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

LUCILENE MOREIRA PEDRO

Análise dos diferentes contratos de concessão rodoviária e suas contabilizações

ORIENTADORA: PROFA. DRA. MAISA DE SOUZA RIBEIRO

RIBEIRÃO PRETO

2012

Prof. Dr. João Grandino Rodas
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Sigismundo Bialoskorski Neto
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto

Prof. Dr. Vinícius Aversari Martins,
Chefe do Departamento de Contabilidade

LUCILENE MOREIRA PEDRO

Análise dos diferentes contratos de concessão rodoviária e suas contabilizações

Versão Corrigida. A original encontra-se disponível na FEA-RP/USP

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

ORIENTADORA: PROFA. DRA. MAISA DE SOUZA RIBEIRO

RIBEIRÃO PRETO

2012

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.

FICHA CATALOGRÁFICA

Pedro, Lucilene Moreira

Análise dos diferentes contratos de concessão rodoviária e suas contabilizações. Ribeirão Preto, 2012.

126 p.: il.

Dissertação de Mestrado, apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Contabilidade.

Orientadora: Ribeiro, Máisa de Souza

1.Concessões Rodoviárias. 2.IFRIC 12. 3.ICPC 01. 4.Mudanças Contábeis. 5.IFRS. 6.CPC

Nome: PEDRO, Lucilene Moreira

Título: Análise dos diferentes contratos de concessão rodoviária e suas contabilizações

Dissertação apresentada à Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto,
Universidade de São Paulo para obtenção do título
de Mestre em Ciências: Controladoria e
Contabilidade.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

À Deus, Nossa Senhora Aparecida e todos os Santos que intercedem por mim.

À Profa. Dra. Maísa Ribeiro, pela orientação, paciência, incentivo e conselhos inestimáveis.

A Profa. Dra. Adriana Araújo, pelo incentivo e amizade.

Ao Prof. Dr. Vinicius Martins, pelo apoio e indicação de textos para o desenvolvimento do trabalho.

Ao Prof. Dr. Eliseu Martins que me indicou o tema e me auxiliou nas dúvidas. Uma pessoa que eu admiro muito por ser um visionário numa área tão carente de pensamento crítico e inovador.

Ao Prof. Dr. Ricardo Lopes, pelas contribuições para este estudo.

Aos professores do curso de mestrado, em especial o Prof. Dr. André Aquino, meu orientador do PAE, que me apresentou a metodologia de estudo de caso.

Profa. Dra. Silvia Casa Nova pelo apoio e auxílio em metodologias.

Ao Prof. Dr. Reinaldo Guerreiro, meu orientador na Graduação o qual passei a admirar.

À Triunfo Participações e Investimentos (TPI), em especial ao Fernando, Hermes e principalmente, Sr. Sandro que permitiu o estudo. Além de todos os outros, da empresa, que me auxiliaram de alguma forma.

À Associação Brasileira de Concessões Rodoviárias (ABCR), especialmente ao Dr. Moacyr Duarte pela relevante contribuição sobre outorgas. Além de Ana, Silvia e Carlos que foram muito prestativos.

À Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústria de Base (ABDIB), em especial ao Sr. José Maria.

À Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), em especial ao Dr. Paulo Vargas, pelo apoio e incentivo. Ao Altemar e Michele pela presteza e paciência; além de Fernando.

Ao pessoal das bibliotecas: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP), Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de São Paulo (FEA-SP), Escola Politécnica – Engenharia Civil (Poli Civil) e Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU), que sempre foram muito prestativos.

Ao pessoal da secretaria de pós-graduação e secretaria do departamento de contabilidade, em especial Érika que resolveu brilhantemente vários dos meus problemas, além de Vânia e Rose.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Fundação Universidade de São Paulo (FUSP), pela concessão da bolsa de mestrado e pelo apoio financeiro na realização desta pesquisa.

Aos colegas de curso, em especial Carol, que se tornou uma grande amiga, contribuiu e incentivou este estudo.

Aos meus amigos, principalmente Roberto e Jane.

À minha família, especialmente à minha irmã.

A todos que me ajudaram de alguma forma.

"Quanto mais eu estudo e tento chegar a algum lugar, mais o universo se dilata, mais consciente eu me torno de tudo que não sei e nem vou saber. Dos livros que eu não lerei e das palavras que não serão escritas..."

Victoria Saramago

RESUMO

PEDRO, L. M. **Análise dos diferentes contratos de concessão rodoviária e suas contabilizações.** 2012. 126 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2012.

O *International Financial Reporting Interpretation Committee* 12 (IFRIC 12) foi o primeiro pronunciamento internacional sobre contratos de concessões. Pela complexidade do tema, demorou vários anos para ser publicado e aplicado, mas algumas discussões internacionais ainda persistem. No Brasil, o IFRIC 12 foi traduzido na Interpretação do Comitê de Pronunciamentos Contábeis 01 (ICPC 01). O objetivo deste trabalho foi estudar as diferentes formas de contratação das concessões rodoviárias e suas contabilizações. Para isso, foi feito um estudo de caso em uma *holding* de concessões brasileira, análise de conteúdo dos relatórios anuais de outras concessionárias concorrentes e dos contratos de concessões, além de entrevistas sobre outorgas onerosas na Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP) e Associação Brasileira de Concessionárias de Rodoviárias (ABCR). As três modalidades principais de concessões rodoviárias: gratuita, onerosa e subsidiada geram diferenças significativas na estrutura patrimonial da empresa, afetando, de forma distinta, as contas de ativo intangível, ativo financeiro, outorgas fixas e variáveis, provisões de manutenção, além de receitas, podendo resultar em impactos variados no patrimônio líquido. O resultado indicou que ainda há oportunidades para melhorias na representação contábil dos direitos e obrigações das concessionárias.

Palavras-chave: Concessões Rodoviárias. IFRIC 12. ICPC 01. Mudanças Contábeis. IFRS. CPC.

ABSTRACT

PEDRO, L. M. Analysis of the different road concession arrangements and its accountings. 2012. 126 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2012.

The International Financial reporting Interpretation Committee 12 (IFRIC 12) was the first international pronouncement about concessions arrangements. The subject was discussed for many years until be published and applied, due to the complexity of the issue. However, the debate is not finished yet. In Brazil, the IFRIC 12 was translated on Interpretação do Comitê de Pronunciamentos Contábeis 01 (ICPC 01). The aim of this study was to study the different hiring forms of the road concessions and its accountings. So, a case study in a concession holding was made, compared with others concessionaires, besides interview about onerous grants at Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP) and at Associação Brasileira de Concessionárias de Rodoviárias (ABCR). The three main forms of road concessions: free, onerous and subsidized can produce differences on the financial structure of the company, affecting differently, the intangible assets, financial assets, fixed and variable grants, provision of maintenance, and revenues accounts, impacting the equity. The result showed that the financial statement can be better.

Keywords: Road Concession. IFRIC 12. ICPC 01. Accounting Changes. IFRS. CPC.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Concessões Ferroviais.....	19
Figura 2 - Modelos de parceria público-privada no mundo	20
Figura 3 - Fluxo da mudança contábil.....	21
Figura 4 - Rodovias concessionadas	27
Figura 5 - Evolução das concessões rodoviárias	28
Figura 6 - Concessões por Estado	29
Figura 7 - Participação das Regiões no PIB	30
Figura 8 - Evolução do PIB por Região (Relação das regiões mais desenvolvidas).....	30
Figura 9 - Receita, a Valores Correntes, em Reais, nos Trechos Concedidos de Rodovias Federais ...	31
Figura 10 - Contribuição (%) PIB Regional de 1995 a 2007	32
Figura 11 - Concessionárias no Estado de São Paulo	34
Figura 12 - Macro-processos de análise para projeto PPP	43
Figura 13 - Contrato Autoban	49
Figura 14 - Exemplo de planta e perfil de uma construção rodoviária típica.....	57
Figura 15 - Exemplo de seção longitudinal típica das camadas do pavimento	57
Figura 16 - Ativo	67
Figura 17 - Amortização	69
Figura 18 - Receita	70
Figura 19 - Outorga	75
Figura 20 - Estrutura TPI	87
Figura 21 - Ajustes no Ativo (em R\$mil)	93
Figura 22 - Ajustes no Passivo	94
Figura 23 - Ajustes no Resultado	95
Figura 24 - Composição acionária	97
Figura 25 - Cláusulas de variação de receita	99
Figura 26 - Nota explicativa CCR 2010.....	102
Figura 27 - Demonstração das outorgas.....	102
Figura 28 - Nota explicativa sobre outorga	103
Figura 29 - Objeto de concessão	107

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resumo da legislação de concessões	40
Quadro 2 - Resumo dos tipos de contrato de concessão	77
Quadro 3 - Discussões sobre ICPC 01	89
Quadro 4 - Resumo dos contratos	91
Quadro 5 - Direitos e obrigações constantes dos contratos.....	92
Quadro 6 - Relação Receitas e Despesas.....	92
Quadro 7 - Resumo dos contratos	98
Quadro 8 - Análise comparativa das DFs.....	99
Quadro 9 - Contabilização das concessões internacionais	104
Quadro 10 - Matriz comparativa	106

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCR	Associação Brasileira de Concessionárias de Rodoviárias
ABDIB	Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústria de Base
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ARTESP	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo
BM&F BOVESPA	Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo
CPC	Comitê de Pronunciamentos Contábeis
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DF	Demonstração Financeira
DNER	Departamento Nacional de Estradas e Rodagem
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
FASB	Financial Accounting Standards Board
HCM	Highway Capacity Manual
IASB	International Accounting Standards Board
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICPC	Interpretação do Comitê de Pronunciamento Contábil
IFRIC	International Financial Reporting Interpretation Committee
IFRS	International Financial Reporting Standards
MT	Ministério dos Transportes
OCPC	Orientação do Comitê de Pronunciamento Contábil
PER	Programa de Exploração Rodoviária
PND	Programa Nacional de Desestatização
PPP	Parceria Público-Privada
SPE	Sociedade de Propósito Específico
TIR	Taxa Interna de Retorno
TRB	Transportation Research Board
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 CENÁRIO	15
1.2 OBJETIVO.....	15
1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO.....	16
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO	16
2 CONCESSÕES – PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA	18
2.1 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS.....	21
3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO NO BRASIL	23
3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO NO BRASIL.....	23
3.2 CONCESSÕES RODOVIÁRIAS NO BRASIL.....	27
3.3 CONCESSÕES ESTADUAIS	32
3.3.1 São Paulo	33
3.3.2 Paraná.....	35
3.3.3 Minas Gerais	36
4 ASPECTOS TÉCNICOS E LEGAIS DAS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS....	37
4.1 ASPECTOS LEGAIS	37
4.1.1 Equilíbrio econômico-financeiro	44
4.2 OUTORGA ONEROSA.....	45
4.2.1 Entendimento IASB sobre outorgas (IASB 2012).....	50
4.2.2 Entendimento jurídico sobre o contrato oneroso.....	51
4.2.3 Aplicação do entendimento jurídico nas discussões do IASB	53
4.3 ASPECTOS TÉCNICOS.....	54
4.4 PLANEJAMENTO E CONTROLE OU CONTABILIDADE GERENCIAL	58
5 CONTABILIDADE	60
5.1 ESCOLHAS CONTÁBEIS	62
5.2 HISTÓRICO DA CONTABILIDADE DOS CONTRATOS DE CONCESSÕES	62
5.3 CONTABILIDADE DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO – ASPECTOS TEÓRICOS	65
5.3.1 Ativo.....	66
5.3.2 Receitas	69
5.3.3 Obrigações.....	71
5.3.4 Outorgas.....	73
5.3.5 Custo dos Empréstimos.....	75
5.3.6 Divulgação	76
5.4 DISCUSSÕES RELACIONADAS À ICPC 01	76
6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	79
6.1 O ESTUDO DE CASO	82
6.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO E COMPARATIVA	83

6.2.1 <i>Análise de conteúdo das DFs</i>	83
6.2.2 <i>Análise de conteúdo dos contratos</i>	84
6.3 ENTREVISTAS SOBRE OUTORGAS ONEROSAS	84
7 RESULTADOS E DISCUSSÕES	86
7.1 ESTUDO DE CASO.....	86
7.1.1 <i>A TPI – Objeto do estudo</i>	86
7.1.2 <i>Acompanhamento do processo de mudança para a ICPC 01</i>	88
7.1.3 <i>Análises dos contratos das concessões do estudo de caso</i>	91
7.1.4 <i>Análise das DFs da TPI e concessionárias de rodovia</i>	93
7.2 ANÁLISE COMPARATIVA.....	95
7.2.1 <i>Caracterização das empresas</i>	95
7.2.2 <i>Análise dos tipos de contratos</i>	98
7.2.3 <i>Análise comparativa das DFs</i>	99
7.2.4 <i>Comparação com concessões de outros países</i>	104
7.3 SÍNTESE DOS RESULTADOS	105
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
8.1 SUGESTÕES	110
8.2 LIMITAÇÕES DO ESTUDO.....	111
8.3 PERSPECTIVAS E PROPOSIÇÕES PARA PESQUISAS FUTURAS	112
REFERÊNCIAS	113
APÊNDICES	126

1 INTRODUÇÃO

Toda nação e região deve investir em infraestrutura e serviços de transporte com a finalidade de obter seu desenvolvimento econômico (HOEL et al., 2008). Para promover maior eficiência a esse desenvolvimento, a partir dos anos 90, intensificou-se a parceria entre o setor público e privado.

O conceito não é novo. Muitos países desenvolveram suas rodovias no século XIX pelo investimento privado. Acredita-se que a Parceria Público-Privada (PPP) poderia rapidamente preencher lacunas de investimento (TRB, 2011). Por isso, as PPPs têm se tornado um meio utilizado pelas agências públicas de todo o mundo para a construção ou melhora das infraestruturas para transporte, saúde, escolas, água etc., até parques públicos estão sendo explorados pela iniciativa privada. De acordo com estimativas, as PPPs têm cerca de dez a vinte por cento dos projetos de infraestrutura no mundo todo (BAILEY-CAMPBELL, 2011).

Nesse contexto, as informações financeiras são essenciais para tomada de decisão sobre o investimento privado nos serviços e infraestrutura pública. Sendo que, as informações financeiras nada mais são do que a tradução econômica simplificada de todo o negócio, ou seja, de todas as áreas da empresa.

Sobre as informações financeiras dos contratos de concessão, o *International Accounting Standard Board* (IASB) publicou em 2006, o *International Financial Reporting Interpretation Committee* 12 (IFRIC 12). Este foi traduzido, no Brasil, com a denominação de Interpretação do Comitê de Pronunciamentos Contábeis 01 (ICPC 01). No entanto, pela complexidade do negócio, houve várias dúvidas e discussões no Brasil e internacionalmente, principalmente quanto ao direito da concessionária.

No Brasil, o pronunciamento sobre as concessões foi aplicado para todas as companhias abertas para o encerramento do período de 2010, mas nos países europeus não ocorreu o mesmo. Na Espanha, por exemplo, houve a adoção somente para as demonstrações consolidadas para o mesmo ano. Nos Estados Unidos não há um pronunciamento específico para contratos de concessão. Lá, os contratos variam de estado para estado, pois possuem legislações específicas, tornando as contabilizações ainda mais complexas.

1.1 CENÁRIO

Segundo Lastran¹ (2012), há três modelos básicos de concessão rodoviária no Brasil: concessão onerosa, gratuita e subsidiada. São elas:

- Na concessão onerosa, a concessionária é responsável por operar a infraestrutura pública, pagando outorga ao Poder Concedente e, sendo remunerada pelo usuário. Modelo característico das regiões mais desenvolvidas do país como o Estado de São Paulo.
- Na concessão gratuita não há o pagamento de outorga, a concessionária é responsável por operar a infraestrutura pública, sendo remunerada pelo usuário. Modelo aplicado na maior parte das concessões rodoviárias.
- Na concessão subsidiada ou patrocinada não há o pagamento de outorga, a concessionária é responsável por operar a infraestrutura pública, sendo remunerada pelo Poder Concedente. Modelo característico de regiões subdesenvolvidas do país.

A explicação detalhada desses conceitos será exposta ao longo da dissertação, em capítulos específicos sobre contratos de concessão e contabilização.

Deste modo, supõe-se que as variáveis que afetam as contabilizações dos direitos e obrigações da concessionária, são as relacionadas ao tipo de concessão.

Internacionalmente foram encontrados dois trabalhos principais sobre a contabilização dos contratos de concessão: Calvo e Clemente (2010), com foco na análise de três concessionárias espanholas e; Stafford et al. (2010) que compararam contratos de concessão da Espanha e do Reino Unido. No Brasil, Fernandez já em 2006, ressaltava a inexistência de concordância entre a essência econômica do objeto do contrato de concessão e sua contabilização e; em 2010, Andrade examinou dois contratos de parceria público-privada frente às diretrizes do ICPC 01.

Neste cenário, existe uma lacuna para responder à seguinte questão de pesquisa:

Quais os efeitos contábeis das diferentes formas de contratação das concessões rodoviárias?

1.2 OBJETIVO

¹ Laboratório de Sistemas de Transportes da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O Lastran possui vários estudos e projetos no setor de concessões rodoviárias. Além disso, analisou “o impacto da implantação do Programa Estadual de Concessões Rodoviárias no Rio Grande do Sul.” – Disponível em: http://www.producao.ufrgs.br/interna.asp?cod_ctd=347&cod_tipo=2&codmenu=245. Acesso em: 10 Set. 2012.

O objetivo deste trabalho é estudar as diferentes formas de contratação das concessões rodoviárias e suas contabilizações, focando as áreas relacionadas ao “*core business*”, de acordo com as normas internacionais de contabilidade adotadas no Brasil.

1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

O desenvolvimento da contabilidade para os contratos de concessão visa o esclarecimento de situações que representem a realidade e as particularidades do negócio aos diversos tipos de interessados na parceria público-privada. Estes interessados podem não ser somente investidores, fornecedores e bancos etc, mas a sociedade como um todo, já que concessões tratam da infraestrutura pública.

O estudo se justifica, ainda, pela escassez de literatura sobre contabilização de concessões, sobretudo no que diz respeito aos aspectos conceituais.

A pesquisa difere das demais pela interdisciplinaridade, com ênfase no entendimento jurídico e operacional da atividade econômica em si, com embasamento nos pronunciamentos conceituais contábeis. A necessidade desta interdisciplinaridade foi abordada na última edição do *Accounting, Organization and Society* editado por Hopwood (2009, p. 890, tradução nossa):

Gostaria de ver mais pesquisas interdisciplinares, impactos antropológicos, históricos, políticos e sociológicos, assim como outras disciplinas relacionadas aos negócios. Entender mais amplamente os modos de funcionamento, explorar as consequências organizacionais, sociais e políticas do tema. A diversidade de entendimento é importante no mundo complexo onde o conhecimento é um processo emergente. Investigações interdisciplinares são necessárias para fortalecer as pesquisas contábeis.

O entendimento técnico contábil é frequentemente requerido assim como a compreensão sobre o impacto organizacional e social.

Deste modo, os conceitos sobre a contabilização dos contratos de concessão devem ser desenvolvidos, acompanhando tanto a evolução técnica, jurídica e operacional do negócio, quanto o progresso do entendimento contábil internacional.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

A dissertação está organizada da seguinte maneira:

No capítulo 1 é apresentada a introdução e aspectos relacionados ao problema de pesquisa.

O capítulo 2 expõe os conceitos sobre parcerias público-privadas no âmbito nacional e internacional, além da explicação institucional sobre o desenvolvimento dessas parcerias.

No capítulo 3 é feito um histórico e contextualização das políticas públicas no setor de transportes a fim de evidenciar a influência política no negócio de concessões.

O capítulo 4 aborda o entendimento técnico e jurídico acerca das concessões rodoviárias. Essa compreensão é importante para a aplicação dos conceitos contábeis, fazendo com que as demonstrações financeiras representem efetivamente o negócio.

No capítulo 5 são expostos os conceitos contábeis, assim como as pesquisas anteriores sobre o tema. O capítulo 6 aborda os aspectos metodológicos, explicando os procedimentos adotados.

No capítulo 7 são apresentados os resultados do estudo de caso e análise comparativa e entrevistas, além de discussões sobre as práticas contábeis nas concessionárias.

No capítulo 8 são efetuadas as considerações finais das principais discussões, além de sugestões para futuras pesquisas.

2 CONCESSÕES – PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

O conceito de parceria entre o setor público e o privado foi lançado em 1853 quando a Veolia Environment foi contratada para prestar serviços de fornecimento de água para a cidade de Lyon, na França. No entanto, somente mais recentemente essa definição se desenvolveu, tendo sido um meio de prover infraestrutura e serviços para a população por todo o mundo (DORNAN, 2007; CBI, 2007). Isso se deu a partir dos anos 90, quando o Reino Unido adotou e desenvolveu o modelo das PPPs, tornando-se referência para o mundo todo (CBI, 2007 e STAFFORD et al., 2010).

Para Garvin (2011), os contratos de PPP possuem, pelo menos, duas das seguintes características:

- Contrato de longo prazo entre o setor público e privado
- Criação e/ou desenvolvimento de ativos, acompanhado de obrigações de serviços
- Financiamento privado

A Inglaterra, a Espanha e a França são líderes em promover alguns serviços públicos por meio de instituições privadas. Esse movimento pode ser chamado de privatização, a qual pode assumir diferentes formas, as três principais são: a venda de empresa estatal, uso do financiamento e gerenciamento privado para o desenvolvimento de infraestrutura pública (parceria público-privada) e, terceirização dos serviços públicos (GÓMEZ-IBÁÑEZ; MEYER, 1993).

O Reino Unido possui um dos maiores programas de PPP, abrangendo vários tipos de infraestrutura pública. Em 1992, o Primeiro Ministro estabeleceu o *Private Financing Initiative* (PFI) e mais de 625 projetos foram desenvolvidos com capital total de, aproximadamente, 60 bilhões de libras esterlinas. Outro modelo de PPP de sucesso pode ser encontrado no Canadá e Austrália. O Canadá, por exemplo, criou em 2008 uma corporação governamental para promover as PPPs no nível municipal (BAILEY-CAMPBELL, 2011).

Nos Estados Unidos, as PPPs tiveram início no final dos anos 80 e estão ainda em desenvolvimento. Isso ocorre por que não há consenso no entendimento dos contratos de PPP que são complexos e únicos e estão sujeitos às legislações específicas de cada Estado. Lá, as concessionárias são principalmente empresas internacionais por falta de expertise doméstica (BAILEY-CAMPBELL, 2011).

Assim, nos Estados Unidos, o controle da infraestrutura e leis relacionadas ao desenvolvimento e financiamento da mesma estão no nível estadual e não no nível federal, o

que aumenta as variações de controle e padrões de contrato, afastando investidores (GARVIN, 2011).

Internacionalmente, também há muitas diferenças entre os contratos de concessão. Por exemplo, no período de duração dos contratos de concessão que no Brasil estão em torno de 20 a 30 anos, mas em outros países pode chegar até 100 anos, como a figura 1, a seguir:

Sociedad Concesionaria	País	Años de concesión	Año de inicio	Metodo de Consolidación
Skyway Concession Co.	USA	99	2005	Global
SH 130 Concession Co. (1)	USA	50	2007	Global
North Tarrant Express (2)	USA	52	2009	Global
LBJ Express (2)	USA	52	2009	Global
Autopista del Sol	España	55	1996	Global
M-203 Alcalá O'Donell	España	30	2005	Global
Autopista Madrid Sur	España	65	2000	Global
Autopista Madrid-Levante (3)	España	36	2004	Global
Euroscut Algarve	Portugal	30	2000	Global
Euroscut Azores	Portugal	30	2006	Global
Eurolink Motorway Operations	Irlanda	30	2003	Global
407 ETR Internacional Inc.	Canadá	99	1999	Puesta en equivalencia
Indiana Toll Roads	USA	75	2006	Puesta en equivalencia
Nea Odos y Central Greece	Grecia	30	2007-2008	Puesta en equivalencia

Fonte: Ferrovial (2012, p.12)

Figura 1 - Concessões Ferrovial

Pela figura 1, verifica-se uma diferença nos períodos dos contratos da *holding* Ferrovial que variam de 30 a 99 anos de exploração, dependendo do país que está sua concessionária. Nota-se que as concessões na Europa são em média, de 30 anos e, os contratos com duração acima deste período, estão na América do Norte.

Na PPP típica, o Poder Público transfere os riscos de *performance* para a concessionária que desenvolve e explora o ativo por cerca de 30 anos, podendo variar cerca de cinco anos em média. Além disso, a concessionária deve consertar os defeitos ao valor de custo e, quando a infraestrutura é reformada ou substituída, isso deve ser feito em condições estabelecidas pelo Governo, sendo que o bem deve ser devolvido, em boas condições, ao final

do contrato (STARTIN, 2011). Assim, os contratos de PPP transferem as responsabilidades de desenhar o projeto, construir, operar e manter para as concessionárias. No desenvolvimento da infraestrutura, os contratos de PPP são desde *design-build* (desenho-construção) até *design-build-finance* (desenho-construção-financiamento), com muitas opções entre um e outro (BAILEY-CAMPBELL, 2011).

Desta forma, a parceria público-privada pode ocorrer de diferentes formas, baseadas na partilha de responsabilidades, riscos e benefícios. São elas:

Modelos Clássicos de Parceria Público-Privada		
Tipo de Parceria	Características Principais	Observações
<i>Régie Intéressée</i>	O setor privado, sob contrato, atua em nome do poder público; não recebe tarifas e sim pagamento do poder público; não assume riscos.	Contratos de gerenciamento de serviços de interesse público.
<i>Affermage</i>	O setor privado, sob contrato, conserva, opera e cobra tarifas; retém parcela da receita e repassa o restante ao poder público; o governo detém a propriedade dos bens.	Também denominado de leasing na França
Concessão	O setor privado, sob contrato de concessão, constrói, conserva, opera e cobra tarifas; formas variadas de garantias; ao final, os bens retornam à administração do poder público.	Pode ser do tipo subsidiada, gratuita ou onerosa, e ser constituída sob modelo de risco total, parcial ou compartilhado.
<i>BOT Build, Operate, Transfer</i>	O setor privado, sob contrato de concessão, constrói (na forma pura, detém a propriedade), conserva, opera e cobra tarifas; as garantias geralmente são limitadas ao empreendimento; ao final, os bens reverterem ao domínio público.	Compreende variantes como BOO, BTO e outras. Diferencia-se da concessão convencional pelo aspecto de não recursividade dos projetos de financiamento.
<i>DBFOT Design, Build, Finance, Operate, Transfer</i>	Baseia-se na teoria de que o setor privado é mais eficiente no gerenciamento de recursos das rodovias.	Iniciativa privada define, constrói, financia, administra e retorna ao Estado a rodovia construída.
<i>BTO Build, Transfer, Operate</i>	O setor privado constrói o empreendimento e entrega ao Estado.	Estado poderá dar o direito de exploração à mesma empresa ou a outra.
<i>BOO Build, Own, Operate</i>	Análogo ao BOT, sendo a propriedade do projeto totalmente privada.	Não há retorno para o Estado do empreendimento.
<i>BBO Buy, Build, Operate</i>	Aplicável no caso de o Estado desejar vender ao setor privado algum ativo em operação.	Não há obrigação em se promover a operação e a expansão do ativo.
<i>LDO Lease, Develop, Operate</i>	O Estado concede um ativo existente ao setor privado e exige a realização de melhorias.	Assinatura de um contrato de operação privada.

Fonte: Adaptado de Machado (2002 apud Citron, 2006, p.71)

Figura 2 - Modelos de parceria público-privada no mundo

No Brasil, a solução do início da década de 90 para investimentos em infraestrutura também foi a adoção da parceria entre o setor público e o privado, “fortemente impregnada pelo renascimento da ideologia liberal, segundo a qual o mercado é melhor que o Estado para alocar recursos e levar a economia ao pleno emprego” (ROUSSEFF, 2005, p.2). Essas parcerias foram feitas em diversos setores de infraestrutura como de telecomunicações, energia, saneamento e transportes.

Nota-se uma diferença nos conceitos de concessões no Brasil e internacional: o conceito de PPP nasceu internacionalmente e, daí surgiram tipos de contrato de PPP e, um deles, o de concessão clássica, como mostrado na figura 2. No Brasil, houve, inicialmente, a adoção dos contratos de concessão no modelo clássico e, depois, chamou-se de PPP o contrato patrocinado ou subsidiado pelo Estado.

2.1 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

Desde a evolução da economia feudal para a capitalista, a organização da sociedade vem mudando constantemente (NORTH, 1991). Com isso, as instituições assim como a contabilidade, mudam para acompanhar esse desenvolvimento.

A contabilidade é uma rotina institucional para o entendimento das atividades da entidade, de acordo com procedimentos pré-estabelecidos. Esse entendimento ocorre com objetivo de coesão organizacional e legitimação de comportamentos (NORTH, 1991).

Assim, a contabilidade não é um fenômeno estático, mudada de tempo em tempo, ou seja, o avanço organizacional implica em mudanças contábeis e, portanto, em novas técnicas incorporadas às práticas contábeis (HOPWOOD, 1987).

Fonte: Hopwood (1987, p. 222)

Figura 3 - Fluxo da mudança contábil

Portanto, conforme a figura 3, primeiro há uma mudança no mercado, a seguir as organizações se adaptam a essa necessidade, havendo mudanças institucionais e, finalmente a contabilidade acompanha essas transformações.

Segundo North (1991), instituições são mecanismos de estrutura política, econômica e social que consistem em regras formais (como leis) e informais (como tradições). Essas

regulamentações foram constituídas para criar ordem e reduzir incertezas nas relações sociais. Por isso, as instituições evoluem acompanhando o progresso econômico.

Deste modo, as instituições estabelecem regulamentação para organização da sociedade. Essas regras podem ser fixas ou maleáveis e são estudadas na Teoria dos Jogos, uma abordagem da Teoria Institucional ou Neo-institucional. Em jogos com regras fixas, as ações ocorrem estritamente dentro do previsto, sem manipulações. Os jogos políticos, por exemplo, não são, na maioria das vezes, fixos. Assim, “as ações dos jogadores e as suas respectivas consequências dependerão das regras estabelecidas previamente” (ALBUQUERQUE, 2012, p.20).

Assim, as transformações institucionais contribuíram para o conceito de serviços de concessão e parceria público-privada em vigência. Considerando que as instituições servem para a estabilidade, ordem e estruturação da sociedade (CORREIA, 2011), as políticas públicas têm o objetivo de equilibrar a ação dos agentes, ampliando a previsibilidade e reduzindo a incerteza nas relações sociais (NORTH, 1991).

Neste contexto, os contratos de concessão aconteceram a partir da necessidade de infraestrutura adequada ao progresso da sociedade, trazendo consigo mudanças institucionais e consequentemente, a necessidade de uma contabilidade que as acompanhe.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO NO BRASIL

Ao longo da história aconteceram significativas transformações no sentido dos termos público e privado, bem como no relacionamento dos mesmos. Isso ocorreu devido às “diversas mutações” em que passou a concepção política do Estado (absolutista, liberal, social, do bem estar social, neoliberal) e os consequentes reflexos sobre a ordem econômica mundial (PEREIRA, 2006).

Na década de 1980, a alocação de recursos públicos em políticas sociais estava declinando, ao mesmo tempo, aumentava a necessidade de investimentos em infraestrutura a fim de viabilizar o crescimento econômico. Por esse motivo, surgiram as políticas de desestatização e a associação entre o Poder Público e a iniciativa privada (PEREIRA, 2006).

Para Barat (2007), quando se trata de política de desenvolvimento econômico e social, as questões de logística e transporte são essenciais. Sendo o modal rodoviário eleito pelos governantes brasileiros como o meio mais eficiente de integrar a economia nacional, com implantação barata e flexível.

3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO NO BRASIL

Segundo Barat (1991, p. 29):

O período de maior crescimento industrial (1950-1975) caracterizou-se por considerável ampliação da infraestrutura rodoviária, tendo em vista o menor custo de construção, os menores prazos de maturação e retorno do investimento e a maior adequação ao atendimento dos fluxos de mercadoria territoriais dispersos.

Além disso, a necessidade de rápida incorporação de fronteiras, assim como a implantação da indústria automobilística, impulsionam as soluções rodoviárias (BARAT, 1991).

Em 1828 surgiu a primeira legislação brasileira de incentivos à construção de vias de transporte, regulando as competências dos Governos Imperial, Provincial e Municipal (SERMAN, 2008).

Em 1847 foi permitido que a Companhia Mucuri explorasse o comércio e navegação no Vale do Rio Mucuri, com abertura de estradas, cobrança de pedágio e cessão de benefícios como a isenção de impostos. Além disso, em 1852, com a Lei n.º 1.031, foi permitida a

cobrança de pedágios, por Mariano Procópio Ferreira Laje, para a exploração, durante 50 anos, de duas estradas de rodagem a serem construídas por ele (SERMAN, 2008).

Em 1885 surgiram os primeiros veículos automotores na Europa, mas no Brasil eles chegaram somente em 1893. Esses veículos se tornaram populares com a criação do sistema de produção em massa por Henry Ford em 1909 (SERMAN, 2008).

Em 1910, com o Decreto no 8.324, houve o incentivo para a construção de estradas adaptadas ao uso dos veículos motorizados, além da aprovação do Regulamento para o Serviço Subvencionado de Transporte de Passageiros e Carga por Automóveis, precursor do Código Nacional de Trânsito (SERMAN, 2008).

Em 1919 a Ford Motors Company obteve autorização para se instalar em São Paulo e, em 1925, a General Motors se estabeleceu no Brasil, porém com veículos mais luxuosos (SERMAN, 2008).

Em 1926, Washington Luís assumiu a Presidência da República com o lema: “Governar é abrir estradas”. A partir daí, foram instituídos fundos para a cobrança de impostos para a construção de rodovias asfaltadas, mas os impostos não bastaram para o desenvolvimento de estradas e rodovias e por isso, as mesmas ficaram deterioradas por falta de manutenção. (SERMAN, 2008).

O crescente aumento da frota de automóveis pelo país implicou na criação de um órgão no Governo Federal, o Ministério de Viação e Obras Públicas. E, com a Lei 467 de 1937, foi constituído o Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER) (SERMAN, 2008) com a finalidade de organizar e fiscalizar as estradas.

A partir desse período, ocorreram várias decisões políticas no sentido de eleger o modal rodoviário para integração nacional, como criação, pelo Decreto-Lei 8.643 de 1945, do Fundo Rodoviário Nacional (FRN), vinculando parte dos recursos arrecadados para a construção e conservação das rodovias nos três níveis de governo. Além disso, houve a reorganização do DNER, transformando-o em autarquia e ampliando suas atribuições na construção e conservação de rodovias (BARAT, 2007).

Em 1957, a decisão do Presidente da República, Juscelino Kubitschek, de iniciar a construção da Nova Capital, fez com que o transporte rodoviário fosse impulsionado, pois para facilitar a acessibilidade ao Planalto Central, foram projetadas estradas de interligação da nova Capital aos outros Estados (SERMAN, 2008).

Assim, entre 1956 e 1960, houve a consolidação do sistema rodoviário nacional e, as rodovias “assumiam papel preponderante no deslocamento de tráfego” (SERMAN, 2008,

p.22). Neste período foi preparado o Programa de Metas, fazendo com que o setor de transportes fosse essencial para expansão e integração nacional (BARAT, 2007).

Em 1973, com o choque do petróleo, houve queda do crescimento econômico e, conseqüentemente, dos investimentos (SERMAN, 2008; CORREIA, 2011). Isso fez com que houvesse algumas tentativas de arrecadar receitas vinculadas, como por exemplo, a cobrança de pedágio em alguns trechos na administração do DNER, e mais tarde, a cobrança do selo-pedágio, extinto pela Lei 8.075 de 1990, em função das receitas inexpressivas (CORREIA, 2011). A partir daí, a expansão e qualidade da malha rodoviária foram reduzidas, fazendo com que houvesse uma desestruturação das organizações públicas (BARAT, 2007).

Nos anos 80, internacionalmente, houve um processo de desregulamentação nos Estados Unidos e, privatizações no Reino Unido, implementadas no governo Thatcher. Esses acontecimentos foram determinantes para que privatizações fossem praticadas por outros países (MULLER, 2010). O impacto dos eventos externos como este, gerou questionamentos institucionais no país que culminou com a Constituição Federal de 1988.

A partir daí houve descentralização tributária, transferindo recursos da União para Estados e Municípios. Assim, novas alternativas, fora do orçamento federal, foram adotadas para o setor rodoviário como: o selo-pedágio e o programa de concessões (CORREIA, 2011).

Em 1990, com a posse do primeiro Presidente eleito após o Regime Militar, foram feitas reestruturações institucionais como o Programa Nacional de Desestatização (PND) e criação do Departamento Nacional de Infraestrutura Rodoviária (DNTR), mais tarde se transformado em Departamento de Transporte Rodoviário (DTR), com sobreposição de funções com o DNER (SERMAN, 2008; CAVALCANTI, 1995).

No Governo Itamar, houve iniciativas para Programas de Concessão. Adicionalmente, aconteceram reformas institucionais, como o Plano Real, para uma conjuntura econômica estável, favorecendo a participação privada nos serviços públicos (CORREA, 2011).

No início da década de 1990, o Programa de Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE) foi instituído pela Portaria 10 de 1993, sendo o DNER a entidade reguladora. A promulgação da Lei 8.987 de 1995 (Lei das Concessões) e, posteriormente, da Lei 9.277 de 1996 (lei que delegava trechos de rodovias federais aos Estados para que estes implementassem seus Programas de Concessão) consolidaram o embasamento jurídico do Programa e possibilitaram sua ampliação (SERMAN, 2008).

A segunda etapa do PROCROFE teve editais publicados em 1998, porém a data da entrega da documentação requerida foi adiada para apreciação do Conselho Nacional de Desestatização (CND) e, somente após várias intervenções do Tribunal de Contas da União

(TCU), o leilão para as novas concessões foi realizado, em 2007 (SERMAN, 2008; CORREIA, 2011).

Com o Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), houve reformas institucionais que afetaram o Ministério dos Transportes, fazendo com que o DNER fosse extinto e surgisse a Agência Nacional de Transportes Rodoviários (ANTT), com competência para outorga, regulação e fiscalização das concessões (SERMAN, 2008; CORREIA, 2011). Assim, em 05 de junho de 2001 foi editada a Lei 10.233 sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, criando o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT), ANTT, Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Ficando a cargo do DNIT a operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade, e ampliação mediante construção de novas vias e terminais (SERMAN, 2008).

No segundo Governo FHC, o “Avança Brasil” contemplava um conjunto de investimentos públicos e privados em infraestrutura, com início do conceito de uma Lei de parceria público-privada. No entanto, somente com o Governo Lula, ao fim do ano de 2004, houve a efetiva aprovação da Lei 11.079 de 2004 sobre as PPPs (SERMAN, 2008; CORREIA, 2011).

No Governo Lula, foi instituído o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para desenvolvimento de infraestrutura, adicionado a critérios sociais e regionais. Para o PAC funcionar, foi criada uma estrutura de governança composta por Casa Civil, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda, integrantes do Comitê Gestor do PAC (CGPAC), além do Grupo Executivo do PAC (GEPAC) (CORREIA, 2011).

Dessa forma, é possível notar que as concessões foram possíveis após uma série de reformas institucionais que garantiram a estabilidade regulamentar para que empresas privadas se estabelecessem no provimento de serviços públicos, com ambiente favorável para o estabelecimento de concessões. Além disso, as concessões rodoviárias ocorrerem ao longo do tempo, favorecidas por essa evolução institucional.

Essa evolução histórica foi apresentada pois, considera-se que esse entendimento, assim como a compreensão das políticas públicas também é importante para que o contador não só conheça efetivamente o negócio das concessões, como também possa utilizar esses conceitos para embasar o julgamento profissional, observando os riscos políticos e consolidações institucionais.

3.2 CONCESSÕES RODOVIÁRIAS NO BRASIL

Analizados o desenvolvimento institucional, de políticas públicas e dos transportes rodoviários, apresenta-se a seguir, a situação atual do transporte rodoviário brasileiro.

O Relatório Anual ANTT 2010 (2011) aponta o quadro recente das rodovias concessionadas:

Concessionária	Rodovia	Trecho	Extensão (km)
NOVADUTRA	BR-116/RJ/SP	Rio de Janeiro - São Paulo	402,0
PONTE	BR-101/RJ	Ponte Rio-Niterói	13,2
CONCER	BR-040/MG/RJ	Rio de Janeiro - Juiz de Fora	179,9
CRT	BR-116/RJ	Rio de Janeiro — Teresópolis — Além Paraíba	142,5
CONCEPA	BR-290/RS	Osório - Porto Alegre	121,0
ECOSUL	BR-116/293/392/RS	Pólo de Pelotas	623,8
AUTOPISTA PLANALTO SUL	BR-116/PR/SC	Curitiba — Div. SC/RS	412,7
AUTOPISTA LITORAL SUL	BR-116/PR - BR-376/PR - BR 101/SC	Curitiba — Florianópolis	382,3
AUTOPISTA RÉGIS BITTENCOURT	BR-116/SP/PR	São Paulo — Curitiba (Régis Bittencourt)	401,6
AUTOPISTA FERNÃO DIAS	BR-381/MG/SP	Belo Horizonte — São Paulo (Fernão Dias)	562,1
AUTOPISTA FLUMINENSE	BR-101/RJ	Ponte Rio-Niterói — Div. RJ/ES	320,1
TRANSBRASILIANA	BR-153/SP	Div. MG/SP — Div. SP/PR	321,6
RODOVIA DO AÇO	BR-393/RJ	Div. MG/RJ - Entr. BR-116 (Dutra)	200,4
VIABAHIA	BR — 116/324 BA	BR — 116 — Feira de Santana BR — 324 — Salvador — Feira BR — 526 / BR — 324 / BA — 528 BA — 528 / BA — 526 / Aratu	680,6
TOTAL		14 TRECHOS	4.763,8

Fonte: ANTT (2011, p. 19)

Figura 4 - Rodovias concessionadas

Embora a figura 4 mostre somente as concessões federais, não contendo dados das concessões estaduais, pode-se verificar que a maior parte das rodovias concessionadas está no Sul e Sudeste do Brasil. A única que está fora deste eixo é a Via Bahia. Portanto, ainda há muito espaço para que haja um maior desenvolvimento das rodovias brasileiras por meio das concessões.

Pelo Relatório ABCR 2010 (2011), pode-se verificar a evolução das concessões rodoviárias:

Item/Ano Item/Year	2006	2007	2008	2009	2010
Concessionárias Associated Concessionaires	37	38	46	52	53
Km administrados Extension granted (km)	9.849	10.221	12.851	15.138	15.260
Fluxo de veículos Flow of vehicles	657.191.649	706.693.767	768.570.751	1.044.452.008	1.363.030.004
Atendimentos a veículos Vehicles handled	1.346.202	1.400.851	1.579.227	2.006.563	2.149.306
Valor arrecadado* Toll revenue	R\$ 5.556,09	R\$ 6.155,51	R\$ 7.009,72	R\$ 8.603,68	R\$ 10.798,79
Pagamento ao poder concedente* Payment to the conceding authority*	R\$ 351,21	R\$ 363,85	R\$ 1.188,99	R\$ 3.297,88	R\$ 2.562,37
Tributos recolhidos* Taxes collected*	R\$ 1.052,71	R\$ 1.370,81	R\$ 1.291,67	R\$ 1.596,78	R\$ 1.885,41
Investimento realizado* Applied investment*	R\$ 1.451,33	R\$ 1.424,63	R\$ 2.460,52	R\$ 3.075,30	R\$ 3.512,86
Despesa operacional* Operational expenses*	R\$ 1.757,22	R\$ 1.981,75	R\$ 2.244,09	R\$ 3.001,58	R\$ 3.296,72
Despesa financeira* Financial expenses*	R\$ 456,72	R\$ 602,28	R\$ 900,60	R\$ 1.038,25	R\$ 1.242,26
Superávit/déficit* Superavit/deficit*	R\$ 486,90	R\$ 412,19	- R\$ 1.076,15	- R\$ 3.406,11	- R\$ 1.700,83

Fonte: ABCR (2011, p. 5)

Figura 5 - Evolução das concessões rodoviárias

Pela figura 5 pode-se verificar que no período analisado (2006 a 2010), houve aumento das rodovias concedidas, sendo que, enquanto o número de concessionárias e de quilômetros administrados aumentaram 43% (de 37 para 53) e 55% (de 9849 para 15260) respectivamente, o fluxo de veículo aumentou mais de 100% (de 657 milhões para mais de 1,3 bilhão). Ou seja, a demanda nas rodovias está aumentando mais que o número de rodovias concedidas.

O Relatório ABCR 2010 (2011) mostra o progresso das concessões rodoviárias federais e estaduais e ainda assim, verifica-se o predomínio da parceria público-privada no sul e sudeste do Brasil:

Fonte: ABCR (2011, p. 21)

Figura 6 - Concessões por Estado

Nesta figura 6, vê-se a abertura do número de concessões exposto figura 5, ou seja, as 53 concessões separadas por Poder Concedente, sendo este o ente Federal ou Estadual. Esses números são do relatório de 2010, contudo, depois deste ano houve abertura de outros editais de licitação nos diversos níveis de Governo.

Mais uma vez, pode-se verificar que as rodovias concessionadas, sendo estaduais ou federais, estão, predominantemente, no eixo Sul-Sudeste, com exceção de poucas concessões no Nordeste (Bahia e Pernambuco). Assim, percebe-se que há concentração de concessões nas regiões mais desenvolvidas do país. A constatação de que essas regiões são, realmente, mais desenvolvidas, está nos dados do IBGE a seguir (em R\$ mil):

**Participação percentual das Grandes Regiões no Produto Interno Bruto
2002-2008**

Grandes Regiões	Participação percentual no Produto Interno Bruto (%)						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Norte	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	5,0	5,1
Nordeste	13,0	12,8	12,7	13,1	13,1	13,1	13,1
Sudeste	56,7	55,8	55,8	56,5	56,8	56,4	56,0
Sul	16,9	17,7	17,4	16,6	16,3	16,6	16,6
Centro-Oeste	8,8	9,0	9,1	8,9	8,7	8,9	9,2

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

Fonte: IBGE (2010, p. 18)

Figura 7 - Participação das Regiões no PIB

Assim, vê-se que as regiões mais desenvolvidas são o Sudeste com 56% do PIB e, a região Sul, com 16,6%. A terceira região onde o PIB é maior é o Nordeste, onde há poucas concessões. Nas regiões de menor PIB, Norte e Centro-oeste, não há concessões rodoviárias. Portanto, há um potencial para novas concessões rodoviárias.

A concentração de concessões rodoviárias nas regiões mais desenvolvidas também pode ser analisada por Estados:

Unidades da Federação	Produto Interno Bruto					
	2006		2007		2008	
	Participação (%)	Posição relativa	Participação (%)	Posição relativa	Participação (%)	Posição relativa
São Paulo	33,9	1ª	33,9	1ª	33,1	1ª
Rio de Janeiro	11,6	2ª	11,2	2ª	11,3	2ª
Minas Gerais	9,1	3ª	9,1	3ª	9,3	3ª
Rio Grande do Sul	6,6	4ª	6,6	4ª	6,6	4ª
Paraná	5,8	5ª	6,1	5ª	5,9	5ª
Santa Catarina	3,9	7ª	3,9	7ª	4,1	6ª
Bahia	4,1	6ª	4,1	6ª	4,0	7ª
Distrito Federal	3,8	8ª	3,8	8ª	3,9	8ª
1ª a 8ª posição	78,7		78,7		78,2	

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

Fonte: IBGE (2010, p. 19)

Figura 8 - Evolução do PIB por Região (Relação das regiões mais desenvolvidas)

A figura 8 mostra a participação percentual e posição relativa do PIB das Unidades da Federação que participam com cerca de 80% do PIB do Brasil. Comparando a figura 8 com a

7, vê-se que os primeiros Estados em desenvolvimento são os que possuem maior número de rodovias concessionadas.

Portanto, confrontando os dados de concessões das rodovias com os dados de desenvolvimento do IBGE, conclui-se que as rodovias concessionadas concentram-se nas regiões mais desenvolvidas, e que a região mais desenvolvida, o Estado de São Paulo, é o que mais possui concessões rodoviárias, com 18 concessões estaduais.

O desenvolvimento da região está relacionado às vias concedidas. Em regiões onde há maior desenvolvimento, por exemplo, o risco de demanda é menor e, portanto, o risco da concessionária não obter o lucro desejado é menor. Por isso, há a concentração de contratos onerosos no Estado de São Paulo e concessões gratuitas nos demais estados do Sul e Sudeste, com exceção de poucas no Nordeste que possuem alguns contratos de concessão gratuitos, além da concessão subsidiada de Minas Gerais.

Confirmando esse entendimento, na análise da ANTT (2011), verifica-se a receita das concessões rodoviárias:

CONCESSIONÁRIA	TRECHO	2004	2005	2006	2007	2008
CONCEPA	Osório (RS)-Porto Alegre (RS)	74.590	78.147	93.782	103.151	128.541
CONCER	Juiz de Fora (MG)-Rio de Janeiro (RJ)	111.265	122.700	128.361	147.117	205.779
CRT	Além Paraíba (RJ)-Teresópolis (RJ)	65.772	68.824	81.468	83.203	98.456
ECOSUL	Pólo Rodoviário de Pelotas	46.827	49.809	61.995	79.218	85.241
NOVADUTRA	Rio de Janeiro (RJ)-S. Paulo (SP)	508.228	558.039	625.994	676.946	827.325
PONTE SA	Ponte Rio-Niterói (RJ)	86.417	85.941	94.733	96.243	140.953
RÉGIS BITTENCOURT	São Paulo (SP) - Curitiba (PR)	-	-	-	-	346
PLANALTO SUL	Curitiba (PR) - Divisa SC/RS	-	-	-	-	352
LITORAL SUL	Curitiba (PR) - Florianópolis (SC)	-	-	-	-	-
TRANSBRASILIANA	Divisa MG/SP - Divisa SP/PR	-	-	-	-	1.807
RODOVIA DO AÇÕ	Divisa MG/RJ	-	-	-	-	-
FLUMINENSE	Divisa RJ/ES - Ponte Presidente Costa e Silva	-	-	-	-	-
FERNÃO DIAS	Belo Horizonte (MG) - São Paulo (SP)	-	-	-	-	702
TOTAL		893.099	963.460	1.086.333	1.185.878	1.489.502
Fonte: ANTT.						

Fonte: ANTT (2012, p.1)

Figura 9 - Receita, a Valores Correntes, em Reais, nos Trechos Concedidos de Rodovias Federais

Pela figura 9, conclui-se que o trecho com a maior receita é o Rio – São Paulo com aproximadamente 56% da receita total (R\$ 827 milhões) e o segundo trecho de maior receita, Juiz de Fora – Rio de Janeiro, tem somente cerca de 14% (R\$ 206 milhões) da receita total.

A figura 10, a seguir, elaborada pela OCDE 2011, confirma o exposto anteriormente:

Fonte: Adaptado de OCDE (2011, p. 2)

Figura 10 - Contribuição (%) PIB Regional de 1995 a 2007

A figura 10 mostra que o Estado de São Paulo contribui com 10 a 20% do PIB nacional, seguido por Rio de Janeiro e Minas Gerais, que contribuem com cerca de 10 a 15% do PIB nacional. Assim, os estados que mais contribuem com o PIB são os mesmos que possuem as maiores receitas de concessões rodoviárias.

Deste modo, pode-se verificar que o tipo de contrato pode depender do desenvolvimento regional que influenciará na demanda e receita da concessionária.

3.3 CONCESSÕES ESTADUAIS

Com a Lei 9.277 de 1996 que delegava trechos de rodovias federais aos Estados para que estes implementassem seus Programas de Concessão, foi dado início a programas de concessões de vários estados como São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro.

No entanto, apesar das mudanças institucionais e legais, houve problemas políticos em relação aos contratos de concessão. Isso aconteceu pela eleição de Governadores não alinhados aos programas de concessões estaduais iniciados anteriormente. Esse fato abalou a estabilidade dos programas de concessões, expondo-os a uma situação de insegurança jurídica

e, somente após intervenção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) “em favor dos cumprimentos dos contratos, as polêmicas em torno dos pedágios se reduziriam” (CORREIA, 2011, p. 183).

Seguem alguns exemplos da atuação política dos Estados em relação às concessões de rodovias (CORREIA, 2011; SERMAN, 2008):

- No Rio Grande do Sul, o Governador Olívio Dutra, reduziu, unilateralmente, o valor dos pedágios.
- No Paraná, o Governo Estadual foi denunciado por problemas de cumprimento do contrato, resultando na sub-rogação da concessão do “Polo Pelotas” em 2000 de volta para o Governo Federal.
- Nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, houve implementação de um amplo programa de concessões de rodovias à iniciativa privada.

Deste modo, verifica-se que, dependendo da ideologia política do governo de cada estado, foi dado um foco político ou desenvolvimentista diferente às questões das concessões.

Como exemplo de concessões rodoviárias efetuadas pelo Governo Estadual, foi definido a seguir, brevemente, algumas características relacionadas ao Estado de São Paulo, o Estado mais desenvolvido institucionalmente e que possui maior PIB, contando, inclusive, com uma Agência Reguladora própria, a Artesp. Além disso, analisa-se, brevemente, o Estado do Paraná, que, em oposição ao Estado de São Paulo, demonstrou a fragilidade institucional com contratos sendo questionados judicialmente e, por fim, o Estado de Minas Gerais, o qual busca se estabelecer por meio de concessões subsidiadas, as chamadas PPPs.

3.3.1 São Paulo

A malha viária pavimentada do Estado de São Paulo tem um total de 35 mil quilômetros, sendo 22 mil estaduais, 1.050 federais e mais de 12 mil de estradas vicinais pavimentadas. De toda a carga movimentada no Estado, 93% é transportada pelo modal rodoviário (SÃO PAULO, 2012).

A Secretaria Estadual de Logística e Transportes é responsável pelo Departamento de Estradas de Rodagem (DER), Desenvolvimento Rodoviário S.A. (Dersa), e a Agência Reguladora de Transporte do Estado de São Paulo (Artesp) (SÃO PAULO, 2012).

O Decreto Estadual 49.476, de 11 de março de 2005 aprovou normas para identificação, classificação e codificação das rodovias estaduais e seus complementos.

De acordo com o Relatório Anual Artesp 2010 (2010), as concessões nos Programas 1 e 2 são:

Fonte: Artesp (2010, p. 9)

Figura 11 - Concessionárias no Estado de São Paulo

A diferença entre a 1ª e a 2ª etapa de concessões do Estado de São Paulo é que na 1ª fase, foram consideradas as propostas com o maior valor de outorga paga ao Estado e, na 2ª fase, a menor tarifa para o usuário.

O Estado de São Paulo possui o maior desenvolvimento regional e, por isso, é possível, economicamente, a adoção do tipo de concessão onerosa, em que as concessionárias devem pagar um valor ou porcentagem de receita, pré-determinados em contrato.

Neste estudo a outorga onerosa pode ser chamada de ônus ou simplesmente outorga. Embora, no dicionário, o termo outorga signifique consentir, aprovar, dar, conceder ou conferir.

3.3.2 Paraná

O Estado do Paraná possui seis concessões rodoviárias estaduais e três concessões federais.

Segundo DER/PR (2012, p.1):

Em novembro de 1991, é lançado o Plano Multimodal de Transportes do Estado do Paraná que visa integrar os sistemas de transporte (rodovias, ferrovias e hidrovias) para baratear o custo dos transportes de cargas. A integração deve ser feita com outros países (Argentina e Paraguai) e os estados vizinhos, por estarem na área de influência do Porto de Paranaguá.

Para isso criou-se o Programa de Desenvolvimento do Setor de Transportes - PRODEST, que visa à integração das modalidades de transporte por meio de planejamento baseado nos conceitos de corredores de transporte (estradas que interligam polos ou centros de relevância nacional).

“A malha rodoviária de jurisdição federal e estadual no Estado do Paraná conta com um total de 15.796,28 km, sendo 1.807,66 km de rodovias não pavimentadas e 13.988,62 km de rodovias pavimentadas” (DER PR, 2012, p.1), sendo:

- 11.875,84 Km (75,2%) de rodovias são conservados pelo DER;
- 2.490,44 Km (15,8%) são concessionados ou conservados por empresas concessionárias; e
- 1.430,00 Km (9%) pertencem à malha das rodovias federais não delegadas ao Estado, sendo portanto, de responsabilidade do governo federal.

Em 1998, o governo Jaime Lerner promoveu uma redução tarifária por meio do Termo de Alteração Unilateral dos contratos de concessão, tendo como consequência “uma disputa judicial entre o DER/PR e as Concessionárias, caracterizando a fragilidade na gestão do Programa de Concessões”. “Isso ocorreu devido à forma com que foi planejado e implementado o processo de concessão”, sem a criação de um ambiente regulatório adequado. Além disso, reflete erros estruturais e de decisão que culminam em conflitos judiciais entre os agentes envolvidos (KARAM, 2005, p. 121).

Em comparação com o Estado de São Paulo, o Estado do Paraná não possui instituições regulatórias tão desenvolvidas e ainda, enfrentou problemas políticos em relação às concessões já contratadas, gerando reclamações judiciais por parte das concessionárias.

3.3.3 Minas Gerais

Conforme a Minas Gerais (2012), várias normas contribuíram para isso como a Lei Estadual nº 14.869, de 16 de dezembro de 2003 que criou o Fundo PPP do Estado de Minas Gerais. Esta lei discriminou os recursos para possíveis alocações e estabeleceu a composição do Grupo Coordenador. O Decreto Estadual nº 44.565, de 03 de julho de 2007 instituiu o Procedimento de Manifestação de Interesses para parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa; além de projetos de concessão comum e de permissão.

4 ASPECTOS TÉCNICOS E LEGAIS DAS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS

Neste capítulo são expostos alguns aspectos que influem na adequada mensuração dos direitos e obrigações das concessionárias. Esses direitos e obrigações são detalhados nos contratos e estudos técnicos de engenharia, os quais incluem cronogramas, composições de custo e projeções de receita.

Observa-se que o entendimento dos aspectos legais e operacionais foram entendimentos teóricos, não havendo acompanhamento desses processos no estudo de caso.

4.1 ASPECTOS LEGAIS

De acordo com TCU (2012), o regime jurídico dos contratos de concessão permeia não só o Direito Concessionário, mas vários outros ramos do direito, dentre os quais o Direito Econômico, Administrativo, Comercial, Ambiental, Tributário e do Consumidor.

No Brasil, os principais procedimentos para a outorga de concessões são regulados – além da Constituição Federal, em especial artigo 175 – pelas leis: Lei 8.666, de 21/06/93 – Lei das Licitações, Lei 8.987, de 13/02/95 – Lei de Concessões, Lei 9.277, de 10/05/96 – Concessões de obras delegadas, além da Lei 11.079, de 30/12/04 – Lei das PPPs. Essas são leis de âmbito federal, nos níveis estaduais e municipais há leis específicas, mas todas obedecendo às leis federais.

A Lei 8.666/93 institui normas para licitações e contratos. No artigo 3º diz que “A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura” (BRASIL, 1993). E ainda, no artigo 6º apresenta definições importantes para o entendimento dos contratos. Segue algumas delas:

- Obra – toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;
- Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais; [...]
- Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do

impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução [...]

- Projeto Executivo - o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra...

As modalidades de licitação podem ser, conforme a Lei de Licitação (BRASIL, 1993), artigo 22:

- Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.
- Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. [...]
- Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis [...] a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Assim, as concessões são precedidas de licitações, geralmente por meio de leilões ou concorrência. “O Poder Público está proibido de conceder ou contar com qualquer tipo de privilégio para qualquer uma das partes relacionadas. Desta maneira, o processo licitatório reveste-se de total imparcialidade e isenção por parte do Estado” (CITRON, 2006, p. 25).

A Lei 8.987/95 trata do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos e, distingue no artigo 2º (BRASIL, 1995):

- a) Concessão de serviço público como sendo a delegação de sua prestação, feita pelo Poder Concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;
- b) Concessão de serviço público precedida da execução de obra pública sendo a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.
- c) Permissão de serviço público é a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

No julgamento final da licitação, segundo o artigo 15 da Lei de Concessões (BRASIL, 1995), será considerado um dos seguintes critérios:

- I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;
- II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;
- III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII;

- IV - melhor proposta técnica, com preço fixado no edital;
- V - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica;
- VI - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou
- VII - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.

No artigo 20, diz que é “facultado ao Poder Concedente, no interesse do serviço a ser concedido, determinar que o licitante vencedor, no caso de consórcio, se constitua em empresa antes da celebração do contrato” (BRASIL, 1995).

Desde modo, no momento da licitação formam-se consórcios e, quando um consórcio vence a licitação, deve ser constituída uma empresa antes da celebração do contrato. Essa empresa é chamada Sociedade de Propósito Específico (SPE). A SPE é formada com o fim específico de explorar a concessão conforme licitação e esse propósito não pode ser modificado. As companhias que compõem o consórcio vencedor possuem participações nessa empresa. Essas participações podem ser vendidas, mas a SPE não pode.

Adicionalmente, a Lei das PPPs (Lei 11.079/2004) define, no artigo 2 (BRASIL, 2004):

Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º 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.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

De acordo com Minas Gerais (2012, p.1):

Na modalidade administrativa, o parceiro público é o usuário direto ou indireto do serviço objeto da PPP – ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens – sendo o responsável pelo pagamento das contraprestações devidas ao concessionário.

Na modalidade patrocinada, por outro lado, o parceiro público compromete-se a complementar a receita advinda das tarifas cobradas dos usuários do serviço, o que torna possível a exploração de atividades potencialmente deficitárias, sob a lógica econômica do investimento privado.

A seguir, é apresentado um resumo dos tipos de parceria público-privada brasileiro, conforme o exposto anteriormente:

Lei	Tipo	Metodologia
Lei nº 8.987/95 - Concessões	Concessão de serviço público	I - Menor valor da tarifa
	Concessão precedida da execução de obra pública	II - Maior pagamento ao Poder Concedente
	Permissão de serviço público	III - Combinação de I e II IV - Melhor proposta técnica Combinação de Critérios
Lei nº 11.079/04 - PPP	Concessão patrocinada	
	Concessão administrativa	

Quadro 1 - Resumo da legislação de concessões

O quadro 1 apresenta os tipos de concessão existentes no Brasil de acordo com a legislação vigente. No caso das concessões regidas pela Lei 8987/95, há critérios ou metodologias diversas para o julgamento do vencedor da licitação. Além disso, apesar de haver permissões pela Lei, não foram encontrados casos de permissões para o setor rodoviário.

No Brasil, o programa estadual de concessões rodoviárias teve início em 1994, tendo acelerado em 1996, com a promulgação da Lei nº 9.277, sobre delegação de trechos estaduais. Além das concessões, buscou-se o fortalecimento dos marcos regulatórios, visando, de um lado, a mitigação das incertezas por parte dos investidores privados para estimular a oferta de infraestrutura e, de outro, garantir a defesa do interesse dos usuários dos serviços a partir do financiamento de princípios de modicidade tarifária. Assim, a Lei das PPPs permite que o governo complemente a receita das concessionárias, mitigando as incertezas de demanda e estimulando o empreendimento privado (ROUSSEFF, 2005).

Portanto, houve um progresso institucional, legal, para assegurar a parceria público-privada no Brasil. Sendo que, na Administração Pública, existe a obrigatoriedade de licitar em decorrência de mandamento constitucional. “O termo licitação designa o procedimento administrativo”, em que “a Administração, quando interessada em firmar contrato com terceiros, seleciona a proposta mais vantajosa” para “serviço, obra, compra, alienação, concessão, locação, ou qualquer atividade de interesse da Administração Pública” (JUND, 2006, p. 381). E Pereira (2006, p. 10) acrescenta:

Embora a lei condicione a abertura do certame licitatório a estudo prévio que justifique a contratação no regime de PPP, ou seja, à demonstração da efetiva vantagem em termos de custo e benefício (*value for money*), a experiência européia mostra que a avaliação definitiva sobre o potencial do projeto em gerar *value for money* somente poderá ser feita ao final do processo de licitação.

Assim, “a realização do procedimento licitatório exige a elaboração de um projeto básico que deverá ser um dos anexos do edital”, demonstrando o “conjunto de elementos necessários e suficientes, com o nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, objeto da licitação, devidamente aprovado pela autoridade competente” (JUND, 2006, p. 382).

Pela Lei no 8.666/93, artigo 67 (BRASIL, 1993):

A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

E ainda, pelo artigo 70 da Lei no 8.666/93 (BRASIL, 1993):

O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado.

Adicionalmente, o artigo 3 da Lei das Concessões (BRASIL, 1995) diz que as concessões estão sujeitas à fiscalização pelo Poder Concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários.

As regras de responsabilidade estão, também, na Constituição Federal, artigo 70:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Conforme Lei das PPP, o Decreto 5.385, de 4/3/2005 instituiu o Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas Federais (CGP), contendo “representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), na coordenação, do Ministério da Fazenda (MF) e da Casa Civil da Presidência da República, competindo-lhe” (PEREIRA, 2006, p. 8):

- (i) definir os serviços prioritários para a execução no regime de PPP,

- (ii) disciplinar os procedimentos para a celebração desses contratos,
- (iii) autorizar a abertura da licitação e aprovar os instrumentos convocatórios e de contratos,
- (iv) apreciar os relatórios semestrais de execução dos contratos, enviados pelos ministérios e agências reguladoras, em suas áreas de competência,
- (v) elaborar e enviar ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União relatório anual de desempenho dos contratos e disponibilizar, na Internet, as informações nele constantes.

Deste modo, o administrador das PPPs deve “‘prestar contas’ ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União (TCU) por meio de relatórios anuais, em que deverão constar as atividades exercidas pelo órgão e o desempenho dos contratos de concessão”. Sendo que o TCU deve “antecipar-se em disciplinar, mediante instrução normativa, os procedimentos para a elaboração, entrega e apreciação das informações que deverão constar nos relatórios de desempenho dos contratos de PPP” (PEREIRA, 2006, p. 9).

Adicionalmente, a Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527 de 2011 (BRASIL, 2011) foi formulada com o objetivo de garantir aos cidadãos brasileiros acesso aos dados oficiais do Executivo, Legislativo e Judiciário. Cada órgão público terá um Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), objetivando garantir a transparência dos dados públicos. Além de órgãos e entidades públicas dos três níveis de governo, as autarquias, fundações, empresas públicas e entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos devem colocar as informações à disposição do cidadão de forma gratuita. Conforme artigo 5 (BRASIL, 2011):

É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

[...]

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; [...]

Isso evidencia que demandas para maior transparência dos serviços públicos estão sendo requeridas e, com isso, as concessões de serviços públicos, também são afetadas, pois devem prestar contas dos serviços públicos para qual foram contratadas. Os contratos de concessão, sendo serviços públicos, também devem seguir essa premissa de transparência. No caso das PPPs, além da concessionária ter o dever de prestar informações sobre os serviços públicos, o Poder Público deve prestar contas do valor repassado à concessionária.

Deste modo, há diversos procedimentos para análise de uma concessão ou PPP, iniciando pela análise da necessidade do projeto até o acompanhamento e fiscalização da concessão. Como exemplo, apresenta-se os processos da análise de uma PPP:

Fonte: Adaptado de GRILO (2008, p. 198)

Figura 12 - Macro-processos de análise para projeto PPP

A figura 12 apresenta os requisitos de análises e verificações no planejamento, execução, avaliação e monitoramento das políticas públicas. Assim, a qualidade do projeto depende de uma análise estruturada e de gestão em cada fase dos contratos (GRILO, 2008). Este exemplo é um projeto de PPP, mas pode, com alguns ajustes, ser utilizada para concessões.

4.1.1 Equilíbrio econômico-financeiro

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

Em Economia, o equilíbrio representa uma estimativa de eficiência, conferida pelas ‘forças livres de mercado’. Já para o Direito, o equilíbrio significa uma “perspectiva da justiça econômica, a realização dos objetivos definidos na Constituição, a prevenção das desigualdades sociais” (TCU, 2012, p. 6).

Os contratos de concessão são projetos de longo prazo e envolvem investimentos significativos, devendo ser respaldados jurídica e economicamente (MULLER, 2010; TCU, 2012). Isso exige que tais empreendimentos sejam analisados levando em consideração o custo de capital, as taxas de retorno e os riscos (MULLER, 2010).

No Brasil, a Lei de Concessões estabeleceu a política tarifária e “introduziu a expressão ‘Equilíbrio Econômico-Financeiro’ dos contratos de concessão. E, ao definir serviço adequado, incorporou a expressão ‘Modicidade das Tarifas’”. (CAMPOS NETO; SOARES, 2007, p. 8). De acordo com TCU (2011, p. 6):

[...] para o equilíbrio financeiro basta a observância de uma equivalência dada por uma equação matemática. Já o equilíbrio econômico requer que os parâmetros econômicos inseridos na equação sejam justos, conforme destacado no próprio texto. A referência à justa remuneração do objeto do ajuste deixa claro se tratar de um equilíbrio econômico-financeiro, tal qual define a Lei de Concessões.

Assim, o equilíbrio econômico-financeiro é um contraponto para o equilíbrio de “interesses opostos: sob o ponto de vista da Administração Pública, a prestação dos serviços públicos, respeitando os princípios que definem serviço adequado”; enquanto que o enfoque empresarial privado visa o lucro e o investimento seguro (TCU, 2012, p. 6).

Portanto, no âmbito dos contratos administrativos, “o equilíbrio econômico-financeiro representa a promoção dos melhores resultados para a administração pública com o menor custo possível, levando em conta a qualidade e a celeridade da consecução do objetivo”, com a maximização de recursos para a obtenção dos resultados esperados (TCU, 2012, p. 6). Segundo Muller (2010, p. 55):

Para os investidores a atratividade e a segurança são garantidas pelos contratos e pelo ambiente institucional, onde estão previstos princípios como o do equilíbrio econômico-financeiro, que assegura o direito a uma taxa de retorno durante a vigência do contrato. Essa taxa de retorno tem, entre outros componentes, prêmios para compensar as concessionárias por riscos políticos e regulatórios.

Pode-se dizer que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão está relacionado com a manutenção da taxa interna de retorno (TIR) que mede o poder de alavancagem do empreendimento para o investidor, ou seja, a TIR é o indicador que avalia o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (SCHUMACHER, 2003).

Deste modo, a equação econômico-financeira do contrato “caracteriza-se pelo equilíbrio entre as obrigações assumidas e as importâncias a serem recebidas”. Isso deve ser observado “durante toda a execução do contrato, mesmo que alteradas as cláusulas regulamentares da prestação ajustada”. Portanto, “se houver alteração das cláusulas contratuais que impliquem maior onerosidade para o contrato, não poderá deixar de haver compensação, repondo-se, dessa forma, o equilíbrio inicial” (FIGUEIREDO, 2006, p. 4). Deste modo, para a manutenção do equilíbrio, os contratos são revistos periodicamente com avaliação de fatores externos e internos que afetem a TIR das concessões. Se ocorrer um aumento expressivo do ganho da concessionária, o Estado aplica revisão para que o ganho volte ao patamar pré-estabelecido. Caso haja queda de rendimentos, o Estado revê os contratos de modo que garanta a rentabilidade pré-estabelecida em contrato.

4.2 OUTORGA ONEROSA

A partir da Lei de Licitação (Lei 8.666/93) e da Lei de Concessões (Lei 8.987/95), foi possível que o Poder Concedente cobrasse um ônus das concessionárias para que as mesmas

tivessem o direito de exploração das rodovias concedidas, nos casos em que essa cobrança fosse economicamente viável. Esse ônus pode ser denominado “outorga”.

Assim, os editais de licitação podem prever a realização de leilão, o qual terá como vencedora a empresa que pagar maior outorga ao Poder Concedente. Em outros casos, pode haver uma combinação entre este valor e o preço das tarifas de pedágio, ou somente, uma porcentagem sobre a receita.

Deste modo, a outorga onerosa pode ser um valor fixo ou variável. No caso de valor fixo, o mesmo é definido durante a licitação e pode ser pago em uma única parcela, em geral, no início da concessão, ou em várias parcelas atualizadas de acordo com o contrato. No caso das outorgas variáveis, é estabelecido, previamente, uma porcentagem sobre a receita mensal a ser paga ao Poder Concedente.

Conforme Duarte (2012)²:

O estudo para analisar a viabilidade de outorga à iniciativa privada de exploração de serviço público pode indicar que o nível tarifário aceitável, ou seja, aquele que o valor pago pode ser menor que o benefício que o usuário recebe, pode gerar receita superior ao necessário para amortizar os investimentos, cobrir as despesas e gerar lucro para o empreendedor. Nesse caso, o poder concedente pode optar por onerar o concessionário com o pagamento pela outorga ou lhe atribuir outros ônus, como por exemplo, no caso das rodovias, assumir a manutenção e conservação de malha adicional.

Assim, entende-se que em algumas concessionárias a receita é maior que o valor investido nas rodovias. Por isso, nesses casos, o Poder Concedente cobra a outorga. Sendo que o usuário, neste caso, é o usuário das rodovias que pagam tarifa de pedágio pelos serviços da concessionária.

Vargas (2012) acrescenta a explicação sobre cada tipo de outorga onerosa:

A outorga onerosa surge para remunerar o Estado quando da concessão de serviços públicos para a iniciativa privada. A outorga onerosa pode tomar forma fixa ou variável.

A outorga onerosa fixa é prevista em seu inteiro teor no Edital de Concessão e/ou Contrato Administrativo de Concessão. A outorga fixa pode ser paga em parcelas ou no ato de celebração do Contrato Administrativo de Concessão.

A outorga onerosa variável tem sua fórmula de aferição presente no edital e no contrato administrativo de concessão. A outorga onerosa variável, no atual contexto, é calculada sobre a receita realmente havida pela concessionária de serviços públicos.

Adicionalmente, Fernandes (2012) – Superintendente de Controle Econômico e Financeiro da Artesp – esclareceu que o ônus pago ao Poder Concedente surgiu como instrumento contratual equivalente ao equilíbrio econômico-financeiro, visto que as

² A entrevista foi transcrita integralmente.

concessões eram incipientes, havendo riscos de serem muito vantajosas para as concessionárias. Assim, o ônus variável poderia corrigir esta distorção.

Duarte (2012) mencionou as alternativas de encargos que podem ser atribuídos aos vencedores da disputa pela concessão, além de explicar o destino dos valores de outorga pagos ao Poder Concedente:

Assim, o poder concedente pode optar por exigir do concessionário o pagamento de um valor em dinheiro, quando declarado vencedor do certame (outorga fixa) ou lhe atribuir encargos que não estão diretamente vinculados com o objetivo da concessão. No primeiro caso, o valor é revertido em investimentos em outras rodovias, beneficiando indiretamente o usuário. O valor a título de outorga é recebido pelo Poder Concedente das concessionárias é investido em estradas em que a estimativa de demanda e de lucro é menor e, por isso, são administradas pelo Governo.

Na sequência, Duarte (2012) afirma que não há um procedimento padrão para a definição das outorgas:

Os estudos de viabilidade feitos pelo poder concedente é que indicam, ou não, a possibilidade de outorga onerosa. Além disso, a sua adoção é uma opção política do poder concedente. Assim, não é uma orientação adotada em todas as concessões rodoviárias.

O valor de outorga é calculado com base em projeções de demanda e receita. Caso haja a projeção de receita superior ao valor investido, o Governo pode optar por cobrar outorga, porém essa é uma decisão política.

Duarte (2012) acrescenta que há a cobrança de outorga em todas as concessões do Estado de São Paulo:

Todas as concessionárias do Estado de São Paulo têm o chamado “ônus variável”. Apenas uma concessão, a da SPVias³, não tem o “ônus fixo”. As características do Programa do Estado de São Paulo propiciam as condições para estabelecer o ônus fixo. São Paulo tinha tradição de pedagiamento de rodovias pelo Estado, por meio do DER e, depois pela DERSA. Assim, quando se decidiu implementar em São Paulo as concessões de rodovias à iniciativa privada, o Estado já praticava tarifas de pedágio na maior parte dos trechos de rodovias que foram transferidas à iniciativa privada. Os estudos de viabilidade mostraram que, com o nível tarifário praticado pelos órgãos estatais, era possível às empresas privadas dar continuidade aos serviços que eram prestados, executar ampliações necessárias, pagar tributos e ter resultado financeiro. Por essas razões, optou-se pela concessão onerosa.

Portanto, o Estado de São Paulo, por possuir alto desenvolvimento econômico, tem condições para que o Governo cobre um ônus de outorga às concessionárias, sendo que em todos os contratos há a cobrança de outorga fixa e variável, exceto na SPVias, possuindo

³ Concessionária da *holding* CCR.

somente o ônus variável. A cobrança de pedágio no Estado já era praticada antes das concessões pelo DER (Departamento de Estradas e Rodagem) e pelo Dersa (Desenvolvimento Rodoviário S/A). A Dersa é uma empresa de economia mista fundada em 1969, sendo seu principal acionista o Governo do Estado de São Paulo.

O DER é subordinado à Secretaria dos Transportes Estadual, sendo responsável por planejar, projetar, implantar, pavimentar, manter, operar e administrar as estradas de rodagem estaduais do Estado de São Paulo. Além disso, o Estado de São Paulo conta com uma agência regulatória de transportes, a ARTESP.

No Estado de São Paulo, todas as rodovias foram concessionadas por meio de contrato oneroso.

Todas as rodovias concessionadas possuem obrigação assumida em contrato de realizar manutenção e investimentos, declarou Duarte (2012):

Em todos os editais de licitação de concessões de rodovias está incluído um PER, ainda que possam ter denominações diferentes, tendo em vista que o modo e critério de prestação de serviço é cláusula essencial do contrato (art. 23, 8987/95).

Nas concessões federais, anualmente, essas manutenções e investimentos são atualizados e detalhados no PER. No caso das concessões do Estado de São Paulo, essas atualizações são feitas diretamente em contrato. Sendo que o critério de prestação de serviço é cláusula primordial do contrato de concessão conforme a Lei 8.987/95.

O entrevistado cita outros lugares onde há a cobrança de outorga, além do Estado de São Paulo:

Nos Estados Unidos, por exemplo, na cidade de Chicago, pela concessão de uma ponte existente, o concessionário pagou, à vista, mais de um bilhão de dólares, e no Estado de Indiana foi concedido um trecho de rodovia pelo qual a concessionária pagou, à vista, mais de três bilhões de dólares. Nos Estados do Paraná e Rio Grande do Sul, houve outorga onerosa, correspondente à assunção, pelas concessionárias, de conservação e manutenção de trechos adicionais de rodovias. Houve outorga onerosa na concessão de telefonia celular e, mais recentemente, na de aeroportos.

A cobrança de outorga não é um evento exclusivo do Brasil. Em outros países também há cobrança desse ônus, como nos Estados Unidos.

Duarte (2012) comenta o destino do valor das outorgas:

No artigo 77 da Lei 10.233/2001, diz que os recursos provenientes dos instrumentos de outorga constituem receita da agência reguladora responsável, no caso, ANTT.

Deste modo, apresenta-se uma síntese das entrevistas para as definições sobre outorgas:

- Concessões onerosas fixas: compreendem as concessões cujas rentabilidades econômicas encontram-se em patamares superiores, viabilizando a exigência, por parte do Estado, da exigência de pagamento de ônus fixo para que haja o direito de exploração da infraestrutura pública. Esse pagamento pode ser em uma ou em várias parcelas.
- Concessões onerosas variáveis: são as concessões cujas rentabilidades econômicas encontram-se, também, em patamares superiores, viabilizando a exigência, por parte do Estado, da exigência de ônus variável, referente à exploração de ativos estatais. Esse ônus é um percentual definido em contrato que é aplicado às receitas das concessionárias;
- Concessões onerosas fixas e variáveis: compreendem os contratos que abrangem as duas modalidades de cobrança, fixa e variável. São contratos cujos patamares de rentabilidade econômica são superiores aos valores do investimento, viabilizando a exigência, por parte do Estado, do pagamento de ônus fixo e um ônus variável referente à exploração de ativos estatais.

Para complementar o entendimento sobre as outorgas, foi analisado o contrato da Concessionária do Sistema Anhanguera-Bandeirantes S.A. (AutoBAN), pertencente à holding CCR, do qual se reproduz, a seguir, a cláusula que trata sobre o pagamento de outorgas:

CAPÍTULO XIX PREÇO DA DELEGAÇÃO	
CLÁUSULA 47. - PREÇO DA DELEGAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO	
47.1.	A CONCESSIONÁRIA pagará ao CONTRATANTE pela delegação dos serviços públicos de exploração do SISTEMA RODOVIÁRIO o preço seguinte:
I.	Valor correspondente a 3% (três por cento) da receita bruta efetivamente obtida pela CONCESSIONÁRIA no mês anterior ao do pagamento, excetuada a receita financeira, durante todo o prazo da CONCESSÃO; e
II.	O valor fixo de R\$ 1.551.000.000,00 (um bilhão, quinhentos e cinquenta e um milhões de reais), a ser pago da seguinte forma:
a)	8 (oito) parcelas mensais, iguais e consecutivas, cada uma correspondendo a 0,9% (nove décimos por cento) do valor estipulado neste item, vencendo a primeira no último dia útil do mês da assinatura deste CONTRATO;
b)	232 (duzentos e trinta e duas) parcelas mensais, iguais e consecutivas, cada uma correspondendo a 0,4% (quatro décimos por cento) do valor estipulado neste item, vencendo a primeira no último dia útil do 9º (nono) mês após a assinatura deste CONTRATO.
47.1.1.	Os valores previstos no inciso I serão devidos desde o primeiro mês da CONCESSÃO e serão sempre pagos até o último dia útil do mês subsequente.
47.1.2.	As parcelas previstas no inciso II serão reajustadas pela mesma fórmula e nas mesmas datas em que o reajustamento for efetivamente aplicado à Tarifa de Pedágio e o seu pagamento é objeto da garantia prestada nos termos do ANEXO XIII.
47.1.3.	Aos pagamentos referidos nos incisos I e II desta cláusula (47.1.) aplica-se o disposto no item 4.3. do Anexo

Fonte: São Paulo - Contrato de Concessão Autoban⁴ (1998, p. 22)

Figura 13 - Contrato Autoban

Observa-se que neste caso, há a cobrança de outorga fixa e variável. Para a outorga variável, há a cobrança de três por cento (3%) da receita bruta do mês. Para a outorga fixa, foi

⁴ O Contrato pode ser obtido no site da Artesp: < www.artesp.sp.gov.br/ >

estabelecido o valor de R\$ 1,551 bilhão, sendo o pagamento dividido em oito parcelas com o valor correspondente a 0,9% do total previsto no contrato e, 232 parcelas com o valor de 0,4% do valor total.

Assim, pode-se verificar que a obrigação de pagamento de outorga ao Poder Concedente é devida desde a assinatura do contrato, sendo as parcelas reajustadas da mesma forma que as tarifas de pedágio.

Importante ressaltar que em nenhum lugar do contrato há a menção de que qualquer pagamento de outorga seja condicionado a alguma execução. Sendo afirmado que esses ônus são devidos em modo integral desde a assinatura, mesmo que seja feito de forma parcelada.

Deste modo, analisando esses contratos com outorga onerosa, constata-se que as concessionárias pagam o ônus, tendo em vista a rentabilidade futura esperada da exploração da rodovia, validando desta forma as informações dos entrevistados sobre o pagamento do ônus devido quando há expectativa de ganhos, como no Estado de São Paulo, com o maior PIB do Brasil.

4.2.1 Entendimento IASB sobre outorgas (IASB 2012)

Nos contratos de concessão onerosos analisados está explícito que há um ônus fixo e um ônus variável a ser pago ao Poder concedente, conforme detalhado em contrato. Sendo um ônus variável, uma porcentagem sobre as receitas e, um ônus fixo, em geral, um valor fixo, pago de uma única vez ou em prestações ajustadas conforme índice de inflação determinado.

Por essa característica dos contratos brasileiros, o IASB recebeu indagações (MARTINS; GELBECK, 2012), conforme publicação de janeiro de 2012, intitulada “Technical Opinion Concession Fees Paid in Installments over the Concession Contract” sobre qual a contabilização seria mais adequada para o registro das prestações do ônus fixo. E desde então, o assunto está colocado em pauta nas reuniões do comitê do IFRIC.

A princípio o pagamento de outorga fixa, segundo o Comitê, pode ser correlacionado tanto ao pronunciamento de arrendamento mercantil quanto à ideia da combinação de negócios (IASB, 2012).

4.2.2 Entendimento jurídico sobre o contrato oneroso

Como visto no item 4.2.1, há muitas discussões sobre as interpretações dos contratos, por isso, busca-se elucidar essas questões com base no entendimento jurídico.

Segundo Martins (2009, pg. 9):

O Direito Nacional pode ser dividido entre Público e Privado.

O Direito Público envolve a organização do Estado, em que são estabelecidas normas de ordem pública, que não podem ser mudadas pela vontade das partes como a obrigação de pagar tributos. Já o Direito Privado diz respeito ao interesse dos particulares às normas contratuais que são estabelecidas pelos particulares, decorrentes da manifestação de vontade dos interessados.

Divide-se o Direito Público em Direito: Constitucional, Econômico, Administrativo, Penal, Financeiro, Tributário, Processual (Civil, Penal e Trabalhista), da Seguridade Social (Previdência Social, Assistência Social, Saúde).

O Direito Privado é dividido em Direito Civil, Comercial e do Trabalho.

A princípio, os contratos de concessão são regidos pelo Direito Público, mais especificamente, pelo Direito Administrativo. No entanto, pode-se utilizar o Direito Privado, pois “contrato é o negócio jurídico entre duas ou mais pessoas sobre obrigação de dar, fazer ou não fazer, visando criar, extinguir ou modificar um direito” (MARTINS, 2009, pg. 257).

Martins (2009, pg. 117, 118) acrescenta que:

A concessão de obra pública é um contrato administrativo em que a Administração transfere a outrem a execução da obra pública, o que será feito por sua conta e risco, com pagamento feito por sua conta e risco, com pagamento feito pelos benefícios da obra ou em razão da exploração dos serviços ou utilidade proporcionadas pela obra.

Deste modo, o contrato de concessão brasileiro é um contrato administrativo e obedece, portanto, as normas do Direito Público. No entanto, o Direito Privado também pode, eventualmente, ser aplicado aos contratos de concessões, como por exemplo, o equilíbrio econômico-financeiro para que haja ganhos não só de função social, mas também para a concessionária.

E ainda, segundo Ferreira e Guérios (2011 pg.3):

[...] uma coisa é certa, a despeito de pouco lembrada: os contratos (administrativos) de que trata a Lei nº 8.666/93 “regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da Teoria Geral dos Contratos e as disposições de Direito Privado” [...].

Quando o particular celebra um contrato com a Administração Pública, desde o início é sabedor de que terá de suportar os riscos que certamente advirão do pacto, tanto ordinários quanto extraordinários. Nesse sentido, o que busca a ordem jurídica é garantir a não-solução de continuidade da execução do contrato, porque eventual descumprimento das obrigações assumidas provavelmente teria reflexos negativos em sujeitos outros que não apenas o órgão ou a entidade contratante. E tais sujeitos, evidentemente, estariam a representar toda a coletividade, de sorte a assim se justificar os gravames literalmente explicitados na Lei de Licitações em aparente desfavor dos contratados e que, em princípio, jamais seriam de se admitir em contratos de direito privado.

Portanto, nota-se pelas declarações de Ferreira e Guérios (2011) que os contratos de concessão, por serem contratos administrativos, estão sujeitos às imposições do Governo. Portanto, mesmo que o Direito Privado possa ser aplicado aos contratos de concessão, deve-se observar que no Brasil, há uma forte intervenção do Governo, gerando um risco (regulatório) para a empresa.

Di Pietro (2006, pg. 100) lembra que “a Administração, pela concessão, não transfere a titularidade do serviço, mas apenas sua execução, ela tem que zelar pela fiel execução do contrato”. E portanto, o Poder Concedente também tem responsabilidades pela concessão e execução dos serviços. Trazendo essas afirmações para a contabilidade, pode-se concluir que a concessionária presta um serviço, mas a infraestrutura é da titularidade e de responsabilidade do Governo. Portanto, com esse entendimento, vê-se que as afirmações contábeis de que o ativo imobilizado é do Poder Concedente e não da concessionária estão corretos.

Outra afirmação do direito que deve ser levada em conta pela contabilidade é sobre as classificações dos contratos, dada pelo Direito Civil:

Quanto à reciprocidade de direitos e obrigações, podem ser comutativos e aleatórios. No contrato comutativo, já se sabe de início quais são os direitos e obrigações das pessoas envolvidas, como no contrato de locação de imóvel. No contrato aleatório, uma das partes não sabe de quanto será o montante da prestação que irá receber em troca de sua obrigação. É o que ocorre no contrato de seguro, em que o sinistro pode ou não ocorrer, embora haja o pagamento do prêmio para a cobertura do seguro (MARTINS, 2009, pg. 258).

Assim, os contratos de concessão onerosos são contratos administrativos, mas também são comutativos, pois as prestações, ou pagamento de outorgas para o Poder Concedente, já é sabido desde a assinatura do contrato. Portanto, essa classificação reafirma que o valor do ônus fixo já é conhecido na assinatura do contrato.

Outra classificação dada pelo Direito Civil é sobre os pagamentos, podendo ser, conforme Martins (2010, pg. 85):

Contratos instantâneos são aqueles em que as prestações podem se realizar em um só momento, seja esse imediatamente após a conclusão do acordo, seja em um período posterior. De execução continuada, também chamados de duração, são aqueles em que a contraprestação é feita de modo continuado, como, por exemplo, nos contratos de consumo de energia elétrica.

Nesse caso, portanto, o pagamento das outorgas está inserido nos contratos de execução continuada, pois a prestação de serviço se dá ao longo do tempo. No entanto, diferentemente do exemplo, os contratos de concessão não são de consumo e sim, de obrigação de prestação de serviços continuados, ao longo do período contratado.

No entanto, Verçosa (2010, pg. 40) lembra que há:

[...] diferenças entre os sistemas jurídicos anglo-americano (o contrato se constitui por uma proposta e uma aceitação justificada pela “*consideration*” que seria o equivalente, em termos, à contraprestação da segunda parte em favor da primeira. Inexiste contraprestação, ausente o contrato) e continental europeu.

Portanto, as classificações e interpretações dos contratos, segundo a legislação brasileira pode ser diferente do entendimento de outros países, como da Inglaterra, por exemplo, que utiliza princípios jurídicos diferentes. No Brasil, primeiramente, deve-se interpretar os contratos de concessão pelo Direito Público, podendo-se utilizar também o Direito Privado para complementações enquanto na Inglaterra, não há intervenções do Governo e portanto, o Direito Privado pode ser mais utilizado para interpretações dos contratos, levando em conta os interesses das empresas e diminuindo o risco regulatório.

4.2.3 Aplicação do entendimento jurídico nas discussões do IASB

Entende-se que as discussões do IASB quanto a interpretação das outorgas nos contratos para consequente contabilização devem ser feitas com base jurídica, sendo:

a) Quanto à classificação das prestações

No entendimento jurídico brasileiro, as parcelas da outorga fixa, pagas ao longo do contrato são classificadas como prestações conhecidas previamente e ajustadas pelo índice de inflação.

No entanto, no IASB, há a interpretação de que, por essas parcelas serem ajustadas, não há um valor igual a ser pago mensalmente e portanto, os valores são variáveis, classificando a parcela como variável (IASB, 2012).

Como os contratos são fatos jurídicos a serem interpretados e registrados na contabilidade, assume-se que os preceitos legais deveriam permanecer para a compreensão dos mesmos e portanto, a classificação como parcela variável está equivocada.

b) Quanto à contabilização da outorga fixa paga em parcelas

Não há definição do IASB quanto ao momento da contabilização das parcelas do ônus fixo: se à medida em que são pagas e equivalente aos contratos de arrendamento mercantil ou, integralmente, no ativo, e ajustadas pela inflação.

Pela legislação brasileira, o concessionário está comprometido com o ônus fixo, desde a assinatura do contrato e, mesmo que haja quebra de contrato, esse ônus é devido ao Poder

concedente. Deste modo, entende-se que o ônus fixo deve ser registrado como ativo e ajustado conforme índice de inflação indicado no contrato.

No entanto, a legislação internacional, baseada nos princípios anglo-saxônicos, possuem interpretação diferente no que tange a quebra de contrato, levando em conta o “*consideration*”, que pode ser interpretado como se as parcelas fossem devidas conforme são pagas, equivalendo-se, portanto, ao conceito de arrendamento ou locação.

Por causa dessa diferença de interpretação de contratos no âmbito nacional e internacional, há o entendimento no IASB (2012) de que, o ônus fixo, pago em parcelas, pode ser considerado tanto como equivalente ao arrendamento mercantil, quanto equivalente aos princípios de combinações de negócios. No entanto, conforme IASB (2012), a princípio uma interpretação eliminaria a outra, contudo, o que se vê nos contratos é que as duas posições podem ser adotadas, dependendo do ambiente institucional e do risco regulatório.

Portanto, para o registro contábil do ônus fixo da outorga, é necessário primeiramente, o entendimento jurídico e institucional que rege o contrato de concessão e, a partir daí, fazer as devidas contabilizações.

4.3 ASPECTOS TÉCNICOS

Os quatro principais modos de transporte são: aéreo, aquático, ferroviário e rodoviário. Cada modal possui um mercado estabelecido, mas também competem entre si (HOEL et al., 2008). Como cada modal possui uma característica específica técnica e de legislação, este estudo se limita na análise do modal rodoviário que corresponde a cerca de 60% do fluxo de bens e passageiros no país (ABCR, 2010).

O transporte rodoviário consiste em estradas e rodovias arteriais que são fomentadas pelo Governo. Os elementos do sistema rodoviário podem incluir pavimento, pista, controle de tráfego, segurança, comunicação e iluminação (HOEL et al., 2008).

No Brasil, as concessionárias de rodovias possuem, segundo contrato, obrigações de desenvolvimento ou recuperação de rodovias. A definição dessas obrigações, que são, em geral, sobre manutenção, melhorias e investimentos nas rodovias, é detalhada e realocada periodicamente pelo Poder Concedente, por meio do Programa de Exploração de Rodovias (PER). De acordo com a ANTT (2012b), são fases do PER:

- Trabalhos Iniciais – da assinatura do contrato até o 6º mês de concessão. É a fase de eliminação de problemas emergenciais que signifiquem riscos pessoais e

materiais iminentes dotando a rodovia de requisitos mínimos de segurança e conforto aos usuários;

- Recuperação – do 6º mês até o 5º ano de concessão. Os serviços de recuperação têm por objetivo restabelecer as características de projeto da via;
- Manutenção – até o final da concessão. Sendo que, simultaneamente às fases descritas acima, serão realizados, em caráter permanente, os trabalhos de conservação, operação e melhoramentos das rodovias.

Para os investidores, além de saber as obrigações, é necessário identificar a demanda, um importante elemento do gerenciamento de transportes. Todas as previsões de demanda se apoiam em regularidade e estabilidade no tempo. Regularidade significa que as relações ocorrem em um modo sistemático no tempo, como exemplo o aumento de viagens e consequente uso das rodovias na época das férias escolares. Estabilidade significa que se deve assumir uma forma estável no tempo, como linearidade de tráfego no tempo. No entanto, todas as previsões são sujeitas a erro devido à seleção de variáveis, formas de avaliação e estimativas. Isso tudo deve ser considerado quando se analisa o estudo do tráfego no tempo (HENSHER; BREWER, 2004).

Outro fator relevante é o estudo dos custos. Esse exame deve começar com um claro entendimento das necessidades de custos fixos e variáveis, maximizando os ganhos. Em resumo, a determinação dos custos, na área de transporte, é necessária para (HENSHER; BREWER, 2004):

- estabelecer o preço dos serviços ou produtos;
- monitorar o desempenho da rodovia;
- especificar mudanças no nível de serviço, sistema operado e nível de tráfego.

A referência de qualidade de serviços também deve ser mensurada e acompanhada. O padrão internacional é o do *Highway Capacity Manual* (HCM 2010) publicado pelo *Transportation Research Board* (TRB) nos Estados Unidos. O HCM incorpora os resultados de diversas pesquisas em transportes, sendo um guia que define conceitos relacionados aos transportes, análises e metodologias para serem aplicadas em rodovias.

Desde a implementação das PPPs nos Estados Unidos, o *National Cooperative Highway Research Program* (NCHRP) faz pesquisas relacionadas às rodovias, com foco nos aspectos inerentes ao financiamento, legislação, avaliações, desenvolvimento da infraestrutura, descrevendo as práticas além de como as agências governamentais devem proteger o interesse público (GARVIN, 2011).

No Brasil, não há um centro específico para estudo de concessões de infraestrutura ou transporte. As técnicas e metodologias adotadas como referência de qualidade das rodovias no

Brasil são importadas dos Estados Unidos, do guia HCM com algumas adaptações feitas no Manual de Pavimentação do DNER (Departamento Nacional de Estradas e Rodagem) de 1996, mais tarde detalhado pelo DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes).

Assim, no Brasil, as metodologias americanas foram traduzidas e adaptadas no Manual de Pavimentação do DNER (BRASIL, 1996), definindo que todos os detalhes de manutenção e investimentos devem estar no Projeto Executivo. Na sua versão final, o projeto de engenharia ou Projeto Executivo, deve permitir a visualização das obras, sendo detalhados todos os serviços a serem realizados devidamente vinculados às Especificações Gerais, Complementares ou Particulares, quantificados e orçados segundo metodologia estabelecida para determinação de custos unitários e contendo ainda, o plano de execução da obra, listagem de equipamentos a serem alocados e materiais e mão-de-obra em correlação aos cronogramas físicos e financeiros.

Para a pavimentação, por exemplo, há um cronograma que comporta todo o período do contrato de concessão, estimado previamente, de acordo com o projeto de engenharia. Nele, considera-se o tipo de solo para a composição dos custos da pavimentação⁵.

Geologicamente, o solo é um “material resultante da decomposição de rochas pela ação dos agentes de intemperismo”. No âmbito da engenharia rodoviária, solo é “todo tipo de material orgânico ou inorgânico, inconsolidado ou parcialmente cimentado, encontrado na superfície da terra” (BRASIL, 1996, p. 41), não havendo uma decomposição contínua e homogênea do mesmo.

De acordo com o DNER (BRASIL, 1996, p. 157), no caso de rodovias, “o pavimento é a superestrutura, constituído por um sistema de camadas de espessuras finitas, assentes sobre um semi-espço”, a infraestrutura ou terreno de fundação. O pavimento, por injunções de ordem técnico-econômicas é uma “estrutura de camada em que materiais de diferentes resistências e deformidades são colocadas em contato, resultando daí um elevado grau de complexidade no que respeita ao cálculo de tensões e deformações”.

Deste modo, mesmo com os estudos prévios do solo para a pavimentação, pode haver modificação do mesmo, ou seja, mesmo havendo uma estimativa de gastos com a pavimentação, esse valor pode ser modificado pela imprevisibilidade do estado do solo. A seguir, apresenta-se um exemplo de um desenho de análise de solo para pavimentação.

⁵ Conforme entrevistas efetuadas com controllers de *holdings* brasileiras que pediram para não se identificar.

Fonte: Lima (2003, p. 21)

Figura 14 - Exemplo de planta e perfil de uma construção rodoviária típica

PERFIL DAS CAMADAS DO PAVIMENTO							
Base	1	2	3	4	5	6	7
Sub-base	11	12	13	14	15		
Reforço	19	20	21	22	23		
Sub-leito							

Fonte: Lima (2003, p. 21)

Figura 15 - Exemplo de seção longitudinal típica das camadas do pavimento

Pela figura 14 e 15, pode-se perceber que dependendo do perfil do terreno e do solo, o custo de pavimentação pode ser modificado, pois o tipo de solo pode exigir mais camadas de pavimentação para chegar-se ao nível de qualidade desejado da rodovia. As figuras 14 e 15 são apresentadas sem a pretensão de analisar o solo do ponto de vista da engenharia e sim, mostrar que o tipo de solo influenciará no custo de manutenção e investimento. Por isso, o valor de manutenção, por exemplo, pode variar do orçado no projeto executivo para o real.

Deste modo, o Projeto Executivo serve para permitir o detalhamento das obras, sendo o resultado de aproximações. A comparação dos resultados de cada etapa, com as etapas subsequentes poderá confirmar as estimativas pré-estabelecidas ou indicar necessidade de sua reformulação (BRASIL, 1996).

Durante o estudo de caso, foi observado que essas definições operacionais são acompanhadas pela contabilidade gerencial que faz relatórios periódicos de acompanhamento operacional para a diretoria.

4.4 PLANEJAMENTO E CONTROLE OU CONTABILIDADE GERENCIAL

A contabilidade pode ser dividida em várias, cada uma com o objetivo de prover os usuários com informações para tomada de decisão, sendo a contabilidade financeira, a que prepara relatórios para acionistas, analistas de investimentos e outras partes interessadas, com normas pré-definidas, como as normas do CPC e IASB. A contabilidade gerencial prepara relatórios para a administração, não obedecendo à normas reguladoras (ANTHONY; GOVINDARAJAN, 2002).

Em algumas empresas a área de contabilidade gerencial pode ser chamada de planejamento e controle ou controladoria. Mas, independente da denominação, a responsabilidade da área é de traduzir o desempenho do negócio em informações financeiras visando o acompanhamento interno, ou seja, planejar e controlar a atividade econômica da empresa.

Além de representar e acompanhar o desempenho, os procedimentos da contabilidade gerencial, também, definem os direitos dos grupos de indivíduos (donos, financiadores, gestores, trabalhadores etc.) e estabelecem as diretrizes para a implementação de ações (alocação de recursos, decisões operacionais, decisões de preços etc.). Nesse contexto, a Contabilidade Gerencial pode prover uma “base institucional para a tomada de decisões e estruturar a formação de crenças e expectativas” futuras (GUERREIRO et al., 2005).

Considerando que a contabilidade gerencial é a representação do negócio em informações financeiras para fins internos enquanto a contabilidade financeira tem como foco os fins externos, não deveria haver diferença nos resultados e sim, no nível de detalhamento da informação que deve ser mais detalhada para fins externos. Neste estudo, o acompanhamento da contabilidade gerencial teve por finalidade o acompanhamento operacional do negócio, visto que a mesma é responsável por planejar e controlar tantos os contratos quanto às operações das empresas.

Entre os operacionais acompanhados pela contabilidade gerencial está à quantidade de veículos, e veículos equivalentes⁶, que circulam pelas praças de pedágio, subclassificados por categorias, dados este se formam a “curva de tráfico” de cada período. Tais dados subsidiam a elaboração e emissão de relatórios para explicar se o nível de serviço e rentabilidade aconteceram de acordo com o esperado. Caso os valores estejam abaixo do esperado, são planejadas medidas corretivas.

Em geral, algumas informações da contabilidade gerencial também são expostas nas Demonstrações Financeiras, como informações de variação de fluxo e nível de serviço, além de comparações em relação à rentabilidade.

Assim, para avaliar o desempenho de uma empresa e, conseqüentemente tomar decisão, é importante conhecer os conceitos pertinentes ao negócio. Nesse sentido, Martins (2012, p. 16) adverte sobre a postura do profissional contábil e administrador, dizendo que é necessário “conhecer o negócio e como ele funciona, precisa entender cada contrato, cada documento, analisar, entender sua essência e caçar, se necessário, as informações adicionais que o levem ao julgamento final”.

⁶ Veículos Equivalentes: “Somatório do número de veículos pedagiados de todas as categorias, multiplicados pelos seus respectivos multiplicadores tarifários, em todas as praças da rodovia, por mês (em valores reais observados ou previstos na proposta de concessão)”. Os veículos equivalentes são utilizados para mensurar o fluxo do tráfego, real ou estimado. Na contabilidade, em geral, o fluxo de tráfego é chamado de curva de tráfego (ANTT, 2011b, p. 5).

5 CONTABILIDADE

“O processo contábil é composto pelas etapas de reconhecimento, mensuração e evidenciação das atividades econômicas, sendo o resultado de um amplo conjunto de forças econômicas, sociais, institucionais e políticas”. Portanto, “o processo contábil e suas etapas são resultado do ambiente social, econômico e político que o rodeiam” (LOPES; MARTINS, 2005, p. 52).

Para Hendriksen e Van Breda (1999, p. 156), “a política contábil é o conjunto de padrões, pareceres, interpretações, regras e regulamentos” na divulgação de informações financeiras. Essa política pode ser interna da empresa ou imposta pelo governo ou organismos privados com autoridade para isso. Nesse sentido, o conhecimento do negócio é fundamental para determinar a escolha contábil de acordo com as políticas existentes, pois as singularidades de cada empresa podem influenciar as decisões (WYATT, 2005).

Iudícibus (2004, p. 25) diz que o “objetivo básico da contabilidade, pode ser resumido no fornecimento de informações econômicas para os vários usuários, de forma que propiciem decisões racionais”.

Assim, “o ponto de partida para o estudo da teoria de uma ciência social, como a contabilidade, é de estabelecer seus objetivos” a partir da observação da realidade, transcendendo os próprios princípios e normas (IUDÍCIBUS, 2004, p. 21). Martins (2012, p. 11) concorda com esse entendimento ressaltando que o essencial das normas internacionais é a filosofia “de que as normas contábeis são meio, instrumento e, não um fim em si mesmas”, ou seja, “devem ser interpretadas e praticadas” com um “único objetivo: promover a melhoria das informações contábeis”.

Deste modo, a elaboração das demonstrações contábeis, com base em princípios universais e demonstradas por profissionais que conheçam os negócios aos quais estão se referindo, conduz à evidenciação de um valor que seja mais próximo à realidade; existindo assim, informações úteis para a tomada de decisão (HENDRIKSEN; VAN BREDÁ, 1999). As informações úteis para a tomada de decisão são as informações que alteram ou podem alterar as escolhas de uma pessoa (HENDRIKSEN; VAN BREDÁ, 1999).

Hail et al. (2009) entendem que a evidenciação de um valor mais próximo da realidade, tornaria as demonstrações financeiras comparáveis e facilitaria a diferenciação dos níveis de rentabilidade e de riscos, reduzindo a assimetria de informações entre investidores. A melhor comparabilidade pode afetar as decisões corporativas e, em particular, as de

investimentos, devido ao entendimento mais amplo entre as competidoras, dentro e fora do país.

Uma das finalidades da adoção do *International Financial Reporting Standard* (IFRS) é melhorar a comparabilidade dos relatórios financeiros. Todavia, entendimentos errôneos dos princípios e/ou da sua aplicação no negócio da empresa, podem direcionar os usuários equivocadamente em suas decisões. Cada concepção equivocada pode ter consequências que afetarão a comparabilidade e a qualidade das informações contábeis (CAIRNS et al., 2010).

Dessa forma, o uso de princípios comuns não necessariamente significa o fim das diferenças nas Demonstrações Financeiras (MARTINS et al., 2007), pois companhias poderão aplicá-los com inconsistências em casos idênticos (NOBES, 2006; ALEXANDER; JERMAKOWICZ, 2006; CAIRNS et al., 2010). Essas inconsistências podem ser decorrentes do julgamento profissional na escolha dos métodos contábeis (PREVITS; MERINO, 1998).

Assim, em cada caso, a administração faz interpretações conforme suas percepções e, as diretrizes contábeis da empresa, podendo implicar em metodologias distintas para situações semelhantes (WÜSTEMANN; WÜSTEMANN, 2010).

Nos Estados Unidos, onde a contabilidade é, prioritariamente, de acordo com regras em detrimento aos princípios, o FASB efetuou uma pesquisa sobre a proposta de mudança para a contabilidade baseada na essência sobre a forma. Muitos dos respondentes se manifestaram favoravelmente, acreditando que isso aumentaria a qualidade das DFs e daria menos oportunidade para exploração de lacunas nas regras, ou engenharia financeira (manipulação). Entretanto, alguns argumentaram o contrário, que menos especificidade nas normas contábeis resultaria em aumento de manipulação dos resultados financeiros (FASB, 2002; AGOGLIA et al., 2009).

Neste contexto, Agoglia et al. (2009) realizou, nos Estados Unidos, uma pesquisa empírica para verificar os efeitos da contabilidade baseada em princípios *versus* regras. A conclusão foi que os preparadores estão menos propensos a reportes agressivos aplicando normas menos precisas, ou seja, preferem uma aplicação conservadora dos princípios contábeis quando as normas são menos detalhadas e, portanto, baseada em princípios. Assim, há menor margem de manipulação, se a contabilidade obedecer aos princípios e não às regras detalhadas.

Deste modo, a bandeira da primazia da essência sobre a forma deve ser respeitada objetivando a qualidade das informações contábeis, requerendo o “entendimento de como se dá o processo de avaliação e decisão”, além do conhecimento do negócio (MARTINS, 2012, p. 15).

5.1 ESCOLHAS CONTÁBEIS

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

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

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

O julgamento sempre esteve presente na contabilidade, normalmente, implicando “na escolha do momento de reconhecimento de receitas e despesas” e, nos “critérios de mensuração patrimonial”, como por exemplo: na avaliação de estoques, avaliação de investimentos, reavaliação e depreciação (CARDOSO, 2005, p. 18).

Em um ambiente de múltiplas escolhas, cada uma tem seus prós e contras, dependendo das circunstâncias da empresa (QUAGLI; AVALLONE, 2011). Nesse contexto, a contabilidade possui o papel de verificar os arranjos contratuais e organizacionais, fazendo as escolhas mais adequadas para refletir a essência das transações (WATTS, 1992).

Assim, as escolhas dos métodos de mensuração devem ser observadas para que as particularidades das indústrias sejam demonstradas (ICAEW, 2006; CAIRNS et al., 2010).

5.2 HISTÓRICO DA CONTABILIDADE DOS CONTRATOS DE CONCESSÕES

O desenvolvimento do modelo das PPPs é recente, necessitando, portanto, de discussões para que a contabilidade demonstre adequadamente a realidade e as peculiaridades características desse setor.

No Brasil, pelas dificuldades na assimilação dos princípios e julgamentos acerca da ICPC 01, as concessionárias de infraestrutura, por meio da Associação Brasileira de

Infraestrutura e Indústria de Base (ABDIB) tentaram adiar o prazo de adoção da nova norma. Contudo, o que obtiveram foi a prorrogação da aplicação nas Informações Trimestrais (ITRs) entregues à CVM (Comissão de Valores Imobiliários) em 2011, além da orientação OCPC 05, publicada no final de 2010, com o objetivo de esclarecer algumas das dúvidas sobre o novo pronunciamento.

No final do ano de 2011 e início de 2012, o IFRIC 12 foi revisto e alguns esclarecimentos foram emitidos e publicados pelo IASB, inclusive com ajuda de especialistas brasileiros no que diz respeito às outorgas, entretanto esses esclarecimentos ainda estão sendo questionados e, portanto, não foram incorporados ao IFRIC 12. No Brasil, a ICPC 01, também foi revisado e publicado pelo CPC no final de 2011.

Até o ano de 2010, em geral, havia o entendimento de que a infraestrutura explorada para a prestação de serviços públicos era um ativo imobilizado da concessionária (algumas o entendiam como *leasing*). Isso ocorreu, principalmente, porque o contrato dava ao ente privado, o direito de controlar o bem público por um longo período (em geral, maior que 20 anos).

Segundo Fernandez, (2006, p. 95), no Brasil, a STN (Secretaria do Tesouro Nacional) equiparava “a construção de uma nova rodovia à criação de um bem de capital”, mas afirmava não haver relação sobre a definição para fins de licitação e classificação contábil. Podendo considerar essa infraestrutura, na essência, como um instrumento que torna possível a atividade – a prestação de serviços.

Para regularizar a contabilidade dos contratos de concessão, o IASB elaborou o IFRIC 12 - primeiro pronunciamento específico para tratar do assunto, cujo processo de discussão durou sete anos (CS; EFRAG, 2008; CALVO; CLEMENTE, 2010).

Objetivando a consolidação do IFRIC 12, e a pedido da Comissão Européia, a *Comission Services* (CS) e o *European Financial Reporting Advisory Group* (Efrag) publicaram, em 2008, um relatório que identificava as principais dúvidas e críticas de profissionais do setor de concessões, em relação à nova norma. O resultado evidencia que as maiores discussões ou polêmicas estavam em torno da contabilização do ativo, além de questionamentos, especialmente na Espanha, sobre a não capitalização dos juros sobre empréstimos tomados para a construção, nas concessões que possuem ativo financeiro.

Nesse contexto, Calvo e Clemente (2010) examinaram as demonstrações financeiras de três empresas espanholas: Abertis, Cintra (pertencente à Ferrovial) e Itinere. Como resultado, foi observado que os impactos mais significativos da adoção do IFRIC 12 eram decorrentes da diferença de contabilização do ativo, antes tido como imobilizado. Além disso,

houve diferenças na contabilização devida a não capitalização de juros sobre empréstimos, no caso do modelo pelo ativo financeiro.

Stafford et al. (2010) também pesquisaram as concessões, comparando o tratamento contábil entre a Espanha e o Reino Unido e considerando o aspecto regulatório de cada país. Segundo esse estudo, o impacto mais relevante da adoção do IFRIC 12 dá-se na contabilização do ativo: na Espanha, predominantemente, intangível e, no Reino Unido, financeiro.

No âmbito brasileiro, desde os anos 90s, o Professor Eliseu Martins⁷, já se pronunciava quanto à necessidade de um maior entendimento acerca da contabilização dos contratos de concessão.

Em 2006, Fernandez já ressaltava a inexistência de concordância entre a essência econômica do objeto do contrato de concessão e a contabilidade das concessões rodoviárias do Brasil. A autora analisou os pronunciamentos contábeis existentes e dados públicos disponíveis. As discussões deram-se em torno da avaliação da essência do direito da concessionária, registrado como imobilizado, mas que, operacionalmente representa o direito de exploração da infraestrutura, com devolução da mesma ao Governo ao final do contrato de concessão.

Em 2010, Andrade, examinou as cláusulas dos contratos da PPP MG050 e Linha 4 do Metrô de São Paulo, para a concessionária e para o concedente, frente às diretrizes do ICPC 01. No estudo, foi feita uma revisão conceitual sobre as características econômicas das concessões visando à evidenciação da essência em detrimento da forma para a representação patrimonial. A conclusão da pesquisa é de que o ICPC 01 seria aplicável aos contratos analisados, refletindo a realidade do negócio. Ressalta-se que a análise foi feita antes da publicação das DFs elaboradas sob as premissas do referido ICPC.

Paris et al. (2011) aplicaram, no Brasil, o modelo de questionário desenvolvido pelo CS e Efrag (2008), antes da publicação das DFs de 2010. Concluíram que não havia compreensão generalizada sobre a ICPC 01, porém a maioria das opiniões converge para o entendimento de que a adoção é positiva.

Seguindo outra linha de pesquisa, Rodak (2010) avaliou o grau de alinhamento do Manual de Contabilidade da ANTT às modificações nas normas contábeis. Identificando que o tratamento dado à infraestrutura concedida no Manual estava divergente da ICPC 01, sendo considerada, pelo Manual, como um imobilizado.

⁷ Conforme entrevista efetuada em junho de 2012.

Além disso, foram efetuadas pesquisas sobre concessões em outros setores como o setor elétrico, onde Ferreira (2009) e Scalzer (2010) analisaram os impactos da ICPC 01; o setor de telecomunicações, em que Cruz et al. (2009), a partir da experiência das empresas Vince e Turk Telekomunikasyon estudaram o IFRIC 12. E, Lima (2010), examinou a ICPC 01 em empresa do setor de saneamento.

Na Espanha, conforme apresentação da Abertis (2010), a evolução da norma sobre concessões na Europa, deu-se da seguinte forma:

- Até o ano de 2004, havia o *Spanish Gaap* para demonstrações individuais e consolidadas.
- Entre 2005 e 2007, havia o *Spanish Gaap* para as demonstrações individuais e o IFRS para demonstrações consolidadas.
- Entre 2008 e 2009, foi formulado o Novo *Spanish Gaap* para as demonstrações individuais e, para as demonstrações consolidadas, foi adotado o IFRS.
- A partir de 2010, o IFRIC 12 foi adotado para as demonstrações consolidadas, no entanto, não há previsão para a adoção de norma específica para concessões das demonstrações individuais.

Deste modo, é possível observar que a contabilidade das concessões ainda está se desenvolvendo e se estabelecendo. Poucas pesquisas foram efetuadas e, os estudos publicados foram efetuados antes da adoção obrigatória da ICPC 01 e IFRIC 12 em 2010, e tiveram como objetivo, principalmente, a diferença que a adoção da ICPC 01 causava aos valores das DFs, além de confirmar a natureza do direito da concessionária como um intangível.

5.3 CONTABILIDADE DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO – ASPECTOS TEÓRICOS

Portanto, antes do IFRIC 12 não havia normatização internacional para a contabilização dos contratos de concessão. No Brasil, havia a contabilidade regulatória, feita de acordo com os manuais de contabilidade emitidos pelas agências reguladoras. Assim, na maior parte dos casos, o direito da concessionária era considerado um ativo imobilizado e as obrigações, como as de manutenção, eram registradas à medida que havia o desembolso financeiro. Isso, apesar de o contrato já especificar que o imobilizado não era da concessionária e sim, do Estado e que as obrigações de manutenção eram devidas pelo

desgaste das rodovias, conforme projeto executivo. Portanto, com o objetivo de regularizar as práticas contábeis dos contratos de concessão, foi aplicada a ICPC 01, tradução do IFRIC 12.

De modo geral, as alternativas contábeis aplicáveis às concessões rodoviárias brasileiras, de acordo com a ICPC 01, considerando também a OCPC 05 são expostas a seguir, juntamente com a literatura sobre teoria da contabilidade que aborda o assunto.

5.3.1 Ativo

Sobre os ativos, Iudícibus (2004, p. 139) estabelece que o ativo deve ser “considerado quanto à sua controlabilidade”; deve ser um “direito específico a benefícios futuros” e, “precisa ser exclusivo da entidade”. A Estrutura Conceitual para a Elaboração e Apresentação das Demonstrações Contábeis do CPC, no item 49, possui uma definição semelhante: “Ativo é um recurso controlado pela entidade como resultado de eventos passados e do qual se espera que resultem futuros benefícios econômicos para a entidade”.

No entanto, se a avaliação do ativo considerar apenas essas definições restarão muitas dúvidas sobre qual o verdadeiro ativo das concessionárias, portanto, a análise das especificidades de cada contrato é fundamental para a aplicação dos conceitos mencionados. Ou seja, é pelo contrato de concessão que se descobre qual é o ativo da concessionária, sendo este intangível ou financeiro, dependendo de quem é o risco de demanda.

Deste modo, conforme a ICPC 01, esse ativo pode ser intangível, caso a empresa assuma o risco sobre a demanda do serviço ou, um ativo financeiro, caso esse risco seja do Governo. Fipecafi (2010, p.455) afirma que “a natureza dos ativos a serem reconhecidos” pela concessionária “depende, fundamentalmente”, de quem irá “remunerá-la pelos serviços”, todavia o risco da demanda pelos serviços públicos é o fator determinante para a decisão do tipo de ativo que a concessionária deve reconhecer e, portanto, da forma de remuneração.

Na ICPC 01, item 11, está explicado que a infraestrutura não é um ativo imobilizado da concessionária, por esta ser do Poder Público, sendo cedidas apenas para que a concessionária preste um serviço público. Sendo que, se o risco da demanda ou do fluxo de veículos for do Governo, a concessionária possui o direito de receber um valor do Poder Concedente correspondente ao ressarcimento dos gastos de construção e pela prestação de serviço em cada período, portanto, um ativo financeiro, contabilizado conforme os CPCs relacionados aos Instrumentos Financeiros (CPCs 38, 39 e 40). Caso o risco de demanda seja

da concessionária, também haverá ressarcimento dos gastos de construção por meio do recebimento de tarifas dos usuários das rodovias, de acordo com o fluxo de veículos, sendo contabilizado um ativo intangível conforme CPC 04, que trata do assunto.

Além disso, a ICPC 01 também prevê a possibilidade do modelo misto, em que o risco de demanda é parte do Governo e outra parte, da concessionária. Neste caso, são contabilizados ativo intangível e ativo financeiro.

Portanto, conforme a ICPC 01, deve-se observar o contrato de concessão para a definição de ativo, atentando-se para o risco de demanda, conforme a figura 15 a seguir:

Figura 16 - Ativo

A figura 16 mostra que a identificação do ativo da concessionária está relacionada ao risco de demanda das concessões. Caso o risco seja da concessionária, a mesma possui um ativo intangível, caso o risco seja do Governo, há um ativo financeiro; havendo também a possibilidade do contrato prever compartilhamento de riscos, neste caso, o ativo será financeiro e intangível.

A partir da identificação sobre qual é o ativo da concessionária, deve-se entender como contabilizar esse ativo, sendo:

i) Ativo Financeiro

O reconhecimento de um ativo financeiro acontece quando existe um direito incondicional de a concessionária receber pagamento do Governo pela exploração da rodovia, o qual compreende o ressarcimento dos gastos de construção e da prestação de serviços em cada período (CALVO; CLEMENTE, 2010; ICPC 01; FIPECAFI, 2010). Assim, quando o risco de demanda é do Governo, a remuneração da concessionária é garantida, em contrato. Sendo que, pelo CPC 39, item 11, sobre apresentação dos Instrumentos Financeiros:

O ativo financeiro é qualquer ativo que seja caixa, instrumento patrimonial de outra entidade, direito contratual de receber caixa ou outro ativo financeiro de outra entidade ou de troca de ativos financeiros, além de um contrato que seja ou possa vir a ser liquidado por instrumentos patrimoniais da própria entidade.

O CPC 38 sobre reconhecimento e mensuração dos Instrumentos Financeiros complementa dizendo que o ativo financeiro é inicialmente reconhecido pelo seu valor justo. Após o reconhecimento inicial, deve-se mensurar os ativos financeiros pelos seus valores justos sem nenhuma dedução dos custos de transação.

Portanto, para a contabilização do ativo financeiro, deve-se observar o valor justo de remuneração constante no contrato, ou seja, o valor que está no contrato, com as respectivas atualizações monetárias.

ii) Ativo Intangível

De acordo com a ICPC 01, item 17, o ativo intangível significa o “direito (autorização) de cobrar os usuários dos serviços públicos. Esse direito não constitui direito incondicional de receber caixa porque os valores são condicionados à utilização do serviço pelo público”, ou seja, a concessionária assume o risco de demanda e possui o direito de receber remuneração pelos serviços prestados e ressarcimento dos gastos de construção por meio das tarifas cobradas aos usuários, que representam a demanda do serviço.

De acordo com Hendriksen e Van Breda (1999, p. 388), os ativos intangíveis são bens que “não podem ser tocados, porque não têm corpo”. E, na maioria dos casos, “resulta de situações em que houve utilização de caixa (ou equivalente), mas a despesa correspondente ainda não apareceu na demonstração de resultado”. Os intangíveis retiram seu valor econômico das expectativas de geração de lucros no futuro. No entanto, não podem ser transferidos para uso alternativo, não podem ser separados da empresa (CPC 04). Além disso, há um alto grau de incerteza a respeito do valor dos benefícios futuros a serem recebidos, fazendo com que “seja difícil a associação com receitas ou períodos específicos”. Por isso, a aplicação das regras gerais de contabilização de ativos intangíveis exige julgamento, devendo haver a divulgação do método de julgamento, bem como o motivo dessa escolha.

Caso o direito da concessionária seja um ativo intangível, deve-se atentar também para o cálculo da amortização desse intangível.

Os ativos intangíveis são amortizados de acordo com seu valor inicial, devendo ser considerados para a amortização, a vida útil e o ritmo de alocação ou uso (HENDRIKSEN; VAN BREDA, 1999). No caso das concessões, ao invés de “vida útil”, o adequado é a “curva de tráfego” ou fluxo de veículos.

De acordo com a OCPC 05, item 42, o ativo intangível “deve ser amortizado dentro do prazo da concessão. O cálculo deve ser efetuado de acordo com o padrão de consumo do

benefício econômico por ele gerado, que normalmente se dá em função da curva de demanda”.

Andrade (2010) complementa dizendo que o ativo intangível terá seu custo amortizado em função de uso, ou seja, à medida que a cobrança aos usuários vai acontecendo, o intangível vai se consumindo. A vida útil não poderá superar o período de duração do contrato, salvo em casos que haja evidência permitindo corroborar a renovação e, portanto, a extensão do contrato (CALVO; CLEMENTE, 2010).

Figura 17 - Amortização

A figura 17 mostra que “a seleção do método deve obedecer ao padrão de consumo dos benefícios econômicos futuros esperados, incorporados ao ativo” (CPC 04, item 20). No caso das concessões rodoviárias, podendo ser pela estimativa de tráfego ou demanda e, caso esse método não possa ser aplicado, a amortização pode ser feita de forma linear.

5.3.2 Receitas

Em relação ao resultado, a receita e lucro devem ser reconhecidos nas demonstrações contábeis quando os seguintes critérios são atendidos (HENDRIKSEN; VAN BREDA, 1999, p. 229):

- a) Deve ter sido acrescentado valor pela empresa a seu produto.
- b) O nível de receita deve ser mensurável.
- c) A mensuração deve ser verificável e relativamente isenta de distorções.
- d) Deve ser possível estimar as despesas correspondentes com um grau razoável de precisão.

Pelo CPC 30, item 7, “receita é o ingresso bruto de benefícios econômicos durante o período proveniente das atividades ordinárias da entidade que resultam no aumento do seu patrimônio líquido, exceto as contribuições dos proprietários”, sendo que “deve ser mensurada pelo valor justo da contraprestação recebida ou a receber” e “somente é reconhecida quando for provável que os benefícios econômicos associados à transação fluirão para a entidade”.

Segundo Andrade (2010, p. 46), para refletir a essência da transação, o CPC 30 afirma que as receitas devem ser reconhecidas separadamente, “por natureza, mesmo que decorram de uma única transação ou único contrato, pois, cada elemento possui sua duração, seu risco, sua margem de lucro, ou seja, possui características diversas”. Assim, “caso a entidade realize mais de um serviço” (construção e prestação de serviços de gerenciamento e manutenção), “os valores recebidos ou recebíveis devem ser contabilizados separadamente, com base nos respectivos valores justos dos serviços entregues” (FIPECAFI, 2010, p. 456).

Segundo a ICPC 01, item 19, a natureza da remuneração dita o tratamento da mesma, sendo que, “a natureza da remuneração paga pelo concedente ao concessionário deve ser determinada de acordo com os termos do contrato”.

Portanto, as receitas das concessionárias podem ser:

Figura 18 - Receita

Conforme a figura 18, as receitas das concessionárias são provenientes de serviços prestados em relação à operação da rodovia e construção ou melhorias na infraestrutura. Essas receitas devem ser identificadas e demonstradas separadamente.

i) Receita de Serviços

Segundo o CPC 30, quando a transação que envolve a prestação de serviços puder ser, confiavelmente, estimada, deve ser reconhecida tomando por base a proporção dos serviços prestados até a data do balanço.

A receita de serviços decorre da exploração da infraestrutura pública, isto é, operação, manutenção e prestação de serviço (ANDRADE, 2010; CALVO; CLEMENTE, 2010). Durante a fase de exploração, o reconhecimento de receita dá-se com base no CPC 30 (Receitas), na medida em que se presta o serviço aos usuários (CALVO; CLEMENTE, 2010).

Segundo o CPC 30, a receita pode ser estimada, item 20:

- [...] uma transação pode ser confiavelmente estimado quando todas as seguintes condições forem satisfeitas:
- (a) o valor da receita puder ser confiavelmente mensurado;
 - (b) for provável que os benefícios econômicos associados à transação fluirão para a entidade;

- (c) a proporção dos serviços executados até a data do balanço puder ser confiavelmente mensurada; e
- (d) as despesas incorridas com a transação assim como as despesas para concluí-la possam ser confiavelmente mensuradas.

ii) Receitas de Construção

A receita de construção decorre de uma atividade de construção ou melhoria da infraestrutura e, deve ser identificada e contabilizada conforme o CPC 17 (Contratos de Construção) e ICPC 01. A receita é reconhecida tomando como base a proporção do trabalho executado até a data do balanço. Conforme item 25 do CPC 17:

O reconhecimento da receita e da despesa (transferência do custo para o resultado) referentes à fase de conclusão de um contrato é muitas vezes referido como o método da percentagem completada. Segundo esse método, a receita contratual deve ser proporcional aos custos contratuais incorridos em cada etapa de medição. Esse método proporciona informação útil sobre a extensão da atividade e desempenho do contratado durante a execução do contrato.

Pela orientação da ICPC 01 (OCPC 05), há uma margem referente aos lucros previstos no empreendimento. Assim, de acordo com a OCPC 05, item 43, “deve-se reconhecer a receita de construção pelo valor justo e os respectivos custos transformados em despesas relativas ao serviço de construção prestado e, dessa forma, por consequência, apurar margem de lucro”. “Parte-se do princípio de que a concessionária terá, nos valores a serem recebidos, não só a recuperação do custo investido, mas também o recebimento de lucro por essa construção”. Trata-se de um conceito econômico baseado na premissa dos contratos de construção de longo prazo, os quais estabelecem margem de lucro (FIECAFI, 2010, p. 457).

5.3.3 Obrigações

Para Hendriksen e Van Breda (1999, p. 410), as características dos passivos incluem:

- a) A obrigação deve existir no momento presente, em decorrência de um evento passado.
- b) Obrigações devem ser incluídas baseadas na necessidade de pagamentos futuros, de acordo com o negociado.
- c) “Não é necessário que o valor da obrigação seja conhecido com certeza, bastando que o sacrifício futuro seja provável”.
- d) Deve haver um valor de prazo e valor estimável.

Iudícibus (2001) enfatiza que as exigibilidades referem-se aos fatos já ocorridos no passado e, a serem pagas no futuro.

Em concordância com essa teoria, a Estrutura Conceitual para a Elaboração e Apresentação das Demonstrações Contábeis do CPC, item 49, diz que “passivo é uma obrigação presente da entidade, derivada de eventos já ocorridos, cuja liquidação se espera que resulte em saída de recursos capazes de gerar benefícios econômicos”, sendo que a exigibilidade nasce de “um evento que cria uma obrigação legal ou não formalizada que faça com que a entidade não tenha nenhuma alternativa realista senão liquidar essa obrigação”. E, ainda, define essa obrigação legal como sendo uma “obrigação derivada de contrato (por meio de termos explícitos ou implícitos), legislação ou outra ação da lei”.

No caso das concessões rodoviárias, conforme a ICPC 01, existem as obrigações de manter e melhorar as infraestruturas que são obrigações legais, pois constam no contrato e a entidade deve arcar com essas obrigações, caso contrário, pode sofrer multas ou até perder a concessão. Assim, de acordo com ICPC 01, item 21:

O concessionário pode ter obrigações contratuais que devem ser atendidas no âmbito da sua concessão (a) para manter a infraestrutura com um nível específico de operacionalidade ou (b) recuperar a infraestrutura na condição especificada antes de devolvê-la ao concedente no final do contrato de serviço.

As obrigações contratuais da concessionária se referem a manter um nível adequado de operacionalidade da infraestrutura, assim como o restabelecimento da mesma ao final da concessão (CALVO; CLEMENTE, 2010). Para as obrigações referentes à construção e melhorias deve ser observado o CPC 17, que trata de contratos de construção, sendo contabilizados à medida que possam ser mensurados confiavelmente de acordo com o tipo do contrato de construção.

Conforme OCPC 05, item 44: “Os gastos com a operação, bem como suas manutenções rotineiras, devem ser registrados no resultado do período em que ocorrem e confrontados com as receitas dos respectivos períodos”. Os referidos gastos contemplam, entre outros, o consumo da infraestrutura.

A OCPC 05, item 45, reforça esta ideia:

Pelo desgaste derivado do uso da infraestrutura, a partir da data de sua exploração e/ou data de transição para a ICPC 01, deve ser registrada provisão, com base na melhor estimativa de gasto para liquidar a obrigação presente na data do balanço, em contrapartida de despesa do período para manutenção ou recomposição da infraestrutura a um nível especificado de operacionalidade, ou contra lucros ou prejuízos acumulados se referente ao passado. O passivo, a valor presente, deve ser progressivamente registrado e acumulado para fazer face aos pagamentos a serem feitos durante a execução das obras de recomposição da infraestrutura em data futura, observados os dispositivos do CPC 25 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes.

Deste modo, a concessionária possui obrigações conforme contrato. No entanto, provavelmente, não terá, “no início da concessão, o valor exato que desembolsará para a recuperação da infraestrutura”, devendo, portanto, reconhecer uma provisão, com base na melhor estimativa, observando o pronunciamento CPC 25 (Provisões, Passivo e Ativo Contingente) (FIPECAFI, 2010, p. 458).

De acordo com o CPC 25, “provisão é um passivo de prazo ou de valor incertos”; no item 14, tem-se que:

Uma provisão deve ser reconhecida quando:

- (a) a entidade tem uma obrigação presente (legal ou não formalizada) como resultado de evento passado;
- (b) seja provável que será necessária uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos para liquidar a obrigação; e
- (c) possa ser feita uma estimativa confiável do valor da obrigação.

Se essas condições não forem satisfeitas, nenhuma provisão deve ser reconhecida.

Portanto, as obrigações das concessionárias estão descritas no contrato e referem-se às manutenções e melhorias relacionadas à infraestrutura.

5.3.4 Outorgas

Outorga é o valor referente ao direito de exploração da infraestrutura pública, cujo pagamento pode ser acertado entre as partes de forma única, parcela ou proporcional às receitas.

Conforme OCPC 05, item 12, o direito de outorga é “decorrente de processos licitatórios onde o concessionário entrega, ou promete entregar, recursos econômicos em troca do direito de explorar o objeto de concessão ao longo do prazo”.

De acordo com a OCPC 05, item 12:

[...] Nos casos em que o preço da delegação dos serviços públicos (outorga) é pago no início da concessão de uma única vez ou em pagamentos por prazo menor que o prazo da própria concessão, o seu registro no início da concessão ou proporcionalmente ao valor adiantado (caso seja um contrato de execução), respectivamente, é inevitável. A questão de dúvida surge nas situações em que o pagamento do direito de outorga ocorre por valores predeterminados ao longo da concessão, durante a performance do contrato. Nesse caso há duas linhas de entendimento e ambas são praticadas hoje pelas concessionárias brasileiras:

- (a) a que entende que o contrato é de execução; e
- (b) a que entende que o direito e a correspondente obrigação nascem para o concessionário simultaneamente quando da assinatura do contrato de concessão.

Segundo a OCPC 05 (item 10 a 15), o registro contábil desse ônus é devido no início da concessão, nos casos em que o preço da delegação dos serviços públicos é pago no início da concessão, de uma única vez ou, em vários pagamentos por prazo menor que o prazo da própria concessão.

No entanto, nas situações de pagamento parcelado, pode haver duas linhas de entendimento, de acordo com a OCPC 05, item 31 e 32: “(i) não há o registro da outorga na assinatura, e sim, quando ocorre o pagamento ou, (ii) registro na assinatura do contrato de concessão”. Para a outorga reconhecida na assinatura do contrato (no caso de outorga fixa), o custo correspondente aos valores já despendidos e a despesa no futuro devem ser reconhecidos a valor presente, conforme CPC 12 (Ajuste a Valor Presente) (item 28 do OCPC 05). Considerando que é um valor referente a um benefício de longo prazo, a classificação adequada seria no grupo de ativo intangível.

Segundo o item 28 da OCPC 05, para os contratos de execução (aqueles cuja obrigação é proporcional à receita), o custo deve ser reconhecido como despesa, ao longo do prazo contratual, em contrapartida ao passivo correspondente ou ao caixa. No caso de outorga variável (proporcional à receita), seu montante deve ser registrado como despesa do período, concomitantemente, à receita que o tenha originado.

Conforme registros no *site* do IASB⁸, desde novembro de 2011, estão havendo discussões para que o modo de contabilizar outorga seja formalizado. Por isso, houve a emissão de Opinião Técnica (MARTINS; GELBECK, 2012) sobre as opções para a contabilização do valor de outorga, solicitando ao IASB que se pronunciasse quanto à opção mais adequada. As perguntas indagavam: se os pagamentos poderiam ser considerados como ativos; em quais casos os contratos poderiam ser considerados executórios⁹; e, se poderiam ser feitas atualizações monetárias e dos juros. Para demonstrar os efeitos das alternativas de contabilização, foram dados exemplos ilustrativos para cada caso (reconhecimento ou não de ativo, reconhecimento ou não do ajuste de inflação que consta em contrato). Até o encerramento desta dissertação (14 de setembro de 2012) não havia resposta aos questionamentos citados.

⁸ Disponível em: < <http://www.ifrs.org/Current-Projects/IFRIC-Projects/Pages/meeting-archive.aspx>>. Acesso em: 10 Set. 2012.

⁹ As obrigações executórias, de acordo com a teoria contábil, são contratos cujos direitos e obrigações são devidos somente no momento da execução e, não, no momento da assinatura do mesmo. Um exemplo são os contratos de construção, onde as receitas somente podem ser reconhecidas na execução do serviço de construção. Outro exemplo é o contrato de arrendamento mercantil.

Portanto, a questão de outorga ainda está em discussão. Por isso, foi efetuado um entendimento mais profundo sobre esse assunto por meio de análise de contratos e entrevistas que será exposto nos capítulos seguintes.

Portanto, o que existe é a definição sobre as outorgas, sendo estas registradas durante o contrato ou na assinatura do mesmo, conforme a figura 19 a seguir:

Figura 19 - Outorga

Assim, a figura 19 mostra que, a outorga, pode ser considerada ao longo do período (na execução) ou na assinatura do contrato.

5.3.5 Custo dos Empréstimos

Segundo a ICPC 01, a concessionária pode capitalizar os juros sobre empréstimos efetuados para a construção ou melhora da infraestrutura que estiverem relacionados ao direito de exploração da rodovia. Assim, caso a empresa possua um ativo intangível, o custo de empréstimos, geralmente incorridos para viabilizar as construções, pode ser capitalizado durante a fase de construção.

Para a contabilização dos custos de empréstimos, deve ser observado o CPC 20, item 5, que explica: “custos de empréstimos são juros e outros custos em que a entidade incorre em conexão com o empréstimo de recursos”.

Como mencionado, segundo Calvo e Clemente (2010), a maior discussão na implantação do IFRIC 12 na Espanha é referente aos custos dos empréstimos, já que lá há muitos contratos em que o direito da concessionária é um ativo financeiro e, neste caso, a empresa não pode capitalizar o custo dos empréstimos, fazendo com que haja valores relevantes de empréstimo contabilizados como despesa.

No Brasil, diferentemente da Espanha, não há muitas discussões sobre empréstimos, pois na maior parte dos contratos, o direito da concessionária é um ativo intangível, sendo assim, os juros sobre empréstimos podem ser capitalizados.

5.3.6 Divulgação

Para Hendriksen e Van Breda (1999), todos os contratos devem ser reconhecidos, pois resultam de um evento passado (o acordo), afetam os fluxos futuros de caixa e, sua divulgação é relevante para investidores e credores. Assim, as informações associadas aos contratos, tanto correspondente aos ativos quanto aos passivos, devem ser divulgados integralmente.

Em 2011, o CPC emitiu a ICPC 17 (item 6), sobre Evidenciação dos Contratos de Concessão, e no qual determina que “todos os aspectos do contrato de concessão, devem ser considerados para determinar as divulgações adequadas nas notas explicativas”.

[...] O concessionário e o concedente devem divulgar o que segue ao final de cada período de reporte:
 (a) descrição do acordo contratual;
 (b) termos significativos do contrato que possam afetar o montante [...];
 (c) natureza e extensão [...]

A ICPC 01, também, determina como as divulgações devem ser feitas, incluindo dados sobre a descrição dos contratos, termos significativos, natureza e extensão dos mesmos.

Portanto, teoricamente, todos os aspectos da concessão deveriam ser divulgados, não só as contabilizações, como detalhes dos contratos e cálculos, e, julgamentos ou escolhas contábeis, com as devidas justificativas.

5.4 DISCUSSÕES RELACIONADAS À ICPC 01

O item 5.3 apresenta a teoria e norma contábil relacionada aos aspectos já formalizados sobre a contabilização dos contratos de concessão. No entanto, ainda existem alguns pontos em discussão sobre o tema. Esses pontos de discussão estão em pauta nas reuniões do Comitê de Interpretação do IASB. Os principais questionamentos são sobre o tratamento que deve ser dado à outorga onerosa fixa e, sobre haver um pronunciamento específico para a contabilização dos contratos de concessão e não uma interpretação.

Para justificar a ideia de um pronunciamento específico para contratos de concessões, mostra-se a seguir, a complexidade desses contratos:

Caracterização	Legislação	CPCs Principais para Contratos	CPCs para Operações
Permissão	8987/95	ICPC 01, CPC 07 ou equivalente CPC 15	CPC 04, CPC 25, CPC 17, CPC 30, CPC 20, CPC 38, CPC 39, CPC 40
Concessão Gratuitas	8987/95	ICPC 01	CPC 04, CPC 25, CPC 17, CPC 30
Concessões Onerosas Fixas	8987/95	ICPC 01, algo equivalente aos CPC 15 sobre ágio	CPC 04, CPC 25, CPC 17, CPC 30
Concessões Onerosas Variáveis	8987/95 e Resoluções e LC Artesp	ICPC 01, algo equivalente aos CPC 15 sobre ágio	CPC 04, CPC 25, CPC 17, CPC 30
Concessões Onerosas Fixas e Variáveis	8987/95 e Resoluções e LC Artesp	ICPC 01, algo equivalente aos CPC 15 sobre ágio	CPC 04, CPC 25, CPC 17, CPC 30
Concessões Patrocinadas	11079/2004	ICPC 01, CPC 07	CPC 04, CPC 25, CPC 17, CPC 30, CPC 20, CPC 38, CPC 39, CPC 40
Concessões Administrativas ou Subsidiadas	11079/2004	ICPC 01, CPC 07	CPC 04, CPC 25, CPC 17, CPC 30, CPC 20, CPC 38, CPC 39, CPC 40

OBS:
 Todos embasados no art. 175 CF
 Dependendo do contrato, pode haver instrumentos de equilíbrio econômico-financeiro que faça com que o contrato não seja somente de um tipo.

Quadro 2 - Resumo dos tipos de contrato de concessão

Pelo quadro 2 pode-se verificar que existem diversos CPCs acessórios e instrumentos legais para definir os aspectos específicos das concessões. Os pronunciamentos destacados no quadro já foram abordados no tópico 5.3, exceto o CPC 07 sobre Subvenção e Assistência Governamentais que trata principalmente da apresentação da mesma e; CPC 15 sobre combinações de negócios, que inclui o tratamento de ágio sobre expectativa de rentabilidade futura.

Na outorga onerosa fixa, o ônus pago ao Poder Concedente pode ser tratado como equivalente ao ágio por expectativa de rentabilidade futura, porque o pagamento pela outorga é feito também com a expectativa de benefícios futuros, utilizando-se, portanto, o princípio da essência sobre a forma para a contabilização de outorgas.

A contabilização da outorga fixa como despesa não reflete a realidade, ou seja, o direito de exploração adquirido; a menos que seja aquela definida como proporcional à receita (outorga variável), que neste caso, se configura como um gasto diretamente associado com a obtenção da receita de cada período.

Deste modo, para a contabilização da outorga fixa, seria observado o CPC 15 (combinação de negócios), item 1, que afirma o reconhecimento e mensuração da expectativa de rentabilidade futura. E ainda, pode-se aplicar para a outorga fixa, o item 40 do CPC 15:

O adquirente deve classificar a obrigação de pagar uma contraprestação contingente como passivo ou como componente do patrimônio líquido, com base nas definições de instrumento patrimonial e passivo financeiro, constantes do item 11 do Pronunciamento Técnico CPC 39 - Instrumentos Financeiros: Apresentação, ou com base em outro Pronunciamento Técnico, Interpretação ou Orientação do CPC aplicável. O adquirente deve classificar uma contraprestação contingente como ativo quando o acordo conferir ao adquirente o direito de reaver parte da contraprestação

já transferida, se certas condições específicas forem satisfeitas. O item 58 fornece orientações sobre a contabilização subsequente de contraprestações contingentes.

O quadro 2 mostra apenas os pronunciamentos relacionados à concessão rodoviária, as concessões de outros setores, como de energia, podem abranger ainda mais CPCs. Visto a complexidade e diversidade de temas aplicados aos contratos de concessão, um pronunciamento específico, ao invés de uma interpretação, esclareceria as particularidades dos contratos de concessão.

6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Segundo Goulart (2005, p. 1), “em nossa sociedade o conhecimento científico tem papel fundamental, seja como suporte para desenvolvimento de tecnologias aplicáveis em variados setores como a saúde, a indústria, a comunicação, seja como objeto de pesquisa e ensino”. A evolução do pensamento científico, assim como a evolução de teorias científicas, está relacionada à evolução das ideias filosóficas, sociais, políticas, religiosas, enfim, está ligado à própria cultura na qual ele foi gerado.

Parafraseando Alves (2009, p.50), a ciência contábil possui um “amplo potencial em seus campos epistemológicos que até então não foram explorados completamente e adequadamente”. Seus conceitos “estão em constante evolução, inter-relacionados e envolvidos diretamente com o sistema econômico”.

Compreende-se que estudar contabilidade deve “significar algo mais prazeroso e funcional que se ater simplesmente à memorização” de débito e crédito. Em paralelo com o que diz Alves (2009, p. 50), a contabilidade deve ser uma “ciência explorada em todos os seus campos, os quais superam o conhecimento empirista”. A contabilidade, assim como as outras ciências, “não é estática e se desenvolve a partir dos seus objetos”.

Acredita-se que com o inter-relacionamento de conceitos, pode-se criar “condições de percepção geral, ou seja, da percepção da relação do seu cotidiano com o global”. Todavia, isto representa adotar uma multiplicidade de abordagens, o que torna a prática mais complicada. Mas, ao se adotar apenas uma linha epistemológica, cai-se numa tendência reducionista (ALVES, 2009, p. 55).

Apesar disso, tem havido pressão para que a contabilidade seja uma disciplina mais monocêntrica ao invés de policêntrica e, para o uso de metodologias de pesquisa mais facilmente assimilada e considerada mais acessível, em termos quantitativos (HOPWOOD, 2009).

No entanto, abordagens qualitativas contribuem para a construção da disciplina. As crises econômicas e financeiras recentes são consequência da abordagem monocêntrica para o entendimento do sistema econômico e financeiro (HOPWOOD, 2009). Macroeconomistas, por exemplo, fazem modelos não aplicáveis quando usam o pressuposto de que o mercado é perfeito. Portanto, deve haver uma mudança de mentalidade para o entendimento do contexto em que o mercado trabalha (ECONOMIST, 2009). Hendriksen e Van Breda (1999) apresentam posições semelhantes ao afirmarem que a maior parte da contabilidade funciona

como se no mundo houvesse certeza, não reconhecendo quão incertas são suas estimativas nas demonstrações financeiras.

Considerando essas observações, decidiu-se pela abordagem qualitativa e interdisciplinar, com uso do estudo de caso, análise de conteúdo e comparativa e, finalmente, entrevistas.

Conforme Martins e Theophilo (2007) há quatro polos ou níveis principais para a construção de uma pesquisa:

- Polo epistemológico é o início da pesquisa, onde se explicita a problemática do estudo e o objeto do estudo, considerando causalidade, validação e cientificidade;
- Polo teórico compreende a conceituação e elaboração das linguagens científicas. Neste polo são definidas as hipóteses da pesquisa;
- Polo metodológico contempla as abordagens metodológicas (positivismo, por exemplo) e métodos (indutivo, por exemplo); e
- Polo técnico, estratégia de pesquisa que guia os procedimentos para a coleta de dados.

O polo epistemológico e teórico foram abordados na introdução deste estudo. Os outros polos são explicados neste capítulo.

Para atender o objetivo dessa investigação, optou-se pela abordagem qualitativa com a estratégia de estudo de caso, além de pesquisa bibliográfica. Para a coleta de dados, foram utilizadas as técnicas de observação, pesquisa documental e entrevista.

Adotou-se essa estratégia de pesquisa, pois o setor de concessões é recente, sendo um fenômeno não totalmente explorado, principalmente no que tange os aspectos contábeis. Adicionalmente, os métodos de coleta de dados, para a comparação de resultado, foram escolhidos de forma a validar a pesquisa.

Nesse sentido, conforme literatura, os critérios para julgar a qualidade de uma pesquisa são: validade de construto, validade interna, validade externa e confiabilidade. Para este estudo foram empregados:

- Validade de construto: utilizou-se fontes múltiplas para a coleta de dados;
- Validade interna: apesar de não ser *a priori* uma preocupação do estudo de caso (YIN, 2001), fez-se a construção da explanação da causalidade definida na introdução, com as suposições;
- Validade externa: utilizou-se o entendimento efetuado no estudo de caso na comparação com outras empresas;

- Confiabilidade: utilizou-se protocolo com os procedimentos para a condução do trabalho, além de diário de estudo de caso.

Sobre o método de estudo de caso, segundo a Monash University (2007), tem-se os:

- a) Estudo analítico: tem o objetivo de entender o que está acontecendo e o porquê. Não é necessário identificar os problemas ou sugerir soluções.
- b) Estudo orientado para o método: tem o objetivo de identificar os maiores problemas que existem e sugerir soluções para estes problemas. Nesse tipo, tem-se a análise de uma situação real, onde existem problemas que precisam ser resolvidos.

Nesta pesquisa, foi utilizado o estudo orientado para o método, limitado às concessões rodoviárias e, focado nas contabilizações relacionadas ao contrato de concessão, não sendo observado outros aspectos do negócio como a contabilização de pessoal ou tributária, pois estes não são característicos dos contratos de concessão e sim, comuns a qualquer negócio.

Além disso, as notícias e discussões relacionadas aos contratos de concessão foram constantemente acompanhadas até o final do estudo. Isso aconteceu porque ainda existem muitas discussões no âmbito nacional e internacional sobre a contabilização dos contratos de concessão.

Como mencionado, utilizou-se, ainda como estratégia de pesquisa, a análise de conteúdo e comparativa, na qual as demonstrações financeiras de empresas concorrentes à do estudo de caso e, listadas na BM&FBovespa, como será explicado a seguir, foram examinadas visando identificar informações sobre a contabilização dos contratos de concessão. E, adicionalmente, o mesmo se fez com demonstrações financeiras de empresas espanholas, previamente, utilizadas em Calvo e Clemente (2010). Ainda, com a finalidade de complementar o entendimento sobre o assunto, partiu-se para a entrevista com profissionais especializados.

O estudo está limitado às informações financeiras do período de 2010, além de notícias e literatura publicadas até o início 2012, quando foi divulgada a revisão de procedimentos do IASB e no Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), que emite os pronunciamentos brasileiros. Ressalta-se que a pesquisa foi feita com base nas “traduções” do IFRS pelo CPC, com foco na ICPC 01, correspondente ao IFRIC 12. Também foi observada a Orientação do Comitê de Pronunciamento Contábeis 05 (OCPC 05) por estar relacionada à ICPC 01.

6.1 O ESTUDO DE CASO

De acordo com a metodologia descrita anteriormente, foi feito um estudo de caso na empresa Triunfo Participações e Investimentos S.A. (TPI). Esta empresa foi escolhida por conveniência. Lá foi possível acompanhar os processos contábeis em campo, no período de dezembro de 2010 até maio de 2011, ocasião da confecção das Demonstrações Financeiras de encerramento do ano de 2010, já com a adoção da ICPC 01.

Dentro da empresa, foram feitas observações, participação em reuniões como ouvinte, analisados documentos e relatórios, além de entrevistas. Estas foram abertas e não gravadas, feitas com coordenador de contabilidade, gerente de controladoria e de planejamento e controle. Todas as entrevistas foram feitas pessoalmente conforme os objetivos contidos no protocolo de pesquisa (apêndice A). Os entrevistados foram escolhidos porque estavam envolvidos diretamente no processo de convergência às práticas contábeis internacionais ou, no caso do responsável pelo planejamento e controle, porque estava envolvido nos processos de orçamento, compreendendo não só a parte administrativa e financeira das concessões, como também a parte técnica e operacional.

As entrevistas foram abertas com a finalidade de que os entrevistados expressassem suas percepções sobre diversos aspectos do momento de transição da norma, além de questões relacionadas à estrutura organizacional e, para que outras perspectivas (psicológica, política, social e administrativa) emergissem espontaneamente na fala dos entrevistados.

Os documentos analisados foram essencialmente contratos, além de relatórios gerenciais, contábeis e operacionais. Adicionalmente, foram analisadas simulações de conversão da contabilidade para a ICPC 01.

A observação foi, em geral, passiva, com atenção na compreensão do negócio e no processo de adaptação da contabilidade à ICPC 01.

Todo o estudo foi conduzido com a análise da *holding* (TPI) e suas concessões rodoviárias: Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio de Janeiro (Concer), Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre S.A. (Concepa) e Empresa Concessionária de Rodovias do Norte S.A. (Econorte).

6.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO E COMPARATIVA

A metodologia de análise de conteúdo foi utilizada para exame das DFs e para análise de documentos e contratos.

6.2.1 Análise de conteúdo das DFs

Tendo a finalidade de verificar a aplicação dos resultados obtidos foi efetuada análise comparativa, sendo estudadas, além das DFs de 2010 da TPI, as DFs de 2010 das companhias:

- Companhia de Concessões Rodoviárias S.A. (CCR),
- EcoRodovias Concessões e Serviços S.A. (Ecorodovias), e
- Obrascon Huarte Lain S.A. (OHL)

Essas empresas foram escolhidas porque estão, juntamente com a TPI, listadas no Novo Mercado da Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo (BMF&Bovespa). Como, essas companhias só possuem concessões gratuitas e onerosas, decidiu-se por estender a amostra, incluindo a Cibe Participações e Empreendimentos S.A (Cibe)¹⁰, que é uma empresa de capital fechado, mas que possui um contrato subsidiado com o Poder Concedente.

Além disso, resolveu-se comparar esses resultados com a análise de algumas empresas internacionais, com sede na Espanha, são elas:

- Abertis Infraestructuras S.A. (Abertis),
- Ferrovial S.A. (Ferrovial), e
- Itinere Infraestructuras S.A. (Itinere).

Essas empresas foram escolhidas, pois já haviam sido previamente analisadas em Calvo e Clemente (2010), além de possuírem participações em concessões de vários países.

As empresas analisadas são *holdings* que possuem concessões rodoviárias assim como outros tipos de concessão. No entanto, o foco desse estudo são as concessões rodoviárias e, portanto, foi verificado somente os aspectos referentes às concessões rodoviárias pertencentes a essas *holdings*.

¹⁰ Cibe era o nome da holding da concessionária responsável pela administração do Complexo MG-050/BR-265/BR-491 no início do ano de 2012. No entanto, em setembro de 2012, o nome passou a ser AB CONCESSÕES S/A. Mas não há explicações sobre a mudança no site: <http://www.nascentesmg.com.br/internas.asp?a=quemsomos>. Acesso em: 12 Set. 2012.

6.2.2 Análise de conteúdo dos contratos

Para maior entendimento sobre o negócio, foram analisados os três tipos de contrato de concessão: gratuito, oneroso e subsidiado.

Os contratos gratuitos foram obtidos na TPI, mas também podem ser encontrados no *site* da ANTT, pois são documentos públicos. O contrato subsidiado foi obtido no *site* da Secretaria de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais. Os contratos onerosos foram obtidos na Artesp, podendo ser encontrados no *site* da Artesp, já que são documentos públicos.

Para a análise de conteúdo, foram observadas as cláusulas contratuais que afetam o patrimônio da concessionária, considerando os direitos e obrigações da mesma.

6.3 ENTREVISTAS SOBRE OUTORGAS ONEROSAS

Adicionalmente, para maior entendimento sobre as outorgas onerosas, foram efetuadas entrevistas semiestruturadas na Associação Brasileira de Concessões Rodoviárias (ABCR) e na Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (Artesp).

Na ABCR, a entrevista ocorreu no dia 28 de maio de 2012. O entrevistado foi o Dr. Moacyr S. Duarte, Diretor-Presidente da ABCR. Neste caso, as perguntas foram enviadas e respondidas por *e-mail*.

Na Artesp, as entrevistas aconteceram em 25 de maio de 2012. Os entrevistados foram: Dr. Paulo Vargas, Diretor de Relações Institucionais Artesp e o Sr. Fernando Fernandes, Superintendente de Controle Econômico e Financeiro da Artesp. Neste caso a entrevista foi efetuada pessoalmente e gravada.

As perguntas das entrevistas foram as mesmas e estão relacionadas no apêndice A deste trabalho. As entrevistas foram semi-estruturadas com o objetivo de conferir maior flexibilidade às respostas dos entrevistados.

Ainda sobre outorgas, além de entrevistas com a ABCR e Artesp, também foram feitas entrevistas com alguns *controllers* de concessionárias, cujas divulgações não foram

autorizadas, além de entrevista com o Professor Doutor Eliseu Martins, vice-coordenador do CPC.

7 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O objetivo deste capítulo é responder a questão de pesquisa proposta: “quais os efeitos contábeis das diferentes formas de contratação das concessões rodoviárias?”. Deste modo, é apresentado o resultado do estudo de caso realizado entre os anos de 2010 e 2011, análises comparativas das DFs referentes ao ano de 2010, entendimento sobre outorga, além de apresentar discussões remanescentes sobre a contabilização dos contratos de concessão.

7.1 ESTUDO DE CASO

A seguir, apresenta-se o resultado do estudo de caso na TPI e suas concessões rodoviárias: Concer, Concepa e Econorte.

7.1.1 A TPI – Objeto do estudo

A TPI é uma *holding* criada em 1999, atuando nos segmentos rodoviário, portuário, de energia e, a partir de 2012 também está presente no setor aeroportuário. Está listada no Novo Mercado BM&FBovespa desde o ano de 2007.

A companhia está estruturada da seguinte forma:

Fonte: TPI (2010, p. 25)

Figura 20 - Estrutura TPI

Pela figura 20, vê-se que a companhia possui concessões em vários setores, o foco deste estudo é o setor rodoviário, representando cerca de 60% do total de receita da companhia, por meio das concessionárias Concer, Concepa e Econorte. Sendo:

- Concer

A Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio de Janeiro (Concer) foi constituída em 1995, para administrar, por 25 anos, um trecho de 180 quilômetros da rodovia Washington Luís (BR-040), entre Juiz de Fora (MG) e Rio de Janeiro (RJ). Trata-se de uma empresa de capital fechado cujo controle acionário é mantido pela TPI (62,5% das ações), além de possuir participações da Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A (18% das ações), CMSA Participações S.A (10,5% das ações) e a CCI Concessões Ltda (9% das ações) (CONCER, 2010).

- Concepa

A Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre S.A. (Concepa), diferentemente da Concer, é uma empresa de capital aberto e a TPI possui 100% de seu capital; foi constituída em 1997 para administrar, no âmbito do Programa Federal de Concessões Rodoviárias, o

trecho da rodovia BR-290 que liga a BR- 101 com a BR-116, passando pelos municípios de Osório, Porto Alegre e Guaíba, no estado do Rio Grande do Sul (CONCEPA, 2010).

- Econorte

A Empresa Concessionária de Rodovias do Norte S.A. (Econorte) foi constituída em outubro de 1997 para administrar 340,8 quilômetros de rodovias no estado do Paraná. Diferentemente da Concer e Concepa que participam do Programa Federal, a Econorte está no Programa de Concessão de Rodovias do Estado do Paraná, sendo portanto uma concessão estadual e não federal.

7.1.2 Acompanhamento do processo de mudança para a ICPC 01

O processo de adoção da ICPC 01 foi acompanhado na *holding* TPI. Além disso, foram feitas observações na empresa e, em reuniões de associação de classe. Deste modo, foi possível acompanhar a evolução da contabilidade e de pensamento de contadores e auditores em relação à divulgação financeira dos dados das concessões.

O início do processo de conversão deu-se com diversas reuniões das associações de classe como a ABDIB e ABCR para o entendimento do pronunciamento e para alinhamento da adoção nas empresas.

No ano de 2010, quando da obrigatoriedade da adoção da ICPC 01 foi confirmada, as empresas começaram a fazer simulações para verificar as opções de contabilização constantes na norma e, identificar qual era a mais adequada para a representação de seu negócio.

Nas primeiras simulações da adoção da ICPC 01, houve um excesso de conservadorismo das empresas, fazendo com que os resultados fossem negativos e em desacordo com a realidade da empresa. Havia muitas dúvidas em relação à contabilização do ativo, amortização, manutenções, investimentos, outorgas, margem de receita, serviços de construção, potencial de tráfego e ainda, sobre o cálculo dos ajustes a valor presente.

Por causa dessas dúvidas, resolveram confrontar os relatórios da contabilidade financeira com os relatórios da contabilidade gerencial, visando identificar distorções relevantes e com o objetivo de alcançar maior simetria de informações. Assim, os conceitos com excesso de conservadorismo foram revistos e as contabilizações foram ajustadas de modo que representassem a realidade do negócio.

Nas reuniões, ficava evidente a necessidade de maior orientação, principalmente, de natureza conceitual para direcionar mais claramente as contabilizações. Além disso,

concordaram que deveria haver uma política de cada empresa, detalhando os procedimentos para a contabilidade que orientaria não só os contadores, mas também os auditores. Mais que isso, concordaram que deveria haver um alinhamento entre contabilidade financeira e contabilidade gerencial.

Deste modo, apesar de ainda haver espaço para o desenvolvimento do pronunciamento contábil sobre contratos de concessão, a ICPC 01 já foi um passo significativo, pois ajudou na evolução do pensamento dos contadores quanto ao entendimento e representação adequada do negócio. Essa observação está de acordo com as pesquisas anteriores feitas por meio de questionário elaborado pelo CS e Efrag (2008 e PARIS et al., 2011), o qual demonstra a concordância sobre a evolução da contabilidade com a ICPC 01 apesar das dúvidas e dificuldades na adoção.

A seguir, apresenta-se um resumo dos principais itens discutidos na adoção da ICPC 01, os quais foram mencionados em reuniões com representantes das empresas de concessão:

Contabilização	Dúvidas	Decisão ou Julgamento
i Ativo financeiro	Se contabilizariam ou não	Não contabilizaram porque não está no contrato
ii Margem de lucro da construção	Como mensurariam a margem	Não mensuraram porque não está no contrato
iii Obrigações futuras	Como contabilizariam outorgas	Como contrato executório
iv Serviços de construção	Como contabilizariam investimentos	Como serviços de construção
v Geração de receita	Se provisionariam o potencial de receita	Não houve mensuração
vi Cálculo da amortização	Se o cálculo era linear ou curva de tráfego	Curva de tráfego
vii Abertura da conta de intangível	Se deveriam demonstrar o detalhe	Houve a demonstração detalhada
viii Obras (ex: prédio de administração)	Se contabilizariam como imobilizado	Contabilizaram como intangível
ix Cálculo das provisões	Como seria o cálculo, se usariam valor presente	Cálculo a valor presente

Quadro 3 - Discussões sobre ICPC 01

De acordo com o quadro 3, as principais dúvidas na adoção da ICPC 01 foram:

(i) Ativo financeiro

Algumas empresas tiveram dúvida se mesmo não tendo um contrato subsidiado, poderiam contabilizar um ativo financeiro. Entendia-se que caso houvesse algum problema de demanda, podia-se solicitar indenização ao Poder Concedente.

Após discussões, concluíram que o contrato de concessão era claro. Nos casos de contrato oneroso e gratuito há uma cláusula dizendo que os riscos de demanda são exclusivamente da concessionária e, portanto, não cabe indenização pela baixa demanda, como pensado inicialmente.

(ii) Margem de lucro na construção

A OCPC 05, assim como o CPC 17 (contratos de construção) diz que naturalmente há margem de lucro para os serviços de construção ou melhoria contratados. Apesar disso está não consta nos contratos de concessão, tampouco, nos planos de negócio, tendo sido considerado, praticamente, impossível mensurá-la.

Deste modo, mesmo a OCPC 05 ressaltando que existe margem de lucro, a mesma foi considerada zero pelas concessionárias, pois se entendeu que não havia base para mensuração da mesma.

(iii) Obrigações futuras

Havia dúvidas quanto à contabilização das outorgas. Isso porque não há precedente internacional para a contabilização e tampouco havia um pronunciamento até a OCPC 05.

Como as discussões oficiais ainda não haviam sido concluídas¹¹, as concessionárias contabilizaram as outorgas como se os contratos de concessão fossem executórios, ou seja, à medida que houvesse o pagamento do período.

(iv) Serviços de construção

As concessionárias tinham dúvidas ao ter que distinguir os gastos com serviço de manutenção, investimento e melhorias. Anteriormente, não havia essa separação na contabilização, o que a princípio gerou o impasse.

Portanto, conforme as explicações da OCPC 05, os gastos que possuíam capacidade de aumentar a receita, foram considerados como investimento e, aqueles que tinham a perspectiva de mantê-la, como despesas de manutenção.

No entanto, para a classificação de receita entre receita de construção e receita de serviços, é necessário o julgamento profissional.

(v) Geração de receita

Havia indagações quanto à possibilidade de reconhecimento de intangível em função de expectativa de geração de receitas futuras, todavia, consideraram as premissas contábeis do regime de competência e, também, as diretrizes do CPC 04, que trata do intangível, o qual determina o reconhecimento como tal, apenas, diante de ativos construídos ou adquiridos de terceiros.

(vi) Cálculo de amortização do intangível

O método de cálculo a ser adotado, curva de tráfego ou linear, também foi alvo de questionamento. A princípio, foi decidido que a amortização seria linear, pois é mais fácil o

¹¹ Disponível em: < <http://www.ifrs.org/Current-Projects/IFRIC-Projects/Pages/meeting-archive.aspx>>. Acesso em: 12 Set. 2012.

cálculo. No entanto, a partir do entendimento da curva de tráfego (fluxo de veículos), verificaram que esta demonstrava a realidade do negócio.

(vii) Abertura da conta de intangível

O detalhamento da conta do intangível ou apresentação resumida foi discutido e, decidiu-se por apresentar a movimentação da referida conta nas notas explicativas da DFs.

(viii) Contabilização de obras

Discutiu-se o tratamento de algumas obras, como o prédio da administração, se seria intangível ou imobilizado, pois algumas não são diretamente relacionadas com os serviços das rodovias. Ao final, decidiram que tudo que será devolvido ao Poder Concedente é intangível e o que continua com a concessionária, imobilizado.

(ix) Cálculo das provisões

O valor presente do cálculo das provisões, também foi abordado. A ICPC 01 e OCPC 05 afirmam que as provisões devem ser mensuradas a valor presente, mas não há referências às taxas de desconto que podem ser utilizadas ou possíveis ajustes futuros. As concessionárias optaram por soluções individuais, resultando na utilização de taxas bastante distintas, como observado nas DFs publicadas e, retratados no item 7.2.3.

Estes aspectos foram os principais temas das discussões entre representantes das concessionárias no que concerne à adoção do ICPC 01.

7.1.3 Análises dos contratos das concessões do estudo de caso

Para o entendimento mais completo sobre as concessões, foram analisados os contratos de concessão rodoviária administrados pelas concessionárias da TPI. Segue um resumo dos contratos:

Empresa	CONCER	CONCEPA	ECONORTE
Rodovia	Rodovia BR-040/MG/RJ, Trecho Juiz de Fora – Petrópolis – Rio de Janeiro (Trevo das Missões) e respectivos acessos	Rodovia BR-290/RS, Trecho Osório - Porto Alegre - Entr. BR-116 (Entrada para Guaíba) e respectivos acessos	Lote 01 - Rodovia BR -369. Ent. BR - 153 - Acesso Oeste a Cambé
Duração da Concessão (anos)	25	20	24
Assunção dos Riscos	concessionária	concessionária	concessionária
Data do contrato	31/10/1995	04/03/1997	14/11/1997
Tipo de concessão	gratuita	gratuita	gratuita
Delegante	Governo Federal	Governo Federal	Governo do Paraná

Quadro 4 - Resumo dos contratos¹²

¹² Contratos obtidos na TPI. Os contratos federais também estão disponíveis em: <www.antt.gov.br>.

Os contratos têm conteúdos semelhantes, uma vez que todas as concessões são gratuitas, em que não há o pagamento de ônus ao Poder Concedente; abrangem as regiões Sul e Sudeste do Brasil, com período de 20 a 25 anos, concedidos pelo Governo Federal ou Estadual e, definem os direitos e deveres da concessionária, sendo os principais:

Direitos	Obrigações
Explorar a rodovia cedida em licitação	Manter a qualidade como determinado em contrato e detalhado no PER

Quadro 5 - Direitos e obrigações constantes dos contratos

Nos contratos, ficam evidenciados os direitos das concessionárias: a exploração da rodovia; além das obrigações: manter a qualidade conforme padrões estabelecidos; e ainda, cumprir o cronograma de manutenção e investimentos conforme detalhado no PER anual.

Os investimentos são relativos às melhorias e à ampliação da infraestrutura concedida, previamente programados e, exigindo, por vezes, gastos de construção.

Interpretando esses dados contratuais, vê-se que:

- i) a empresa tem o direito de explorar a concessão, com o benefício futuro de arrecadação conforme demanda, sendo portanto, os gastos com construção tratados como um ativo intangível.
- ii) a empresa tem uma obrigação presente de manter a qualidade da rodovia e cumprir o PER. Isso é um passivo na medida em que reflete a exigibilidade de recuperação da infraestrutura desgastada e, e deve ser contabilizado, desde que possa ser mensurado.

Os contratos também definem quais são as receitas e despesas da concessionária:

Receitas	Despesas
Receita principal (pedágio)	Seguro
Receitas complementares	Manutenção
Receitas acessórias	Licenças
Receitas alternativas	Verba de fiscalização

Quadro 6 - Relação Receitas e Despesas

O quadro 6 mostra as receitas e despesas constantes no contrato de concessão. Isso não quer dizer que a concessionária não possua outros tipos de receitas e despesas comuns a qualquer tipo de empresa. O contrato da TPI, com o Governo Federal, menciona, além da

receita principal, as complementares, acessórias e alternativas, entretanto, não há especificação da diferença de conteúdo destas últimas. A receita principal é a de pedágio, podendo haver outras receitas como as cobradas dos estabelecimentos comerciais dispostos nas rodovias e classificadas como “acessórias”.

Em relação aos gastos, além daqueles relacionados às obrigações com manutenção, há ainda obrigações fixas de pagamento de seguro e despesas com fiscalização do Governo.

7.1.4 Análise das DFs da TPI e concessionárias de rodovia

A TPI colocou detalhes sobre as políticas de contabilização no capítulo “sumário das práticas contábeis”, com o objetivo de descrever as políticas e julgamentos utilizados. As concessionárias de rodovia da TPI publicaram suas DFs em linha com a *holding*.

As concessionárias demonstraram, nas DFs de 2010, a mudança dos saldos contábeis com a adoção da ICPC 01. Segue exemplo da Concer:

Ativo	31/12/2009 (Apresentado)	Ajustes/Re- classificações	31/12/2009 Reapresentado
Circulante			
Caixas e equivalentes de caixa	2.336	—	2.336
Aplicações financeiras	512	—	512
Contas a receber de clientes	2.665	—	2.665
Adiantamentos a empregados	148	—	148
Adiantamento a Fornecedores	218	—	218
Créditos diversos	20	—	20
Despesas antecipadas	1.631	—	1.631
Total do ativo circulante	7.530	—	7.530
Não circulante			
Realizável a longo prazo			
Imposto de renda e contribuição social diferidos	840	489	1.329
Depósitos judiciais	512	—	512
Créditos Coligadas e Equiparadas	65	—	65
Imobilizado	606.295	(606.295)	—
Intangível	—	619.920	619.920
Total do ativo não circulante	607.712	14.114	621.826
Total do ativo	615.242	14.114	629.356

Fonte: DF Concer 2010 (2011, p. 81)

Figura 21 - Ajustes no Ativo (em R\$mil)

Nota-se, portanto, que os efeitos dos ajustes se concentram na transferência do saldo do ativo imobilizado para o ativo intangível e, nos efeitos tributários diferidos.

Adicionalmente, a taxa de amortização, segundo a companhia, passou a ser calculada com base no volume de tráfego.

A seguir, o exemplo dos ajustes na adoção do ICPC 01 para o passivo:

	31/12/2009 (Apresentado)	Ajustes/Re- classificações	31/12/2009 Reapresentado
Passivo e patrimônio líquido			
Circulante			
Fornecedores	3.282	—	3.282
Empréstimos e financiamentos	25.302	—	25.302
Salários, prov. e contrib. sociais	1.001	—	1.001
Impostos a recolher	12.673	—	12.673
Tributos Diferidos – IR e CS	11.419	(11.419)	—
Adiantamento de clientes	1.640	—	1.640
Provisão para manutenção	—	1.438	1.438
Partes relacionadas	5.495	—	5.495
Dividendos a Pagar	38.000	—	38.000
Leasing a Pagar	252	—	252
Outras obrigações	1.947	—	1.947
Total do passivo circulante	<u>101.011</u>	<u>(9.981)</u>	<u>91.030</u>
Não circulante			
Exigível a longo prazo			
Empréstimos e financiamentos	57.759	—	57.759
IRPJ e CSLL Diferidos	99.446	16.052	115.498
Impostos a Recolher	3.568	—	3.568
Obrigações Contratuais PER	—	—	—
Leasing a Pagar	248	—	248
Provisões para contingências	2.472	—	2.472
Receitas Diferidas	4.104	—	4.104
Total do passivo não circulante	<u>167.597</u>	<u>16.052</u>	<u>183.649</u>
Patrimônio líquido			
Capital social	96.163	—	96.163
Reserva de reavaliação	214.096	—	214.096
Reserva de lucros	36.375	8.043	44.418
Total do patrimônio líquido	<u>346.634</u>	<u>8.043</u>	<u>354.677</u>
Total do passivo	<u>615.242</u>	<u>14.114</u>	<u>629.356</u>

Fonte: DF Concer 2010 (2011, p. 81)

Figura 22 - Ajustes no Passivo

No passivo, houve a abertura da conta de provisão para manutenção e, respectivos efeitos nas obrigações tributárias e nas reservas de lucros.

Na sequência, demonstra-se o exemplo dos efeitos no resultado:

	31/12/2009 (Apresentado)	Ajustes-/Re- classificações	31/12/2009 Reapresentado
Reconciliação do resultado do exercício na data de transição:			
Receita operacional líquida	156.472	22.564	179.036
Custo dos serviços prestados	(58.071)	(24.002)	(82.073)
Custos dos serviços prestados	(56.758)	13.625	(43.133)
Amortização	(114.829)	(10.377)	(125.206)
Total custo dos serv. prestados	41.643	12.187	53.830
Lucro bruto			
Receitas (despesas) operacionais	(8.877)	–	(8.877)
Gerais e administrativas	(817)	–	(817)
Amortização			
Remuneração dos administradores (Nota 15)	(4.639)	–	(4.639)
Outras receitas (desp.) operac.	100	–	100
Total das despesas operacionais	(14.233)	–	(14.233)
Lucro operacional antes do resultado financeiro	27.410	12.187	39.597
Resultado financeiro (Nota 18)			
Receitas financeiras	25	–	25
Despesas financeiras	(11.549)	–	(11.549)
Lucro operacional	15.886	12.187	28.073
Resultado antes do IRPJ e da contribuição social	15.886	12.187	28.073
Imposto de renda e contribuição social (Nota 14)			
Corrente	(15.979)	–	(15.979)
Diferido	10.563	(4.144)	6.419
Lucro líquido do exercício	10.470	8.043	18.513
Lucro líquido por ação – R\$	2,16	–	2,57

Fonte: DF Concer 2010 (2011, p. 82)

Figura 23 - Ajustes no Resultado

No resultado, as receitas de pedágio e construção foram separadas; as despesas de amortização foram ajustadas em função da mudança de cálculo que antes era feito linearmente e agora, de acordo com o fluxo de tráfego; e, por fim, houve ajustes dos efeitos tributários.

7.2 ANÁLISE COMPARATIVA

A seguir são expostos os resultados das análises comparativas:

7.2.1 Caracterização das empresas

Feito o entendimento inicial com o estudo de caso, optou-se por comparar as Demonstrações Financeiras da TPI com outras *holdings* concorrentes que estão no Novo Mercado da BMF&Bovespa, além de uma PPP ou concessão subsidiada. Foram analisadas as empresas:

- i) Companhia de Concessões Rodoviárias S.A - CCR

A CCR é responsável por 2.437,60 km de rodovias da malha concedida nacional, nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná (CCR, 2011).

ii) Ecorodovias Infraestrutura e Logística S. A - Ecorodovias

A EcoRodovias possui cinco concessionárias de rodovias somando, aproximadamente, 900 km nos Estados de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. (ECORODOVIAS, 2011).

iii) Obrascon Huarte Lain Brasil S.A - OHL

O grupo OHL Brasil possui concessões de rodovias federais e estaduais, com mais de 3,2 mil quilômetros em operação. Por meio de suas nove concessionárias, a OHL Brasil administra rodovias localizadas nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Paraná. (OHL, 2011).

iv) Cibe Participações e Empreendimentos S.A - Cibe

A *holding* Cibe Participações e Empreendimentos S.A é responsável pela administração do Complexo MG-050/BR-265/BR-491 (Concessionária Nascentes das Gerais), pelo período de 25 anos, sendo a primeira Parceria Público-Privada de Sistema Rodoviário do país. A área da rodovia abrange a Região Metropolitana de Belo Horizonte, regiões Sul e Centro-Oeste de Minas Gerais (CIBE, 2011).

Quanto às empresas listadas no Novo Mercado da BMF&Bovespa, foi efetuado um exame da composição acionária do capital das companhias para o entendimento dos principais responsáveis pela tomada de decisão. Assim, a composição acionária é a seguinte:

TPI (dados de dez/10)	%
THP - Triunfo Holding Participações (1)	60,3
Administração	8,2
Free Float	31,5

CCR (dados de dez/10)	%
Camargo Corrêa	16,35
AG Concessões (Andrade Gutierrez)	15,9
Grupo Soares Penido.	12,97
Aguilha Part. e Empreendimentos LTDA. (2)	6
Free Float	48,78

OHL (dados de dez/10)	%
OHL Concessionaires	60
Free Float	40

ECORODOVIAS (dados de dez/10)	%
Primav Construções e Comércio S.A.	45
Impregilo Internacional Infraestruturas N.V.	29,2
Free Float	25,8

(1) Estrutura societária dividida entre 5 sócios (Não divulgado)

(2) Inclui as ações detidas por Aguilha Participações e Empreendimentos LTDA., controlada pela Soares Penido Concessões S.A., Camargo Corrêa Investimentos em Infra-Estrutura S.A. e Andrade Gutierrez Concessões S.A.

Fonte: DF TPI (2011); DF OHL (2011); DF Ecorodovias (2011); DF CCR (2011)

Figura 24 - Composição acionária

Pela figura 24, da composição acionária, é possível verificar que, a princípio, os administradores e acionistas principais não são os mesmos entre as concessionárias. Portanto, teoricamente, as decisões de contabilização de contratos de uma concessionária não interferem nas outras, dada a independência entre elas. Sendo assim, a comparação entre as empresas é válida, pois as DFs foram efetuadas com base em políticas distintas, possibilitando a comparação. Contudo, isso não impede que o entendimento sobre as contabilizações sejam equivalentes.

Nesse contexto, foi verificado que a CCR, Ecorodovias e OHL possuem contratos de outorga onerosa, a TPI possui contratos gratuitos e a Cibe, possui o contrato subsidiado pelo Governo de Minas Gerais. Por isso, foram verificadas as características de cada contrato por meio de análise de documentos.

7.2.2 Análise dos tipos de contratos

Foi efetuada uma análise dos contratos de cada tipo de concessão:

Descrição	Gratuito	Oneroso	Subsidiado
Período médio 25 anos	X	X	X
Risco da concessionária	X	X	X
Risco do Poder Concedente			X
Receita de serviços - Usuário	X	X	X
Receita de serviços - Governo			X
Receitas acessórias	X	X	
Pagamento de seguro	X	X	X
Pagamento de licenças	X	X	X
Pagamento de fiscalização	X	X	X
Obrigação de manutenção	X	X	X
Obrigação de investimentos	X	X	X
Pagamento de outorga		X	

Quadro 7 - Resumo dos contratos

Pelo quadro 7, pode-se verificar que há algumas diferenças entre os tipos de contrato: quanto ao responsável pelo risco, ao recebimento do Governo referente à prestação de serviços, à receita acessória e ao pagamento de outorga. E isto deve ser refletido nas contabilizações dos direitos e obrigações das concessionárias. Sendo:

i) Contrato Gratuito

O contrato gratuito já foi detalhado juntamente com o estudo de caso da TPI, no tópico 7.1.3, apresentando a exploração da rodovia como direito da concessionária e as manutenções como obrigação da mesma.

ii) Contrato Oneroso

O contrato oneroso é similar ao contrato gratuito, exceto pelo pagamento obrigatório de outorga ao Poder Concedente. Esse pagamento pode ser de valor fixo ou variável (cobrado como porcentagem da receita mensal). Observa-se que a outorga tem as características de um ativo intangível porque se trata de um pagamento por um benefício futuro.

iii) Contrato Subsidiado

No caso do contrato subsidiado, o risco de demanda é compartilhado (50%) com o Poder Concedente. E ainda, consta no contrato:

30.1.2. As variações de receita de pedágio⁵⁵ serão apuradas a cada período de 12 (doze) meses e utilizarão dados históricos acumulados, desde o início da cobrança do pedágio, até a data da apuração anual das variações do volume de tráfego e, conseqüentemente, da receita de pedágio, compensados os valores anteriormente acertados entre as partes.^{56 57}

30.2. O volume projetado no estudo de tráfego do DER/MG, constante do Anexo XVI do Edital, será considerado, para os fins do disposto no item 30.1, com uma faixa de variação de 10% (dez por cento) para mais e de 10% (dez por cento) para menos.

30.2.1. As variações de receita de pedágio a maior, verificadas dentro da faixa de 10% (dez por cento), reverterão integralmente para a Concessionária e não ensejarão a revisão do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato.

Fonte: Minas Gerais - Contrato MG-050¹³ (2007, p. 41)

Figura 25 - Cláusulas de variação de receita

Conforme contrato, os valores projetados da tarifa de pedágio e da contraprestação pecuniária¹⁴ são ajustados com base nos índices de inflação. Sendo que a contraprestação será paga após avaliação de índices de qualidade efetuados pelo Governo em conjunto com um Verificador independente. E ainda, o pedágio somente pode ser cobrado, caso os índices de qualidade estejam dentro do limite que consta em contrato. No entanto, caso esses índices sejam menores, a concessionária não poderá cobrar pedágio.

7.2.3 Análise comparativa das DFs

As diferenças de contrato devem ser observadas nas contabilizações. Assim, foi feita a análise das Demonstrações Financeiras:

Contabilização verificada nas DFs de 2010						
Concessionária	Tipo Contrato	Ativo	Provisão	Capitalização de Juros	Outorga	Receita
CCR	Oneroso	Intangível	Manutenção	Sim	Despesa Fixa e Variável	Construção e Pedágio
CIBE (MG050)	Subsidiado	Intangível e Financeiro	Manutenção	Sim	-	Construção, Pedágio, Demanda
Ecorodovias	Oneroso	Intangível	Manutenção e Construção	Sim	Despesa Fixa e Variável	Construção e Pedágio
OHL	Oneroso	Intangível	Manutenção e Construção	Sim	Despesa Fixa e Variável	Construção e Pedágio
TPI	Gratuito	Intangível	Manutenção	Sim	-	Construção e Pedágio

Quadro 8 - Análise comparativa das DFs

¹³ O contrato foi obtido no site da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais. Disponível em: < <http://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp> >. Acesso em: 20 Jul. 2012.

¹⁴ Pagamento que o Poder Concedente faz para a concessionária em função do risco de demanda compartilhado.

O quadro 8 tem o objetivo de mostrar um resumo do que foi divulgado nas DFs em relação aos direitos e obrigações das concessionárias.

Na análise geral, verifica-se o tratamento dado nas DFs em relação à ICPC 01 e OCPC 05 para:

a) Direito da concessionária

Todas as concessionárias analisadas contabilizaram o direito de concessão conforme ICPC 01, sendo intangível para direitos de exploração e financeiro, para contratos onde há garantias de recebimento do Poder Concedente.

A TPI possui somente contrato de concessões gratuito, e portanto, não tem a obrigação de pagar outorga para o delegante. A CCR, Ecorodovias e OHL possuem contratos com governos de São Paulo, onde há a obrigação de pagamento de outorga. A Cibe possui contrato atrelado à demanda, havendo subsídio do Governo caso a demanda seja menor que o previsto.

As amortizações do intangível foram feitas pelo cálculo da curva de tráfego em todos os casos analisados.

Deste modo, as contabilizações do ativo, foram feitas de acordo com a ICPC 01 e OCPC 05.

b) Receitas

Todas as concessionárias analisadas registraram, separadamente, as receitas de serviços prestados e as de construção, fazendo as devidas contabilizações conforme CPC pertinente. Além disso, para os serviços de construção, todas consideraram a margem de lucro como zero.

Deste modo, as contabilizações das receitas, foram feitas de acordo com a ICPC 01 e OCPC 05, porém não foi feito o reconhecimento da margem de lucro, conforme a recomendação do CPC.

O julgamento acerca da classificação entre receitas de construção e receitas de serviço não está exposto nas DFs.

c) Obrigações

Conforme a ICPC 01, item 21, as concessionárias devem contabilizar provisão de manutenção e, os valores relacionados à construção ou melhorias, devem ser contabilizados conforme CPC 17 sobre contratos de construção. No entanto, a OHL e Ecorodovias, também, provisionaram os gastos de construção e melhorias. Adicionalmente, a taxa utilizada para o cálculo do valor presente das provisões variou de 5% a 14,75%, entre as concessionárias, sem a explicação sobre essa taxa.

Assim, houve divergências quanto à contabilização das obrigações à taxa de desconto para o cálculo do ajuste a valor presente das provisões.

d) Custo dos Empréstimos

Conforme o item 22 da ICPC 01, os custos dos empréstimos relacionados às construções de infraestruturas previstas nos contratos de concessão podem ser capitalizados, caso haja o direito contratual de cobrá-los dos usuários, portanto, um ativo intangível.

Todas as empresas demonstraram os empréstimos, porém não mencionaram a capitalização.

e) Outorga

Na ICPC 01 não há base para a contabilização das outorgas, por isso, a OCPC 05, itens 10 a 15 e 28 a 33, define diretrizes e regras gerais para esse registro, porém o IASB não tem orientação equivalente.

De maneira geral, as concessionárias com outorga onerosa fizeram o registro desse ônus como se tivesse um contrato executório e, além disso, evidenciaram separadamente, nas notas explicativas, as outorgas fixas e variáveis contabilizadas como despesa.

Os contratos com outorgas variáveis são executórios porque são proporcionais à receita, mas no caso das outorgas fixas, o mero pagamento parcelado não o caracteriza como executório e, portanto, não é válido o reconhecimento como despesa. A OCPC 05, item 14, assim se pronuncia sobre a caracterização da opção do pagamento no momento inicial:

[...] na linha de entendimento de que o direito de outorga e a correspondente obrigação nascem na assinatura do contrato, a concessão representa um negócio de longo prazo, que passa por processo licitatório, envolve projetos de financiamento, garantias e definição de tarifa, portanto, fatores que indicam um contrato de longa duração em que as partes demonstram intenção e condição de executá-lo integralmente. Assim sendo, é considerado que os fatos e as circunstâncias indicam que não se trata de um contrato de execução, mas a aquisição de um direito de exploração, a aquisição de uma licença para operar por prazo determinado...

O OCPC 05 prevê a opção do contrato executório, cujo pagamento é proporcional à receita, ou o contrato comum, em que o encargo é devido no início do contrato, observando o seu conteúdo, em ambas as opções.

As empresas fizeram a opção pelo executório, sem observar as condições contratuais que preveem o pagamento no início da concessão.

O aprofundamento do entendimento sobre as outorgas pode ser visto no tópico 4.4.

A título de exemplo, reproduz-se a nota explicativa da CCR da DF de 2010 quanto ao tratamento da outorga como contrato executório, mas ressalta-se que as informações disponíveis nas notas explicativas das demais companhias são similares.

Direito da concessão

Em consideração à orientação contida nos itens 12 (a) e 13 da OCPC 05 Contratos de Concessão, a Companhia segue a prática contábil de não ativar o preço da delegação do serviço público, não reconhecendo o passivo (divulgado na nota explicativa nº. 35) relativo às obrigações futuras de seus pagamentos ao Poder Concedente, tendo como base a linha de entendimento de ser o contrato de concessão um contrato executório. Nos contratos de concessão a relação entre as partes é continuada havendo obrigações recíprocas a serem cumpridas ao longo de toda a concessão, o seu cumprimento não ocorre de uma só vez, mas na medida em que se avança no contrato.

Neste tipo de contrato tanto o concessionário quanto o poder concedente possuem o direito de rescisão, sendo que o concessionário será indenizado pelos investimentos realizados e não amortizados. A Administração da Companhia avalia que o contrato de concessão pode ser encerrado sem custos relevantes que não sejam indenizados.

Fonte: DF CCR 2010 (2011, p. 83)
Figura 26 - Nota explicativa CCR 2010

Como se observa na figura 26, a CCR tratou a outorga como um contrato executório, embora houvesse a definição da obrigação no início da concessão por valor determinado.

A concessionária demonstra, em nota explicativa os valores pagos de outorga:

Pagamentos antecipados relacionados à concessão

	Consolidado		
	31/12/2010	31/12/2009	01/01/2009
Circulante			
Pagamentos antecipados relacionados à concessão – início da concessão (1)	82.779	68.036	34.360
Não circulante			
Pagamentos antecipados relacionados à concessão – início da concessão (1)	2.061.647	1.740.213	851.297
Despesa antecipada de outorga fixa – extensão do prazo da concessão (2)	<u>413.020</u>	<u>297.775</u>	<u>192.043</u>
	2.474.667	2.037.988	1.043.340

Fonte: DF CCR 2010 (2011, p. 89)
Figura 27 - Demonstração das outorgas

E ainda, demonstra o valor total das outorgas:

Compromissos vinculados a contratos de concessão

a. Compromisso com o Poder Concedente

Decorrente do direito de outorga fixa

Refere-se ao ônus da concessão assumido no processo de licitação, determinado com base em valor fixo a ser pago ao Poder Concedente, conforme demonstrado a seguir:

	Valor nominal			Valor presente		
	31/12/2010	31/12/2009	01/01/2009	31/12/2010	31/12/2009	01/01/2009
Autoban	1.743.069	1.709.206	2.022.656	1.462.352	1.401.656	1.620.519
RodoAnel	-	424.977	1.385.562	-	390.203	1.303.842
Via Oeste	349.267	357.623	407.253	294.145	294.388	329.512
Renovias (*)	167.050	173.040	198.979	113.256	164.389	189.029
	<u>2.259.386</u>	<u>2.664.846</u>	<u>4.014.450</u>	<u>1.869.753</u>	<u>2.250.636</u>	<u>3.442.902</u>

(*) Trata-se de 100% do compromisso da concessionária.

Fonte: DF CCR 2010 (2011, p. 203)

Figura 28 - Nota explicativa sobre outorga

Assim, apesar de não reconhecer o ativo e, consequentemente, a obrigação, a companhia demonstrou em nota explicativa, o valor total das outorgas.

f) Divulgação

A ICPC 01 não contava com regras específicas sobre divulgação, isso aconteceu somente em 2011 na ICPC 17. Assim, para o ano de 2010, deveria ser observado a OCPC 05, item 51 sobre este tema. Devendo ser divulgados:

- (i) principais características dos contratos de concessão e dos contratos de arrendamento mercantil assinados com o poder concedente;
- (ii) especificidades inerentes à outorga da concessão, ou seja, se fixa ou variável, critérios de reajuste, indexadores, prazos, entre outros;
- (iii) os investimentos futuros contratados com o poder concedente indicando o tipo e o montante estimado de cada um deles na data do balanço, as datas previstas de realização; e
- (iv) o aumento (se houver) de receita em função da realização das obras.

Apesar da inexistência deste pronunciamento no momento da elaboração das DFs de 2010, observa-se que as orientações já eram, parcialmente, contempladas, faltando as características dos contratos de concessão, detalhes de cálculos e de investimentos futuros.

7.2.4 Comparação com concessões de outros países

Como dito anteriormente, para enriquecer a pesquisa, optou-se por analisar as mesmas concessionárias examinadas no artigo Calvo e Clemente (2010).

7.2.4.1 Caracterização das empresas

A primeira empresa estrangeira analisada foi a Abertis, uma *holding* mundial com concessões predominantes na Espanha (48% das receitas totais), França (38%), Reino Unido (5%), Chile (4%) e outros países (5%). As receitas da Abertis são essencialmente de concessão rodoviárias, representando 79% da receita total.

A segunda empresa analisada é a Ferrovial, uma empresa de âmbito internacional, com presença na Europa e na América do Norte, sendo 40% de seu faturamento no Canadá, 20% na Espanha, 18% no Chile, 17% no resto da Europa e 5% nos Estados Unidos.

A terceira empresa internacional analisada é a Itinere que vem passando por problemas financeiros, conforme Ata de junho de 2011. Suas demonstrações estão simplificadas e portanto, não há a mesma quantidade de informação publicada em relação às outras empresas.

Verificou-se os principais acionistas da Abertis, Ferrovial e Itinere por meio das demonstrações financeiras publicadas em 2010 e observou-se que eles não estão diretamente relacionados aos acionistas das concessionárias brasileiras analisadas; fazendo com que as decisões e julgamentos contábeis sejam independentes.

7.2.4.2 Análise das concessões

As demonstrações financeiras consolidadas dessas empresas foram analisadas e verificou-se:

Contabilização verificada nas DFs de 2010						
Concessionária	Tipo Contrato	Ativo	Provisão	Capitalização de Juros	Outorga	Receita
Abertis	NI	Intangível e Financeiro	Manutenção	NI	NI	C, D, P
Ferrovial	NI	Intangível e Financeiro	Manutenção	NI	NI	C, D, P
Itinere	NI	Intangível e Financeiro	Manutenção	NI	NI	C, D, P

Quadro 9 - Contabilização das concessões internacionais

O quadro 9 mostra o que foi demonstrado na DF das empresas, sendo o tipo de contrato não identificado (NI). As receitas são em função de Construção (C), Demanda (D) e Pedágio (P).

As três empresas possuem ampla variedade de contratos de concessão que não estão demonstrados separadamente, prejudicando a análise. Por isso, verificou-se que há ativos intangíveis e financeiros nos contratos, não mostrados detalhadamente. Além disso, verificou-se que não há qualquer informação sobre outorgas como no Brasil e tão pouco, demonstrações separadas das receitas e provisões.

Deste modo, vê-se que as divulgações brasileiras estão mais desenvolvidas, que as demonstrações das *holdings* espanholas analisadas, já que as DFs brasileiras possuem maiores detalhes quanto aos contratos e segregação contábil e, políticas adotadas.

7.3 SÍNTESE DOS RESULTADOS

A seguir, exemplifica-se, com números, a aplicação dos conceitos contábeis nas diferentes modalidades de contratos de concessão rodoviária.

A suposição é de que a companhia tenha gasto com a construção de infraestrutura R\$ 4 bilhões, R\$ 3 bilhões com a outorga fixa e outorga variável de 2% sobre a receita de pedágios, obrigação de manutenção do período de R\$ 400 milhões, receita de serviço de R\$ 3,5 bilhões, receita e custo de construção de R\$ 700 milhões. No caso de contrato subsidiado foi projetada a receita total do período de concessão de R\$ 4 bilhões, onde R\$ 2 bilhões seriam recebimentos de pagamentos de contraprestação pecuniária.

Em R\$ milhões	Outorga Subsidiada	Outorga Onerosa	Outorga Gratuita
Ativo Intangível - outorga	-	3.000	-
Ativo Intangível - construção	2.000	4.000	4.000
Ativo Financeiro	2.000	-	-
Provisão de Manutenção	400	400	400
Outorgas fixas		3.000	
Outorgas variáveis		70	
Receitas de Serviço	3.500	3.500	3.500
Receitas de Construção	700	700	700
Custo de Construção	700	700	700
Despesas de manutenção	400	400	400
Despesa com outorgas variáveis		70	
PL	6.700	6.560	6.700
Risco de não Recuperação de investimento	50%	100%	100%

Quadro 10 - Matriz comparativa

O quadro 10 mostra uma contabilização simplificada para demonstrar os distintos efeitos contábeis nas diferentes modalidades de contrato de concessão, resultando na simulação de variações patrimoniais hipotéticas. Como o tipo de contrato pode ter influência no valor do patrimônio líquido da empresa, as condições de contrato devem ser, cuidadosamente, observadas. O referido quadro mostra o entendimento contábil obtido após as pesquisas empíricas, sendo:

I - Ativo

A ICPC 01 não se pronuncia quanto à composição do intangível, por isso, com base conceitual, pode-se ter, no caso de Contrato Gratuito ou Oneroso:

- Contabilização como intangível de todos os gastos de construção da infraestrutura pública e suas melhorias. Considera-se que este representa o custo do serviço e que a concessionária será remunerada por ele, por meio da cobrança de pedágio, no qual ele está embutido.
- Contabilização como intangível dos pagamentos pelo direito de exploração da rodovia, como por exemplo, pagamentos da outorga na licitação. Deste modo, as outorgas fixas seriam contabilizadas como ativo intangível e, as outorgas variáveis, como despesa do período.

Sobre o ativo financeiro, há a contabilização de todos os gastos de construção da infraestrutura pública e suas melhorias; considerando que isto representa o custo do serviço e que a concessionária será remunerada pelo Poder Concedente. Entende-se que esse registro deveria ser feito de forma integral, ou seja, a empresa deveria registrar no ativo financeiro o valor total a receber conforme o contrato examinado. Apesar disso, as concessionárias estão contabilizando somente os recebimentos do Poder Concedente referentes ao período das DFs.

II – Provisões de Manutenção

Como nos contratos, firma-se o compromisso de se fazer a manutenção das rodovias que, inclusive, consta no acompanhamento da contabilidade gerencial para todo o período de concessão e; portanto, há base de mensuração para as provisões¹⁵.

II- Receitas

Conforme a ICPC 01, as receitas devem ser demonstradas de forma separada. Além disso, essa interpretação prevê que, para as receitas de construção, seja feita a mensuração do lucro sobre este serviço. No entanto, todos os contratos analisados, gratuitos ou onerosos, preveem que o objeto é o oferecimento de serviços de operação da rodovia, como o contrato da Autoban, a seguir:

CAPÍTULO II OBJETO DA CONCESSÃO

CLÁUSULA 5.ª - OBJETO DA CONCESSÃO

- 5.1. A CONCESSÃO tem por objeto a exploração do SISTEMA RODOVIÁRIO, compreendendo, nos termos deste CONTRATO:
- I — execução, gestão e fiscalização dos SERVIÇOS DELEGADOS;
 - II — apoio na execução dos SERVIÇOS NÃO DELEGADOS;
 - III — gestão e fiscalização dos SERVIÇOS COMPLEMENTARES.
- 5.2. A transferência, a qualquer título, da concessão somente poderá ser feita com a prévia e expressa autorização do CONTRATANTE, aprovada pelo PODER CONCEDENTE.
- 5.3. A execução dos serviços e a exploração do SISTEMA RODOVIÁRIO deverão obedecer ao disposto no REGULAMENTO DA CONCESSÃO, nas normas, nos padrões e nos procedimentos dispostos no EDITAL (ANEXO I) e na PROPOSTA (ANEXO III).

CLÁUSULA 6.ª - ESPÉCIE DA CONCESSÃO

- 6.1. A CONCESSÃO é de serviço público precedida da execução de obra pública e será explorada em regime de cobrança de pedágio e de outros serviços prestados aos usuários, nos termos estabelecidos no Capítulo XI deste CONTRATO.

Fonte: São Paulo - Contrato Autoban (1998, p. 4)

Figura 29 - Objeto de concessão

¹⁵ Nas entrevistas efetuadas com *controllers* que não quiseram se identificar, havia o questionamento sobre a provisão, alegando que não tinham base para fazer estimativas por causa dos acontecimentos futuros incertos. No entanto, todas as manutenções e investimentos são estimados e detalhados no PER, nos Projetos Executivos e nas projeções gerenciais.

Pelo que foi observado no contrato da Autoban, existe referência à exploração da concessão e, não à construção, sendo esta última executada, somente, para que se atinja a meta de prestação de serviços.

Deste modo, como não é objeto da concessionária ser uma construtora, considerou-se margem zero de lucro para as receitas de construção. Por isso, no exemplo em questão, foi considerada a margem zero de lucro de construção. No entanto, admite-se que para toda atividade em que há esforço das empresas, deve haver uma contrapartida para a mesma.

Portanto, as três modalidades principais de contratos de concessão podem ter valores similares quanto aos direitos e obrigações, mas existe diferença no modo de se contabilizar esses direitos e obrigações; sendo os pontos principais demonstrados no quadro 10.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ciência contábil percorreu várias etapas, rompendo paradigmas e renovando seu caráter tradicional para transformação da nova forma da ciência que acompanha o desenvolvimento institucional. Partindo destas premissas, investigou-se a evolução institucional ocorrida no setor de concessões rodoviárias, assim como a legislação pertinente.

Nesse contexto, este trabalho foi desenvolvido a fim de estudar os diferentes tipos de modalidade de concessões rodoviárias e alguns de seus efeitos contábeis, com base em estudo de caso, análise documental, análise comparativa e entrevistas.

A compreensão do negócio deu-se a partir da análise das DFs da TPI, no momento da adoção à ICPC 01 e também, por empresas concorrentes nacionais e internacionais, além de acompanhamento de discussões sobre o processo de adoção da norma.

Para isto, partiu-se do entendimento geral de parceria público-privado nacional e internacional, análise histórica com reflexo em mudanças institucionais. Além de entendimento técnico e jurídico sobre os contratos.

Observou-se que no processo inicial, houve muitas dúvidas em relação à contabilização de acordo com o ICPC 01, como por exemplo, no caso de provisões e receitas.

No que tange às obrigações constantes nos contratos relacionados à construção ou melhoria e conservação das rodovias, a ICPC 01 definiu que, para o primeiro caso, deve ser observado as premissas para contratos de construção, ou seja, proporcionalmente, à execução e, no segundo caso, conforme estimativas de desgaste do bem público. No entanto, houve divergência na contabilização das provisões. Essas ocorreram tanto no cálculo, como no que deve ser provisionado.

Quanto às receitas e despesas, as diretrizes preveem sua segregação por natureza e, estas foram efetuadas pelas companhias analisadas.

Sobre as outorgas, a princípio, houve atendimento à OCPC 05, mas o assunto ainda está em discussão no âmbito nacional e internacional.

Como exposto na entrevista e observação do contrato relacionado à outorga onerosa, a mesma é definida no momento da licitação e o consórcio concessionário aceita pagar o valor, pois há expectativa de ganho futuro com a exploração da concessão e ainda, conforme contrato, no caso da outorga fixa, há a obrigação presente do pagamento integral, não sendo um contrato executório.

Adicionalmente, há espaço para que as divulgações sejam mais claras, com detalhamento de cálculo e dos julgamentos adotados nas contabilizações.

Comparando-se as DFs brasileiras e as internacionais observadas, de empresas com controle acionário espanhol, verifica-se que as DFs brasileiras possuem mais informações sobre os contratos que as internacionais, estando portanto, em posição mais avançada em relação à divulgação.

Deste modo, concluiu-se que a ICPC 01 trouxe evolução na representação financeira do negócio, porém, ainda há necessidade de esclarecimentos e disseminação dos seus conceitos para a contabilização dos contratos de concessão.

Embora seja de conhecimento que a contabilização deva ser efetuada com base nas cláusulas contratuais e entendimento do negócio, em alguns casos, como na questão de outorgas, as cláusulas contratuais não estão sendo plenamente observadas e ainda, não há consenso quanto às obrigações de manutenção e melhorias. No caso das outorgas, está nos contratos observados que os mesmo não são executórios e sim, há o comprometimento do pagamento do ônus fixo na assinatura.

No caso das obrigações, conforme comparação das empresas analisadas, restam dúvidas quanto se deveria haver uma provisão equivalente à manutenção para os investimentos e melhorias, pois algumas empresas contabilizaram provisões de manutenção e investimento.

Portanto, a questão de pesquisa desse estudo **“Quais os efeitos contábeis das diferentes formas de contratação das concessões rodoviárias?”** foi respondida com o apontamento das variáveis contratuais e, com o auxílio do entendimento operacional. Assim, são as cláusulas dos contratos de concessão e o entendimento operacional que determinam os julgamentos contábeis, principalmente em relação às obrigações. Os principais efeitos contábeis estão refletidos, como discutido, nos ativos financeiros, intangíveis, outorgas e provisões para manutenção.

8.1 SUGESTÕES

Portanto, os IFRS e CPCs devem ser direcionadores que orientam como deve ser feita a tradução do negócio para relatórios financeiros e, não como regras a serem seguidas.

Entende-se que a questão das contabilizações de contratos devem levar em conta a interpretação jurídica e operacional do negócio e portanto, considera-se que para o melhor entendimento das contabilizações, devem, primeiramente, compreender o negócio no que tange a legislação e o funcionamento do negócio. Portanto, sugere-se que haja advogados e engenheiros nos grupos de discussão sobre contratos de concessão no IASB e no CPC. Deste modo, a contabilidade estará embasada em posições técnicas e jurídicas.

Sugere-se que haja um pronunciamento e não uma interpretação sobre os contratos de concessão, pois estes são muito complexos e algumas características não estão detalhadas em nenhum outro pronunciamento. Portanto, assim como existem pronunciamentos específicos para contratos de seguro e contratos de construção, por exemplo, deveria haver um pronunciamento específico para contratos de concessão. No entanto, observa-se que as características dos contratos de concessão, nacional e internacional, podem sofrer interpretações diferentes.

8.2 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Este estudo busca contribuir para as discussões internacionais sobre contabilização de contratos de concessão. No entanto, o estudo está limitado no caso específico das concessões rodoviárias brasileiras, com algumas comparações internacionais.

A pesquisa foi feita a partir das informações do fechamento das DFs de 2010 de algumas concessões rodoviárias. Buscou-se os principais tipos de concessão por meio de seleção de algumas *holdings* que possuem concessões no setor de rodovias.

O trabalho está focado na contabilização dos aspectos relacionados às operações principais das concessões rodoviárias: direito de exploração, obrigações de manutenção e investimentos, além das outorgas. Deste modo, não foram abordadas as contabilizações comuns a todos os tipos de negócio, como contabilização de tributos e de processos administrativos.

8.3 PERSPECTIVAS E PROPOSIÇÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

Sabendo-se que as concessões internacionais, assim como concessões de outros setores, como o setor de energia, possuem características contratuais diferentes, entende-se que uma pesquisa mais aprofundada de cada setor deve ser efetuada.

A partir do presente estudo podem ser desenvolvidas diversas pesquisas como um trabalho semelhante em outros setores como o de energia, portos, aeroportos, telefonia etc.

Além disso, há carência de pesquisas conceituais no entendimento de concessões nacional e internacionalmente sendo, portanto, uma oportunidade para futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS¹⁶

ABERTIS INFRAESTRUTURAS. **Demonstrações Financeiras 2010**. Abertis, 2011. Disponível em: <http://www.abertis.com/>>. Acesso em: 20 Jan. 2012.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT. **Relatório Anual 2010 ANTT** - Agência Nacional de Transportes Terrestres, ano 9, n.º 05, Brasília: ANTT, 2011.

_____. **Rede Rodoviária Concedida**. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4983/Relatorios_Anuais___Rodovias_Federais_Concedidas.html>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

_____. **Fases do PER**. Disponível em: < http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4982/Fases_do_PER.html>. Acesso em: 20 Jul. 2012b.

_____. **Rodovias Federais Concedidas: Relatório Anual 2010**. Brasília: ANTT, 2011b.

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO – ARTESP. **Relatório Anual 2010**. São Paulo: Artesp, 2010.

AGOGLIA, C.P, DOUPNIK, T.S., TSAKUMIS, G.T. Principles-Based versus Rules-Based Accounting Standards: The Influence of Standard Precision and Audit Committee Strength on Financial Reporting Decisions. **2009 AAA Annual Meeting**. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1275851>>. Acesso em: 10 Mai. 2011.

ALBUQUERQUE, R. Contribuições da formalização da ciência política aos estudos legislativos: teoria dos jogos, o congresso americano e os estudos legislativos no brasil. Disponível em: < <http://neic.iesp.uerj.br/textos2/Rodrigo%20Albuquerque.pdf>>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

ALEXANDER, D.; JERMAKOWICZ, E. A true and fair view of the principles/rules debate. **Abacus**, v. 42, n. 2, p. 132-164, June 2006.

ALVES, A. P. A. F. e SAHR, C. L. L. Geografia Ensina - Geografia Viva? **Revista Discente Expressões Geográficas**, n. 5, 49-60. Florianópolis, maio de 2009.

¹⁶ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas NBR 6023

ANDRADE, M.E.M.C. **Contabilização dos Contratos de Concessões**. 2010. 175 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2010.

ANTHONY, R.N; GOVINDARAJAN, V. **Sistemas de controle gerencial**. São Paulo: Atlas, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONARIAS DE RODOVIÁRIAS - ABCR. **Relatório Anual 2009**. São Paulo: ABCR, 2010.

_____. **Relatório Anual 2010**. São Paulo: ABCR, 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10520**: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002

BAILEY-CAMPBELL, P. Challenges Mount for Traditional Transportation Funding: are public-private partnerships a U.S. solution? **TR NEWS**, Washington, n. 274, p. 4-9, May-June, 2011.

BARAT, J. **Transportes e Energia no Brasil**. São Paulo: Editora Bertrand, 1991.

_____. **Logística, transporte e desenvolvimento econômico**. São Paulo: Editora CLA, 2007.

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

_____. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

_____. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

_____. **Lei nº 11.638**, de 28 de dezembro de 2007. Altera e revoga dispositivos da Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e da Lei no 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e estende às sociedades de grande porte disposições relativas à elaboração e divulgação de demonstrações financeiras. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 dez. 2007, Seção 1, p.18.

_____. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

_____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 30 Jul. 2012.

_____. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Estradas e Rodagem. **Manual de Pavimentação**. 2ª ed. Rio de Janeiro: DNER, 1996.

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

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

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

CARDOSO, R. L. **Regulação econômica e escolhas de práticas contábeis: evidências no mercado de saúde suplementar brasileiro**. 2005. 154 f. Tese (Doutorado em Contabilidade) – Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CARVALHO, A. C. Dinâmica das Regras Econômicas e Jurídicas nos Contratos de Concessões de Serviços Públicos. Berkeley Program in Law and Economics. UC Berkeley, 2010.

CAVALCANTI, Celso de Oliveira Bello. **Impactos da reforma administrativa do Governo Collor na modelagem organizacional do DNER**. 1995. 110 f. Dissertação (Mestrado em

Administração Pública) - Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1995.

CBI. The world of public private partnerships. **CBI**, 2007.

CINTRA INFRAESTRUTURAS. **Contas Anuais Consolidadas 2010**. Cintra, 2010. Disponível em: < www.cintra.es >. Acesso em: 20 Jul. 2012.

CITRON, B. **Avaliação crítica do programa de concessões rodoviárias no Brasil: estudo do lote 5 da segunda etapa do Programa Federal**. 2006. 170 f. Trabalho de Formatura - Escola Politécnica, Departamento de Engenharia de Produção, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

COMPANHIA DE CONCESSÕES RODOVIÁRIAS - CCR. **Demonstrações Financeiras 2010**. CCR, 2011. Disponível em: www.grupoccr.com.br. Acesso em: 20 Jul. 2012.

_____. **Demonstrações Financeiras 2007**. CCR, 2008. Disponível em: www.grupoccr.com.br. Acesso em: 20 Jul. 2012.

CONCESSIONÁRIA NASCENTES DAS GERAIS - CIBE. **Demonstrações Financeiras 2010**. Cibe, 2011. Disponível em: <http://www.nascentesmg.com.br>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

CORREIA, M. B. C. **Por que as reformas permanecem?** A trajetória gradualista de mudanças no setor de infraestrutura rodoviária no Brasil entre 1985-2010. 2011. 313 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

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

COMPANHIA DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA JUIZ DE FORA - CON CER. Relatório Anual 2010. CON CER, 2011. Disponível em: www.concer.com.br. Acesso em: 20 Jul. 2012

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS - CPC. **Pronunciamento Conceitual Básico (R1)**: Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Relatório Contábil-Financeiro, 2011.

Disponível em: <http://www.cpc.org.br/pdf/CPC00_R1.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

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

_____. ICPC 17 - Contratos de Concessão: Evidenciação, 2011. Disponível em: <www.cpc.org.br/pdf/ICPC_17.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

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

_____. CPC 04 (R1) - Ativo Intangível, 2010. Disponível em: <www.cpc.org.br/pdf/CPC_04n.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

_____. CPC 06 (R1) - Operações de Arrendamento Mercantil, 2010. Disponível em: <www.cpc.org.br/pdf/CPC_06n.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

_____. CPC 07 (R1) - Subvenção e Assistência Governamentais, 2010. Disponível em: <www.cpc.org.br/pdf/cpc_07n.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

_____. CPC 12 - Ajuste a Valor Presente, 2008. Disponível em: <www.cpc.org.br/pdf/cpc_12.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

_____. CPC 15 (R1) - Combinação de Negócios, 2011. Disponível em: <www.cpc.org.br/pdf/cpc_15.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

_____. CPC 17 - Contratos de Construção, 2009. Disponível em: <www.cpc.org.br/pdf/CPC_17.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

_____. CPC 20 (R1) - Custos de Empréstimos, 2011. Disponível em: <www.cpc.org.br/pdf/CPC20_R1.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

_____. CPC 25 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, 2009. Disponível em: <www.cpc.org.br/pdf/cpc_25.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

_____. CPC 27 - Ativo Imobilizado, 2009. Disponível em: <www.cpc.org.br/pdf/cpc%2027.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

_____. CPC 30 - Receitas, 2009. Disponível em: < www.cpc.org.br/pdf/CPC_30.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

_____. CPC 38 - Instrumentos Financeiros: Reconhecimento e Mensuração, 2009. Disponível em: < www.cpc.org.br/pdf/CPC_38.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

_____. CPC 39 - Instrumentos Financeiros: Apresentação, 2009. Disponível em: <http://www.cpc.org.br/pdf/CPC_39.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

_____. CPC 40 - Instrumentos Financeiros: Evidenciação, 2009. Disponível em: <http://www.cpc.org.br/pdf/CPC40_final%20sem%20marcas_%2018julho2012.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

CRUZ, C. F.; SILVA, A. F.; RODRIGUES, A. Uma Discussão sobre os Efeitos Contábeis da Adoção da Interpretação IFRIC 12 – Contratos de Concessão. **Revista Contabilidade Vista & Revista**. v. 20, n. 4, p. 57-85, out./dez, 2009.

CVM Comissão de Valores Mobiliários: www.cvm.gov.br *

DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ – DER/PR. **Histórico**. Disponível em:

< <http://www.der.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2>>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 5 ed. 2 reimp. São Paulo: Atlas, 2006.

DORNAN, D. L. Case Studies of Transportation Public-Private Partnerships around the World. **AECOM CONSULT**. Arlington, Virginia: 2007.

DUARTE, M. **Entrevista sobre outorga**, São Paulo, 2012.

ECORODOVIAS Infraestrutura e Logística. **Demonstrações Financeiras 2010**. Ecorodovias, 2011. Disponível em: www.ecorodovias.com.br. Acesso em: 20 Jul. 2012.

FINANCIAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD – FASB. **Proposal – Principles-Based Approach to U.S. Standard Setting**. Norwalk: FASB, 2002.

FERNANDES, F. **Entrevista sobre outorga**, São Paulo, 2012.

FERNANDEZ, S. E. V. **Parcerias público-privadas (PPP) no setor rodoviário**: um estudo da concordância entre o objeto do contrato e a forma jurídica dos contratos no Brasil. 2006. 115 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FERREIRA, C.M.A. **O equilíbrio econômico-financeiro das distribuidoras de energia elétrica brasileiras nas demonstrações contábeis**. 2009. 176 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2009.

FERREIRA, D.; GUÉRIOS, P. B. "Função social" e equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, privados e administrativos. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 89, jun 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9548>. Acesso em 8 dez. 2012.

FERROVIAL S.A. **Informe Anual 2010**. Ferrovial, 2011. Disponível em: www.ferrovial.com. Acesso em: 20 Jul. 2012.

_____. **Informe Anual 2011**. Ferrovial, 2012. Disponível em: www.ferrovial.com. Acesso em: 20 Jul. 2012.

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

FIGUEIREDO, L. V. **A equação econômico-financeira do contrato de concessão**: aspectos pontuais. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. n.7, p. 1-18, agosto/setembro/outubro, 2006.

FIPECAFI: IUDÍCIBUS S., MARTINS, E., GELBCKE, E. R., SANTOS, A. **Manual de contabilidade societária: aplicável a todas as sociedades**: de acordo com as normas internacionais e do CPC. São Paulo: Atlas, 2010.

GARVIN, M. J. International Practices in Public-Private Partnerships: synthesis and discussion. **TR NEWS**, Washington, n. 274, p. 10-15, May-June, 2011.

GOMES-IBANEZ, J. A.; MEYER, J. R. **Going Private**: The international experience with transport privatization. The Brooking Institution. Washington, 1993.

GOULART, S. M. **História da Ciência**: elo da dimensão transdisciplinar no processo de formação de professores de ciências em Educação na era do conhecimento em rede e transdisciplinaridade. LIBANELO, J.C & SANTOS, Akiko (orgs). Campinas,SP: Alínea, 2005.

GRILO, L. M. **Modelo de Análise da Qualidade do Investimento em Projetos de Parceria Público-Privada (PPP)**. 2008. 400 f. Tese (Doutorado em Engenharia de construção Civil e Urbana) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

GUERREIRO, R; FREZATTI, F; LOPES, A. B; PEREIRA, C. A. O entendimento da Contabilidade Gerencial sob a ótica da Teoria Institucional. **Organizações & Sociedade**. v.12, n.35, Outubro/Dezembro, 2005. Disponível em:
< www.revistaoes.ufba.br/include/getdoc.php?id=316&article...>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

HAIL, L., LEUZ, C.; WYSOCKI, P. **Global Accounting Convergence and the Potential Adoption of IFRS by the United States**: An Analysis of Economic and Policy Factors. Working Paper, 2009. Disponível em:
< http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1357331>. Acessado em: 10 Set. 2011.

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

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

HOEL, L. A.; GARBER, N. J.; SADEK, A. W. **Transport, Infrastructure Engineering**: a multimodal integration. International Student Edition. Toronto: Thomson, 2008

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

_____. The Archaeology of Accounting Systems. **Accounting, Organizations and Society**, v. 12, n. 3, p. 207-234, 1987.

IASB. Exposure Draft ED/2012/5. **Clarification of Acceptable Methods of Depreciation and Amortisation Proposed amendments to IAS 16 and IAS 38**. December, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Contas Regionais do Brasil 2004-2008**. n. 32, Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS IN ENGLAND AND WALES - ICAEW. **Information for better markets: Measurement in financial reporting.** London: ICAEW, 2006.

ITINERE INFRAESTRUTURAS. **Informe Anual 2010.** Itinere, 2011. Disponível em: <www.grupoitinere.com>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

IUDÍCIBUS, S. **Teoria da Contabilidade.** 7^a ed. Atlas, SP, 2004.

JUND, S. **Administração, orçamento e contabilidade pública: teoria e questões.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

KARAM, R. **A Concessão de Rodovias Paranaense sob a ótica da regulação.** 2005. 159 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

LASTRAN – Laboratório de Sistemas de Transporte. **Concessão de Rodovias no Rio Grande do Sul.** Disponível em: <<http://www.pgie.ufrgs.br/portalead/producao/wwwppgep/lastran/pedagio.htm#Introdu%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 25 de Jan. 2012.

LIMA, R. X. **Logística da distribuição de materiais em Pavimentação rodoviária: uma modelagem em programação matemática.** 2003. 288 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) – Programa de Mestrado em Engenharia de Transportes, Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2003.

LIMA, A.E. **Os Efeitos da Adoção da Interpretação Técnica ICPC 01 nas Demonstrações Contábeis das Concessionárias de Serviços Públicos: O Caso da COPASA.** 2010. 81 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia e Finanças, IBMEC, Rio de Janeiro, 2010.

LOPES, A. B.; MARTINS, E. **Teoria da contabilidade: uma nova abordagem.** São Paulo: Ed Atlas, 2005.

MARTINS, E.; MARTINS, V. A.; MARTINS, E. A. Normatização contábil: ensaio sobre sua evolução e o papel do CPC. **Revista de Informação Contábil.** v. 1, n. 1, p. 7-30, set/2007.

MARTINS, E. **Contabilidade Brasileira, Ontem, Hoje e depois?** Contabilidade e Finanças no Brasil. São Paulo: Atlas, 2012. Organizado por A. B. LOPES.

MARTINS, G. A; THEOPHILO, C.R. **Metodologia da Investigação Científica para as Ciências Sociais Aplicadas**. São Paulo, Atlas, 2007.

MARTINS, E.; GELBECK, E. R. **Technical opinion concession fees paid in installment over the concession contract**. IASB, 2012. Disponível em: < <http://www.ifrs.org/Current-Projects/IFRIC-Projects/Pages/meeting-archive.aspx>>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

MARTINS, F. **Contratos e obrigações comerciais**, 16 ed. Ver. E aum. Rio de Janeiro, Forense, 2010.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais. **Contrato MG – 050**, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: < <http://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp>>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

_____. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais. **Portal de Gestão de Conteúdo do Programa de Parceria Público-Privada do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: < <http://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp>>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

MONASH UNIVERSITY. **How to write a case study**. 2007. Disponível em: < www.monash.edu.au/lis/.../27-case-study.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

MULLER, L. H. **Regulação do Equilíbrio Econômico-Financeiro das Concessões de Rodovias Mediante Taxa Interna de Retorno Flutuante**. 2010. 108 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

NORTH, D. C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**. v. 5, n 1, p. 97-112, 1991.

OBRASCON HUARTE LAIN BRASIL - OHL. **Demonstrações Financeiras 2010**. OHL, 2011. Disponível em: < www.grupoohl.com.br>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **Regional Outlook 2011: building resilient regions for stronger economies**. Disponível em: <www.oecd.org/dataoecd/26/37/49074854.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

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

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

PEREIRA, C. E. Q. **Parcerias público-privadas: Novo modelo brasileiro de concessão de serviços públicos e novos desafios para o controle**. 2006. f. 23. Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação (Direito Público e Controle Externo) - Instituto Serzedello Corrêa, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

PREVITS, G.J.; MERINO, B.D. **A history of accountancy in the United States: the cultural significance of accounting**. Columbus: Ohio State University Press, 1998.

QUAGLI, A.; AVALLONE, F. Fair Value or Cost Model? Drivers of Choice for IAS 40 in the Real Estate Industry. **European Accounting Review**. v. 19, n. 3, p 461-493, 2010.

RODAK, E. L. **Alinhamento do Manual de Contabilidade dos Concessionários Rodoviários da ANTT às normas nacionais e internacionais de Contabilidade**. 2010. 112 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade).- Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

ROUSSEFF, D. **O novo papel do Estado Brasileiro no investimento em infraestrutura**. Infraestrutura de Energia e Transporte: Um desafio para o Brasil. São Paulo, Alstom, 2005, p.2, Editado por J. L. Alquéres.

SÃO PAULO. Secretaria dos Transportes. **Rodovias**. Disponível em:
< <http://www.saopaulo.sp.gov.br/acoes/rodovias.htm>>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

_____. **Contrato Sistema Rodoviário Anhanguera-Bandeirantes** - Autoban, Jundiaí, 1998. Disponível em: < www.artesp.sp.gov.br/>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

_____. **Contrato Corredor D. Pedro I – Rota das Bandeiras**, São Paulo, 2009. Disponível em: < www.artesp.sp.gov.br/>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

SCALZER, R. S. A. **Adoção do ICPC 01 e os Impactos Financeiros nas Demonstrações Contábeis: Um Estudo de Caso na LIGHT S.E.S.A.** Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Administração. Administração), Faculdade de Economia e Finanças, IBMEC, Rio de Janeiro, 2010.

SCHUMAHER, L. M. **Manutenção e Reposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro dos Contratos de Concessões de Rodovias**: avaliação das revisões e reajustes de tarifas no Brasil. 2003. 128 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Construção Civil e Urbana) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

SERMAN, C. **Análise dos Aspectos Críticos em Processos de Concessão de Rodovias**. 2008. 273 f. Tese (Doutorado em Ciências em Engenharia de Transportes) – Engenharia de Transportes, Universidade Federal do Rio de Janeiro Rio De Janeiro, 2008.

STAFFORD, A; ACERETE, J.B.; STAPLETON, P. Making concessions: Political, commercial and regulatory tensions in accounting for European roads PPPs. **Accounting and Business Research**, 2010. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1573496>>. Acesso em: 10 Set. 2011.

STARTIN, J. Value from Public-Private Partnerships: balancing prescriptive and performance specifications form design to handback. **TR NEWS**, Washington, n. 274, p. 16-22, May-June, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Licitações e Contratos**. 3ª ed. Disponível em : http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos/2%20Licita%C3%A7%C3%B5es-Conceitos%20e%20Princ%C3%ADpios.pdf. Acesso em 17 Jul. 2011.

_____. Solicitação do Congresso Nacional - TC 014.205/2011-4. Disponível em: <www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/.../AC_0346_05_12_P.doc>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

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

TRIUNFO PARTICIPAÇÕES E INVESTIMENTOS - TPI. **Demonstrações Financeiras 2010**. TPI, 2011. Disponível em: <www.tpi.com.br>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

TRB. TR NEWS. Public-Private Partnerships: filling funding gaps for infraestrutura. **Transportation Research Board**, Washington, n. 274, May-June, 2011. Editorial.

VALENTE, J. A. Os modelos de concessão rodoviária no Brasil. Agência T1, 2010. <http://www.agenciat1.com.br/664-os-modelos-de-concessao-rodoviari>. Acesso em 31/07/11.

VARGAS, P. **Entrevista sobre outorga**, São Paulo, 2012.

VERÇOSA, H. M. D. **Contratos Mercantis e a Teoria Geral dos Contratos: O Código Civil de 2002 e a Crise do Contrato**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

VERON, A. Brasil: Aprimoramento do marco de avaliação de investimentos em infraestrutura de transportes rodoviários. **The World Bank: Transport Sector Board**, Washington, 2010.

WATTS, R. L. Accounting Choice Theory and Market-Based Research in Accounting. **British Accounting Review**. v. 24, p. 235-267, 1992.

WÜSTEMANN, J.; WÜSTEMANN, S. Why Consistency of Accounting Standards Matters: A Contribution to the Rules-Versus-Principles Debate in Financial Reporting. **Abacus**, v. 46, n. 1, p. 1-27, 2010.

WYATT, A. Accounting Recognition of Intangible Assets: Theory and Evidency on Economic Determinants. **The Accounting Review**. V.80, p. 967-1003, 2005.

YIN R. K. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. 3 ed. Porto Alegre, Bookman, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Protocolo de estudo de caso

1 – Procedimentos Iniciais:

- a) Contato formal com a empresa objeto do estudo de caso, com entrega de carta de apresentação
- b) Elaboração do roteiro para observação e entrevistas

2 – Técnica para Coleta de Dados

- a) Entrevistas
- b) Observação
- c) Pesquisa documental

3 – Observação e Entrevista sobre ICPC 01:

Objetivo de identificar as mudanças contábeis ocorridas com a adoção da ICPC 01, assim como acompanhamento do processo de adoção. Além do entendimento do negócio.

4 - Questões da Entrevista sobre Outorgas:

- 1) Como surgiu o conceito de outorga onerosa?
- 2) Qual a diferença entre a outorga paga na licitação e a outorga onerosa?
- 3) Como é definido o cálculo para pagamento da outorga onerosa (fixa e variável)? É igual para todas as concessões rodoviárias?
- 4) Todas as concessões rodoviárias do Estado de São Paulo têm outorga onerosa?
- 5) No Programa de Concessões Federal existe o PER (Programa de Exploração de Rodovias) que define a cada ano, quais as melhorias devem ser feitas em cada concessão. No Estado de São Paulo, há algo parecido?
- 6) Existe outorga onerosa em outro país? Existe outorga onerosa em outro Estado? Existe outorga onerosa em outro tipo de concessão, sem ser rodoviária?
- 7) Quais as leis que normatizam as concessões onerosas de São Paulo?