



VESTÍGIOS CONTÁBEIS



Muitos dos serviços públicos são prestados mediante descentralização por colaboração. Assim, ao firmar um contrato de concessão com a Administração Pública, a concessionária precisa conhecer as normas de contabilidade aplicáveis no momento de reconhecer os ativos diretamente ligados a esse tipo de contrato. Dissertaremos sobre o assunto com o intuito de desmistificar as regras que devem ser conhecidas por todos aqueles que contratam ou desejam contratar com o Governo.

CONTRATOS DE CONCESSÃO

Normas Internacionais de contabilidade aplicadas

Por **Marlon José Zanetti**
zanetti@vestigioscontabeis.com.br
www.vestigioscontabeis.com.br



VESTÍGIOS CONTÁBEIS

Sumário

CONTRATOS DE CONCESSÃO	2
1. Bens vinculados à concessão	2
2. Remuneração do capital investido	3
2.1 Modelo bifurcado	5
3. Ativo Intangível	6
3.1 Valor residual do intangível	7
3.2 Intangível com vida útil indefinida	7
4. Ativo Financeiro	8
4.1 Definição	8
4.2 Reconhecimento e Mensuração	9
4.3 Ajuste a Valor Presente (AVP)	11
5. Capitalização dos Juros	12
CONSIDERAÇÕES FINAIS	14

CONTRATOS DE CONCESSÃO

Via de regra, os serviços públicos são prestados pela administração pública e financiada pelo orçamento público. Entretanto, com a finalidade de dividir os riscos e o custo das atividades, a administração pública, nas ocasiões em que a Lei permite, firma contratos de concessões com terceiros. O contrato de concessão é o instrumento legal onde são estabelecidas as regras para que a exploração de um determinado serviço público seja concedida a um particular. É a chamada descentralização por colaboração. No que tange à sua contabilização nas concessionárias estes contratos são regulados pelo ICPC 01 que estabelece o *tratamento contábil* adequado a ser aplicado. O ICPC 01 estabelece que os contratos de concessão podem ser descritos como “construir-operar-transferir” ou “recuperar-operar-transferir” ou serviço público a entidades do setor privado. Independente da descrição do tipo de concessão, sempre surgirão os seguintes atores nesta relação:

- a) Concedente: ente da administração pública, titular do serviço público, que delega o serviço público ao terceiro;
- b) Concessionário: é o terceiro que recebe a concessão e fica responsável pela gestão da infraestrutura e pelos serviços relacionados a ela.

1. Bens vinculados à concessão

Os bens, isoladamente ou em conjunto, vinculados à concessão cujo **ente concedente** exerça algum controle, não são de propriedade da concessionária. O controle que caracteriza a propriedade dos bens foi contemplado no item 5 do ICPC 01 como segue:

5. Esta Interpretação é aplicável a concessões de serviços públicos a entidades privadas caso:

(a) o concedente controle ou regulamente quais serviços o concessionário deve prestar com a infraestrutura, a quem os serviços devem ser prestados e o seu preço; e

(b) o concedente controle – por meio de titularidade, usufruto ou de outra forma – qualquer participação residual significativa na infraestrutura no final do prazo da concessão.

Os bens em que o concedente exerça algum controle, citado na letra “a” ou “b” do item 5, geralmente são bens de infraestrutura. Com referencia a eles, é de pleno direito do ente concedente, ao final do contrato de concessão, mediante indenização ou não, incorpora-los. Destarte, não faz sentido que a concessionária mantenha estes bens registrados no seu ativo imobilizado restando apenas o direito de explorá-los enquanto perdurar o contrato de concessão. Este é o conceito apresentado no item 11 do ICPC 01:

11. A infraestrutura dentro do alcance desta Interpretação não será registrada como ativo imobilizado do concessionário porque o contrato de concessão não transfere ao concessionário o direito de controlar o uso da infraestrutura de serviços públicos. O concessionário tem acesso para operar a infraestrutura para a prestação dos serviços públicos em nome do concedente, nas condições previstas no contrato.

Caso não exista controle **do concedente** sobre os bens vinculados à concessão, a concessionária deve manter a classificação destes bens como ativo imobilizado. Tais regras privilegiam o princípio da ininterrupção dos serviços públicos prestados ao cidadão. Caso fosse diferente a Administração Pública se tornaria “refém” da concessionária naqueles casos onde os ativos utilizados na prestação de serviços são indispensáveis para continuidade do serviço público. Citamos como exemplo as estações de tratamento de água e esgoto, as redes de distribuição de energia elétrica, a malha rodoviária que, na maioria das vezes, tem como origem de financiamento os recursos privados oriundos daquele que presta o serviço por meio de contrato de concessão. Os ativos utilizados na prestação destes serviços são praticamente insubstituíveis e, caso não houvesse reversão ao final de cada contrato, ficaria a Administração Pública obrigada a renovar o contrato com aquele que investiu na infraestrutura utilizada.

2. Remuneração do capital investido

A concessionária faz investimentos de infraestrutura necessários para prestação de serviço no intuito de que este capital investido seja remunerado. O capital investido, via de regra, pode ser remunerado pelo concedente ou pelo usuário do serviço público. A identificação

de quem remunera o capital investido é de extrema relevância como mostra o texto do item 16 da Orientação OCPC 05:

16. A identificação do modelo contábil aplicável a uma concessão está vinculada à identificação do responsável ou responsáveis pela remuneração ao concessionário em decorrência dos serviços de construção e melhorias por ele efetuados.

A remuneração recebida pela concessionária pode ser enquadrada de três formas que definirão qual tipo de elemento patrimonial será reconhecido (modelo contábil). Na primeira a concessionária deve reconhecer um ativo intangível, na segunda um ativo financeiro e na terceira se reconhece um ativo financeiro e um intangível.

No primeiro caso:

- a) A remuneração é fixa e independe da utilização do serviço pelo usuário;
- b) Geralmente o contrato estabelece o direito contratual incondicional de a concessionária receber caixa ou outro ativo financeiro;
- c) O risco da demanda é do ente concedente; e
- d) A concessionária reconhece um **ativo financeiro**.

No segundo caso:

- a) A remuneração é variável e depende da utilização do serviço pelos usuários;
- b) Não há direito incondicional da concessionária quanto ao recebimento de caixa ou outro ativo financeiro. O que existe é o direito do concessionário receber pelos serviços prestados aos usuários;
- c) O risco da demanda é da concessionária; e
- d) A concessionária reconhece um **ativo intangível**.

Terceiro caso:

- a) A remuneração é parte fixa e parte variável. Uma parcela da remuneração depende da utilização do serviço pelo usuário e a outra não;
- b) O risco da demanda é compartilhado; e
- c) A concessionária reconhece os ativos de forma mista: parte como **ativo intangível** e parte como **ativo financeiro**. Este modelo é conhecido como **Bifurcado**.

Os três modelos apresentados foram definidos pela OCPC 05 conforme transcrito abaixo:

17. Quando um concessionário é remunerado pelos usuários os serviços públicos, em decorrência da obtenção do direito de cobra-los a um determinado preço e período pactuado com o poder concedente, o valor despendido pelo concessionário na aquisição desse direito deve ser reconhecido no ativo intangível.

18. Por outro lado, quando o responsável pela remuneração dos investimentos feitos pelo concessionário for o poder concedente e o contrato estabelecer que há o direito contratual incondicional de receber caixa ou outro ativo financeiro, independentemente do uso efetivo da infraestrutura (demanda) ao longo do prazo de concessão, é necessário o reconhecimento de um ativo financeiro.

19. Nos casos em que os investimentos efetuados pelo concessionário é, em parte, remunerado pelos usuários do serviço público e em parte pelo poder concedente, seja com base na previsão contratual à indenização ao final da concessão ou complementação de receita no seu decorrer, está-se diante de um modelo híbrido: parte ativo intangível e parte ativo financeiro, onde o reconhecimento deste último é dependente da confiabilidade da sua estimativa e de representar direito incondicional de receber caixa ou outro ativo financeiro.

Como é possível observar, é indispensável que a concessionária identifique qual a forma de remuneração dos seus serviços no contrato de concessão. Só assim ela fará a classificação, reconhecimento e mensuração adequada destes ativos.

2.1 Modelo bifurcado

O modelo bifurcado merece destaque em virtude das discussões por ele fomentadas. A dificuldade é classificar qual parte dos investimentos deve ser reconhecida como intangível e qual parte como ativo financeiro. De acordo com o item 20 da OCPC 05:

20. No início de uma concessão, os investimentos feitos ou a fazer podem não ser indenizáveis. Os investimentos indenizáveis, se houver, podem ocorrer no futuro, a partir do momento em que o poder concedente se comprometer a reembolsar o concessionário, conforme os termos contratuais. Neste caso, o ativo financeiro deve ser reconhecido somente quando as condições de reembolso forem atingidas, ou seja, no momento em que os investimentos indenizáveis forem efetivados.

É possível depreender do texto do OCPC que é o valor estimado da indenização que determina se o modelo bifurcado é adequado ou não. Quando existe valor indenizável o ideal é bifurcar o registro do ativo. Quando não houver valor indenizável o ativo será amortizado no prazo da concessão. Contudo, o valor da indenização será calculado conforme dispuser o contrato de concessão.

3. Ativo Intangível

Inicialmente a concessionária deve registrar o intangível pelo seu custo, que é o valor justo pela contraprestação recebida ou a receber¹. De acordo com o Pronunciamento CPC 04 o ativo intangível deve ser amortizado ao longo do período em que esteja disponível para o uso da concessionária. Em outras palavras, deve ser amortizado no prazo de vigência do contrato de concessão². Esse entendimento é análogo às disposições da OCPC 05 quanto ao método de amortização de **ativo intangível com tempo de vida útil definida**. Neste tópico da OCPC é possível identificar dois itens que por analogia ao setor de distribuição de energia elétrica podem ser aplicados para fundamentar a linha de pesquisa adotada:

70. No caso das empresas distribuidoras, o método de amortização que pode ser utilizado e que melhor reflete o padrão de consumo em relação aos benefícios econômicos esperados é aquele que coincide com o mecanismo de tarifa da venda de energia. A despesa de amortização (anteriormente depreciação) incluída na tarifa é determinada com base na vida útil econômica estimada de cada bem e apropriada de forma linear no prazo da concessão (período em que o serviço público é prestado

*utilizando a infraestrutura), a não ser que outra curva de amortização possa oferecer razoável confiabilidade.
(...)*

¹ Item E130, Exemplos Ilustrativos do ICPC 01

² Item E116, Exemplos Ilustrativos do ICPC 01.

73. Deve ser lembrado que, no modelo bifurcado, o valor residual de cada bem que ultrapassar o prazo do vencimento da concessão já terá sido alocado como ativo financeiro de indenização no momento anterior à sua classificação como ativo intangível.

3.1 Valor residual do intangível

Não obstante às técnicas de amortização não se fala em valor residual do ativo intangível salvo nas hipóteses³: em que exista compromisso de terceiros em comprar o bem; exista mercado ativo para o bem. Neste último o valor do bem deve ser determinado por este mercado. Também deve haver a tendência para que este mercado continue a existir no futuro.

Para entender este conceito é preciso conceituar mercado ativo. O Apêndice A do Pronunciamento CPC 46 define mercado ativo como: *“Mercado no qual transações para o ativo ou passivo ocorrem com frequência e volume suficiente para fornecer informações de precificação de forma contínua”*.

3.2 Intangível com vida útil indefinida⁴

Ativo intangível com **vida útil indefinida** não deve ser amortizado. Estes ativos devem ter seu valor revisado ao menos uma vez em cada exercício. Para esta revisão é indicado o **impairment test**. O ativo será avaliado pelo menor valor entre o contábil e o valor recuperável. Destarte, apenas as perdas de valor serão reconhecidas. O reconhecimento ocorrerá em conta redutora do ativo (conta de natureza credora).

³ Item 100 do Pronunciamento CPC 04.

⁴ Item 107 a 111 do Pronunciamento CPC 04.

4. Ativo Financeiro

4.1 Definição

O ativo financeiro será estudado por analogia ao setor de distribuição de energia elétrica. Como já citado a concessionária deve reconhecer um ativo financeiro quando a remuneração é fixa e o risco é do concedente. Nos contratos de concessão, os bens vinculados a ela podem ser indenizáveis ou não. Quando os bens de infraestrutura têm o tempo de vida úteis superior ao prazo de vigência da concessão e o contrato estabelece indenização pelo valor residual do ativo, a concessionária deve registrar este direito como ativo financeiro caso a administração classifique esta indenização como incondicional (independente da vontade do concedente). Este entendimento coaduna com o disposto no item 67 da OCPC 05:

67. Os contratos de concessão de distribuição de energia elétrica garantem aos concessionários o direito de receber indenização na reversão de bens no final do contrato da concessão ou nos eventos previstos na extinção da concessão. A avaliação se a previsão contratual de indenização representa um direito incondicional de receber caixa ou outro ativo financeiro diretamente do poder concedente ou para quem ele delegar essa tarefa deve ser feita pela administração, uma vez que é fundamental para concluir se o modelo bifurcado é ou não o mais adequado às circunstâncias. A conclusão de que a indenização referida no contrato representa um direito incondicional de receber caixa ou outro ativo financeiro pressupõe que o poder concedente não tem qualquer alternativa realista senão a obrigação de entregar caixa ou outro ativo financeiro.

4.1.1 Classificação do Ativo Financeiro

Os ativos financeiros são mensurados de acordo com o estabelecido no Pronunciamento CPC 38 (Instrumentos Financeiros: Reconhecimento e Mensuração), como:

- a) Empréstimos ou recebíveis;
- b) Ativo financeiro disponível para venda;

- c) Ativo financeiro pelo valor justo por meio do resultado, caso sejam atendidas as condições para tal no reconhecimento inicial;
- d) Mantidos até o vencimento.

Ativo financeiro recebível é aquele cujo pagamento é fixo ou determinável. O ativo financeiro registrado pelo valor justo por meio do resultado é aquele mantido para negociação. Estes são caracterizados por serem adquiridos com objetivo de venda no curto prazo. Em outro viés, aquele ativo financeiro que não é classificado como empréstimo, recebível, ou mensurado pelo valor justo por meio do resultado, deve ser classificado como disponível para venda. Serão classificados como mantidos até o vencimento aqueles ativos financeiros que a entidade tem condições de mantê-lo até o decurso do seu prazo.

4.2 Reconhecimento e Mensuração

4.2.1 Mensuração Inicial

O ativo financeiro deve ser reconhecido, inicialmente, pelo seu valor justo (*fair value*). O valor justo pode ser definido como o valor pelo qual um ativo é negociado em uma transação não forçada. O Pronunciamento CPC 38 (Instrumentos Financeiros: Reconhecimento e Mensuração) estabelece este critério inicial de reconhecimento e mensuração no seu item 43:

Mensuração inicial de ativos e de passivos financeiros

43. Quando um ativo financeiro ou um passivo financeiro é inicialmente reconhecido, a entidade deve mensurá-lo pelo seu valor justo mais, no caso de ativo financeiro ou passivo financeiro que não seja pelo valor justo por meio do resultado, os custos de transação que sejam diretamente atribuíveis à aquisição ou emissão do ativo financeiro ou passivo financeiro.

43A. No entanto, se o valor justo do ativo ou passivo financeiro no reconhecimento inicial diferir do preço da transação, a entidade deve aplicar o item AG76. (Incluído pela Revisão CPC 03)

44. Quando a entidade usa a contabilização pela data de liquidação para um ativo que é posteriormente mensurado pelo custo ou pelo custo amortizado, o ativo é reconhecido inicialmente pelo seu valor justo na data da negociação (ver o Apêndice A, itens AG53 a AG56).

Quando os bens vinculados às concessões não têm mercado ativo há muita dificuldade em determinar o seu valor justo. No caso dos ativos financeiros o Pronunciamento CPC 38 estabelece no item AG76:

AG76. A melhor evidência do valor justo de instrumento financeiro no reconhecimento inicial é normalmente o preço de transação (i.e., o valor justo da contraprestação dada ou recebida, ver também o Pronunciamento Técnico CPC 46). Se a entidade determinar que o valor justo no reconhecimento inicial difere do preço da transação, como mencionado no item 43A, a entidade deve contabilizar o instrumento nessa data como segue:

(a) para a mensuração exigida pelo item 43, se o valor justo for evidenciado por preço cotado em mercado ativo para ativo ou passivo idênticos (ou seja, informações de Nível 1) ou com base em técnica de avaliação que usa apenas dados de mercados observáveis. A entidade deve reconhecer a diferença entre o valor justo no reconhecimento inicial e o preço da transação no resultado do período;

(b) em todos os outros casos, para a mensuração exigida pelo item 43, ajustado para adiar a diferença entre o valor justo no reconhecimento inicial e o preço da transação. Após o reconhecimento inicial, a entidade deve reconhecer a diferença diferida como resultado somente na extensão em que ela surgir a partir da mudança de fator (incluindo o tempo) que os participantes do mercado devem levar em conta ao precificar o preço do ativo ou passivo. (Alterado pela Revisão CPC 03)

Desta forma, se não for não houver mercado ativo para os bens, a melhor estimativa de valor justo será o preço da transação.

4.2.2 Mensuração subsequente

Os ativos financeiros recebíveis, após sua mensuração inicial, estão sujeitos à provisão de ajuste a valor presente. A contrapartida da sua mensuração é no resultado do exercício em virtude da taxa efetiva de juros. (Valor original – Ajuste a Valor Presente).

Os ativos mantidos até o vencimento é avaliado subsequentemente pelo custo amortizado (pela curva). Sua variação é registrada integralmente no resultado em virtude de seus rendimentos e encargos financeiros. (Valor original + rendimentos).

Os ativos financeiros mensurados pelo valor justo por meio do resultado devem ser avaliados subsequentemente pelo seu valor justo diretamente no resultado.

Os ativos mantidos para venda futura devem ter seus encargos financeiros e juros reconhecidos no resultado e estão suscetíveis ao Ajuste a Valor Justo no Patrimônio Líquido na conta de Ajuste de Avaliação Patrimonial.

4.3 Ajuste a Valor Presente (AVP)

São ajustes realizados em ativos e passivos financeiros em função do valor do dinheiro no tempo. Trazer o ativo a valor presente significa apresentar o seu valor atual.

Ponto importante a ser discutido é se o ativo será remunerado até o vencimento do contrato de concessão ou não. Caso seja remunerado, considera-se que o ativo já foi mensurado a valor presente. Caso contrário o Ativo Financeiro deve ser trazido a valor presente pela taxa de juros adequada.

21. O Pronunciamento Técnico CPC 12 – Ajuste a Valor Presente e o Pronunciamento Técnico CPC 38 – Instrumentos Financeiro: Reconhecimento e Mensuração devem ser aplicados na mensuração do ativo financeiro na data da transição. Entretanto, deve ser efetuada uma análise do valor da indenização com base no entendimento do funcionamento do mecanismo de remuneração para verificar se o valor da indenização na data da transição já está a valor presente e sujeito à remuneração no futuro. Se esse for o caso, os valores já estão a valor presente, não sendo necessários ajustes adicionais. (OCPC 05)

Quando um contrato de concessão apresenta taxa de juros remuneratórios ou índice de atualização, ou ambos, aplicados sobre a indenização futura não existe nenhuma dificuldade ao calcular o valor presente do ativo financeiro da companhia. Neste caso o ativo financeiro já se encontra avaliado a valor presente e a receita de juros deve ser reconhecida no resultado em conformidade o Princípio da Competência.

Quando se conhece apenas o valor da indenização futura o contrato de concessão é reconhecido como instrumento financeiro com juros remuneratórios implícitos. Desta forma, o cálculo do valor presente é mais detalhado. Isso porque o ativo financeiro deve ser trazido a valor presente pela taxa que se traduza como mais adequada ao negócio jurídico. Uma técnica sugerida é a utilização da taxa de Custo de Capital Médio Ponderado (Weighted Average Cost

Of Capital – WACC) como taxa efetiva de remuneração do contrato. O Ajuste a Valor Presente poderá ser positivo ou negativo.

Como já citado anteriormente, a contrapartida do AVP será à conta de receita ou despesa financeira.

5. Capitalização dos Juros

Quando a concessionária utilizar capital de terceiros para financiar a execução de obras estes valores terão o tratamento contábil disposto no item 22 do ICPC 01:

22. De acordo com o Pronunciamento Técnico CPC 20 – Custos de Empréstimos, os custos de empréstimos atribuíveis ao contrato de concessão devem ser registrados como despesa no período em que são incorridos, a menos que o concessionário tenha direito contratual de receber um ativo intangível (direito de cobrar os usuários dos serviços públicos). Nesse caso, custos de empréstimos atribuíveis ao contrato de concessão devem ser capitalizados durante a fase de construção, de acordo com aquele pronunciamento.

Para que os encargos com empréstimos sejam capitalizados devem ser classificados como “*elegíveis à capitalização*” nos moldes do item 10 do Pronunciamento Técnico CPC 20:

10. Os custos de empréstimos que são atribuíveis diretamente à aquisição, construção ou produção de ativo qualificável são aqueles que seriam evitados se os gastos com o ativo qualificável não tivessem sido feitos. Quando a entidade toma emprestados recursos especificamente com propósito de obter um ativo qualificável particular, os custos do empréstimo que são diretamente atribuíveis ao ativo qualificável podem ser prontamente identificados.

A concessionária deve iniciar a capitalização dos juros quando satisfizer cumulativamente as seguintes condições⁵:

- a) incorre em gastos com o ativo;
- b) incorre em custos de empréstimos; e
- c) inicia as atividades de preparo do ativo qualificável.

⁵ Pronunciamento Técnico CPC 20, item 17.

Quando a construção ou produção se encerrar e o ativo estiver pronto para uso a concessionária deverá cessar a capitalização dos juros. Esta prática encontra esteio no item 22 do Pronunciamento Técnico CPC 20: “*A entidade deve cessar a capitalização dos custos de empréstimos quando substancialmente todas as atividades necessárias ao preparo do ativo qualificável para o seu uso ou venda pretendidos estiverem concluídas*”.

O mesmo Pronunciamento Técnico preocupou-se em definir o conceito de “pronto para o uso ou venda” como segue:

23. Um ativo normalmente está pronto para seu uso ou venda pretendidos quando a construção física do ativo estiver finalizada, mesmo que o trabalho administrativo de rotina possa ainda continuar. Se modificações menores, tal como decoração da propriedade sob especificações do comprador ou usuário, resumirem-se a tudo o que está faltando, isto é indicador de que substancialmente todas as atividades estão completas.

Além das hipóteses de início e final do período de capitalização dos custos de empréstimos devemos observar que quando a construção ou produção do ativo for suspensa por um período extenso a capitalização dos juros deve ser, da mesma forma, suspensa⁶.

É importante destacar que se não só os juros são classificados como custo de empréstimos. Os encargos financeiros com arrendamento mercantil, com variações cambiais (no caso de empréstimos em moeda estrangeira), também devem ser considerados.

⁶ Pronunciamento Técnico CPC 20, item 20.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso deixar claro que a ICPC 01 e a OCPC 05 foram preparadas especificamente para as concessões de rodovias, ferrovias, e indústria de energia (geração, transmissão e distribuição). Isto porque estes serviços são os de maior expressão quando se fala em concessão de serviços públicos. Desta forma, o próprio Comitê de Pronunciamentos Contábeis prescreve que as concessionárias de serviços públicos diversos daqueles apontados nos seus pronunciamentos, interpretações e orientações devem aplicar estas regras por analogia ao setor (energia, rodovias e ferrovias) a que mais se assemelhe.