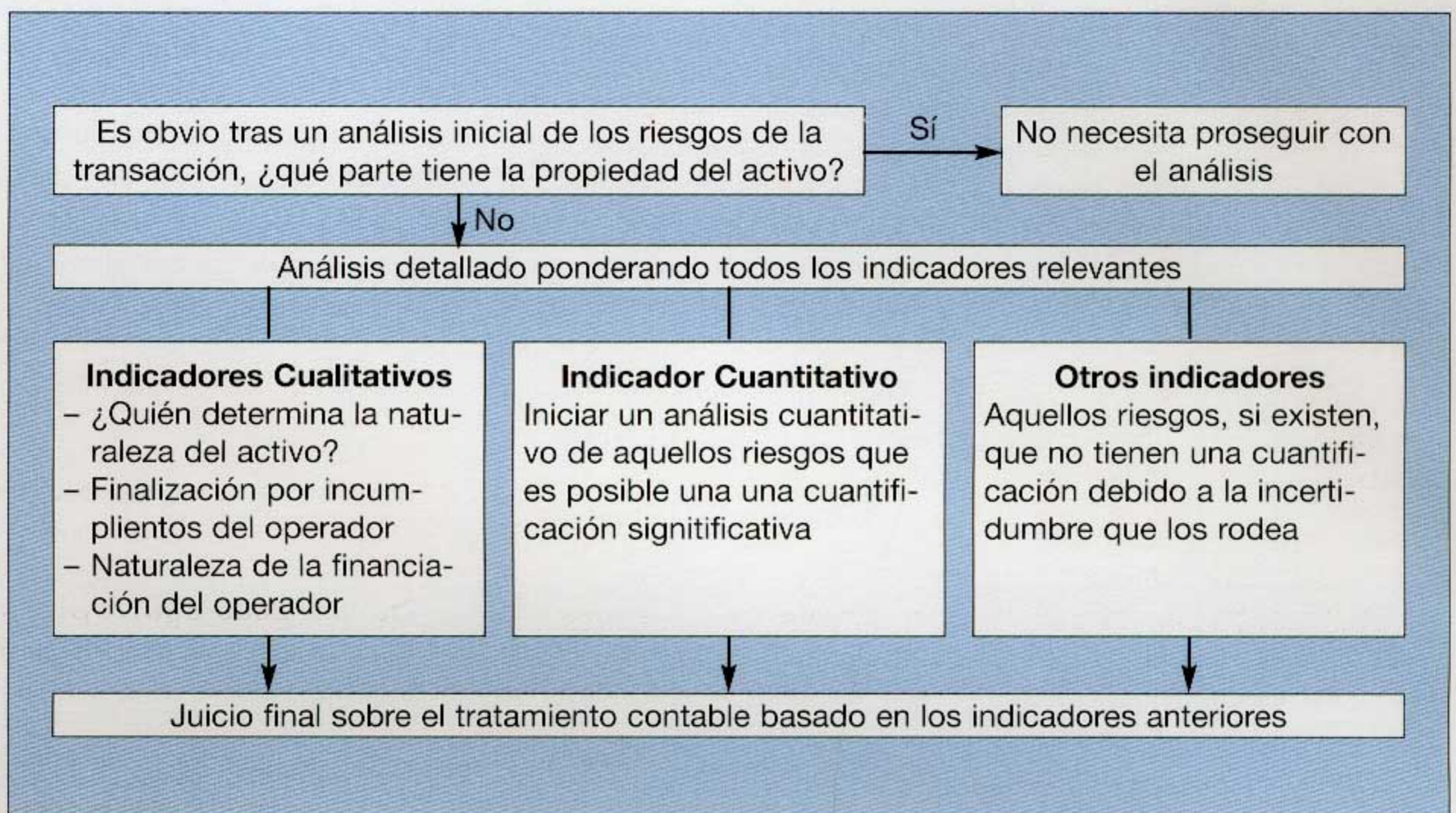
Del mismo modo que en la FRS5A, el primer paso en el análisis debe ser verificar si el contrato es divisible, de forma que los elementos identificados que se refieran exclusivamente al servicio a prestar deben ser excluidos. También asume las causas de fragmentación del contrato en partes expuestas

en la FRS5A, desarrollando cada una de ellas de forma individualizada.

Una vez realizada esta primera separación del contrato, en caso de no obtener resultados concluyentes, propone cual debe ser el procedimiento a seguir para determinar la propiedad del activo, estructurando los

factores intervinientes en 3 categorías: cuantitativos, cualitativos y otros. Este segundo análisis propuesto por *How to Account for PFI Transactions*, que deriva finalmente en cuál será el tratamiento contable definitivo, seguiría el siguiente proceso<sup>(12)</sup>:

(12) HM Treasury Taskforce, 1999.



Por último, la divulgación de la información pertinente sobre los contratos, en el caso de operaciones "off balance sheet", es decir, sin reflejo en las cuentas públicas del activo y deuda, dada la naturaleza a largo plazo de estas operaciones habrá que realizarla mediante informes adicionales sobre las mismas.

### 5. Análisi contable de la financiación privada de infraestructuras

Estas operaciones podrían calificarse como un arrenda-

miento de las infraestructuras, con la particularidad de que conllevan inherente la prestación de un servicio, ya que el correspondiente departamento público concierta, a través de un contrato a largo plazo con un consorcio privado, los pagos por la prestación del servicio del cual la Administración Pública es responsable, y con los que se cubrirá la inversión inicial.

Este recurso al arrendamiento como fórmula para poder utilizar un activo, obteniendo un servicio de él, permite diluir su

coste de adquisición en un número de años mayor y alisa los pagos por un importe menos elevado que el de las consignaciones presupuestarias habituales<sup>(13)</sup>. En cualquier caso hay que buscar el adecuado régimen contable para esa clase de arrendamiento, que no puede equipararse de manera directa al arrendamiento financiero tradicional.

(13) Las empresas privadas son buenas conocedoras de estos sistemas al adquirir maquinaria u otros elementos de inmovilizado que suponen importantes desembolsos.

Los pagos de los contratos PFI del sector público al operador privado pueden considerarse como un contrato de servicios o como un arrendamiento financiero: si son pagos por el servicio, los desembolsos no tienen mayor impacto sobre las cuentas públicas que los pagos que se realicen anualmente; si son arrendamiento financiero, supondría reflejar el activo y el exigible total correspondiente, al considerar que en esencia es endeudamiento y como tal debe capitalizarse en el año en que entra en vigor la fase operativa, aunque los pagos se vayan a efectuar a lo largo de diferentes años.

A la vista de ese vacío en la regulación contable el ASB elaboró la FRS5A, la cual fue adaptada para su aplicación por los departamentos públicos por *How to Accounting for PFI*, y que propone un minucioso análisis desarrollado sobre variación de beneficios y atribución de riesgos. Si de ese análisis resulta que es la entidad pública quien detenta la propiedad del bien deberá registrar en su activo el bien objeto del contrato y una deuda con el consorcio privado por el importe de los pagos futuros acordados. La cuantía inicial registrada será por el valor real del activo y, posteriormente, se reflejará la depreciación durante su vida útil, así como la deuda, que se irá reduciendo a medida que se hagan los pagos anuales por los importes acordados. Si existen otros pagos relacionados, al margen de los recogidos en el contrato inicial, se registrarán como costes operativos. En este caso estaríamos ante un tratamiento contable "on

balance sheet" desde la perspectiva del sector público, o el correspondiente a si éste hubiera concertado un arrendamiento financiero.

Sin embargo, si es el operador privado quien debe reconocer la titularidad del activo, será él quien lo refleje en su balance. Anualmente el departamento público cargará en su cuenta de resultados los pagos que efectivamente realice, como si se tratara de un contrato de servicios.

## 6. Conclusiones

La Administración británica, además del cambio en la gestión de bienes públicos, trataba mediante la PFI de no aumentar el gasto y endeudamiento público, dada la política restrictiva del ejecutivo de Londres desde principios de los años 80. La PFI se configura como un sistema de financiación que permite fraccionar y desconcentrar en el tiempo la necesidad de recursos monetarios para acometer nuevas infraestructuras y servicios públicos. Sin embargo, surgió el problema de encontrar un tratamiento contable adecuado para las fórmulas de financiación de infraestructuras distintas a las presupuestarias. El debate sobre la contabilización ponía en duda esta iniciativa, al cuestionar sus intenciones: crear nuevos servicios y mantener los existentes a un buen nivel inyectando recursos de terceros, o retocar las cuentas públicas.

Con la solución emitida por el ASB, aceptada por el *Treasury Taskforce*, se alcanza uno de los objetivos de la contabilidad: reflejar la realidad económica. Tras el trabajo que

las partes implicadas han llevado a cabo durante varios años se ha llegado, a unos resultados muy satisfactorios sobre la contabilización de la PFI y, con ella, se está transmitiendo a los interesados (responsables públicos, empresas privadas, ciudadanos...) una información valiosa y fiable sobre estas operaciones. El desfase aludido entre la aparición de una operación económica y el tratamiento contable definitivo de la misma ha sido dilatado, pero la experiencia vivida en el Reino Unido puede servir de referencia para las nuevas fórmulas de financiación de contrataciones públicas de infraestructuras y servicios públicos en otros países como España, donde ya se ha hecho una referencia al decisivo papel que van a desempeñar en el nuevo plan de infraestructuras 2000-2007. De la misma forma que en el Reino Unido se decidió crear el marco para potenciar las nuevas fórmulas de contratación, el resto de países y la normativa internacional deben prestar atención al incremento en la utilización de las genéricamente llamadas fórmulas de financiación privada de infraestructuras y servicios públicos, y elaborar el soporte contable apropiado, además de las reformas necesarias en materia jurídica, financiera..., para facilitar la puesta en marcha de este tipo de transacciones que suponen la utilización de un elevado volumen de fondos y la potenciación de un elemento tan importante para la economía como son las infraestructuras y servicios públicos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

**ACCOUNTING STANDARDS BOARD (ASB):** "Amendment to Financial Reporting Standard 5: The Private Finance Initiative", septiembre 1998.

- "Financial Reporting Standard 5: Reporting the Substance of Transactions", 1994.

**BROADBENT, J. y LAUGHLIN, R.:** "The Private Finance Initiative: Clarification of a Future Research Agenda", *Financial Accountability & Management*, mayo 1999.

**HEALD, D. y GEUGHAN, N.:** "Accounting for the Private Finance Initiative", *Public Money and Management*, julio - septiembre 1997.

**HM TREASURY TASKFORCE:** *Gazette Number 68*, pg.5 - 7, verano 1999.

- "Geoffrey Robinson Welcomes Accounting Clarification of PFI", *Treasury Taskforce Press Release 146/98*, julio 1998.
- "PFI Technical Note No.1: How to Account for PFI Transactions", 1997.
- "PFI Technical Note No.1: How to Account for PFI Transactions", junio 1999.

**HODGES, R. y MELLET, H.:** "Accounting for the Private Finance Initiative in the United Kingdom National Health Service", *Financial Accountability and Management*, noviembre 1999.

**JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J.:** "Hacia un nuevo concepto de infraestructura pública/obra pública desligado del dominio público y del servicio público", *Privatización y Liberalización de Servicios*, pg. 195 - 201, 1999.

**PRIVATE FINANCE PANEL:** "Private Opportunity, Public Benefit: Progressing the Private Finance Initiative", HM Treasury, 1996 ■