



Revista de Finanças Aplicadas

www.financasaplicadas.net
ISSN 2176-8854

ENTENDIMENTO JURÍDICO PARA A CONTABILIZAÇÃO DE CONTRATOS DE CONCESSÃO

JURIDICAL UNDERSTANDING FOR CONCESSION CONTRACT ACCOUNTING

Lucilene Moreira Pedro

Mestre em Controladoria e Contabilidade pela USP.

Professora do Centro Universitário Senac

lucilene.mop@gmail.com

Vinícius Aversari Martins

Doutora em Controladoria e Contabilidade pela USP.

Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de
Ribeirão Preto da USP.

vinicius@usp.br

Uma versão deste artigo foi apresentada no EnANPAD de 2014, em São Paulo.

Recebido em 05/02/2015
Aprovado em 03/06/2015
Disponibilizado 27/07/2015
Avaliado pelo sistema <i>double blind review</i>

ENTENDIMENTO JURÍDICO PARA A CONTABILIZAÇÃO DE CONTRATOS DE CONCESSÃO

OBJETIVO

A pesquisa tem o objetivo de relacionar os aspectos jurídicos dos contratos de concessão com as normas contábeis em vigor, a fim de verificar a contabilização adequada do negócio.

METODOLOGIA

O estudo foi elaborado por meio de revisão de literatura contábil e jurídica, além de entrevistas e observação em reunião de empresas do setor.

RESULTADOS E CONCLUSÕES

A partir de revisão de literatura, entrevistas e observações em reuniões, foi possível verificar que apesar da adoção da contabilidade internacional ter trazido evoluções na contabilidade brasileira, ainda há muito a ser desenvolvido para que as demonstrações financeiras reflitam adequadamente a realidade da empresa e assim, sejam úteis para a tomada de decisão. Em alguns casos, a contabilidade regulatória é usada para a tomada de decisão, por considerarem que a contabilidade financeira não reflete adequadamente a realidade da empresa. Nesse sentido, a análise de contratos, legislação, interpretação legal, além de consideração de algumas teorias jurídicas, como a teoria da imprevisão, podem auxiliar no julgamento contábil.

IMPLICAÇÕES PRÁTICAS

A interpretação legal dos contratos, bem como a observação de leis relacionadas às concessões e teorias jurídicas devem ser consideradas no julgamento contábil para que as demonstrações financeiras representem a realidade da empresa e assim, sejam úteis para a tomada de decisão.

PALAVRAS-CHAVE

Contratos de Concessão, IFRS, IFRS 14.

JURIDICAL UNDERSTANDING FOR CONCESSION CONTRACT ACCOUNTING

OBJECTIVE

The research aims to relate the legal aspects of the concession agreements with the accounting standards in order to verify the adequacy of the business accounting.

METHODOLOGY

The study was prepared by accounting and legal literature review, interviews and observation at a meeting of some companies.

RESULTS AND CONCLUSIONS

From literature review, interviews and observations in meetings, we found that despite the adoption of international accounting have brought evolutions in Brazilian accounting, there is much to be developed to provide that the financial statements properly reflect the reality of the company and thus, are useful for decision making. In some cases, regulatory accounting is used for decision making, because they believe that the accounts do not adequately reflect the reality of the company. In this direction, analysis of contracts, legislation, statutory interpretation, as well as consideration of some legal theories such as the theory of unpredictability, may assist in accounting judgment.

PRACTICAL IMPLICATIONS

The legal interpretation of contracts as well as compliance with laws related to concessions and legal theories should be considered in accounting judgment to the financial statements represent the company's reality and thus are useful for decision making.

KEYWORDS

Concession agreements, IFRS, IFRS 14.

INTRODUÇÃO

As parcerias público-privadas (PPPs) e concessões têm se tornado um meio utilizado pelos países de todo o mundo para a construção e/ou gerenciamento das infraestruturas ou serviços públicos. Essas parcerias entre o setor público e o privado dependem da regulação e fiscalização dos Governos. São, portanto, atividades reguladas pelo Poder Público, dependendo da supervisão governamental.

No mundo, as concessões são um tipo de parceria público-privadas, mas no Brasil, concessão é quando o parceiro privado assume os riscos de demanda e, a parceria público-privada, quando o Poder Público assume o risco de demanda no todo ou em parte. Exceto pelo risco de demanda, os contratos de concessão e parceria público-privada são muito parecidos, apesar de no Brasil haver uma quantidade maior de concessões do que PPPs. Assim, neste trabalho, os termos PPP e concessões são usados no sentido genérico de parcerias entre o setor público e privado.

Sobre as informações financeiras dos contratos de concessão, o *International Accounting Standard Board* (IASB) publicou em 2006, o *International Financial Reporting Interpretation Committee 12* (IFRIC 12). Este foi traduzido, no Brasil, com a denominação de Interpretação do Comitê de Pronunciamentos Contábeis 01 (ICPC 01). Segundo CS e Efrag (2008), desde 2003 o IASB já reunia esforços para se pronunciar em relação à contabilização dos contratos de concessão. No entanto, pela complexidade do negócio, ainda há discussões pendentes de resolução, como por exemplo, sobre a outorga.

Outro assunto relacionado às concessões que está desde 2009 na agenda do IASB é a elaboração de um pronunciamento sobre as atividades reguladas, mais abrangente que o IFRIC 12, pois seria um pronunciamento e não uma interpretação de pronunciamentos já existentes. No início do ano de 2014, foi publicado o *International Financial Reporting Standards 14* (IFRS 14) sobre atividades reguladas, com instruções somente para os países que iriam adotar a contabilidade internacional pela primeira vez. E, com isso, as discussões sobre as contabilizações de atividades reguladas aumentaram.

Como os contratos de concessão são regulados por meio de legislação, o entendimento jurídico é relevante para a contabilização adequada. Assim, para a correta interpretação dos contratos, é necessário que o contador entenda todo o negócio e não somente as regras de contabilidade.

O IFRIC 12 foi adotado, no Brasil, junto com a aplicação da contabilidade internacional para as demonstrações financeiras, a partir do ano de 2010. Isso aconteceu em meio há muita polêmica que reascendeu após a publicação do IFRS14. Em alguns setores, como de energia, gestores afirmam que, com a adoção dos pronunciamentos internacionais, a contabilidade societária é feita por mera obrigação, mas, para a tomada de decisão, é utilizada a contabilidade regulatória, pois esta representa melhor a realidade do negócio (GOMES, 2008).

Nesse contexto, a intenção dessa pesquisa é responder à seguinte questão: **quais os principais aspectos jurídicos que precisam ser observados na contabilização para que a contabilidade societária represente adequadamente os contratos de concessão?**

Para responder esse questionamento, tomou-se o objetivo de relacionar os aspectos jurídicos dos contratos de concessão com as normas contábeis em vigor e, verificar se os contratos estão sendo contabilizados conforme a interpretação legal dos mesmos.

Dessa forma, a motivação deste estudo é a necessidade de maiores discussões sobre a contabilização dos contratos de concessão, auxiliando nos debates sobre o tema e tentando solucionar as insatisfações de alguns gestores em relação à não utilidade da contabilidade societária para a tomada de decisão.

Nesta pesquisa foram analisados alguns contratos de concessão, legislação vigente sobre esse assunto, teoria contábil, bem como os pronunciamentos contábeis relacionados ao tema. Além disso, foram feitas entrevistas e participação em reuniões entre empresas de concessão que discutiam o IFRIC 12 e IFRS 14.

A pesquisa é inovadora, pois une, nesse tema, duas ciências, as ciências contábeis e as ciências jurídicas para o desenvolvimento do entendimento sobre a contabilidade das concessões. Além disso, o estudo é útil, uma vez que traz as interpretações jurídicas para elucidar assuntos contábeis polêmicos.

O estudo está limitado às características gerais dos pronunciamentos internacionais IFRIC 12 e IFRS 14 relacionados às perspectivas jurídicas. Isso acontece, pois o estudo detalhado de cada área de concessão (por exemplo: transportes, saneamento e energia) seria inviável no espaço de um artigo, pois em cada setor, há complexidades específicas.

O artigo está estruturado em cinco seções, começando pela introdução, seguida pelos os referenciais teóricos, contendo as pesquisas anteriores. Logo a metodologia do estudo é apresentada, continuando com a análise da pesquisa e, finalmente, as conclusões.

REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, é abordado o referencial teórico que serve de base para o desenvolvimento da análise dessa pesquisa.

CONTABILIDADE DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO

Os contratos de PPP e concessão transferem, para as concessionárias, a responsabilidade de desenhar o projeto, construir, operar e/ou manter as infraestruturas e serviços públicos. Deste modo, o concessionário tem o direito de explorar a infraestrutura pública, conforme o contrato. No entanto, a infraestrutura continua sendo pública, e assim, quem regula o que deve ser feito nesse negócio é o Poder Concedente.

Sobre o IFRC 12, até o ano de 2010, em geral, havia o entendimento de que a infraestrutura explorada para a prestação de serviços públicos era um ativo imobilizado da concessionária (algumas o entendiam como *leasing*). Isso ocorreu, principalmente, porque o contrato dava ao ente privado, o direito de controlar o bem público por um longo período (em geral, maior que 25 anos). Com

a adoção das normas internacionais, o direito de exploração do bem público, pela concessionária, passou a ser registrado como intangível e, o direito da concessionária receber do Poder Público, pelo gerenciamento da infraestrutura, passou a ser um ativo financeiro.

Outras mudanças aconteceram, como a discussão sobre a natureza da outorga e sobre os ativos e passivos regulatórios. A questão da outorga segue indefinida pelo IASB, que periodicamente trata desses assuntos nas reuniões do Comitê de Interpretações. Enquanto que o entendimento sobre ativos e passivos regulatórios, apesar de não haver nenhum pronunciamento formal, houve a compreensão que, os mesmos, não poderiam ser contabilizados (IASB, 2014).

As outorgas são os valores que as concessionárias devem pagar ao Poder Público, conforme contrato, pelo direito de explorar a infraestrutura pública. Esse valor é discriminado, detalhadamente, nos contratos e atualizado conforme taxas de inflação. Até o momento o IASB entende que os valores das outorgas são variáveis e, como não há, no entendimento deles, um valor certo no futuro, não devem ser contabilizados, exceto pelo valor já realizado. Antes da adoção da contabilidade internacional, as outorgas eram registradas.

Os ativos e passivos regulatórios são, de maneira geral, a diferença entre o custo do serviço prestado e a tarifa vigente do mesmo. Assim, quando o custo supera a tarifa vigente, há um direito a receber essa diferença nos anos seguintes e, a tarifa é reajustada para cobrir esse custo adicional. Quando o custo é menor, também é feito o equilíbrio para que a concessionária repasse aos usuários um valor justo.

O IASB entendeu que esses valores de ativos e passivos regulatórios são incertos de recebimento ou pagamento e, por isso, não se encaixam nas definições atuais de ativo e passivo e, portanto, não deveriam ser contabilizados. Lembrando que as definições de ativos e passivos, segundo Estrutura Conceitual publicada pelo IASB e traduzida no Brasil, são:

- Ativo – recurso controlado pela entidade como resultado de eventos passados e do qual se espera que fluam futuros benefícios econômicos para a entidade.
- Passivo – obrigação presente da entidade, derivada de eventos passados, cuja liquidação se espera que resulte na saída de recursos da entidade capazes de gerar benefícios econômicos.

Segundo Tancini (2013), a característica do ativo, como sendo um “recurso controlado” e o passivo, uma “obrigação presente” é o que impede a contabilização dos ativos e passivos regulatórios, pois são valores controlados pelo Poder Concedente e não pela concessionária.

As empresas e as agências reguladoras, dessas concessões, reclamaram, mas desde 2010, não há a contabilização desses valores no Brasil. Algumas agências reguladoras, por exemplo, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), decidiu que nas demonstrações financeiras regulatórias, feitas para envio à ANEEL, deveria sim haver a contabilização de ativos e passivos regulatórios.

Segundo o Manual de Contabilidade do Setor Elétrico, em geral, credita-se o ativo regulatório e debita-se a conta de receitas financeiras. E, no caso do passivo regulatório, debita-se passivo regulatório e credita-se a conta de despesas financeiras.

Em janeiro de 2014, o IASB publicou o IFRS 14, permitindo a contabilização dos ativos e passivos regulatórios para os países que adotassem a contabilidade internacional pela primeira vez. Isso gerou muitas discussões no Brasil, pelo fato de que a contabilização por alguns países gera uma desigualdade no momento da comparação das demonstrações financeiras.

ESTUDOS ANTERIORES

Segundo Fernandez, (2006), no Brasil não havia definição para classificação contábil de concessões públicas. Assim, podia-se considerar a infraestrutura, na essência, como um instrumento que torna possível a prestação de serviços.

Objetivando a consolidação do IFRIC 12 e, a pedido da Comissão Europeia, a *Commission Services* (CS) e o *European Financial Reporting Advisory Group* (Efrag) publicaram, em 2008, um relatório que identificava as principais dúvidas e críticas de profissionais do setor de concessões sobre o assunto. O resultado evidencia que as maiores discussões ou polêmicas estavam em torno da contabilização do ativo.

Nesse contexto, Calvo e Clemente (2010) examinaram as demonstrações financeiras de três empresas espanholas: Abertis, Cintra (pertencente à Ferroviária) e Itinere. O resultado fala que os impactos mais significativos da adoção do IFRIC 12 decorriam da diferença de contabilização do ativo.

Stafford *et al.* (2010) também pesquisaram as concessões, comparando o tratamento contábil entre a Espanha e o Reino Unido, considerando o aspecto regulatório de cada país. Segundo esse estudo, o impacto mais relevante da adoção do IFRIC 12 dá-se na contabilização do ativo.

Em 2010, Andrade, examinou as cláusulas dos contratos da PPP MG050 e Linha 4 do Metrô de São Paulo, para a concessionária e para o concedente, frente às diretrizes do ICPC 01. A conclusão da pesquisa é de que o ICPC 01 seria aplicável aos contratos analisados, refletindo a realidade do negócio.

Paris *et al.* (2011) aplicaram, no Brasil, o modelo de questionário desenvolvido pelo CS e Efrag (2008). Concluíram que não havia compreensão generalizada sobre a ICPC 01, porém a maioria das opiniões converge para o entendimento de que a adoção é positiva.

Em 2013, Tancini elaborou uma pesquisa sobre os ativos e passivos regulatórios dos contratos de concessão e chegou à conclusão que eles não devem ser contabilizados, porque não se encaixam nas definições de ativo e passivo em vigor.

Também em 2013, Gomes fez uma pesquisa sobre os contratos de concessão do setor de energia e concluiu que nesse setor, a contabilidade regulatória é mais útil que a contabilidade societária para a tomada de decisão de gestores.

No IASB, os projetos sobre atividades reguladas e contratos de concessão estão separados, apesar de as concessões serem atividades reguladas. Ambos os projetos continuam, constantemente, em discussão. A polêmica sobre as outorgas dos contratos de concessão está aberta desde 2010 no IASB, já o projeto sobre atividades reguladas está aberto desde 2009.

Deste modo, é possível observar que a contabilidade das concessões ainda está se desenvolvendo e se estabelecendo. Poucas pesquisas foram efetuadas e, os estudos publicados abordam, de maneira geral, somente a parte contábil, sem a consideração jurídica, relevante para a contabilização.

ASPECTOS JURÍDICOS DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO

Como todo o ambiente de concessões é regulado por leis, é imprescindível que essas sejam conhecidas porque influenciam na contabilização.

No Brasil, os contratos de concessão são regulados pela Constituição Federal, em especial artigo 175 e, pelas leis: Lei 8.666, de 21/06/93 – Lei das Licitações; Lei 8.987, de 13/02/95 – Lei de Concessões; além da Lei 11.079, de 30/12/04 – Lei das PPPs. Essas são leis de âmbito federal, nos níveis estaduais e municipais há leis específicas, mas todas obedecendo às leis federais. Além disso, há também Resoluções Normativas emitidas pelas agências reguladoras de cada setor, como ANEEL, Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), entre outras.

Na Constituição Federal (1988), o artigo 21 estabelece que as concessões devem ser organizadas pelas agências reguladoras. O artigo 174 diz que o Estado deve atuar “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Já o artigo 175 fala que os direitos e obrigações dos contratos de concessão devem cumprir legislação específica.

Na Lei 8.666/93, o artigo 58 e 65 dizem que os contratos de concessão podem ser modificados para que haja equilíbrio econômico-financeiro, resguardando tanto o direito público quanto da empresa. Isso acontece na hipótese de acon-

tecerem fatos imprevisíveis, ou previsíveis com consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado. O artigo 66 fala que “O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial”. Portanto a Lei das concessões garante o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

A Lei de concessões, 8.987/95, no artigo 10 tem-se: “sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro”. No artigo 23, é abordada a obrigatoriedade de que o contrato explicita os direitos e obrigações das concessionárias.

Na Lei de PPPs, 11.079/04, artigo 15 paragrafo único, diz que compete às agências regulatórias, o acompanhamento da execução dos contratos.

Para a interpretação legal dos contratos, é conveniente, também, conhecer algumas teorias jurídicas, como a teoria da imprevisão que abrange os “acontecimentos externos ao contrato, estranhos à vontade das partes, imprevisíveis e inevitáveis, que tornam a execução do contrato excessivamente onerosa para o contratado” (BEZERRA, 2008, p.99). Essa teoria é base para a interpretação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

Todos os contratos de concessão estão sujeitos à regulação em relação ao preço e nível de serviço. Nesse sentido, as agências regulatórias agem para promover o interesse dos consumidores, verificando a eficiência e equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Deste modo, os governos têm a responsabilidade do equilíbrio econômico-financeiro. Isto é feito pela regulação de preços, da qualidade, assim como o bem estar social. Por isso, deve haver transparência na posse, operação e regulação dos serviços (HENSHER; BREWER, 2004).

No Brasil, a Lei de Concessões estabeleceu a política tarifária e “introduziu a expressão ‘Equilíbrio Econômico-Financeiro’ dos contratos de concessão. E,

ao definir serviço adequado, incorporou a expressão ‘Modicidade das Tarifas’’. (CAMPOS NETO; SOARES, 2007, p. 8).

Portanto, no âmbito dos contratos administrativos, “o equilíbrio econômico-financeiro representa a promoção dos melhores resultados para a administração pública com o menor custo possível, levando em conta a qualidade e a celeridade da consecução do objetivo”, com a maximização de recursos para a obtenção dos resultados esperados (TCU, 2012, p. 6).

Carvalho (2010) entende que a revisão das tarifas devem ser feitas periodicamente, a fim de recompor o equilíbrio econômico-financeiro e, acrescenta que esse equilíbrio é um mecanismo primordial dos contratos de concessão. Esse mecanismo assegura o direito adquirido pelo investidor.

ESCOLHAS CONTÁBEIS

A tomada de decisão, de acordo com Hendriksen e Van Breda (1999), desempenha papel importante na contabilidade, pois se constitui de um processo que considera as decisões tomadas pelos usuários e o impacto das mesmas, sobre o fornecimento de informações.

Para Hendriksen e Van Breda (1999), a teoria da decisão inicia-se com análise das ações disponíveis e suas consequências, de acordo com a preferência que determina suas escolhas.

Neste sentido, os princípios são mais adequados para representar a realidade de cada companhia porque consideram as alternativas existentes e pertinentes a cada situação. Fields *et al.* (2001) acrescentam que os princípios contábeis frequentemente requerem julgamentos para a preparação das demonstrações financeiras, os quais são feitos por meio de escolhas contábeis, sendo que a escolha contábil é uma decisão que tem o propósito de influenciar o resultado da ação.

Nas escolhas dos métodos de mensuração devem ser observadas para que as particularidades das indústrias sejam demonstradas (CAIRNS *et al.*, 2010).

Deste modo, considera-se que no caso da contabilidade dos contratos de concessão, não existe uma regra para todos os casos e sim, escolhas contábeis que podem ser feitas a partir da interpretação dos contratos.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

As abordagens qualitativas contribuem para a construção da disciplina. As crises econômicas e financeiras recentes são consequência da abordagem monocêntrica para o entendimento do sistema econômico e financeiro (HOPWOOD, 2009). Hendriksen e Van Breda (1999) apresentam posições semelhantes ao afirmarem que a maior parte da contabilidade funciona como se no mundo houvesse certeza, não reconhecendo quão incertas são suas estimativas nas demonstrações financeiras.

Deste modo, decidiu-se pela abordagem qualitativa e interdisciplinar (unindo ciências contábeis e jurídicas), com uso de análise de documentos, observação em reuniões sobre o tema, entrevistas, além de revisão bibliográfica.

Assim, primeiramente foi efetuada análise bibliográfica da teoria e pronunciamentos contábeis. Em seguida, foi realizado o exame do material teórico sobre os aspectos jurídicos relacionados aos contratos de concessão. Paralelamente, alguns contratos de concessão e legislação pertinente foram investigados, com atenção aos aspectos jurídicos que influenciavam as escolhas contábeis. Depois disso, foram feitas entrevistas com empresas que possuem vários tipos de concessão como concessões de energia e transportes. Também houve a participação em reuniões de discussão sobre o IFRIC 12 (Contabilidade dos Contratos de Concessão) e sobre o IFRS 14 (Atividades Regulatórias).

Para assegurar a validade da pesquisa, houve a elaboração do protocolo e um diário para a observação sobre as reuniões e entrevistas. Além disso, foi feita a convergência entre as entrevistas, observações nas reuniões e material pesquisado.

As entrevistas foram abertas, com o objetivo de compreender a experiência de cada um acerca da adoção da contabilidade internacional. Optou-se por uma entrevista aberta, porque, desta forma, os entrevistados fariam, livremente, suas impressões sobre o assunto. Assim, as principais questões foram: O que acha da adoção da contabilidade internacional, especialmente relacionada aos contratos de concessão? Quais os pontos positivos e negativos dessa adoção?

Os entrevistados foram três gerentes de controladoria e contabilidade, cada um de uma *holding* de concessão, com atuação em diversas áreas como rodovias, portos, energia elétrica e aeroportos. Os entrevistados foram escolhidos por conveniência de facilidade de acesso. As entrevistas ocorreram entre 2010 e 2014. Neste período (2010 a 2014) não houve fato relevante para a conclusão deste artigo. Houve, também, a análise de alguns contratos de concessão dessas mesmas empresas.

As reuniões ocorreram entre 2011 e 2014, onde os responsáveis pela contabilidade de concessões de diversos ramos discutiam a aplicação da contabilidade internacional. Aconteceram duas reuniões promovidas pelas associações de empresas, uma em 2010 e uma em 2011, com o objetivo de discutir a primeira adoção da contabilidade internacional no Brasil. E, uma reunião, promovida por uma instituição de ensino, no início de 2014, sobre os ativos e passivos regulatórios.

ANÁLISE DE DADOS

A adoção da contabilidade internacional trouxe pontos positivos, como o melhor entendimento dos direitos e obrigações das concessionárias e, conseqüente registro contábil relacionado a isso. No entanto, persistem algumas questões como será visto a seguir.

Os dados foram apurados, conforme descrito na metodologia, por meio de documentação, entrevistas e reuniões.

Os entrevistados responderam de forma parecida, em todas as questões. O resumo, com os pontos principais da adoção da contabilidade internacional estão no quadro a seguir:

Quadro 1 – Resumo das Entrevistas

Pontos positivos	Pontos fracos da adoção
A contabilização de ativo intangível e financeiro, ao invés de imobilizado	Regras falhas que não demonstram a realidade da empresa
	Adoção sem um estudo mais aprofundado
	Falta de tempo para estudar os contratos
	Falta de entendimento sobre a contabilização da outorga

Como ponto positivo, o IFRIC 12, traduzido no Brasil como ICPC 01, trouxe o entendimento de que o ativo imobilizado é do Poder Concedente; o direito à exploração da infraestrutura pública, como sendo um ativo intangível e; o direito a receber um valor atualizado do Poder Concedente, como sendo um ativo intangível.

Os pontos fracos, em que houve maior reclamação das concessionárias, foram sobre o pronunciamento do ICPC 01 ser muito subjetivo, fazendo com que, na adoção da contabilidade internacional, alguns valores significativos, como os ativos e passivos regulatórios, não pudessem ser contabilizados devido a não se encaixarem nas definições de ativos e passivos em vigor. Como esses valores são relevantes, muitas empresas optaram por demonstrá-los nas notas explicativas, já que foram impedidas de colocar nos balanços.

Os entrevistados concordaram entre si que deveria haver um estudo prévio, por parte dos normatizadores, sobre o negócio. Desta forma, a contabilidade refletiria melhor a realidade da empresa. Isso, segundo os entrevistados, não está acontecendo. De forma geral, os tomadores de decisão, ao invés de se basearem na contabilidade financeira para decidir algo, estão consultando a contabilidade regulatória, elaborada segundo normas das agências reguladoras. Os tomadores de decisão, em geral, são gestores e investidores e, as decisões tomadas são em relação ao fluxo financeiro da empresa.

A interpretação sobre como deveriam ser tratadas as outorgas também gerou dúvidas. No final, houve somente a contabilização da parte já realizada dos valores de outorgas e não, do valor total descrito nos contratos.

Outra queixa foi de que não houve tempo para um estudo mais aprofundado, por parte das empresas, em relação ao impacto da adoção da contabilidade internacional no Brasil, apesar de ter havido muitas reuniões e discussões sobre o assunto.

Dessa forma, as reuniões abordaram diversos pontos polêmicos, os principais, estão retratados no quadro a seguir:

Quadro 2 – Resumo das Reuniões

Pontos positivos	Pontos fracos
A contabilização de ativo intangível e financeiro, ao invés de imobilizado	Dificuldade de interpretação do ICPC01/IFRIC 12
	Falta de comparabilidade
	Não contabilizar ativo e passivo regulatório
	Não ajustar o valor de custo do intangível

Nas reuniões, também foi ressaltado o ponto positivo da adoção da contabilidade internacional, em relação ao entendimento de que a empresa possui um direito de explorar a infraestrutura ou de receber um valor do Poder Concedente.

Entre os pontos fracos estão a dificuldade de interpretação do ICPC 01. Por causa disso, o Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) que elabora os pronunciamentos contábeis no país, publicou a Orientação do Comitê de Pronunciamentos Contábeis 05 (OCPC 05), elucidando as principais dúvidas das concessionárias, em relação às dúvidas sobre a aplicação do ICPC 01.

As concessionárias reclamaram, também, de falta de comparabilidade. Isso aconteceu, principalmente devido às diferenças de interpretação do ICPC 01, que em geral, foi elucidado com o OCPC 01.

O fato de o ativo intangível não poder ser atualizado incomodou os presentes na reunião. Eles gostariam de ajustar o valor do intangível, à medida que

houvesse incremento no valor do imobilizado. No entanto, como isso é proibido pela norma internacional, não foi feito.

Por fim, a não contabilização dos ativos e passivos regulatórios gerou revolta, principalmente nas concessionárias de energia. Isso porque são as empresas que mais sofrem com fatores externos, como a seca que leva a um aumento do custo da energia, só recuperado nos anos seguintes, com o aumento periódico das tarifas.

Este assunto sobre ativos e passivos regulatórios, assim como outras questões contábeis, poderiam ser discutidas a luz da ciência jurídica.

O quadro a seguir, relaciona alguns dos aspectos contábeis discutidos nas entrevistas e reuniões, com o estudo jurídico que poderia elucidar as questões da contabilidade:

Quadro 3 – Pontos jurídicos a serem observados

Dificuldades Contábeis	Detalhe jurídico a ser observado
Adoção sem um estudo mais aprofundado	Contratos e leis relacionadas ao contrato
Falta de tempo para estudar os contratos	Contratos e leis relacionadas ao contrato
Não contabilizar ativo regulatório	Equilíbrio econômico-financeiro
Contabilidade Regulatória diferente	Legislação e Resoluções Normativas
Valor total das outorgas	Conforme descrição do contrato
Mudança no negócio para adequar a contabilidade	Contratos e leis relacionadas ao contrato

O estudo dos contratos e de legislação poderiam servir de base para o julgamento de escolhas contábeis, detalhados em Notas Explicativas. Desta forma, as particularidades de cada negócio seriam consideradas, tornando as informações contábeis úteis à tomada de decisão. Conforme entrevistas que coincidem com o estudo de Gomes (2013), os investidores e gestores não estão usando a contabilidade financeira e sim, a contabilidade regulatória para a tomada de decisão, pois entendem que esta representa melhor o negócio. Res-salva-se que a afirmação de que a tomada de decisão é feita com base na contabilidade regulatório foi com base no estudo de Gomes (2013) e na entrevista com três gestores e, portanto, não pode-se afirmar que todos os gestores tomam decisões sobre o fluxo financeiro da empresa com base na contabilidade regulatória.

Os contratos e a legislação declaram, claramente, o direito ao equilíbrio econômico-financeiro, a consequência disso é o direito a recompor as tarifas pelas diferenças de custos, ou seja, ativo e passivo regulatório. Por isso, algumas agências reguladoras como a ANEEL, se pronunciaram e, na contabilidade regulatória, os valores correspondentes às contas regulatórias são registrados e detalhados nas demonstrações financeiras.

Deste modo, há diferenças significativas na contabilidade regulatória e financeira. Outro ponto a se considerar é a não contabilização do valor total de outorgas, descrito nos contratos. O que está havendo é somente a contabilização do que já foi realizado, mas não do valor total. Como o contrato descreve essa obrigação de pagar pelo direito de exploração, entende-se que é uma obrigação legal e, portanto, deveria ser contabilizada.

Por fim, foi presenciado duas situações em que os contadores ou auditores presentes nas reuniões, cogitaram mudar o negócio para que a contabilização ocorresse com mais facilidade. O primeiro fato, foi da consideração, por parte de auditores, de se mudar os procedimentos de engenharia de manutenção dos ativos imobilizados explorados pela concessionária. No final, houve o entendimento de que isso não era necessário para a contabilização de direitos e obrigações conforme a contabilidade internacional.

Outra consideração de mudança no negócio para a adequação contábil é a mudança na legislação. Assim, contadores, no ano de 2014, gostariam de que a legislação sobre concessões fosse modificada para que houvesse uma precisão maior em relação aos direitos e obrigações associados aos ativos e passivos regulatórios.

Lembrando que a função da contabilidade é o registro de informações acerca do negócio, de modo a retratar a realidade da empresa para a tomada de decisão. A contabilidade não deveria mudar o negócio e sim, por meio de julgamento, se adequar para retratar, da melhor forma, a situação das empresas.

Analisando os quadros anteriores por meio da teoria já exposta tem-se que é preciso considerar os princípios essenciais da contabilidade, fazendo escolhas contábeis que requerem julgamentos. Isso seria o adequado para representar

a realidade das empresas. No caso dos contratos de concessão, que sofrem forte intervenção da legislação, é imprescindível a interpretação jurídica para a contabilização.

Conforme a Constituição Federal, como já anunciado no item 2.2 deste artigo, os direitos e obrigações das concessionárias devem estar descritos no contrato. Dessa forma, tudo que está no contrato, teria o compromisso de ser retratado na contabilidade. Por exemplo, os valores de outorgas são obrigações descritas nos contratos, mas estes não estão, integralmente, demonstrados na contabilidade financeira. Além disso, o Estado é quem determina o que as concessionárias devem fazer. Isso é normatizado e fiscalizado pelas agências reguladoras.

Dessa forma, na Constituição Federal é possível verificar a força da legislação na regulação dos contratos de concessão. Isso precisa ser observado e entendido para a contabilização.

Tanto a Lei de Licitação quanto a de Concessão abordam o equilíbrio econômico-financeiro. Assim, caso aconteçam fatos não previstos, o equilíbrio é recomposto para que nenhuma das partes, Poder Público ou ente privado, fique em desvantagem em relação ao contrato inicial. Por isso, entende-se que o equilíbrio econômico-financeiro deveria ser considerado, ou pelo menos discutido para a contabilização de ativos e passivos regulatórios.

Além disso, algumas teorias jurídicas, como a teoria da imprevisão, poderiam ser usadas para as escolhas dos julgamentos contábeis ou até mesmo, para justificar a contabilização de ativos e passivos regulatórios. E isso, seria descrito nas notas explicativas.

Em relação ao ativo e passivo regulatórios não serem contabilizados por não se encaixarem nas definições de ativo e passivo. Primeiramente, deveria ser considerado que essencialmente, de acordo com a legislação, constituem direitos e obrigações. Além disso, as definições de ativos e passivos podem ser modificadas com o tempo. O IASB, em 2013, recebeu comentários acerca de mudanças que seriam necessárias nas definições de ativo e passivo.

Assim, em julho de 2013, o IASB publicou o *Discussion Paper* denominado *A Review of the Conceptual Framework for Financial Reporting*, ou seja, uma revisão da Estrutura Conceitual e, conseqüentemente das definições básicas de ativos e passivos, entre outras coisas. Os comentários foram recebidos em janeiro de 2014. Em março de 2014 houve a elaboração de um sumário com os principais tópicos, mas não houve uma definição do que seria feito a partir disso.

A princípio, de acordo com os sumários, pode haver uma mudança nas definições de ativo e passivo para que estas sejam mais amplas, de forma a contemplar a contabilização de ativos e passivos regulatórios IASB (2014).

Portanto, havendo mudança ou não dos pronunciamentos internacionais, deve-se, prioritariamente, observar o que disse Hendriksen e Van Breda (1999) em relação à teoria da decisão. Primeiramente entendendo todo o negócio e, em seguida, analisando as ações disponíveis e suas conseqüências. Tudo isso, com o princípio de que a contabilidade deve fornecer informações úteis para a tomada de decisão. Caso a aplicação dos pronunciamentos cause distorções, a contabilidade não registrará a realidade da empresa e, conseqüentemente, não será útil para a tomada de decisão. E assim, a contabilidade financeira não terá sentido de existir. Logo, as escolhas contábeis, com os julgamentos descritos nas notas explicativas seria a solução para justificar a não aplicação estritamente igual ao recomendado inicialmente.

Dessa forma, é possível perceber que houve evoluções na contabilidade, mas ainda há o que ser desenvolvido. A não retratação da realidade da empresa causa a inutilidade das informações contábeis para a tomada de decisão. Por isso, deveria haver um cuidado maior não só com as definições básicas, como na aplicação dos pronunciamentos contábeis em cada negócio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As parcerias público-privadas e concessões têm se tornado um meio para o desenvolvimento de serviços e infraestruturas públicas. Esses serviços são regidos por legislação específica e acompanhados pelas agências reguladoras

Em 2010, com a adoção da contabilidade internacional, houve a aplicação do IFRIC 12 sobre os contratos de concessão, traduzida no Brasil no ICPC 01 nas concessionárias brasileiras. Esse fato gerou muitas discussões e algumas delas perduram ainda no ano de 2014, como no caso da não contabilização dos ativos e passivos regulatórios, além da não contabilização do valor integral da outorga descrita em contrato.

O artigo teve o objetivo de relacionar os aspectos jurídicos dos contratos de concessão com as normas contábeis em vigor, respondendo à seguinte questão: quais os principais aspectos jurídicos que precisam ser observados na contabilização para que a contabilidade societária represente adequadamente os contratos de concessão?

A partir de revisão de literatura, entrevistas e observações em reuniões, foi possível verificar que apesar da adoção da contabilidade internacional ter trazido evoluções na contabilidade brasileira, ainda há muito a ser desenvolvido para que as demonstrações financeiras reflitam adequadamente a realidade da empresa e assim, sejam úteis para a tomada de decisão. Em alguns casos, a contabilidade regulatória é usada para a tomada de decisão, por considerarem que a contabilidade financeira não reflete adequadamente a realidade da empresa.

Nesse sentido, a análise de contratos, legislação, interpretação legal, além de consideração de algumas teorias jurídicas, como a teoria da imprevisão, podem auxiliar no julgamento contábil.

A Constituição Federal (1988) estabelece que os direitos e obrigações das concessionárias devem ser discriminados nos contratos. As Leis de Licitação e Concessões abordam a importância do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Dessa forma, os contratos trazem tanto o valor total das outorgas, quanto o direito ao equilíbrio econômico-financeiro. Assim, juridicamente, o valor total da outorga é devido, assim como os ativos e passivos regulatórios. No entanto, essas considerações não estão registradas na contabilidade.

Portanto, conclui-se que a interpretação legal dos contratos, bem como a observação de leis relacionadas às concessões e teorias jurídicas, devem ser consideradas no julgamento contábil para que as demonstrações financeiras representem a realidade da empresa e assim, sejam úteis para a tomada de decisão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, M.E.M.C. Contabilização dos Contratos de Concessões. 2010. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2010.

ANEEL – Manual de Contabilização do Setor Elétrico. ANEEL, 2013. Disponível em: http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2013/026/documento/produto_5_-_final.pdf. Acesso em: 14 Jun. 2015.

BEZERRA, M. F. Atuação do estado na economia e a constitucionalidade do regime jurídico de exploração dos serviços de telecomunicações. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 Mar. 2014.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 20 Mar. 2014.

_____. Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm>. Acesso em: 20 Mar. 2014.

_____. Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 20 Mar. 2014.

CAIRNS, D.; MASSOUDI, D.; TAPLIN, R.; TARCA, A. IFRS fair value measurement and accounting policy choice in the United Kingdom and Australia. *The British Accounting Review*, v.43, p.1-21, 2010.

CALVO, L. C.; CLEMENTE, A. G. Implicaciones contables de la adopción de IFRIC 12 sobre concesiones de servicios públicos. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, v. 39, n. 145, p. 149-168, 2010.

CAMPOS NETO, C. A. S.; SOARES, R. P. A eficiência do estado e as concessões rodoviárias no Brasil: preocupação com o valor do pedágio e sugestões para operacionalizar a modicidade das tarifas. Brasília: IPEA, 2007. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1286.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

CARVALHO, A. C. Dinâmica das Regras Econômicas e Jurídicas nos Contratos de Concessões de Serviços Públicos. Berkeley Program in Law and Economics. UC Berkeley, 2010. Disponível em: < <http://escholarship.org/uc/item/235717zv>>. Acesso em: 20 Mar. 2014.

COMMISSION SERVICES; EUROPEAN FINANCIAL REPORTING ADVISORY GROUP – CS; EFRAG. Endorsement of IFRIC 12 Service Concession Arrangements: Effect Study Report. Brussels: Europe Commission e EFRAG, June 2008.

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS – CPC. ICPC 01 (R1) - Contratos de Concessão, 2011. Disponível em: <www.cpc.org.br/pdf/ICPC01_R1.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

_____. Orientação OCPC 05 - Contratos de Concessão, 2010. Disponível em: <www.cpc.org.br/pdf/OCPC_05.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

FERNANDEZ, S. E. V. Parcerias público-privadas (PPP) no setor rodoviário: um estudo da concordância entre o objeto do contrato e a forma jurídica dos contratos no Brasil. 2006. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FERREIRA, C.M.A. O equilíbrio econômico-financeiro das distribuidoras de energia elétrica brasileiras nas demonstrações contábeis. 2009. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2009.

FIELDS, T.D.; LYS, T.Z.; VINCENT. L. Empirical Research on Accounting Choice. *Journal of Accounting and Economics*. v.31, p.255–307, 2001.

GOMES, M. E. Estudo do impacto da adoção da ICPC 01 nas decisões gerenciais considerando as Normas Societárias e Regulatórias nas empresas de transmissão de energia do Brasil. Dissertação (Mestrado em Controladoria Empresarial) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2013.

HENDRICKSEN, E.S.; VAN BREDA, M. F. Teoria da Contabilidade. São Paulo: Atlas, 1999.

HENSHER, D. A.; BREWER, A. M. Transport: an economics and management perspective. New York : Oxford University Press, 2004.

HOPWOOD, A. G. Accounting and the Environment. *Accounting, Organizations and Society*, n. 34, p. 433-439, 2009.

INTERNATIONAL ACCOUNTING STANDARD BOARD (IASB). International Financial Reporting Interpretation Committee 12, 2006.

_____. Discussion Paper - Conceptual Framework, 2013. Disponível em: <http://www.ifrs.org/Current-Projects/IASB-Projects/Conceptual-Framework/Pages/Conceptual-Framework-Summary.aspx>. Acesso em: 27 Abr. 2014.

_____. IASB Meeting - Conceptual Framework, 2014. Disponível em: <http://www.ifrs.org/Meetings/MeetingDocs/IASB/2014/March/AP10D%20-%20CF%20feedback%20summary%20-%20additional%20guidance%20on%20definitions%20-%20FINAL.pdf>. Acesso em: 27 Abr. 2014.

_____. Rate-regulated Activities, 2014. Disponível em: <http://www.ifrs.org/Current-Projects/IASB-Projects/Rate-regulated-activities/Pages/Rate-regulated-activities-oct.aspx>. Acesso em: 27 Abr. 2014.

_____. Variable payments for the separate acquisition of PPE and intangible assets, 2014. Disponível em: <http://www.ifrs.org/Current-Projects/IASB-Projects/IAS-16-38-IFRIC-12-Variable-payments/Pages/IAS-16-38-IFRIC-12-Variable-payments.aspx>. Acesso em: 27 Abr. 2014.

PARIS, P. K. S.; RODRIGUES, A; CRUZ, C. F.; BRUGNI, T. V. Efeitos esperados da adoção da IFRIC 12 e ICPC 01: estudo comparativo entre Brasil e Europa. V ANPCONT, 2011. Disponível em:

<http://www.anpcont.com.br/site/docs/congressoV/CUE214.pdf>. Acesso em: 10 Set. 2011.

STAFFORD, A; ACERETE, J.B.; STAPLETON, P. Making concessions: Political, commercial and regulatory tensions in accounting for European roads PPPs. Accounting and Business Research, 2010. Disponível em:

<http://ssrn.com/abstract=1573496>. Acesso em: 10 Set. 2011.

TANCINI, G.R. Itens regulatórios: uma estudo aplicado à regulamentação tarifária da energia elétrica no Brasil. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

THE ECONOMIST.(Editorial).What went wrong with economics - and how the discipline should change to avoid the mistakes of the past. Jul 16th 2009. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/14031376/print>>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Solicitação do Congresso Nacional - TC 014.205/2011-4. Disponível em: <www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/.../AC_0346_05_12_P.doc>. Acesso em: 20 Jul. 2012.