UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLADORIA E
CONTABILIDADE

Rodrigo Ferreira Lima

Análise do reconhecimento de receitas em Parcerias Público-Privadas (PPP)
de Iluminação Pública

São Paulo

2019

Prof. Dr. Vahan Agopyan
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Fábio Frezatti
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária

Prof. Dr. Valmor Slomski
Chefe do Departamento de Contabilidade e Atuária

Prof. Dr. Lucas Ayres Barreira de Campos Barros
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade

RODRIGO FERREIRA LIMA

Análise do reconhecimento de receitas em Parcerias Público-Privadas (PPP)
de Iluminação Pública

Versão corrigida

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Controladoria e
Contabilidade da Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade, da USP –
Universidade de São Paulo para obtenção
do título de Mestre em Ciências

Área de Concentração: Contabilidade
Societária

Orientador: Prof. Dr. Luiz Nelson Guedes
de Carvalho

São Paulo

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Lima, Rodrigo Ferreira.

Análise do reconhecimento de receitas em Parcerias Público-Privadas (PPP) de Iluminação Pública / Rodrigo Ferreira Lima. - São Paulo, 2019.
101 p.

Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, 2019.
Orientador: Luiz Nelson Guedes de Carvalho.

1. Parceria público-privada. 2. Receitas. 3. Padrões e normas contábeis.
4. Contabilidade. 5. Serviço-público. I. Universidade de São Paulo.
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais Ester e Antonio por todo apoio moral ao meu mestrado e paciência de não nos encontrarmos por longos meses. Muito obrigado pai e mãe! Agradeço também aos meus avós Equias e Irene que sem a ajuda no início da vida acadêmica nada teria sido possível.

O meu muito obrigado ao meu orientador Prof. Dr. Nelson Carvalho por acreditar no tema de pesquisa, pelos valiosos conselhos e orientação ao longo desse período, que sempre de maneira educada me inspiram, não somente para a pesquisa, mas para a pessoa que quero ser no futuro.

Agradeço aos meus amigos(as) que conquistei durante o curso, que passaram do nível de amigos e se tornaram parte da minha família. Obrigado pela ajuda, pelas noites de vinho, pelas tardes de café, pelas respostas no WhatsApp e pelas palavras carinhosas (as vezes não) que sempre me mantiveram na linha. Obrigado Arnaldo Trigo, Denise Bittar-Godinho, Jonathan Piccolo, Juliana Bittar-Godinho, Myrna Modolon Lima, Renata Nogueira, Samuel Durso e Stephanie Rutshcka.

Agradeço aos professores do programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da FEA USP, o meu muito obrigado especial à Prof. Dra. Silvia Casa Nova pela amizade nos primeiros meses dessa jornada, ao Prof. Dr. Lucas Aires no suporte para concretizar a parceria da USP com a FGV e ao Prof. Dr. Eduardo Flores pelas conversas de corredor que sempre foram enriquecedoras.

Um agradecimento especial aos professores membros da banca de qualificação Prof. Dra. Mara Malacrida, Prof. Dr. Guilherme Braunbeck e Prof. Dr. Eric Martins, obrigado pelas críticas e contribuições oferecidas.

A todos os funcionários da USP e da FIPECAFI, pela eficiência profissional, em especial ao Andrés, Gisele e Gislaine pela sempre pronta ajuda, pelos cafés, pelas risadas, pelo incentivo e por facilitarem nossas vidas, mais dos que vocês imaginam.

Um agradecimento mais do que especial aos meus amigos, parceiros e incentivadores nessa jornada Prof. Dr. Fabio Gallo e Prof. Dr. Paulo Romaro, por orientações, sugestões, apoio e compreensão em tantos momentos.

Agradeço aos meus amigos Alan Guizi, Alessandra Paes, Cleiton Jardim, Eliude Santos, Erick Toshio, Guilherme Aguilera, Gustavo Denari, Karina Andrade, Leonardo Bermudez, Marcos Alexandre, Mayara Paes, Miguel Arab, Sergio Lopes (Rakkaani) e Woltan Abubakir. Obrigado pela compressão nestes dois anos, prometo que nos veremos mais agora.

Por fim, e não menos importante, gostaria de agradecer à duas mulheres que revolucionaram a minha vida e permitiram que eu chegasse até aqui, obrigado Silvia Bolognani e Patrícia Skolaude, sem vocês eu nunca teria concluído esse sonho.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

“a Administração não pode proceder com a mesma desenvoltura e liberdade com que agem os particulares, ocupados na defesa de suas próprias conveniências, sob pena de trair sua missão própria e sua razão de existir”

(BANDEIRA DE MELLO, 2011, p. 72)

RESUMO

Lima, R. F. (2019). *Análise do reconhecimento de receitas em Parcerias Público-Privadas (PPP) de Iluminação Pública* (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Vinculado à administração gerencial da administração pública e um momento de crise fiscal sofrido pelo Estado brasileiro, os investimentos em infraestrutura ficaram prejudicados. Como solução, concessões foram incentivadas buscando investimentos em infraestrutura e melhoria na prestação do serviço público. Para normatizar contabilmente esse novo modelo de negócio, normas como o ICPC 01/IFRIC 12 foram aplicadas para melhor expressar o resultado econômico desses contratos. A justificativa da relevância desse trabalho é o fato de o Estado brasileiro se mostrar, ainda, sem condições de conduzir, sozinho, investimentos em infraestrutura; adicionalmente, ainda que houvessem tais condições, surge a possibilidade de fazê-lo em parceria com o setor privado, gerando eventualmente novas oportunidades de alocação de capital e de desenvolvimento econômico. A crise fiscal vivida pelo poder público incentiva a cada ano o aumento de contratos de PPPs e a possibilidade de variadas formas de obtenção de crédito fará com que as concessionárias busquem recursos em mercados outrora não explorados. Dado esse momento, a aplicação correta das normas contábeis se faz necessária. Desse modo, essa pesquisa busca responder quais os determinantes para o reconhecimento contábil de receitas em concessões administrativas. A metodologia contou com uma abordagem qualitativa e contou com entrevistas semiestruturadas de dez participantes, sendo dois gestores de concessionárias de serviço público, três professores universitários e cinco bancários que trabalham na estruturação de projetos de PPPs e na análise de crédito de concessionárias. Foi possível observar que o mercado diverge na interpretação e na aplicação do ICPC 01/IFRIC 12 apesar de, de forma geral, a verem como positiva. A análise dos dados qualitativos foi codificada com base na técnica *template analysis* em 18 categorias, que permitiram analisar as percepções e opiniões dos dez entrevistados. Os achados da análise apontam para uma arbitrariedade na aplicação das receitas das concessões, bem como uma divergência no mercado nas técnicas para o reconhecimento de receitas. Além disso, observou-se que os entrevistados buscam por uma norma contábil que seja mais prática, apesar da proposta do IFRS para a contabilidade baseada em princípios.

Palavras-chave: Parceria público-privada. Receitas. Padrões e normas contábeis. Contabilidade. Serviço público.

ABSTRACT

Lima, R. F. (2019). *Analysis of revenue recognition in Public-Private Partnerships (PPP) of Public Lighting* (Master's Dissertation). School of Economics, Administration and Accounting, University of São Paulo, São Paulo.

Linked to the management administration and to a moment of fiscal crisis suffered by the Brazilian State, the investments in infrastructure were impaired. As a solution, concessions have been encouraged by seeking investments in infrastructure and improvement in the provision of the public service. In order to standardize this new business model, international standards, such as IFRIC 12, were applied to better express the economic results of these contracts. The justification for the relevance of this work is the fact that the Brazilian State is still unable to conduct investments in infrastructure alone; additionally, even if there were such conditions, the possibility arises of doing so in partnership with the private sector, eventually generating new opportunities for capital allocation and economic development. The fiscal crisis experienced by public authorities encourages each year the increase in PPP contracts and the possibility of various forms of obtaining credit which would cause concessionaires to seek resources in previously untapped markets. Given this moment, proper application of accounting standards is necessary. Thus, this research seeks to answer the determinants for the accounting recognition of revenues in administrative concessions. The methodology had a qualitative approach and had semi-structured interviews of ten participants, two managers of public service concessionaires, three university professors and five bankers who work in the structuring of PPP projects and in the credit analysis of concessionaires. It was possible to observe that the market differs in the interpretation and application of IFRIC 12 although, in general, they see it as positive. The analysis of the qualitative data was coded based on the template analysis technique in 18 categories, which allowed to analyze the perceptions and opinions of the ten interviewees. The findings of the analysis point to arbitrary application of concession revenues as well as a divergence in the market in revenue recognition techniques. In addition, it was observed with the interviewees looking for an accounting standard that is more practical, although the IFRS proposal of accounting is based on principles.

Keywords: Public-private partnership. Revenue. Standards and accounting standards. Accounting. Public service.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Componentes doutrinais da Nova Gestão Pública.....	20
Tabela 2 - Orçamento Federal do Brasil – Valores Nominais	25
Tabela 3 - Trabalhos anteriores sobre concessão e PPPs	35
Tabela 4 - Perfil dos participantes.....	40
Tabela 5 - Categorias de análise das entrevistas	42
Tabela 6 - Participantes das entrevistas por segmento de mercado	43
Tabela 7 - Componentes doutrinais da Nova Gestão Pública.....	99

LISTA DE SIGLAS

APA	American Psychological Association
Art.	Artigo
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CFA	Chartered Financial Analyst
CIP	Contribuição para Custeio de Iluminação Pública
CNPI	Certificado Nacional do Profissional de Investimento
COSIP	Contribuição para Custeio de Iluminação Pública
CP³P	Public-Private Partnerships Certification Program
CPA	Certificação Profissional Anbima
CPC	Comitê de Pronunciamentos Contábeis
CPS	Centre for Policy Studies
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
IASB	International Accounting Standard Board
ICPC	Interpretação Técnica - Comitê de Pronunciamentos Contábeis
IFRIC	International Financial Reporting Interpretations
IFRS	International Financial Reporting Standards Foundation
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IPSASB	International Public Sector Accounting Standards Board
IRPJ	Imposto de Renda – Pessoa Jurídica
KPI	Key Performance Indicator
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
n.	Número
NPM	New Public Management
OCPC	Orientação – Comitê de Pronunciamentos Contábeis
PDRAE	Plano Diretor da reforma do Aparelho do Estado
PoC	Percentage of Completion
PPP	Parceria Público-Privada

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMA DE PESQUISA	13
1.2	IMPORTÂNCIA	15
1.3	CONTRIBUIÇÃO	16
2	REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1	MARCO TEÓRICO	17
2.1.1	Administração Pública	17
2.1.2	New Public Management (NPM).....	18
2.1.3	Administração Pública no Brasil – De Burocrática para Gerencial	20
2.1.4	Política Econômica no Brasil.....	23
2.1.5	Concessões.....	25
2.1.6	Apuração de Receitas	30
2.1.7	Normatização	31
2.2	ESTUDOS ANTERIORES	34
3	MÉTODO DE PESQUISA	37
3.1	ETAPAS METODOLÓGICAS	37
3.2	ELABORAÇÃO DO ROTEIRO DE ENTREVISTA E PRÉ-TESTE.....	37
3.3	CRITÉRIO DE RECRUTAMENTO DOS ENTREVISTADOS.....	39
3.4	CONDUÇÃO DAS ENTREVISTAS	41
3.5	ANÁLISE.....	41
4	ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS	43
4.1	PERFIL	43
4.1.1	Lucas	44
4.1.2	Rafael	44
4.1.3	Antônio	44
4.1.4	Rosângela	44
4.1.5	Leonardo.....	45
4.1.6	Samira.....	45
4.1.7	Carlos.....	45
4.1.8	Eric.....	45
4.1.9	Gustavo.....	45
4.1.10	Igor.....	45

4.2	EXPECTATIVA DE MERCADO	46
4.3	IFRIC 12 / ICPC 01	51
4.3.1	Vantagens da aplicação da norma	51
4.3.2	Dificuldades na aplicação da norma	53
4.3.3	Reconhecimento de receita	58
4.3.4	Receita de construção	62
4.3.5	Receita de operação	64
4.3.6	Receita financeira	65
4.3.7	Determinantes de receita	66
4.4	DIVERGÊNCIAS DE MÉTODOS	67
4.5	IMPACTOS NAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS.....	69
4.6	CONCESSÃO DE CRÉDITO	71
4.7	POSIÇÃO DA RECEITA FEDERAL	73
4.8	CONTRATOS E ADAPTAÇÕES	75
4.9	EXPECTATIVA DE NORMATIZADORES	77
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
	REFERÊNCIAS	85
	APÊNDICES.....	93
	APRESENTAÇÃO DO AUTOR	101

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMA DE PESQUISA

A fim de que se compreendam as formas de prestação do serviço público, faz-se necessário a compreensão do seu próprio conceito. Para Di Pietro (2014), o serviço público consiste “ . . . toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas, sob o regime jurídico total ou parcialmente público”.

Esta intervenção econômica do Estado para a prestação do serviço público de caráter prestacional com foco nas necessidades coletivas ou interesse de controle estatal, pode ser dado por intermédio de empresas públicas, autarquias, empresas de economia mista e empresas privadas que tenham a concessão do próprio serviço público.

Conforme disposto no Art. 175 da Constituição do Brasil (1988) “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Deste modo, entende-se que a prestação do serviço público pode ser dada de forma direta e indireta, neste caso por concessão do serviço para um ente não pertencente à Administração Pública.

Bandeira de Mello (2007), afirma que concessão do serviço público é vista como o meio pelo qual o Estado atribui a outro a prestação do serviço público, remunerando o concessionário pela própria exploração do serviço. Dentre as modalidades vigentes atualmente no Brasil, encontram-se a concessão comum, regida pela Lei n. 8.987 (1995) e a Parceria Público-Privada (PPP), divididas em concessões patrocinadas e concessões administrativas, regulamentadas pela Lei n. 11.079 (2004).

A PPP é uma modalidade disponível no Brasil para a oferta de infraestrutura econômica e social à população. As mesmas se apresentam como uma alternativa para melhorar os serviços públicos prestados, trazendo a agilidade e a experiência do parceiro privado e reduzindo os investimentos iniciais do poder concedente. Assim os projetos de PPPs se tornam eficazes para obter o melhor uso dos recursos públicos, com a entrega da infraestrutura no prazo e orçamento previsto, uma vez que é de responsabilidade do parceiro privado, e a operação mais eficiente na prestação de serviços e na manutenção dos bens.

Na modalidade das PPPs, o parceiro privado faz investimentos no objeto da concessão e em contrapartida é remunerado, dependendo do serviço prestado, por uma contraprestação

pública mais a tarifa paga pelos usuários. Entende-se como contraprestação pública os pagamentos feitos pelo ente público ao parceiro privado em contrapartida aos serviços prestados (Art. 6º da Lei n. 11.079, 2004).

As contraprestações públicas recebidas pelas concessionárias devem ser reconhecidas contabilmente de acordo com a interpretação ICPC 01 emitida pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), que trata sobre a forma de contabilização de concessões de serviços públicos a entidades, que tem como correspondente a interpretação IFRIC 12 emitida pelo IASB.

De acordo com a IFRIC 12 / ICPC 01, a remuneração recebida pelo concessionário pode ser caracterizada como Ativo Intangível, quando recebida dos usuários do serviço público, ou como Ativo Financeiro, quando recebida diretamente do poder público. As receitas são divididas por sua natureza, ocorrendo assim a receita de “construção ou melhoria” e a receita “pela operação da concessão”.

Dentre as abordagens apresentadas para o reconhecimento da receita, encontra-se a de custo esperado mais margem, conhecida também como *cost plus*. Nesta abordagem, utilizada quando não há mercado ativo e dados observáveis, surge a subjetividade na escolha contábil para a definição da margem. Entretanto, quando a entidade não é capaz de mensurar esse resultado com propriedade, a receita é limitada aos custos incorridos (Parágrafo 45, ICPC 01, 2011).

Ressalta-se que, por decisão do IASB e coerente com seu enfoque de normas baseadas em princípios e não em regras, não foi prescrita qualquer metodologia específica para a abordagem do *cost plus* em suas normas, permitindo às entidades o uso da melhor estimativa que maximiza o uso de dados observáveis. (Basis for Conclusion IFRS 15, 2014).

Porém, pela não definição de um método claro para o reconhecimento da receita de construção, as entidades acabam livres para poderem reconhecer a receita pelo valor do custo incorrido sem a adição de uma margem. Este impacto pode influenciar em distorções nas análises de provedores de capital na real remuneração recebida pela entidade. Agrega-se à discussão que os tributos incidentes para cada receita são distintos, gerando assim um impacto fiscal sobre os devidos reconhecimentos ao longo do tempo.

De maneira a tornar o estudo viável no que tange à representatividade e impactos do *cost plus*, optou-se por limitar o estudo para concessões com reconhecimento apenas de Ativo Financeiro (concessões administrativas), dado que não são influenciadas pelo volume da operação, apenas recebem a contraprestação do poder público durante o contrato.

Dentre os segmentos possíveis de atuação apenas por reconhecimento de ativo financeiro, destaca-se a iluminação pública. Até 2015, três eram os contratos assinados de PPPs neste segmento no Brasil, com incremento de sete novos contratos em 2016, 60% de todos os contratos de PPPs assinados neste ano. Conforme informação da Radar PPP (2017), a iluminação pública foi responsável por 62% dos editais de PPP publicados em 2016 e esperava-se intensa atividade do setor para os próximos anos.

Muito deste aquecimento se deu pela Resolução Normativa n. 414 da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL, 2010), que determinou a transferência dos ativos de iluminação pública para às prefeituras. Assim, observa-se neste segmento um crescimento expressivo de possíveis PPPs. Ressalta-se que a cobrança pelo serviço de iluminação pública ocorre contra o poder público e não contra os usuários, uma vez que estes pagam apenas para os distribuidores de energia elétrica.

Dado isto, questiona-se: Há fatores determinantes para o reconhecimento contábil de receitas para concessões administrativas?

1.2 IMPORTÂNCIA

O segmento de concessões públicas no Brasil tem crescido desde a sua regulação, alcançando em 2016 a marca de 99 contratos assinados em todos os setores. Apenas em 2016, a soma do valor total dos contratos foi de R\$ 7,7 bilhões, considerando todos os 99 contratos existentes, a soma dos valores dos contratos estimados é de R\$ 157 bilhões.

Este mercado de atuação representa um grande potencial para a economia brasileira, parte porque o poder público não possui reservas para investimentos em infraestrutura e tem como parceiro o setor privado para atender as demandas da sociedade, quanto no aumento da qualidade do serviço prestado, uma vez que as empresas privadas trazem experiência e eficiência na prestação do serviço.

Além do impacto social e econômico na sociedade, pela característica dos contratos no que tange altos investimentos no curto prazo e o ressarcimento pelo poder público no longo prazo, as concessionárias movimentam o mercado do crédito, seja ele por bancos de fomento ou até mesmo no mercado acionário. Com a expansão das concessões no Brasil, espera-se uma maior participação das concessões no mercado acionário.

Essa expansão no mercado gera uma necessidade maior de divulgação de informações, tanto para atender acionistas quanto credores, fazendo com as empresas busquem uma melhor representação de sua situação econômico-financeira por meio de suas demonstrações contábeis.

Neste quesito a pesquisa busca agregar ao mercado, em questões práticas, o conhecimento sobre a aplicação dos métodos de reconhecimento de receitas para as concessões administrativas e acrescenta à literatura a percepção dos usuários, dos produtores da informação sobre o normativo e sua aplicação.

1.3 CONTRIBUIÇÃO

Como contribuições do estudo, espera-se agregar à literatura a percepção dos agentes de mercado quanto ao reconhecimento das receitas na prestação do serviço público. Agrega-se também a percepção quanto ao entendimento por parte dos usuários do normativo vigente e sua capacidade analítica, buscando assim melhorar a própria prática.

Espera-se atingir as concessões administrativas bem como demais companhias que atuem em contratos com o poder público e que tenham o reconhecimento por meio de Ativo Financeiro.

Este momento mostra-se também importante, dado o incentivo da Aneel e o apoio do BNDES e Caixa Econômica Federal para a viabilidade de novos projetos de PPP. Assim, este estudo pode servir como suporte para os modelos de viabilidade econômico-financeiros no que tange ao reconhecimento de receita ao longo dos contratos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 MARCO TEÓRICO

2.1.1 Administração Pública

A administração pública é entendida tanto pela união de órgãos e agentes públicos quanto em sua ação da administração do Estado por atividades e políticas públicas.

Di Pietro (2003), divide em dois sentidos o conceito da Administração Pública, como sendo:

Em sentido objetivo, material ou funcional, a Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos. Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública, como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. (p. 69)

A aplicação da administração pública se deu ao longo dos anos de maneira distinta, influenciada pela teoria política e força dos entes de Estado. A Teoria da Administração Patrimonialista, com o poder entregue nas mãos das monarquias absolutas, o Estado era considerado propriedade do rei, o patrimônio público era confundido com o patrimônio dos próprios monarcas. Com o advento do capitalismo industrial e as democracias parlamentares no século XIX, essa forma de governo dá lugar a uma administração com clara separação do público e privado, como também do político e administrador público (Bresser-Pereira, 1996).

Com o fim da administração patrimonialista, surge a administração pública burocrática, atendendo a então nova sociedade democrática que necessitava distinguir-se do Estado ao mesmo tempo em que o controlava.

Segundo Bresser-Pereira (1996), o pressuposto de eficiência em que a teoria da administração pública burocrática se baseava não se revelou real. Com a entrada do Estado social e econômico do século XX, a administração burocrática mostrou-se “lenta, cara, auto referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”.

Após a segunda metade do século XX a forma de administração das empresas passa a influenciar a administração pública, e traz ideias de descentralização e flexibilização. Assim, a partir de 1970 a administração pública se direciona para uma administração pública gerencial. Conforme Orozco (2009), possivelmente o primeiro autor a utilizar a expressão “Nova Gestão

Pública” foi Michel Massenet, em sua obra *La Nouvelle Gestion Publique: pour un État sans Bureaucratie*, publicada em 1975. Este termo corresponde em inglês à chamada “*New Public Management*”.

2.1.2 New Public Management (NPM)

Apesar da obra de Michel Massenet de 1975, considera-se como texto fundador da *New Public Management* (NPM) o artigo *A public management for all seasons?*, de Christopher Hood de 1991. No Brasil, o expoente a estudar a NPM é o professor Luiz Carlos Bresser-Pereira, que a denomina de Administração Gerencial (Bresser-Pereira, 2000).

Conforme Hood (1991), uma das maneiras para interpretar o surgimento da NPM é entender que dois são os fluxos de ideias que a geraram.

- a) “Nova economia institucional”: ondem deveriam ser aplicadas a escolha pública, a teoria de custos de transação¹ e a teoria da agência², que gerou um movimento de ideias de contestabilidade, escolha de usuários, transparência e concentração em estruturas de incentivo.
- b) Gerencialismo: O segundo foi chamado por Hood (1991) de um conjunto de ondas sucessivas de “*managerialism*” (gerencialismo) no setor público. Esse movimento gerou um conjunto de doutrinas baseadas em ideias de gestão profissional, com foco na obtenção de resultados e desempenho organizacional.
- c) Apresentaram, pela primeira vez, estudos sobre a Teoria de Agência, ao citarem que problemas de agência decorrem de conflitos de interesses existentes em atividades de cooperação entre os indivíduos, quer ela ocorra ou não em situações de hierarquia entre o principal e o agente.

Dentre os países onde a revolução da teoria da administração pública foi mais intensa no início da sua aplicação, destacam-se Nova Zelândia, Reino Unido e Austrália. Para a Nova

¹ Esta teoria foi desenvolvida por Ronald Coase em 1937 com a publicação do livro “The Nature of the Firm”. Para Arrow (1969) os custos de transação são os custos de recorrer ao sistema econômico. Segundo Williamson (1985) os custos de transação são aqueles incorridos para planejar e monitorar as estruturas de governança.

² Jensen e Meckling (1976) apresentaram estudos sobre a Teoria de Agência, tratando dos problemas de agência que decorrem de conflitos de interesses existentes em atividades de cooperação entre os indivíduos, quer ela ocorra ou não em situações de hierarquia entre o principal e o agente.

Zelândia, predominaram a síntese da escolha pública e as teorias de agência e custos de transação, enquanto para Reino Unido e Austrália, o “gerencialismo” foi mais proeminente.

Bresser-Pereira (1996) destaca que a reforma no Reino Unido só foi possível com a decisão da alta administração pública, pela aliança formada com o Partido Conservador em 1979, ano em que Margaret Thatcher foi eleita como Primeira Ministra.

Ressalta-se que o pensamento ultraliberal já estava em processo no Reino Unido, tanto que em 1974 foi fundado o *Centre for Policy Studies* (CPS) por Sir Keith Joseph, político e membro do Partido Conservador britânico e pela então Ministra da Educação Margaret Thatcher. O objetivo do CPS é promover os princípios de uma sociedade livre e disseminar a economia de livre mercado. O CPS tem desempenhado este papel a nível global, e sua atuação no desenvolvimento das políticas de privatização, governo de baixa tributação e apoio à família é de reconhecimento global (CPS, n.d.).

Bresser-Pereira (1996) apresenta alguns pontos que levaram à esta nova administração pública, conforme segue:

Aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto referida. (pp. 11-12)

Em texto seminal, Hood (1991) apresentou sete preceitos sobre a NPM, conforme disposto na Tabela 1.

Tabela 1 – Componentes doutrinários da Nova Gestão Pública³

No.	Doutrina	Significado	Justificação Típica
1	<i>Gestão profissional e proativa (hands-on) no setor público</i>	Controle ativo, visível e discricionário de organizações de pessoas nomeadas no topo, "livres para gerenciar"	Accountability requer atribuição clara de responsabilidade pela ação, não pela difusão de poder
2	<i>Padrões explícitos e medidas de desempenho</i>	Definição de metas, objetivos, indicadores de sucesso, preferencialmente expressos em termos quantitativos, especialmente para serviços profissionais (cf. Day e Klein 1987; Carter 1989)	Accountability requer uma declaração clara de objetivos; eficiência requer 'olhar duro' para os objetivos
3	<i>Maior ênfase nos controles de saída (outcomes)</i>	Alocação de recursos e recompensas ligadas ao desempenho medido; ruptura da gestão centralizada de pessoal em toda a burocracia	Necessidade de estressar "resultados" em vez de "procedimentos"
4	<i>Mudança para desagregação de unidades no setor público</i>	Desmembramento de unidades anteriormente "monolíticas", desagregação de sistemas de gestão de U-form (empresa gerenciada centralmente como uma única unidade especializada em linhas funcionais) em unidades corporativas em torno de produtos, operando com orçamentos "unilaterais" descentralizados e lidando uns com	Necessidade de criar unidades "gerenciáveis", separar "provisão" e "produção", obter vantagens de eficiência no uso de contratos ou acordos de franquia dentro e fora do setor público.
5	<i>Mudança para uma maior concorrência no setor público</i>	Mudar para contratos de termos e procedimentos de concurso público	Rivalidade como chave para reduzir custos e melhores padrões
6	<i>Estresse em estilos do setor privado de práticas gerenciais</i>	Afastar-se da "ética do serviço público" de estilo militar, maior flexibilidade na contratação e recompensas; maior uso de técnicas de Relações Públicas	Necessidade de usar ferramentas "comprovadas" de gestão do setor privado no setor público
7	<i>Estresse em maior disciplina e parcimônia no uso de recursos</i>	Redução dos custos diretos, aumento da disciplina trabalhista, resistência às demandas sindicais, limitação dos "custos de conformidade" aos negócios	Necessidade de verificar as demandas de recursos do setor público e 'fazer mais com menos'

Fonte: Hood (1991)

Observa-se com os sete elementos de Hood (1991) que a NPM propõe melhorar o desempenho do setor público pela adoção de métodos de gerenciamento inspirados no setor privado.

Com sua implementação, mudam-se as funções tradicionais do setor público, como: gerência, privatização, esquemas de incentivo de competitividade e desregulação (Orozco, 2003). Isso favorece o uso de concessões nas relações do poder público com os serviços públicos oferecidos.

2.1.3 Administração Pública no Brasil – De Burocrática para Gerencial

No Brasil, a primeira reforma da administração pública ocorreu em 1936, sendo implementado os princípios centralizadores e hierárquicos da administração burocrática clássica. Neste ano foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que, em 1938, foi substituído pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) (Bresser-Pereira, 1996).

³ Tabela original do autor disponível no Apêndice C.

A primeira tentativa de uma reforma gerencial da administração pública ocorreu pelo Decreto-Lei n. 200 (1967). Este dispunha sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a reforma administrativa. Em seguida, durante o governo do presidente João Figueiredo, criou-se o Ministério da Desburocratização, presidido, primeiramente, pelo economista Hélio Beltrão.

A missão do Ministério era pôr em prática o Programa Nacional de Desburocratização, criado pelo Decreto n. 83.740 (1979). Dentre os objetivos do decreto, destacam-se:

“(…)

b) reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário e abreviar a solução dos casos em que essa interferência é necessária (...);

e) intensificar a execução dos trabalhos da Reforma Administrativa de que trata o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, especialmente os referidos no Título XIII;

g) impedir o crescimento desnecessário da máquina administrativa federal, mediante o estímulo à execução indireta, utilizando-se, sempre que praticável, o contrato com empresas privadas capacitadas e o convênio com órgãos estaduais e municipais;

h) velar pelo cumprimento da política de contenção da criação indiscriminada de empresas públicas, promovendo o equacionamento dos casos em que for possível e recomendável a transferência do controle para o setor privado, respeitada a orientação do Governo na matéria.

Segundo Beltrão “o que se pretende é retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado” (1984, p. 11).

Sendo o foco a qualidade de vida das pessoas, a redução da intervenção excessiva do Estado no campo social e econômico, descentralização das decisões e redução regulatória era necessária. Apesar de parecer que o programa visava reorganizar a administração pública por meio de uma proposição técnica, este o tinha por meio de uma proposta política. “Não poderia, assim, operar-se pela via técnica, visto que afeta a própria estrutura de poder” (Beltrão, 1984, p. 11).

Por uma estratégia oportunista do regime militar em contratar administradores públicos de alto nível por empresas estatais, sem concursos públicos, o núcleo do Estado foi enfraquecido. Além disso, a crise política do regime militar nos anos 70 influenciou a administração pública, dado que a burocracia estatal é identificada com sistema autoritário (Bresser-Pereira, 1996).

Em 1995, com a eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso e criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), o Brasil entrou em um novo estágio da Administração Pública. O Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, responsável pelo MARE, elaborou em 1995 o chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e a emenda constitucional da reforma administrativa, inspirada principalmente no Reino Unido, onde se implantava a segunda reforma administrativa da história do capitalismo, sendo esta a Reforma Gerencial (Bresser-Pereira, 2000).

A administração pública gerencial parte do pressuposto de que não apenas egoísmo e conflito marcam as ações humanas, mas também cooperação e espírito público. Desta forma, delega autoridade aos administradores públicos e os controla, de um lado, através da cobrança de resultados e da auditoria a posteriori, e, de outro, contando com a existência nos regimes democráticos de um espaço público onde seja possível exercer o controle social. (p. 15)

Segundo Bresser-Pereira (2000), a reforma gerencial de 1995 teve três dimensões, sendo elas:

- a) Institucional, uma vez que buscou criar novas instituições legais e organizacionais que permitam que uma burocracia profissional e moderna tivesse condições de gerir o Estado;
- b) Cultural, uma vez que buscou sepultar o patrimonialismo e transitar da cultura burocrática para a gerencial;
- c) Gestão, ou seja, a própria implementação da reforma em questão de colocar em prática as novas ideias gerenciais e oferecer à sociedade um serviço público de melhor qualidade;
- d) Duas foram as instituições organizacionais básicas da reforma (Bresser-Pereira, 2000, p. 14);
- e) As agências executivas, que são as instituições estatais que executam atividades exclusivas de Estado, como exemplo as autarquias; e
- f) As organizações sociais que são aquelas instituições híbridas entre o Estado e a sociedade que executam os serviços sociais e competitivos. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. Como exemplo: sociedades civis, religiosas, científicas, literárias e até mesmo as fundações.

Ao mesmo tempo, debatia-se no país a cultura burocrática dominante, como a criação de organizações públicas não-estatais financiadas pelo orçamento público. Quanto ao aperfeiçoamento de gestão, esta precisa ser constante, tanto em agências estatais quanto em empresas, de maneira que se torna necessário sua adaptação conforme fatos novos emergem e decisões administrativas precisam ser tomadas.

No modelo da reforma gerencial de 1995, a estrutura administrativa foi pensada em três setores de atuação:

- a) o setor das atividades exclusivas de Estado: entende-se aquelas do núcleo estratégico e as agências executivas e reguladoras, estas que envolvem o poder do Estado pela definição de leis e políticas;
- b) os não exclusivos (serviços sociais e científicos): aqueles executados pelo poder público, mas que podem ser oferecidos pelos agentes privados e público não-estatal; e
- c) o setor da produção de bens e serviços para o mercado: as empresas estatais.

“Nas atividades exclusivas, a administração deve ser descentralizada; nos serviços não-exclusivos, a administração deve ser mais que descentralizada — deve ser autônoma: a sociedade civil dividirá, com o governo, as tarefas de controle” (Bresser-Pereira, 1995, p. 21).

A questão da propriedade é essencial. No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado, a propriedade será, por definição, estatal. Ao contrário, na produção de bens e serviços há hoje um consenso cada vez maior de que a propriedade deva ser privada, particularmente nos casos em que o mercado possa controlar as empresas comerciais (Bresser-Pereira, 2000, p. 21).

Assim, observa-se uma posição da NPM quanto à abertura dos serviços públicos prestados por entes não estatais, apesar de regulados pelo Estado.

2.1.4 Política Econômica no Brasil

Segundo Bresser-Pereira (2017a) os anos de 1980 foram marcados por uma crise financeira, gerada pelo endividamento externo da década anterior, causando uma alta inflação inercial, resolvida apenas nos anos de 1990. O regime político econômico brasileiro mudou então de desenvolvimentista para liberal nos anos 1990. Essa mudança econômica gerou reflexos no país, desde a capacidade de investimento por meio do Estado quanto a importância

do setor privado para a prestação do serviço público. Esta, marcada pelas privatizações e desnacionalizações dos serviços públicos em 1995.

Apesar do regime liberal defender a responsabilidade fiscal, não defende a poupança pública, esta que permite o investimento público, estratégico para o desenvolvimento econômico nacional (Bresser-Pereira, 2017a).

Pela abertura comercial e financeira, o Brasil entrou em um processo de desindustrialização e quase-estagnação desde sua mudança na política econômica. Dentre os fatos que explicam a quase-estagnação, foram abordados por Bresser-Pereira (2017b):

- (a) a redução da poupança pública e, portanto, a queda da capacidade do Estado de investir em infraestrutura desde 1980;
- (b) o fim da oferta ilimitada de trabalho;
- (c) um nível de juros muito alto (embora decrescente) desde o Plano Real; e,
- (d) uma grande desvantagem competitiva que as empresas industriais brasileiras enfrentaram desde a abertura comercial em 1990, que envolveu o desmantelamento do mecanismo que neutralizou a doença holandesa.

A doença holandesa é entendida como “a sobreapreciação crônica da taxa de câmbio de um país causada por este explorar recursos abundantes e baratos, cuja produção comercial é compatível com uma taxa de câmbio claramente menor do que a taxa de câmbio média que viabiliza setores econômicos de bens comercializáveis que utilizam tecnologia no estado da arte” (Bresser-Pereira, 2008, p. 123).

Segundo Bresser-Pereira (2017b), esses quatro fatos causaram a queda tanto no investimento público quanto no privado e explicam por que a taxa de crescimento histórica do PIB per capita de 1990 em diante foi um quarto da taxa entre 1950 e 1980.

Em referência à poupança pública, estas foram deterioradas nos últimos 20 anos, parte pelo pensamento neoliberal que privatizou empresas estatais e parte devido aos aumentos dos gastos sociais em detrimento do investimento em infraestrutura.

No orçamento federal, observa-se o aumento dos gastos com a seguridade social, que são compostas por despesas com saúde, previdência e assistência social, gastos estes entendidos como “uma maneira justa e altamente eficiente de aumentar os salários indiretos” (Bresser, 2017b). Além dos gastos sociais, o orçamento federal é altamente impactado pelo alto pagamento de juros e amortização da dívida pública, o que contribui para a redução dos investimentos pelo Estado.

Na Tabela 2, pode-se observar os últimos 12 anos do Orçamento Federal, sendo composto pelos últimos três mandados presidenciais. Para o Orçamento Fiscal, esse composto pelas despesas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, além dos valores para pagamento e rolagem da dívida pública, nota-se crescimento constante, chegando a triplicar os valores de juros e amortização da dívida pública e quase dobrando os valores dos gastos com os três poderes entre os períodos de 2010 e 2018. Contudo, os Investimentos das Empresas Estatais, apesar de aumentarem no mesmo período, apresentam forte recuo nos últimos três anos, sendo além disso, quase 10 vezes menor do que os juros pagos.

Tabela 2 - Orçamento Federal do Brasil – Valores Nominais

Orçamento	Ano	Orçamento Fiscal			Seguridade Social	Investimentos das Estatais	TOTAL
		Refinanciamento	Juros e Amortização	Programações			
Executado	2007	374,8	190,6	297,0	330,0	39,8	1.232,2
Executado	2008	277,8	215,5	385,0	370,8	53,5	1.302,6
Executado	2009	265,7	278,7	433,1	425,1	79,7	1.482,3
Executado	2010	373,4	207,6	434,2	473,9	84,0	1.573,1
Executado	2011	479,4	227,1	430,8	532,5	82,5	1.752,3
Executado	2012	299,0	354,7	571,2	598,7	98,0	1.921,6
Executado	2013	213,0	505,4	542,8	669,2	113,5	2.043,9
PLOA	2014	654,5	347,2	653,4	706,9	105,6	2.467,6
PLOA	2015	868,5	488,0	722,4	784,4	105,7	2.969,0
PLOA	2016	885,0	463,9	713,1	841,4	96,9	3.000,3
PLOA	2017	946,4	775,9	777,7	938,0	89,8	3.527,8
PLOA	2018	1.157,2	621,6	721,2	1.000,0	68,8	3.568,8

Fonte: Elaborado pelo autor

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - Em bilhões de reais

Conforme Tabela 2, a partir dos anos 1980 houve uma forte redução dos investimentos em infraestrutura por parte do Estado. Pressionado por um orçamento com altos gastos em seguridade social e pagamento de juros, coube ao Estado se utilizar e promover a utilização de concessões para a prestação do serviço público para que as mesmas possam suprir a necessidade de investimento em infraestrutura.

2.1.5 Concessões

Dado o modelo de administração pública gerencial e a crise fiscal do Estado, o processo de desestatização se consolida. Conceitos como concessão, regulação e parcerias público-privadas representam o novo modelo de Estado, baseado agora nas relações do poder público com o setor privado (Peci, Pieranti, & Silvia, 2008).

Conforme definição de Celso Antônio Bandeira De Mello:

Para caracterizar-se uma concessão cumpre que o exercício da atividade pública seja juridicamente transferido a outrem; ou seja, que se irroque a alguém titulação de direito para relacionar-se diretamente com os administrados aos quais prestará a atividade (assumindo a posição que, em princípio, competiria ao Poder Público), remunerando-se pela exploração do serviço, normalmente mediante cobrança de tarifas diretamente dos usuários. (Bandeira De Mello, 2006, p. 4)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro acrescenta:

Concessão de serviço público é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, assegurando-lhe a remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço. (Di Pietro, 2014, p. 306)

Para Iudícibus (2010), as concessões são definidas como . . . contratos, onde o governo ou outro órgão do setor público (a concedente) contrata uma entidade privada (a concessionária, também chamada de entidade operadora) para desenvolver, aperfeiçoar, operar ou manter seus ativos de infraestrutura.

Observa-se que tanto para a visão do direito, conforme supracitado por Bandeira de Mello e Di Pietro, quanto na visão contábil por Iudícibus, as concessões representam a transferência da exploração do serviço público por parte do Estado para um parceiro, podendo este ser privado.

Conforme apresentado pelo IFRIC 12/ICPC 01, historicamente, a infraestrutura de serviços públicos foi construída, operada e mantida pelo setor público e financiada por dotações orçamentárias. Entende-se dotação orçamentária como “toda e qualquer verba prevista como despesa em orçamentos públicos e destinada a fins específicos. Qualquer tipo de pagamento que não tenha dotação específica só pode ser realizado se for criada uma verba nova ou dotação nova para suprir a despesa” (Agência Senado, n.d).

Com o passar do tempo, alguns países introduziram contratos de prestação de serviços para atrair investimentos do setor privado, conduzindo as companhias para o desenvolvimento de projetos, financiamento, operação e manutenção da infraestrutura.

Os contratos que estão enquadrados na presente norma, geralmente envolvem um órgão privado, também chamado de concessionário, que pode construir a infraestrutura usada para prestar o serviço ou melhorá-la, além de ser responsável pela operação e manutenção por um

período específico. Como forma de remuneração, o concessionário recebe pelos serviços prestados durante a vigência do contrato.

Ressalta-se que a Lei n. 11.079 (2004) fez uma distinção entre as concessões, as classificando em:

- a) **Concessão Comum:** Segundo Parágrafo 3º do Art. 2º da Lei n. 11.079 (2004), entende-se como Concessão Comum aqueles contratos de prestação de serviço público ou de obra pública tratada pela Lei n. 8.987 (1995), não se aplicando nestas contraprestações pecuniárias do parceiro público ao parceiro privado.
- b) **Parcerias Público-Privadas:** são definidas como contratos administrativos de concessão, incorrendo estes em duas modalidades:
 - i. **Modalidade Patrocinada:** “Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (Parágrafo 1º, Art. 2º, Lei n. 11.079, 2004).
 - ii. **Modalidade Administrativa:** “Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (Parágrafo 2º, Art. 2º, Lei n. 11.079, 2004).

De maneira objetiva, a diferença entre a PPP e concessão comum é a forma que se dá a remuneração do parceiro privado. Nas concessões comuns a remuneração do concessionário se dá pelas tarifas cobradas dos usuários, nas PPPs pode, ou não, haver cobranças por tarifas dos usuários, mas sempre incorrerá em contraprestação pela administração pública (Lei n. 11.079, 2004).

Para as PPPs, é inerente ao contrato a repartição de riscos entre as partes, sejam eles por “caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária” (Inciso IV do Art. 4º e Inciso III do Art. 5º, Lei n. 11.709, 2004).

Em ambos os casos, a contratação é precedida de licitação na modalidade de concorrência, seguindo as determinações da Lei n. 8.666 (1993) que institui normas para licitações. Entende-se licitação como “um procedimento administrativo mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse” (Meirelles, 2002, p. 260).

Acrescenta-se aqui, que contratos administrativos com o Poder Público que não se caracterizarem concessão comum, patrocinada ou administrativa, deve ser regido pela Lei 8.666 (1993).

Não se pode confundir as concessões com privatizações, dado que não há transferência integral ou definitiva de uma função, ativo ou atividade específica para o setor privado.

A destinação do bem público concedido em parceria público-privada fica restrita àquela determinada no contrato, não podendo o parceiro privado exercer direitos típicos do domínio sobre o bem público. Enfim, a gestão privada do bem público se encerra após a extinção do contrato de parceria público-privada, não estando presentes quaisquer dos elementos que caracterizam a privatização. (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, n.d.)

Observa-se na Ilustração 01 as diferenças dos tipos de desestatização.

Fonte: Adaptado pelo autor de Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES (n.d.)

Apesar da desestatização ser a transferência dos ativos para a iniciativa privada, ela não pode ser confundida com a privatização e com a concessão, já que ela representa o conceito macro dessa transferência dos ativos do poder público. A desestatização é a venda de ativos ou transferência da prestação de serviços públicos à iniciativa privada.

Faz parte da desestatização:

- a) Privatização: Venda de empresa estatal, com passagem do controle sobre os ativos à iniciativa privada em definitivo.
- b) Concessão: Transferência da prestação do serviço público à iniciativa privada por prazo determinado.
 - a. Concessão Comum: Nesse tipo de concessão, a tarifa cobrada do usuário e as outras receitas de administração do serviço são suficientes para remunerar o concessionário pela prestação do serviço.

- b. PPP: Caso em que não há tarifa ou que esta, em conjunto com outras receitas de administração do serviço, é insuficiente para remunerar a prestação do serviço pelo concessionário, razão pela qual há algum tipo de pagamento pelo ente público.
- Concessão Administrativa: Na concessão administrativa não há cobrança de tarifa. A remuneração do concessionário pela prestação do serviço depende integralmente ou parcialmente (se houver outras receitas de administração do serviço) de pagamento do ente público.
 - Concessão Patrocinada: Nessa modalidade, há cobrança de tarifa, mas esta, em conjunto com outras receitas de administração do serviço, é insuficiente para remunerar a prestação do serviço pelo concessionário, razão pela qual há algum tipo de pagamento pelo ente público.

Assim, observa-se que a decisão pelo tipo de transferência precisa estudada pelo poder público e depende, entre outros fatores, das necessidades de recursos por parte do poder público e sua intenção com o ativo.

Segundo estudo apresentado pela Radar PPP (2017), empresa especializada em PPPs e que acompanha o mercado nacional, o ano de 2016 foi representativo para esta modalidade de contrato. Atingiu-se a marca de 99 contratos assinados no Brasil, entre todos os segmentos, sendo 12 deles em 2016. Dos contratos assinados no último ano do estudo, a soma do valor total foi de R\$ 7,7 bilhões. Considerando todos os 99 contratos existentes, a soma dos valores dos contratos estimados é de R\$ 157 bilhões. Conforme observado na Ilustração 2, os contratos de PPPs tem se tornado uma opção para a prestação do serviço público no Brasil.

Ilustração 2 - Quantidade de Contratos de PPPs assinado

Fonte: Adaptado pelo autor de Radar PPP (2017)

O primeiro contrato de PPP assinado no Brasil foi pela Secretaria dos Transportes Metropolitanos do Governo do Estado de São Paulo para a Linha 4 do Metrô de São Paulo em 29 de novembro de 2006. Esta PPP é ganhadora de prêmios de gestão e inovação e é considerada um caso de sucesso pela Asociación Latinoamericana de Metros y Subterráneos (Alamys, 2017).

Ilustração 3 - Contratos de PPPs por Segmento de Negócio até 2015

Fonte: Adaptado pelo autor de Radar PPP (2016)

Vários são os segmentos econômicos atuantes por contratos de PPP. Destacaram-se até 2015, conforme dados da Radar PPP (2016), os segmentos de Resíduos Sólidos e Saneamento Básico, com 18 e 17 contratos, respectivamente, como apresentado no Ilustração 3.

2.1.6 Apuração de Receitas

O conceito de receita se faz necessário para a compreensão da forma de apuração das receitas dos concessionários, desde o desmembramento dos serviços prestados quanto ao período apurado para o reconhecimento das mesmas.

Para Iudícibus (2015), a receita é compreendida como a entrada de novos elementos no ativo de uma determinada empresa, na forma de dinheiro ou valor a receber, este correspondente à venda de bens, produtos ou pela prestação de serviços.

Na obra de Hendriksen e Van Breda (1999), os autores definem a receita como um aumento no lucro, não necessariamente vinculada ao fluxo de caixa. Assim, métodos de reconhecimento de receita a longo prazo, como por percentual de conclusão, enquadram-se no

seu conceito, uma vez que a receita com base na produção de uma empresa é superior ao conceito de fluxo de saída de caixa.

A lógica desse critério está baseada na necessidade de as entidades poderem apresentar resultados em exercícios em que há, de fato, execução de serviços. Essa visão se completa com a definição de regime de competência de Marion e Yamada (2006), no qual se presta a apreender o resultado da entidade (lucro ou prejuízo) de uma forma mais elástica para a tomada de decisão, dado que as receitas contratadas, mesmo que não auferidas, são consideradas geradas.

Segundo a Estrutura Conceitual no CPC 00, as receitas são definidas como:

Receitas são aumentos nos benefícios econômicos durante o período contábil, sob a forma da entrada de recursos ou do aumento de ativos ou diminuição de passivos, que resultam em aumentos do patrimônio líquido, e que não estejam relacionados com a contribuição dos detentores dos instrumentos patrimoniais. (Parágrafo 4.25.a, CPC 00)

A definição de receita abrange tanto receitas propriamente ditas quanto ganhos. A receita surge no curso das atividades usuais da entidade e é designada por uma variedade de nomes, tais como vendas, honorários, juros, dividendos, royalties, aluguéis. (Parágrafo 4.29, CPC 00)

Ganhos representam outros itens que se enquadram na definição de receita e podem ou não surgir no curso das atividades usuais da entidade, representando aumentos nos benefícios econômicos e, como tais, não diferem, em natureza, das receitas. Consequentemente, não são considerados como elemento separado nesta Estrutura Conceitual. (Parágrafo 4.30, CPC 00)

2.1.7 Normatização

Em relação à contabilização das receitas, as mesmas devem estar de acordo com a interpretação ICPC 01 emitida pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), que trata sobre a forma de contabilização de concessões de serviços públicos a entidades privadas, correspondente ao IFRIC 12 emitida pelo *International Accounting Standards Board* (IASB). Ressalta-se que as interpretações se referem ao pronunciamento IFRS 15, correlato ao CPC 47, que trata sobre as Receitas de Contrato com Clientes.

Conforme ICPC 01 em seu parágrafo décimo quinto:

Se o concessionário presta serviços de construção ou de melhoria, a remuneração recebida ou a receber pelo concessionário deve ser registrada de acordo com o CPC 47. Essa remuneração pode corresponder a direitos sobre: um ativo financeiro; ou um ativo intangível.

- a) O ativo financeiro é reconhecido quando o concessionário tem o direito contratual incondicional de receber caixa ou outro ativo financeiro do concedente e este não tem como evitar o pagamento.
- b) Já o ativo intangível é reconhecido à medida que recebe o direito de cobrar os usuários do serviço público. Assim, a análise da natureza da remuneração deve ser feita a cada caso. Se identificado que os serviços de construção são pagos parte em ativo financeiro e parte em ativo intangível, faz-se necessário a contabilização dos mesmos separadamente.

A OCPC 05, orientação emitida pelo CPC para contratos de concessão, pontua que “O entendimento dos principais conceitos introduzidos na ICPC 01 é, na maioria dos casos, simples, mas o grande desafio é a operacionalização da sua adoção na realidade econômica de cada empresa e especificamente em cada contrato” (Parágrafo 4, OCPC 05).

A essência econômica de cada serviço precisa ser observada, dado que pela sua natureza o tratamento contábil será determinado (Parágrafo 13, ICPC 01). De forma simples, as receitas serão divididas em duas:

- a) Serviços de construção ou de melhoria: relacionado à construção ou melhora da infraestrutura existente usada para prestar o serviço público; e
- b) Serviços de operação: relacionado à operação e manutenção da infraestrutura durante um determinado prazo.

Neste quesito entra a dificuldade apresentada pelo OCPC 05, como dito anteriormente, dado que as normas internacionais não abordam de maneira clara as formas de mensuração de alguns serviços. No parágrafo BC268 do *Basis for Conclusion* do IFRS 15 (2014), ressalta que:

*(...) the boards decided not to preclude or prescribe any particular method for estimating a stand-alone selling price so long as the estimate is a faithful representation of the price at which the entity would sell the distinct good or service if it were sold separately to the customer. The boards clarified that the method used by the entity to estimate a stand-alone selling price should maximise the use of observable inputs and should be applied consistently to estimate the stand-alone selling price of other goods or services with similar characteristics.*⁴

⁴ Tradução livre do autor: (...) os conselhos decidiram não excluir ou prescrever nenhum método específico para estimar um preço de venda individual, desde que a estimativa seja uma representação fiel do preço pelo qual a entidade venderia o bem ou serviço distinto se fosse vendido separadamente ao cliente. . Os conselhos esclareceram que o método usado pela entidade para estimar

Segundo Andrade (2010), afirma que “aqui entra o poder discricionário e a subjetividade a que a contabilidade está exposta, e cada empresa sabe a sua margem devendo evidenciá-la em suas demonstrações”. A dificuldade apresentada se dá pelo fato de os serviços prestados serem específicos, sem mercado ativo e dados observáveis.

Para os serviços de construção ou de melhoria, dentre os métodos de mensuração encontra-se a abordagem de custo esperado mais margem (também chamada de *cost plus*). Nesta abordagem, conforme definido pelo CPC 47 em seu parágrafo 79, “a entidade pode prever seus custos esperados para satisfazer à obrigação de desempenho e então adicionar a margem apropriada para esse bem ou serviço”. Entretanto, de acordo com o parágrafo 45 deste mesmo CPC, caso a entidade não seja capaz de mensurar o resultado da obrigação de desempenho, ela deve “reconhecer as receitas até o limite dos custos incorridos”, ou seja, considerando margem zero de lucro na receita de construção ou de melhoria.

A não aplicação do *cost plus* influencia diretamente no resultado das companhias, podendo gerar distorções nas análises de provedores de capital na real remuneração recebida pela construção, uma vez que parte da contraprestação também será direcionada para a receita financeira e de operação da concessionária. Agrega-se à discussão que os tributos incidentes para cada receita são distintos, gerando assim um impacto fiscal sobre os devidos reconhecimentos ao longo do tempo e também na apuração do lucro líquido, base para a distribuição dos dividendos.

Como dito anteriormente, alguns contratos incorrem no reconhecimento de ativo intangível e ativo financeiro conjuntamente, como é o caso da Arena Fonte Nova⁵ e Rodovia Tamoios⁶, onde os concessionários têm o direito de cobrar dos usuários e recebe uma contraprestação mensal do poder público. Contratos como estes são influenciados tanto pelas obrigações de construção dos concessionários, que influenciam a receita de construção, quanto pela sua capacidade comercial que impacta em suas receitas operacionais. Assim, observa-se a não linearidade do reconhecimento das receitas e ativos, uma vez que são influenciados pelo volume da operação.

Dadas as características do reconhecimento de receita dos contratos de concessão, a Receita Federal do Brasil por meio da Instrução Normativa n. 1.700 (2017), que dispõe sobre a

um preço de venda individual deve maximizar o uso de dados observáveis e deve ser aplicado de forma consistente para estimar o preço de venda individual de outros bens ou serviços com características semelhantes.

⁵ Complexo esportivo e cultural localizado na cidade de Salvador - BA.

⁶ Concessão da rodovia SP-99 do Estado de São Paulo - Brasil. Faz a ligação entre a cidade São José dos Campos e Caraguatatuba.

determinação e o pagamento do Imposto de Renda – Pessoa Jurídica (IRPJ) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), estabeleceu em seu Capítulo, o método de reconhecimento e recolhimento dos devidos tributos sobre o lucro dos contratos de concessão de serviços públicos.

Para a determinação do valor dos tributos, ocorre o diferimento dos mesmos, sendo estes ajustados ao longo do contrato da concessão, por meio da realização do ativo intangível, sua amortização, alienação ou baixa, bem como o recebimento do ativo financeiro e os ajustes devidos da receita financeira do contrato.

O diferimento se dá pelas diferenças temporárias apuradas entre o valor contábil de ativo ou passivo no balanço e sua base fiscal. Conforme CPC 32 – Tributos sobre o Lucro – “a diferença temporária tributável que resulta em valores tributáveis para determinar o lucro tributável (prejuízo fiscal) de períodos futuros quando o valor contábil de ativo ou passivo é recuperado ou liquidado”.

No Anexo VII da Instrução Normativa n. 1.700 (2017), que dá o exemplo do diferimento de um contrato de concessão, observa-se uma separação clara dos valores justos da fase da construção e da fase da operação, o que não ocorre em todos os contratos, uma vez que em determinados segmentos, a operação acontece concomitantemente à fase de construção ou melhoria. Como exemplo saneamento básico e iluminação pública, dado que o ativo já existe.

Chama-se atenção para a metodologia utilizada pela Receita Federal, que considera como receita líquida os valores justos da construção da infraestrutura e da operação/manutenção da infraestrutura no exato momento em que estes ocorrem; entretanto, o lucro de ambas receitas é diferido ao longo do contrato, considerando o lucro tributário em período futuro. Assim, os impactos financeiros da tributação acontecem de maneira diluída ao longo da concessão.

2.2 ESTUDOS ANTERIORES

Os estudos acadêmicos que envolvem concessões comuns e PPPs ainda são incipientes no Brasil, conforme levantamento feito por De Souza, Silva e Araújo (2015), que observou 12 trabalhos entre o período de 2005 e 2015, apresentado na Tabela 3.

Observa-se que em sua maioria, os estudos têm se atentado para o modelo de gestão das concessões e PPPs, e não, necessariamente, para as questões contábeis relacionadas à estas modalidades contratuais.

Para as pesquisas que envolvem a contabilização dos contratos de concessão e PPP, chama-se atenção para os estudos de Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade. A pesquisadora possui artigos publicados que envolvem a análise dos normativos da contabilização dos contratos (Andrade & Martins, 2009), a regulação contábil como instrumento de transparência das entidades (Martins & Andrade, 2009), a evidenciação de ativos e passivos em um contrato de concessão (Andrade & Martins, 2010) e sua dissertação de mestrado (Andrade, 2010) debruça sobre a contabilização dos contratos de concessão, no que tange ao reconhecimento de receitas, ativos e passivos, tanto para o parceiro privado quanto para o parceiro público.

Em âmbito internacional, Stafford, Acerete e Stapleton (2010) analisam a contabilização no setor público e privado em PPPs de rodovia na Espanha e Reino Unido, e fazem uma comparação entre a contabilidade nacional, da União Europeia e os pronunciamentos contábeis internacionais.

Tabela 3 - Trabalhos anteriores sobre concessão e PPPs

Autor (es)	Objetivo	Conclusões
Périco e Rebelatto (2005)	Discutir o potencial do PPP no financiamento de obras e serviços públicos no Brasil.	O potencial de crescimento brasileiro pode ser alcançado.
Pereira e Ferreira (2008)	Utilizar um modelo dinâmico de equilíbrio geral para investigar os impactos do crescimento econômico e bem-estar associados à política PPP.	O impacto potencial da lei das PPPs sobre o crescimento é pouco significativo, mas os ganhos de bemestar podem ser expressivos
Cardoso <i>et al.</i> (2012)	Analisar a relação entre concessionárias e a agência reguladora do programa de concessões rodoviárias no Estado de São Paulo.	O atual modelo de concessão gera poucos incentivos à concessionária.
Resende, Oliveira e Souza (2009)	Identificar os possíveis problemas que limitem a utilização do modal ferroviário, com fulcro nos parâmetros regulatórios dos sistemas de concessão.	Apesar dos fortes investimentos privados, nos últimos anos a malha ferroviária tem operado longe do ideal.
Carvalho (2010)	Analisar a presença de problemas de assimetria de informação em uma subconcessão de serviço público.	A redução dos preços das tarifas e a melhoria no atendimento do serviço público foram parcialmente atingidas.
Andrade e Martins (2010)	Investigar as alternativas possíveis de contabilização dos ativos e passivos dos contratos de concessão nos parceiros privados e públicos.	As características de controle, propriedade e risco influenciam na contabilização e evidenciação das demonstrações contábeis produzidas.
Dal Vesco <i>et al.</i> (2011)	Verificar se a mudança política do governo do Paraná, em 2003, afetou o risco dos contratos entre Estado e concessionários de rodovias.	Os agentes são oportunistas, mas a estrutura contratual manteve-se por meio de cláusulas de ajustes periódicos. Então, não se inferiu que esse comportamento afetou o desempenho.

“continua”

“continuação”

Autor (es)	Objetivo	Conclusões
Brandão <i>et al.</i> (2012)	Utilizar a teoria de opções reais para avaliar uma PPP em execução: a linha 4 do metrô de São Paulo.	A aplicação de opções reais explicitou a redução do risco envolvido em projetos de PPP para o concessionário.
Cardoso <i>et al.</i> (2012)	Realizar uma análise comparada das notificações e ajustes contratuais em 12 concessões de rodovias de São Paulo vigentes em 2006.	As renegociações obtidas não alteraram os termos gerais do contrato, mas sim o cronograma de obras e acréscimos não previstos no programa original, preservando o equilíbrio financeiro inicial do contrato.
Muller <i>et al.</i> (2012)	Propor um modelo regulatório alternativo à determinação das tarifas de pedágios rodoviários de cinco concessionárias do Rio Grande do Sul.	O modelo atual, com o descasamento entre o custo de capital e a TIR contratada, gera ganhos anormais às concessionárias, o que seria sanado pela proposta.
Bogoni <i>et al.</i> (2014)	Verificar o nível de investimento em rodovias do Rio Grande do Sul, a geração de receitas e despesas dos pedágios, para perceber se as PPPs são atraentes.	A concessão mostrou-se atrativa ao setor privado, mas as deficiências nas rodovias demonstram a necessidade de os setores público e privado aumentar os investimentos, para melhorar a infraestrutura de transportes.
Minoru (2015)	Analisar as taxas de retorno (TIR) utilizadas para a modelagem das tarifas-teto do setor de rodovias federais.	A metodologia da TIR do Tesouro Nacional pode ser aperfeiçoada quanto ao grau de alavancagem e capital de terceiros. E a taxa tem se aproximado do custo de oportunidade do setor.

Fonte: De Souza, Silva e Araújo (2015)

“conclusão”

Os pesquisadores Braja, Campra e Ricci (2013) publicaram o *“Theoretical framework on Public Private Partnership and Service Concession Arrangement, before and after IFRIC 12 adoption. Research trajectories, lines and dynamic development”*, tendo como um dos objetivos alcançar uma sistematização da literatura de negócios e econômica, e sobre PPPs e Concessões Comuns, observando o IFRIC 12, antes e depois de sua adoção por pesquisadores de diferentes países.

Contudo, apesar da apresentação das métricas contábeis para o reconhecimento de receita nos contratos de concessão, não se observa a discussão sobre a margem que deve ser aplicada sobre o custo de construção e melhoria. Como exemplo, Martiniello (2011) em seu estudo sobre a contabilização das concessões, apresenta o modelo de contabilização italiano que não inclui sobre os custos de construção o valor do lucro potencial.

Andrade (2010) afirma que o parceiro privado pode reconhecer margens de lucro distintas para se chegar ao valor justo, dado que cada atividade possui um risco independente, representado por sua substância econômica. Dessa forma, cabe a discussão dos impactos e razões para a aplicação das margens para o reconhecimento de receita de construção e melhoria em contratos de construção.

3 MÉTODO DE PESQUISA

Este capítulo discorre sobre os procedimentos metodológicos utilizados para a elaboração da pesquisa. Optou-se por procedimento de pesquisa a entrevista com o objetivo de avaliar o uso da margem no reconhecimento de receita de construção nos contratos de concessão, partindo da técnica metodológica de *snowball* para seleção dos participantes. Entende-se como o procedimento adequado, dado a escassez de informações pertinentes ao mercado de atuação e a pequena quantidade de profissionais da área financeira-contábil. Além disso, o procedimento busca diferenciação entre os entrevistados e suas percepções sobre o reconhecimento da receita para os contratos de concessão de serviços públicos.

Como instrumento de coleta de dados utilizou-se entrevista semiestruturada, que segundo Selltiz, Wrightsman e Cook (1965), é a técnica mais adequada para revelar informações acerca de assuntos complexos, pois é capaz de verificar sentimentos subjacentes a determinada opinião apresentada, ou seja, permite coletar dados em profundidade.

Conforme Boni e Quaresma (2005), esse tipo de entrevista combina perguntas abertas e fechadas, que permita ao entrevistado abordar o tema proposto. Apesar das perguntas permitirem ao entrevistado liberdade quanto às respostas, a entrevista semiestruturada delimita o volume das informações, mantendo a entrevista direcionada ao tema proposto.

3.1 ETAPAS METODOLÓGICAS

Para compreender a aplicação das metodologias de apuração no reconhecimento das margens de receita nos contratos de concessão foram conduzidas entrevistas com profissionais ligados à área, sendo estes estruturadores de projetos de PPP, consultores, acadêmicos e gestores de empresas concessionárias. As etapas metodológicas utilizadas foram: elaboração do roteiro de entrevista e pré-teste, critério de recrutamento dos entrevistados e condução da entrevista.

3.2 ELABORAÇÃO DO ROTEIRO DE ENTREVISTA E PRÉ-TESTE

Para alcançar os resultados da pesquisa se fez necessário o desenvolvimento de um roteiro mais detalhado. Segundo McCracken (1988), um roteiro bem definido passa por algumas questões “*grand tour*”, que tem como objetivo cobrir tópicos importantes e permitem

que o entrevistado utilize seus próprios termos. Além de questões *grand tour* o roteiro precisa das chamadas “*floating prompts*”, que seriam questões para estimular os participantes a respostas específicas.

Desse modo, o roteiro de entrevista foi estruturado em categorias que permitissem o entrevistado elaborar pontos importantes sobre os aspectos investigados e posteriormente, questões objetivas foram introduzidas no roteiro para captar dos participantes suas percepções sobre pontos específicos.

O roteiro de entrevista é apresentado no Apêndice A, e está segregado nas seguintes categorias:

- Módulo 1 – Perfil do profissional
- Módulo 2 – Análise do mercado das concessões
- Módulo 3 – Análise da percepção sobre o IFRIC 12 / ICPC 01
- Módulo 4 – Análise dos impactos da aplicação do IFRIC 12 / ICPC 01
- Módulo 5 – Exploratório

O roteiro foi desenvolvido pelo pesquisador e contou com a colaboração de professores de finanças especializados em contratos de concessão da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC e da Fundação Getúlio Vargas, de maneira a buscar compreensão, ordenamento das perguntas e objetividade no que tange ao mercado e à contabilidade das empresas concessionárias de serviços públicos.

Após a estruturação do roteiro de entrevistas, para evitar inconsistências na aplicação das perguntas, foi aplicado um pré-teste com alunos de mestrado e doutorado do Programa de pós-graduação em Contabilidade e Controladoria da FEAUSP e um consultor financeiro. Este último possui experiência em concessões públicas administrativas e patrocinadas, participando dos Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) na estruturação de PPPs de Iluminação Pública e Arenas. Esta aplicação está em linha com Richardson et al. (1985, p. 155) onde afirma que o pré-teste “refere-se à aplicação prévia do questionário a um grupo que apresenta as mesmas características da população incluída na pesquisa. Tem por objetivo revisar e direcionar aspectos da investigação”.

3.3 CRITÉRIO DE RECRUTAMENTO DOS ENTREVISTADOS

Pela necessidade de profissionais com conhecimento específico para participar das entrevistas, a seleção dos entrevistados teve como ponto de partida os contatos do pesquisador, de docentes e discentes da FEAUSP e Fundação Getúlio Vargas, bem como da técnica metodológica *snowball* de Biernacki e Wladorf (1981), que segundo os autores é aplicável quando o foco do estudo é sobre uma questão sensível, e, portanto, requer o conhecimento de um membro da população para localizar os demais membros para o estudo.

Para populações difíceis de alcançar, a amostragem que utiliza cadeias de referência é um meio eficaz de coletar dados sobre os membros da população. *“For this reason, this latter non-probabilistic usage of ‘snowball sampling’ is most common in practice, although less common in the statistical literature, which favors the probabilistic formulations”*. (Handcock & Gile, 2011).⁷

Conforme apresentado por Vinuto (2004), três são as dificuldades encontradas nos tipos de população, sendo elas: “as que contêm poucos membros e que estão espalhados por uma grande área; os estigmatizados e reclusos; e os membros de um grupo de elite que não se preocupam com a necessidade de dados do pesquisador”. Sendo assim, o mercado de iluminação pública brasileiro e os profissionais ligados ao mesmo se encaixam ao primeiro problema apresentado. Assim, aplica-se na pesquisa a técnica de *snowball* com o objetivo de fornecer à pesquisa um conjunto maior de contatos potenciais.

Sendo assim, a amostra foi composta por profissionais envolvidos no segmento de concessões administrativas, sendo alguns deles com foco no segmento de iluminação pública. De maneira geral, estes profissionais se enquadram em três segmentos do mercado:

- i. Empresas Privadas: profissionais atuantes na estruturação dos projetos de PPP e que ocupam posição de gestão nas companhias;
- ii. Bancos: profissionais atuantes em bancos públicos com foco na estruturação de projetos de PPP e na análise de crédito para as concessionárias; e
- iii. Academia: professores universitários com forte experiência em contabilidade internacional, vivência no mercado de concessões, tanto como consultores como profissionais na estruturação em empresas concessionárias.

⁷ Tradução livre do autor: Por esta razão, este último uso não probabilístico de ‘amostragem de bola de neve’ é mais comum na prática, embora menos comum na literatura estatística, o que favorece as formulações probabilísticas.

A escolha deste público se deu em razão de estes profissionais serem os principais usuários das informações contábeis, estando na posição de estruturadores dos projetos, credores, gestores e alguns como consultores dos projetos de concessão.

Para a quantidade de membros da população a serem entrevistados, Seidman (2006) argumenta que existem dois critérios: o primeiro deles é um número suficiente de entrevistados que reflita a variedade dos participantes da população; e o segundo sendo a saturação da informação, ponto em que as informações são repetidas sem acrescentar novos tópicos às entrevistas. Segundo Douglas (1985, citado por Seidman, 2006), o número difere para cada estudo e para cada entrevistador.

A pesquisa foi elaborada com o total de dez participantes, em nove entrevistas ocorridas entre o período de 23 de novembro de 2018 a 23 de dezembro de 2018. Estas aconteceram presencialmente nas cidades de São Paulo - SP (45%) e Rio de Janeiro-RJ (33%), as que não foram possíveis presencialmente ocorreram com o uso do Skype® (22%), respeitando a disponibilidade de cada entrevistado.

A Tabela 4 apresenta o perfil dos entrevistados, e para garantir o sigilo as instituições de atuação dos participantes foram denominadas como A, B, C, D, E e F, e os nomes dos entrevistados foram substituídos por nomes hipotéticos.

Tabela 4 - Perfil dos participantes

Nome	Gênero	Formação	Instituição	Segmento de Mercado	Permitiu Gravação	Solicitou prévia do roteiro?	Duração da Entrevista
Lucas	Masculino	Contabilidade	A	Academia	Sim	Não	0:05:18
Rafael	Masculino	Contabilidade	B	Academia	Sim	Não	1:25:13
Antonio	Masculino	Economia	B	Academa	Sim	Não	1:02:48
Rosângela	Feminino	Administração Pública	C	Banco	Sim	Não	0:33:47
Leonardo	Masculino	Economia	D	Banco	Sim	Não	0:36:53
Samira	Feminino	Não informado	D	Banco	Sim	Sim	0:28:48
Carlos	Masculino	Engenharia	D	Banco	Sim	Sim	0:28:48
Eric	Masculino	Não informado	D	Banco	Não	Sim	0:30:00
Gustavo	Masculino	Engenharia Civil e Direito	E	Empresa Privada	Sim	Não	0:55:39
Igor	Masculino	Engenharia Civil	F	Empresa Privada	Sim	Não	0:41:31

Fonte: Elaborada pelo autor

3.4 CONDUÇÃO DAS ENTREVISTAS

As entrevistas foram conduzidas e gravadas pelo pesquisador, com autorização dos participantes, e em sua maioria foram conduzidas somente com o pesquisador e o entrevistado. A entrevista ocorrida com Samira e Carlos foi feita em conjunto, por solicitação de ambos os entrevistados que justificaram que se sentiriam confortáveis em falar em nome da instituição a que pertenciam de maneira conjunta, uma vez que eram funcionários atuantes na mesma área.

O participante Eric não aceitou a gravação da entrevista, mesmo com posse antecipada de uma prévia do roteiro. O mesmo solicitou que a entrevista fosse conduzida em formato de conversa sem seguir a ordem definida em roteiro e não foi possível fazer anotações nessa entrevista. Os principais temas abordados foram anotados em caderno de campo logo após a conclusão da mesma.

O roteiro de entrevista foi encaminhado antecipadamente para três participantes, exigência feita por eles por correspondência eletrônica. Estes foram: Samira, Carlos e Eric.

As transcrições foram digitadas no programa Microsoft Word® e sua formatação foi determinada para facilitar a compreensão do leitor na identificação do entrevistado e pesquisador, e respeita integralmente a forma como o pesquisador e o entrevistado falaram, apresentando regionalismos, vícios de linguagem e qualquer outra característica apresentada durante a entrevista. Em sua totalidade os áudios somaram 6 horas e 14 minutos de conteúdo e a transcrição dos mesmos somou 135 páginas.

3.5 ANÁLISE

As entrevistas foram analisadas por meio da Análise de Conteúdo (AC), a fim de se obter as características que se repetem em todas as entrevistas. Segundo Bardin (1995), designa-se como análise de conteúdo:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (p. 42)

Caregnato e Mutti (2006), afirmam que na AC o texto é um meio de expressão do sujeito, sendo analisado por categorias das unidades que se repetem. Utilizando-se assim a análise categorial, que pode ser temática, emergindo dos textos analisados.

Para isso foi utilizado a *template analysis* abordada por King (2004), que é entendida como um grupo variado de técnicas utilizadas para organizar e analisar dados textuais de maneira temática. A essência da análise está no pesquisador produzir uma lista de códigos que representam os temas identificados em seus dados textuais obtidos. Conforme apresentado pelo autor, alguns códigos são definidos a priori, porém revisados e modificados à medida da evolução da análise pelo pesquisador.

Após a análise das transcrições das entrevistas foram criadas 18 categorias, utilizando-se do Microsoft Word®, ressaltando os trechos das entrevistas e as codificando por cores e comentários adicionais, se necessário. Permitiu-se assim a elaboração da análise do perfil e percepção quanto à normatização dos contratos de concessão do serviço público pelos entrevistados. A Tabela 5 apresenta as categorias analisadas.

Tabela 5 - Categorias de análise das entrevistas

Categorias	
1.	Perfil
2.	Expectativa de Mercado
2.1	Vantagens das Concessões
2.2	Dificuldades das Concessões
2.3	PPP - Iluminação Pública
3.	IFRIC 12 / ICPC 01
3.1	Vantagens da aplicação da norma
3.2	Dificuldades na aplicação da norma
3.2.1	Aplicação
3.2.2	Interpretação do texto
3.3	Reconhecimento de Receita
3.3.1	Receita de Construção
3.3.2	Receita de Operação
3.3.3	Receita Financeira
3.3.4	Determinantes de receita
4.	Divergências de Métodos
5.	Impactos nas Demonstrações Contábeis
6.	Concessão de crédito
7.	Posição quanto à norma
8.	Atuação da Receita Federal
9.	Contratos e Adaptações
10.	Expectativa de Normatizadores

Fonte: Elaborada pelo autor

4 ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS

Neste capítulo, será apresentado uma breve descrição dos participantes das entrevistas para este estudo, seguido pela análise das informações prestadas por cada participante para melhor entender a percepção sobre os reconhecimentos contábeis em concessões públicas. Por fim, os resultados são analisados com base no referencial teórico e na metodologia de análise adotada.

4.1 PERFIL

Com o objetivo de apresentar uma breve análise descritiva dos participantes, busca-se organizar de maneira sistemática os dados obtidos e descrever o conjunto de características observadas nas entrevistas, assim como apresentado por Gil (1991).

Participaram da pesquisa dez profissionais com larga experiência no mercado de concessões administrativas e patrocinadas, sendo duas mulheres e oito homens. Em relação à formação acadêmica, o grupo de participantes apresentou quatro engenheiros, dois contadores, dois economistas, uma administradora pública e dois dos participantes não informaram sua formação.

Quanto à pós-graduação *stricto sensu*, apenas os entrevistados do grupo de professores apresentaram doutorado e pós-doutorado, sem ser este observado para os demais grupos. Dos dez participantes, dois apresentaram uma segunda graduação.

A seguir serão apresentadas informações adicionais dos dez entrevistados, sintetizadas na Tabela 6, para promover melhor compreensão das percepções de cada participante, dada sua formação profissional e mercado de atuação.

Tabela 6 - Participantes das entrevistas por segmento de mercado

Nome	Gênero	Formação	Instituição	Segmento de Mercado	Cargo	Instituição	Título
Lucas	Masculino	Contabilidade	A	Academia	Professor	Universidade Privada	Doutor
Rafael	Masculino	Contabilidade	B	Academia	Professor	Universidade Pública	Pós-Doutor
Antonio	Masculino	Economia	B	Academia	Professor	Universidade Pública	Doutor
Rosângela	Feminino	Administração Pública	C	Banco	Gerente	Instituição Financeira Pública	Bacharel
Leonardo	Masculino	Economia	D	Banco	Gerente	Instituição Financeira Pública	Bacharel
Samira	Feminino	Não informado	D	Banco	Gerente	Instituição Financeira Pública	Não informado
Carlos	Masculino	Engenharia	D	Banco	Gestor	Instituição Financeira Pública	Bacharel
Eric	Masculino	Não informado	D	Banco	Gestor	Instituição Financeira Pública	Não informado
Gustavo	Masculino	Engenharia Civil e Direito	E	Empresa Privada	Gestor	Empresa Concessionária	Bacharel
Igor	Masculino	Engenharia Civil	F	Empresa Privada	Gestor	Empresa Concessionária	Bacharel

Fonte: Elaborado pelo autor

4.1.1 Lucas

Lucas é formado em contabilidade, possui mestrado também em contabilidade e doutorado em administração. É servidor de carreira na área financeira de um ente público e professor de graduação em uma Universidade Privada. Sua experiência vai ao encontro com as normas internacionais, tanto na prática em uma empresa concessionária de grande porte quanto na função de gerente técnico de um importante normatizador brasileiro.

4.1.2 Rafael

Rafael é graduado, mestre, doutor e pós doutor em contabilidade, possui também um pós-doutorado em finanças e uma segunda graduação em ciências atuariais. É consultor e professor de graduação em uma Universidade Pública. Em sua experiência profissional Rafael atuou como auditor, consultor e analista financeiro participando, por exemplo, de processos como: implementação do IFRS em empresas brasileiras, consultoria em concessionárias de serviço público e possui artigos ligados às concessionárias brasileiras.

4.1.3 Antônio

Antônio é graduado, mestre e doutor em economia e atua como consultor e professor de graduação e pós-graduação em uma Universidade Pública. Em sua experiência profissional está a estruturação de projetos de infraestrutura, concessões e PPPs dos mais diversos segmentos e também nos processos de reequilíbrio contratual de concessões.

4.1.4 Rosângela

Rosângela é administradora pública e possui uma pós-graduação lato sensu em finanças e outra em controladoria. Além da formação, Rosângela possui as certificações CPA20, CNPI e CP³P (*Public-Private Partnerships Certification Program*), esta específica para PPPs. Atua como gerente em um banco público de grande porte na área da estruturação do modelo financeiro de PPPs dos mais variados segmentos.

4.1.5 Leonardo

Leonardo é economista e possui pós-graduação lato sensu em finanças e certificação CFA (*Chartered Financial Analyst*). Atua há 12 anos em um banco público de grande porte na área de crédito de projetos de infraestrutura e PPPs.

4.1.6 Samira

Samira atua como gerente em um banco público de grande porte na área de análise para financiamento de investimentos de entes públicos e PPPs de iluminação pública, na figura do concessionário. Sua área é responsável pela análise do plano de negócio da concessão. Samira não informou sua formação acadêmica.

4.1.7 Carlos

Carlos é engenheiro de formação e atua em um banco público de grande porte como chefe de uma área de análise para financiamento de investimentos de entes públicos e PPPs de iluminação pública, assim como Samira.

4.1.8 Eric

Eric atua em um banco público de grande porte como chefe de uma área de estruturação de PPPs. Em sua função é responsável pelo contato junto ao poder concedente (governo) e a estruturação do projeto de PPP que inclui o plano de engenharia, viabilidade financeira, plano de negócio, culminando na conclusão do edital de licitação. Eric não informou sua formação acadêmica e não permitiu que a entrevista fosse gravada.

4.1.9 Gustavo

Gustavo é graduado em engenharia civil e possui uma segunda graduação em direito. Foi proprietário de uma empresa de construção civil e hoje atua como consultor de modelagens de concessões e na gestão operacional de uma empresa concessionária de iluminação pública.

4.1.10 Igor

Igor é engenheiro civil de formação e possui especialização em administração de empresas com foco em finanças. Em sua experiência profissional pregressa consta atuação em construtoras de grande porte e nos últimos 11 anos tem atuado na implementação de diversos projetos de concessões e PPPs.

4.2 EXPECTATIVA DE MERCADO

O período que as entrevistas ocorreram, entre os dias 23 de novembro e 23 de dezembro de 2018, estava marcado pela expectativa econômica e política ocasionada pela eleição de um novo governante federal que assumiria em 01 de janeiro de 2019.

Dado esse momento político e o posicionamento da nova equipe econômica tendendo à uma posição mais desestatizante, até mesmo com a criação de uma Secretaria Geral de Desestatização, conforme divulgado por Martello, Bomtempo e Klava (2018), os entrevistados foram questionados sobre quais eram suas expectativas para o uso das PPPs como ferramenta para prestação do serviço público.

De maneira consolidada, todos os entrevistados enxergavam as concessões e PPPs como uma ótima solução para a prestação do serviço público, não somente por agregar eficiência e qualidade no serviço, mas também como uma saída para os problemas fiscais vividos pelo poder público, em todas as esferas (Federal, Estadual e Municipal).

Na visão do entrevistado Lucas, o Estado não possui mais capacidade de investimento para manter toda a máquina pública, o que interfere nos mínimos constitucionais.

A gente não gasta o que deveria gastar com parques, com estádios, porque se a gente gastar, a gente deixa de ter subsídio dos transportes, deixa de varrer a cidade, deixa de gastar com a saúde e educação – que ainda tem a questão dos mínimos aí, constitucionais. Então eu vejo com bons olhos – com muito bons olhos, inclusive – essa troca de mãos, né? (Lucas, 2018)

E completa:

E acho que o caminho mais racional do ponto de vista de equilíbrio das contas é tirar aquilo que o Estado não consegue mais tocar, administrar; sem perder – obviamente – as garantias conquistadas ao longo dos anos para a população. (Lucas, 2018)

Essa visão do equilíbrio das contas também é sustentada por Antônio.

Nós sabemos que o ente público tem uma limitação de recursos, né? Apesar de arrecadar bastante. (...) Então, diante do novo quadro de escassez grande de recursos públicos, né? É o privado que vai suprir essa deficiência e é uma grande oportunidade para o privado, porque assim, nós temos escassez em todas as áreas e ainda vai demorar muito, vai demorar muitas décadas – eu diria – para a gente suprir isso, para nós oferecermos um serviço de qualidade. (Antônio, 2018)

Para Carlos o mesmo cenário se faz presente:

O recurso é finito. Então, dependendo da situação fiscal, não... essa... essa alternativa acaba ficando mais evidente, né? O Poder Público não tem recurso para ele, diretamente, implantar, realizar todos os investimentos que ele gostaria de... de... de realizar, então ele usa essa alternativa. É bom que ele tenha essa alternativa, tá? (Carlos, 2018)

Gustavo complementa que:

Considerando que o governo precisa investir muito em infraestrutura e não tem recursos para fazer esses investimentos, eu acho que as concessões e parcerias públicas e privadas, que são um tipo de concessão, vão ser uma ferramenta extremamente importante. (Gustavo, 2018)

Além da falta de recursos do poder público, Carlos apresenta a melhora da prestação do serviço público como um segundo ponto que leva o poder público à decisão de firmar um contrato de concessão ou PPP.

Um parceiro privado pode agregar uma eficiência maior na prestação daquele serviço, de melhoria da governança e trazer mais eficiência; então eu acho que esse é um aspecto que o Poder Público, que é o poder concedente, que é o responsável pelo serviço toma, leva em consideração na tomada de decisão. (Carlos, 2018)

Dentre os segmentos de mercado abordados pelos entrevistados, um chamou atenção, a iluminação pública. Leonardo, analista de crédito, espera aumento na quantidade de projetos firmados para esse segmento. Essa informação está em linha com a observação feita por Carlos em que a Aneel passou a responsabilidade da gestão dos ativos de iluminação pública para os municípios.

Iluminação pública é um que acho que vai acontecer com volume bastante maior do que já tem. De fato, uma, assim, operacional, que já está operacional, mas eu acho que vai vir muita coisa. (Leonardo, 2018)

A Aneel passou a responsabilidade da gestão dos ativos de iluminação pública para os Municípios. Isso trouxe um ônus para os Municípios; eles agora são responsáveis pelo investimento e também pela gestão desse parque. Mas, também, junto com esse ônus foi aberta a possibilidade também do Município estabelecer a cobrança de uma contribuição para arcar, para cobrir esses custos de investimento, de operação e manutenção. Então é uma escolha dele fazer a gestão e ele pode fazer isso – novamente – diretamente ou indiretamente. E aí o processo decisório acho que passa por aqueles dois aspectos que eu falei: tanto o aspecto fiscal, mas, nesse caso aqui ele tem uma cobrança que ele pode cobrar. (Carlos, 2018)

Em relação à contribuição para o custeio da iluminação pública e expectativa para o aumento deste segmento, Gustavo destaca que a contribuição diminuiu o risco de inadimplência do poder público, o que pode ser visto como um incentivador dos contratos com essa estrutura.

O governo hoje não consegue investir mais do que 2%, 3% das receitas arrecadas em infraestrutura; isso é nada perto do que precisa, e você tem algumas áreas que são vocacionadas para concessão. A iluminação pública é uma delas. Você tem, para custeio da iluminação pública, você tem uma receita exclusiva, que é contribuição de iluminação pública – a CIP; essa receita pode ser segregada para pagar o concessionário no futuro. Ela pode ser vinculada ao contrato de concessão, então é difícil o governo entrar inadimplência porque a receita já existe, ela é exclusiva da iluminação pública. . . . Então iluminação pública deve ter vários contratos de parceria público privada que vão ser assinados agora em 2019/2020 e a medida que forem contratados mais nesse modelo outros municípios também podem usar como parâmetro, ver que é uma coisa de sucesso e utilizar. (Gustavo, 2018)

Apesar da importância e boas expectativas dos entrevistados para as concessões, alguns deles pontuaram dificuldades e receios quanto à aplicação das mesmas, o que prejudica o mercado.

Dentre os pontos destacados estão: Risco político; Comprometimento de receita do ente público; Crise fiscal; Escassez de recursos e mão de obra especializada dos municípios; e Condições de financiamento e participação de empresários brasileiros.

Lucas, por exemplo, ressalta que:

Não é tão fácil vender equipamentos e transformá-los em PPPs, você precisa do aval do legislativo. . . . A gente precisa repensar o modelo, né? A gente fica muito refém do legislativo e o legislativo é composto por um grupo de interesses diversos, às vezes, da população. (Lucas, 2018)

Essa preocupação com o risco político também é apresentada por Rafael:

Os governos são muito dinâmicos. A gente sabe, por exemplo, que determinadas políticas de um governo não são mantidas no outro, até por uma questão de orientação ideológica e aspectos que os valham. (Rafael, 2018)

Para Rafael, apesar do “ganho de fôlego” dos contratos de concessão em 2019, ponderações precisam ser feitas nos contratos:

Não adianta acreditar que o mercado vai se interessar em fazer tudo o que tiver que ser feito por um preço ínfimo, pífio, e o governo vai ter capacidade econômica, financeira, de arcar com a margem do negócio. (Rafael, 2018)

O risco político também é ponderado por Antônio e Rosângela.

Qual é o risco que o privado tem, não é? O risco que o privado tem é mudar o Governo – é um risco político, né? – muda o Governo e o cara não paga mais, né? Que foi o caso, por exemplo, das concessões rodoviárias lá no Paraná que o Governador falou: – ‘Vou tirar! Que-não-sei-o-que’; mas, por outro lado, eu acho que a coisa está evoluindo nisso de ficar mais estável, dos Governos – dos novos Governos – terem uma responsabilidade maior, entenderem que esse é um caminho bom, né? É quase que irreversível, né? (Antônio, 2018)

Ah! – Um problema que essa questão pode gerar é o seguinte: o setor público vai ter dificuldade com isso, que são as indenizações. Porque PPP e Concessão é um negócio meio político, então, governos que chegam e queiram cancelar contratos e falar: ‘para tudo!’ - Na prática eles não estão fazendo isso porque teria que indenizar, mas se eu tenho que indenizar, vai cair e as garantias não estão bem definidas e pode cair nos precatórios. (Rosângela, 2018)

Quanto ao comprometimento de receita corrente líquida dos entes públicos, Antônio ressalta que esta limitação de lei está em 5% da receita líquida no setor público, o que a torna significativa quando observado o orçamento de vários municípios da União.

Para Municípios isso é uma limitação muito expressiva. Isso daí você... num serviço ou dois serviços que você coloque como PPP dentro de um município, já faz, já consome os 5%. . . .Na verdade o problema é que você está comprometendo vários anos de receita, por isso que é uma discussão delicada. (Antônio, 2018)

De certo modo alinhado com o discurso de Antônio, Rosângela apresenta outra dificuldade na contratação de PPPs atualmente. Esse problema se dá pela crise fiscal e pela falta de espaço para comprometimento do orçamento público e, ao mesmo tempo, a urgência em determinados segmentos.

Olha, eu acho que no caso dos Estados que estão com crise fiscal, vai ter um freio. O que foi feito nos últimos anos foram as PPPs administrativas em que o usuário é administração e, portanto, eu tenho que tirar o pagamento do Tesouro, dos impostos. O espaço fiscal para fazer novas PPPs é muito baixo, então vão ser . . . eu vejo espaço para PPPs que não tem como não fazer aquele gasto. (Rosângela, 2018)

Samira e Gustavo pontuam que a escassez de mão de obra qualificada e falta de recursos em municípios menores dificulta a estruturação dos contratos e sua gestão ao longo da prestação do serviço.

Para municípios menores, é um gasto de recursos em dinheiro e recursos humanos para estruturar uma PPP – que é uma coisa que eles não têm esse conhecimento – e depois para gerir essa PPP ao longo do tempo do. . . do. . . do serviço prestado, então nem todos vão ter essa disponibilidade de gente, de

recurso para fazer isso na escala necessária para o tamanho dele. (Samira, 2018)

Esses municípios são pequenos, tem município que tem 15 mil habitantes, 20 mil habitantes, eles não poderiam, isoladamente, fazer uma parceria público/privada até porque a lei federal ela exige que o contrato tenha certos parâmetros financeiros que excedem a capacidade um município isoladamente, município de 20 mil habitantes; mas eles reunidos em consórcio eles acabam formando um bloco, esse bloco pode participar, pode representar todos esses municípios no assunto de iluminação pública e eles podem fazer as modelagens e contratar uma PPP em conjunto. (Gustavo, 2018)

O único entrevistado que apresentou receios ao posicionamento do governo foi o Igor, no que tange a abertura para capital externo e concessão de crédito para as empresas nacionais.

Como empresários nós temos um desafio muito grande que é 'como o governo vai tratar as condições para financiamento e participação dos empresários brasileiros'; porque uma coisa é 'Eu vou conceder? Vai ter oportunidade para todo mundo?', o problema é que grande parte das empresas não tem condições de assumir ou de se alavancar acima de uma determinada . . . acima de um determinado montante de recursos e aí é que vem a questão: é ótima a concessão e PPPs? É a solução? – É, o caminho é esse. – A questão é: quais condições que o governo vai dar para que possa ter empresas brasileiras participando desse processo de privatização e concessões? Porque se você abrir muito para capital externo, para capital estrangeiro, eles vêm em massa. Aí o brasileiro entra por detrás, por baixo, fazendo as obras, executando, mas não, talvez, como acionista; ou não, ou ele vai abrir condições para que o empresário brasileiro, os grandes empresários brasileiros possam participar, buscar financiamento, então essa é uma incógnita ainda que eu não sei como que o governo vai tratar. – Mas, de todo modo eu acho positivo. (Igor, 2018)

É possível afirmar que para a maioria dos entrevistados a utilização das PPPs como ferramenta para a prestação do serviço público é vista de maneira positiva. Seu uso tanto agrega eficiência na prestação do serviço trazido pelo parceiro privado quanto favorece o orçamento público, já que faltam recursos para o poder público.

Apesar dos incentivos para as PPPs, algumas ponderações foram apresentadas, dentre elas o risco político nos contratos, já que a mudança de governo pode impactar o contrato e o comprometimento da receita corrente líquida dos entes públicos, uma vez que há limitação orçamentária.

4.3 IFRIC 12 / ICPC 01

Em razão da abrangência da norma IFRIC 12 / ICPC 01 e a busca pela percepção do uso das mesmas e sua compreensão pelos entrevistados, se fez necessário a análise deste item observando três aspectos:

- i. Vantagens da aplicação da norma
- ii. Dificuldades na aplicação da norma
- iii. Reconhecimento de Receita

4.3.1 Vantagens da aplicação da norma

A maioria dos entrevistados quando questionados sobre as vantagens e percepções sobre a aplicação da norma concordaram que a mesma trouxe benefícios, destacando a melhor classificação dos ativos e receitas nos balanços das concessionárias e a transparência trazida para as demonstrações contábeis, sendo essa fortemente destacada. Assim, observa-se uma expectativa de redução de assimetria informacional e o alinhamento dos interesses de credores e das empresas, como apresentado na teoria da agência de Jensen e Meckling (1976).

Esse resultado é muito bem sintetizado na afirmação de Lucas.

Então, eu acho que trouxe benefícios em termos de transparências, de melhor classificação dentro dos balanços. (Lucas, 2018)

A abertura da classificação das receitas é entendida como aspecto positivo da norma, expressando melhor a própria lógica do negócio em si.

Mas assim, eu acho que isso dá transparência. No fim isso dá transparência do que é remuneração, a receita do que decorre do desempenho, a receita do que decorre da remuneração. E você consegue entender bem o que está acontecendo. . . . Na prática você tem uma transparência maior da lógica como as coisas são. O Ativo não é o do privado, então a contabilidade é uma forma diferente. (Rosângela, 2018)

É! Também! Mais uma vez. É importante que haja segregação, porque até então, era tudo aglutinado, né? Nós não tínhamos essa separação porque era uma questão de conveniência, era muito mais simples e muito menos difícil de agrupar. Eu acho que todas as normas que trouxeram esse tipo de ramificação foram benéficas – até para que a parte... o usuário externo pudesse enxergar, de fato, qual que era o fluxo de caixa de cada uma das caixinhas – da operação, da construção e da própria utilização do ativo. (Lucas, 2018)

Olha, primeiro assim, ela trouxe uma racionalidade para o sistema, né? . . . Essas normas contábeis vieram meio que para pacificar esse problema do ativo intangível – você trata aquilo com um ativo intangível – e dentro do prazo de concessão. (Antônio, 2018)

Eu acho que nesse ponto ele traz algum ganho. Trouxe algum ganho no sentido de que ativo financeiro ele representa melhor a recuperabilidade do valor dos ativos da concessão em qualquer momento do tempo; se você tiver . . . dependendo daquele contrato aquilo reflete mais . . . melhor, mais adequadamente, em que pese . . . existem ainda dúvidas metodológicas se o valor que o cara vai ter vai ser próximo ao que está lá, mas é muito mais próximo do que o outro modelo. (Leonardo, 2018)

De maneira distribuída em todas as linhas de atuação dos participantes, sendo eles acadêmicos, bancários e gestores de empresas privadas, concordam que a abertura das receitas trouxe para as demonstrações financeiras uma melhor interpretação da realidade dos contratos.

Para os gestores das empresas privadas, a padronização dos demonstrativos a nível global é mais um ponto positivo para a aplicação da norma, além da amortização do ativo financeiro permitir que o projeto seja menos tributado no início da operação e mais tributado no final, trazendo ganhos na percepção dos seus acionistas.

Olha, a partir do momento que você tem uma padronização dos demonstrativos financeiros, dos contratos de concessão, a análise acaba ficando muito mais simples, você tem uma análise muito mais direta e confiável. Porque quando você não tinha o ICPC01 praticamente, na prática, cada concessionária fazia contabilização dos seus resultados da maneira que ela queria. Não tinha uma padronização e não tinha, consequentemente, confiabilidade na análise de resultados. Isso inflava muito, por exemplo, obras. Você jogava o custo de obra lá em cima, né? E aí você ia, tratava aquela obra como um ativo imobilizado. (Gustavo, 2018)

Eu vejo benefícios porque você, quando você faz a amortização do ativo financeiro você, o quê que você está fazendo geralmente, você, primeiro: você tem que separar o que é receita de construção do que é receita . . . Então, é assim: eu vejo muito benefício porque você, na realidade, você está tributando mais na frente quando você tem menos investimento, você tá desonerando no começo da concessão, por isso que a rentabilidade acaba sendo melhor, você paga mais imposto no final das contas ao longo de toda a concessão, mas você paga menos no começo e paga mais no final - o que melhora a exposição de caixa do concessionário; então eu vejo como positivo esse . . . primeiro, que a padronização é uma padronização, se não me engano, internacional. Então é um ponto positivo que facilita para o pessoal de fora. Segundo lugar: para qualquer um ela é muito positiva porque você desonera no começo a área de investimento, então, o quê que acontece? – Você tributa principalmente o lucro, mais lá na frente, na fase de investimento você. . . você paga menos imposto, então eu acho positivo. (Igor, 2018)

Olha, o ICPC01 ele é. . . ele. . . ele faz o aproveitamento dos ativos de uma maneira que você tem alguns ganhos em apuração de tributos. Você consegue

diferir tributos para pagamento ao longo do prazo de concessão conforme você vai amortizando esses ativos e recebendo as compensações financeiras por ter implantado os ativos no começo. (Gustavo, 2018)

Para Rosângela, outro importante ganho com a aplicação da norma foi a transparência gerada na contabilidade dos entes públicos, uma vez que os ativos são de propriedade do ente público, se fez necessária à sua devida contabilização.

Trouxe mais transparência porque alguns estados não contabilizam as PPPs como dívida no passivo. Então não colocam nem no passivo e nem no ativo. Agora está mais difícil dar essa desculpa. Eu vou ter que colocar isso no meu ativo, porque não está no ativo do privado. Então isso impacta no cálculo da dívida dos Estados. O Estado que não traz pra si o ativo, ele não está trazendo o passivo, não está colocando na dívida, então, na prática, ele está podendo se endividar mais do que na realidade ele poderia. Isso. . . assim, nunca pode! O Estado sempre tem que contabilizar como próprio, só que agora tá mais difícil pela clareza conceitual que o IFRS expôs. (Rosângela, 2018)

Ressalta-se que os procedimentos contábeis patrimoniais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios brasileiros estão em processo de convergência da contabilidade aplicada ao setor público aos padrões internacionais, conforme disposto na Portaria MF no 184, de 25 de agosto de 2008. Assim, as entidades do setor público estão no processo de implantação Normas Internacionais de Contabilidade aplicadas ao Setor Público, ou IPSAS, publicadas pelo IPSASB/IFAC-

De maneira geral as vantagens trazidas pela norma, segundo as entrevistas, estão ligadas à qualidade da informação, uma vez que foi observada a maior transparência e melhor representatividade das prestação de serviço pela segregação das receitas. Outro fator importante observado foi a qualidade da informação das empresas atingindo, de certa medida, as informações financeiras dos entes públicos.

4.3.2 Dificuldades na aplicação da norma

Apesar da equalização dos balanços, parte dos entrevistados relatou dificuldades observadas junto à aplicação da norma e sua interpretação. Alguns movimentos financeiros pertinentes aos contratos e ao negócio ainda permanecem no campo da dúvida, para participantes dos três grupos de profissionais.

Um dos exemplos abordados pelo professor Antônio foi a amortização do investimento feito nos últimos períodos da concessão. Mesmo concordando com o procedimento, uma vez

que o ativo financeiro ou intangível precisa ser amortizado para ser devolvido ao poder público, questiona o custo apurado no período pelas concessionárias.

Mesmo que você preveja previamente, quando você está no começo, isso não parece muito complicado, mas quando você está lá na frente e vê o que está acontecendo, aquilo pode ser complicado. O fato de você prever é bom, né? Porque você dilui isso ao longo do tempo, mesmo que seja lá na frente, você dilui e você resolve um pouco o problema, mas se vem num novo investimento que gera um reequilíbrio, isso pode ser problemático se for no fim da concessão. . . . É uma questão assim, o custo está concentrado nos usuários que estão naquele momento da concessão e os benefícios vão ultrapassar aquela concessão. Então é só uma coisa que tem que pensar um pouco. Não sei se . . . talvez pagar indenização seja uma possibilidade, mas ficar dentro da concessão faz sentido; o cara não tem muito risco, né? (Antônio, 2018)

Para elucidar a preocupação de Antônio, será dado um exemplo com a Iluminação Pública. Mesmo considerando que no projeto de engenharia, no início da concessão, já conste as expectativas de ciclos de investimento, essas são baseadas em estudos que consideram, como por exemplo: crescimento populacional, possíveis impactos no preço das luminárias e projetos que esperam mudanças nos perfis das regiões. Entretanto, por uma série de razões não possíveis de identificação ao decorrer da concessão, a mesma pode sofrer um grande impacto em suas melhores estimativas.

Dentre os possíveis impactos não esperados nas concessões, podem ser citados: aumento populacional além do estimado, aumento da atividade econômica, mudança de perfil das regiões do município, impactos pelo aumento do preço dos investimentos (dado perfil tecnológico), entre outros.

Em razão de uma sensível alteração nos custos, esses pontos levantados poderiam gerar desequilíbrio contratual, fazendo com que a concessionária necessitasse de um novo ciclo de investimentos para manter o ativo em funcionamento. Neste ponto que surge a preocupação do professor Antônio. Dado um prazo fixo para o término da concessão e a necessidade de todos os investimentos serem amortizados até o final do período contratual, a construção feita mais próxima da data do vencimento do contrato precisa ser amortizada de maneira acelerada. Esse movimento econômico exige do poder público um desembolso elevado, dado que ele precisa remunerar o concessionário até o final da concessão, e gera ao concessionário, fortes impactos em suas demonstrações, afinal, os reconhecimentos de receitas, custos e amortização do ativo financeiro seria dado em um prazo muito curto.

Para o analista de crédito Leonardo, o questionamento à norma está na antecipação da possibilidade de distribuição de dividendos e na falta de informação disponível em notas explicativas.

A questão de ter essa contabilidade em si não é problema; o problema é a falta de abertura suficiente das notas que nos permitissem transitar de uma visão para outra. . . . Eu não consigo, a partir de um balanço IFRS societário montar uma apuração de receita no modelo antigo que me dá, de fato, os componentes que compõe a entrada de caixa do cara. A Nota explicativa não vem com a abertura suficiente, a gente nunca consegue fechar não, mas, na maioria das vezes, a gente não consegue fechar essa conta, fazer essa conciliação que nos obriga a pedir informações adicionais aí. (Leonardo, 2018)

Nesse ponto chama-se atenção para as informações financeiras utilizadas para a análise de crédito, uma vez que muito provavelmente as demonstrações feitas em IFRS não atendem às demandas do banco. De maneira que os analistas estão utilizando as informações contábeis feitas ainda no modelo antigo, que considerava a receita com base na entrada da contraprestação do ente público, de forma aglutinada.

Na verdade, a gente procura trabalhar as nossas projeções, as nossas avaliações aqui com base no modelo anterior. Então, assim, a gente tem que adaptar, principalmente pagamento de impostos e dividendos que saem de acordo com informações que estão num balanço societário que seguem o novo IFRS, mas, no geral, a gente trabalha muito mais com fluxo de caixa e a gente trabalha no modelo antigo. (Leonardo, 2018)

Em relação à norma contábil dos contratos de concessão, Leonardo afirma:

Entendo que, assim, ele dá uma . . . ele traz uma informação a mais, além, mas em termos de utilidade para gente, assim, que está procurando entender a capacidade de pagamento de um projeto não é uma informação tão útil para esta finalidade, mas a gente não usa somente indicadores de fluxo, indicadores de balanço que faz alguma diferença, que faz diferença no fluxo, que é a questão de dividendos que, inclusive, ele antecipa pagamentos de dividendos no modelo de IFRS em relação ao modelo tradicional. (Leonardo, 2018)

Observa-se que a utilização do conceito de competência e da importância da segregação das receitas para melhor apuração das informações contábeis perde força frente à utilização de informações produzidas por caixa. Assim, Leonardo pontua o risco da aplicação da norma contábil para a apuração do resultado, uma vez que essa permitiria antecipação de distribuição de dividendos.

O que traz o risco da margem é quando usa uma margem elevada, que permite distribuir dividendos ainda em fase de construção. Isso significa que,

na realidade, como não está gerando caixa está distribuindo um valor do financiamento. (Leonardo, 2018)

Essa informação entra em acordo com uma observação feita pelo professor Rafael quanto à analistas financeiros.

O que importa é o que entra no caixa; então eu vejo muitos analistas, e conheço muitos analistas, e há uma corrente muito forte sobre isso . . . e me pesa muito isso, porque, primeiro, todas as disciplinas que eu leciono são vinculadas à análise das demonstrações contábeis, contabilidade internacional e valuation. Então são disciplinas que partem de um pressuposto que é uma análise fundamentalista das demonstrações. Você vai fazer uma análise e procurar os fundamentos de geração de valor. Mas eu tenho muitos colegas analistas que importa somente o caixa. Eu não tô nem falando da DFC, eu não tô falando do demonstrar o fluxo de caixa; eu tô falando a variação de caixa. (Rafael, 2018)

Quanto à interpretação da norma, os participantes alegaram, quase que em sua totalidade, complicações geradas nos agentes de mercados pela dificuldade de interpretação.

Em primeiro lugar, eu acho que trouxe uma grande confusão, né? . . . Trouxe uma dificuldade, talvez, de interpretação por parte de quem aplica essa norma. Tanto é verdade que é uma interpretação, né? Então, a interpretação surge, então logo age um tipo de divergência, né? (Lucas, 2018)

A dificuldade de compreensão de conceitos contábeis já foi abordada por Martins (1998), referindo-se ao problema terminológico como: "desde que duas pessoas resolvam comunicar-se, é absolutamente necessário que passem a dar aos objetos, conceitos e ideias o mesmo nome, sob pena de, no mínimo, reduzir-se o nível de entendimento". O autor completa: "O que comumente se denomina de mero problema de terminologia, talvez fosse melhor tratado como magno problema de terminologia."

Apesar da posição das normas não terem a prerrogativa de servirem de guias, o professor Lucas afirma que a sua leitura poderia ser mais didática, em favor dos usuários das mesmas.

Acho que as normas não têm essa prerrogativa, né? De servirem de guias. De manuais, nunca foram. Não é uma leitura muito didática, não é uma leitura muito agradável, mas eu acho que precisaria ter um pouco mais de conforto aí para quem prepara e para quem audita. (Lucas, 2018)

Essa posição é reafirmada pelo professor Rafael (2018): "Mas acho que do ponto de vista operacional, contabilmente falando, ela age bem no que ela se propõe atender."

Para os demais participantes, não acadêmicos, a percepção da complexidade da norma é mais evidente. Segundo Rosângela (2018) “Já é complicado normalmente, com IFRS vai ficar mais confuso ainda de explicar, porque você imagina aquele contador clássico que tá lá há 30 anos e que não tem atualização”.

A gestora de estruturação de PPPs chegou a afirmar a dificuldade de aprovação de projetos, hoje com o plano de negócios respeitando o ICPC01, para gestores públicos e para o comitê de crédito do banco. Apesar dessa alteração no plano, em sua percepção não houve mudança no negócio. Rosângela (2018) afirmou que “quanto à rentabilidade que o setor privado quer para pagar esse projeto? Então. . . Não mudou muito, não. Isso não. Sinceramente, só agregou complexidade”.

Assim, tanto a posição de Leonardo quanto a de Rosângela, ambos bancários atuantes para a estruturação e financiamento de concessões, apesar das vantagens trazidas pela norma, a sua complexibilidade dificulta o trabalho, inclusive um dos bancos em questão optou pela sua não utilização.

Para os profissionais das empresas privadas, a percepção da dificuldade de interpretação da norma também é observada. Entretanto, com diferença em relação aos participantes do mercado financeiro, os profissionais das empresas privadas não se opõem à norma mas sim à falta de clareza.

Eu acho que, para o que ela se propõe, que são as concessões, acho que abrangeu bem. Ficou, a princípio, um pouco complexa, até os contadores tiveram que se capacitar para poder aplicar, mas eu acho que agora, a partir do momento que estamos utilizando, é tranquila. (Gustavo, 2018)

Primeiro, vamos falar a verdade!, você pega os ICPCs os caras não sabem nem falar português. Seja claro. ‘Isso é isso e isso é isso.’ Não precisa complicar no português, remetendo à ‘lei tal’ e não sei o quê’. Você pega um ICPC e até para entender o português dos caras é difícil, né? Pô, não é claro! – Não é claro. Tem que ser claro, tem que ser objetivo. Eles não são. Eles ficam usando um português teórico lá e não funciona. Então o que a gente precisa é de regra clara. . . . O que eu conheço é o seguinte: como é que funciona? É aquilo que eu falei para você: eu gosto de objetividade. Eu chamo o cara e: como é que funciona nesse caso aqui? - ‘Ah, funciona assim, assim e assado’ - Então, beleza! Vamos implantar desse jeito. Ah, se tem uma especificidade, o quê que não é claro na regra, eu sei que quando eu leio eu percebo que não é claro, ele é meio dubio, aí tem que ser alguém que, de fato, conheça contabilidade. (Igor, 2018)

Além das críticas à forma em que a norma foi redigida, é perceptível que os profissionais diretamente atuantes se sentem desconfortáveis com suas próprias interpretações das normas, uma vez que ainda não existe claramente consenso sobre a aplicação do ICPC01.

Para Rosângela, dado a alteração recente da contabilidade e ainda não haver modelos contábeis de concessões disponíveis, a aplicação de seus conceitos nos modelos de análise se torna um problema.

Você não tem modelos rodando – e normalmente não são companhias de capital aberto, às vezes não tem tanta transparência – você não vê o quê que a receita interpretou, porque eu não tenho tantas consultas da receita já respondidas. Então isso é um problemão para mim, que modela! Eu fico: meu Deus, quem que eu descubro e ‘não sei o quê’? Mas não tem nenhum lugar que explica, a questão do diferimento de imposto de renda é um inferno porque a planilha fechar essa conta na projeção de 30 anos, é uma loucura! Então, assim, tornou um negócio muito complexo. (Rosângela, 2018)

Conforme declarado por Rosângela, nota-se grande expectativa por parte dos agentes de mercado quanto ao posicionamento da Receita Federal em relação às métricas de reconhecimento de receita, a fim de ser um balizador do próprio ICPC01. Essa mesma posição é vista no depoimento de Igor.

Receita Federal . . . é aquilo que falei para você: vamos esperar 2020! E aí eu quero ver, de fato, ‘é assim mesmo que se calcula ou não é? O meu entendimento está correto?’; ‘o seu entendimento está correto?’ Não importa se é o seu ou se é o meu! – Eu quero saber qual é o entendimento correto porque lançaram um negócio que ficou meio nebuloso. (Igor, 2018)

É possível afirmar que os entrevistados apresentaram receios quanto a aplicação das normas, seja ela pela dificuldade de interpretação dos normativos quanto pela falta de harmonia dos agentes de mercado o que acarreta até em um anseio, em certa medida, de um balizador para o reconhecimento das receitas dos contratos.

4.3.3 Reconhecimento de receita

Dentre as contribuições trazidas pelo IFRIC 12 / ICPC 01, além da determinação do reconhecimento do ativo intangível, para concessões patrocinadas, e de ativo financeiro para concessões administrativas, está a segregação das receitas.

Anteriormente, principalmente para concessões administrativas que possuem apenas um recebimento de contraprestação que representa todos os serviços prestados pelo concessionário, era contabilizado apenas um tipo de receita. Após a implementação da norma, a receita passou a considerar a abertura em três receitas, sendo elas: receita de construção, receita de operação e receita financeira do contrato (dado o contrato de longo prazo).

Buscou-se com os entrevistados a percepção quanto à utilidade dessa informação, se as mesmas atendem os serviços prestados pelo concessionário, se o prazo da amortização é condizente com a concessão e a metodologia de cálculo para cada uma.

Ressalta-se quanto ao prazo do reconhecimento das receitas ao longo da concessão que os contratos podem conter ciclos de investimentos, dependendo do segmento de atuação da concessão. Como exemplo, em uma concessão de iluminação pública, contratos de 30 anos podem conter de dois a três ciclos de investimentos que se sobrepõem à operação. Contratos com prisões podem conter a construção do presídio antes da operação do mesmo, ou então a operação juntamente com a reforma das instalações. Assim, tem-se um período de construção durante alguns anos, mas a sua amortização se dá ao longo de toda a concessão.

Quanto ao reconhecimento ao longo da concessão:

A questão da diluição e do reconhecimento ao longo do tempo é uma questão que surgiu desde os primórdios – quando a gente fala em reconhecimento de receita – se a gente pegar o CPC 30, o CPC 17 já revogados, né? – Que deram lugar ao CPC 47 – e olhar para o IFRS 15 – que é o grande norteador dessas normas – a gente percebe, claramente, que houve uma preocupação no IAS, em relação ao controle, tá? Então, quando que se dá a transferência do controle. E aí você tem uma variável bastante subjetiva, porque ao longo do tempo, me parece refletir adequadamente quando você fala de prestação de serviços; porque uma concessão é, de fato, o que acontece. Uma prestação de serviços, só troca de titular. Na verdade, melhor dizendo, né? O titular é a população e se troca de operadora, né? Mas ao longo do tempo parece ser mais razoável e isso trouxe uma maior previsibilidade. Não vejo uma outra alternativa para fins dessa diluição ao longo do tempo, senão, o que a própria norma recomenda, né? Ao longo do tempo, num exato ponto do tempo. (Lucas, 2018)

Eu acho que essa pergunta é interessante, Rodrigo, porque ela vai em linha com a própria proposta de IFRS15, né? Se você olhar para a questão do IFRS15, por exemplo, poxa, por quê que... nós estamos em 2018, assim, discutindo o reconhecimento de receita, alguns assuntos mais antigos e retrógrados do ponto de vista contábil, ao passo de você ter uma enorme conjunta a FASB e IASB que demorou de 8 a 10 anos para ser gestacionada – vamos dizer assim! – uma gestação que foi um processo longo, e a gente está discutindo receita em 2018. Então o ponto fundamental de receita sempre vai ser a discussão de momento que você reconhece e a forma como você segrega na DRE, né? Essa geografia entre operacional, construção, prestação de serviços, entre receita financeira, ela, talvez, seja o motivo pelo qual a gente discute receita hoje em dia. É um aspecto que, vou dizer o seguinte: há uma busca por uma conveniência muito grande por parte das organizações, em que se é receita, eu quero, de uma certa forma, colocar no operacional, porque eu tenho os meus KPIs da vida, os meus keep performance indicators, aí, um EBITDA, uma coisa que o valha e, automaticamente, a discussão não é estritamente técnica, né? (Rafael, 2018)

Abordando mais a questão sobre o prazo de reconhecimento, Rafael abordou duas maneiras de reconhecimento, sendo uma ao longo da prestação do serviço e outra ao final da prestação do serviço.

Olha, eu não reconheço receita alguma e vou reconhecê-la somente lá no final, no momento que eu entregar toda aquela... aquela... aquele objeto ao qual eu me obriguei a fazê-lo. Mas o ponto central é: de um lado você tem a ausência total de informações e do outro você tem a antecipação de informações. E aí, veja, um tiro, por exemplo, de 30 anos, uma projeção de 30 anos a única certeza que você sabe é que, né?, ela está muito equivocada. – Muito não, mas eu diria que ela é o futuro dos nossos melhores esforços, mas ela está longe de ser a realidade. De uma maneira interessante é pensar nisso que esse problema tem uma gravidade maior no Brasil do que em outros países que usam o ordenamento IFRS porque no Brasil nós optamos por adotar as normas internacionais também em níveis locais e balanço, em demonstrações registradas, escrituradas, vamos dizer assim, de tal sorte que esse número ele afeta a distribuição de dividendos, ok? (...) Se há ausência de informações te levaria a nenhum lucro, portanto você não teria capacidade de distribuição de dividendos. Por um outro lado a antecipação do reconhecimento de receitas que não convergem em caixa, produzem uma saída de dividendo também que não tem vinculação e realização financeira. Então, eu acho que falta evidência – não gosto de usar essa palavra porque parece que é dogmática hoje em dia – mas falta de evidência científica, do ponto de vista contábil, pra gente poder fazer um juízo de valor e entender assim: ‘olha, no todo como é que isso se comporta?’ (Rafael, 2018)

Dessa forma Rafael ponderou sobre o reconhecimento da receita somente no momento final da prestação de serviço, logo, no final do contrato, acarretando na ausência de informações durante todo o período da concessão e no reconhecimento da receita durante o contratado, que antecipa receitas e não tem vinculação financeira.

Quanto a segregação de receitas, Rafael afirma que:

Exatamente. Eu acho isso super legal e eu acho que dentro do modelo da concessão, o aspecto para mim que parece ser o mais inteligente é a segregação do contrato por frentes, entendeu? Como se eu olhasse para contrato e dissesse o seguinte: quais são as minhas obrigações constituídas no contrato? - Ah, então o polo da obrigação constituída é a construção; um outro polo é operar esse ativo por ‘n’ períodos; então a partir do momento que eu construo, eu vejo que essa frente foi absolutamente completa e aí, aquilo que fiz PoC. (Rafael, 2018)

O professor Antônio (2018) também tratou a questão da transparência trazida com a segregação do reconhecimento das receitas, afirmando que “No fim isso dá transparência do que é remuneração, a receita do que decorre do desempenho e a receita do que decorre da remuneração. E você consegue entender bem o que está acontecendo”.

Para o analista de crédito Leonardo, a segregação das receitas não atende às necessidades no que tange a análise do crédito.

Entendo que, assim, ele dá uma . . . ele traz uma informação a mais, além, mas em termos de utilidade para gente, assim, que está procurando entender a capacidade de pagamento de um projeto não é uma informação tão útil para esta finalidade. (Leonardo, 2018)

Eric possui um posicionamento similar, afirma que, em sua visão, a prestação de serviço na concessão não deveria ser segregado a apuração de receita de construção e financeira, uma vez que as empresas não são construtoras e esse não seria o “*core*” da entidade.

Comparando com o modelo contábil, que aglutinava as receitas, Leonardo afirma:

O problema é falta de abertura suficiente das notas que nos permitissem transitar de uma visão para outra, ou seja, conciliar uma visão com a outra, ou seja, fazer uma conciliação geral, ou seja: praticamente impossível na maioria dos casos. Eu não consigo, a partir de um balanço IFRS societário montar uma apuração de receita no modelo antigo que me dá, de fato, os componentes que compõe a entrada de caixa do cara. A Nota explicativa não vem com a abertura suficiente, a gente nunca consegue ficar não, mas, na maioria das vezes, a gente não consegue fechar essa conta, fazer essa conciliação que nos obriga a pedir informações adicionais aí. (Leonardo, 2018)

Para Gustavo, diferentemente de Leonardo, a segregação das receitas representa os serviços do concessionário:

Você tem exatamente esses três tipos de receita. Quando você entrega a obra, a partir do momento que você transforma para concessionária aquela obra no ativo financeiro e você consegue fazer com que a receita de construção seja diferida ao longo do contrato inteiro, você tem, evidentemente, um diferimento da obra que você fez como recebimento ao longo do contrato inteiro. A receita de operação já é automaticamente ao longo do contrato inteiro, são serviços contínuos que você presta, e a receita financeira vem das correções que você faz em função do longo prazo. Então eu acho que ficou bem estruturada a contabilidade dessa maneira e tranquila para quem está prestando serviço, à partir do momento que você recebe, realiza o recebimento, vai realizando esse ativo financeiro ao longo do prazo de concessão e só quando você realiza que você vai pagando, você vai pagando tributo. (Gustavo, 2018)

No que tange o reconhecimento das receitas é possível notar uma variação sensível influenciada pela posição dos entrevistados. Ao passo que para os acadêmicos e para gestores das empresas as receitas representam a atividade, a posição do analista de crédito é de desconforto com a segregação e com a evidenciação das receitas, até mesmo pela falta de informações fornecidas pelas empresas.

4.3.4 Receita de construção

Para a receita de construção, os entrevistados foram questionados quanto às metodologias de reconhecimento.

Eu não acho, por exemplo, que a progressão de reconhecimento, primeiro, vamos pensar assim: o reconhecimento por progressão física ou financeira do projeto, ele é uma simplificação da realidade, vamos dizer assim, assim como a própria contabilidade é uma simplificação do mundo real do ponto de vista financeiro; você vai escolher lá um critério – critério entre razão e proporção – tomando como referência um bolo e a parte executável do todo, como percepção e, à partir disso, vai fazer esse reconhecimento. (Rafael, 2018)

Essa margem de construção segue um arrazoadado que, por anos, a gente tem, né? que é o cost plus tá? Na verdade, na área de construção, você tem outras metodologias, né? E são perfeitamente aceitas até mesmo para fins fiscais. A Receita Federal, surpreendentemente, aceita as metodologias de reconhecimento de receita em linha com o que a gente tem na contabilidade societária. A margem mais... o custo mais margem, o reconhecimento ao longo do tempo, o custo corrido, porcentagem de completude, até mesmo os boletins de medição, eu acho que, quanto a isso, não há tanta divergência assim, conceitual. Já é pacificado. Eu acho que é importante frisar que o reconhecimento de receita não é uma figura apartada do próprio... dessa própria interpretação, né? Que traz aí o reconhecimento de receita em momentos diferentes: em uma construção, em uma operação e etc. - acho! (Lucas, 2018)

Rosângela ao abordar a metodologia que considera para calcular a receita de construção afirma que ainda não há uma metodologia ou um número padrão que analise a margem levando em consideração todo o período da concessão.

Eu vou ter um ativo a ser diferido e aí, o quê que eu faço? Eu tenho uma fórmula no meu modelo que vai zerar ele ao final de concessão. Então ele vai, percentualmente, tirando um pouquinho da contraprestação para diferir de forma que no mês, ano 30, de 0. Então eu tenho um 'atingir meta' para isso. E isso é bem complicado. E aí, com isso, eu tenho um percentual que eu consigo definir no meu modelo: ó, X% da contraprestação é para pagar o ativo e X% para operação. Mas isso foi uma metodologia nossa lá pra gente conseguir fechar a conta, porque também tem outra coisa: eu só pago imposto de renda à medida que eu faço esse diferimento, então com isso eu também faço o diferimento do imposto de renda construção. . . . Não tá muito claro ainda. Eu já vi usar 5%; já vi usar taxa de juros – e não faz muito sentido; não tem muito pra onde correr não. E, assim, na verdade, o que tento é fazer o ativo não explodir. Então, se o ativo explode no começo, gera uma equação exponencial quase, a gente não deixa, mas é uma dúvida que eu tenho, não sei te dizer como regular isso, porque, teoricamente você vira e faz a Pesquisa de Mercado, mas, uma coisa é você fazer Pesquisa Mercado e qual que é o Beta do setor? (Rosângela, 2018)

Para Gustavo, que trabalha em uma concessionária, o reconhecimento da receita de construção não deve ser considerado como cálculo principal, mas ele é fruto da diferença da receita operacional pela receita total.

A partir do momento que você delimita dentro da contraprestação quanto é a receita de operação, o restante automaticamente passa a ser receita de construção e receita financeira. . . . Você consegue através de um processo simples de desmembramento delimitar quanto que é a receita. Tem alguns casos que você percebe que o pessoal arbitra. Ah, 70% é receita de construção e financeira, 30% é de... mas eu acho que é ir contra o bom senso. Você tem condições de apurar dentro de um determinado contrato muito, muito precisamente quanto que é a receita de operação. A partir do momento que você delimitou a receita de operação, a receita de construção é o restante. (Gustavo, 2018)

Igor chega a citar o exemplo trazido no ICPC01 e aborda a questão dos impactos tributários sobre a variação da margem da construção.

Acho que lá indica, se não me engano, até 10% - acho que fala em 5%, né? Então, só que isso é de cada um. Isso é de cada empresa. Essa é a questão! – Você vai falar assim: ‘quanto mais eu aumentar, teoricamente, seria melhor porque se eu pago menos imposto na obra . . . mas eu pago imposto de renda no lucro da obra.’ - É uma coisa é: receita – custo. Mas por outro lado, se eu aumento mais a margem da obra, teoricamente, melhora o meu resultado porque eu tô aumentando na questão do investimento, que o impacto no imposto de renda acaba sendo menor porque a tua amortização do teu imposto de renda ela é maior, mas eu não sei se... isso é de cada um, e difícil a Receita falar: ‘ó, eu tô... eu permito que você adote até tanto’; hoje ela é adotou 5%, será que se eu adotar 15% . . . - ‘Ah, a minha margem é 15% de construção.’ - E mesmo porque não é minha, pode ser do outro, né? ‘A minha é 10% . . .’ – Isso que está, não tem ainda hoje ‘claro’ como é que é isso daí. (Igor, 2018)

Quanto à margem utilizada por Igor, ele afirma usar em torno de 5% e 10%, de maneira conservadora.

Eu normalmente adoto 5%, entre 5% e 10% que é o que é permitido pela... pela – acho! – que é permitido pela Receita Federal. Como eu te falei: como eu não tô no dia a dia, eu tô te falando é teórico. Então, do ponto de vista, do que converso com os consultores, eu sempre sento com os consultores financeiros, contábeis e etc. e tal discutindo. Olha, o impacto, é o seguinte: pra mim entre 5 a 10%, eu sempre adoto esse critério; se eu pudesse adotar mais melhoraria o meu resultado, só que eu não faço isso. Eu sou conservador nas propostas. (Igor, 2018)

Já para na visão de Leonardo, a segregação e aplicação da margem não traz ganho na análise. Além disso, aumenta a exposição de risco, uma vez que vê com maus olhos a possibilidade de adiantamento da distribuição de dividendos.

Na minha visão, ter receita de construção ela é . . . até o momento não consigo extrair muita informação dela, assim; até porque ela é baseada no investimento, é mais uma margem que é arbitrada, construção, a gente tem dificuldade. Eu tenho dificuldade de tirar alguma informação boa daquilo ali; tanto que não é caixa, tem outras finalidades, tem efeito nos dividendos, que a gente viu alguns efeitos estranhos no dividendo, mas, fora isso, não. . . . A partir de margem de construção, assim, a gente já olhou coisas estranhas nesse sentido. Como a gente acaba não usando a gente não procura se alongar muito no porque das coisas, mas a gente sabe que em alguns casos gerou distribuições de dividendos antes da hora, assim. – Descasados da geração de caixa do projeto. (Leonardo, 2018)

Apesar da percepção da importância da receita de construção nota-se a não harmonização no reconhecimento da mesma. Foram observadas diversas metodologias para reconhecimento da receita, algumas considerando uma margem arbitrada sobre os custos, outras pelas diferenças das receitas não reconhecidas e até mesmo por modelos que buscam “zerar” o ativo financeiro no final da concessão. Essa não harmonização influencia diretamente os resultados apurados pelas concessionárias e até mesmo o retorno obtido nos contratos, podendo de alguma forma gerar prejuízos para o poder público, já que os contratos são negociados com base nos ganhos das concessionárias.

4.3.5 Receita de operação

A metodologia para reconhecimento da receita de operação foi outra questão colocada aos entrevistados. Assim como a receita de construção, as metodologias apresentaram divergências entre eles.

Para Rosângela a margem operacional e margem de construção são definidas por uma análise de todo o modelo, conforme apresentado anteriormente. Acrescenta a dificuldade quanto a receita de operação que “Qual que é a margem operacional das pouquíssimas empresas que usam IFRS? Ninguém sabe. ”

Já para Gustavo, a receita de operação é a mais fácil de ser obtida, dado que o seu custo é facilmente identificado e a margem utilizada é a TIR do projeto.

Quando você fala em . . . você montou uma DRE e você apresentou para um município, você tem uma TIR, então basicamente tua margem é a TIR do

projeto. Quando você considera as divisões da contraprestação para obtenção da receita de construção e receita de operação, normalmente você parte da obtenção da receita, da determinação do valor da receita de operação, então a receita de operação é uma receita mais simples de você obter. A operação é feita por determinados insumos. Você tem lá equipes de manutenção, veículos, materiais, mão de obra, e etc.; então isso é muito simples de você apurar para aquele determinado contrato quais são os insumos que você precisa para poder fazer a tua operação do contrato. Uma vez que você delimite esses insumos e você coloque a tua margem em cima, você tem a tua receita de operação. (Gustavo, 2018)

Leonardo faz uma crítica quanto ao reconhecimento da receita operacional no modelo das concessionárias.

A margem de operação ficou prejudicada por conta da atualização do ativo financeiro; alguns números não são exatamente os números de caixa do negócio, né?, não é um ciclo, não são vinculadas ao ciclo operacional do negócio, a desempenho do negócio necessariamente. (Leonardo, 2018)

Assim como a receita de construção, observou-se variação nas métricas de apuração da receita de operação, o que causa até mesmo um deslocamento quanto ao ciclo operacional das concessionárias.

4.3.6 Receita financeira

Os entrevistados, em sua maioria, não abordaram os métodos de reconhecimento da receita financeira, mas trataram sobre algumas preocupações e dificuldades.

Segundo Rafael, gera um desconforto os analistas não compreenderem que parte da receita da companhia sofre algum tipo de impacto em decorrência, em certa medida, da receita financeira.

Uma amostra clara disso é a necessidade de você ter uma norma em 2018 falando como é que você deve reconhecer receita, então eu sou bastante cético com relação à isso; mas por outro lado também eu tenho uma certa relutância em pensar que mercado também não saiba disso, que os analistas, por exemplo, não consigam compreender que quando eles olham para uma receita fechada, uma receita líquida, por exemplo, deduzido lá com os elementos, que o mercado também não compreenda que aquele número possa sofrer algum tipo de impacto em decorrência de um pedacinho, por exemplo, de receita financeira que está ali dentro, né? e tudo mais. Eu acho que, de uma certa forma, há uma necessidade de abertura maior, mas eu também não sei aonde que essa fronteira, essa curva marginal se estabelece, porque para mim não parece ser um pleito muito grande dos analistas, né?, e dos investidores, então eu acho que, na medida do possível, ele tenta sempre escutar, né?, os usuários da informação contábil para fins de dizer assim: é uma boa norma ou não é uma boa norma? –

E das únicas coisas que tenho visto nos últimos 5 anos que os usuários têm reclamado de fato é o tamanho das demonstrações, mas não da abertura, do destrinchamento do saldo, assim. (Rafael, 2018)

Para o professor Antônio (2018), na estruturação de projetos a receita financeira não é observada: “A receita financeira, assim, nós nem olhamos muito no caso de projeto”.

Segundo Gustavo, a receita financeira é fruto das correções que são feitas em função do longo prazo do contrato, sem grandes complicações nesse processo. Já para Rosângela, o reconhecimento da receita dificulta a modelagem.

Eu acho complicado na hora que você coloca ‘receita financeira’, é outra . . . é outra coisa. Então, são dois parâmetros complexos para mim: tanto a margem de construção e a receita financeira. Na hora que eu joga essa receita financeira, dependendo de quanto eu coloquei de margem de construção, acresce ainda mais. Então é uma sensibilidade muito pequena que eu tenho que zerar ao final da concessão. (Rosângela, 2018)

Apesar da receita financeira ser uma parcela importante da composição das receitas das concessões, dado o longo prazo dos contratos, ela foi pouco tratada pelos entrevistados. Até certo ponto, observasse a dificuldade da interpretação e aplicação da receita financeira na elaboração das demonstrações financeiras, até sendo desconsiderada para fins de análise dos projetos.

4.3.7 Determinantes de receita

Alguns entrevistados foram questionados quanto aos possíveis determinantes de receita, caso já não tivessem tratado sobre os mesmos em outro tópico. Como exemplo, Gustavo deixou claro sua posição quanto à metodologia de identificação do custo operacional e aplicação da TIR para reconhecimento da receita, e a diferença para a receita total era considerada como receita de construção e financeira.

Igor, por sua vez, afirmou utilizar uma margem arbitrária de 5% a 10% de maneira conservadora para a receita de construção, evitando possíveis autuações fiscais. Já Rosângela, utilizando outra metodologia, aplica por atingir meta as margens nos modelos buscando zerar o ativo financeiro ao longo da concessão.

De maneira conceitual e objetiva, os professores Lucas e Rafael foram os únicos que deram atenção especial ao tema.

Os determinantes são mais estratégicos do que normativos, não é? Então, é muito arriscado dizer qual é o critério de escolha, né?, do percentual. . . . Depende de empresa, de quanto que foi pactuado, de quanto que foi orçada, de quanto que foi . . . eventualmente, combinada, né? Mas, normalmente, não foge muito, a gente não tem grandes variantes assim; há um certo . . . uma certa padronização. Até porque o mercado é o mesmo - em tese - as empresas estão sujeitas às mesmas condições, sem grandes vantagens competitivas, né? O que diferencia, são, às vezes, as tomadas de empréstimos subsidiado para fins de construção que acaba trazendo uma certa vantagem; mas as empresas grandes, normalmente, têm as mesmas linhas de crédito. (Lucas, 2018)

Você vai ter de arbitrar o cost plus, ok, não tem problema você arbitrá-lo, mas em função do que? Então eu acho que essas definições, elas são, de novo, não são estritamente técnicas. Acho que há um aspecto sociológico aí. (Rafael, 2018)

De maneira geral é possível observar que os determinantes para o reconhecimento das margens têm sido abordados de maneira arbitrária, sendo que cada empresa e analista utiliza uma métrica distinta. Nota-se que há fatores que influenciam na decisão da aplicação das margens e métricas de reconhecimento, mas estes ainda não são bem definidos e não, necessariamente, estritamente técnicos.

4.4 DIVERGÊNCIAS DE MÉTODOS

Ao longo da análise das entrevistas observou-se divergências de metodologias e entendimento da norma entre os entrevistados. Entretanto, essa divergência foi apontada pelos próprios entrevistados, que demonstram que essa é uma fragilidade atual da norma: os vários entendimentos e aplicações da norma.

É . . . O que eu vejo e olhando os meus amigos que continuam trabalhando com concessões, que continuam trabalhando nessa modelagem toda para fins de fazer parceria com o Governo, são critérios diferentes, né? Eu vejo que ainda não há um consenso, por esse motivo não sei se já se pensou numa orientação, não sei se já existe – eu devo estar falando alguma besteira! - mas, algum tipo de orientação para pacificar o entendimento. (Lucas, 2018)

Essa diferença de critério levantada por Lucas foi observada por Rosângela e Leonardo em processos analisados pelos bancos.

A questão da IFRS ela é bem relevante para gente porque muda a forma de fazer os planos de negócios nas modelagens. Então quando isso veio a gente já reparou, inclusive, que o mercado não se adaptou. A gente recebe, quando eu faço PMI – que é a chance do mercado mostrar os projetos para gente – os planos de negócio ainda vem na lógica tradicional, então a gente tem que olhar

e fazer tudo de novo. . . . Eu não conheço como as empresas estão calculando, eu consigo saber o meu modelo. Eu acho completamente arbitrário, e elas também não sabem o que fazer.” (Rosângela, 2018)

Porque não existe padrão, pelo que a gente vê. Normalmente essa margem de construção é zero, principalmente para quem não tem uma construtora do grupo, associado; mas quando tem uma construtora do grupo associado, as margens muitas vezes são pequenas, raramente, mas já aconteceu ter margens grandes e não esperadas e essas que geraram a distribuição de dividendos e volumes altos fora do . . . do . . . assim, descasados do momento do projetoA gente sabe que é custo mais margem a maioria das vezes, quando não é zero, mas a gente não sabe porque. É arbitrado e não abrem muito o porquê. 12%, 10%, a gente não sabe muito bem de onde eles tiram essa margem necessariamente.” (Leonardo, 2018)

Eric chega a afirmar que após a implementação da norma, o mercado ficou “caótico”, e que até mesmos os consultores que auxiliam o banco não convergem no entendimento da norma.

Questionada sobre o uso das margens pelas empresas, Rosângela afirmou:

Todos os deles tiveram que fazer, não teve jeito. E, assim, na hora da gente debater: ah, põe os 5% aí. - Tipo, não tem nenhum lugar que fala o que se coloca nessa margem de construção. Acho que não tem que ter regra também não, mas também, o quê que ponho? - 5%? 10%? - É muito difícil porque não fez o casamento da teoria da . . . aquilo não é um lucro financeiro, é um lucro operacional, né? Então enquanto o mercado não tem alguém para interpretar esse percentual. Então eu posso meio que arbitrar com essa margem e me dá liberdade para fazer, jogar para cima, para baixo, do jeito que eu quiser, brincar os números, né? (Rosângela, 2018)

Essas divergências também são perceptíveis aos entrevistados membros das empresas concessionárias.

Você percebe que, às vezes, algumas empresas apresentam algumas coisas meio confusas, não sabem muito bem ainda como é que contabiliza, você percebe muitas DREs que não levam em consideração receita de obra, receita operacional, principalmente receita financeira, não sabem fazer direito. . . . o pessoal tem arbitrado. Eu percebo alguns contratos, como, esse da PPP de São Paulo que está até em briga judiciais aí, ele utilizou 10%, por exemplo de margem de construção, como sendo margem na construção. (Gustavo, 2018)

Igor chegou a comentar da dificuldade de negócios feitos com empresas parceiras, pela divergência da interpretação contábil.

Um ou outro que tenho que ter uma discussão, com um dos sócios numa concessão é que não está tendo muito problema com essa questão porque ele tem também o meu entendimento. . .Então, eu vou falar para você: eu tô certo e você tá errado? Não - Ou você tá certo e eu tô errado? Também não. É muito

difícil você ter . . . hoje você ter um ponto firme: ‘ó, é isso que tá assim e tá fácil de apurar.’ - Por que? – Por conta do desconhecimento. Seja dos contadores, seja dos analistas contábeis, ainda de como a gente tem que fazer e classificar essas contas. Então, assim, por quê que foi fácil com esse parceiro? Porque ele sabia igual a mim, ele tinha o mesmo ponto de vista, então para nós foi fácil. (Igor, 2018)

Um contraponto foi colocado por Rafael em sua afirmação:

Então, eu acho que a norma, ao não tratar o critério de definição de cost plus, ela tende não ser ‘omissa’, mas ela tende a ser . . . ela tende a respeitar a pluralidade contratual, né? Lembrando sempre, por exemplo, que você tem uma norma válida para mais de 100 jurisdições, então para ela conseguir recepcionar e capturar essas relações contratuais, ela não pode ser uma norma exaustiva e terminal; isso é um ponto importante nesse plano de fundo. Automaticamente, quando a gente fala assim: olha, vai se estabelecer um cost plus aí para prestação do serviço, para a obra, automaticamente isso é um arbítrio, né? Ele é um arbítrio. . . . Acho que essa diversidade – que é um termo muito usado, por exemplo, em documentos do IAS, practice diversity, que é a diversidade na prática, vamos dizer assim, ela leva, ela é exatamente fruto disso. Fruto desse processo meio que errático, e serve para um número e aí vai com ele; acho que isso guarda relações de proporções muito claras com o que é o empresariado brasileiro. (Rafael, 2018)

Em síntese, os entrevistados apresentaram além de interpretações divergentes da norma, preocupações quanto ao próprio mercado. Parte dos participantes alegaram a dificuldade de interpretação do texto contábil, não somente por clareza, mas também pela decisão do não tratamento de metodologias de cálculo na norma.

4.5 IMPACTOS NAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

Os entrevistados foram questionados quanto à possíveis impactos nas demonstrações contábeis que poderiam influenciar indicadores financeiros de performance das concessões. Apenas 5 dos entrevistados responderam essa questão de maneira objetiva.

Os professores Lucas e Rafael apresentaram receios quanto à possibilidade de gerenciamento das margens de lucro pelos administradores, uma vez que as margens para o reconhecimento das receitas podem ser arbitrárias.

Se você pegar o próprio administrador; o sujeito quer é avaliado pela performance, às vezes ele pode ser beneficiado, porque o EBITDA vai estar superavaliado. (Lucas, 2018)

Bom, eu acho que sim, né? Porque, a medida que você carrega mais em uma e descarrega na outra, né?, tira e faz esse joguinho aí de tirar de uma colocar

na outra para ter efeito fiscal, correto? – imagina, por exemplo, que alguém que opera sobre a questão do lucro presumido, né? Eu não sou um especialista em . . . um expert taxes, mas alguém poderia fazer um gerenciamento de margens ali: carrega mais uma, tira mais da outra, dado que a margem de presunção de lucratividade é distinta entre ambos. (Rafael, 2018)

Para o analista de crédito Leonardo:

As informações contábeis produzidas com base no IFRS trouxeram alteração para a análise e para a determinação de covenants contratuais. Como solução, além do uso de modelos próprios que analisam as concessões com o modelo contábil anterior, o banco tem estudado a determinação de covenants baseados em fluxo de caixa ou solicitar aos clientes números contábeis auditados com a contabilidade anterior. (Leonardo, 2018)

Ponto comum abordado por Gustavo e Igor é o impacto na tributação ocorrida ao longo da concessão e a possibilidade de segregação da receita em construção e operação, que possuem tributações diferentes.

Olha, via de regra, tributação na operação é maior do que a tributação da construção. Quando você faz tributação na construção você consegue o regime cumulativo de apuração, por exemplo, de PIS e COFINS. Então você tem, por exemplo, na tua receita de obra, você consegue tributar ela em 3,65% para PIS e COFINS somados; receita de operação você tem que tributar em 9,25%. Então, a partir do momento que você consegue justificar dentro do desmembramento das tuas receitas o valor maior para obra, você está tendo um benefício tributário. Vai depender de como você vai conseguir justificar dentro de todas as suas composições do que seja parte operação, parte construção, mas a diferença é nítida. Na construção você tem uma tributação menor. Inclusive na questão da apuração e imposto de renda, se você for, para construção é permitido que você... se você tiver a construção com atividade predominante no contrato, você pode optar, por exemplo, por uma tributação pelo lucro presumido e a tua . . . a tua base de cálculo para fins de imposto de renda e contribuição social é 8%; enquanto em serviços você tem uma base de cálculo de 32%. (Gustavo, 2018)

É possível observar pelas percepções dos entrevistados que as demonstrações podem ser impactadas dependendo das metodologias e margens utilizadas. De maneira geral, os reconhecimentos da receita influenciarão diretamente os tributos sobre as vendas, uma vez que as alíquotas para a construção e para a prestação de serviço são distintas. Além disso, pela diferença de métrica pode ocorrer gerenciamento do lucro e até mesmo impactos de caixa, uma vez que a empresa poderia distribuir dividendos, caso antecipe os reconhecimentos de receita.

4.6 CONCESSÃO DE CRÉDITO

Os entrevistados foram questionados sobre as implicações na concessão do crédito para os usuários das demonstrações contábeis após aplicação do IFRIC 12 / ICPC 01. Neste quesito da análise, foi observado um alinhamento dos entrevistados conforme sua experiência profissional e campo de atuação.

Na visão dos professores não foi perceptível grande influência das alterações contábeis na aplicação da análise financeira para fins de concessão de crédito.

Para quem concede o crédito, eu acho que, na verdade não sei se teria alguma diferença, né? Porque faz parte da atividade da operação. Não sei se teria grandes impactos positivos assim em termos de índice, tá? (Lucas, 2018)

Quando você recebe lá do poder público um valor cheio, em tese e é, de fato, parte para uma prestação de serviço, parte para uma construção, mas o dinheiro não tem carimbo, o que importa é o que entra no caixa; então eu vejo muitos analistas, e conheço muitos analistas, e há uma corrente muito forte sobre isso. . . . Eu tenho muitos colegas analistas que importa somente o caixa. Eu não tô nem falando da DFC, eu não tô falando do demonstrar o fluxo de caixa; eu tô falando a variação de caixa. O saldo da conta de caixa, equivalente de caixa. Que é um aspecto simplista quase que, se você voltasse e dissesse o seguinte: no mundo não existe mais espaços tridimensionais e nem 'n-dimensionais', é só a reta . . . e vira uma reta. E por quê que fazem isso? – Porque não querem conviver com as intempéries aí de a contabilidade ter que arbitrar alguma coisa ou outra. Eu acho que essa variação toda, essa discussão toda do fluxo de caixa, ela talvez seja mais importante para nós contadores do que para o mercado. (Rafael, 2018)

O professor Rafael até questiona-se sobre aspectos inerentes ao próprio analista de crédito:

Quem é o analista de crédito que vai olhar isso? – Qual o treinamento de contabilidade e finanças que esse analista de crédito possui? Qual é a autonomia que ele possui? – Porque a maioria, muitas empresas, análise de crédito é um check-list. – Tem? – Tem. – Tem? – Não tem... e no final qual é o score? – Tanto! – Ah, esse score baseia ele para ter uma taxa de juros. – Acabou! (Rafael, 2018)

Essa percepção é confirmada com a posição do analista de crédito Leonardo, afirmando que na instituição financeira em que atua as demonstrações contábeis preparadas com base no ICPC01 são ajustadas para representar o padrão contábil anterior.

Como a gente usa o número ajustado, adaptado para o balanço anterior, acaba que não faz tanta diferença, principalmente na concessão de crédito, que a gente trabalha com projeção financeira e tem que ter uma ter uma pequena dificuldade no lançamento de balanço de partida. Pequena dificuldade para entrar com os

números ajustados no balanço. . . . A gente tem um modelo, uma parte do nosso modelo que ele adapta esse cálculo para o cálculo do IFRS. A gente só construiu só essa parte para fazer essa conciliação para o que seria o imposto do IFRS, justamente porque a gente sabe que é diferente. Os dividendos a gente sabe que impacta, a gente tem tentado fazer algum tipo de adaptação para caber, mas ainda não está no mesmo grau de maturidade, e isso faz diferença; mas como a gente pega o fluxo de caixa, sênior, do criador, a gente pega antes e termina a conta antes, né? então ele afeta um pouco na estrutura de capital, isso aí influencia um pouquinho, que é um peso menor e a gente entende que não altera em geral o efeito final. (Leonardo, 2018)

Muito alinhado com a fala do professor Rafael, Leonardo afirma: “É visão de caixa que, no final do dia, a gente que é credor, a gente quer saber o quanto está passando da conta do cara.” (Leonardo, 2018)

Essa posição da instituição financeira entra em conflito com a expectativa das empresas privadas. Gustavo pressupõe que a adaptação às normas internacionais e transparência nas demonstrações afetam no processo de captação de recursos e taxas praticadas, enquanto conforme observado, as mudanças não foram tão aplicadas na visão do banco.

Quando a gente tem demonstrações financeiras mais estáveis e confiáveis, eles analisam de uma maneira mais rápida e passam a, vamos dizer assim, te dar um.. uma.. um rating melhor para você poder celebrar contratos de financiamento. Diminui o risco. Eles entendem que demonstração financeira é um aspecto muito importante. Para um financiador, para um determinado momento no contrato, ele é sócio, né? Então, a partir de um momento ele quer ver demonstrações financeiras confiáveis, sem surpresas, então eu acho que dentro de uma linha de . . . de . . . de você . . . vamos dizer, utilizar o ICPC01, utilizar a instrução normativa da receita, mostrar para o mercado as tuas demonstrações financeiras, principalmente para os financiadores, você vai ter aí um... um, vamos dizer, um impulso grande para que você sempre tenha financiadores com apetite para investir em concessões. (Gustavo, 2018)

Igor, por sua vez, possui uma percepção mais cética frente à posição dos bancos financiadores.

Banco não está nem aí, porque o banco é o seguinte: ele, primeiro lugar, ele te empresta 10 e te pega 10 em garantia; se você vai pagar... ele tá com a sua garantia cara! Nenhum banco te empresta se não tiver garantia. . . . Na análise, quando ele faz análise do negócio, se fosse, se nós tivéssemos na Europa que faz Project finance, eu concordo com você, o banco teria que fazer uma análise minuciosa dessa questão tributária, dessa questão toda; hoje nós não temos Project finance. O banco faz, ele faz uma análise porque durante a fase de construção ele tem aquele risco, então ele pega uma fiança bancária sua como uma garantia real. . . . Depois, no momento da operação, aí passa a ser um Project finance porque ele devolve a tua garantia, né?, e você vai pagando conforme o fluxo do projeto. Por isso que eu acho o seguinte: só que a taxa que eles cobram é muito maior do que a taxa... ou seja, o risco dele está embutido, já está... por isso que eu falo: o banco não tem esse risco. . . . Ele vê clara as coerências, pelas normas, o banco analisa, mas o banco, na hora de . . . ele fala

o seguinte: ele tá te emprestando por uma taxa, mas ele tá te pegando uma garantia real sua, né? E depois, na operação, ele faz a performance. Então nenhum banco te tira a garantia, derruba a garantia dele antes de um ano de performance. - Não tem isso? - 'Tem que ver a performance.' - Nessa performance que ele está avaliando o teu fluxo de caixa. Ele está avaliando, senão ele não derruba a tua garantia, a tua fiança. (Igor, 2018)

Chama-se atenção à questão da análise de crédito quanto ao posicionamento divergente de alguns entrevistados. Ao mesmo tempo que é possível observar a empresa privada acreditando que a norma ajudará na redução da percepção de risco pelo banco e trará agilidade da análise, observa-se que o banco financiador não utiliza a norma. Pelo contrário, volta para padrões contábeis anteriores, de maneira deliberada. Esse movimento chama a atenção, uma vez que a padronização das normas buscou uma melhor representação econômica e comparabilidade entre as empresas do mercado, entretanto, não está sendo utilizada para fins de concessão de crédito.

4.7 POSIÇÃO DA RECEITA FEDERAL

Quatro dos entrevistados abordaram o posicionamento da Receita Federal do Brasil no que tange os reconhecimentos de receitas nos contratos de concessão. Os entrevistados foram questionados sobre as dificuldades de aplicação do IFRIC 12 / ICPC 01 juntamente com a Instrução Normativa n. 1700/2017.

Os entrevistados Lucas e Rafael afirmaram a posição da Receita Federal de apartar a contabilidade societária da fiscal em momento de dúvida sobre possíveis impactos tributários.

Nessa incerteza de saber se vai ser prejudicado ou não, por via das dúvidas ela aparta com a contabilidade societária da fiscal. Para nós é muito ruim em termos de societários, mas para ela traz um conforto que a gente até consegue entender para que evite um pouco essa subjetividade, né? Presente nas normas, né? Então, a gente tem que entender o ambiente que a gente está inserido. A Receita Federal é lei, regulamento, decreto e etc., tem um rigor formalista, né? Que vai de desencontro ao que os próprios princípios de contabilidade permeiam. (Lucas, 2018)

Toda a nossa licença poética, acadêmica de filosofar sobre o poder público, o poder de usar a informação, usuários, toda essa coisa, para Receita se restringe a um único aspecto: o número que você está declarando na sua linha de DARF é correto ou não? Então, o ponto focal é: a diversidade em prática ela é boa para determinados usuários, mas não para outros. (Rafael, 2018)

Ainda para Rafael, o problema pode não estar na separação da contabilidade, em societária e fiscal, mas sim na sua união, uma vez que para se adequar a padrões impostos por

um órgão importante como a Receita Federal, os práticos optem por respeitar a própria Receita Federal, por vezes contrárias às melhores definições.

O que me parece que causa um ponto bastante problemático é que no momento que nós juntamos as duas contabilidades, forçamos a mão para ter uma única contabilidade, uma única contabilidade, a gente, talvez, tenha subestimado os efeitos cruzados do quanto, por exemplo, a Receita Federal consegue influenciar ainda a contabilidade societária. . . . A própria discussão do ágio passa por isso daí. A receita vai lá e diz o que ela entende sobre ágio; o IFRS3 vai lá e diz como é que você chega no ágio; automaticamente, como as duas contabilidades tem que conversar, quem está fazendo o PPA vai fazer de tudo para aquele ágio dele se encontrar com o conceito da Receita. A Receita define o que é cost plus. Automaticamente o mercado vai começar a fazer o que? Não buscar a melhor forma de dizer qual é o cost plus, mas buscar a forma como a receita entende o cost plus. Então essa junção, essa forçação de barra para se ter uma única contabilidade, ela talvez sonegue um pouco esse efeito dos mecanismos e incentivos cruzados porque a Receita tem um peso muito grande, ninguém quer ser um autuado, ninguém quer ficar exposto a uma autuação fiscal. Então acho que mesmo havendo essa necessidade de parametrização, se eu fosse um prático eu preferiria trabalhar com duas contabilidades. (Rafael, 2018)

Essa visão sobre a opção dos práticos em seguir as orientações da Receita Federal pode ser confirmada com o posicionamento de Gustavo e Igor, que utilizam as determinações do órgão tanto como guia para interpretação da norma contábil quanto como resguardo para qualquer problema de cunho de autuação tributária.

A necessidade é na questão da apuração de IR e contribuição social porque você não tinha, vamos dizer, as suas possibilidades de diferimento, você não tinha as possibilidades de margem, aplicação de margem e a receita meio que trouxe através da instrução 1700 o que você pode diferir, o que você pode usar como margem, quais os parâmetros. Eu acho que a instrução 1700 deve ficar. Acho que ela veio trazer até uma . . . uma clareza maior em cima do ICPC01. Não deixou, por exemplo, eu vou adotar, eu pessoalmente vou adotar uma margem de obra de 30%; se você ler só o que está no ICPC01 você poderia fazer isso – nada te impede. Mas a receita trouxe intervalos ali de utilização, como a gente, no nosso caso específico, eu já estava utilizando a TIR como margem tanto para as receitas de obra quanto para as receitas de operação, então eu não tive dificuldade nenhuma, porque está claro em instrução normativa que você pode utilizar a TIR. (Gustavo, 2018)

O problema é que a gente ainda não tem um histórico com a receita federal, porque isso é de 2015 para cá, né? Essa obrigatoriedade é de 2015 pra cá. – 2014/2015. E aí, o que acontece? – Daqui 5 anos, 2020, a Receita vai cair matando em cima de todo mundo? – ‘Não, mas aqui você apontou errado, você classificou errado, não é assim que calcula...’ - Aí é uma discussão. Eu acho positivo do ponto de vista de entendimento que eu tenho com os meus assessores contábeis fiscais; por outro lado eu quero ter a prova de que a receita federal entende a mesma coisa. . . . Enquanto a gente não definir, é isso que falei para você, enquanto não tiver uma postura definitiva da Receita

Federal auditando e verificando conforme o ICPC01, isso só deve acontecer no final desse ano, ano que vem, até 2020, a gente vai ficar nesse . . . nesse . . . nessa área desse. . . desse . . . nessa dúvida. . . Então do ponto de vista de tomada de decisão, eu vou no que a Receita Federal entende como uma margem aceitável. (Igor, 2018)

Em síntese, é possível observar que o empresariado brasileiro continua com a percepção da contabilidade como ferramenta para fins fiscais somente. A preocupação com autuação e não normatização pela Receita Federal, pode incorrer até mesmo em prejuízos para o concessionário; e, em certa medida, para o ente público que o contratou, uma vez que a melhor alocação das receitas poderia gerar reduções fiscais, e com isso diminuir a contraprestação paga pelos municípios, por exemplo.

4.8 CONTRATOS E ADAPTAÇÕES

Os entrevistados foram questionados quanto a possíveis mudanças ocorridas nos contratos de concessão, causados em função da aplicação do IFRIC 12 / ICPC 01. Observou-se, de maneira sólida, que o plano de negócio apresentado durante o processo licitatório já está de acordo com os novos padrões contábeis, uma vez que a tributação e a distribuição de dividendos já estão calculadas considerando a norma.

Entretanto, apesar dessa prerrogativa, não se viu alterações estruturais nos contratos influenciadas pelas definições de receita da contabilidade. Dado que o poder público prepara o edital de licitação, constando a projeção de investimentos e de operação, este poderia definir nesta etapa contratual os valores devidos e as formas de pagamento para cada tipo de receita, sendo mais específico quando ao fluxo e natureza do serviço prestado.

Parte dessa não alteração pode ser entendida, segundo os entrevistados, como: Falta de conhecimento da norma por parte dos profissionais que fazem a estruturação da concessão e seu edital de licitação; a estrutura do próprio negócio, uma vez que o poder público está preocupado com o fluxo de pagamento possível e a execução do serviço como um todo (obra + gestão do ativo); e o interesse do parceiro privado no negócio de maneira combinada, podendo sacrificar margens em determinados processos em detrimento à outro.

No plano de negócios dele tem que ter a margem de construção que ele calculou, vai ter que ter a taxa de juros da receita financeira e aí, a TIR também. Aí, em função dessas três maneiras tem que fazer a conta toda. Na prática você não tem ninguém no Estado que consegue calcular isso hoje, por isso que eles trazem para dentro do banco. (Rosângela, 2018)

Essa parte de nomenclatura sim. A parte de nomenclatura eu vi algumas alterações, tá? Mas mudar, propriamente dito, o objeto, escopo contratual, não. . . . Eu acho que houve um alinhamento maior em dizer assim: bom, se eu pegar o contrato e padronizar ele com as definições mais próximas com que a contabilidade opera, fica mais fácil para ter uma relação jurídico contábil mais... menos ruidosa, vamos dizer assim. (Rafael, 2018)

Principalmente nos planos de negócio. Quando o município solta um edital de licitação, ele exige que a empresa licitante apresente um plano de negócios mostrando exatamente como ele pretende fazer a evolução do contrato. Então, você teria, primeiramente que definir em quanto tempo vão ser feitos os investimentos; em que prazos vão ser feitos os reinvestimentos e como você vai entregar as infraestruturas no final da concessão. A partir daí você começa a delinear os teus recebimentos e, atrelado a esses investimentos você tem a prestação de serviços conjugando-se o que você recebe como amortização pelo investimento mais a prestação de serviços compõem sua contraprestação. Quando você entrega uma proposta para o município ou para o Estado de uma concessão você já delineia todos os teus recebimentos ao longo do contrato, em forma de contraprestação ou tarifas, como na concessão comum, né? porque estamos falando somente em contraprestação onde o poder público está te pagando, mas em casos que o usuário paga, tem tarifas e aí mudaria um pouco, mas não é ativo financeiro, seria ativo intangível, mas é a mesma coisa na hora de contabilizar. Agora você teria aí que mostrar pra o município esse plano de negócios e no plano de negócios qualquer aspecto tributário que você demonstrar nesse plano de negócios, você está já usando o ICPC01. Então quando você mostra a tua proposta econômica e financeira para o município você utiliza-se do ICPC01 para você mostrar, obter a tua linha final de fluxo de caixa, a TIR do projeto. E essa TIR normalmente é utilizado para reequilíbrio econômico financeiro ao longo da vigência do contrato. É o parâmetro mais utilizado para reequilíbrio é a TIR. Alguns contratos utilizam fluo de caixa marginal, mas são mais raros. Normalmente se utiliza a TIR, para obtenção da TIR, você tem que montar uma DRE e essa DRE você utiliza o ICPC01 para toda a sua a atua atuação tributária. (Gustavo, 2018)

Se você tiver padronizações de contratos nesse sentido, isso para quem vai comprar é fundamental, correto? Até, por exemplo, imagina: a bolsa de valores criando um segmento específico de listagem ou até mesmo de emissão de título de dívida para empresas com esse segmento; então ela, por essa conta de ordem, ela 'dá aqui o documental, dá aqui o segmental'; se os contratos forem muito diferentes - 'Ui!' - Vai ser... como é que eu, Bolsa, posso assumir o risco, por exemplo, de agente fiduciário ou risco de contraparte, por exemplo, no processo que os contratos são distintos. Então eu acho que a padronização é importante, inclusive, para você ter liquidez de mercado; então para você ter acesso a algum mercado e depois você ter liquidez desse mercado. (Rafael, 2018)

Eu acho que não. Eu vou te falar que não porque, na minha opinião, eles não entenderam ainda como funciona. Na cabeça de qualquer contratante eles continuam pensando lá atrás em amortização de investimento como se fosse um ativo intangível, linear, eles não estão aplicando ainda a regra correta. Mesmo porque ela é difícil e o setor público não tem essa capacidade ainda. . . . Tanto que é que eles misturam a receita, eles botam contraprestação, uma contraprestação única e eles não separaram o quê que é investimento; se eles já tivessem separado: isso aqui é contraprestação de investimento; isso aqui é contraprestação de . . . de 'operação' - ficaria mais fácil, a gente não teria esse problema. Como eles põe tudo numa contraprestação só, é única, custa 'tanto'

por mês, e lá está remunerando o teu investimento e tá remunerando a tua operação. (Igor, 2018)

4.9 EXPECTATIVA DE NORMATIZADORES

Os entrevistados, quase que em sua totalidade, concordaram que a norma contábil para os contratos de concessão trouxe vantagens, como já apresentado anteriormente. Entretanto, as vantagens não estão sendo observadas, tanto por conflitos de entendimento, dificuldade de aplicação e em alguns casos, pela falta de interesse da análise como visto pelo posicionamento de um dos bancos que compuseram essa pesquisa.

De maneira uníssona foi possível observar que apesar da norma se propor a equalizar os reconhecimentos de receita e classificação de ativos, há muita dificuldade de aplicá-la na prática, o que gerou nos entrevistados uma necessidade de alguém o faça.

O que não é unísono para os entrevistados é “quem o faça”, tendo cada um dos entrevistados uma sugestão para isso, influenciada por uma questão conceitual ou até mesmo um conforto fiscal.

Lucas espera que quem assuma essa posição de liderança na prática da aplicação da norma sejam os auditores independentes, apesar de reconhecer que isso não faça parte da alçada dos auditores.

Do nosso lado a gente tem uma vantagem importante – que são as Firms de Auditoria – as firmas de auditoria, apesar de não a ser responsabilidade primária delas, tá? E nem, tampouco, tratar desses assuntos com a alta administração, os auditores se conversam e recomendam, né? Para esses grandes players que a gente tem no mercado às boas práticas contábeis. Então, isso tende a diminuir. (Lucas, 2018)

Para Rafael valeria pensar na criação de um regulador responsável pela parte contábil das concessões, não cabendo essa responsabilidade aos já reguladores existentes, que estão comprometidos com os projetos na prática, tanto na parte do cumprimento do contrato quanto em especificações de engenharia.

Eu acho que é assim: tem uma coisa engraçada aí! As agências reguladoras, o modelo de regulação brasileiro é muito parecido, foi inspirado no modelo norte americano; eu tô tentando lembrar, mas no modelo norte americano você tem uma, como se fosse uma controladoria das agências de regulação; e qual que é a função dessa... tem vida própria! É como se fosse uma agência reguladora das agências reguladoras. Ela avalia se as políticas públicas das agências reguladoras foram eficazes ou não. Ela é bem empírica, ela é uma orientação bem... bem... bem positivista nesse sentido. Então ela vai lá e olhar

isso tudo. Aqui no Brasil, vamos pensar assim, não tem que faz esse trabalho; quem deveria fazer esse trabalho é a CGU, o Tribunal de Contas, tem todo um aparato aí que deveria funcionar nesse sentido. De modo que quando você tem, por exemplo, um processo de concessão, quem opera esse processo de concessão é a própria agência reguladora por vezes. Não temos uma agência, naturalmente, só de concessões e a resposta que eu posso dar para isso, assim: olha, por um lado, vamos imaginar que fossem feitas novas concessões a Petrobrás; quem é que poderia colocar para operar? ANP? – Me parece que há uma sobrecarga, porque ele já tem a obrigação do dia a dia dele e vai receber mais um processo que é, ali, dessa . . . esse processo de fazer acontecer a concessão. O mesmo para qualquer outro setor! - O mesmo para qualquer outro setor. Acho que tudo isso passa por esse aspecto. E vamos pensar o seguinte: o regulador é o xerife do mercado; ele não necessariamente é um especializado em conceder, fazer, ele não é o cara que precisa fazer negócio; uma concessão é um negócio, né? – Antes de mais nada, é um negócio, então eu acho que isso, se fosse concentrado numa agência específica poderia funcionar melhor. (Rafael, 2018)

Em linha com essa visão, Antônio aborda a possibilidade de uma contabilidade regulatória para as concessionárias.

Nós deveríamos ter uma contabilidade regulatória para esse tipo de coisa e essa contabilidade regulatória – tem normas sobre isso, tem alguma coisa sobre isso – mas ela não é muito implementada, né? Então, na hora de fazer uma reavaliação do contrato você fica em dificuldades Padronizasse, obrigasse . . . primeiro, que obrigasse a ter uma contabilidade regulatória quando o contrato com o público, alguma coisa assim. Precisa pensar melhor, mas é alguma coisa assim. Esses contratos de concessões deveriam todos prever uma contabilidade regulatória compartilhada entre público-privado, público e privado para um saber o que . . . como é que está sendo a gestão do contrato. (Antônio, 2018)

Além desse ponto, Rafael se questiona quanto ao papel da contabilidade para as definições de margem, que continuariam arbitrárias, uma vez que o problema não seria corrigido no âmbito do contrato.

Eu acho que nós, Contadores, temos um anseio muito grande – eu falo por estar lá no CPC, eu sou membro do CPC e do Conselho Nacional da Indústria – de tentar resolver na contabilidade problemas que não foram resolvidos no mundo real, de modo que, então tudo bem, eu vou aqui criar uma definição para cost plus ultra sofisticada, ultra capaz de compreender as diversidades de mercado e tudo mais, e no final do dia eu vou continuar sendo um arbítrio. Então, assim, acho que não valeria esforço da contabilidade sentar, no sentido de falar assim: eu vou rediscutir esse assunto. – Não! Eu acho que se tem que ser discutido é a relação em si. (Rafael, 2018)

Esta reflexão também foi colocada por Igor ao falar do ente público nos contratos de concessão.

Eles ainda não entenderam. Tanto é que eles misturam a receita, eles botam contraprestação, uma contraprestação única e eles não separaram o quê que é investimento; se eles já tivessem separado: isso aqui é contraprestação de investimento; isso aqui é contraprestação de . . . de 'operação' - ficaria mais fácil, a gente não teria esse problema. Como eles põe tudo numa contraprestação só, é única, custa 'tanto' por mês, e lá está remunerando o teu investimento, tá remunerando a tua operação. Coube a você fazer a separação! E aí é que está a dúvida: será que eu tô fazendo da forma que você entende correto ou não? – Tá? . . . Se o poder público fizer isso daí, ótimo porque já está a regra; por outro lado eu acho que ele não tem conhecimento disso daí. Seria mais fácil: separa a receita da construção já direto. (Igor, 2018)

Outra expectativa de alguém que poderia padronizar os contratos foi engendrada por Gustavo, trazendo a responsabilidade para o Bancos que financiam e que hoje também estruturam projetos de PPPs.

Precisa propagar isso aí para os municípios e eu acho que tá um caminho aberto aí, o BNDES e a Caixa Econômica Federal estão indo nessa linha de ajudar os municípios a fazer as modelagens, que é o principal problema. . . . a questão da modelagem das concessões é uma questão que até pouco tempo atrás ela tinha certas polêmicas, assim, 'como fazer as modelagens', e agora, até bom que o BNDES e a Caixa tenha entrado também porque eles estão padronizando as modelagens. Então eles estão dizendo: 'as modelagens para PPP de iluminação pública, o padrão vai ser esse aqui'; então quem for se propor a fazer, seja o município diretamente, ou através de consultoria ou através de chamamento público, já sabe que tem que ir naquela linha de fazer toda uma estruturação culminando no edital de licitação, mais ou menos, nos padrões que o BNDES está mostrando para o mercado. (Gustavo, 2018)

Ainda como fonte para regulação, Igor apresenta a Receita Federal como uma possibilidade para padronizar a própria contabilidade societária.

Entendeu? Então eles não têm essa visão ainda. É que estamos numa fase de transição, Rodrigo, então, enquanto a gente não definir, é isso que falei para você, enquanto não tiver uma postura definitiva da Receita Federal auditando e verificando conforme o ICPC01, isso só deve acontecer no final desse ano, ano que vem, até 2020, a gente vai ficar nessa dúvida. . . . Vamos esperar 2020! E aí eu quero ver, de fato, 'é assim mesmo que se calcula ou não é? O meu entendimento está correto?'; 'o seu entendimento está correto?' - Não importa se é o seu ou se é o meu! – Eu quero saber qual é o entendimento correto porque lançaram um negócio que ficou meio nebuloso. . . . Não se sabe ainda. Será que quando a Receita Federal começar a cair matando em cima e 'então, tá! Eu tô vendo que tô tendo muito problema, vamos normatizar' – vai ser assim - E ela não fez isso até hoje. (Igor, 2018)

Além de reguladores e contabilidade específica, foi colocada a possibilidade de um “guia contábil”, talvez interpretado como uma orientação com foco na prática, o que destoa da visão baseada em princípios do IFRS.

Poderia ter um guia contábil com referências que possa usar. Tornaria mais padronizado. É que a gente teria que tentar, a partir disso, tentar entender melhor o tipo de efeito que isso poderia ter para gente, analíticos, para a nossa finalidade. (Leonardo, 2018)

Então isso é um problemão para mim, que modela! Eu fico: meu Deus, quem que eu descubro e ´não sei o que`? . . . Não tem nenhum lugar que explica, a questão do diferimento de imposto de renda é um inferno porque a planilha fechar essa conta na projeção de 30 anos, é uma loucura! Então, assim, tornou um negócio muito complexo. (Rosângela, 2018)

Em síntese, apesar da não conformidade entre os participantes em quem ou como se daria a padronização e o auxílio para a prática no reconhecimento dos contratos de concessão, observa-se, de maneira uníssona, que existe uma expectativa ou até mesmo uma necessidade para uma melhor interpretação da norma. Ainda não é claro para o mercado quem faria essa normatização ou como se daria, mas o fato é que se faz necessária, principalmente no momento em que a ferramenta de concessões administrativas e patrocinadas estão em voga.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a adoção das normas internacionais de contabilidade no contexto brasileiro, aumentou a necessidade de análise no julgamento por parte dos contadores e pela administração da empresa na elaboração das suas informações financeiras. Essas informações registradas por um padrão principiológico se propõem a trazer transparência e comparabilidade entre as entidades, frente a um padrão que buscava atender apenas demandas fiscais.

O segmento econômico de concessões se mostrou pujante nos últimos anos, tanto em decorrência da qualidade da prestação do seu serviço quanto da escassez de recursos vivida pelo estado brasileiro, isso em todas as esferas de poder (Federal, Estadual e Municipal). As concessões se tornaram uma ferramenta para atender as necessidades de infraestrutura do Estado sem que o mesmo dispendesse grandes volumes de caixa em um período curto de tempo, e mesmo assim atendesse as demandas da sociedade e permitir que fosse trazida alguma experiência gerencial do setor privado para empreendimentos de interesse público. Assim, parcerias foram firmadas, tanto para concessões comuns, patrocinadas e administrativas.

Dado o aumento dos contratos de concessão e o ICPC 01 que rege a contabilidade dos contratos de concessão, essa pesquisa buscou investigar se há fatores influenciadores para o reconhecimento contábil de receitas para concessões administrativas.

Os resultados obtidos pelas entrevistas com os três grupos de participantes (acadêmicos, bancários e gestores de empresas privadas) apresentaram, com exceção dos bancários de uma instituição financeira, vantagens para a aplicação do ICPC 01, tanto no que tange a comparabilidade, transparência e melhor representação dos contratos nos registros das receitas e ativos nos balanços patrimoniais das empresas, causando até reflexo nas demonstrações financeiras dos entes públicos.

Apesar da melhora conceitual nas demonstrações das informações, todos os entrevistados concordaram que a norma ainda não pode ser aplicada em sua plenitude. Essa dificuldade se dá pela dificuldade de interpretação do texto da norma, seja por falta de clareza, o que pode ser visto como uma questão terminológica, ou até mesmo por profissionais sendo chamados a interpretar e aplicar a norma que não tem todo o treinamento necessário para um assunto tão sensível, inovador e específico.

É observado que a herança brasileira das normas baseadas em regras causou estranheza por parte dos usuários, uma vez que a chegada da norma principiológica colidiu com a experiência até então acumulada, de onde surgem dificuldades de aplicação.

A dificuldade apresentada pelos participantes se deu também pelo desconforto do novo modelo contábil, uma vez que o mesmo não está mais baseado em regras que pudessem atender, de maneira simples, questões fiscais. Como apresentado por um entrevistado, a grande preocupação dos práticos está na falta de interpretação da norma pela Receita Federal, ou seja, isso demonstra que muitos profissionais ainda se baseiam nos padrões fiscais para aplicar os conceitos contábeis, possivelmente, sem fazer o melhor uso do reconhecimento das receitas e ativos.

Em relação aos reconhecimentos das receitas, de forma geral observou-se divergência conceitual e prática em todos os participantes. O posicionamento quanto à divergência metodológica é de conhecimento do mercado, e foi apontado por alguns como risco, uma vez que a arbitrariedade das margens utilizadas nas demonstrações causa impactos significativos nas análises financeiras, o que dificulta a consolidação de negócios, tanto em parcerias quanto na financiabilidade das empresas.

Essa divergência ocorre na interpretação dos textos das normas e também nas métricas de reconhecimento de receitas e ativos. Apesar da norma permitir que a metodologia de cálculo seja escolhida pela entidade, a divergência apresentada nesse estudo chama atenção, dado que a expectativa para um mercado de atuação é que suas métricas sejam semelhantes e não tão conflitante.

Os resultados obtidos na comparação entre os grupos entrevistados se mostraram divergente também na importância da aplicação e uso da norma. Enquanto acadêmicos e os profissionais das empresas privadas olham com bons olhos a padronização contábil, os funcionários de um dos bancos participantes da pesquisa se mostraram avessos à utilização da nova contabilidade em suas análises, tanto na análise de crédito quanto na estruturação de projetos futuros de PPPs.

Essa aversão chamou atenção dado o momento vivido pela contabilidade brasileira e pela expectativa do aumento das concessões no atual cenário econômico. Observa-se, atualmente, que grandes bancos de fomento tem agido como consultorias no desenvolvimento de projetos para concessão de iluminação pública, participando desde a criação do projeto de engenharia, plano de negócio e até mesmo no contrato de concessão. Logo, a influência dos grandes bancos de fomento se mostram como fator determinante para o padrão de contratual que será seguido por 10, 20 e até mesmo 30 anos, prazo comum das concessões. Se estes bancos aplicarem nos contratos uma visão crédito, que considera apenas uma movimentação de caixa, a contabilidade destes contratos corre risco futuro.

Em relação aos contratos firmados com o poder público, os participantes não viram grandes alterações em função da aplicação do ICPC 01, tendo como única adaptação a proposta do Plano de Negócio que considera o fluxo financeiro do parceiro privado. Entretanto, foi posta como preocupação a falta de conhecimento dos agentes de mercado, que tem preparados os Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) e as propostas vencedoras com planos de negócio que não representam a devida contabilização dos contratos, causando assim riscos futuros para a concessão, uma vez que isso impactará em tributação, exposição de caixa e distribuição de dividendos.

Apesar das divergências entre os participantes, uma coisa foi comum: a necessidade de criação de um “guia de contabilização”. Os entrevistados não entraram em um consenso de como se daria ou quem o faria, mas a preocupação geral foi com a falta do mesmo. Essa proposta de modelo de contabilização parece trazer para o mercado uma tranquilidade, mercado esse acostumado até recentemente com uma contabilidade cheia de regras.

Por fim, como resposta à pergunta de pesquisa, foi observado no mercado de atuação em concessões administrativas que os fatores determinantes para os reconhecimentos de receita não são bem definidos e não há harmonia entre os agentes de mercado, ocorrendo de maneira arbitrada pelos administradores e estruturadores de projetos de PPP. Foi observado que a arbitrariedade ocorre tanto por uma questão de interpretação de melhor indicador para determinação de margem, quanto por uma expectativa de possibilidade frente aos riscos de atuação pela Receita Federal.

Ressalta-se como limitação do trabalho uma amostra não probabilística da população dos agentes de mercado, o que impede a generalização dos resultados.

Algumas lacunas foram deixadas por esse estudo para serem investigados em pesquisas futuras. Essa pesquisa não avaliou a responsabilidade de qual instituição poderia emitir uma orientação quanto à contabilização das concessões e exercer o poder de *enforcement* sobre as empresas. Também não foram avaliadas as metodologias de reconhecimento de receita, tanto na aplicação de margens quanto na segregação das receitas frente ao contrato.

REFERÊNCIAS⁸

- Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL (2015). Regulação dos Serviços de Distribuição. Recuperado de http://www.aneel.gov.br/regulacao-da-distribuicao/-/asset_publisher/nHNpDfkNeRpN/content/regulacao-dos-servicos-de-distribuicao/656827?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.aneel.gov.br%2Fregulacao-da-distribuicao%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_nHNpDfkNeRpN%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D4.
- Alamys. (2017, 19 de outubro). *¡Felicitaciones! Viaquatro celebra 6 años de operación*. Recuperado de <https://www.alamys.org/es/noticias/felicitaciones-viaquatro-celebra-6-anos-de-operacion/>.
- Andrade, M. E. M. C. (2010). *Contabilização dos Contratos de Concessão* (Dissertação de Mestrado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo). Recuperado de www.teses.usp.br.
- Andrade, M. E. M. C., & Martins, V. A. (2009). Análise dos Normativos de Contabilidade Internacional sobre Contabilização de Contratos de Parcerias Público-Privadas. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, ano 06, 1(11), 83-107. doi: 10.5007/2175-8069.2009v6n11p83.
- Andrade, M. E. M. C., & Martins, V. A. (2010). Evidenciação dos ativos e passivos dos contratos de concessão: o caso da PPP-MG050. *IV Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD (EnAPG)*, Vitória, ES. Recuperado de <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg474.pdf>.
- Antônio (comunicação pessoal, 21 de dezembro de 2018).
- Arrow, K. J. (1969). The Organization of economic activity: issues pertinent to the choice of market versus nonmarket allocation. In: *The Analysis and evaluation of public expenditure*. Harvard University Press.
- Banco Nacional do Desenvolvimento. (n.d.). PPP, concessão e privatização: quais as diferenças? Recuperado de www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/tipos_desestatizacao.
- Bardin, L. (1995). *Análise de Conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70.
- Beltrão, H. (1984). *Descentralização e Liberdade*. Rio de Janeiro, RJ: Record

⁸ De acordo com estilo APA – American Psychological Association.

- Biernacki, P., & Waldorf, D. (1981). Snowball Sampling: Problems and techniques of Chain Referral Sampling. *Sociological Methods & Research*, 10(2), 141-163. doi: 10.1177/004912418101000205.
- Blismas, N., & Dainty, A. (2010). Computer-aided qualitative data analysis: panacea or paradox? *Building Research & Information*, v. 31(6), 455-463. doi: 10.1080/0961321031000108816.
- Boni, V., & Quaresma, S. (2005). Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em ciências sociais. *Em Tese*, 2(1), 68-80. doi: <https://doi.org/10.5007/%x>.
- Braja E. M., Campa, M., Esposito, P., & Ricci, P. (2013). *Theoretical framework on Public Private Partnership and Service Concession Arrangement, before and after IFRIC 12 adoption. Research trajectories, lines and dynamic development*. Convegno Bicentenario dell'Accademia Italiana di Economia Aziendale (AIDEA), Lecce, Italia. Recuperado de <https://iris.uniupo.it/handle/11579/33422#>.
- Bresser-Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1). Recuperado de <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>.
- Bresser-Pereira, L. C. (1998). A reforma dos Estados dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 45, 49-95. doi: 10.1590/S0102-64451998000300004.
- Bresser-Pereira, L. C. (2000). A reforma gerencial do Estado de 1995. *RAP Revista de Administração Pública*, 34(4). Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289>.
- Bresser-Pereira, L. C. (2008). Doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana. *Revista de Economia Política*, 28(1). Recuperado de <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.26.DoençaHolandesa.15dezembro.pdf>.
- Bresser-Pereira, L. C. (2017a). Como sair do regime liberal de política econômica e da quase-estagnação desde 1990. *Estudos Avançados*, 31 (89), 7-12. doi: 10.1590/s0103-40142017.31890002
- Bresser-Pereira, L. C. (2017b). Brazil's 36 years-old quasi-stagnation and the interest rate-exchange rate trap". Escrito para Edmund Amann, Carlos Azzoni and Werner Baer (in memoriam), orgs. *Oxford Handbook on the Brazilian Economy*. Versão final de 2.2.2017.
- Bresser-Pereira, L. C. (2017c). Nacionalismo econômico e desenvolvimentismo. *Brazilian Journal of Political Economy*. Aprovado para publicação.
- Caregnato, R., & Mutti, R. (2006). Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. *Texto & Contexto - Enfermagem*, 15(4), 679-684. doi: 10.1590/S0104-07072006000400017.
- Carlos (comunicação pessoal, 23 de dezembro de 2018).

Centre for Policy Studies. (n.d.) *Who we are*. Recuperado de www.cps.org.uk/about/.

Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica, New Series*, 4(16). Recuperado [http://lib.cufe.edu.cn/upload_files/other/4_20140515034803_1%20Coase,%20R.H.\(1937\)%20The%20Nature%20of%20the%20Firm.pdf](http://lib.cufe.edu.cn/upload_files/other/4_20140515034803_1%20Coase,%20R.H.(1937)%20The%20Nature%20of%20the%20Firm.pdf).

Comitê de Pronunciamentos Contábeis. (2009). *CPC 32 – Tributos sobre o Lucro*. Recuperado de www.cpc.org.br.

Comitê de Pronunciamentos Contábeis. (2010). *OCPC 05 – Contratos de Concessão*. Recuperado de www.cpc.org.br.

Comitê de Pronunciamentos Contábeis. (2011). *ICPC 01(R1) – Contratos de Concessão*. Recuperado de www.cpc.org.br.

Comitê de Pronunciamentos Contábeis. (2012). *CPC 17 (R1) – Contratos de Construção*. Recuperado de www.cpc.org.br.

Comitê de Pronunciamentos Contábeis. (2016). *CPC 47 – Receita de Contratos com Cliente*. Recuperado de www.cpc.org.br.

Constituição da República Federativa do Brasil. (1988, 05 de outubro). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Decreto-Lei n. 200. (1967, 25 de fevereiro). Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm.

Decreto-Lei n. 579. (1938, 30 de julho). Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>.

Decreto-Lei n. 83.740. (1979, 18 de julho). Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d83740.htm.

De Souza, E. F., Silva, W. A. C., & Araújo, E. A. T. (2015). Identificação das variáveis determinantes da eficácia de uma concessão pública, segundo a percepção de seus usuários. *REGE Revista de Gestão*, 22(3), 315-336. doi: 10.5700/565.

Di Pietro, M. S. Z. (2003). *Direito administrativo* (15a ed.). São Paulo, SP: Atlas.

Di Pietro, M. S. Z. (2014). *Direito administrativo* (27a ed.). São Paulo, SP: Atlas.

Dotação Orçamentária. (n.d.). *Senado Federal*. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/dotacao-orcamentaria-rubrica>.

Eric (comunicação pessoal, 23 de dezembro de 2018).

Gil, A. C. (1991). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. (3a ed.). São Paulo, SP: Atlas.

Governo de São Paulo assina a primeira PPP do País. (2006, 29 de novembro). *Portal do Governo do Estado de São Paulo*. Recuperado de <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/governo-de-sao-paulo-assina-a-primeira-ppp-do-pais/>.

Gustavo (comunicação pessoal, 12 de dezembro de 2018).

Handcock, M. S., & Gile, K. J. (2011). On the Concept of Snowball Sampling. *Sociological Methodology*, 41(1), 367-371. doi: 10.1111/j.1467-9531.2011.01243.x.

Hendriksen, E. S., & Van Breda, M. F. (1999). *Teoria da Contabilidade*. São Paulo, SP: Atlas.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69, 3–19. doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

International Financial Reporting Standards Foundation. (2006). *IFRIC 12 – Service Concession Arrangements*. Recuperado de www.ifrs.org.

International Financial Reporting Standards Foundation. (2017). *Basis for Conclusion – IFRS 15 Revenue from Contracts with Customers*. Recuperado de www.ifrs.org.

International Financial Reporting Standards Foundation. (2014). *IFRS 15 – Revenue from Contracts with Customers*. Recuperado de www.ifrs.org.

Igor (comunicação pessoal, 06 de dezembro de 2018).

Instrução Normativa n. 1.700. (2017, 14 de março). Dispõe sobre a determinação e o pagamento do imposto sobre a renda e da contribuição social sobre o lucro líquido das pessoas jurídicas e disciplina o tratamento tributário da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins no que se refere às alterações introduzidas pela Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil.

Iudícibus, S. (2015). *Teoria da Contabilidade*. (11 ed.). São Paulo, SP: Atlas.

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976) Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360. doi: 10.1016/0304-405X(76)90026-X

Lei n. 8.666. (1993, 21 de junho). Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm.

Lei n. 8.987. (1995, 13 de fevereiro). Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras

providências. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8987cons.htm.

Lei n. 11.079. (2004, 30 de dezembro. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm.

Leonardo (comunicação pessoal, 23 de dezembro de 2018).

Lucas (comunicação pessoal, 04 de dezembro de 2018).

Marion, J. C., & Yamada, W. N. (2006) *Contabilidade Geral*. São Paulo, SP. Atlas

Martello, A., Bomtempo, C., & Klava, N. (2018, 23 de novembro). Governo Bolsonaro anuncia Salim Mattar para Secretaria Geral de Desestatização. *GI.com*. Recuperado de <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/11/23/governo-bolsonaro-anuncia-salim-mattar-para-secretaria-de-privatizacoes.ghtml>

Martiniello, L. (2011). Monitoring critically the state of the art in accounting for concessions. *Int. J. Economics and Accounting*, 2(4), 360–372. doi: 10.1504/IJEA.2011.044383.

Martins, E. (1998). *Contabilidade de Custos* (6a ed.). São Paulo, SP: Atlas.

Martins. E., Gelbcke, E. R., Santos, A., & Iudícibus, S. (2010). *Manual de Contabilidade Societária*. São Paulo, SP. Atlas.

Martins, V. A., & Andrade, M. E. M. C. (2009). A Regulação Contábil dos Contratos de Parcerias Público-Privada – PPP, como instrumento de transparência das entidades públicas e privadas. *Revista Controle – doutrinas e artigos*, 7(1) 235-256. Recuperado de <http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/291/293>.

McCracken, G. D. (1988). *The Long Interview: Qualitative Research Methods*, 13. Newbury Park, Calif: Sage Publications.

Meirelles, H. L. (2002). *Direito administrativo brasileiro* (27a ed.). São Paulo, SP: Malheiros Editores.

Mello, C. A. B. (2006). Serviço Público e Poder de Polícia: Concessão e Delegação. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, 7. Recuperado de <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/celso-antonio-bandeira-de-mello/servico-publico-e-poder-de-policiaconcessao-e-delegacao>.

Mello, C. A. B. (2007). *Curso de Direito Administrativo* (22a ed.). São Paulo, SP: Malheiros Editores.

Mello, C. A. B. (2011). *Curso de Direito Administrativo* (28a ed.). São Paulo, SP: Malheiros Editores.

- Ministério da Desburocratização é criado para reduzir tentáculos do Estado no país.* (2017, 19 de abril). *O Globo*. Recuperado de <http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/ministerio-da-desburocratizacao-criado-para-reduzir-tentaculos-do-estado-no-pais-11336316>.
- Orozco, O. G. (2003). Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política?. *Revista Venezolana de Gerencia*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/290/29002302.pdf>.
- Orozco, O. G. (2009). El Fin de la Nueva Gerencia Pública. *Revista Chilena de Administración Pública*. Recuperado de <http://www.omarguerrero.org/articulos/elfindelangp.pdf>.
- Peci, A., Pieranti, O. P., & Rodrigues, S. (2008). Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*, 15(46), 39-55. doi: 10.1590/S1984-92302008000300002.
- Portaria n. 184* (2008, 25 de agosto). Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Brasília, DF: Ministério da Fazenda. Recuperado de <http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministeriais/2008/portaria184>.
- Radar Parcerias Público-Privadas. (2016). *PPP Summit 2016 – Rumo aos 100 contratos*. São Paulo, SP. Recuperado de <https://www.radarppp.com/biblioteca/>.
- Radar Parcerias Público-Privadas. (2017). *As Parcerias Público-Privadas no ano de 2016*. São Paulo, SP. Recuperado de <https://www.radarppp.com/biblioteca/>.
- Rafael (comunicação pessoal, 23 de dezembro de 2018).
- Resolução Normativa n. 414*. (2010, 9 de setembro). Estabelece as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica de forma atualizada e consolidada. Brasília, DF: Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Recuperado de <http://www.aneel.gov.br/documents/656877/14486448/bren2010414.pdf/3bd33297-26f9-4ddf-94c3-f01d76d6f14a?version=1.0>.
- Richardson, R. J., Peres, J. A. S., Wanderley, J. C. V., Correia, L. M., & Peres, M. H. M. (1985). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo, SP: Atlas.
- Rosângela (comunicação pessoal, 03 de dezembro de 2018).
- Samira (comunicação pessoal, 23 de dezembro de 2018).
- Seidman, I. (2006). *Interviewing as Qualitative Research: A Guide for Researchers in Education and the Social Sciences* (3rd ed.). New York, NY: Teachers College Press.
- Selltiz, C., Wrightsman, L. S., & Cook, S. W. (1965). *Métodos de pesquisa das relações sociais*. São Paulo, SP: Herder.

- Stafford, A., Acerete, B., & Stapleton, P. (2010). Making concessions: Political, commercial and regulatory tensions in accounting for European roads PPPs. *Accounting and Business Research*, 40(5), 473-493. doi: 10.1080/00014788.2010.9995324.
- Vinuto, J. (2014). A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*, 44. Recuperado de <https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/tematicas/article/view/2144>.
- Williamson, O. E (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: firms, markets, relations contracting*. Collier Macmillan

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Módulo 1 – Perfil do profissional

- 1) Conte um pouco sobre você:
 - a) Nome
 - b) Idade
 - c) Formação
- 2) Fale um pouco sobre sua atual função profissional.

Módulo 2 – Análise do mercado das concessões

- 3) Quais as suas expectativas para o mercado com o uso de PPPs pelo governo?
- 4) Quais vantagens e desvantagens observadas para estruturação de projetos de PPP?

Módulo 3 – Análise da percepção sobre o IFRIC 12 / ICPC 01

- 5) Quais os benefícios e prejuízos que o IFRIC 12 / ICPC 01 trouxe para as empresas e demonstrações contábeis?
- 6) Quais suas percepções sobre a aplicação do IFRIC 12 / ICPC 01?
- 7) Qual sua percepção quanto à segregação dos contratos em receita financeira, operacional e de construção?
- 8) Para PPPs pela modalidade administrativa, em que há somente a contraprestação do poder, qual a sua percepção sobre o método atual para a apuração das receitas?
- 9) Você acha que a segregação das receitas e a apropriação delas representam a melhor forma para fazer a transferência do bem ao poder público?
- 10) Para você a segregação das receitas descreve a transferência de bens ou serviços prometidos nos contratos de concessão e PPPs?
- 11) Para você a segregação das receitas representa a natureza, o valor, a época e a incerteza de receitas e fluxos de caixa?
- 12) Qual sua percepção sobre o método de apuração da receita operacional?
- 13) Qual sua percepção sobre o método de apuração da receita de construção?
- 14) Qual sua percepção sobre o método de apuração da receita financeira?
- 15) Ao seu ver quais os determinantes para estabelecer a margem de construção?

- 16) Qual sua percepção para a apuração do custo de construção por margem?
- 17) Quais os impactos causados pelo NÃO USO da margem de construção?
- 18) Quais os impactos pelo USO da margem de construção?
- 19) Quais dificuldades apuradas para a aplicação do IFRIC 12 juntamente com a Instrução Normativa n. 1700/2017 da Receita Federal?

Módulo 4 – Análise dos impactos da aplicação do IFRIC 12 / ICPC 01

- 20) Com a aplicação do IFRIC 12 / ICPC 01, houve alguma alteração nos contratos com o poder público? Quais os impactos trazidos na elaboração do contrato?
- 21) Os números contábeis apresentados após a aplicação do IFRIC 12 / ICPC 01 são úteis para a análise das PPPs?
- 22) Qual sua percepção do fluxo contábil nas análises econômicas?
- 23) Quais as implicações para a concessão de crédito, para os usuários das demonstrações contábeis?
- 24) Quais indicadores financeiros foram impactados pela aplicação da norma?

Módulo 5 – Exploratório

- 25) Você acha que algo deveria ser tratado pela norma que ainda não foi?
- 26) Você acha que algo não precisaria estar na norma?
- 27) Você acha que algo deveria ser adaptado para a realidade brasileira?

APÊNDICE B – ILUMINAÇÃO PÚBLICA

Pela importância do segmento de iluminação pública dentro da pesquisa e as especificidades do seguimento, se fez necessário uma breve explanação sobre o mesmo, bem como suas obrigações e serviços.

Conforme Inciso XXXIX, Art. 2 da Resolução Normativa n. 414 de 2010 da Aneel, a Iluminação Pública é o “serviço público que tem por objetivo exclusivo prover de claridade os logradouros públicos, de forma periódica, continua ou eventual.”

O art. 21 da mesma resolução afirma que: “A elaboração de projeto, a implantação, expansão, operação e manutenção das instalações de iluminação pública são de responsabilidade do poder público municipal ou distrital, ou ainda de quem tenha recebido deste a delegação para prestar tais serviços.” Sendo assim, a responsabilidade a partir de 2010 tornou-se do município, que outrora era das distribuidoras de energia.

Assim, faz parte das atribuições da prestação do serviço de Iluminação Pública a responsabilidade de elaboração de projeto, implantação, expansão, operação e manutenção das instalações.

De uma maneira sintetizada, em um projeto de iluminação pública será considerado a análise do sistema viário, ciclovias, pontos de ônibus, travessias de pedestres, sistemas de iluminação de monumentos históricos e públicos, espaços públicos com fluxo intenso de pessoas e até mesmo aspectos da vida noturna do município em questão.

Não faz parte do rol de atribuições da iluminação pública qualquer forma de publicidade e propaganda; realização de atividades que visem a interesses econômicos, iluminação das vias internas de condomínios; e o atendimento a semáforos, radares e câmeras de monitoramento de trânsito. (Art. 53-O, REN Aneel 414)

Enquanto manutenção do parque da iluminação pública, pode ser dado como exemplo a substituição de lâmpadas queimadas, postes danificados, substituição de fios roubados ou danificados, entre outras melhorias.

Ressalta-se que a operação por parte do concessionário se dá de maneira imediata, uma vez que a partir do momento que o município assina o contrato não há mais outro prestador de serviço, sendo assim, é entendido que a iluminação é um serviço essencial para a população.

Gustavo afirmou em sua entrevista que:

Em via de regra, os serviços concessionados são serviços essenciais. – Saneamento, transporte, iluminação, segurança através de presídios, concessões de presídios e etc., então não pode existir lapso de tempo entre a ordem de

serviço e a assunção do serviço por parte da concessionária. A obra, você sempre tem um período ali de mobilização, essa mobilização pode ser operacional, pode ser financeira, etc., mas no primeiro momento a concessão já passa a ter a necessidade da contabilização pelo padrão de concessões. . . . Você entra na concessão e você imediatamente já implanta. E é . . . dependendo da natureza da empresa, você já é obrigado a começar a demonstrar esses resultados, né? (Gustavo, 2018)

Atualmente, muito se discute a possibilidade de integração da iluminação com a “Internet das Coisas”, levando para os sistemas a capacidade de controle, análise e integração com outras tecnologias urbanas, permitindo a criação de “Cidades Inteligentes” (*Smart Cities*).

Este tema foi abordado por dois entrevistados da pesquisa, Carlos e Samira.

E agora a iluminação pública, ainda tem um segundo aspecto que ele é . . . ele serve como uma base, uma infraestrutura básica para você começar implementar outros serviços – serviços de cidades inteligentes. E aí isso começa a escapar um pouco da expertise básica do Município, isso traz complexidade na prestação de serviço. – Você deixa de ser a simples realização de um investimento. Você não tá mais só colocando poste e trocando lâmpada. Você tem que começar a prestar um serviço contínuo à população: monitorar tráfego, prestar serviço de segurança . . . Então tem uma série de serviços de . . . de . . . atrelados a cidades inteligentes que demandam um expertise e uma prestação contínua de serviços e que aí isso vai exigindo mais Município e, principalmente, os Municípios menores não sei se tem essa . . . – Tá? – E aí, a possibilidade de você criar uma PPP aumenta, passa a ter uma atratividade maior, mas a gente tem que pesar o seguinte: que PPP é uma solução super sofisticada, complexa. Não é uma solução para Município pequeno. (Carlos, 2018)

Entretanto, a questão das cidades inteligentes esbarra em aspectos jurídicos para sua implementação, dentre eles destaca-se a Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública, conhecida como CIP ou até COSIP.

Em linha histórica, o Supremo Tribunal Federal nos anos 80 julgou como inconstitucional a chamada Taxa de Iluminação Pública (TIP), criada por vários municípios sem autorização constitucional. Em 2002, por meio da Emenda Constitucional n. 39 foi instituída a COSIP, sendo cobrada na própria fatura de energia elétrica.

O texto incluído na Constituição Federal segue em sua íntegra:

Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002)

Sendo assim, apesar da facilidade da aproximação dos serviços de iluminação pública e cidades inteligentes, enquanto operação, o custeio da concessão pelo município enfrenta problemas, uma vez que a concessão de iluminação pública não participa dos mínimos constitucionais e é financiada pela a COSIP. Logo, dado a restrição do texto constitucional, a contribuição ficou exclusiva para a iluminação pública.

O mais aceito também porque ele não pode ser utilizado para custear os serviços de cidades inteligentes. Mas pode ser que em determinado Município ele estruture uma PPP onde ele esteja prevendo que ele vai usar COSIP pra pagar por todo o serviço de iluminação e, inclusive, de cidades inteligentes. Aí vai depender da percepção de risco das empresas privadas que estão entrando ali. Se ele coloca um edital desse usando a COSIP para pagar esses serviços inteligentes, isso provavelmente vai afugentar boa parte dos interessados, mas pode ser que tenha algum que tope e entre, tá? . . . A gente não estruturaria uma PPP contando com o dinheiro, com recurso da COSIP para bancar, para custear esses investimentos em soluções de cidades inteligentes, dada a insegurança jurídica. (Carlos, 2018)

De maneira geral, para o setor de iluminação pública, esperam-se aumentos de contratos nos próximos anos. Com a possibilidade de integração com *Smart Cities*, esse tipo de concessão poderia ser de extrema importância para o país, agregando mais segurança e qualidade de vida para os cidadãos.

Os Municípios, as próprias empresas têm, um pouco, demandado isso, e os Municípios têm sentido um pouco isso, têm levado suas demandas sozinhos ou em associações que eles tenham junto . . . junto ao legislativo para mudar isso e pra COSIP expandir, mas ainda é uma demanda, é um pleito. Eles têm se movimentado, já fui numas reuniões onde eles falaram sobre esse assunto, como você colocou: as empresas não tocam o risco, então também estão ajudando nesse movimento, mas ainda não estão prontos para tomar essa decisão sem uma mudança da legislação, então existe um movimento, mas vai depender de quando esses movimentos lograr e de mudar a legislação ou de ampliar o entendimento. Então hoje os Municípios estão se movimentando, as empresas também estão se movimentando junto, mas não tem nada ainda fechado. Mas o assunto, obviamente, está na cabeça de todo mundo, vários Municípios têm esse interesse em expandir para além da iluminação pública – acho que isso é o curso natural dos investimentos; e em cidades inteligentes estão ganhando cada vez mais importância porque atende, além da iluminação, segurança, serviço de emergência, controle de trânsito, tudo isso. Então eles estão sentindo que isso é uma demanda cada vez maior e que existe um recurso aqui que, se conseguirem, porque esse pleito de sucesso, pode ser utilizado. Então é uma questão, para eles, de muita importância que eles têm se movimentado, se mobilizado, mas ainda não tá fechado. (Samira, 2018)

Vale aqui ressaltar que tanto o tema de concessões de iluminação pública quanto cidades inteligentes são relativamente recentes, e dado que até à Resolução Normativa n. 414

da Aneel a responsabilidade do serviço era das distribuidoras de energia, a prestação de serviço destes dois segmentos podem se confundir.

Segundo à Aneel (2015):

A distribuição se caracteriza como o segmento do setor elétrico dedicado ao rebaixamento da tensão proveniente do sistema de transmissão, à conexão de centrais geradoras e ao fornecimento de energia elétrica ao consumidor.

O sistema de distribuição é composto pela rede elétrica e pelo conjunto de instalações e equipamentos elétricos que operam em níveis de alta tensão (superior a 69 kV e inferior a 230 kV), média tensão (superior a 1 kV e inferior a 69 kV) e baixa tensão (igual ou inferior a 1 kV).

APÊNDICE C – COMPONENTES DOUTRINAIS DA NPM

Tabela 7 - Componentes doutrinários da Nova Gestão Pública

No. Doutrina	Significado	Justificação Típica
1 <i>Gestão profissional e proativa (hands-on) no setor público</i>	Controle ativo, visível e discricionário de organizações de pessoas nomeadas no topo, "livres para gerenciar"	Accountability requer atribuição clara de responsabilidade pela ação, não pela difusão de poder
2 <i>Padrões explícitos e medidas de desempenho</i>	Definição de metas, objetivos, indicadores de sucesso, preferencialmente expressos em termos quantitativos, especialmente para serviços profissionais (cf. Day e Klein 1987; Carter 1989)	Accountability requer uma declaração clara de objetivos; eficiência requer 'olhar duro' para os objetivos
3 <i>Maior ênfase nos controles de saída (outcomes)</i>	Alocação de recursos e recompensas ligadas ao desempenho medido; ruptura da gestão centralizada de pessoal em toda a burocracia	Necessidade de estressar "resultados" em vez de "procedimentos"
4 <i>Mudança para desagregação de unidades no setor público</i>	Desmembramento de unidades anteriormente "monolíticas", desagregação de sistemas de gestão de U-form (empresa gerenciada centralmente como uma única unidade especializada em linhas funcionais) em unidades corporativas em torno de produtos, operando com orçamentos "unilaterais" descentralizados e lidando uns com	Necessidade de criar unidades "gerenciáveis", separar "provisão" e "produção", obter vantagens de eficiência no uso de contratos ou acordos de franquia dentro e fora do setor público.
5 <i>Mudança para uma maior concorrência no setor público</i>	Mudar para contratos de termos e procedimentos de concurso público	Rivalidade como chave para reduzir custos e melhores padrões
6 <i>Estresse em estilos do setor privado de práticas gerenciais</i>	Afastar-se da "ética do serviço público" de estilo militar, maior flexibilidade na contratação e recompensas; maior uso de técnicas de Relações Públicas	Necessidade de usar ferramentas "comprovadas" de gestão do setor privado no setor público
7 <i>Estresse em maior disciplina e parcimônia no uso de recursos</i>	Redução dos custos diretos, aumento da disciplina trabalhista, resistência às demandas sindicais, limitação dos "custos de conformidade" aos negócios	Necessidade de verificar as demandas de recursos do setor público e 'fazer mais com menos'

No. Doctrine	Meaning	Typical justification
1 <i>Hands-on professional management' in the public sector</i>	Active, visible, discretionary control of organizations from named persons at the top, 'free to manage'	Accountability requires clear assignment of responsibility for action, not diffusion of power
2 Explicit standards and measures of performance	Definition of goals, targets, indicators of success, preferably expressed in quantitative terms, especially for professional services (cf. Day and Klein 1987; Carter 1989)	Accountability requires clear statement of goals; efficiency requires 'hard look' at objectives
3 Greater emphasis on output controls	Resource allocation and rewards linked to measured performance; breakup of centralized bureaucracy-wide personnel management	Need to stress <i>results</i> rather than <i>procedures</i>
4 Shift to <i>disaggregation</i> of units in the public sector	Break up of formerly 'monolithic' units, unbundling of U-form management systems into corporatized units around products, operating on decentralized 'one-line' budgets and dealing with one another on a 'arms-length' basis	Need to create 'manageable' units, separate <i>provision</i> and <i>production</i> interests, gain efficiency advantages of use of contract or franchise arrangements <i>inside</i> as well as outside the public sector
5 Shift to greater <i>competition</i> in public sector	Move to term contracts and public tendering procedures	<i>Rivalry</i> as the key to lower costs and better standards
6 <i>Stress on private-sector styles of management practice</i>	Move away from military-style 'public service ethic', greater flexibility in hiring and rewards; greater use of PR techniques	Need to use 'proven' private sector management tools in the public sector
7 Stress on greater <i>discipline</i> and <i>parsimony</i> in resource use	Cutting direct costs, raising labour discipline, resisting union demands, limiting 'compliance costs' to business	Need to check resource demands of public sector and 'do more with less'

Fonte: Tradução livre do autor da obra de Hood (1991)

APRESENTAÇÃO DO AUTOR

Bacharel em contabilidade pela Trevisan Escola Superior de Negócios e mestrando em contabilidade do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

Sócio da Axia Valorem Consulting focado em projetos de avaliação econômico-financeira de empresas, modelagens econômicas e na elaboração de laudos contábeis para suporte no reconhecimento de operações de M&A.

Responsável técnico há 8 anos pela avaliação financeira do prêmio “As Melhores da Dinheiro” da revista Isto É Dinheiro, que avalia as 1000 melhores empresas brasileiras.

Dez anos de experiência nas áreas de gestão do risco de crédito, captação de recursos, planejamento financeiro, *Project Finance* do setor de infraestrutura, avaliação de empresas e elaboração de PPAs (*Purchase Price Allocation*). Dentre as empresas com atuação, constam: Telebrás, Citelum, Comusa, Banco Real (ABN AMRO Bank), Banco Santander Brasil, Banco Paulista, PREVI, Cyrela Brazil Realty, Construtora OAS, Gafisa, Invepar, Hoshizaki International e Santos Futebol Clube – como consultor ou colaborador.

Dentre as cidades que participou nos processos de PMI nos projetos de iluminação pública, constam: Belo Horizonte – MG, Caxias – MA, Cuiabá – MT, Mauá – SP, Niterói – RJ, Porto Alegre – RS, Salvador – BA e São José do Ribamar – MA.