



i/c/a/c/ Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas



ASEPUC
Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad

ESTUDIO ICAC-ASEPUC (Convocatoria 2025)

Análisis del impacto de la emisión de la norma **Rate Regulated Activities (IFRS 14 Regulatory Deferral Accounts):**

Estudio de las diferencias entre la propuesta del IASB y la normativa española vigente.

Esta publicación está disponible exclusivamente en formato electrónico en el sitio web www.icac.gob.es

ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA EMISIÓN DE LA NORMA RATE REGULATED ACTIVITIES (IFRS 14 REGULATORY DEFERRAL ACCOUNTS); ESTUDIO DE LAS DIFERENCIAS ENTRE LA PROPUESTA DEL IASB Y LA NORMATIVA ESPAÑOLA VIGENTE.

NIPO: 223-26-001-4

Edita: Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas
(Ministerio de Economía, Comercio y Empresa)
Huertas, 26 - 28014 MADRID

Marta de Vicente Lama (mvicente@uloyola.es)

Antonio Barral Rivada (abarral@uloyola.es)



Convenio ICAC-ASEPUC (2023-2027)

(Resolución de 25 de septiembre de 2023, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas)

Este Estudio cumple los requisitos de relevancia específica para la divulgación de los aspectos que afectan a la aplicación de la normativa de contabilidad y de auditoría y al ejercicio de las competencias atribuidas al ICAC, así como la máxima oportunidad de los objetivos de estudio, tanto en su naturaleza como en su alcance.

El ICAC no garantiza la certeza de los datos incluidos en el Estudio.

Con el objetivo de facilitar la difusión de estos trabajos se hacen públicos y están disponibles en el sitio web www.icac.gob.es/categorias-publicaciones

Las opiniones expresadas en este Estudio reflejan exclusivamente el criterio de los autores y no deben ser atribuidas al Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.

Índice de secciones

ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA EMISIÓN DE LA NORMA *RATE REGULATED ACTIVITIES (IFRS 14 REGULATORY DEFERRAL ACCOUNTS)*: Estudio de las diferencias entre la propuesta del IASB y la normativa española vigente



SECCIÓN 1 Introducción	9
SECCIÓN 2 El proyecto de norma activos y pasivos de actividades reguladas	11
SECCIÓN 3 Discusión del proyecto de norma a partir de junio de 2021	37
SECCIÓN 4 Análisis de los principales impactos de la hipotética aplicación del borrador en la normativa española.	53
Referencias bibliográficas	58
ANEXO 1	60



Índice de contenidos

Resumen ejecutivo	8
1. Introducción	9
2. El proyecto de norma activos y pasivos de actividades reguladas	11
2.1. Historia del proyecto hasta la emisión del Borrador	11
2.2. Aspectos más significativos del Borrador y ejemplos ilustrativos	14
3. Discusión del proyecto de norma a partir de junio de 2021	37
3.1. Etapas del proceso normativo	37
3.2. Redeliberación y decisiones tentativas en el IASB	39
3.3. Posición del EFRAG ante el proyecto de norma	42
4. Análisis de los principales impactos de la hipotética aplicación del borrador en la normativa española	53
Referencias bibliográficas	58
ANEXO 1	60

Índice de tablas y figuras

Tabla 1.	Componentes de la ganancia objetivo	20
Tabla 2.	Hechos y circunstancias relevantes para determinar si existe un activo o un pasivo por actividades reguladas	25
Tabla 3.	Derechos y obligaciones exigibles	27
Tabla 4.	Información a revelar: componentes de los ingresos y gastos de actividades reguladas	34
Tabla 5.	Información a revelar sobre activos y pasivos de actividades reguladas	34
Figura 1.	Compensación total permitida en la cuenta de resultados	14
Figura 2.	Componentes de la compensación total permitida	19

Resumen ejecutivo

Las actividades desarrolladas bajo acuerdos de tarifas reguladas, en los que interviene un regulador, son especialmente relevantes en sectores económicos clave relacionados con servicios esenciales, como el gas, la electricidad o el transporte. El hecho de que se trate de tarifas reguladas implica que los ingresos derivados de estas actividades pueden reconocerse de forma diferida en el tiempo, lo que dificulta que la Norma Internacional de Información Financiera 15 - Ingresos ordinarios procedentes de contratos con clientes (NIIF 15) refleje adecuadamente esta casuística.

Desde 2008, el IASB ha estado trabajando en el desarrollo de una norma que permita tratar contablemente estas situaciones de forma más adecuada. Este proceso dio lugar, en 2014, a la emisión de una norma provisional (NIIF 14), y posteriormente, en 2021, al **proyecto de norma "Regulatory Assets and Regulatory Liabilities"**, sobre el que se centra este estudio. Este proyecto representa una propuesta normativa completa y definitiva que aborda de manera integral los aspectos contables de las actividades sujetas a tarifas reguladas.

Se trata, por tanto, de una norma completa, aunque con **aspectos que han generado un amplio debate**, entre los que destacan:

- El **alcance** de la norma, en relación con los límites de los acuerdos de actividades reguladas.
- El tratamiento de determinados componentes de la **compensación total permitida**, como la rentabilidad de los activos no disponibles para su uso y las diferencias entre la base de capital regulatoria y los activos utilizados en estas actividades (la denominada relación directa versus no directa).
- La **medición basada en flujos de efectivo**, especialmente en lo relativo a la **tasa de descuento** aplicable.
- La interacción del Proyecto con **otras NIIF, en especial con la CINIIF 12 - Acuerdos de Concesión de Servicios**.

En cualquier caso, a pesar del extenso proceso de deliberación llevado a cabo por el IASB, se ha puesto de manifiesto que las **propuestas contenidas en el proyecto, ampliamente respaldadas** durante el proceso de comentarios, no sufrirán modificaciones sustanciales. En su lugar, se simplificará el contenido normativo, se ampliarán los ejemplos ilustrativos y se desarrollarán en la norma orientaciones más precisas para facilitar la identificación de la relación directa o no directa entre la base de capital regulatoria y los activos contables.

En España no existe actualmente una regulación contable específica para el reconocimiento de activos y pasivos derivados de actividades reguladas. Dado que la futura norma del IASB tiene un enfoque complementario al de la normativa sobre ingresos ordinarios, sería conveniente que, a través de una **resolución específica**, se introdujera una regulación contable que permita incorporar este nuevo marco en el contexto nacional. Esta regulación debería servir como complemento tanto al PGC y a la RICAC sobre ingresos, como a la adaptación sectorial del PGC aplicable a las concesionarias.

Para ello, proponemos la **creación de un grupo consultivo** en el seno del ICAC, que reúna a preparadores, auditores y usuarios, con el objetivo de facilitar la interpretación técnica, promover la homogeneidad en la aplicación y anticipar los posibles impactos sectoriales.

La ausencia de una regulación específica sobre el tratamiento contable de las actividades reguladas podría generar disparidades en la práctica contable y afectar negativamente a la comparabilidad entre entidades, especialmente en aquellos sectores donde los marcos tarifarios regulados tienen un peso significativo.

1 Introducción

El presente estudio, denominado *“Análisis del impacto de la emisión de la norma Rate Regulated Activities (IFRS 14 - Regulatory Deferral Accounts): Estudio de las diferencias entre la propuesta del IASB y la normativa española vigente”*, se enmarca en la Convocatoria Pública para la realización de estudios en virtud del convenio entre el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC) y la Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad (ASEPUC) para el año 2025.

Conforme a lo contemplado en la memoria de trabajo presentada, este estudio consta de dos apartados principales. El primero de ellos consiste en un análisis del Proyecto de Norma Activos y Pasivos de Actividades Reguladas (IASB, 2021a). En este apartado se presenta la historia del proyecto, se analizan los aspectos principales de la propuesta normativa y se ilustran mediante ejemplos prácticos. Asimismo, se incluye la valoración de los aspectos más controvertidos, recogiendo las opiniones de los participantes españoles que enviaron cartas de comentarios a la propuesta de norma, entre ellos el *European Financial Reporting Advisory Group* (EFRAG), el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC), Iberdrola y la Universidad Loyola Andalucía.

El segundo apartado incluye la revisión de las reuniones celebradas por los órganos responsables de la emisión de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) en el ámbito del IASB. Este análisis abarca desde la fecha de publicación del borrador hasta el inicio del trabajo de campo, incluyendo todas las reuniones celebradas hasta mayo de 2025. Se ha elaborado un resumen de los temas tratados en dichas sesiones, revisando la documentación disponible en la página web del IFRS correspondiente a cada reunión. El resumen se presenta como anexo.

La regulación de tarifas constituye un mecanismo mediante el cual los precios que una entidad aplica a sus clientes se determinan en el marco de acuerdos regulatorios específicos. Este tipo de regulación es habitual en sectores estratégicos donde se proveen bienes o servicios considerados esenciales para la sociedad, como el suministro de electricidad, gas, agua o el transporte. En estos contextos, las autoridades reguladoras desempeñan un papel clave al establecer criterios que aseguren tanto la sostenibilidad económica de los operadores como la protección de los derechos de los consumidores.

El objetivo principal de la regulación es garantizar que las empresas puedan recuperar, a través de las tarifas, los costes incurridos en la prestación del servicio, incluyendo una rentabilidad razonable, sin que ello suponga una carga excesiva para los usuarios. Para ello, el regulador determina el importe total que considera apropiado para que la entidad facture en un periodo determinado. Este importe puede no coincidir con los ingresos reconocidos contablemente por ventas en ese periodo, lo que genera diferencias temporales que deben ser adecuadamente reflejadas en los estados financieros.

Esta posibilidad de diferir el reconocimiento contable de ingresos o gastos ha generado diferencias significativas entre las NIIF y ciertas normativas nacionales, que han optado por reflejar estos saldos como activos o pasivos regulatorios. En este contexto, el enfoque del IASB con la nueva propuesta normativa se centra en que las entidades proporcionen información relevante que represente fielmente cómo los ingresos y gastos derivados de actividades reguladas afectan al rendimiento financiero, y cómo los activos y pasivos reguladores inciden en la situación financiera de la entidad. Para ello, la propuesta clave del Proyecto de Norma Activos y Pasivos de Actividades Reguladas (IASB, 2021a) establece que una entidad sujeta a regulación de tarifas debe reflejar en sus estados financieros la compensación total permitida que el regulador le autoriza cobrar por los bienes y servicios suministrados durante el periodo.

Se prevé que esta norma tenga impacto en empresas del sector *utilities* y transporte, aunque otras entidades podrían verse también afectadas, dado que el alcance de la norma no se limita a sectores específicos. Las propuestas recogidas en el borrador de 2021 se aplicarán a aquellas entidades que estén sujetas a un acuerdo de actividades reguladas. En virtud de dicho acuerdo, la entidad debe aplicar los requerimientos del proyecto de norma a todos sus activos y pasivos de actividades reguladas, tal como se definen en el borrador.

De las definiciones propuestas se desprende que un activo o pasivo regulatorio solo puede existir si se cumplen tres condiciones:

- (a) la entidad es parte de un acuerdo de actividades reguladas, entendido como un conjunto de derechos y obligaciones exigibles que determinan una tarifa regulada a aplicar a los contratos con clientes;
- (b) dicho acuerdo determina la tarifa regulada, entendida como el precio de los bienes o servicios fijado por el acuerdo de actividades reguladas, que la entidad cobra a sus clientes en el periodo en que suministra dichos bienes o servicios; y
- (c) parte de la compensación total permitida, esto es, el importe total de la compensación por esos bienes o servicios que un acuerdo de actividades reguladas da derecho a que una entidad cargue a los clientes a través de tarifas reguladas, se traslada a los clientes mediante tarifas correspondientes a bienes o servicios suministrados en un periodo distinto, ya sea pasado o futuro.

Finalmente, aunque se esperaba que la norma definitiva se emitiera en el segundo semestre de 2025, finalmente se estima que se publicará en el segundo trimestre de 2026. Esto hace especialmente relevante el análisis anticipado de su contenido y de sus posibles implicaciones para las entidades españolas.

2 El proyecto de norma activos y pasivos de actividades reguladas

2.1. Historia del proyecto hasta la emisión del Borrador

Desde que en 2005 numerosos países adoptaron por primera vez las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF, por sus siglas en español; IFRS, por sus siglas en inglés), el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB, por sus siglas en inglés) y el Comité de Interpretaciones de las NIIF recibieron diversas solicitudes para aclarar si los estados financieros preparados conforme a las NIIF podían o debían reconocer saldos derivados de la regulación de tarifas.

La regulación de tarifas es un sistema mediante el cual los precios (tarifas) que una empresa cobra a sus clientes se establecen bajo un acuerdo regulatorio. En muchas jurisdicciones, los gobiernos regulan el suministro y la fijación de precios de determinadas actividades llevadas a cabo por entidades, especialmente cuando se trata de la provisión de bienes o servicios considerados esenciales para los consumidores, como el transporte, el gas, la electricidad o el agua.

En estos casos, el regulador busca no solo garantizar que los proveedores obtengan, a través de los precios que cobran, ingresos suficientes para mantener la continuidad y calidad del suministro, sino también proteger los intereses de los consumidores. Para ello, determina el importe total que considera adecuado para que la empresa cobre por los bienes y servicios suministrados en un determinado periodo, el cual puede diferir del importe de ingresos por ventas reconocidos.

La regulación puede permitir la recuperación de estas diferencias en un periodo distinto al de la prestación del servicio, por lo que, a diferencia de las NIIF, algunas normativas contables nacionales permitían o requerían que estos saldos diferidos se reconocieran como activos o pasivos, modificando así el momento en que se reflejan en el resultado del ejercicio. Por ejemplo, en Estados Unidos, la norma SFAS 71 – *Accounting for the Effects of Certain Types of Regulation*¹ (FASB, 1982), publicada en 1982, establecía criterios específicos para este tratamiento.

Sin embargo, el Comité de Interpretaciones concluyó que los criterios de reconocimiento establecidos en las normativas contables nacionales no eran plenamente coherentes con los definidos por las NIIF. Por tanto, cualquier reconocimiento debía realizarse conforme al Marco Conceptual y a las normas contables vigentes bajo NIIF. Como consecuencia, muchas entidades dejaron de reconocer activos y pasivos de actividades reguladas, lo que llevó al Consejo a iniciar en 2008 el desarrollo de un proyecto normativo específico para este tipo de actividades.

En 2009 se publicó el primer borrador, titulado *Exposure Draft: Rate-Regulated Activities* (IASB, 2009), en el que se proponía el reconocimiento de saldos derivados de un tipo de regulación tarifaria comúnmente denominado regulación basada en el coste del servicio (*cost-of-service regulation*). Tras el periodo de consulta pública y las discusiones posteriores del Consejo, se concluyó que existía una notable disparidad de opiniones y que persistían importantes lagunas conceptuales, especial-

¹ Actualmente, el tratamiento contable de las actividades reguladas se encuentra recogido en el *Topic 980 Rate Regulated Operations*.

mente en cuanto a si estos saldos cumplían las definiciones de activo y pasivo del Marco Conceptual de las NIIF. Por ello, en diciembre de 2010 se decidió suspender temporalmente el proyecto.

No fue hasta 2012, tras la consulta de agenda de 2011, que el Consejo decidió reincorporar el proyecto a su programa normativo, junto con la revisión del Marco Conceptual, cuyo resultado podría tener una influencia significativa en el desarrollo de una norma sobre actividades reguladas.

Durante este periodo, el Consejo recibió presiones de algunas jurisdicciones que aún no habían adoptado las NIIF solicitando poder seguir aplicando temporalmente las prácticas contables que venían utilizando para el reconocimiento de saldos derivados de actividades reguladas. En respuesta, el Consejo emitió en enero de 2014 la norma NIIF 14 – *Cuentas de Diferimientos de Actividades Reguladas (Regulatory Deferral Accounts)* (IASB, 2014a) como una norma transitoria, aplicable únicamente a entidades que adoptaban las NIIF por primera vez y que cumplían ciertos requisitos. Esta norma permitía continuar reconociendo los saldos de diferimiento de actividades reguladas (*Deferral Regulatory Account Balance*²) bajo determinadas condiciones.

En septiembre del mismo año, en relación con el desarrollo del proyecto completo, se publicó el documento de discusión *Discussion Paper: Reporting the Financial Effects of Rate Regulation* (IASB, 2014b), en el que se describían las características comunes de distintos tipos de regulación tarifaria, resultado de las respuestas obtenidas al *Request for Information: Rate Regulation* (IASB, 2013) realizado en marzo de 2013.

En concreto, el Discussion Paper (IASB, 2014b: 3.21-3.37) clasifica los tipos de regulación de tarifas en dos grandes categorías, que representan los extremos de un amplio espectro de esquemas regulatorios:

1) Regulación basada en costes ("*cost-based*")

También conocida como "coste del servicio" ("*cost-of-service*") o "retorno sobre la base tarifaria" ("*return-on-base-rate*"), este tipo de acuerdo busca garantizar que la entidad regulada recupere todos los costes permitidos más una rentabilidad sobre su inversión de capital.

- La tarifa se calcula en función de los costes reales incurridos.
- Se utiliza un mecanismo de ajuste (*balancing adjustment*) para corregir las diferencias entre los costes estimados y los reales.
- La tarifa inicial se considera provisional y puede ser revisada.

2) Regulación basada en incentivos ("*incentive-based*")

Incluye esquemas como "*price-cap*" o "*revenue-cap*", y se enfoca en resultados objetivos más que en costes reales.

- La tarifa se basa en costes y metas de desempeño estimadas, ajustadas por inflación y otros objetivos.
- No se realizan ajustes posteriores por diferencias entre lo estimado y lo real.
- Se incentiva la eficiencia: si la entidad supera los objetivos, retiene los beneficios; si no los alcanza, asume las pérdidas.

El documento también presentaba cuatro posibles enfoques para lo que en el borrador se denominó "regulación de tarifas definida" (*defined rate regulation*), entendida como aquella que se aplica cuando los clientes tienen poca o ninguna capacidad de elección y deben adquirir bienes o servicios esenciales de una entidad regulada. Este tipo de regulación busca garantizar que la entidad recupere una cantidad determinada de contraprestación (denominada *revenue requirement*) a cambio de las actividades reguladas que realiza, y establece, mediante la tarifa por unidad, el momento en que dicha contraprestación puede ser facturada.

2 La NIIF 14 define los saldos de diferimiento de actividades reguladas como "El saldo de cualquier cuenta de gasto (o ingreso) que no se reconocería como un activo o un pasivo conforme a otras normas, pero que califica para diferirse porque está incluido, o se espera que sea incluido, por el regulador de tarifas al establecer las tarifas que pueden cobrarse a los clientes" (IASB, 2014a).

El *Discussion paper* de 2014 exploraba además si la combinación de derechos y obligaciones que surge de contratos con tarifa regulada justifica el desarrollo de requisitos contables específicos, y planteaba cuatro enfoques para reflejar sus efectos en los estados financieros bajo NIIF. Estos enfoques eran:

1. Prohibir el reconocimiento de saldos por actividades reguladas, con o sin el desarrollo de requisitos de revelación.
2. Reconocer el conjunto de derechos y obligaciones establecidos por el acuerdo de actividades reguladas como un activo intangible, es decir, una licencia.
3. Permitir o requerir que la contabilidad prescrita por el acuerdo de actividades reguladas se utilizase en los estados financieros preparados conforme a las NIIF, lo que implicaría, por ejemplo, aplicar los mismos criterios de amortización utilizados para calcular las tarifas reguladas, aunque difiriesen de los criterios que normalmente se aplicarían bajo NIIF.
4. Desarrollar requisitos específicos para diferir o anticipar el reconocimiento de ingresos, gastos o una combinación de ambos, con el fin de reflejar mejor los efectos financieros de la regulación en los estados financieros bajo NIIF.

En definitiva, el objetivo del documento fue recabar opiniones sobre la utilidad de la información financiera relacionada con actividades reguladas y orientar los siguientes pasos del proyecto.

El feedback recibido en 2015 a la consulta de agenda del Consejo puso de manifiesto que se debía continuar trabajando en este proyecto. Para la elaboración del *Exposure Draft*, el Consejo tuvo en consideración las respuestas recibidas al *Exposure Draft* de 2009, al *Request for Information* de 2013 y al *Discussion Paper* de 2014, así como el Marco Conceptual. Se tuvo además en consideración el input recibido de diferentes grupos consultivos, incluido el *Consultive Group for Rate Regulated* creado para este fin.

Adicionalmente, durante el proceso de elaboración del borrador, el Consejo recibió sugerencias de los participantes en la *World Standard-setters Conference* de 2017, que contribuyeron a afinar varios aspectos clave del proyecto. Entre las más destacadas se encuentran:

- Clarificación del concepto de acuerdo de actividades reguladas: Se solicitó diferenciar claramente los acuerdos de actividades reguladas de otros contratos similares. El Consejo respondió definiendo el término “acuerdo de actividades reguladas” y explicando cómo surgen los activos y pasivos de actividades reguladas, lo cual se desarrolló en los párrafos 3-19 del borrador y de los fundamentos para conclusiones (FC) en los párrafos FC36–FC57.
- Relación con la NIIF 15: Algunos participantes pidieron aclarar por qué la NIIF 15 (*Ingresos de contratos con clientes*) no aplica a los acuerdos de actividades reguladas. El Consejo explicó que estos acuerdos no constituyen contratos con clientes según la definición de la NIIF 15, y que las propuestas del borrador complementan, pero no modifican, la información proporcionada bajo dicha norma (FC73–FC77).
- Definición de activos y pasivos de actividades reguladas: Se pidió mayor claridad sobre qué son estos elementos. El Consejo abordó esta cuestión concluyendo en los párrafos FC36–FC57 que cumplen las definiciones de activo y pasivo del Marco Conceptual.
- Fundamentación conceptual: Algunos comentarios expresaron preocupación por una posible percepción de que el Consejo partía de un resultado deseado y luego lo justificaba. En respuesta, el Consejo reafirmó que su análisis partió de la definición del problema, guiado por las definiciones de activo y pasivo del Marco Conceptual, y que la contabilidad separada de estos elementos proporciona información útil.
- Presentación separada en los estados financieros: Se propuso que los activos y pasivos de actividades reguladas, así como los ingresos y gastos, se presentaran como partidas separadas. El Consejo incorporó esta sugerencia en los párrafos FC179–FC186.
- Alcance del proyecto: Se recomendó revisar cuidadosamente el alcance de la norma propuesta. El Consejo justificó sus decisiones en los párrafos FC78–FC86.

- Marco Conceptual revisado en 2018: Se sugirió destacar el impacto de los cambios introducidos en la revisión del Marco Conceptual. El Consejo señaló que analizar los activos y pasivos de actividades reguladas bajo el marco anterior no ayudaría a comprender su propuesta actual.

Finalmente, en enero de 2021 se publicó el *Proyecto de Norma: Activos y Pasivos de Actividades Reguladas (Exposure Draft: Regulatory Assets and Regulatory Liabilities, en adelante PN 2021)* (IASB, 2021a). En el apartado siguiente se describen los principales aspectos de esta propuesta normativa.

2.2. Aspectos más significativos del Borrador y ejemplos ilustrativos

El objetivo de los principios que establece el Proyecto de Norma (en adelante, PN): Activos y Pasivos de Actividades Reguladas de 2021 para el reconocimiento, medición, presentación e información a revelar de los activos y pasivos de actividades reguladas y, en consecuencia de los ingresos y gastos relacionados, es que las entidades proporcionen información relevante que represente fielmente cómo los ingresos y gastos de actividades reguladas afectan al rendimiento financiero de la entidad, y cómo los activos y pasivos de actividades reguladas afectan a su situación financiera.

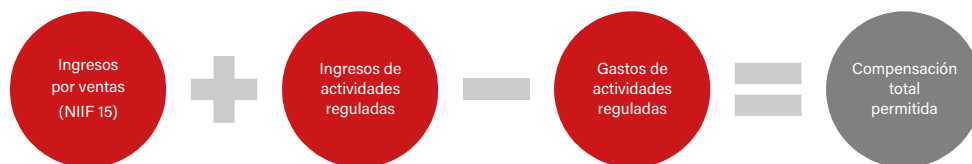
Para ello, la propuesta clave del borrador es que una entidad sujeta a regulación de tarifas debe reflejar en sus estados financieros la **compensación total permitida** que el regulador le autoriza cobrar por los bienes y servicios suministrados durante el periodo.

Con este fin, se propone un enfoque de superposición, según el cual la entidad, en primer lugar, continúa aplicando los requerimientos de las Normas NIIF vigentes (por ejemplo, el reconocimiento y la medición de ingresos por contratos con clientes conforme a la NIIF 15) y, posteriormente, reconoce:

- **un activo de actividades reguladas**, cuando tenga un derecho presente exigible, creado mediante un acuerdo de actividades reguladas, a añadir un importe al determinar la tarifa regulada que se cobrará a los clientes en períodos futuros porque parte de la compensación total permitida por bienes o servicios ya suministrados se incluirá en los ingresos de actividades ordinarias en el futuro; y
- **un pasivo de actividades reguladas**, cuando dicho acuerdo haya generado una obligación presente exigible de deducir un importe en la determinación de la tarifa regulada que se cobrará a los clientes en períodos futuros porque los ingresos de actividades ordinarias ya reconocidos incluyen un importe que proporcionará parte de la compensación total permitida por bienes o servicios a suministrar en el futuro.

Así, el importe total de ingresos reconocidos en la cuenta de resultados corresponderá al de la compensación total permitida autorizada por el regulador para dicho ejercicio.

/// FIGURA 1 Compensación total permitida en la cuenta de resultados



↑ Fuente: Elaboración propia

El PN 2021 propone un modelo contable que reconoce los derechos y obligaciones derivados de acuerdos regulatorios como activos y pasivos específicos. La estructura de la norma incluye, además de los principios generales de reconocimiento, medición, presentación e información a revelar, la unidad de cuenta, que define el nivel de agregación o desagregación con el que se identifican y contabilizan los activos y pasivos regulatorios, y los apéndices normativos, que complementan el cuerpo principal de la norma. Estos apéndices incluyen:

- A. Definiciones de términos clave,
- B. Guía de aplicación,
- C. Disposiciones sobre fecha de vigencia y transición, y
- D. Modificaciones propuestas a otras normas NIIF.

Además, se publican por separado los fundamentos de las conclusiones y ejemplos ilustrativos, que ayudan a interpretar y aplicar la norma en contextos prácticos.

A continuación, se analizan los aspectos más significativos de la norma siguiendo la estructura que esta misma establece.

Alcance

Las propuestas recogidas en el PN 2021 se aplicarán a aquellas entidades que estén sujetas a un acuerdo regulatorio. En virtud de dicho acuerdo, la entidad debe aplicar los requerimientos del proyecto de norma a todos sus activos y pasivos de actividades reguladas (PN.3), tal como se definen en el borrador. De las definiciones propuestas se desprende que un activo o pasivo regulatorio solo puede existir si se cumplen tres condiciones (PN.6):

- (a) la entidad es parte de un *acuerdo de actividades reguladas*, entendido como un conjunto de derechos y obligaciones exigibles que determinan una tarifa regulada a aplicar a los contratos con clientes (PN.7);
- (b) dicho acuerdo determina la *tarifa regulada*, entendida como el precio de los bienes o servicios fijado por el acuerdo de actividades reguladas, que la entidad cobra a sus clientes en el periodo en que suministra dichos bienes o servicios (PN.10); y
- (c) parte de la *compensación total permitida*, esto es, el importe total de la compensación por esos bienes o servicios que un acuerdo de actividades reguladas da derecho a que una entidad cargue a los clientes a través de tarifas reguladas, en el periodo en que la entidad suministra esos bienes o servicios o en un periodo diferente (PN.11), por los bienes o servicios suministrados en un periodo se traslada a los clientes mediante tarifas reguladas correspondientes a bienes o servicios suministrados en un periodo distinto, ya sea pasado o futuro.

El Consejo decidió no limitar el alcance de la propuesta exclusivamente a acuerdos que presenten las características de lo que el borrador de 2014 denominó "regulación de tarifa definida" (FC79). Aunque estas características, como la ausencia de competencia efectiva, la esencialidad del servicio, la estabilidad de precios y la viabilidad financiera, son comunes en muchos esquemas regulatorios, el Consejo determinó que no eran determinantes para la existencia de un activo o pasivo de actividades reguladas (FC82-83). Por ello, el PN 2021 no utiliza el término "regulación de tarifa definida" y establece que dichos activos y pasivos solo existen si concurren las tres condiciones esenciales descritas anteriormente.

El PN 2021 no especifica la forma jurídica que debe adoptar el **acuerdo de actividades reguladas**, el cual puede derivarse de un acuerdo de licencia contractual, un acuerdo de concesión de servicios, o estar impuesto directamente por ley, legislación o normativa³ (PN.8). Tampoco establece requisitos sobre las características que debe tener el organismo encargado de hacer cumplir dicho acuerdo. El Consejo consideró innecesario definir atributos específicos del regulador, dado que lo relevante es que los derechos y obligaciones creados por el acuerdo sean exigibles, independientemente de la forma o naturaleza del ente regulador. En consecuencia, restringir el alcance del proyecto únicamente a acuerdos supervisados por reguladores con determinadas características no aportaría información más útil sobre los efectos de los activos y pasivos de actividades reguladas (FC85-86).

3 Los derechos y obligaciones derivados del acuerdo deben ser exigibles. Cuando esta exigibilidad sea una cuestión legal, las decisiones adoptadas en el marco de las actividades reguladas o las sentencias judiciales pueden aportar evidencia sobre la existencia y el carácter exigible de dichos derechos y obligaciones (PN.9).

¿Debería el borrador definir algunos atributos específicos del regulador?

Opinión del European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG, 2021):

EFRAG considera que sería útil **describir las características de un regulador** para evitar consecuencias no deseadas, incluidas situaciones en las que, mediante ciertas estructuras, los acuerdos entre compañías del mismo grupo o la autorregulación quedarían dentro del alcance de la Norma propuesta.

Opinión del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC, 2021)

Sería útil proporcionar una guía más específica y ejemplos sobre qué constituye un acuerdo regulatorio, así como una **descripción de las características de un regulador**. Además, apoyamos que se mencione que el organismo regulador debe ser **independiente de la entidad regulada**, para mejorar la comprensión del alcance de la futura norma; por ejemplo, aclarando posibles dudas sobre si podría aplicarse a sociedades cooperativas.

Opinión de académicos de la Universidad Loyola Andalucía (Universidad Loyola Andalucía, 2021)

Incorporar al alcance **la independencia del regulador** podría resultar relevante. La forma que adopte el acuerdo podría considerarse irrelevante, siempre que genere derechos y obligaciones exigibles. No obstante, sería conveniente señalar que el **órgano regulador debería mantener independencia respecto de la entidad regulada y del cliente de dicha entidad**. En ausencia de esta independencia entre las tres partes, podría resultar complejo sostener que no se está ante un contrato con clientes, en el que una de las partes, la que impone la regulación, tendría mayor poder negociador.

Por ejemplo, este requisito de independencia podría llevar a cuestionar si, en el contexto de una sociedad cooperativa de producción, un acuerdo de compensación a los socios por actividades realizadas en el ejercicio presente mediante liquidaciones futuras se encuentra dentro del alcance de esta Propuesta. En este caso, los cooperativistas actuarían como entidades reguladas, la cooperativa como cliente y, simultáneamente, como regulador. Tal acuerdo podría quedar excluido, dado que el regulador coincide con la figura del cliente, lo que evidenciaría la necesidad de preservar la independencia entre las partes involucradas.

Una entidad sujeta a un acuerdo de actividades reguladas reconocerá los ingresos a medida que cumpla con las obligaciones de transferir bienes o servicios, de acuerdo con lo establecido en la NIIF 15 - **Ingresos de actividades ordinarias** procedentes de contratos con clientes. El importe cargado a los clientes reflejará la **tarifa regulada**, es decir, el precio fijado por el acuerdo de actividades reguladas para los bienes o servicios suministrados en el periodo en que esos bienes o servicios se prestan.

Sin embargo, los ingresos reconocidos en un periodo conforme a la NIIF 15 a menudo difieren del importe que una entidad tiene derecho a cargar a sus clientes por los bienes o servicios suministrados en ese mismo periodo, es decir, de la **compensación total permitida**. Esta diferencia puede deberse, por ejemplo, a desajustes temporales (*timing differences*), cuando el acuerdo de actividades reguladas incluye parte de esa compensación en las tarifas correspondientes a bienes o servicios suministrados en un periodo distinto (pasado o futuro) (PN.12 (a)), o cuando la entidad presta los bienes o servicios en un periodo, pero, aplicando la NIIF 15, reconoce parte o la totalidad de los ingresos en un periodo posterior (PN.12 (b)).

Con el objetivo de que los usuarios de los estados financieros comprendan la relación entre los ingresos de actividades ordinarias y la compensación total permitida de forma tan completa como si esta última se reflejara íntegramente en los ingresos del periodo en que se suministran los bienes o servicios (PN.2(a)), el PN 2021 propone, de forma complementaria, reconocer un activo o un pasivo por actividades reguladas, o ambos, así como los ingresos y gastos relacionados. De este modo, los ingresos del ejercicio reflejarán la compensación total permitida autorizada por el acuerdo regulatorio.

Por tanto, una entidad reconocerá un **activo por actividades reguladas** (y el ingreso relacionado) cuando tenga el derecho a añadir un importe al determinar la tarifa regulada que se cargará a los clientes en un periodo futuro. Esto ocurre, por ejemplo, cuando el importe de los ingresos reconocidos en un ejercicio conforme a la NIIF 15 son inferiores al importe que la entidad tiene derecho a cargar a sus clientes por los bienes o servicios suministrados en ese mismo periodo. El ingreso de las actividades reguladas reflejará la parte de la compensación total permitida correspondiente a los bienes o servicios suministrados en el periodo actual que fue incluida en los ingresos de actividades ordinarias en periodos pasados, o se incluirá en los de periodos futuros (PN.16(a)).

Ejemplos de circunstancias que podrían dar lugar a activos de actividades reguladas incluyen los siguientes:

- Cuando la tarifa que una empresa cobra a los clientes durante el período actual incluye una estimación del coste de los insumos, pero los costes reales resultan ser superiores a dicha estimación. El acuerdo regulatorio permite a la empresa recuperar ese déficit a través de tarifas futuras.
- Si la empresa incurre en costes de limpieza ambiental durante el período actual, pero las tarifas cobradas no los incluyen. El acuerdo regulatorio permite recuperar dichos costes una vez que se haya realizado el pago correspondiente en el futuro.
- Cuando el acuerdo regulatorio otorga una bonificación a la empresa por cumplir ciertos criterios de rendimiento durante el período actual, pero dicha bonificación no se incluyó en las tarifas vigentes. El acuerdo permite recuperar esa bonificación mediante tarifas futuras (IASB, 2021e).

Ejemplo 1: Activo por actividades reguladas

La entidad A es parte en un acuerdo de actividades reguladas que establece la tarifa que debe aplicar a sus clientes. Este acuerdo otorga a la entidad el derecho a incluir en la tarifa del ejercicio siguiente cualquier diferencia entre el coste estimado y el coste real incurrido en la prestación de los servicios durante el ejercicio actual.

En el ejercicio 1, los costes estimados ascendían a 400.000 euros. No obstante, al cierre del ejercicio, el coste real ha sido de 560.000 euros. En consecuencia, la entidad A tiene derecho a incorporar la diferencia no recuperada, 160.000 euros, en la determinación de la tarifa regulada que se aplicará a los clientes en el ejercicio siguiente.

Este derecho da lugar al reconocimiento de un activo por actividades reguladas, junto con el correspondiente ingreso. Dicho ingreso refleja la parte de la compensación total permitida correspondiente a los servicios suministrados en el periodo actual, que será incluida en la tarifa del ejercicio siguiente.

En el ejercicio 1, el importe de los ingresos procedentes de contratos con clientes reconocidos conforme al precio fijado en la tarifa regulada para ese ejercicio, por los bienes o servicios suministrados en el periodo, ha ascendido a 800.000 euros.

El registro contable correspondiente al ejercicio 1 sería el siguiente:

Cuenta	Debe	Haber
Activo por actividades reguladas	160.000	
Ingreso por actividades reguladas		160.000

Por tanto, la cuenta de resultados del ejercicio 1 reflejará la compensación total permitida, tal y como se muestra a continuación:

	Ejercicio 1
Ingresos de actividades ordinarias	800.000
Ingreso por actividades reguladas	160.000
Total	960.000

En el ejercicio 2, no se producen desviaciones entre el coste estimado y el coste real por la prestación de los servicios. El importe total de los ingresos procedentes de contratos con clientes asciende a 1.300.000 euros, conforme a la tarifa regulada para dicho ejercicio. Esta tarifa incluye la parte de la compensación total permitida correspondiente al ejercicio 1 que no se reconoció como ingreso de actividades ordinarias en ese ejercicio, y que ahora forma parte de los ingresos ordinarios del ejercicio 2. El registro contable en el ejercicio 2 sería el siguiente:

Cuenta	Debe	Haber
Gasto por actividades reguladas	160.000	
Activo por actividades reguladas		160.000

La cuenta de resultados de los ejercicios 1 y 2 reflejará lo siguiente:

	Ejercicio 1	Ejercicio 2
Ingresos de actividades ordinarias	800.000	1.300.000
Ingreso (gasto) por actividades reguladas	160.000	(160.000)
Total	960.000	1.140.000

↑ Fuente: Elaboración propia a partir de KPMG (2021)

Asimismo, una entidad reconocerá un **pasivo por actividades reguladas** cuando tenga la obligación de deducir un importe al determinar la tarifa regulada que se cobrará a los clientes en un periodo futuro. En este caso, se reconocerá un gasto por actividades reguladas, que reflejará la parte de la compensación total permitida que se ha reconocido en los ingresos de las actividades ordinarias en el periodo actual conforme a la NIIF 15, pero que corresponde a bienes o servicios que fueron suministrados en periodos pasados, o se suministrarán en el futuro (PN.16(b)).

Ejemplos de circunstancias que podrían dar lugar a pasivos de actividades reguladas incluyen los siguientes:

- Cuando la tarifa incluye una estimación de los costes de insumos, pero los costes reales fueron menores. El acuerdo regulatorio obliga a la empresa a devolver el exceso en tarifas futuras.
- Cuando el acuerdo regulatorio permite recuperar parte del coste de construcción por adelantado a través de tarifas, pero el activo aún no está disponible para su uso. La empresa debe deducir esos importes de las tarifas futuras hasta que el activo esté en funcionamiento.
- Cuando el acuerdo impone penalizaciones si no se cumplen ciertos criterios de rendimiento, pero estas penalizaciones no se reflejaron en las tarifas del período. La empresa debe deducirlas de tarifas futuras hasta que se paguen. (IASB, 2021e).

Ejemplo 2: Pasivo por actividades reguladas

La entidad A es parte en un acuerdo de actividades reguladas que establece la tarifa que debe aplicar a sus clientes. En el ejercicio 1, el importe de los ingresos procedentes de contratos con clientes reconocidos conforme al precio fijado en la tarifa regulada para ese ejercicio, por los bienes o servicios suministrados en el periodo, ha ascendido a 800.000 euros.

Este penaliza a la entidad A si no alcanza un nivel específico de satisfacción del cliente, el cual se supervisa mediante encuestas a clientes. Al final del ejercicio 1, los resultados de las encuestas muestran que la entidad A no ha alcanzado el nivel requerido de satisfacción del cliente.

Como resultado, la entidad A está obligada a deducir de su facturación a los clientes durante el ejercicio 2 un importe de penalización específico. Según el acuerdo de actividades reguladas, el importe de la penalización que debe deducirse de la facturación a los clientes no devenga intereses.

Al preparar sus estados financieros para el ejercicio, la entidad A estima que el importe de la penalización más probable será de 140.000 euros, basándose en los importes de penalización aplicados por el regulador en los últimos cinco años cuando no se alcanzaron objetivos de rendimiento similares.

A principios del ejercicio 2, la entidad A recibe la determinación final de la tarifa que confirma que el importe de la penalización correspondiente al ejercicio 1 es de 140.000 euros.

El registro contable correspondiente al ejercicio 1 sería el siguiente:

Cuenta	Debe	Haber
Gasto por actividades reguladas	140.000	
Pasivo por actividades reguladas		140.000

Por tanto, la cuenta de resultados del ejercicio 1 reflejará la compensación total permitida, tal y como se muestra a continuación:

	Ejercicio 1
Ingresos de actividades ordinarias	800.000
Ingreso (gasto) por actividades reguladas	(140.000)
Total	660.000

En el ejercicio 2, la entidad A deduce de los ingresos de actividades ordinarias el importe de la penalización, cancelando así el pasivo de actividades reguladas. El registro contable será, por tanto, el siguiente:

Cuenta	Debe	Haber
Pasivo por actividades reguladas	140.000	
Ingreso por actividades reguladas		140.000

↑ Fuente: Elaboración propia a partir de IASB (2021d)

Respecto a la naturaleza de los activos y pasivos derivados de actividades reguladas, estos **no se consideran activos ni pasivos financieros**. Aunque implican entradas o salidas de efectivo, el Consejo concluyó que no representan derechos u obligaciones de recibir o entregar efectivo por el mero transcurso del tiempo (FC52). Otro aspecto debatido fue la posibilidad de reconocer el conjunto de derechos y obligaciones como un activo intangible (por ejemplo, una licencia); sin embargo, tras analizar los comentarios recibidos, el Consejo decidió que esta opción implicaría costes innecesarios sin aportar mejoras significativas en la utilidad de la información (FC69-70).

Por otra parte, en algunos casos, una entidad puede no reconocer como ingresos de actividades ordinarias el importe total que tiene derecho a cargar a sus clientes por los bienes o servicios suministrados en ese periodo. Esto puede ocurrir, bien porque la entidad no contabiliza el contrato dentro del alcance de la NIIF 15 (PN.18(a)), o bien porque las estimaciones de la contraprestación variable están limitadas hasta que se resuelva la incertidumbre correspondiente (PN.18(b)).

En estos casos, la entidad no debe reconocer un activo ni un pasivo por actividades reguladas, ya que no se cumplen las definiciones de la norma. En concreto:

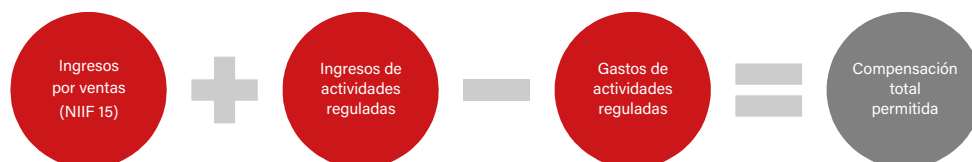
- Si la compensación total permitida por los bienes o servicios suministrados ha sido completamente cargada a través de la tarifa, pero una parte no se reconocerá como ingreso de actividades ordinarias hasta un periodo futuro, la entidad no tiene derecho a añadir ese importe al determinar una tarifa regulada futura, por lo que no se cumple la definición de activo por actividades reguladas (PN.19(a)).
- Si el importe ha sido incluido al determinar la tarifa para bienes o servicios ya suministrados, pero no se ha reconocido como ingreso de actividades ordinarias, al no estar incluido en los ingresos ya reconocidos, no se cumple la definición de pasivo por actividades reguladas (PN.19(b)).

Por último, existen **derechos y obligaciones que no constituyen activos ni pasivos derivados de actividades reguladas**. Por ejemplo, una entidad que no está sujeta a un acuerdo regulatorio puede, en general, aumentar los precios de sus bienes o servicios en cualquier momento. No obstante, esta capacidad no genera un activo similar a los de actividades reguladas, ya que no implica un derecho presente y exigible a incrementar los precios. Por tanto, estas estrategias de precio deben quedar fuera del alcance de la norma porque son autorregulaciones.

Compensación total permitida

El Apéndice B de la guía de aplicación del PN 2021 identifica los componentes que conforman la compensación total permitida. En concreto, señala que dicha compensación incluye los elementos que muestra la figura 2 a continuación.

//// FIGURA 2 Componentes de la compensación total permitida



↑ Fuente: Elaboración propia

Importes que recuperan los gastos permitidos menos los ingresos imputables

El acuerdo de actividades reguladas establece los gastos que una entidad tiene derecho a recuperar mediante su inclusión en la determinación de la tarifa regulada. Estos gastos se denominan **gastos permitidos** (PN.B3).

La entidad deberá tratar los gastos permitidos como relacionados con el suministro de bienes o servicios en el periodo en que se reconocen conforme a las NIIF. Por tanto, el importe que recupera dichos gastos forma parte de la compensación total permitida por los bienes o servicios suministrados en ese mismo periodo (PN.B4), independientemente del momento en que dicho importe se incluya en la tarifa regulada. Esta diferencia temporal puede generar activos o pasivos por actividades reguladas. Por ejemplo, si una entidad reconoce un gasto permitido como gasto según las NIIF, pero el importe que recupera dicho gasto se incluirá en la tarifa regulada y, por tanto, en los ingresos ordinarios en un periodo futuro, se genera un activo por actividades reguladas (PN.B5(a)).

De manera similar, el acuerdo regulatorio puede requerir la deducción de ciertos ingresos reconocidos conforme a las NIIF al determinar la tarifa regulada. Estos ingresos se denominan **ingresos imputables** (PN.B9) y también forman parte de la compensación total permitida del periodo en que se reconocen bajo NIIF. Un ejemplo de ello sería un acuerdo que exige deducir el beneficio obtenido por la venta de un elemento de propiedades, planta y equipo de la tarifa regulada.

Ganancia objetivo

El PN 2021 define la ganancia objetivo como la ganancia que una entidad tiene derecho a añadir al determinar la tarifa regulada por los bienes o servicios suministrados en un periodo. Esta ganancia objetivo formará parte de la compensación total permitida de ese mismo periodo. La propuesta identifica tres componentes principales de la ganancia objetivo que son los que se muestran a continuación:

/// TABLA 1 Componentes de la ganancia objetivo

Márgenes sobre gastos permitidos

- Un acuerdo regulatorio puede dar el derecho a recuperar el **importe de un gasto permitido incurrido más un margen de ganancia**. Por ejemplo, un porcentaje fijo sobre el gasto (PN.B12).
- Este componente forma parte de la compensación total permitida en el periodo en el que la entidad reconoce el gasto bajo NIIF (PN.B12).

Rentabilidad de actividades reguladas

- Los acuerdos de actividades reguladas suelen otorgar a las entidades el derecho a obtener una **rentabilidad**, especificada en forma de tasa, **sobre una base definida** conocida comúnmente como "base de capital de actividades reguladas". Los elementos incluidos en esta base no necesariamente coinciden con los activos o pasivos reconocidos conforme a las NIIF. Por ejemplo, dicha base podría incluir costes indirectos de administración que, según la Norma Internacional de Contabilidad (NIC) 16, se registran como gasto (PN.B13).
- Por lo general, este componente forma parte de la compensación total permitida en el periodo en el que la entidad tiene el derecho a añadir esa rentabilidad al determinar la tarifa por los bienes o servicios suministrados en ese periodo (PN.B14), excepto si el activo con el que se relaciona aún no está disponible para su uso, en cuyo caso formará parte de la compensación permitida una vez que el activo esté disponible para su uso (PN.B15).

Incentivos de desempeño

- Un acuerdo de actividades reguladas puede establecer **incentivos de desempeño** para recompensar a una entidad por cumplir determinados criterios (por ejemplo, niveles de calidad del servicio o satisfacción del cliente), o **penalizaciones** si no los cumple (PN.B16).
- Este componente se incorpora (o reduce) la compensación total permitida del periodo en el que el desempeño de la entidad da lugar al incentivo (o a la penalización) (PN.B17).

↑ Fuente: Elaboración propia

Respecto a la rentabilidad sobre la base de capital de actividades reguladas, los acuerdos regulatorios pueden adoptar dos enfoques cuando dicha base incluye saldos relacionados con un activo que aún no está disponible para su uso (FC96):

- Primer enfoque: las rentabilidades acumuladas mientras el activo no está disponible se incluyen en la tarifa regulada una vez que el activo esté disponible para su uso.

- Segundo enfoque: las rentabilidades se incorporan en la tarifa regulada durante el periodo en que el activo aún no está disponible para su uso.

Independientemente del enfoque adoptado, el PN 2021 establece que las rentabilidades sobre saldos relacionados con activos no disponibles para su uso formen parte de la compensación total permitida por los bienes o servicios suministrados una vez que el activo esté disponible para su uso (PN.B15). Esta propuesta es coherente con el principio subyacente del modelo, ya que, si el activo está en construcción, no suministra bienes o servicios a los clientes hasta que no entra en funcionamiento (FC99)⁴.

En consecuencia, si se aplica el segundo enfoque, se generaría un pasivo por actividades reguladas durante el periodo en que el activo aún no está disponible para su uso, dado que los ingresos de actividades ordinarias reconocidos mientras el activo está en construcción incluyen un importe que proporcionará parte de la compensación total permitida por bienes o servicios que se suministrarán en el futuro. El ejemplo 3 a continuación ilustra esta situación.

Ejemplo 3: Rentabilidad de actividades reguladas cuando el activo aún no está disponible para su uso

La entidad A participa en un acuerdo de actividades reguladas que establece la tarifa que debe aplicar a sus clientes.

En el ejercicio 0, la entidad invirtió 2.000 miles de euros en la construcción de una planta. Este acuerdo le otorga el derecho a recuperar el capital invertido en un plazo de cinco años, coincidiendo con el periodo en que la planta estará operativa.

Además, la entidad tiene derecho a una rentabilidad anual del 5 % sobre el saldo pendiente de recuperar del capital invertido. La regulación establece que la entidad A puede incluir en la tarifa regulada de los clientes de otra planta la rentabilidad acumulada durante el ejercicio, aunque el activo aún no esté en funcionamiento. La planta entró en funcionamiento a principios del ejercicio 1.

Por tanto, la compensación total permitida para cada ejercicio, así como el importe a incluir en la tarifa será el siguiente para cada ejercicio (en miles de euros):

	0	1	2	3	4	5
Base de capital regulatoria	2.000	2.000	1.600	1.200	800	400
Rentabilidad regulatoria (5 %)	100	100	80	60	40	20
Gasto permitido por amortización	-	400	400	400	400	400
Importe a incluir en la tarifa	100	500	480	460	440	420
Compensación total permitida (*)	0	520	500	480	460	440
Ingreso (gasto) por actividades reguladas	(100)	20	20	20	20	20

(*) La propuesta indica que se utilizará una base razonable y sustentable al determinar cómo asignar la rentabilidad sobre ese saldo (en este caso, del ejercicio 0) a lo largo de los periodos restantes y aplicará esa base de forma congruente (PN.B15). Por motivos de simplificación, la rentabilidad del ejercicio 0 se ha distribuido linealmente entre los ejercicios 1 y 5.

En el ejercicio 0, la entidad A registra como ingresos ordinarios por contratos con clientes 100 miles de euros, importe que formará parte de la compensación total permitida a partir de que la planta entra en funcionamiento (ejercicios 1 a 5). En consecuencia, la entidad debe registrar un pasivo por actividades reguladas y un gasto por actividades reguladas, que reflejará la parte de la compensación total permitida que se ha reconocido en los ingresos de las actividades ordinarias en el periodo actual conforme a la NIIF 15, pero que corresponde a bienes o servicios que se suministrarán en el futuro. El registro contable correspondiente al ejercicio 0 sería el siguiente:

Cuenta	Debe	Haber
Gasto por actividades reguladas	100	
Pasivo por actividades reguladas		100

A partir del ejercicio 1, la entidad deberá dar de baja el pasivo por actividades reguladas y reconocer un ingreso de forma tal que el registro contable en los ejercicios 1 a 5 sería el siguiente:

4 El análisis de las cartas de comentario evidenció que la mayoría de los participantes no estaban de acuerdo con lo establecido en el párrafo B15 del PN 2021, principalmente porque el tratamiento propuesto no reflejaba la sustancia económica de la regulación y podía implicar costes excesivos para los preparadores de la información. Por ese motivo, el Documento de la Agenda 2 - Rentabilidad regulatoria sobre trabajos de construcción en curso (Agenda Paper 2 - Regulatory returns on construction work-in-progress (CWIP)) de marzo de 2022 abordó las posibles líneas de acción para redeliberar lo establecido en el párrafo B15.

Cuenta	Debe	Haber
Pasivo por actividades reguladas	20	
Ingreso por actividades reguladas		20

↑ Fuente: Elaboración propia a partir de Ejemplo Ilustrativo 3 (IASB, 2021b)

Los incentivos por desempeño son muy frecuentes en la regulación de tarifas en muchas jurisdicciones. El PN 2021 contempla que este componente se incorpore (o reduzca) la compensación total permitida del periodo en el que el desempeño de la entidad da lugar al incentivo o a la penalización. Este tratamiento está alineado con el principio subyacente del modelo propuesto en la norma cuando los incentivos no están relacionados con trabajos de construcción. Por ejemplo, si se trata de un incentivo por alcanzar un determinado nivel de satisfacción de los clientes, se considera que recompensa a la entidad por la calidad de los bienes o servicios suministrados (FC102).

Sin embargo, cuando el incentivo tiene por objeto recompensar el desempeño de la entidad durante la fase de construcción, incluirlo en la compensación total permitida podría no ser coherente con el principio fundamental del modelo. No obstante, el PN 2021 propone reflejar los incentivos por desempeño como parte (o reducción) de la compensación total permitida en el periodo en que dicho desempeño ocurre (o deja de ocurrir, en el caso de una penalización), incluso cuando se trata de incentivos relacionados con trabajos de construcción (PN.B18). El Consejo consideró que esta propuesta permite alinear el tratamiento de los incentivos por desempeño en trabajos de construcción con el de otros tipos de incentivos (FC105).

Por otra parte, si algunos criterios para medir el desempeño evalúan el rendimiento de una entidad a lo largo de un marco temporal que aún no se ha completado, la entidad debe estimar el importe del incentivo o la penalización y determinar qué parte de ese importe está relacionada con el periodo informado. Esta parte formará parte de la compensación total permitida.

Ejemplo 4: Incentivo por desempeño cuando este se evalúa a lo largo de un marco temporal que aún no se han completado

Un acuerdo regulatorio otorga a una entidad un incentivo por desempeño de 100.000 euros si cumple con ciertos criterios de desempeño especificados. El periodo de desempeño es de 12 meses: 9 meses en el año actual (ejercicio 1) y 3 meses en siguiente ejercicio (ejercicio 2). Si se cumple el desempeño, el incentivo se añadirá a la tarifa regulada inmediatamente después del final del período de desempeño.

Al final del ejercicio 1, la entidad concluye que para el periodo de desempeño que aún no se ha completado:

- El método del "importe más probable" predice mejor los flujos de efectivo derivados del incentivo que el método del "valor esperado".
- La entidad evalúa que es "más probable que no" que se cumplan los criterios de desempeño y, por lo tanto, tiene derecho al incentivo.
- La parte del incentivo correspondiente a el ejercicio 1 es de 75.000 euros ($9/12 \times 100.000$ euros), lo que refleja la duración relativa.

Al final del ejercicio, la entidad reconoce como un activo de actividades reguladas por su derecho a añadir el incentivo de 75.000 euros a las tarifas reguladas que se cobrarán a los clientes en períodos futuros. El registro contable sería el siguiente:

Cuenta	Debe	Haber
Activo por actividades reguladas	75.000	
Ingreso por actividades reguladas		75.000

↑ Fuente: Ejemplo Ilustrativo 1 (EFRAG, 2025a)

El PN 2021 no establece un umbral de probabilidad, aunque sí indica que, si la entidad utiliza el método del "importe más probable" para estimar el importe del incentivo y considera que es más probable que cumplirá los criterios de desempeño que no los cumplirá, la parte estimada del incentivo

formará parte de la compensación total permitida. La entidad deberá utilizar una base razonable y sustentable al determinar ese importe (PN.B19).

¿Es el enfoque seguido en la propuesta para los incentivos de desempeño coherente con la NIIF 15?

Opinión de académicos de la Universidad Loyola Andalucía (Universidad Loyola Andalucía, 2021)

Un ejemplo de aplicación de un umbral de probabilidad para el reconocimiento de ingresos lo encontramos en la NIIF 15, que establece que una entidad solo puede incluir una contraprestación variable en el precio de la transacción si es altamente probable que no se producirá una reversión significativa del ingreso reconocido cuando se resuelva la incertidumbre.

El PN 2021 no establece ningún umbral de probabilidad, y su ausencia implica un reconocimiento **menos prudente** para los incentivos por desempeño en actividades reguladas, en comparación con los incentivos por desempeño en contratos con clientes bajo la NIIF 15.

Ingresos y gastos por intereses de actividades reguladas

Los intereses por actividades reguladas remuneran o gravan a una entidad por el lapso temporal hasta la recuperación de un activo de actividades reguladas o la cancelación de un pasivo de actividades reguladas (PN.B21). Esto se debe a que el valor presente de los flujos de efectivo futuros estimados incluidos en la medición de un activo o pasivo de actividades reguladas varía con el paso del tiempo. A este efecto se le denomina, en ocasiones, "reversión del descuento". A medida que se produce la reversión del descuento, la entidad reconocerá ingresos por intereses de actividades reguladas sobre un activo de actividades reguladas y gastos por intereses de actividades reguladas sobre un pasivo de actividades reguladas (PN.B22).

Ejemplo 5: Ingresos y gastos de intereses por actividades reguladas

La entidad A participa en un acuerdo de actividades reguladas que establece la tarifa que debe aplicar a sus clientes. Este acuerdo le otorga a la entidad A el derecho a recuperar los costes reales incurridos en el suministro de bienes o servicios a los clientes. El acuerdo establece además una tasa anual del 5 % de interés sobre el importe de los costes no recuperados para compensar o cargar a la entidad por el lapso temporal hasta la recuperación o cancelación de los activos o pasivos por actividades reguladas. Este interés se incluirá en la tarifa cargada a los clientes en el siguiente ejercicio.

La entidad A comenzó a suministrar los bienes o servicios el primer día del ejercicio 1. La tarifa regulada a cargar a los clientes en el año 1 fue establecida en 1,8 euros/unidad sobre la base de:

- Una cantidad estimada de 100 unidades a suministrar en el ejercicio 1.
- Unos costes variables de insumos estimados en 140 euros (1,4 euros/unidad).
- Unos costes fijos de insumos estimados en 45 euros.

En el ejercicio 1, la entidad A suministró solo 90 unidades a los clientes y, por tanto, reconoció ingresos procedentes de contratos con clientes de 162 euros (90 unidades x 1,8 euros/unidad).

Los costes incurridos y reconocidos como gasto en los estados financieros del ejercicio 1 fueron superiores a los estimados;

	Coste unitario	Unidades	Total
Costes variables de insumos	1,6	90	144
Costes fijos			46
Total costes de insumos reconocidos como gasto			190

El acuerdo de actividades reguladas da derecho a la entidad a añadir, al determinar las tarifas reguladas a cargar a los clientes para los bienes suministrados en el ejercicio 2, un importe para recuperar las desviaciones de costes y cantidades experimentadas en el ejercicio 1. La compensación total permitida por los bienes y servicios suministrados en el ejercicio 1 (190 euros) excede de los ingresos procedentes de contratos con clientes reconocidos durante ese año, que fueron de 162 euros. La entidad A recuperará la parte restante de la compensación total permitida, esto es 28 euros, en el ejercicio 2. Adicionalmente la entidad A tiene derecho a un interés de actividades reguladas de un 5 % de este importe (28 euros x 5 % = 1,4 euros).

En el ejercicio 1, la entidad A debe, por tanto, reconocer un activo y un ingreso de actividades reguladas de 28 euros.

En el ejercicio 2 los costes reales incurridos fueron igualmente de 190 euros que coinciden con los costes de insumos estimados para ese ejercicio y la cantidad estimada a suministrar a los clientes, que era de 100 unidades.

En el ejercicio 2, la entidad A recupera a través de la tarifa, la parte de la compensación total permitida no incluida en los ingresos ordinarios del ejercicio 1. Además, la entidad debe reconocer en el año 2 los ingresos por intereses de actividades reguladas a los que tiene derecho por el lapso temporal hasta que recupera las desviaciones que surgieron al suministrar bienes o servicios en el ejercicio 1.

La cuenta de resultados para los ejercicios 1 y 2 será como se muestra a continuación:

	Ejercicio 1	Ejercicio 2
Ingresos de actividades ordinarias	162,0	219,4 (*)
Ingresos (gastos) de actividades reguladas	28,0	(28,0)
	190	191,4
Gasto por consumo de insumos	(190)	(190)
Margen	-	1,4

(*) Calculado como los gastos permitidos para el ejercicio 2 (190 euros) más la parte no recuperada en el ejercicio 1 (28 euros) más los intereses a recuperar de actividades reguladas (1,4 euros).

Fuente: Elaboración propia a partir de Ejemplo Ilustrativo 1 (IASB, 2021c)

Unidad de Cuenta

Una entidad contabilizará el derecho u obligación que surge de cada diferencia individual en el periodo de reconocimiento como una unidad de cuenta separada (PN.24). El Consejo decidió que estas diferencias se consideraran como unidades de cuenta separadas, ya que las entidades suelen identificar individualmente cada diferencia temporal para determinar las tarifas reguladas y los flujos de efectivo futuros. Estas diferencias suelen expirar en distintos momentos y afectan de manera separada los flujos de efectivo, por lo que tratarlas individualmente proporciona información más útil y relevante sobre el momento y el patrón esperado de recuperación o cumplimiento de cada derecho u obligación, en comparación con agruparlas como una sola unidad de cuenta (FC116-117).

No obstante, el PN 2021 indica que, si los derechos y obligaciones que surgen del mismo acuerdo de actividades reguladas tienen patrones de vencimiento similares y están sujetos a riesgos similares, la entidad podría tratarlos como procedentes de la misma diferencia individual en el periodo de reconocimiento (PN.24).

Reconocimiento

Una entidad reconocerá:

- todos los activos y pasivos de actividades reguladas existentes al final del periodo sobre el que se informa; y
- Todos los ingresos y gastos de actividades reguladas que surgen durante el periodo sobre el que se informa (PN.25).

El Marco Conceptual de las NIIF establece que un activo o un pasivo deben reconocerse si su reconocimiento, junto con cualquier ingreso, gasto o cambio en el patrimonio relacionado, proporciona a los usuarios información útil por ser relevante y representar fielmente el hecho económico (FC122). En cuanto a la relevancia, el Marco Conceptual señala que, si existe incertidumbre sobre la existencia del activo o pasivo, o si bien existe, pero la probabilidad de una entrada o salida de recursos económicos es baja, esto podría indicar que su reconocimiento no aportaría información relevante (FC123). El PN 2021 proporciona una serie de hechos y circunstancias para determinar su existencia (PN.27) que son los que se muestran en la siguiente figura:

/// TABLA 2. Hechos y circunstancias relevantes para determinar si existe un activo o un pasivo por actividades reguladas

Relacionados con el regulador

- Confirmación del regulador de los importes a añadir o deducir al determinar las tarifas reguladas futuras.
- Opiniones preliminares expresadas por el regulador.
- Precedentes directos: experiencia de la entidad con las interpretaciones del regulador en circunstancias similares.
- Precedentes indirectos: experiencia de otras entidades reguladas por el mismo regulador, decisiones de otros reguladores o sentencias judiciales en circunstancias similares.

Relacionados con el acuerdo de actividades reguladas

- Requerimientos o guías explícitos en el acuerdo de actividades reguladas.
- Decisiones sobre las actividades reguladas o sentencias judiciales que interpretan el acuerdo.

Relacionados con la entidad

- Evidencia de que la entidad ha incurrido en gastos permitidos.
- Evidencia de que la entidad ha cumplido (o no) los criterios de desempeño que generan primas o penalizaciones por incentivos de desempeño.

Relacionados con terceros

- Asesoramiento por asesores legalmente cualificados y experimentados, o bien expertos de otro tipo.

↑ Fuente: Elaboración propia a partir de IASB (2021a), párrafo 27.

El PN 2021 propone que, si no se sabe con certeza que existe un activo o un pasivo de actividades reguladas, una entidad deberá reconocerlo cuando resulte **más probable que exista que lo contrario** (PN.28).

¿Debe aplicarse un umbral de reconocimiento de ser “más probable que no” cuando sea incierta la existencia de un activo de actividades reguladas o un pasivo de actividades reguladas?

Opinión del European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG, 2021):

El EFRAG considera que, si existe incertidumbre sobre la existencia de un activo o pasivo regulatorio, la entidad deberá reconocerlo **si es más probable que exista que lo contrario**.

Opinión del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC, 2021)

El criterio de reconocimiento de “más probable que no” **es apropiado, ya que es más estricto que la simple ausencia de una baja probabilidad** de ocurrencia de los beneficios económicos asociados con el activo o pasivo.

Opinión de Iberdrola (Iberdrola, 2021)

El umbral para el reconocimiento debe ser simétrico tanto para los activos como para los pasivos, y apoyamos el uso del criterio de **“más probable que no”**.

Opinión de académicos de la Universidad Loyola Andalucía (Universidad Loyola Andalucía, 2021)

El criterio de reconocimiento para los activos y pasivos de actividades reguladas debería ser asimétrico, como en el caso de la NIIF 15 y la Norma Internacional de Contabilidad 37 – Provisiones (NIC 37). **Debería existir una fuerte conexión entre el PN 2021 y la NIIF 15**, separándose solo en aquellos aspectos particulares que ofrece el marco de regulación. La incorporación de los derechos y obligaciones a las tarifas futuras está sujeta al riesgo de demanda y deberían ser abordadas como contraprestaciones variables, por lo que su reconocimiento debería contemplar el criterio de probabilidad que requiere la NIIF 15 para el componente variable del precio (que sea **altamente probable que no se produzca una reversión significativa de los ingresos**). La NIIF 15, en su FC206, argumenta que *“la mayoría de los usuarios de los estados financieros que fueron consultados indicaron que la medida más relevante de los ingresos de actividades ordinarias en un periodo de presentación sería una que no diera lugar a una reversión significativa en un periodo posterior”*. Tratándose del reconocimiento de ingresos, este argumento tiene especial vigencia.

Cuando una entidad recupera total o parcialmente un activo por actividades reguladas, o cumple total o parcialmente la obligación correspondiente a un pasivo por actividades reguladas, añadiendo o deduciendo un importe al determinar las tarifas reguladas futuras, deberá **dar de baja**, en la

misma proporción, el activo o pasivo por actividades reguladas y reconocer, según corresponda, un gasto o un ingreso por actividades reguladas (FC129). El Consejo consideró que el PN 2021 incluía propuestas suficientes para explicar cuándo y cómo deben darse de baja los activos y pasivos por actividades reguladas, por lo que decidió no incluir una sección separada sobre la baja en el PN 2021. Sin embargo, varios participantes en el proceso respondieron sugiriendo que se incluyesen una guía para la baja de activos y pasivos por actividades reguladas, cuando estos dejen de cumplir los requisitos para su reconocimiento según la Norma propuesta, incluyendo orientación sobre cuándo puede producirse la transición de elementos reconocidos bajo esta Norma a su reconocimiento bajo otras Normas NIIF (p.ej. EFRAG (2021), Iberdrola (2021), ICAC (2021) y Universidad Loyola Andalucía (2021).

Medición

Los activos y pasivos de actividades reguladas se medirán al **coste histórico**, modificado posteriormente mediante el uso de estimaciones actualizadas sobre el importe y el calendario de los flujos de efectivo futuros (PN.29). Al emplear esta base de medición, una entidad utilizará una técnica de medición basada en flujos de efectivo que:

- Incluya una estimación de todos los flujos de efectivo futuros que surgen de un activo o pasivo de actividades reguladas (PN.30(a)); y
- Descuento esos flujos futuros a su valor presente (PN.30(b)).

El Consejo reconoce que esta base de medición podría haberse descrito como una medición a valor corriente modificada por una tasa de descuento histórica. Sin embargo, propuso definirla como una base de coste histórico modificada, ya que, según el Marco Conceptual, el coste histórico se basa en información derivada, al menos en parte, del precio de la transacción que dio origen al activo o pasivo. Tanto la compensación total permitida como la tarifa regulada pueden considerarse formas de precio. Además, la tasa de descuento solo se actualiza si el acuerdo regulatorio modifica la tasa de interés regulatoria, lo que afecta los flujos de efectivo relacionados con los intereses regulatorios (FC133).

Estimación de los flujos de efectivo futuros

Una entidad incluirá todos los flujos de efectivo estimados que surjan de un activo o pasivo de actividades reguladas, y únicamente esos flujos de efectivo (PN.31). Al estimar dichos flujos, la entidad deberá considerar (PN.32):

- Toda la información razonable y sustentable disponible, sin incurrir en un coste o esfuerzo desproporcionado, sobre sucesos pasados y condiciones existentes al final del periodo sobre el que se informa.
- Las expectativas actuales sobre condiciones futuras, excluyendo los cambios futuros en el acuerdo de actividades reguladas o en la legislación.

Los flujos de efectivo que surgen de un activo o pasivo de actividades reguladas son aquellos que se encuentran dentro del **límite de un acuerdo de actividades reguladas**⁵ (PN.33). Este aspecto es relevante porque la definición de activos y pasivos de actividades reguladas se refiere a derechos y obligaciones exigibles. El derecho a añadir, o la obligación de deducir, un importe en las tarifas reguladas que se cobrarán a los clientes en periodos futuros solo será exigible si dichos incrementos o disminuciones ocurren dentro del límite establecido por el acuerdo regulatorio (FC143).

El **derecho** actual de una entidad a aumentar una tarifa regulada en una fecha futura, así como la **obligación** actual de reducirla, solo se consideran **exigibles** si se cumplen determinadas condicio-

5 El límite de un acuerdo de actividades reguladas es la última fecha futura en la que una entidad tiene (PN.B28):
(a) el derecho exigible actual de recuperar un activo de actividades reguladas incrementando la tarifa regulada a cargar a los clientes; o
(b) la obligación presente exigible de satisfacer un pasivo de actividades reguladas disminuyendo la tarifa regulada a cargar a los clientes.

nes relacionadas con el suministro de bienes o servicios y la posibilidad de cancelar el acuerdo de actividades reguladas. Estas condiciones se detallan en la tabla 3, conforme a lo establecido en los párrafos B30 y B32 de la normativa (PN.B30, B32).

/// TABLA 3. Derechos y obligaciones exigibles

	Suministro de bienes y servicios	Cancelación del acuerdo
Derecho presente exigible a incrementar la tarifa regulada en una fecha futura	El acuerdo de actividades reguladas otorga a la entidad el derecho presente a suministrar bienes o servicios en esa fecha futura.	Solo la entidad puede cancelar el acuerdo antes de esa fecha sin necesidad de compensación.
Obligación presente exigible a disminuir la tarifa regulada en una fecha futura	El acuerdo de actividades reguladas otorga a la entidad la obligación presente de suministrar bienes o servicios en esa fecha futura.	La entidad no puede cancelar el acuerdo antes de esa fecha sin compensar a la otra parte (por ejemplo, a un proveedor entrante).

↑ Fuente: Elaboración propia a partir de IASB (2021a), párrafos B30 y B32.

El límite de un acuerdo de actividades reguladas puede verse afectado por el **derecho a renovarlo o cancelarlo** (PN.B33). Para que este derecho influya en el límite del acuerdo, debe existir la capacidad práctica de ejercerlo, lo que ocurre, por ejemplo, cuando: (a) las consecuencias económicas de ejercer el derecho son significativamente más adversas que no ejercerlo; (b) el ejercicio del derecho por parte de la entidad implicaría su liquidación o el cese de su actividad; o (c) el ejercicio del derecho por parte del regulador provocaría una interrupción importante en la prestación de un servicio público esencial (PN.B34).

De acuerdo con el Marco Conceptual, el enfoque de la definición de activos y pasivos se centra en determinar si existen derechos y obligaciones, y no en la probabilidad de que generen flujos de efectivo. Por tanto, al evaluar si existe la capacidad práctica para ejercer un derecho, la entidad no debe considerar la probabilidad o la intención de ejercerlo, sino únicamente si existen circunstancias en las que el titular tiene realmente esa capacidad (FC146).

En algunos casos, un regulador o una entidad puede tener el derecho de cancelar un acuerdo de actividades reguladas. Sin embargo, dicho derecho suele estar condicionado a la obligación de proporcionar o acordar una compensación por los activos regulados aún no recuperados o por los pasivos regulados que aún no han sido satisfechos (PN.B35). El PN 2021 establece que los importes a recibir o pagar como compensación constituyen flujos de efectivo dentro del límite del acuerdo regulatorio, ya que dependen exclusivamente del importe monetario de los activos no recuperados o los pasivos no satisfechos (PN.36).

Un **cambio en el límite de un acuerdo de actividades reguladas** podría generar flujos de efectivo adicionales dentro de dicho límite (FC154). Por este motivo, el PN 2021 establece que, al final de cada periodo, la entidad debe reevaluar el límite del acuerdo, considerando todos los cambios en los hechos y circunstancias relevantes (PN.39).

Ejemplo 6: Cambio en el límite de un acuerdo de actividades reguladas

En 20X1, la entidad incurre en una variación respecto al coste estimado que podrá recuperar en 20X3, pero no reconoce un activo por actividades reguladas porque, según el límite del acuerdo por actividades reguladas, solo podría recuperar esos flujos hasta finales de 20X2.

Sin embargo, al reevaluar la situación en 20X2 y concluir que el límite del acuerdo se extiende hasta 20X3, la entidad reconoce entonces el activo por actividades reguladas, ya que ahora tiene un derecho presente exigible a recuperar esos flujos de efectivo futuros que quedan dentro del límite.

El Consejo respalda este reconocimiento en 20X2 porque el reconocimiento de un activo o un pasivo por actividades reguladas refleja fielmente la situación financiera actual y permite mostrar con mayor claridad el impacto de esos flujos en el periodo en que realmente serán recuperados (20X3). Además, la entidad deberá revelar en la Memoria información sobre los cambios en los activos y pasivos de actividades reguladas derivados de la modificación en el límite del acuerdo, así como las razones que justifican dicho cambio.

↑ Fuente: FC155-157 (IASB, 2021b)

Si las tarifas reguladas están denominadas en una **moneda extranjera**, una entidad tratará los activos y pasivos de actividades reguladas como partidas monetarias al aplicar la NIC 21 - *Efectos de las Tasas de Cambio de la Moneda Extranjera* (PN.45).

Por su parte, los flujos de efectivo que surgen de un activo o pasivo por actividades reguladas incluyen también los **flujos de efectivo procedentes de intereses** relacionados con dichas actividades. Estos flujos de efectivo, que solo se generan durante el periodo hasta la recuperación o cancelación del activo o pasivo regulatorio, no afectan al importe de los demás flujos de efectivo que puedan surgir, pero sí inciden en su calendario y podrían influir en su nivel de incertidumbre (PN.36).

Si los flujos de efectivo son inciertos, la entidad debe evaluar si dicha **incertidumbre** la asume ella misma o el cliente. En ese sentido:

- Si los clientes asumen el riesgo crediticio porque el acuerdo de actividades reguladas considera los importes no recaudados como permitidos al determinar la tarifa futura, la entidad incluirá en sus estimaciones de flujos de efectivo futuros el efectivo que espera recaudar en ese periodo posterior.
- Si, por el contrario, es la entidad quien asume el riesgo crediticio, deberá estimar los flujos de efectivo futuros deduciendo una estimación de los importes que podría no ser capaz de recaudar. Esto podría implicar que los flujos de efectivo estimados sean inferiores a los importes que la entidad carga a los clientes y, por tanto, menores que los ingresos por actividades ordinarias, ya que la NIIF 15 generalmente requiere que los importes no recaudados no deben reducir los ingresos ordinarios reconocidos (PN.38).

El PN 2021 propone dos **métodos para estimar los flujos de efectivo inciertos**, debiendo utilizarse aquel que mejor los prediga: el "método del importe más probable" o el "método del valor esperado" (PN.39). Además, si la entidad considera que la aplicación de un método para determinados activos o pasivos por actividades reguladas y otro método para otros activos o pasivos permite predecir mejor los flujos de efectivo, puede hacerlo (PN.41). No obstante, una vez que se haya aplicado un método, la entidad debe continuar utilizándolo hasta la recuperación del activo o la cancelación del pasivo regulatorio (PN.42). La estimación de los flujos de efectivo no debe incluir el riesgo de incumplimiento propio de la entidad (PN.43). El Consejo concluyó que la propuesta de utilizar estos métodos es coherente con lo establecido en la NIIF 15 para la estimación de la contraprestación variable en contratos de ingresos y con la CINIIF 23 respecto a la predicción de la resolución de incertidumbres sobre tratamientos fiscales (FC137).

¿Es la propuesta para la estimación de los flujos de efectivo futuros adecuada?

Opinión del European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG, 2021):

La propuesta de estimar los flujos de efectivo futuros de los activos y pasivos de actividades reguladas utilizando el método del importe más probable o el valor esperado, según cuál proporcione información más relevante, es adecuada. Se valora positivamente que **no se incluya el riesgo de incumplimiento propio en la estimación**, por resultar contrario a la lógica y coherente con el tratamiento de los pasivos financieros. No obstante, se señala la necesidad de que el IASB proporcione orientación adicional sobre cómo asignar el riesgo crediticio a cada activo regulatorio. Además, se advierte que los **requisitos sobre el límite del acuerdo de actividades reguladas pueden resultar confusos**, especialmente si se mezclan con el concepto de licencia para operar. Se considera que dicho límite debe definirse en función de los derechos y obligaciones exigibles establecidos en el acuerdo regulatorio, y no como un juicio contable. En los casos en que la aprobación del regulador esté pendiente y no exista aún un derecho u obligación exigible, esta cuestión debería abordarse en la sección de reconocimiento, no en la de medición.

Opinión del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC, 2021)

La técnica de flujos de efectivo descontados es apropiada, ya que la contraprestación a la que tiene derecho una entidad por bienes o servicios ya prestados está sujeta a incertidumbre, de forma similar a la consideración variable. También es razonable que la entidad pueda elegir entre el método del importe más probable o el del valor esperado, según cuál proporcione información más relevante. Además, la **decisión de no incorporar el riesgo de incumplimiento propio es acertada**, ya que sería contrario a la lógica y así se ha decidido también para la valoración de pasivos financieros. Sugiere **revisar los requisitos y directrices sobre el límite del acuerdo regulatorio**, considerando que este límite debería determinarse en función de los derechos y obligaciones exigibles de la entidad según el acuerdo regulatorio, y no como un mero juicio contable.

Opinión de Iberdrola (Iberdrola, 2021)

La propuesta de estimar los flujos de efectivo inciertos utilizando el método del importe más probable o el valor esperado es adecuada, ya que está alineada con otras normas como la NIIF 15 y la CINIIF 23, y aporta información útil sobre los activos y pasivos regulatorios y los derechos u obligaciones exigibles. Sin embargo, el uso del **enfoque de flujos de efectivo descontados no es apropiado** aplicarlo a activos y pasivos que no son instrumentos financieros (FC52), y además generaría complejidades operativas significativas, especialmente en los negocios regulados en EE. UU., por la dificultad de estimar el momento de inclusión en tarifas, la variabilidad de las tasas de interés regulatorias y la necesidad de actualizar cálculos por la larga vida útil de los activos. Es necesario **aclarar el concepto de límite del acuerdo de actividades reguladas**.

Opinión de académicos de la Universidad Loyola Andalucía (Universidad Loyola Andalucía, 2021)

La **actualización de los flujos de caja futuros descontados se considera útil** para los usuarios, ya que los activos y pasivos regulatorios presentan un riesgo de demanda limitado y comparten características con partidas cuasi monetarias, aunque se traten como partidas monetarias a efectos de diferencias de cambio según la NIC 21. Se establece un paralelismo con los activos y pasivos por impuestos diferidos, que también requieren revisión ante cambios en las condiciones fiscales. Se destaca que, al igual que la **NIIF 15** exige revisar las contraprestaciones variables al cierre de cada ejercicio, los activos y pasivos de actividades reguladas, por su naturaleza de contraprestación variable, deberían revisarse periódicamente. La incertidumbre en la realización de estos activos y pasivos debe incorporarse en la medición, y se considera relevante que la información evite reversiones significativas de ingresos, proponiendo que el **valor esperado solo se utilice cuando sea altamente probable que no se produzcan dichas reversiones**. Por último, se señala que la **definición del límite del acuerdo regulatorio** afecta tanto al período de recuperación como a la probabilidad de recuperación de los activos o liquidación de los pasivos de actividades reguladas.

Descuento de los flujos de efectivo futuros estimados

Una entidad medirá un activo o pasivo de actividades reguladas descontando a su valor presente los flujos de efectivo estimados (PN.46) a la tasa de interés de actividades reguladas, a menos que esta sea insuficiente (PN.48). Por tanto, si la tasa de interés de actividades reguladas es también la **tasa de descuento**, en el reconocimiento inicial el valor presente de los flujos de efectivo futuros estimados será la suma de los flujos de efectivo futuros, excluyendo los flujos de efectivo del interés de actividades reguladas (PN.49).

En el reconocimiento inicial de un activo por actividades reguladas, la entidad debe evaluar si existe alguna indicación de que la tasa de interés regulatoria pueda ser insuficiente para compensar el valor temporal del dinero y la incertidumbre sobre el importe y el calendario de los flujos de efectivo asociados a dicho activo (PN.50). Sin embargo, el PN 2021 no exige esta evaluación para los pasivos por actividades reguladas; en estos casos, la tasa de interés regulatoria se utilizará como tasa de descuento en todas las circunstancias (PN.53). Para evaluar la suficiencia, el PN 2021 indica que la tasa de interés de actividades reguladas podría considerarse insuficiente si es inferior a:

- (a) la tasa de interés regulatoria aplicada a otros activos por actividades reguladas en la misma moneda, con un perfil de vencimiento similar o sujetos a incertidumbres similares; o
- (b) la tasa de interés de préstamos en la misma moneda que tengan un perfil de vencimiento, riesgo crediticio y condiciones similares a las del activo regulatorio, después de deducir la parte de la tasa destinada a cubrir el coste del servicio de los préstamos y cualquier pérdida crediticia ya incluida en la estimación de los flujos de efectivo.

Estos préstamos podrían ser los otorgados por la propia entidad u otros préstamos para los que la tasa de interés sea fácilmente observable (PN.52).

Si existen indicios de que la tasa de interés regulatoria aplicable a un activo podría ser insuficiente, la entidad deberá estimar una tasa mínima que proporcione una compensación adecuada. En estos casos, se utilizará como tasa de descuento el valor más alto entre la tasa de interés de actividades reguladas y la tasa mínima estimada (PN.51). Como consecuencia, el valor contable del activo por actividades reguladas se reduce (FC168).

En ocasiones, un acuerdo de actividades reguladas puede establecer o modificar la tasa de interés regulatoria de forma irregular, por ejemplo, fijando diferentes tasas de interés para distintos períodos a lo largo de la vida del activo o pasivo regulatorio. El PN 2021 propone que, en estos casos, la

entidad determine una única tasa de descuento y no tenga en cuenta posibles cambios futuros en la tasa (PN.54).

Ejemplo 7: Tasa de interés de actividades reguladas

La entidad A suministra bienes o servicios a clientes conforme a un acuerdo de actividades reguladas. Al cierre del ejercicio 1, reconoció gastos permitidos por importe de 100.000 euros que no se incluyeron en la tarifa regulada de ese ejercicio. Estos gastos forman parte de la compensación total permitida por los bienes y servicios suministrados en el ejercicio 1, y la entidad tiene derecho a añadirlos, junto con un interés regulatorio del 10 % anual, en la tarifa regulada que se cargará a los clientes de forma uniforme durante los ejercicios 3 y 4. Esto da lugar a un activo de actividades reguladas medido inicialmente por 100.000 euros.

La entidad A estima que recuperará el activo por actividades reguladas incluyendo 60.000 euros en las tarifas del ejercicio 3 y 55.000 euros en las del ejercicio 4. La siguiente tabla muestra los cambios estimados en el saldo de actividades reguladas no recuperadas:

	Ejercicio 1	Ejercicio 2	Ejercicio 3	Ejercicio 4
Saldo inicial	-	100.000	100.000	50.000
Incorporación	100.000	-	-	-
Intereses de actividades reguladas	-	-	10.000	5.000
Recuperación	-	-	(60.000)	(55.000)
Saldo final	100.000	100.000	50.000	-

La tasa (t) que descuenta los flujos de efectivo estimados es del 5,82 %.

$$100.000 + \frac{0}{(1+t)} + \frac{-60.000}{(1+t)^2} + \frac{-55.000}{(1+t)^3} = 0$$

La conciliación del importe en libros del activo de actividades reguladas será el que se muestra a continuación:

	Ejercicio 1	Ejercicio 2	Ejercicio 3	Ejercicio 4
Valor en libros inicial	-	100.000	106.000	52.000
Importe reconocido	100.000	-	-	-
Ingresos intereses de actividades reguladas	-	6.000	6.000	3.000
Recuperación	-	-	(60.000)	(55.000)
Valor en libros final	100.000	106.000	52.000	-

Nota: El importe de los intereses, aplicando la tasa del 5,82 % anual, se han redondeado

↑ Fuente: Ejemplo Ilustrativo 5 (IASB, 2021c)

Medición posterior

Después del reconocimiento inicial, al final de cada periodo la entidad actualizará los importes estimados y el calendario de los flujos de efectivo futuros derivados de los activos o pasivos por actividades reguladas, para reflejar las condiciones existentes en esa fecha. La entidad continuará utilizando la tasa de descuento determinada en el reconocimiento inicial, salvo que la tasa de interés de actividades reguladas haya cambiado (PN.55).

Ejemplo 8: Cambio en la tasa de interés de actividades reguladas

Continuando con el ejemplo 6, supongamos que al final del ejercicio 3, cambia la tasa de interés de actividades reguladas para el ejercicio 4 del 10 % al 8 % anual.

La siguiente tabla muestra los cambios estimados en el saldo de actividades reguladas no recuperadas:

	Ejercicio 3	Ejercicio 4
Saldo inicial	100.000	50.000
Incorporación	-	-
Intereses de actividades reguladas	10.000	4.000
Recuperación	(60.000)	(54.000)
Saldo final	50.000	-

La nueva tasa (t) de descuento será la tasa de intereses de actividades reguladas actualizada, que es del 3,89 %.

$$52.000 + \frac{-54.000}{(1+t)} = 0$$

La conciliación del importe en libros del activo de actividades reguladas será el que se muestra a continuación:

	Ejercicio 3	Ejercicio 4
Valor en libros inicial	106.000	52.000
Importe reconocido	-	-
Ingresos intereses de actividades reguladas	6.000	2.000
Recuperación	(60.000)	(54.000)
Valor en libros final	52.000	-

Nota: El importe de los intereses, aplicando la tasa del 5,82 % anual en el ejercicio 3 y del 3,89 % en el ejercicio 4, se han redondeado

↑ Fuente: Ejemplo Ilustrativo 5 (IASB, 2021c)

¿Está de acuerdo con las propuestas sobre el descuento de los flujos de efectivo estimados y la tasa de descuento?

Opinión del European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG, 2021):

La propuesta de **descontar los flujos de efectivo futuros estimados** al valor presente al medir activos y pasivos de actividades reguladas, considerando que el descuento es un principio fundamental en las NIIF cuando el valor temporal del dinero es significativo, es **adecuada**. Sin embargo, el IASB podría introducir una **excepción práctica** similar a la de la NIIF 15, permitiendo **no descontar cuando el efecto sea insignificante**.

EFRAG considera adecuada la tasa de interés de actividades reguladas para descontar activos y pasivos, y **rechaza el uso de una tasa mínima** alternativa para los activos. Propone que, si se mantiene esta tasa mínima, se formule como una presunción refutable, permitiendo usar la tasa regulatoria salvo que haya evidencia en contra.

También está de acuerdo en determinar una tasa única de descuento para toda la vida del activo o pasivo, pero sugiere que se incorporen más ejemplos ilustrativos para casos complejos.

También señala que en algunos acuerdos de actividades reguladas la tasa de interés compensa tanto el desfase temporal como el riesgo empresarial, por lo que recomienda **modificar la definición de tasa de interés de actividades reguladas** para reflejar esta práctica común.

Opinión del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC, 2021)

Apoya el descuento de activos y pasivos de actividades reguladas siguiendo los principios generales de las NIIF, ya que refleja el valor temporal del dinero.

No obstante, recomienda que el IASB permita una **exención práctica** desde el inicio del acuerdo si la tasa no difiere significativamente de la mínima.

Opinión de Iberdrola (Iberdrola, 2021)

Sería preferible medir los activos y pasivos de actividades reguladas sin descontar los flujos de efectivo, como bajo el Topic 980 *Regulated Operations* del FASB. Esto reduciría costes y complejidad. Sin embargo, si el IASB decide finalmente mantener el descuento, sería coherente con las NIIF cuando el valor temporal del dinero es significativo. Sugiere introducir una **excepción práctica para no descontar cuando el efecto sea poco relevante** o los flujos se realicen a corto plazo. No está de acuerdo con usar enfoques de descuento diferentes para activos y pasivos y apoya usar la tasa de interés de actividades reguladas para ambos.

Opinión de académicos de la Universidad Loyola Andalucía (Universidad Loyola Andalucía, 2021)

Con la **redacción actual**, lo establecido en el párrafo 53 del Proyecto de Norma respecto a la **tasa de interés a emplear para los pasivos no parece consistente**. Por una parte, no deja claro si este requerimiento es voluntario u obligatorio, pues indica que la Norma *"no requiere que una entidad evalúe si la tasa de interés de actividades reguladas para un pasivo de actividades reguladas es suficiente"* lo que parece abrir la puerta a su evaluación si se considera significativo por la entidad, mientras que, por otra parte, indica que *"Para un pasivo la entidad usará la tasa de interés una entidad usará la tasa de interés de actividades reguladas como la tasa de descuento en todas las circunstancias"* y no abre esa posibilidad. Por otra parte, si el tipo de interés regulatorio no estuviese especificado en el acuerdo, consideramos que se debería estimar como el coste para la entidad de un endeudamiento incremental.

Existen algunas excepciones al criterio general de medición de los activos y pasivos de actividades reguladas.

Por una parte, el PN 2021 propone una alternativa cuando un activo o pasivo de actividades reguladas surge porque el acuerdo trata un elemento de gasto o ingreso como permitido o imputable al determinar las tarifas reguladas, únicamente cuando la entidad paga o recibe el efectivo relacionado (PN.59).

Por ejemplo, esto podría ocurrir cuando una entidad reconoce una provisión por el coste de limpieza medioambiental y el gasto correspondiente aplicando la NIC 37, y el acuerdo de actividades reguladas le otorga el derecho a incluir dichos costes en la tarifa regulada solo cuando se haya efectuado el pago del efectivo relacionado.

En estos casos, el PN 2021 propone que se reconozca el activo de actividades reguladas en el momento en que se reconoce la provisión, y que se mida utilizando la misma base de medición aplicada conforme a la NIC 37, ajustada por cualquier incertidumbre presente en el activo de actividades reguladas que no esté presente en la provisión relacionada.

Presentación

Una entidad presentará, por lo general, todos los ingresos de actividades reguladas menos todos los gastos de actividades reguladas en una **línea separada de la cuenta de resultados**, ubicada después de los ingresos de actividades ordinarias (PN.67). Los ingresos y gastos de actividades reguladas incluyen los ingresos y gastos por intereses de actividades reguladas (PN.68).

Esta presentación responde al hecho de que los activos y pasivos de actividades reguladas representan derechos presentes exigibles para aumentar, u obligaciones presentes exigibles para disminuir, las tarifas reguladas futuras. Dado que estos elementos no afectan el importe de los ingresos reconocidos en el periodo corriente, los ingresos y gastos de actividades reguladas no se presentan como parte de los ingresos ordinarios (FC179).

Por otra parte, los ingresos y gastos de actividades reguladas que se derivan de activos o pasivos de actividades reguladas que han sido medidos nuevamente a través de otro resultado integral se reconocerán también en otro resultado integral (PN.69). Este podría ser el caso de las ganancias o pérdidas actuariales derivadas de medición posterior de beneficios por pensiones, conforme a la NIC 19 – *Beneficios a los Empleados*.

Respecto a la presentación de los activos y pasivos de actividades reguladas en el **balance de situación**, el PN 2021 propone que se presenten como **partidas separadas** (PN.70(a)). Además, deberán clasificarse como activos y pasivos corrientes o no corrientes, de acuerdo con lo establecido en la NIC 1, salvo que la entidad opte por presentar todos los activos y pasivos en función del orden de liquidez (PN.70(b)).

Una entidad podrá compensar los activos y pasivos de actividades reguladas que forman unidades de cuenta separadas solo si la entidad:

- (a) tiene un derecho legalmente exigible para compensarlos, incluyéndolos en la misma tarifa regulada; y (PN.71(a))
- (b) espera incluir los importes derivados de la recuperación y liquidación de dichos activos y pasivos regulados en la misma tarifa regulada correspondiente a los bienes o servicios suministrados en el mismo periodo futuro (PN.71(b)).

¿Está de acuerdo con la propuesta para la presentación de los ingresos y gastos de actividades reguladas?**Opinión del European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG, 2021):**

La propuesta de presentar todos los ingresos de actividades reguladas menos todos los gastos de actividades reguladas **en una línea separada**, ubicada inmediatamente debajo de los ingresos ordinarios es **adecuada**. También apoya que los ingresos y gastos por intereses regulados se incluyan dentro de esta misma línea.

Respalda la compensación (neteo) de los **activos y pasivos de actividades reguladas** en el estado de situación financiera. Sin embargo, expresa preocupación por el hecho de que los requisitos del párrafo 71(b) del borrador de la norma podrían dificultar esta **compensación**. También señala que el requisito del párrafo 70(b), que exige presentar por separado los activos y pasivos regulados corrientes y no corrientes, **implica un juicio significativo** por parte de la entidad.

Opinión del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC, 2021)

La inclusión de una **línea separada** para presentar todos los ingresos menos los gastos de actividades reguladas resultan **adecuadas**. Sin embargo, los **ingresos y gastos por intereses** relacionados con actividades reguladas deberían presentarse como **partidas financieras**, en línea con lo establecido en el borrador de norma ED/2019/7 sobre Presentación General e Información a Revelar.

Opinión de Iberdrola (Iberdrola, 2021)

Iberdrola está **de acuerdo** con presentar, en el estado de rendimiento financiero, todos los ingresos y gastos de actividades reguladas en **una única línea separada**, ubicada inmediatamente debajo de los ingresos ordinarios, incluyendo en dicha línea tanto los ingresos como los gastos por intereses regulados.

Opinión de académicos de la Universidad Loyola Andalucía (Universidad Loyola Andalucía, 2021)

La regulación de tarifas genera desfases temporales entre la prestación del bien o servicio y el momento en que dicho importe se incorpora a la tarifa. Estos desfases implican ajustes en los ingresos del periodo, ya sea por el derecho a recuperar el importe en tarifas futuras o por la obligación de deducir un cargo anticipado. En ambos casos, se trata de ajustes a los ingresos, por lo que **no se considera apropiado denominar “gastos de actividades reguladas” a los ajustes negativos**. Aun así, se considera adecuado presentar los ingresos y gastos regulados en una única línea.

También se señala que, dado que los activos y pasivos regulados se consideran partidas monetarias (por ejemplo, para efectos de diferencias de cambio), el **componente financiero** debería **clasificarse como financiero**, salvo que se considere parte de la actividad ordinaria según el ED/2019/7.

Información a revelar

Una entidad deberá revelar en las notas información relativa a los ingresos, gastos, activos y pasivos derivados de actividades reguladas. Esta información, junto con el resto de los datos incluidos en los estados financieros, permitirá a los usuarios:

- (a) Comprender la relación entre los ingresos ordinarios y los gastos de la entidad de forma tan completa como si la compensación total permitida se hubiera reflejado directamente en los ingresos ordinarios. Esta comprensión facilitará una mejor evaluación de las perspectivas de generación de flujos de efectivo de la entidad.
- (b) Comprender los activos y pasivos de actividades reguladas existentes al cierre del periodo sobre el que se informa. Esta información proporciona una visión más clara sobre cómo dichos elementos afectarán al importe, calendario e incertidumbre de los flujos de efectivo futuros de la entidad (PN.72).

Una entidad deberá revelar en las notas información que permita a los usuarios comprender cómo el rendimiento financiero se ha visto afectado cuando parte de la compensación total permitida por los bienes o servicios suministrados en un periodo ha sido (o será) incluida en la determinación de las tarifas reguladas correspondientes a bienes o servicios suministrados en un periodo distinto (PN.77).

Para cumplir con este objetivo, el PN 2021 establece que debe revelarse en las notas información sobre los componentes de la cuenta de resultados que se detallan en la siguiente tabla.

/// TABLA 4. Información a revelar: componentes de los ingresos y gastos de actividades reguladas

Descripción	Información a revelar
Origen de los activos de actividades reguladas	La parte de la compensación total permitida por los bienes o servicios suministrados en el periodo actual que será incluida en los ingresos de periodos futuros.
Recuperación de los activos de actividades reguladas	El importe incluido en los ingresos de actividades ordinarias en el periodo actual que proporciona parte de la compensación total permitida por los bienes o servicios que fueron suministrados en periodos pasados.
Origen de los pasivos de actividades reguladas	El importe incluido en los ingresos de actividades ordinarias en el periodo actual que proporcionará parte de la compensación total permitida por los bienes o servicios a ser suministrados en periodos futuros.
Cancelación de los pasivos de actividades reguladas	La parte de la compensación total permitida por los bienes o servicios suministrados en el periodo actual que fue incluida en los ingresos de actividades ordinarias en periodos pasados.
Ingresos y gastos por intereses de actividades reguladas	Los ingresos por intereses de actividades reguladas sobre activos de actividades reguladas y los gastos de actividades reguladas sobre pasivos de actividades reguladas.
Cambios en el límite de un acuerdo de actividades reguladas	Los cambios en el importe en libros de un activo o pasivo de actividades reguladas derivado de un cambio en el límite de un acuerdo de actividades reguladas, y las razones para ese cambio.
Cambios en la medición de activos y pasivos de actividades reguladas	Las nuevas mediciones de los activos y pasivos de actividades reguladas, y las razones para las nuevas mediciones.

↑ Fuente: IASB (2021a), párrafo 78.

Una entidad deberá revelar información que permita a los usuarios comprender los activos y pasivos de actividades reguladas existentes al cierre del periodo sobre el que se informa, de manera que puedan entender mejor cómo estos afectarán al importe, calendario e incertidumbre de los flujos de efectivo futuros (PN.79).

Para cumplir con este objetivo, la entidad deberá incluir en las notas la información que se detalla en la siguiente tabla.

/// TABLA 5. Información a revelar sobre activos y pasivos de actividades reguladas

Descripción	Información a revelar
Información cuantitativa	<ul style="list-style-type: none"> Bandas temporales que indiquen cuándo se espera recuperar los activos de actividades reguladas y cancelar los pasivos de actividades reguladas. Para ello, la entidad deberá aplicar juicio profesional para determinar un número adecuado de bandas temporales (por ejemplo: hasta un año; más de un año y menos de tres; más de tres años y no más de cinco; y más de cinco años). Indicación sobre si los importes están presentados en términos descontados o sin descontar.
Tasa de descuento empleada	<ul style="list-style-type: none"> La tasa de descuento o rangos de tasa de descuento empleados al medir los activos y pasivos de actividades reguladas.
Tasa de interés mínima	<ul style="list-style-type: none"> La tasa de interés empleada proporcionada por el acuerdo de actividades reguladas para un activo de actividades reguladas, si la entidad utiliza la tasa de interés mínima como la tasa de descuento para ese activo.
Riesgos e incertidumbres	<ul style="list-style-type: none"> Una explicación de la forma en que los riesgos e incertidumbres afectan a la recuperación de los activos de actividades reguladas o la cancelación de los pasivos de actividades reguladas.

↑ Fuente: IASB (2021a), párrafo 80.

El PN 2021 no establece requisitos específicos de revelación para el estado de flujos de efectivo. El Consejo consideró que, normalmente, una entidad recupera un activo de actividades reguladas mediante el incremento de la tarifa, y cancela un pasivo de actividades reguladas mediante su dismisión, pero no a través de la obtención o entrega directa de efectivo (FC202).

Interacción con otras normas

El enfoque general del PN 2021 es que una entidad:

- Aplicará los requisitos de las NIIF existentes (por ejemplo, reconociendo los ingresos ordinarios bajo la NIIF 15); y después
- Reconocerá los activos y pasivos de actividades reguladas.

No obstante, el PN 2021 discute específicamente cómo la propuesta interacciona con la NIC 12 y la CINIIF 12 - Acuerdos de concesión de servicios.

Interacción con la NIC 12 – Impuesto sobre las ganancias

El gasto por impuestos es habitualmente un gasto permitido y el ingreso por impuesto es habitualmente un ingreso imputable. En ocasiones, la tarifa regulada para un periodo especificado no incluye todos los efectos de los impuestos corrientes y diferidos de transacciones ocurridas en ese periodo (PN.42).

En tales situaciones, una entidad reconocerá un activo o un pasivo de actividades reguladas la entidad reconocerá un activo o pasivo por actividades reguladas si parte o la totalidad de los efectos de los impuestos corrientes o diferidos de las transacciones del período actual afectan las tarifas reguladas en períodos futuros, o si ya han afectado las tarifas reguladas en períodos anteriores (PN.43).

El PN 2021 señala que la base fiscal de un activo o pasivo por actividades reguladas suele ser nula, por lo que el reconocimiento de dicho activo o pasivo generalmente conlleva el reconocimiento de un pasivo o activo por impuestos diferidos, conforme a lo establecido en la NIC 12.

Ejemplo 9: Interacción entre el PN 2021 y la NIC 12

Una entidad tiene un activo de actividades reguladas que surge porque todavía no se ha incluido un incentivo de desempeño (prima) de 60.000 euros al determinar las tarifas reguladas. El tipo impositivo del impuesto sobre las ganancias es del 40 % y el acuerdo de actividades reguladas permite que se incluyan finalmente todos los flujos de efectivo fiscales al determinar la tarifa regulada.

La medición del activo de actividades reguladas (el incentivo de 60.000 euros) refleja la entrada de efectivo antes de impuestos (100.000 euros) y la salida de efectivo por el impuesto sobre las ganancias (40.000 euros), que se producirá cuando la entidad recupere el activo de actividades reguladas.

Dado que la entidad tiene derecho a incluir los flujos de efectivo fiscales en la determinación de la tarifa regulada futura, el activo por actividades reguladas es de 100.000 euros. Además, la entidad debe reconocer un pasivo por impuestos diferidos de 40.000 euros.

↑ Fuente: IASB (2021a), párrafo B46.

Interacción con la CINIIF 12 – Acuerdos de Concesión de Servicios

El PN 2021 reconoce que un acuerdo regulatorio podría adoptar la forma de un acuerdo de concesión de servicios (PN.8(b)).

La CINIIF se aplica a los acuerdos de concesión de servicios de entidades públicas a privadas si:

- El concedente controla o regula los servicios que el operador debe prestar con la infraestructura, a quién debe prestarlos y sus precios; y
- El concedente controla cualquier interés residual significativo en la infraestructura al final del plazo del acuerdo.

Por lo tanto, algunos acuerdos dentro del alcance de la CINIIF 12 pueden dar lugar al reconocimiento separado de activos o pasivos regulatorios que estarían dentro del alcance del proyecto de norma (PN.B47).

¿Todos los acuerdos dentro del alcance de la CINIIF 12 estarían también dentro del alcance del PN 2021?

No todos los acuerdos de concesión de servicios dentro del alcance de la CINIIF 12 estarían dentro del alcance del PN 2021.

La regulación de precios es uno de los criterios clave de alcance de la CINIIF 12: un acuerdo de concesión solo está dentro del alcance de la CINIIF 12 si el concedente controla los precios que se cobran a los clientes. Esto incluye los casos en que los precios son controlados por un regulador independiente que actúa en el interés público.

Sin embargo, muchos acuerdos de concesión de servicios no cumplirán el requisito propuesto de que parte de la compensación total permitida por los bienes y servicios suministrados en un periodo, se cobre a los clientes a través de tarifas reguladas por bienes o servicios suministrados en un período diferente.

Por ejemplo, si consideramos un acuerdo típico de concesión de servicios en el que un operador construye y opera una autopista de peaje y tiene derecho a recaudar peajes de los usuarios. Esto podría estar dentro del alcance de la CINIIF 12 si se cumplen los criterios relevantes, incluido el control por parte del concedente de los peajes que se cobran a los usuarios.

Este acuerdo de concesión de servicios no necesariamente estaría dentro del alcance del PN 2021. Por ejemplo, si el operador asume los riesgos de que los costes de construcción y operación sean mayores o menores de lo esperado y asume el riesgo de demanda, entonces el operador no tendrá derecho a obtener una cantidad específica de compensación.

El acuerdo de concesión de servicios solo estaría dentro del alcance del PN 2021, si el acuerdo de concesión otorga al operador un derecho exigible (obligación) de aumentar (disminuir) los peajes en períodos futuros para recuperar (liquidar) variaciones de costes y demanda.

Ocurre lo mismo en el caso de activos concesionales de generación de energía renovable.

La legislación en España establece que el régimen retributivo de las energías renovables, cogeneración y residuos se basará en la necesaria participación en el mercado de estas instalaciones, complementando los ingresos de mercado, en caso de ser necesario, con una retribución regulada específica que permita a estas tecnologías competir en nivel de igualdad con el resto de las tecnologías en el mercado. Esta retribución específica complementaria será suficiente para alcanzar el nivel mínimo necesario para cubrir los costes que, a diferencia de las tecnologías convencionales, éstas no puedan recuperar en el mercado y les permitirá obtener una rentabilidad razonable con referencia a la instalación tipo en cada caso aplicable.

En virtud de dicho criterio, la retribución específica se compondrá, según tecnologías, de:

- Un término por unidad de potencia instalada que cubra los costes de inversión de una instalación tipo que no puedan ser recuperados por la venta de energía en el mercado y
- Un término a la operación que cubra la diferencia negativa entre los costes de explotación y los ingresos por la participación en el mercado.

La retribución se calculará sobre una instalación tipo a lo largo de su vida útil regulatoria, teniendo en cuenta:

- los ingresos estándar por la venta de la energía generada, valorada al precio (estimado) del mercado de producción,
- los costes estándar de explotación y el valor estándar de la inversión inicial.

Para el cálculo de la retribución específica, se establecen periodos regulatorios de 6 años y semiperiodos de 3 años.

En España, el primer periodo regulatorio comenzó el 14 de julio de 2013 y finalizó el 31 de diciembre de 2019. El segundo periodo regulatorio comenzó el 1 de enero de 2020 y finalizará el 31 de diciembre de 2025.

En la revisión que corresponda a cada periodo regulatorio se podrán modificar todos los parámetros retributivos y, entre ellos, el valor sobre el que girará la rentabilidad razonable en lo que reste de vida útil regulatoria de las instalaciones tipo, que se fijará legalmente. En ningún caso, una vez reconocida la vida útil regulatoria o el valor estándar de la inversión inicial de una instalación, se podrán revisar dichos valores.

Por lo tanto, debido a que el operador asume los riesgos de que los costes de construcción y operación sean mayores o menores de lo esperado y no ostenta un derecho exigible (obligación) de aumentar (disminuir) la retribución en períodos futuros para recuperar (liquidar) variaciones de costes y demanda, no estaría dentro del alcance de la propuesta de la norma sobre activos y pasivos de actividades reguladas.

↑ Fuente: Entrevistas realizadas por los responsables del proyecto a profesionales.

Fecha de vigencia y transición

El PN 2021 establece que las entidades deben aplicar la norma en los períodos anuales que comiencen entre 18 y 24 meses después de su fecha de publicación. Se permite su aplicación anticipada; en tal caso, la entidad debe revelar este hecho (PN.C1).

La norma se aplicará de forma retroactiva, conforme a lo dispuesto en la NIC 8 - Políticas contables, cambios en estimaciones contables y errores, salvo en el caso de combinaciones de negocios anteriores, en cuyo caso la entidad podrá optar por no aplicar la norma (PN.C3-C4).

3 Discusión del proyecto de norma a partir de junio de 2021

Se han considerado todas las reuniones celebradas por los órganos responsables de la emisión de las NIIF en el ámbito del IASB, desde la fecha de publicación del borrador hasta el inicio de nuestro trabajo de campo. Este análisis abarca hasta las reuniones del IASB de mayo de 2025.

Se ha elaborado un resumen de los temas tratados en dichas reuniones, revisando la documentación disponible en la página web del IFRS correspondiente a cada sesión, accesible a través del siguiente [enlace](#). El resumen, que se encuentra disponible como documentación suplementaria previa solicitud, está estructurado en columnas que detallan la siguiente información:

- Entidad convocante de la reunión.
- Fecha de la reunión.
- Tema tratado y comentarios más significativos correspondientes a dicha reunión.
- Nombre del fichero utilizado como referencia.

3.1. Etapas del proceso normativo

En la reunión del IASB celebrada en julio de 2024 se realizó un repaso de todas las etapas seguidas dentro del proceso normativo establecido, diferenciando entre las fases obligatorias y las opcionales que se han llevado a cabo desde el inicio del proyecto. El detalle es el siguiente:

Etapas obligatorias

- Discusión pública de propuestas en 61 reuniones del IASB.
- Publicación de documentos para comentarios:
 - Exposure Draft (2021): 128 cartas recibidas.
 - Discussion Paper (2014): 113 cartas recibidas.
 - Request for Information (2013): 80 cartas recibidas.
 - Consideración de los comentarios recibidos.
 - Evaluación de la necesidad de re-exposición.
 - Consultas realizadas con ASAF (20 reuniones) y el IFRS Advisory Council.
 - Análisis de efectos (costes/beneficios) incluido en el PN.
 - Propuesta de fecha efectiva: 1 de enero 2029.

Etapas opcionales

- Publicación del *Discussion Paper*.

- Creación del *Consultative Group for Rate Regulation* (9 reuniones).
- Audiencias públicas (5 eventos entre 2014 y 2021).
- Trabajo de campo: encuestas sobre el concepto de relación directa/no directa.
- Reuniones con otros grupos consultivos.
- Amplio programa de *outreach*: 219 reuniones con usuarios y stakeholders.

Publicación del borrador de la norma y cartas de comentarios

Tal como se indica al final del apartado 2.1 del presente documento, en enero de 2021 se publicó el Proyecto de Norma Activos y Pasivos de Actividades Reguladas (Exposure Draft: Regulatory Assets and Regulatory Liabilities (IASB, 2021a). A partir de esa fecha se abrió el periodo de recepción de comentarios, que finalizó en julio de 2021.

En la reunión del IASB de octubre de 2021 se informó que se habían recibido 128 cartas de comentarios hasta el 30 de julio de 2021. Aproximadamente la mitad de ellas procedían de preparadores, principalmente de los sectores de agua, gas y electricidad, mientras que una cuarta parte correspondía a organismos reguladores. Un tercio del total de las cartas provenía de Europa.

En el resumen elaborado por el staff sobre las cartas de comentarios recibidas, se destacan los siguientes puntos:

Aspectos con amplio consenso:

- La mayoría de los encuestados mostró conformidad con:
 - Las definiciones propuestas de activos y pasivos regulatorios, considerando que cumplen con las definiciones establecidas en el Marco Conceptual para la Información Financiera.
 - El umbral de reconocimiento de “más probable que no” para activos y pasivos de actividades reguladas.
 - El uso de una técnica de medición basada en flujos de efectivo para medir los activos y pasivos regulatorios, que implicaría la estimación de flujos inciertos utilizando el método del “importe más probable” o el “valor esperado”.
 - El uso de la tasa de interés del acuerdo de actividades reguladas como tasa de descuento aplicable a los activos y pasivos de actividades reguladas.

Aspectos que suscitaron mayor preocupación entre los preparadores:

- *Alcance*: se identificaron dudas significativas sobre qué acuerdos, convenios o actividades reguladas quedarían dentro del alcance de las propuestas. Las inquietudes se centraron en la falta de claridad respecto a la interacción con otras Normas (principalmente NIIF 9, NIIF 17 y CINIIF 12), la amplitud de la definición de “acuerdo regulatorio” y la ausencia de una definición explícita de “regulador”.
- *Rentabilidad de los activos aún no disponibles para su uso*: la mayoría de las cartas expresó desacuerdo con la propuesta de reflejar la rentabilidad de un activo aún no disponible para su uso en el período en que dicho activo se utiliza para suministrar bienes o servicios. Las objeciones se basaron en la falta de alineación con el fondo económico, la escasa utilidad de la información, el elevado coste de implementación y la incompatibilidad con los US GAAP.
- *Activos y pasivos regulatorios derivados de las diferencias entre el ritmo de recuperación regulatorio de los activos y sus vidas útiles*: numerosos comentarios discreparon con el reconocimiento de activos o pasivos regulatorios debido a las diferencias entre el plazo que los acuerdos regulatorios permiten a una entidad recuperar un activo (el ritmo de recuperación regulatorio) y

la vida útil del activo; ya que no reflejarían los derechos y obligaciones de una entidad derivados de sus acuerdos regulatorios, no cumplirían las definiciones de activos y pasivos del PN, no serían útiles y su coste de implementación sería elevado.

- *Tasa de interés mínima*: la propuesta de utilizar una tasa de interés mínima como tipo de descuento cuando la tasa regulatoria no compense adecuadamente el valor temporal del dinero y la incertidumbre de los flujos futuros fue objeto de críticas por su elevada complejidad.
- *Interacción con la CINIIF 12 Acuerdos de Concesión de Servicios*: la mayoría de las cartas que abordaron este tema sugirieron que el Consejo proporcionara una guía detallada y ejemplos ilustrativos sobre cómo una entidad contabilizaría los activos y pasivos regulatorios aplicando el activo financiero, el activo intangible o un modelo híbrido de la CINIIF 12.
- Adicionalmente, se mantuvieron reuniones con usuarios, analistas de riesgos e inversiones, principalmente vinculados a los sectores de energía, servicios públicos e infraestructura en Asia-Oceanía, Europa y América del Norte. A continuación, se resumen los comentarios recibidos por parte de los usuarios en relación con distintos aspectos del modelo propuesto:
 - *Reconocimiento, medición y tasa de descuento*: la mayoría de los usuarios coincidió con la técnica de medición basada en flujos de efectivo y con el uso del tipo de interés regulatorio como tasa de descuento. No obstante, se expresó desacuerdo respecto a la propuesta de utilizar una tasa de interés mínima en los casos en que la tasa regulatoria prevista no compense adecuadamente el valor temporal del dinero y la incertidumbre asociada a los flujos de efectivo del activo regulatorio.
 - *Presentación*: todos los usuarios que comentaron las propuestas de presentación estuvieron de acuerdo en que se presenten todos los ingresos regulatorios menos todos los gastos regulatorios, incluidos los ingresos y gastos por intereses regulatorios, como una partida separada inmediatamente debajo de los ingresos; y presentar la partida de ingresos regulatorios menos gastos regulatorios como ingresos operativos.
 - *Información a revelar*: estuvieron de acuerdo con los objetivos generales y específicos de revelación propuesto.
 - *Transición*: todos los usuarios que comentaron las propuestas de transición coincidieron con los requisitos propuestos para la aplicación retroactiva de la Norma final.
 - *Otros comentarios*: los usuarios entendían que la alineación con las US GAAP es fundamental, ya que facilita la comparabilidad entre empresas del mismo sector que informan de acuerdo con las NIIF o las US GAAP.

3.2. Redeliberación y decisiones tentativas en el IASB

Desde la fecha indicada (octubre de 2021), en las reuniones del IASB se ha procedido a la redeliberación de la totalidad de los apartados incluidos en el PN 2021, teniendo en cuenta tanto los comentarios recibidos a través de las cartas como el análisis realizado por el staff del Consejo.

En la reunión de **mayo de 2024**, aunque aún quedaban algunos temas por debatir, no considerados como los más relevantes, se presentó un resumen de lo discutido hasta ese momento. Dicho resumen se estructuró por temática, diferenciando entre las propuestas iniciales, los comentarios recibidos y las decisiones tentativas adoptadas por el IASB. Presentamos a continuación una síntesis de dicho resumen:

1) Alcance de la norma:

- *Propuesta*: Aplicación a todos los activos y pasivos de actividades reguladas, independientemente de la forma legal del acuerdo.
- *Comentarios recibidos*: Aprobación general, aunque se expresó preocupación por la amplitud del alcance y su interacción con otras NIIF.

- Decisión tentativa: Mantener el alcance propuesto, aclarando que los acuerdos pueden incluir derechos y obligaciones exigibles, sin enumerar tipos de acuerdos regulatorios concretos a los que sería de aplicación.
- 2) Definiciones clave:
- Propuesta: Definición de activo y pasivo de actividades reguladas como derecho/obligación exigible que genera diferencias temporales.
 - Comentarios recibidos: Aprobación general, aunque se plantearon dudas sobre el término "clientes" y la exigibilidad en entornos regulatorios débiles.
 - Decisión tentativa: Incluir definición de "regulador", excluir la autorregulación, y aclarar que los acuerdos pueden generar activos o pasivos, incluso si no ambos.
- 3) Compensación total permitida:
- Propuesta: La compensación total permitida incluye recuperación de gastos permitidos, márgenes de ganancia, incentivos y componentes de interés.
 - Comentarios recibidos: Críticas sobre la aplicabilidad en esquemas diferentes al enfoque basado en costes, especialmente en lo que se refiere a la amortización.
 - Decisión tentativa: Enfocar la guía en la identificación de diferencias temporales, mantener la definición de gasto permitido e incluir ejemplos para esquemas basados en referencias (*benchmarks*).
- 4) Reconocimiento y baja en cuentas:
- Propuesta: Reconocimiento si es "más probable que no" que exista el activo o pasivo de actividades reguladas.
 - Comentarios recibidos: Algunos comentarios pidieron umbrales más altos ("altamente probable") y mayor claridad sobre la exigibilidad.
 - Decisión tentativa: Mantener el umbral propuesto y aclarar que los derechos y obligaciones pueden ser exigibles, aunque su existencia sea incierta.
- 5) Medición:
- Propuesta: Técnica basada en flujos de efectivo descontados, usando el valor esperado o el importe más probable.
 - Comentarios recibidos: Preocupación por la complejidad, el coste y la comparabilidad con los US GAAP.
 - Decisión tentativa: Mantener ambos métodos, permitir el cambio si ya no predice mejor, y no requerir test de deterioro adicional.
- 6) Tasa de descuento:
- Propuesta: Uso de la tasa de interés regulatoria, con opción de aplicar una tasa mínima si la tasa regulatoria no compensa adecuadamente.
 - Comentarios recibidos: Rechazo general a la tasa mínima por su coste y complejidad; preferencia por utilizar siempre la tasa regulatoria.
 - Decisión tentativa: Mantener la propuesta, incluyendo una exención para activos recuperables en menos de 12 meses en cuanto al descuento. En ese caso, exigir divulgación de esta circunstancia.
- 7) Presentación
- Propuesta: Línea separada para ingresos/gastos regulatorios debajo de los ingresos; posibilidad de compensación en el balance.

- Comentarios recibidos: Aprobación general, aunque algunos sugirieron incluirlo como ingreso ordinario o en resultados financieros.
 - Decisión tentativa: Clasificar todos los ingresos regulatorios menos todos los gastos regulatorios como ingreso en una línea separada, eliminar la opción de compensación en el balance y mantener la presentación separada.
- 8) Revelación de información:
- Propuesta: Objetivos específicos sobre desempeño, posición financiera y cambios no derivados de ingresos/gastos regulatorios.
 - Comentarios recibidos: Aprobación general, aunque se expresó preocupación por el coste y el nivel de agregación.
 - Decisión tentativa: Mantener los objetivos, incluir ejemplos, exigir explicaciones cualitativas de cambios significativos y ampliar los requisitos para activos no reconocidos y su relación con activos fijos.
- 9) Interacción con otras NIIF:
- Propuesta: Enmiendas a IAS 1, IAS 36, IFRS 1, NIIF 3, NIIF 5, CINIIF 12, entre otras.
 - Comentarios recibidos: Solicitud de mayor orientación, especialmente sobre flujos de efectivo y combinaciones de negocios.
 - Decisión tentativa: Mantener la exclusión de IAS 36, crear una excepción en la NIIF 3 y excluir los activos regulatorios de la NIIF 5.
- 10) Fecha de entrada en vigor y transición:
- Propuesta: Aplicación entre 18 y 24 meses después de la publicación; se permite la aplicación retrospectiva completa.
 - Comentarios recibidos: Preferencia por un periodo más largo (24-36 meses) y la opción de aplicación retrospectiva modificada.
 - Decisión tentativa: Pendiente de decisión final en el documento revisado.

Posteriormente a mayo de 2024 se llevaron a cabo las siguientes reuniones:

- Reunión del IASB en julio de 2024, en la que se abordaron temas como la posible ampliación de las propuestas de medición y presentación, la transición y la fecha de aplicación. En este contexto, se evaluó la posibilidad de volver a exponer el proyecto de la futura norma para una nueva ronda de comentarios públicos antes de su publicación definitiva, opción que no fue considerada en ese momento.
- Reuniones del *Accounting Standards Advisory Forum* (ASAF) en septiembre y diciembre de 2024, en las que se discutieron las decisiones tentativas del IASB sobre la tasa de descuento, la revelación de información, los límites de los acuerdos regulatorios y su interacción con otras NIIF. Asimismo, se expresó preocupación respecto a la aplicabilidad del tipo de interés mínimo y la comparabilidad entre jurisdicciones.
- Reunión del IASB en marzo de 2025, en la que se deliberó sobre la conveniencia de desarrollar requisitos de revelación reducida para entidades que apliquen la NIIF 19 - *Subsidiarias que no son de interés público*.
- Reunión del IASB de **mayo de 2025**, en la que se discutió sobre cuestiones técnicas adicionales y requisitos de revelación y transición, entre las cuales la más significativa fue la decisión de eliminar los requisitos de tasa mínima de interés, ya que evita pérdidas contables artificiales, elimina el tratamiento asimétrico entre activos y pasivos regulatorios, y reduce significativamente la complejidad de la norma.

En el **Anexo 1** mostramos la relación de las reuniones que se han revisado desde la publicación del PN 2021 junto con los temas tratados.

3.3. Posición del EFRAG ante el proyecto de norma

El EFRAG ha realizado un seguimiento continuo de las reuniones del IASB, participando activamente en las sesiones del ASAF en las que se ha abordado el Proyecto de Norma y las deliberaciones del IASB durante todo el periodo en que estas han tenido lugar.

En su reunión del 19 de septiembre de 2025, el EFRAG presentó los siguientes antecedentes que describen el seguimiento realizado:

- El IASB finalizó sus redeliberaciones sobre el PN de 2021 sobre Activos y Pasivos de Actividades Reguladas en julio de 2024.
- El EFRAG emitió su carta de comentarios final sobre el Proyecto de Norma en septiembre de 2021 y, desde entonces, ha estado monitoreando activamente las redeliberaciones del IASB en relación con los comentarios recibidos. Durante este proceso, se han proporcionado actualizaciones periódicas en las reuniones de los siguientes grupos técnicos: el *EFRAG Rate-Regulated Activities Working Group* (RRAWG), el *EFRAG Financial Reporting Technical Expert Group* (FR TEG), el *Financial Reporting Board* (FRB) y el *EFRAG Financial Reporting Consultative Forum of Standard Setters* (CFSS).
- En mayo de 2025, el IASB abordó cuestiones adicionales ("*sweep issues*") que surgieron durante la fase de redacción de la futura Norma NIIF. En esa reunión, el IASB decidió no incluir requisitos relacionados con una tasa de interés mínima. Asimismo, tomó decisiones sobre los requisitos de revelación (principalmente como consecuencia de la eliminación del requisito de tasa de interés mínima) y sobre los requisitos de transición aplicables a los estados financieros intermedios.
- Las decisiones del IASB sobre las cuestiones adicionales en mayo de 2025, junto con el análisis de coste-beneficio del personal del IASB y los resultados de las pruebas de campo de la futura Norma NIIF, se presentaron en la reunión de ASAF de julio de 2025 y se discutieron en la reunión del EFRAG del mismo mes.
- El IASB espera publicar la nueva Norma NIIF en el segundo trimestre de 2026, con fecha de entrada en vigor el 1 de enero de 2029 y con adopción anticipada permitida. La nueva norma reemplazará a la NIIF 14.
- El EFRAG inició su trabajo preparatorio para el asesoramiento de homologación en el tercer trimestre de 2024. En este contexto, durante la reunión del *EFRAG Financial Reporting Technical Expert Group* (FR TEG) celebrada en mayo de 2025, la Secretaría del EFRAG presentó los resultados preliminares de:
 - a. la encuesta del EFRAG a preparadores de entidades europeas que probablemente estén dentro del alcance de la futura Norma NIIF,
 - b. la revisión de regulaciones en los países del EEE.

Los pasos que el EFRAG tiene previsto seguir son los siguientes:

- En el marco del trabajo preparatorio para el asesoramiento sobre la adopción de la nueva norma, la Secretaría de EFRAG realizará un seguimiento de las áreas más afectadas, identificadas a partir de la encuesta dirigida a preparadores. Este seguimiento se llevará a cabo mediante entrevistas con los preparadores que respondieron a la encuesta, así como mediante una revisión de sus estados financieros con el fin de evaluar los posibles impactos.
- Asimismo, la Secretaría de EFRAG ampliará la revisión de regulaciones más allá del ámbito de las empresas de electricidad y gas (por ejemplo, al sector del agua), abarcando un conjunto más amplio de Estados miembros de la UE. Esta revisión se centrará en los aspectos regulatorios que

puedan tener implicaciones para la futura Norma NIIF. En este sentido, se contempla la posibilidad de realizar una encuesta adicional para facilitar la recopilación de información relevante.

Como se observa, se señala que **la publicación de la Norma se espera para el segundo trimestre de 2026**, lo que supone un aplazamiento respecto a la fecha inicialmente estimada (segundo semestre de 2025). Este retraso se debe a que el IASB remitió, de forma restringida y confidencial, la nueva redacción de la Norma (tras el proceso de redeliberación) a diversos reguladores y partes interesadas. En ese intercambio, se identificaron discrepancias significativas, especialmente por parte del UK *Endorsement Board* (UKEB). La base de las principales discrepancias por la UKEB fueron los siguientes hechos:

- El reconocimiento de ciertos activos y pasivos regulatorios depende de si la base de capital regulatoria de una entidad guarda una relación directa o no directa con sus propiedades, planta y equipo o activos intangibles.
- Los acuerdos regulatorios se clasifican, en términos generales, en dos tipos:
 - Esquemas basados en costes: que reflejan una relación cerrada entre los costes específicos de una entidad y sus ingresos. Suelen incluir mecanismos de ajuste ("*true-up*") que garantizan la recuperación de los costes incurridos.
 - Esquemas basados en incentivos: los reguladores buscan eficiencia en los costes en lugar de la recuperación de los mismos. Se divide en dos tipos:
 - "*Building blocks*": los reguladores determinan los ingresos permitidos sobre una base de provisiones para distintos tipos de gasto ("*blocks*"), tales como gastos operativos, amortización, retorno regulatorio, etc. Solo los importes que el regulador considera eficientes forman parte de los ingresos permitidos. Puede haber mecanismos de ajuste ("*true-ups*") para los costes que no sean controlables.
 - TOTEX ("*total expenditure*"): los reguladores determinan los ingresos permitidos considerando el gasto total, tanto los gastos operativos ("*opex*") como los de capital ("*capex*"). Tiene una dependencia muy alta de las técnicas de comparación ("*benchmarking*") para definir niveles adecuados de eficiencia.

El regulador define el porcentaje del TOTEX que debe capitalizarse y recuperarse mediante la depreciación. La proporción de TOTEX definida por el regulador puede diferir de la proporción contable.

A partir de lo anterior, el UKEB sostiene que el Proyecto de Norma está diseñado principalmente para esquemas basados en costes y para situaciones en las que existe una relación directa entre la base de capital regulatoria y la información contable. Sin embargo, en el Reino Unido, la mayoría de los acuerdos regulatorios adoptan un enfoque basado en incentivos y no presentan una relación directa entre la base de capital regulatoria y la información financiera.

Este desacuerdo ha sido uno de los factores clave del retraso mencionado. Por su relevancia, a continuación, se profundiza en estos dos aspectos a modo ilustrativo.

Base de Capital Regulatoria vs Información contable

Como hemos comentado el reconocimiento de ciertos activos y pasivos regulatorios depende de si la base de capital regulatoria de una entidad tiene una relación directa o no directa con sus propiedades, planta y equipo o activos intangibles. Veamos lo que se entiende como relación directa o indirecta:

- 1) **Relación directa:** típico en una regulación basada en recuperación de costes en la que la base de capital regulatoria es una herramienta para recuperar los costes de propiedades, planta y equipo. En estos casos los elementos de la base de capital regulatoria relacionados con los activos materiales son similares a los elementos incluidos en propiedades, planta y equipo; y la

entidad puede conciliar las diferencias entre los elementos en la base de capital regulatoria y los de propiedades, planta y equipo.

2) **Relación no directa:** típico en la regulación basada en incentivos en la que la base de capital regulatoria es una herramienta para determinar el ingreso permitido. Algunos ejemplos de una ausencia de relación directa podrían ser:

- a. Los elementos en la base de capital regulatoria relacionados con propiedades, planta y equipo difieren sustancialmente de los elementos en propiedades, planta y equipo; o
- b. La entidad no puede conciliar las diferencias entre los elementos en la base de capital regulatoria y los de propiedades, planta y equipo.

El regulador utiliza la base de capital regulatoria para determinar la compensación por la recuperación (y el retorno) de la inversión. La base de capital regulatoria comprende inversiones en activos y otros elementos para los cuales un acuerdo regulatorio otorga a la entidad el derecho de añadir un importe al determinar una tarifa regulada, como por ejemplo elementos relacionados con:

- ✓ Propiedades, planta y equipo
- ✓ Activos intangibles
- ✓ Existencias, etc.

La compensación relacionada con la base de capital regulatoria podría incluir:

- ✓ La depreciación regulatoria: la recuperación de importes incluidos en la base de capital regulatoria; y
- ✓ El retorno regulatorio: un retorno sobre los importes incluidos en la base de capital regulatoria.

Para determinar si la base de capital regulatoria de una entidad tiene o no una relación directa con sus activos materiales (propiedades, planta y equipo) o intangibles, la entidad debe aplicar su juicio profesional y considerar toda la información razonable y verificable disponible, sin incurrir en costos o esfuerzos indebidos.

Ejemplo 10: Relación directa entre la base de capital regulatoria y propiedades, planta y equipo

La Entidad A tiene derecho a recibir una compensación por la amortización de su base de capital regulatoria.

La base de capital regulatoria de la Entidad A y sus propiedades, planta y equipo son sustancialmente similares; de hecho:

- La mayoría de los elementos y clases de elementos de la base de capital regulatoria relacionados con propiedades, planta y equipo coinciden con los de propiedades, planta y equipo y se miden utilizando la misma base de medición (NIC 16).
- La mayoría de los elementos y clases de elementos de la base de capital regulatoria relacionados con propiedades, planta y equipo tienen las mismas vidas útiles que los elementos de propiedades, planta y equipo en el balance.

La base de capital regulatoria de la Entidad A incluye ajustes específicos que el regulador determina para reflejar la eficiencia en la inversión total en propiedades, planta y equipo. Por tanto, la Entidad A puede conciliar las diferencias por clase de activo (o a un nivel más detallado) entre la base de capital regulatoria y sus propiedades, planta y equipo.

La Entidad A concluye que existe una relación directa entre la base de capital regulatoria y su propiedades, planta y equipo.

↑ Fuente: Ejemplo Ilustrativo 1 (EFRAG, 2025c)

Ejemplo 11: Relación no directa entre la base de capital regulatoria y propiedades, planta y equipo

La Entidad A tiene derecho a recibir una compensación por la amortización de su base de capital regulatoria.

La base de capital regulatoria se determina utilizando un enfoque TOTEX, que implica aplicar una tasa de capitalización definida por el regulador a los gastos totales de la Entidad A (opex + capex). Los gastos totales incluyen ajustes por efi-

ciencia y otros elementos no reflejados en la contabilidad, como la inflación. La tasa de capitalización no está vinculada a la ratio contable (capex/totex) y puede cambiar de un año a otro. Como resultado, la base de capital regulatoria es un saldo acumulativo que no puede desglosarse en clases de elementos.

El regulador define una única tasa de depreciación para toda la base de capital regulatoria, sin considerar las vidas útiles de los componentes individuales.

Dado que la base de capital regulatoria está desconectada de propiedades, planta y equipo, la Entidad A no puede conciliar las diferencias entre la base de capital regulatoria y propiedades, planta y equipo. Por lo tanto, la Entidad A concluye que no existe una relación directa entre la base de capital regulatoria y propiedades, planta y equipo.

↑ Fuente: Ejemplo Ilustrativo 2 (EFRAG, 2025c)

Este ha sido un asunto muy discutido en el periodo de redeliberación del Proyecto, en especial en la reunión del *Consultive Group Rate Regulated* (CGRR) del 28 de marzo de 2022 y en las reuniones del IASB de octubre y noviembre del mismo año. La discusión se plantea a raíz del apartado B7 al ligar los gastos de amortización que se pueden integrar en el cálculo de la compensación total permitida con los importes que figuran en contabilidad. En las cartas de comentario recibidas algunos comentarios son relevantes para las discusiones sobre posibles líneas de acción en este asunto, tales como:

- a. El Proyecto propone que las diferencias entre el ritmo de recuperación de la base de activos regulatoria y la vida útil de los activos darían lugar a diferencias temporales que se contabilizarían como activos o pasivos regulatorios. Estas diferencias temporales no representarían ajustes a tarifas futuras. Algunos participantes se refirieron a estas diferencias como "diferencias temporales no monetarias." Algunos comentaron que estos activos o pasivos regulatorios no proporcionarían información útil.
- b. Los participantes sujetos a esquemas basados en incentivos señalaron que la base de activos regulatoria de una entidad no puede vincularse ni conciliarse con el registro de activos fijos que la entidad utiliza para la contabilidad. Estos participantes indicaron que el reconocimiento de la depreciación regulatoria (es decir, la compensación regulatoria para recuperar la base de capital regulatoria) debería basarse en el acuerdo regulatorio, en lugar de en el momento en que se reconoce la depreciación contable.

Ante estos comentarios, el staff del IASB presenta tres posibles propuestas de actuación para este tema:

1. Evaluar la relación entre depreciación regulatoria y contable.
2. Comparación agregada entre bases contables y regulatorias.
3. Confirmar la propuesta actual.

Las propuestas 2 y 3 se rechazaron por entender que creaban confusión y eran complejas.

La propuesta 1 consiste en evaluar si existe una relación directa entre la depreciación regulatoria (que forma parte del base de capital regulatoria) y la amortización contable (gasto reconocido según NIC 16). Dependiendo de esa relación se concluía:

- (a) Si hay relación directa: se reconocen activos o pasivos regulatorios.
- (b) Si no hay relación directa: no se reconocen activos/pasivos regulatorios, pero se exige divulgación cualitativa.

Casi todos los miembros del CGRR prefirieron esta propuesta de actuación ya que consideraron que proporciona información útil sin imponer cargas innecesarias, y es coherente con el modelo de diferencias temporales propuesto por el IASB. Posteriormente el IASB ratificó esta propuesta tomando como decisión tentativa reconocer activos y pasivos regulatorios solo cuando exista una relación directa entre la base de capital regulatoria base de capital regulatoria y los activos (propiedad, planta y equipo).

En base a lo anterior surge una diferencia de medición cuando el importe total de la compensación o deducción por un gasto permitido o ingreso imputable, determinado por el acuerdo regulatorio para todos los períodos, difiere del importe total del gasto o ingreso que una entidad reconocerá para todos los períodos aplicando las Normas NIIF. Estas diferencias de medición no se revierten con el tiempo.

A continuación, presentamos ejemplos ilustrativos de esta casuística.

Ejemplo 12: Diferencias en la medición

La Entidad A tiene derecho a recibir una compensación por la amortización de su base de capital regulatoria. Los activos de la base de capital regulatoria y los activos de propiedad, planta y equipo de la Entidad A son sustancialmente similares (es decir, mismas clases de elementos, misma base de medición y misma vida útil), y la Entidad A puede rastrear las diferencias entre la base de capital regulatorio y propiedades, planta y equipo. Sin embargo, la depreciación regulatoria se determina de la siguiente manera:

- ✓ El 60 % de la compensación total se basa en la amortización contable determinada de acuerdo con la NIC 16;
- ✓ El 40 % restante se basa en referencias comparativas, es decir, el gasto promedio por depreciación de entidades que operan en la misma industria.

La Entidad A concluye que existe una relación directa entre la base de capital regulatorio y sus propiedades, planta y equipo.

Cualquier diferencia entre la depreciación regulatoria y el gasto por amortización es una diferencia de medición (no una diferencia temporal).

↑ Fuente: Ejemplo Ilustrativo 3 (EFRAG, 2025c)

Los activos o pasivos regulatorios se reconocen solo si la base regulatoria de activos de la entidad tiene una relación directa con los activos de propiedad, planta y equipo, o la diferencia entre ambas se puede conciliar.

Ejemplo 13: Gastos permitidos e ingresos computables relacionados con la base de capital regulatoria (período más largo que la vida útil según la NIC 16) y propiedades, planta y equipo - relación directa

La base de capital regulatoria y las propiedades, planta y equipo de la Entidad A tienen una relación directa.

La base de capital regulatoria consiste en un único activo de 1.000 u.m., que se recupera en un período de 4 años. Según la NIIF 15, la entidad reconoce 250 u.m. de ingresos cada año, desde el año 1 hasta el año 4.

Propiedades, planta y equipo también tiene un valor de 1.000 u.m. según la NIC 16, pero tiene una vida útil de 3 años, y la Entidad A reconoce la amortización de forma lineal. La Entidad A reconoce 333 u.m. de depreciación cada año según la NIC 16.

Base de capital regulatoria - compensación durante 4 años					
u.m.	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
Saldo inicial	1.000	750	500	250	-
Amortización regulatoria (1)	(250)	(250)	(250)	(250)	(1.000)
Saldo final	750	500	250	-	-

Propiedades, planta y equipo según el balance de situación - vida útil de 3 años					
u.m.	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
Saldo inicial	1.000	667	334	-	-
Amortización contable (NIC 16) (2)	(333)	(333)	(334)	-	-
Saldo final	667	334	-	-	-
Diferencias temporales (2) - (1)	83	83	84	(250)	-
Activo regulatorio según P.N.	83	166	250	(A)	-

(A) En el año 4, el activo regulatorio de 250 u.m. se da de baja con el correspondiente gasto regulatorio.

Cuenta de resultados según NIIF - antes de aplicar el PN 2021					
u.m.	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
Ingresos NIIF 15	250	250	250	250	1.000
Amortización	(333)	(333)	(334)	-	(1.000)
Ganancias (pérdidas)	(83)	(83)	(84)	250	-

Cuenta de resultados según NIIF - después de aplicar el PN 2021					
u.m.	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
Ingresos NIIF 15	250	250	250	250	1.000
Ingreso (gasto) regulatorio	83	83	84	(250)	-
Ingresos totales	333	333	334	-	1.000
Amortización	(333)	(333)	(334)	-	(1.000)
Ganancias (pérdidas)	-	-	-	-	-

↑ Fuente: Ejemplo Ilustrativo 1 Regulatory asset (EFRAG, 2025c)

Ejemplo 14: Gastos permitidos e ingresos computables relacionados con la base de capital regulatoria (período más corto que la vida útil según la NIC 16) y propiedades, planta y equipo - relación directa

(Mismo caso que el ejemplo 11 excepto que la depreciación regulatoria (período de recuperación) es más corta que la vida útil según la NIC 16)

La base de capital regulatoria y propiedades, planta y equipo de la Entidad A tienen una relación directa.

La base de capital regulatoria consiste en un único activo de 1.000 u.m., que se recupera en un período de 3 años. Según la NIIF 15, la entidad reconoce 333 u.m. de ingresos cada año, desde el año 1 hasta el año 4.

Las propiedades, planta y equipo también tienen un valor de 1.000 u.m. según la NIC 16, pero tiene una vida útil de 4 años, y la Entidad A reconoce la amortización de forma lineal. La Entidad A reconoce 250 u.m. de depreciación cada año según la NIC 16.

Base de capital regulatoria - compensación durante 3 años					
u.m.	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
Saldo inicial	1.000	667	334	-	-
Amortización regulatoria (1)	(333)	(333)	(334)	-	(1.000)
Saldo final	667	334	-	-	-

Propiedades, planta y equipo según el balance de situación - vida útil de 4 años					
u.m.	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
Saldo inicial	1.000	750	500	250	-
Amortización contable (NIC 16) (2)	(250)	(250)	(250)	(250)	(1.000)
Saldo final	750	500	250	-	-
Diferencias temporales (2) - (1)	(83)	(83)	(84)	250	-
Pasivo regulatorio según P.N.	(83)	(166)	(250)	(A)	-

(A) En el año 4, el pasivo regulatorio de 250 u.m. se da de baja con el correspondiente ingreso regulatorio.

Cuenta de resultados según NIIF - antes de aplicar el PN 2021					
u.m.	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
Ingresos NIIF 15	333	333	334	-	1.000
Amortización	(250)	(250)	(250)	(250)	(1.000)
Ganancias (pérdidas)	83	83	84	(250)	-

Cuenta de resultados según NIIF - después de aplicar el PN 2021					
u.m.	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
Ingresos NIIF 15	333	333	334	-	1.000
Ingreso (gasto) regulatorio	(83)	(83)	(84)	250	-
Ingresos totales	250	250	250	250	1.000
Amortización	(250)	(250)	(250)	(250)	(1.000)
Ganancias (pérdidas)	-	-	-	-	-

↑ Fuente: Ejemplo Ilustrativo 2 Regulatory liability (EFRAG, 2025c)

Ejemplo 15: Gasto permitido no relacionado con propiedades, planta y equipo que se añade a la base de capital regulatoria y se puede conciliar con la depreciación regulatoria

La Entidad A reconoce un gasto de mantenimiento de CU 200 u.m. en el año 1.

El acuerdo regulatorio trata el gasto de mantenimiento como un gasto permitido y como parte de la base de capital regulatoria, que puede recuperarse durante un período de 4 años.

El gasto permitido de 50 u.m. por año se incluye en las tarifas cobradas a los clientes durante ese período de 4 años.

Base de capital regulatoria - compensación por gasto recuperado durante 4 años					
u.m.	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
Saldo inicial	200	150	100	50	-
Amortización regulatoria	(50)	(50)	(50)	(50)	(200)
Saldo final	150	100	50	-	-
Según las NIIF, el gasto de mantenimiento de 200 u.m. se reconoce como gasto, por lo tanto, el valor de propiedades, planta y equipo es cero.					
Diferencia temporal	150 (200-50)	(50) (0-50)	(50) (0-50)	(50) (0-50)	-
Activo regulatorio según P.N.	150	100	50	-	-

Cuenta de resultados según NIIF - antes de aplicar el PN 2021					
u.m.	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
Ingresos NIIF 15	50	50	50	50	200
Gastos de mantenimiento	(200)	-	-	-	(200)
Ganancias (pérdidas)	(150)	50	50	50	-

Cuenta de resultados según NIIF - después de aplicar el PN 2021					
u.m.	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
Ingresos NIIF 15	50	50	50	50	200
Ingreso (gasto) regulatorio	150	(50)	(50)	(50)	-
Ingresos totales	200	-	-	-	200
Gastos de mantenimiento	(200)	-	-	-	(200)
Ganancias (pérdidas)	-	-	-	-	-

↑ Fuente: Ejemplo Ilustrativo 3 Regulatory asset (EFRAG, 2025c)

Ejemplo 16: Recuperación de parte del coste de construcción de un activo aún no disponible para su uso

El acuerdo regulatorio especifica que la Entidad A tiene derecho a recuperar el coste de un activo que está en construcción y aún no está disponible para su uso (activo en curso de construcción - CWIP).

El coste del activo CWIP es de 100 u.m. en el año 1. La recuperación se realiza incluyendo este coste en las tarifas cobradas a los clientes en el período corriente, lo cual está incluido en los ingresos según la NIIF 15.

Los 100 u.m. representan un pago anticipado del gasto por amortización que la Entidad A reconocerá en períodos futuros. La compensación total permitida por los bienes o servicios regulados que suministrará en los años 2 y 3 ya ha sido incluida en los ingresos según la NIIF 15 en el año 1.

Por lo tanto, la Entidad A reconoce un pasivo regulatorio de 100 u.m. (este pasivo regulatorio se da de baja durante el período en el que la Entidad A suministra bienes o servicios regulados), es decir, el período en el que reconoce el gasto por depreciación del activo.

Cuenta de resultados			
u.m.	Año 1 (*)	Año 2	Año 3
Ingresos según NIIF 15	100	-	-
Ingreso (gasto) regulatorio	(100)	50	50
Ingresos totales	-	50	50
Amortización	-	(50)	(50)
Ganancias (pérdidas)	-	-	-

(*) La Entidad A reconoce un pasivo regulatorio de 100 u.m. en el año 1, el cual se revierte en los años 2 y 3.

↑ Fuente: Ejemplo Ilustrativo 4 Regulatory liability (EFRAG, 2025c)

Ejemplo 17: Ganancia por la venta de un activo

La Entidad A tiene derecho a recibir una compensación por la depreciación de su base regulatoria de capital y concluye que existe una relación directa entre la base de capital regulatoria y sus activos de propiedad, planta y equipo.

El acuerdo regulatorio establece que una ganancia por la venta de un elemento de propiedades, planta y equipo constituye un ingreso sujeto a cargos; por lo tanto, la entidad debe deducir esta ganancia de las tarifas reguladas futuras. Suponiendo que:

- ✓ El período regulatorio es de 1 año.
- ✓ La tarifa regulada que se cobra a los clientes es de 1 u.m. por unidad, y la cantidad de bienes vendidos es de 100 unidades (sin diferencia entre lo estimado y lo real).
- ✓ Al inicio del primer año, la entidad compra un activo de propiedades, planta y equipo por 200 u.m. con una vida útil de 2 años (gasto por amortización de 100 u.m. cada año). Al final del segundo año, la entidad vende el activo, totalmente depreciado, por 15 u.m.. Esta ganancia afecta la tarifa regulada del año siguiente.
- ✓ Al inicio del tercer año, la entidad compra otro activo de propiedades, planta y equipo por 200 u.m., con una vida útil de 2 años.

Cuenta de resultados			
u.m.	Año 1	Año 2 (*)	Año 3
Ingresos según NIIF 15	100	100	85
Ingreso (gasto) regulatorio	-	(15)	15
Ingresos totales	100	85	100
Amortización	(100)	(100)	(100)
Resultado por venta de propiedades, planta y equipo	-	15	-
Ganancias (pérdidas)	-	-	-

↑ Fuente: Ejemplo Ilustrativo 5 (EFRAG, 2025c)

Ejemplo 18: Gasto permitido no relacionado con la base de capital regulatoria

El regulador determina que la tarifa regulada que se cobrará a los clientes en el Año 1 es de 2 u.m. por unidad. Esa tarifa regulada se basa en:

- ✓ ingresos permitidos de 200 u.m. Este importe incluye una compensación por costos fijos de insumos de 120 u.m. y por otros costos operativos de 80 u.m., sobre una base estimada; y
- ✓ una cantidad estimada de 100 unidades que se venderán a los clientes.

Al determinar la tarifa regulada que se cobrará a los clientes en el Año 2, el acuerdo regulatorio otorga a la Entidad A el derecho de añadir (o la obligación de deducir) en la tarifa regulada futura la sobre-recuperación de los costes reales de insumos fijos y otros costos operativos incurridos por la entidad en el Año 1.

En el Año 1, la Entidad A:

- ✓ suministra 100 unidades.
- ✓ aplicando las NIIF, reconoce costes fijos de insumos por 140 u.m. y otros costes operativos por 70 u.m.

En el Año 2, las unidades estimadas vendidas y los costes son los mismos que en el Año 1, pero no hay diferencias entre los costos reales y estimados ni en la cantidad vendida:

u.m.	Año 1 (*)	Año 2
Ingresos según NIIF 15	200	210
Ingreso (gasto) regulatorio	10	(10)
Ingresos totales	210	200
Costes fijos de los insumos	(140)	(120)
Otros costes operativos	(70)	(80)
Ganancias (pérdidas)	-	-

↑ Fuente: Ejemplo Ilustrativo 6 (EFRAG, 2025c)

Ejemplo 19: Compensación por gasto permitido basado en técnicas de referencia (benchmarking)

La Entidad A reconoce gastos operativos variables por 500 u.m. en el Año 1. El acuerdo regulatorio especifica que la compensación por estos gastos se determina utilizando técnicas de referencia (benchmarking), y el regulador determina que dicha compensación es de 600 u.m. La compensación incluye: la recuperación de los gastos operativos variables (500 u.m.), y una ganancia por eficiencia (100 u.m.) que se reparte entre la entidad (70%) y sus clientes (30%). Además de los gastos variables, la Entidad A reconoce gastos operativos fijos anuales por 1.000 u.m. y recibe una compensación por el mismo importe.

La compensación recibida por la Entidad A se incluye en las tarifas reguladas del mismo año (es decir, 1.600 u.m. en el Año 1). Sin embargo, la parte correspondiente a los clientes de la ganancia por eficiencia (es decir, 30 u.m.) se ajusta posteriormente en las tarifas reguladas del Año T+2. El ejemplo asume que no hay gastos variables en los Años 2 y 3.

- ✓ La Entidad A determina que la compensación por el gasto permitido reconocido en los Años 1 a 3 forma parte de la compensación total permitida del mismo año. Por lo tanto, excepto por la parte de la ganancia por eficiencia, no surge ninguna diferencia temporal en el importe de la compensación relacionada con el gasto permitido de la Entidad A.
- ✓ En cuanto a la ganancia por eficiencia, la Entidad A determina que su parte (70 u.m.) constituye una diferencia de medición, ya que no se revierte con el tiempo. El importe restante de la ganancia por eficiencia (30 u.m.) se deducirá al determinar las tarifas reguladas del Año 3, lo que da lugar a una diferencia temporal.

Cuenta de resultados			
u.m.	Año 1 (*)	Año 2	Año 3
Ingresos según NIIF 15	1.600	1.000	970
Ingreso (gasto) regulatorio	(30)	-	30
Ingresos totales	1.570	1.000	1.000
Gastos fijos	(1.000)	(1.000)	(1.000)
Gastos variables	(500)	-	-
Ganancias (pérdidas)	70	-	-

(*) Al final del Año 1, la entidad presenta un pasivo regulatorio de 30 u.m. que se revierte en el Año 3.

↑ Fuente: Ejemplo Ilustrativo 7 (EFRAG, 2025c)

Los incentivos por desempeño forman parte de la compensación total permitida en el periodo en el que ocurre el desempeño. Surge una diferencia en el momento del reconocimiento si el incentivo se incluye en las tarifas reguladas cobradas a los clientes en un periodo distinto.

Un incentivo por desempeño puede estar relacionado con el desempeño de una entidad durante varios periodos. En este sentido, la entidad debe evaluar al final del periodo de reporte si tiene un derecho u obligación presente exigible. En tal caso, la entidad debe estimar el importe total del incentivo por desempeño y la parte que corresponde al periodo de reporte.

Ejemplo 20: Incentivos por desempeño no relacionados con la base de capital regulatoria

El acuerdo regulatorio recompensa (o penaliza) a la Entidad A con una bonificación (o penalización) si cumple (o no cumple) con criterios específicos de desempeño en términos de satisfacción del cliente. La bonificación o penalización afecta las tarifas reguladas que se aplicarán a los clientes en el siguiente periodo de reporte.

La bonificación o penalización se determina como el 2% de los importes cobrados a los clientes durante un periodo específico. Los ingresos computables en el periodo regulatorio son de 100 u.m. por año como compensación por gastos estimados de 100 u.m. (no hay diferencias entre los gastos estimados y los reales).

En el Año 1, el regulador determina que la Entidad A no cumple con el desempeño esperado en satisfacción del cliente. Por lo tanto, se aplica una penalización.

La Entidad A reconoce en el Año 1 una obligación regulatoria como pasivo, por la obligación de deducir la penalización al determinar las tarifas reguladas que se cobrarán a los clientes en periodos futuros.

Cuenta de resultados		
u.m.	Año 1 (*)	Año 2
Ingresos según NIIF 15	100	98
Ingreso (gasto) regulatorio	(2)	2
Ingresos totales	98	100
Gastos	(100)	(100)
Ganancias (pérdidas)	(2)	-

(*) Al final del Año 1, la entidad presenta un pasivo regulatorio de 2 u.m.

↑ Fuente: Ejemplo Ilustrativo 8 (EFRAG, 2025c)

Ejemplo 21: Incentivo por desempeño más allá del periodo de reporte

El acuerdo regulatorio otorga a la Entidad A un incentivo por desempeño por la construcción de un activo (por ejemplo, una bonificación o penalización del 20% sobre la ganancia o pérdida de eficiencia, basada en la diferencia entre los costes objetivo y los costes reales). El activo se construye durante 3 años, y la bonificación o penalización se refleja en las tarifas reguladas el año siguiente a su finalización. La Entidad A estima que incurrirá en una penalización.

Cuenta de resultados				
u.m.	Año 1 (*)	Año 2	Año 3	Total
Costes objetivo	5.000	5.000	5.000	15.000
Costes reales	4.900	5.400	5.450	15.750
Ganancia o pérdida en eficiencia	100	(400)	(450)	(750)
Penalización (20%)				150

En el ejemplo, la construcción se completa de manera uniforme (33,3% cada año), la penalización estimada se mantiene sin cambios durante la construcción y los importes estimados y reales son iguales.

Según las decisiones tentativas del IASB, la Entidad A reconoce la penalización como una reducción en la compensación total permitida en el periodo en que ocurre el desempeño. Dado que el incentivo está relacionado con el desempeño durante los Años 1-3, la Entidad A asigna la penalización estimada en función del avance de la construcción, 33,3% cada año.

Si la finalización de la construcción fuera desigual (por ejemplo, año 1: 20%, años 2 y 3: 40% cada uno) y la entidad concluyera que una asignación razonable sigue siendo el progreso de construcción, el reconocimiento de la penalización estimada también sería desigual.

Cuenta de resultados				
u.m.	Año 1 (*)	Año 2 (*)	Año 3 (*)	Año 4
Ingresos según NIIF 15	-	-	-	(150)
Ingreso (gasto) regulatorio	(50)	(50)	(50)	150
Ingresos totales	(50)	(50)	(50)	-
Gastos	-	-	-	-
Ganancias (pérdidas)	(50)	(50)	(50)	-

(*) La entidad reconoce un pasivo regulatorio de 50 u.m. en el año 1, 100 u.m. en el año 2 y 150 u.m. en el año 3. El pasivo regulatorio de 150 u.m. se revierte en el año 4 una vez que la penalización se deduce de las tarifas reguladas.

↑ Fuente: Ejemplo Ilustrativo 9 (EFRAG, 2025c)

Ejemplo 22: Variaciones de volumen

En el Año 1, el regulador determina que la tarifa regulada que se cobrará a los clientes es de 3 u.m. por unidad, determinada de la siguiente manera:

- ✓ Ingresos permitidos de 300 u.m. Este importe incluye compensación por servicios y compras de 200 u.m. y gastos por amortización de 100 u.m.
- ✓ Una cantidad estimada de 100 unidades a vender a los clientes en el Año 1.

Al determinar la tarifa regulada en el Año 2, el acuerdo regulatorio otorga a la Entidad A el derecho de añadir el importe de ingresos permitidos no recuperados o la obligación de deducir el monto de ingresos permitidos sobre-recuperados en el Año 1.

En el Año 1, la Entidad A vende 80 unidades. En consecuencia, el monto de ingresos permitidos no recuperados es de 60 u.m. (no hay diferencias entre los gastos estimados y los reales).

Cuenta de resultados	
u.m.	Año 1 (*)
Ingresos según NIIF 15	240
Ingreso (gasto) regulatorio	60
Ingresos totales	300
Gastos por servicios y compras	(200)
Amortización	(100)
Ganancias (pérdidas)	-

(*) Al final del Año 1, la entidad presenta un activo regulatorio de 60 u.m.

↑ Fuente: Ejemplo Ilustrativo 10 (EFRAG, 2025c)

4 Análisis de los principales impactos de la hipotética aplicación del borrador en la normativa española

Con el objetivo de anticipar los posibles efectos de la futura norma sobre las actividades reguladas en el contexto español, resulta pertinente considerar los resultados preliminares de la encuesta realizada por el EFRAG (EFRAG, 2025b) entre diciembre de 2024 y marzo de 2025. Esta encuesta, dirigida a preparadores de estados financieros de entidades europeas que previsiblemente estarán dentro del alcance de la norma, tuvo como finalidad evaluar la viabilidad práctica de los requisitos propuestos por el IASB, así como los costes y beneficios esperados de su aplicación.

El EFRAG recibió 28 respuestas, tres desde preparadores españoles, principalmente de empresas del sector eléctrico y gasístico, aunque también participaron entidades de los sectores de autopistas y ferrocarriles. Los resultados revelan que el impacto de los activos y pasivos regulatorios podría ser muy significativo, alcanzando hasta el 20 % del total de activos y el 37 % del total de pasivos en algunos casos. Asimismo, los ingresos y gastos de actividades reguladas podrían representar hasta el 30 % de los ingresos derivados de actividades reguladas.

Los resultados obtenidos permiten, además, identificar diversos aspectos relevantes que podrían influir significativamente en la aplicación práctica de la norma:

- La diversidad en el tratamiento de la inflación en los acuerdos regulatorios europeos, con enfoques nominales, reales e híbridos.
- Opiniones mixtas sobre la dificultad de identificar activos y pasivos de actividades reguladas según la unidad de cuenta propuesta por el PN 2021.
- Diferencias significativas entre la base de capital regulatoria y los activos reconocidos conforme a las NIIF. El 50 % de los encuestados indicó que existe una *relación directa* entre ambos, y dentro de este grupo, se espera que los activos y pasivos regulatorios derivados de diferencias temporarias relacionadas con la base de capital regulatoria tengan una materialidad moderada. Por otro lado, el 70 % de los encuestados que identifican una *relación no directa* anticipan que los activos y pasivos regulatorios no reconocidos derivados de dichas diferencias podrían ser moderadamente materiales o incluso materiales.
- Opiniones divergentes respecto a la necesidad de calcular una tasa de interés mínima y preocupación sobre la determinación del tipo de descuento y el momento de recuperación o reembolso de los activos y pasivos regulatorios.
- Una percepción mayoritariamente favorable sobre la relación coste-beneficio de los requisitos de información a revelar, aunque se señalaron algunos desafíos prácticos.

- Las exenciones en la transición fueron consideradas, en general, más útiles que las exenciones relacionadas con la medición (por ejemplo, el descuento). La mayoría de los encuestados prevé aplicar el enfoque retrospectivo modificado.
- Los costes de implementación no se consideran, en términos generales, elevados. No obstante, para un 10 % de los encuestados, los costes relacionados con sistemas y procesos podrían ser significativos, y para un 65 % se espera que estos costes, junto con los de auditoría, sean recurrentes y no puntuales.

Estos resultados preliminares ofrecen una base para reflexionar sobre los posibles impactos en el entorno normativo español.

Por otra parte, el trabajo de campo realizado para identificar los principales impactos de la hipotética aplicación del borrador en la normativa española ha consistido en las siguientes actividades:

1. Entrevistas con preparadores de información financiera, así como con técnicos de organismos asesores para la regulación contable.
2. Análisis de las cuentas anuales consolidadas de empresas españolas que aplican las NIIF y operan en los sectores regulados identificados.

Como parte del trabajo de campo, se mantuvieron reuniones con técnicos y miembros del personal de organismos reguladores y asesores internacionales, así como con preparadores de información financiera de empresas españolas, con el objetivo de identificar los sectores en los que la aplicación del borrador del IASB podría tener un impacto más significativo. Estas conversaciones permitieron, además, contrastar las posiciones respecto a los aspectos más controvertidos del borrador de norma (PN 2021) y recoger percepciones cualificadas sobre el posible efecto de su aplicación en los distintos sectores, incluidos los de energía, transporte, infraestructuras y agua.

Análisis de cuentas anuales consolidadas de empresas que aplican las NIIF y operan en los sectores regulados identificados

Se ha llevado a cabo una revisión de las cuentas anuales consolidadas correspondientes al ejercicio 2024 de diversas empresas españolas que aplican las NIIF y desarrollan su actividad en sectores regulados. El estudio se ha centrado en compañías de los sectores de energía, transporte e infraestructuras, en los que se prevé que la futura norma del IASB sobre activos y pasivos de actividades reguladas pueda tener un mayor impacto. En concreto, se han revisado las memorias de Iberdrola, Endesa, Naturgy, Enagás y Red Eléctrica en el ámbito energético, y las de Aena y Ferrovial en el sector del transporte, la industria y la construcción. Adicionalmente, también se han revisado las cuentas anuales de otras empresas europeas que aplican NIIF en estos mismos sectores. Como comentario general, se observa que las memorias no registran activos ni pasivos derivados de actividades reguladas, ni los mencionan explícitamente, aunque algunas sí incluyen detalles sobre los acuerdos regulatorios y los mecanismos de fijación de tarifas.

A continuación, se presentan a efectos ilustrativos algunos aspectos derivados de esta revisión.

▪ Aena 2024

Aunque en los estados financieros de Aena no se reconocen activos ni pasivos derivados de actividades reguladas, ni se hace mención explícita a ellos, dado que su reconocimiento no está permitido bajo la normativa NIIF vigente, es previsible que la futura norma del IASB sobre actividades reguladas tenga un impacto significativo en la compañía. Esto se debe a que Aena opera en un entorno altamente regulado, en el que sus ingresos están condicionados por un marco normativo que establece límites y criterios para la recuperación de costes, incluido el coste de capital. Este tipo de regulación podría dar lugar, bajo la nueva norma, al reconocimiento contable de activos y pasivos que actualmente no se reflejan en los estados financieros.

Este carácter regulado de su actividad se refleja en la nota 2.16 de la memoria, relativa al reconocimiento de ingresos, donde se detalla cómo las tarifas aplicadas a las aerolíneas están sujetas a regulación legal, y cómo el Ingreso Máximo Anual por Pasajero (IMAP) y su ajuste anual (IMAAJ)

se determinan conforme al Documento de Regulación Aeroportuaria (DORA). Este mecanismo regulatorio podría dar lugar, bajo la nueva norma, al reconocimiento de activos y pasivos regulados que actualmente no se contabilizan.

"...2.16.1 Ingresos por servicios aeronáuticos. La mayoría de los ingresos del Grupo provienen de los servicios aeronáuticos prestados, los cuales corresponden principalmente al uso de la infraestructura aeroportuaria por líneas aéreas y pasajeros (incluye prestaciones públicas patrimoniales y precios privados). Para este tipo de ingresos, bajo NIIF 15, se considera que los clientes son las aerolíneas, con las que no existen contratos a largo plazo, y a las que **se aplican las tarifas reguladas que se aprueban por ley de acuerdo con el marco regulatorio vigente a medida que se utiliza la infraestructura**, por lo que los ingresos se reconocen en ese momento de prestación del servicio aeroportuario....

En relación con los ingresos a percibir por Aena, la ley establece un **techo a los ingresos por pasajero**, el Ingreso Máximo Anual por Pasajero (IMAP). Dicho techo debe **permitir la recuperación de los costes eficientes del operador**, incluyendo el coste de capital. El IMAP se **ajustará** anualmente en función de las **penalizaciones/bonificaciones por cumplimiento de determinados niveles de calidad de servicio** y en relación a la programación anual de inversiones, estableciéndose así el Ingreso Máximo anual por Pasajero Ajustado (IMAAJ). Adicionalmente a lo anterior la Ley 18/2014 establece que el Documento de Regulación Aeroportuaria (en adelante, DORA) es el instrumento que debe determinar las condiciones de regulación quinquenal del conjunto de la red de aeropuertos de Aena. El DORA fija la variación del IMAP por periodos quinquenales, estableciendo un valor inicial, IMAP₀, y un porcentaje de variación anual, X, igual para todos los años del quinquenio, que se aplicará al IMAP del año anterior en cada año del período regulatorio." (Nota 2.16.1 de la Memoria de las Cuentas Anuales Consolidadas 2024 de Aena).

▪ Iberdrola

Aunque Iberdrola no reconoce explícitamente activos ni pasivos derivados de actividades reguladas en sus estados financieros conforme a la normativa NIIF vigente, es previsible que la futura norma del IASB sobre actividades reguladas pudiera tener un impacto significativo en la compañía, dado el carácter regulado de gran parte de su actividad. Tal como se indica en la nota 4.2 de las cuentas anuales consolidadas de 2024,

"El Grupo está presente en los **segmentos regulados de transporte y distribución de electricidad** en España, Reino Unido, Estados Unidos y Brasil, así como en la **distribución de gas natural** en Estados Unidos, y suministra a clientes acogidos a tarifa regulada en Estados Unidos y Brasil" (Nota 4.2. de la Memoria de las Cuentas Anuales Consolidadas 2024 de Iberdrola)

Además, en relación con los derechos de cobro, se señala que "**los saldos 'Otras inversiones financieras corrientes y no corrientes' y 'Deudores comerciales y otros activos no corrientes' corresponden principalmente a contratos de concesión suscritos con Administraciones públicas brasileñas y a importes pendientes de cobro relacionados con actividades reguladas en España y Estados Unidos**", incluyendo "**derechos de cobro del negocio regulado en Estados Unidos reconocidos explícitamente por el regulador**" (Nota 15.b de la Memoria de las Cuentas Anuales 2024 de Iberdrola).

Asimismo, en la nota 38 se detalla lo siguiente:

"El importe neto de la cifra de negocios incluye una estimación de los ingresos pendientes de cobro derivados de la metodología retributiva vigente para la actividad de distribución, que establece que las instalaciones puestas en servicio en el año 'n' comiencen a ser retribuidas a partir del año "n+2"" (Nota 38 de la Memoria de las Cuentas Anuales Consolidadas 2024 de Iberdrola).

Esta estructura regulatoria, que condiciona la recuperación de costes y la retribución futura, podría dar lugar, bajo la nueva norma, al reconocimiento contable de activos y pasivos regulados que actualmente no se reflejan en los estados financieros. Además, se indica que "**la retribución de las actividades de transporte y distribución viene determinada por su margen regulado reconocido por el regulador correspondiente**", y que "**las desviaciones entre costes estimados y reales se registran como ingreso o gasto únicamente cuando su cobro o pago está garantizado con independencia de las ventas futuras**" (Nota 15.b de la Memoria de las Cuentas Anuales Consolidadas 2024 de Iberdrola), lo que hace previsible la existencia de derechos y obligaciones que podrían ser objeto de reconocimiento bajo el nuevo marco normativo.

▪ National Grid

Adicionalmente, en el entorno europeo, se ha revisado la información financiera de National Grid plc, que es una de las principales empresas internacionales de electricidad y gas, con operaciones destacadas tanto en el Reino Unido como en los Estados Unidos. Su actividad se centra en

la transmisión y distribución de energía. National Grid opera en un entorno regulado donde sus ingresos están determinados por acuerdos regulatorios que establecen los precios a cobrar por los servicios prestados. En sus estados financieros, la compañía reconoce que su rendimiento económico regulatorio puede diferir del presentado bajo las NIIF, debido a que los reguladores permiten el uso de saldos regulatorios diferidos, mientras que las NIIF actuales no permiten el reconocimiento de activos o pasivos de actividades reguladas. Como se indica en su informe anual para 2024, "*Statutory IFRS does not allow us to recognise regulatory assets or liabilities (for the difference between collected and allowed regulatory revenues)*" (Memoria de las Cuentas Anuales Consolidadas 2024 de National Grid: p. 83), lo que ha llevado a la entidad a utilizar medidas alternativas de rendimiento para reflejar mejor su desempeño de actividades reguladas.

Además, en la nota 3 sobre ingresos, se detalla que "*revenue in respect of regulated activities is determined by regulatory agreements that set the price to be charged for services in a given period based on pre-determined allowed revenues*". En caso de que se produzcan desviaciones entre los ingresos cobrados y los permitidos (*over-recoveries* o *under-recoveries*), los acuerdos regulatorios permiten ajustar los ingresos futuros, aunque no se reconocen activos ni pasivos por estas diferencias, ya que se refieren a servicios futuros aún no prestados (Nota 3 de la Memoria de las Cuentas Anuales Consolidadas 2024 de National Grid). Esta situación evidencia que, bajo la futura norma del IASB, que sí contempla el reconocimiento de activos y pasivos de actividades reguladas, National Grid podría verse significativamente afectada, al incorporar en sus estados financieros elementos que actualmente no se reconocen.

■ National Air Traffic Services (NATS)

NATS es el principal proveedor de servicios de control del tráfico aéreo en el Reino Unido. NATS representa un caso interesante de cómo una entidad está aplicando el Marco Conceptual de las NIIF para suplir el vacío normativo actual en contextos regulatorios. En su Informe Anual de 2024, dentro del apartado 3. *Critical judgements and key sources of estimation uncertainty*, NATS explica que, ante la ausencia de una NIIF específica que regule el reconocimiento de activos y pasivos de actividades reguladas derivados del acuerdo de NERL⁶, ha desarrollado una política contable propia basada en juicios significativos. Esta política busca proporcionar información útil y fiable para los usuarios de los estados financieros, reflejando fielmente la posición financiera, el rendimiento y los flujos de efectivo, así como la sustancia económica del marco regulatorio específico de NERL. Para ello, la empresa ha considerado primero las normas NIIF relacionadas y, al no aplicar la NIIF 14, ha recurrido al Marco Conceptual de 2001, concluyendo que se cumplen las definiciones de activo y pasivo. En consecuencia, ha adoptado una política contable por analogía con la NIIF 15. Resulta especialmente llamativo que, pese a estar vigente el Marco Conceptual revisado de 2010, la entidad haya optado por seguir utilizando el de 2001 como referencia para su política contable. NATS reconoce además, en la misma nota de la Memoria, que la futura norma del IASB sobre activos y pasivos regulatorios podría tener un impacto relevante en su contabilidad, y evaluará su aplicabilidad una vez que sea adoptada (Nota 3 de la Memoria de las Cuentas Anuales Consolidadas 2024 de NATS).

En cuanto al sistema de tarifas, NERL opera bajo una licencia otorgada por el *Transport Act 2000* y está regulada por la *Civil Aviation Authority* (CAA), que establece los ingresos permitidos ex ante para periodos de control de precios de cinco años.

La tarifa unitaria anual que se cobra a los usuarios del espacio aéreo se basa en esta asignación y en las previsiones de tráfico aéreo. Si el tráfico real difiere de lo previsto, se activa un mecanismo de ajuste que permite modificar la tarifa en el año $n+2$ para recuperar o devolver los importes infra o sobre-recuperados. Estos importes se reconocen en el balance de situación como activos o pasivos regulatorios:

"NERL recognises its entitlement to amounts under-recovered and its liability for amounts over-recovered in its statement of financial position as Amounts recoverable or payable under regulatory agreement, classified as current or non-current according to the period in which it is expected to be settled."

6 NERL (NATS En Route plc) es la entidad con licencia otorgada por el gobierno del Reino Unido para proporcionar servicios de control de tráfico aéreo en ruta dentro del espacio aéreo británico.

Estos saldos se miden considerando la probabilidad de reversión y se descuentan al coste incremental de financiación en la fecha de balance. Es interesante señalar que, en línea con el enfoque adoptado por analogía con la NIIF 15, NERL aplica el umbral de "alta probabilidad" (*highly probable*) utilizado en dicha norma para el reconocimiento de las contraprestaciones variables, lo cual representa un criterio más prudente que el establecido en la PN 2021. Además, también se aparta de esta propuesta en cuanto a la tasa de descuento empleada, ya que no utiliza la del acuerdo regulatorio, sino el coste incremental de financiación vigente en la fecha de balance.

"Amounts recoverable or payable under regulatory agreement reflecting the recoverability of projected future cash flows, are stated at an amount for which it is highly probable that a significant risk reversal will not subsequently occur. Amounts are discounted at inception at the incremental cost of borrowing at the balance sheet date."

Perspectiva de la hipotética aplicación del PN 2021 en España

El análisis realizado pone de manifiesto que el impacto del PN 2021 en España podría ser relevante, aunque limitado a determinados sectores económicos, principalmente energía, transporte e infraestructuras. En estos ámbitos, la existencia de marcos tarifarios regulados podría dar lugar al reconocimiento de activos y pasivos por actividades reguladas, conforme a los criterios establecidos en la futura norma del IASB.

No obstante, para evaluar adecuadamente el alcance de la norma en el contexto español, resulta imprescindible realizar un análisis detallado del marco regulatorio aplicable en cada sector. Este análisis permitiría identificar si los acuerdos regulatorios generan derechos y obligaciones exigibles que cumplan las condiciones necesarias para el reconocimiento contable de activos y pasivos regulatorios. En este sentido, sería conveniente constituir un grupo de trabajo consultivo, integrado por preparadores de empresas de los sectores mencionados, auditores y usuarios, que facilite la interpretación técnica de cada marco regulatorio y el impacto de estos en la información financiera. Esta iniciativa ya ha sido adoptada en países como Alemania y Reino Unido y aplicadas por el IASB (con el CGRR) y el EFRAG (RRAWG) durante el proceso de emisión de la norma.

El estudio también ha identificado que, en ausencia de una regulación específica sobre el tratamiento contable de las actividades reguladas, algunas entidades (como National Air Traffic Services en el Reino Unido) han desarrollado políticas contables propias basadas en el Marco Conceptual de las NIIF para el reconocimiento de los activos y pasivos de actividades reguladas. Este enfoque, aunque legítimo, puede generar disparidades en la práctica contable y afectar la comparabilidad entre entidades. Por ello, se considera necesario avanzar en España hacia una regulación nacional que defina el tratamiento contable de las actividades reguladas, especialmente para aquellas empresas que aplican el Plan General de Contabilidad (PGC) y no están obligadas a aplicar las NIIF.

Esta norma claramente tiene un enfoque suplementario a aquella que regula el reconocimiento ingresos ordinarios. Por este motivo, sería conveniente en España a través de alguna resolución específica introducir la regulación, tanto para complementar el PGC general y la Resolución del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (RICAC) de ingresos como la adaptación sectorial del PGC a las concesionarias. En este sentido, se debe analizar con detalle la interacción entre el PN 2021 y la CINIIF 12 sobre acuerdos de concesión de servicios.

Por último, señalar que, de la información obtenida, se desprende que el IASB está trabajando en esta última fase antes de la publicación definitiva de la norma en la simplificación del contenido de la norma, trasladando aspectos técnicos desde las guías de aplicación al cuerpo principal del texto normativo, ampliando los ejemplos ilustrativos y desarrollando guías más detalladas para facilitar la identificación de la relación directa/no directa entre la base de capital regulatoria y los activos contables. Se prevé que la publicación definitiva de la norma tenga lugar en el segundo trimestre de 2026.

Referencias bibliográficas

- European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) (2021). *Comment Letter 127 (CL127) on Exposure Draft and comment letters: Regulatory Assets and Regulatory Liabilities*. Disponible en: https://ifrs-springapps-comment-letter-api-1.azuremicroservices.io/v2/download-file?path=580_28981_VincentPapaEuropeanFinancialReportingAdvisoryGroupEFRAG_0_EFRAGFinalCommentLetterIASBEDRegulatoryAssetsandRegulatoryLiabilities_.pdf
- European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) (2025a). *Recognition and derecognition illustrations IASB project on Rate-regulated Activities*. 15 April 2025. Disponible en: <https://www.efrag.org/system/files/sites/webpublishing/Meeting%20Documents/2411141345114119/10-04%20-%20Recognition%20and%20derecognition%20examples%20-%20EFRAG%20FR%20TEG%2025-04-15.pdf>
- European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) (2025b). *PRELIMINARY RESULTS – PREPARER SURVEY, IASB project – Regulatory Assets and Regulatory Liabilities*. 14 May 2025. Disponible en: <https://www.efrag.org/system/files/sites/webpublishing/Meeting%20Documents/2410071212031999/06-03%20-%20Preliminary%20results%20-%20preparer%20survey%20-%20EFRAG%20FR%20TEG%20and%20FRB%20meeting%202025-05-14.pdf>
- European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) (2025c). *Illustrative examples Prospective IFRS Regulatory Assets and Regulatory Liabilities (RARL)*. 19 September 2025. Disponible en: https://www.efrag.org/sites/default/files/media/document/2025-09/07-02_-_prospective_ifrs_20_-_rarl_-_illustrative_examples_-_efrag_fr_teg_meeting_2025-09-19.pdf
- Financial Accounting Standards Board (FASB) (1982). *Statement of Financial Accounting Standards No. 71 Accounting for the Effects of Certain Types of Regulation*. Disponible en: [https://fasb.org/Page/Document?pdf=aop_FAS71.pdf&title=FAS%2071%20\(as%20amended\)](https://fasb.org/Page/Document?pdf=aop_FAS71.pdf&title=FAS%2071%20(as%20amended))
- Iberdrola (2021). *Comment Letter 110 (CL110) on Exposure Draft and comment letters: Regulatory Assets and Regulatory Liabilities*. Disponible en: https://ifrs-springapps-comment-letter-api-1.azuremicroservices.io/v2/download-file?path=580_28787_JavierPastorIBERDROLASA_0_IBERDROLACommentLetterIASBEDRegulatoryAssetsandRegulatoryLiabilities.pdf
- Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC) (2021). *Comment Letter 78 (CL78) on Exposure Draft and comment letters: Regulatory Assets and Regulatory Liabilities*. Disponible en: https://ifrs-springapps-comment-letter-api-1.azuremicroservices.io/v2/download-file?path=580_28737_InstitutodeContabilidadyAuditoradeCuentasICACICAC_0_ICACCommentLetterontheIASBDP20201RegulatoryAssetsandRegulatoryLiabilities.pdf
- International Accounting Standards Board (IASB) (2009). *Exposure Draft ED/2009/8 Rate-regulated Activities*. Disponible en: <https://www.ifrs.org/content/dam/ifrs/project/rate-regulated-activities/published-documents/rate-regulated-activities-ed-2009.pdf>
- International Accounting Standards Board (IASB) (2013). *Request for Information and comment letters: Rate-regulated Activities*. Disponible en: <https://www.ifrs.org/projects/work-plan/rate-regulated-activities/request-for-information-and-comment-letters/#consultation>
- International Accounting Standards Board (IASB) (2014a). *IFRS 14 Regulatory Deferral Accounts*. IFRS Foundation. Disponible en: <https://www.ifrs.org/issued-standards/list-of-standards/ifrs-14-regulatory-deferral-accounts/>

- International Accounting Standards Board (IASB) (2014b). *Discussion Paper DP/2014/2 Reporting the Financial Effects of Rate Regulation*. IFRS Foundation. Disponible en: <https://www.ifrs.org/content/dam/ifrs/project/rate-regulated-activities/published-documents/discussion-paper-reporting-financial-effects-rate-regulation-september-2014.pdf>
- International Accounting Standards Board (IASB) (2021a). *Proyecto de norma PN/2021/1 Activos y Pasivos de Actividades Reguladas*. IFRS Foundation. Disponible en: <https://www.ifrs.org/content/dam/ifrs/project/rate-regulated-activities/published-documents/ed2021-rra-es.pdf>
- International Accounting Standards Board (IASB) (2021b). *Exposure Draft: Regulatory Assets and Regulatory Liabilities—Basis for Conclusions*. Disponible en: <https://www.ifrs.org/content/dam/ifrs/project/rate-regulated-activities/published-documents/ed2021-rra-bc.pdf>
- International Accounting Standards Board (IASB) (2021c). *Exposure Draft: Regulatory Assets and Regulatory Liabilities—Illustrative Examples*. Disponible en: <https://www.ifrs.org/content/dam/ifrs/project/rate-regulated-activities/published-documents/ed2021-rra-ie.pdf>
- International Accounting Standards Board (IASB) (2021d). *AP 1G. Rate-regulated activities. Numerical examples. EEG meeting, March 2019*. Disponible en: <https://www.ifrs.org/content/dam/ifrs/meetings/2019/march/eeg/ap1g-ee-numerical-examples.pdf>
- International Accounting Standards Board (IASB) (2021e). *Snapshot: Regulatory Assets and Regulatory Liabilities*. Disponible en: <https://www.ifrs.org/content/dam/ifrs/project/rate-regulated-activities/supporting-materials/snapshot-ed-rra-jan2021.pdf>
- KPMG (2021). *Regulatory assets and regulatory liabilities. A proposed new IFRS Standard*. New on the Horizon. Disponible en: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmgsites/xx/pdf/ifrg/2024/rate-regulated-activities.pdf>
- Universidad Loyola Andalucía (2021). *Comment Letter 74 (CL74) on Exposure Draft and comment letters: Regulatory Assets and Regulatory Liabilities*. Disponible en: https://ifrs-springapps-comment-letter-api-1.azuremicroservices.io/v2/download-file?path=580_28727_HoracioMolinaS-nchezUniversidadLoyolaAndaluc_0_CL_UniversidadLoyolaAndaluca.pdf

Anexo 1

Resumen de reuniones revisadas

Entidad	Fecha reunión	Temas tratados
ASAF (I)	28-29 Junio 2021	<p>Objetivo: Comentarios de cada grupo de jurisdicciones representados en el ASAF sobre el Proyecto de Borrador de Activos y Pasivos Regulatorios.</p> <p><i>Alcance</i></p> <p><i>Guías específicas y ejemplos ilustrativos</i></p> <p><i>Compensación total permitida</i></p> <p><i>Medición</i></p> <p><i>Descuento de flujos de efectivo futuros estimados</i></p> <p><i>Uso de la tasa mínima de interés como tasa de descuento</i></p> <p><i>Interacción con la CINIIF 12 – Acuerdos de concesión de servicios</i></p>
IASB meeting	oct-21	<p>Objetivo: Resumen de los comentarios recibidos sobre el ED, incluidos los de los usuarios de los estados financieros. (II)</p> <p><i>Antecedentes</i></p> <p>Comentarios recibidos de todos los encuestados, excepto de los usuarios.</p> <p><i>Alcance</i></p> <p><i>Rentabilidad de los activos aún no disponibles para su uso</i></p> <p><i>Activos regulatorios y pasivos regulatorios derivados de las diferencias entre el ritmo de recuperación regulatorio de los activos y sus vidas útiles</i></p> <p><i>Tasa de interés mínima</i></p> <p><i>Interacción con la CINIIF 12 Acuerdos de Concesión de Servicios</i></p> <p>Comentarios recibidos de los usuarios de los estados financieros</p> <p><i>Rentabilidad de los activos aún no disponibles para su uso (inmovilizado en curso)</i></p> <p><i>Activos regulatorios y pasivos regulatorios derivados de las diferencias entre el ritmo de recuperación regulatorio de los activos y sus vidas útiles</i></p> <p><i>Reconocimiento, medición y tasa de descuento</i></p> <p><i>Presentación</i></p> <p><i>Información a revelar</i></p> <p><i>Transición</i></p> <p><i>Otros comentarios</i></p> <p>Resumen de las CL recibidas</p>
IASB meeting	nov-21	<p>Objetivo: Debatir sobre propuestas restantes de las CL no tratadas en octubre 2021</p> <p><i>Presentación</i></p> <p><i>Revelación</i></p> <p><i>Fecha de entrada en vigor y transición</i></p> <p><i>Efectos probables y otros comentarios</i></p>
IASB meeting	dic-21	<p>Objetivo: analizar el plan para volver a deliberar las propuestas del ED.</p> <p><i>Aspectos controvertidos</i></p> <p><i>Plan de deliberaciones</i></p>
IASB meeting	feb-22	<p>Objetivo: comienzo de las nuevas deliberaciones sobre el alcance fijado en el ED.</p> <p><i>Temas sobre los cuales deliberar: propuestas en el ámbito de aplicación (scope)</i></p> <p><i>Recomendaciones sobre el Ámbito de aplicación del modelo propuesto</i></p> <p><i>Recomendaciones sobre la figura del "organismo regulador"</i></p>
CGRR (III)	mar-22	<p>Objetivo: debatir posibles medidas a considerar por el IASB sobre su propuesta relativa a los rendimientos regulatorios de las obras en curso (CWIP).</p> <p><i>Rentabilidad de los activos aún no disponibles para su uso: dos enfoques</i></p>

		<p><i>Rentabilidad de los activos aún no disponibles para su uso: dos enfoques. Opción preferida por las CL</i></p> <p><i>Rentabilidad de los activos aún no disponibles para su uso: propuestas de actuación</i></p> <p><i>Propuesta de actuación 1: Ampliar el alcance de la norma</i></p> <p><i>Propuesta de actuación 2: Ampliar la definición de "bienes o servicios suministrados"</i></p> <p><i>Propuesta de actuación 3: Eliminar el párrafo B15</i></p> <p><i>Propuesta de actuación 4: Confirmar la propuesta actual</i></p> <p><i>Propuesta de actuación 5: Aplicarla solo a proyectos de larga duración</i></p> <p><i>Rentabilidad de los activos aún no disponibles para su uso: propuestas de actuación. Conclusiones del CGRR.</i></p>
CGRR (III)	mar-22	<p>Objetivo: debatir posibles medidas a considerar por el IASB sobre diferencias entre vida útil y la base del activo regulatorio</p> <p><i>Antecedentes del borrador</i></p> <p><i>Propuestas de actuación</i></p> <p><i>Propuesta de actuación 1: Evaluar la relación entre depreciación regulatoria y contable.</i></p> <p><i>Propuestas 2 y 3</i></p> <p><i>Conclusiones del CGRR.</i></p> <p><i>Próximos pasos</i></p>
ASAF (I)	31 Marzo - 1 Abril 2022	Objetivo: Cómo abordar la definición del alcance del futuro estándar
IASB meeting	may-22	<p>Objetivo: Se continua con la redeliberación de las propuestas del Borrador relativas a la Compensación total Permitida (CTP)</p> <p><i>CTP: Características de diferentes esquemas regulatorios.</i></p> <p><i>CTP: Notas de las reuniones del CGRR (4 y 28 de marzo de 2022)</i></p> <p><i>CTP: Visión general de la compensación total permitida y temas a redeliberar</i></p> <p><i>Alcance: término "clientes"</i></p> <p><i>Alcance: activos y pasivos regulatorios relacionados con instrumentos financieros</i></p>
IASB meeting	jul-22	<p>Objetivo: Se continua con la redeliberación de las propuestas del Borrador</p> <p><i>CTP: componentes</i></p> <p><i>CTP: Retornos regulatorios sobre activos no disponibles para uso</i></p> <p><i>CTP: Retornos regulatorios sobre activos no disponibles para uso. Ampliación de análisis</i></p>
ASAF (I)	29-sep-22	<p>Objetivo: Discusión de decisiones del IASB</p> <p><i>Decisiones tentativas del IASB que se discuten: CTP</i></p> <p><i>Decisiones tentativas del IASB que se discuten: Alcance del estándar</i></p> <p><i>Decisiones adicionales sobre el alcance (marzo 2022)</i></p>
IASB meeting	sep-22	<p>Objetivo:</p> <p>Continuar con la redeliberación del borrador</p> <p><i>Resumen de propuestas, comentarios recibidos y decisiones tentativas del IASB</i></p> <p><i>Interacción del borrador con la CINIIF 12</i></p>
CGRR (III)	oct-22	<p>Objetivo:</p> <p>Debatir dos temas clave relacionados con el borrador</p> <p><i>Capitalización de costes financieros de préstamos</i></p> <p><i>Ajuste por inflación</i></p>
IASB meeting	oct-22	<p>Objetivo:</p> <p>Continuar con la redeliberación del borrador</p> <p><i>Definición de gastos permitidos y gastos basados en referencias.</i></p> <p><i>Diferencias entre el período de recuperación regulatorio y la vida útil de los activos</i></p> <p><i>Información del grupo consultivo sobre regulación de tarifas.</i></p>
IASB meeting	nov-22	<p>Objetivo:</p> <p>Continuar con la redeliberación del borrador</p> <p><i>Análisis de cómo deben tratarse contablemente los retornos regulatorios sobre activos en construcción cuando una entidad capitaliza costes por préstamos conforme a NIC 23</i></p> <p><i>Discusión sobre la interacción entre los retornos regulatorios sobre activos en construcción y la capitalización de costos por préstamos según NIC 23.</i></p>
IASB meeting	dic-22	<p>Objetivo:</p> <p>Continuar con la redeliberación del borrador</p> <p><i>Ajustes por inflación en la base de capital regulatoria.</i></p> <p><i>Contabilidad de gastos permitidos e incentivos de desempeño.</i></p> <p><i>Relación directa/no directa entre base de capital regulatoria y activos fijos</i></p>

IASB meeting	feb-23	<p>Objetivo: Continuar con la redeliberación del borrador <i>Temas para redeliberar sobre reconocimiento</i> <i>Umbral de reconocimiento para activos y pasivos regulatorios</i> <i>Cómo la evaluación de la exigibilidad interactúa con el reconocimiento</i> <i>Tratamiento contable de los incentivos por desempeño</i></p>
ASAF (I) IASB meeting	27-28 Marzo 2023 abr-23	<p>Objetivo: Discusión de decisiones del IASB Objetivo: Continuar con la redeliberación del borrador <i>Incentivos de desempeño a largo plazo</i> <i>Baja en cuentas de activos y pasivos regulatorios</i></p>
IASB meeting	may-23	<p>Objetivo: Continuar con la redeliberación del borrador <i>La interacción con NIC 12 Income Taxes</i> <i>Enmiendas propuestas a NIC 8 y otros estándares NIIF (AP9B).</i></p>
IASB meeting	jun-23	<p>Objetivo: Continuar con la redeliberación del borrador <i>Medición: técnica basada en flujos de efectivo</i> <i>Medición: estimación de flujos de efectivo inciertos</i></p>
ASAF (I) IASB meeting	28-sep-23 sep-23	<p>Objetivo: Discusión de decisiones del IASB Objetivo: Continuar con la redeliberación del borrador <i>Riesgos de crédito y otros riesgos</i> <i>Análisis de respuestas a la encuesta sobre el concepto de relación directa/no directa</i> <i>Contenido informativo de la encuesta</i> <i>FASB-IASB Education Meeting</i></p>
CGRR (III)	oct-23	<p>Objetivo: Debatir dos temas clave relacionados con el borrador <i>Tasa de interés regulatoria como tasa de descuento</i> <i>Propuesta de tasa de interés mínima</i> <i>Tasa de interés regulatoria desigual</i></p>
IASB meeting	oct-23	<p>Objetivo: Continuar con la redeliberación del borrador <i>Relación directa/no directa entre activos regulados y activos físicos</i> <i>Límites de los acuerdos regulatorios</i></p>
CGRR (III)	nov-23	<p>Objetivo: Debatir dos temas clave relacionados con el borrador <i>Propuestas de revelación</i></p>
IASB meeting	dic-23	<p>Objetivo: Continuar con la redeliberación del borrador <i>Unidad de cuenta</i> <i>Presentación</i> <i>Partidas que afectan tarifas reguladas solo cuando el efectivo es pagado o recibido</i></p>
IASB meeting	feb-24	<p>Objetivo: Continuar con la redeliberación del borrador <i>Límites de los acuerdos regulatorios</i> <i>Límites de los acuerdos regulatorios: Diagrama</i> <i>Enmiendas a NIC 36</i> <i>Requerimientos de revelación del borrador</i> <i>Requerimientos de revelación: nuevos requerimientos</i> <i>Requerimientos de revelación: borrador de requerimientos para la norma</i></p>
ASAF (I) IASB meeting	25-26 Marzo 2024 mar-24	<p>Objetivo: Discusión de decisiones del IASB Objetivo: Continuar con la redeliberación del borrador <i>Tasa de descuento para flujos de efectivo futuros</i> <i>Consideración de requisitos de revelación reducidos</i></p>
IASB meeting	abr-24	<p>Objetivo: Continuar con la redeliberación del borrador <i>Tasa de descuento: tasa mínima de interés</i> <i>Alcance: Interacción con NIIF 17</i> <i>Enmiendas a NIIF 3 e NIIF 5</i></p>

IASB meeting	may-24	<p>Objetivo: Continuar con la redeliberación del borrador <i>Interacción con NIC 12</i> <i>Enmiendas a NIC 8 y otras NIIF</i></p>
IASB meeting	jul-24	<p>Objetivo: Continuar con la redeliberación del borrador <i>Extensión de propuestas de medición</i> <i>Extensión de propuestas de presentación</i> <i>Transición y fecha de aplicación: Recomendaciones sobre la fecha de entrada en vigor</i> <i>Transición y fecha de aplicación: análisis de exenciones transitorias para quienes aplican el enfoque retrospectivo modificado.</i> <i>Transición y fecha de aplicación: propuestas sobre combinaciones de negocios pasadas y enmiendas al Apéndice C de NIIF 1</i> <i>Transición y fecha de aplicación: recomendaciones sobre la fecha de entrada en vigor</i> <i>Criterios de re-exposición y proceso normativo: se plantea necesidad de exposición de un nuevo borrador</i> <i>Criterios de re-exposición y proceso normativo: revisión de pasos seguidos y emisión nueva norma</i></p>
ASAF (I)	26–27 Sept 2024	Objetivo: Discusión de decisiones del IASB
ASAF (I)	5–6 Dic 2024	Objetivo: Discusión de decisiones del IASB
EEG (IV)	17–18 Dic 2024	Objetivo: Discusión de decisiones del IASB
IASB meeting	mar-25	<p>Objetivo: Continuar con la redeliberación del borrador <i>Revelación reducida para entidades que apliquen la NIIF 19</i></p>
IASB meeting	may-25	<p>Objetivo: Continuar con la redeliberación del borrador <i>Cuestiones técnicas menores</i></p>

Notas

(I)	ASAF	<p>Accounting Standards Advisory Forum</p> <p>El objetivo del ASAF es proporcionar un foro consultivo en el que los miembros puedan contribuir de manera constructiva al logro del objetivo del IASB de desarrollar normas contables de alta calidad aceptadas a nivel mundial. Está compuesta por un mínimo de 12 y un máximo de 16 miembros de diferentes geografías. El presidente o el vicepresidente del IASB actúa como presidente de la ASAF.</p>
(II)	<p><u>Término</u></p> <p>Casi todos</p> <p>La mayoría</p> <p>Muchos</p> <p>Algunos</p> <p>Unos pocos</p>	<p><u>Grado de respuesta entre los encuestados</u></p> <p>Todos excepto una minoría muy pequeña</p> <p>Una gran mayoría, con unas pocas excepciones</p> <p>Una pequeña mayoría o una gran minoría</p> <p>Una pequeña minoría, pero más de unas pocas excepciones</p> <p>Una minoría muy pequeña</p>
(III)	Consultative Group for Rate Regulation - CGRR	<p>En abril de 2013, el Consejo estableció un grupo consultivo para que le ayudara en su proyecto sobre la regulación de las tasas, aportando diversas perspectivas de expertos, entre ellos los preparadores, auditores y usuarios de estados financieros, y los reguladores. El grupo está formado por profesionales de alto nivel con una amplia experiencia práctica en el funcionamiento de diversos sistemas de regulación de tarifas</p>
(IV)	Emerging Economies Group (EEG).	<p>El Grupo de Economías Emergentes (EEG) fue creado en 2011 por indicación de la Fundación IFRS, con el objetivo de mejorar la participación de las economías emergentes en el desarrollo de las IFRS. Los miembros del EEG son organismos nacionales de normalización contable de economías emergentes, designados para tal fin.</p>

ilc/a/c/ Instituto de Contabilidad y
Auditoría de Cuentas

