

## 2 Referencial teórico

A revisão da literatura se sustentou em três pilares de pesquisa. O primeiro partiu da revisão dos trabalhos de Di Pietro (2005) e de Filho (2004), voltados ao Direito Administrativo Brasileiro, aprofundando a revisão da parte relacionada à análise dos contratos de concessão, seu histórico e sua natureza jurídica. Além destes, foram revisados os conceitos de concessão a partir do trabalho de Guasch (2004).

O segundo pilar foi o levantamento da Interpretação estudada e dos pareceres técnicos publicados pelos órgãos reguladores, como o IASB, o EFRAG, o IFRIC, a CVM e o IBRACON, entre outros.

O terceiro pilar foram os trabalhos acadêmicos já realizados sobre o tema, com abordagens sobre a Interpretação, sua aplicabilidade, além de pesquisas efetuadas sobre o tema. Nessas especialidades destacam-se nomes como Cruz *et al* (2009) e Calvo e Clemente (2010). Dados de mercado foram coletados de sites e outras fontes secundárias como revistas e jornais.

O planejamento de pesquisa foi fundamentado basicamente de acordo com as recomendações em Creswell (2007) e Marconi e Lakatos (1996).

### 2.1. Histórico da telefonia fixa no Brasil

Até 1972, havia no Brasil mais de 900 empresas de telefonia fixa em operação, quando, neste ano foi criada a Telecomunicações Brasileiras S.A., ou Telebrás, que adquiriu e consolidou quase todas essas empresas e tornou-se a líder absoluta na prestação desses serviços até 1997, quando foi aprovada a Lei nº 9.472/97, conhecida como Lei Geral de Telecomunicações, que estabeleceu a livre concorrência e a privatização da Telebrás, através de leilão das autorizações e concessões para empresas privadas e estabelecendo a Agência Nacional de Telecomunicações, ou ANATEL, como agência reguladora independente.

A ANATEL é uma autarquia que tem por finalidade atuar de na defesa dos interesses do Estado e de seus cidadãos, estimulando a competição, a universalização, a qualidade e a atualização tecnológica dos serviços de telecomunicações. A ANATEL possui ainda poder normativo-regulatório, fiscalizatório e sancionatório.

Em 1998, o Governo Federal dividiu a Telebrás em 12 novas empresas e promoveu posteriormente a sua privatização, alienando as ações destas empresas ao setor privado. Neste mesmo ano foram assinado entre essas 12 novas empresas e o Governo Federal, contratos de concessão, que garantiam a elas a possibilidade de prestar serviços públicos, que até então, estavam sob responsabilidade de prestação pelo Governo Federal.

As empresas de prestadoras de STFC brasileiras estão autorizadas a operar seu negócio mediante uma concessão outorgada pelo governo brasileiro. De acordo com os termos dos contratos de concessão, essas empresas possuem obrigações de cumprir determinadas exigências de serviço universal e a manter padrões mínimos de qualidade e de serviços. Caso qualquer dessas empresas não cumpra as exigências previstas no contrato, esta ação pode resultar na imposição de multas e, dependendo do caso, a concessão pode ser revogada.

De acordo com a Lei Geral das Telecomunicações, a concessão tem por objeto a prestação de serviços de telecomunicações de acordo com o regime público, determinado pela administração pública. A concessão somente pode ser outorgada mediante um processo prévio de lance em leilão. A lei prevê ainda que a concessão seja outorgada por um período de tempo fixo e, em geral, renovável uma única vez.

Os contratos de concessão de STFC em vigor foram renovados em 2006 por um prazo de 20 anos, encerrando-se em 31 de dezembro de 2025, sendo passíveis de revisão nos anos de 2010, 2015 e 2020.

## 2.2. Visão geral da IFRIC 12

A infra-estrutura dos serviços considerados de utilidade pública, na grande parte dos países, foi inicialmente construída, explorada e mantida pelo setor público. De acordo com Guasch (2004), a infra-estrutura afeta significativamente a economia de um país, pois influencia diretamente a produtividade, os custos e a competição. Com o passar dos anos, o poder público buscou o setor privado para financiar e construir essa infra-estrutura, buscando uma maior eficiência e qualidade dos serviços, através do investimento e *know-how* desse setor privado.

No estudo de Guasch (2004), a transferência da infra-estrutura para o setor privado é precedida, na maioria dos casos, por uma reestruturação no setor e uma reforma regulatória, para facilitar a competição e tentar evitar o monopólio desses serviços. Além disso, são necessárias outras medidas, como a pré-qualificação e uma licitação pública, para que sejam escolhidas as empresas com melhores condições financeiras e tecnológicas para a prestação desse serviço e que essa escolha ocorra mediante competição igualitária entre as concorrentes. Essas medidas são fundamentais para proteger os investidores da intervenção do poder público, para proteger os usuários do serviço de abusos pelos novos prestadores destes serviços e ainda para assegurar a um ambiente justo de competição entre as prestadoras.

Conforme Guasch (2004), a delegação dos serviços públicos considerados fundamentais ocorre, normalmente, mediante um contrato de concessão. Através desses contratos de concessão, a infra-estrutura existente ou ainda aquela que deveria ser construída para a prestação dos serviços passa a ficar sob responsabilidade da concessionária (empresa privada, que recebe a permissão para prestar serviços de natureza pública) que, além de operá-la e mantê-la pelo prazo do contrato, deverá fazer melhorias nela, nos limites estabelecidos contratualmente. Além disso, o concessionário deve respeitar os níveis mínimos de desempenho e manutenção da infra-estrutura, previstos nos contratos de concessão.

A descentralização administrativa por colaboração do Estado ocorre quando este transfere ao poder privado, por meio de um acordo de vontades ou contrato, as responsabilidades e atribuições de uma atividade própria ao Estado, ou seja, de um serviço público da União, dos Estados ou dos Municípios, conservando o poder público a titularidade do serviço, transferindo apenas a execução desse serviço, conforme Di Pietro (2005).

Ainda de acordo com Di Pietro (2005), serviço público é toda atividade material que a lei confere ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas.

A Lei nº 8.987/1995, no inciso II do Art. 2º, dispõe que a concessão de serviço público compreende a delegação de prestação desse serviço, considerado de utilidade pública, à determinada(s) pessoa(s) jurídica(s), que, através de licitação pública, demonstrem possuir capacidade de desempenhar esse serviço, durante um determinado prazo, se responsabilizando pelos riscos assumidos inerentes à atividade. Adicionalmente, essa mesma lei, em seu Art. 4º prevê que a concessão deve ser, independentemente de sua modalidade, formalizada mediante contrato.

Conforme destacado por Filho (2004), o contrato de concessão é aquele por meio do qual a administração pública (concedente) transfere ao poder privado (concessionária) a execução de um serviço público, de uma obra pública ou cede o uso de um bem público, mediante remuneração na forma de pagamento de tarifas pagas pelos consumidores desse serviço. De acordo com Calvo e Clemente (2010), o contrato de concessão é o instrumento através do qual o poder público concede ao poder privado os direitos e obrigações sobre a prestação de serviços públicos.

A principal característica de um contrato de concessão é o fato de que o concessionário presta serviços de utilidade pública à população em nome da concedente. Existem ainda outras características complementares dos contratos de concessão, como a responsabilidade da concessionária de gestão (mesmo que parcial) da infra-estrutura, o estabelecimento no contrato do preço inicial a ser cobrado pela concessionária e a previsão de entrega, ao término do contrato, da infra-estrutura à concedente.

A Lei nº 8.987/1995 prevê, em seu inciso I do Art. 2º, que o poder concedente é “a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão”.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu inciso XI do Art. 21, prevê que a União deve explorar os serviços de telecomunicações, de forma direta ou ainda, indiretamente, através de concessões ou permissões. Mais adiante, no Art. 175, está previsto que o Poder Público tem a obrigação de prestar os serviços públicos e que a concessão ou permissão deve ser precedida de licitação. No mesmo artigo, está previsto ainda, em seu parágrafo único, que lei complementar irá regular sobre a política tarifária, os direitos dos consumidores e obrigações da concessionária e/ou autorizatória, dentre outros assuntos.

Adicionalmente há a diferenciação entre concessão e autorização. A autorização é a forma discricionária pela qual a administração pública permite que o poder privado pratique determinada atividade pública ou utilize-se de determinado bem público em seu interesse (Filho, 2004). Segundo Di Pietro (2005), os serviços transferidos ao poder particular por meio de uma autorização, não possuem natureza de serviços públicos, e, portanto, não são objeto de nosso estudo.

Segundo Di Pietro (2005), as concessões são autorizações para a prestação de serviços outorgadas sob o regime público, enquanto as autorizações são licenças para a prestação de serviços outorgadas sob o regime privado. No regime público, as concessionárias estão obrigadas a cumprir certos indicadores de qualidade, continuidade e universalização dos serviços, e expansão e modernização de sua rede, enquanto que no regime privado, as autorizatórias não estão sujeitas às exigências de continuidade e universalização dos serviços, mas possuem certas obrigações de qualidade de serviços prestados e de expansão da rede.

No contrato de concessão, de acordo com Filho (2004) é latente a soberania do poder concedente sobre a concessionária, de forma a destacar a supremacia do poder concedente.

Conforme Robert Garnett (*Press Release* emitido pela IASB em 30/11/2006, p. 1-2), membro do IASB e do IFRIC, os contratos de longo-prazo entre o setor público e o privado estão cada vez mais sendo utilizados como uma forma dos Governos terceirizarem suas responsabilidades públicas. No entanto a complexidade de tais contratos traz uma série de dúvidas e desafios na sua contabilização.

Em 27 de maio de 2002, o parlamento europeu emitiu o Regulamento no. 3.626/2002, que tinha por objeto a adoção e utilização das IFRS pelos países que compõem a União Européia, para todas as empresas que negociassem títulos mobiliários em um mercado regulamentado em qualquer dos países membros da União Européia, para os exercícios sociais iniciados a partir de 1º de janeiro de 2005. De acordo com o Artigo 1 deste regulamento, a adoção das IFRS tinha como principal objetivo assegurar um alto nível de transparência e comparabilidade das demonstrações financeiras e, conseqüentemente, um aprimoramento do mercado de capitais europeu.

Ball (2006) fez uma análise sobre as vantagens e desvantagens da aplicação das IFRS. Para ele, as vantagens diretas da adoção das IFRS são: (i) as IFRS são de fácil compreensão e mais rígidas do que as contabilidades de cada um dos países separadamente, o que tornaria as informações financeiras mais confiáveis para os investidores; (ii) as IFRS geram informações de mais fácil análise e melhor qualidade, e os pequenos investidores ficam menos dependentes dos analistas profissionais; (iii) após a implementação das IFRS, será possível comparar as Companhias de diversos países, eliminando os custos de processamento da informação, contribuindo para a eficiência dos mercados financeiros; (iv) essa harmonização de práticas contábeis elimina as barreiras para fusões e aquisições entre as Companhias de diferentes países, o que beneficia os investidores de uma forma geral.

De acordo com os resultados da pesquisa elaborada por Barth, Landsman e Lang (2007), as Companhias que aplicam as IAS (*International Accounting Standards*) possuem melhor qualidade de sua contabilidade do que aquelas que não utilizam esses princípios.

Já Daske *et al* (2007) verificaram que a adoção das IFRS de forma estruturada culminou em uma queda acentuada no custo de capital e um relevante aumento na liquidez de mercado dessas empresas, o que reforça a teoria do IASB de que a transparência e comparabilidade das demonstrações financeiras têm impacto direto na avaliação de mercado das empresas que adotam as IFRS.

Segundo Armstrong *et al* (2006, p.1), o parlamento europeu acreditava, ainda, que “a harmonização das práticas contábeis iria reduzir os custos de comparação entre as empresas, eliminando as diferenças das práticas contábeis adotadas por cada país, e facilitaria o fluxo de capitais entre as fronteiras e tornariam o mercado Europeu mais competitivo”.

O IASB é o órgão internacional independente responsável pelo desenvolvimento e emissão dos padrões contábeis em IFRS, além de promover sua adoção no âmbito internacional. O IASB tem sede em Londres, na Inglaterra, e é composto de quinze membros independentes, com diferentes históricos profissionais, possuindo experiência na elaboração de padrões, como usuário, contador ou na experiência acadêmica sobre as IFRS.

O IASB possui como órgão auxiliar o IFRIC - *IFRS Interpretations Committee*, responsável pela discussão das IFRS existentes que gerem algum tipo de dúvida e emitir uma interpretação após o consenso de como o padrão contábil ou interpretação deve ser aplicado, e, ainda, pela identificação e discussão de novas questões ainda não regulamentadas pelas IFRS. O IFRIC é composto por quatorze membros com direito a voto de diversos países e com os mais variados históricos profissionais e sua principal atribuição é analisar problemas que possam gerar tratamentos contábeis divergentes ou inaceitáveis.

O IASB possui ainda o órgão independente EFRAG - *European Financial Reporting Advisory Group* criado em 2001 para auxiliar a Comissão Européia na avaliação técnica das IFRS emitidas pelo IASB.

No Brasil, o processo de convergência para os padrões internacionais de contabilidade vem sendo conduzido pelo CPC com o auxílio da CVM, que até outubro de 2010, havia já emitido 40 pronunciamentos e 14 interpretações conectadas com o padrão internacional. Além disso, a CVM, em sua Instrução no. 457/2007, implementou a obrigatoriedade da adoção das IFRS para todas as Companhias de Capital Aberto, a partir do exercício social iniciado em 1º de janeiro de 2010.

O CPC é um órgão formado pela Associação Brasileira das Companhias Abertas - ABRASCA, Associação dos Analistas e Profissionais de Investimento do Mercado de Capitais - APIMEC, Bolsa de Valores de São Paulo - BM&FBOVESPA, Conselho Federal de Contabilidade - CFC, Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras - FIPECAFI e Instituto Brasileiro dos Auditores Independentes do Brasil - IBRACON, e conta com a participação ativa do Banco Central do Brasil – BACEN e da CVM, Superintendência dos Seguros Privados - SUSEP e a Secretaria da Receita Federal - SRF. De acordo com o Art. 3º da Resolução CFC No. 1.055/05, o CPC tem por objetivo:

*"o estudo, o preparo e a emissão de Pronunciamentos Técnicos sobre procedimentos de Contabilidade e a divulgação de informações dessa natureza, para permitir a emissão de padrões contábeis pela entidade reguladora brasileira, visando à centralização e uniformização do seu processo de produção, levando sempre em conta a convergência da Contabilidade Brasileira aos padrões internacionais".*

Em 30 de novembro de 2006, o IFRIC emitiu uma interpretação sobre a contabilização dos contratos de concessão, denominada de IFRIC 12 - *Service Concession Arrangements*, aplicável para os exercícios sociais iniciados a partir de 1º de janeiro de 2008. Essa interpretação dispõe de orientações para a contabilização das concessões outorgadas pelo poder público às organizações privadas, dispondo exclusivamente sobre a contabilização nas concessionárias. Além disso, a IFRIC 12 restringe-se aos contratos celebrados entre o governo e uma concessionária privada que constrói, adquire ou realiza melhorias na infraestrutura objeto do contrato, com o objetivo de explorá-la pelo prazo previsto contratualmente.

De acordo com Ken Wild (IAS Plus, Dezembro de 2006, p. 1), líder global de IFRS da Deloitte Touche Tohmatsu, a IFRIC 12 é o ápice de um longo projeto do IFRIC. O IFRIC dedicou tempo e recursos significativos para compreender os problemas das demonstrações financeiras associadas aos projetos de infraestrutura públicas. A IFRIC 12 esclarece a forma de contabilização pelas concessionárias nesses projetos. Há muito tempo tem sido a minha opinião de que o modelo de ativo financeiro desenvolvido pelo IFRIC é preferível ao modelo de ativo intangível. No entanto, é um fato inquestionável que existem contratos em vigor que não resultam na concessão de um ativo financeiro e que, portanto, não



podem ser contabilizados como tal. Alguns dos resultados contábeis de acordo com o modelo de ativo intangível, como o duplo reconhecimento da receita, não são ideais. Porém, esse é o resultado técnico correto na aplicação da atual literatura contábil e, como um órgão interpretativo, o IFRIC não tem poder de modificar tal interpretação.

De acordo com a IFRIC 12, as principais características dos contratos de concessão sob sua análise são:

- a)** a infra-estrutura é previamente existente à assinatura do contrato ou pode ser construída pela concessionária durante o prazo contratual;
- b)** a concessionária assume a obrigação de prestar serviços de utilidade pública, sendo remunerada por essa atividade, durante o prazo contratual;
- c)** o contrato de concessão prevê níveis de desempenho, mecanismos de ajustes de preços, utilização de justiça arbitral para sanar conflitos entre as partes;
- d)** o concedente (parte do contrato de concessão que concede a prestação de serviços) do serviço é, obrigatoriamente, uma organização do setor público, ou uma organização do setor privado para a qual a responsabilidade pela prestação deste serviço foi anteriormente delegada;
- e)** a empresa concessionária é responsável por, pelo menos, uma parte do gerenciamento da infra-estrutura e dos serviços relacionados, não atuando apenas em nome da concedente;
- f)** o contrato determina o preço inicial, assim como as suas futuras revisões periódicas, a ser cobrado pela concessionária aos consumidores durante o prazo contratual da concessão; e
- g)** a concessionária tem a obrigação de reverter ao concedente a infra-estrutura classificada como reversível conforme as especificações contratuais ao término do contrato de concessão.

A Tabela 1 apresenta os principais tipos de contratos celebrados entre o poder público e organizações do setor privado, indicando o respectivo padrão contábil de IFRS que se aplica a cada um destes contratos.

Categoria	Arrendatário	Prestador de serviço			Proprietário	
Principais tipos de contratos	Arrendamento mercantil	Contrato de prestação de serviço e/ou manutenção	Aprimorar / Operar / Transferir	Construir / Operar / Transferir	Construir / Deter / Operar	100% (Desinvestimento / Privatização / Constituição)
Propriedade do ativo	Concedente			Concessionária		
Investimento de capital	Concedente			Concessionária		
Risco de demanda	Compartilhado	Concedente	Concedente e/ou Concessionária		Concessionária	
Tempo médio de duração	8 a 20 anos	1 a 5 anos	25 a 30 anos		Indefinido (ou limitado por uma licença)	
Interesse residual	Concedente			Concessionária		
Regra a ser aplicada	IAS 17	IAS 18	IFRIC 12		IAS 16	

Tabela 1. Principais tipos de contratos e seu correspondente padrão contábil em IFRS.  
Fonte: IFRIC 12 – Information Note 2. Tradução livre.

A IFRIC 12, ao longo de seus 30 parágrafos, estabelece diversos princípios e práticas na contabilização e mensuração das obrigações e direitos relativos aos contratos de concessão. Dentre estas questões, destaca-se o parágrafo 11 que trata sobre os direitos da concessionária sobre a infra-estrutura. De acordo com a IFRIC 12, a infra-estrutura não deve ser registrada como ativo imobilizado da concessionária, pois, ainda de acordo com a interpretação, a concessionária possui o direito de utilizar a infra-estrutura para prestar serviços de utilidade pública sendo este direito concedido pelo poder público por meio de um contrato, não possuindo a propriedade desse bem, o que o caracterizaria como imobilizado.

O ativo imobilizado, conforme o parágrafo 6 do IAS 16, engloba todo e qualquer bem que seja “tangível, mantido para uso da produção ou fornecimento de serviços, para ser alugado a terceiros ou para fins administrativos e que a administração da Companhia espera utilizar por mais de um exercício social”, devendo ser, em geral, registrado pelo custo e está sujeito, conforme disposto no IAS 36 – *Impairment of Assets*, à avaliação de perdas (teste de *impairment*). Adicionalmente, o parágrafo 7 do IAS 16 prevê que um ativo apenas deve ser registrado como um item do imobilizado de uma Companhia quando é provável que os benefícios econômicos futuros gerados por esse bem revertam à Companhia e o custo desse bem pode ser mensurável de forma confiável.

O teste de verificação de eventuais perdas (*impairment*), regulamentado pela IAS 36 – *Impairment of Assets*, deve ser efetuado sobre todos os ativos das Companhias na data do Balanço Patrimonial nos seguintes casos: (i) caso haja alguma indicação dessa perda; ou, (ii) sempre sobre o *goodwill* ou sobre os ativos intangíveis com vida útil indefinida ou ainda não disponíveis para utilização. As indicações citadas no item (i) podem ser de fontes externas ou internas à Companhia. Algumas das fontes externas previstas no parágrafo 12 do IAS 36, incluem a diminuição significativa do valor de mercado do ativo, o aumento da taxa de juros do mercado, entre outros. No mesmo parágrafo estão previstas as fontes internas de indicação de *impairment*, que incluem a evidência de obsolescência ou dano físico de um ativo, evidência de que o desempenho econômico desse ativo é ou será pior do que o esperado, entre outras fontes.

Para que um ativo seja avaliado com uma perda (*asset impaired*) ele deve ter seu valor contábil superior ao seu valor recuperável, ou seja, deve-se verificar a diferença entre o valor que a Companhia conseguiria vender esse ativo em um mercado aberto, líquido dos custos de transferência desse bem e o valor contábil registrado, sendo a diferença entre esses dois valores registrados como perda (*impairment*) reduzindo o valor desse ativo. De acordo com Ankarath *et al* (2010), o objetivo do IAS 36 é assegurar que o valor contábil de um ativo não seja superior ao valor de mercado (recuperável) desse bem. Desta forma, as Companhias devem, a cada data de divulgação de resultados, verificar se há qualquer indicador de que um ou mais ativos possam ter seu valor contábil inferior ao valor de mercado, o que implicaria em um *asset impaired*. A própria interpretação elenca uma série de indicativos internos e externos de *impairment*, tais como queda no valor de mercado, alterações significativas no mercado, mudança de tecnologia utilizada, obsolescência, dentre outros descritos no parágrafo 12 da IAS 36.

A aplicabilidade da IFRIC 12 é estabelecida no seu parágrafo 5 e abrange apenas os contratos de concessão que possuem ambas as características seguintes:

- a concedente exerce algum tipo de controle, ou ainda, regulamenta os serviços que serão prestados pela concessionária, inclusive determinando o público alvo e o preço a ser praticado com os serviços a serem prestados utilizando a infra-estrutura estabelecida no contrato de concessão; e
- a concedente detém o controle de qualquer participação residual ao término do contrato de concessão sobre a infra-estrutura.

O controle ou regulamentação, previstos no primeiro item, podem estar estabelecidos contratualmente ou ainda ser exercido de outras maneiras, como, por exemplo, através de uma agência reguladora e não necessita exercer total controle do preço, basta apenas que este seja de alguma forma regulamentado pela concedente. O controle, conforme definido no apêndice A do IFRS 3, ocorre quando a empresa tem o poder de obter benefícios econômicos gerados por esse ativo e de impedir o acesso a esses benefícios por parte de terceiros.

No segundo item anterior destacado, o controle que a concedente possui sobre o valor residual da infra-estrutura ao término do contrato, deve ser capaz de restringir a capacidade da concessionária para alienar ou dispor dessa infra-estrutura. Essa participação residual é calculada como o valor de mercado estimado ao término de contrato da infra-estrutura que deverá ser retornada à concedente. Valor residual de um ativo é definido no parágrafo 6 do IAS 16 como o montante estimado pelo qual a empresa conseguiria alienar determinado ativo no término de sua vida útil, deduzidos os custos de transferência.

Adicionalmente, no seu parágrafo 7, a IFRIC 12 estabelece que seus parágrafos sejam aplicáveis a toda infra-estrutura objeto do contrato de concessão, independentemente de ter sido construída ou adquirida de terceiros pela concessionária após a assinatura do contrato ou de ela ser pré-existente ao mesmo (neste caso a concedente repassa a infra-estrutura à concessionária na assinatura do contrato de concessão). É importante destacar que, conforme mencionado no parágrafo 8 da IFRIC 12, esta interpretação não se aplica à infra-estrutura classificada como ativo imobilizado que a concessionária detinha antes da

assinatura do contrato de concessão. Neste caso, a infra-estrutura deve ser analisada e registrada separadamente daquela vinculada ao contrato de concessão.

Na publicação da KPMG (*Accounting under IFRS: Telecoms*, p. 83) de Janeiro de 2010, essa empresa de auditoria independente, ressalta que as empresas de telecomunicações são identificadas pela IFRIC 12 como um exemplo de prestadores de serviços que utilizam uma infraestrutura controlada pelo poder público e que se espera que estas estejam no escopo da interpretação.

De acordo com Calvo e Clemente (2010), a infraestrutura objeto de um contrato de concessão sob o escopo da IFRIC 12 não poderá ser contabilizada pela concessionária como um ativo imobilizado, pois ela não possui o controle sobre o uso desses bens, de forma que é o poder concedente que regula e controla as condições do serviço prestado com a infra-estrutura objeto do contrato.

Em 22 de dezembro de 2009, a CVM aprovou a Interpretação Técnica ICPC01 do Comitê de Pronunciamentos Contábeis, tratando da contabilização de contratos de concessão. Essa Interpretação traduz para o português a IFRIC 12, e determina que seus requerimentos sejam aplicáveis às Companhias Abertas (definidas pela Lei no. 6.404/76 como as empresas que têm seus valores mobiliários, sejam elas ações ou debêntures, admitidos à negociação em Bolsa de Valores ou no mercado de Balcão) aos exercícios sociais encerrados a partir de dezembro de 2010, ou seja, todas as Companhias abertas que possuam contratos de concessão com o poder público devem aplicar o ICPC01 para as demonstrações financeiras de 31 de dezembro de 2010, comparativas com o exercício social anterior, que devem ser arquivadas junto à CVM até o dia 31 de março de 2011, conforme o § 2º do Art. 25 da Instrução CVM nº 480/2009.

Por este motivo, torna-se de suma importância verificar a aplicabilidade da IFRIC 12 para as empresas brasileiras que têm a obrigação legal de arquivar suas demonstrações financeiras de 31 de dezembro de 2010 em IFRS, seja na CVM, na SEC (*Securities and Exchange Commission*, que é a CVM dos Estados Unidos da América) ou em qualquer outro órgão. Essa importância decorre do fato de que as empresas concessionárias de serviços públicos registravam até 2009 a infraestrutura que utilizam para a prestação desses serviços como ativo imobilizado, sujeito à depreciação pela vida útil definida pela Norma Brasileira de Contabilidade e sua Interpretação Técnica - NBC T 19.5, ao passo que, de acordo com a IFRIC 12, caso existentes todos os requisitos para sua aplicabilidade, a

infra-estrutura objeto do contrato de concessão, deve ser registrada como um ativo intangível e/ou como um ativo financeiro, dependendo de sua natureza especificada no próprio contrato. Isso ocorre, pois, segundo o parágrafo 11 da IFRIC 12, os contratos que possuem as características determinadas pela interpretação, não transferem a propriedade nem o controle da infra-estrutura à concessionária, sendo apenas cedida a posse desses bens para a concessionária realizar a oferta dos serviços determinados no contrato e a concessionária atua apenas como uma prestadora de serviços públicos.

De acordo com a interpretação em análise, a infra-estrutura deve ser classificada como um ativo intangível e/ou um ativo financeiro.

### **2.3. Contabilização da IFRIC 12**

Ativo financeiro é definido pelo IAS 32 - *Financial Instruments: Presentation* como qualquer ativo que seja: (i) caixa; (ii) um instrumento financeiro de outra Companhia; (iii) um direito contratual de receber caixa ou outro ativo financeiro, ou que possua um direito de troca de instrumentos financeiros com outra Companhia, em condições favoráveis; (iv) um contrato que pode ser exercido pelos instrumentos financeiros da Companhia e seja um instrumento financeiro não-derivativo através do qual a Companhia deve ou pode ser obrigada a receber seus próprios instrumentos financeiros ou um instrumento financeiro derivativo que pode ser exercido de outra forma que a troca de um valor determinado em caixa ou outro ativo financeiro por uma parte dos instrumentos financeiros da própria Companhia.

De acordo com o parágrafo 3.1 do IFRS 9 (Instrumentos Financeiros), as Companhias devem registrar um ativo financeiro apenas quando ela é parte das provisões contratuais desse instrumento financeiro, devendo registrá-lo inicialmente, conforme disposto no parágrafo 5.1.1 do IFRS 9, pelo seu valor justo adicionado de seus custos de transação, exceto no caso de ativos financeiros registrados contra o resultado (*through profit or loss*).

A infra-estrutura deve ser contabilizada como um ativo financeiro a valor justo, nos termos dos IAS 32, IAS 39 e IFRS 7, quando o contrato de concessão prever que a concessionária possui um direito contratual incondicional de receber dinheiro ou qualquer outro ativo financeiro da concedente por serviços de construção ou melhoria, ou ainda, o contrato garantir que a concedente complemente o déficit entre o valor contratual mínimo que a concessionária deve receber e o valor que ela efetivamente recebeu de seus clientes. Esse direito incondicional contratual de receber caixa ocorre caso no contrato o concedente garantir o pagamento de montantes preestabelecidos ou determináveis ou ainda, tiver no contrato uma cláusula de garantia de receita mínima, onde a concedente se obriga a complementar a insuficiência de receita auferida pela concessionária na prestação dos serviços públicos com relação aos montantes preestabelecidos. No caso de construção ou melhoria da infra-estrutura de um ativo financeiro, a concessionária deve registrar essa obrigação da concedente pelo seu e sendo reconhecido no resultado como uma receita, conforme os termos da IAS 18 – Reconhecimento de Receitas, à medida que os pagamentos forem sendo efetivados pela concedente. O valor justo é definido pelo IAS 38 como valor de mercado praticado em um mercado ativo, por partes independentes e conhecidas. Mercado ativo é definido pelo IAS 36, como o mercado onde as transações envolvem itens homogêneos, os compradores e vendedores estão dispostos a negociar a qualquer momento e os preços são disponíveis ao público em geral entre partes interessadas e não relacionadas sem fatores que externos que possam interferir no andamento normal da transação.

Desta forma, o valor devido pela concedente deve ser registrado, de acordo com o IAS 39 – Instrumentos Financeiros: Registro e Mensuração (*Financial Instruments: Recognition and Measurement*), como um (i) empréstimo ou contas a receber; (ii) ativo financeiro disponível para venda; ou (iii) ativo financeiro registrado pelo valor justo com a contra partida no resultado.

De acordo com o IAS 39, os ativos financeiros podem ser classificados em quatro categorias conforme demonstrado na tabela 2.

Categoria	Descrição	Reconhecimento inicial	Reconhecimento subsequente
Titulos mantidos até o vencimento	Instrumentos de dívida adquiridos pela Companhia com a intenção e possibilidade de mantê-los até o vencimento	Valor justo	Custo amortizado pelo método de taxa efetiva
Empréstimos e contas a receber	Ativos financeiros <i>non-listed</i> , empréstimos, contas a receber, depósitos e bonds não-listados	Valor justo	Custo amortizado pelo método de taxa efetiva
Ativos financeiros a valor justo com contra partida no resultado	Instrumentos financeiros classificados como mantidos para negociação	Valor justo	Valor justo com contra partida no resultado
Instrumentos financeiros disponíveis para a venda	Instrumento financeiros, exceto os derivativos, classificados como disponíveis para venda	Valor justo	Valor justo com contra partida no patrimônio líquido

Tabela 2. Classificação dos Ativos Financeiros.

Fonte: IAS 39 – Financial Instruments: Recognition and Measurement. Tradução livre.

A Companhia deverá mensurar inicialmente o valor presente dos fluxos de caixa futuros esperados utilizando uma taxa de desconto, que deverá ser definida pela própria Companhia. Caso esse ativo financeiro seja classificado como um empréstimo ou ativo disponível para venda, nas mensurações subsequentes, os juros deverão ser calculados utilizando uma taxa de juros externa.

De acordo com o parágrafo 17 do IAS 39, uma Companhia deve baixar um ativo financeiro se, e apenas se, os direitos contratuais que possui sobre os fluxos de caixa desse ativo financeiro deixam de existir ou se ela transfere esse ativo financeiro apenas se os riscos e benefícios também sejam substancialmente transferidos. Conforme o parágrafo 18 do IAS 39, os ativos financeiros podem ser transferidos para outra Companhia se, e apenas se, ela transferir o direito contratual sobre os fluxos de caixa desse ativo financeiro ou se ela mantiver esse direito, mas assumir a obrigação contratual de pagar esses fluxos de caixa para uma ou mais Companhias nos seguintes casos: (i) a Companhia que detém o ativo financeiro apenas tem a obrigação de pagar esses fluxos de caixa à medida que recebe esses fluxos do ativo financeiro objeto do contrato; (ii) a Companhia seja proibida, de acordo com os termos do contrato de transferência de alienar ou dispor do ativo objeto do contrato além das Companhias com as quais tem esse contrato firmado; e (iii) a Companhia tem a obrigação de encaminhar todos os



fluxos de caixa que recebe para as Companhias com as quais firmou o contrato de transferência sem atrasos significativos.

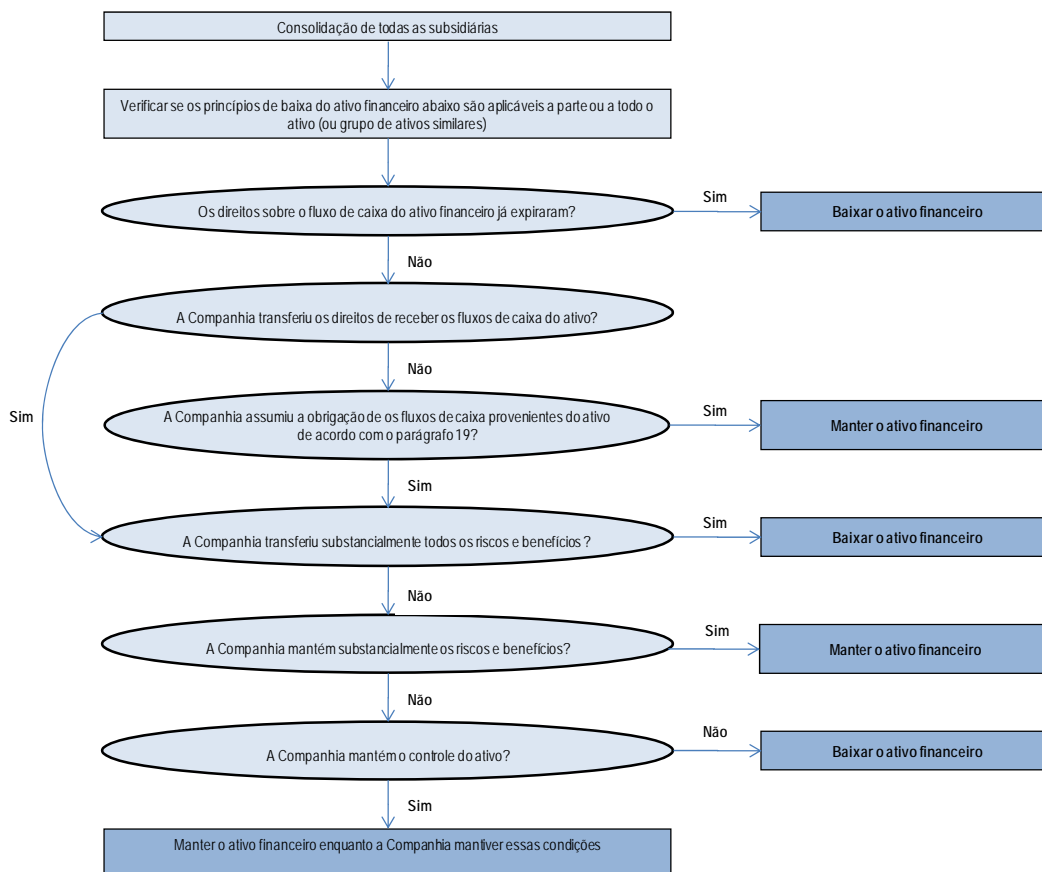


Diagrama 1. Baixa de um Ativo Financeiro.

Fonte: IAS 39 – AG36: Derecognition of financial asset. Tradução livre.

De acordo com o IAS 39, nos seus parágrafos 58 e 63, ao término de cada exercício social, a Companhia deve verificar se há algum indício de perda do valor desse ativo financeiro (*impairment*) e, caso haja evidências objetivas, ela deve mensurar essa perda pela diferença entre o seu valor contábil e o valor presente dos fluxos de caixa futuros estimados, descontado pela taxa de juros efetiva desse ativo. Após a mensuração do *impairment*, a Companhia deve reduzir neste montante o ativo e a contrapartida é o resultado do exercício.

A infra-estrutura é registrada como um ativo intangível a valor justo, nos termos do IAS 38, quando ela recebe da concedente uma autorização de prestar serviços públicos mediante o pagamento de tarifas pelos consumidores/usuários desses serviços. Neste caso, a remuneração dos serviços depende do consumo desse serviço público pela população em geral.

Um ativo intangível é todo e qualquer bem ou direito identificável e não-corpóreo. Ele deve ser separável da empresa que o detém, podendo ser alienado, transferido, licenciado, alugado ou trocado, separadamente ou ainda decorrer de um direito contratual, como é o caso do contrato de concessão. Adicionalmente, de acordo com o parágrafo 23 do IAS 38, para que a companhia registre um ativo como intangível, deve ser provável que os benefícios econômicos esperados sejam em prol da Companhia (com base na melhor estimativa disponível pela sua administração em relação ao conjunto de condições econômicas que existirão durante a vida útil desse ativo) e que o custo desse ativo possa ser seguramente mensurado.

O ativo intangível, de acordo com o parágrafo 72 do IAS 38, pode ser mensurado pelo método do custo ou pelo método de reavaliação. Pelo método de custo o intangível é registrado pelo valor pago na sua aquisição (custo) reduzido de amortização e de eventuais perdas (*impairment*). No caso do método de reavaliação, o ativo intangível é remensurado buscando demonstrar o seu valor justo em um mercado ativo na data da reavaliação. De acordo com a legislação societária (Lei no. 11.638/2007), o método de reavaliação é proibido no Brasil.

A amortização de um ativo intangível deve ocorrer pelo prazo de sua vida útil estimada, conforme destacado pelo parágrafo 97 do IAS 38, devendo ser iniciada quando o bem ou direito estiver disponível para uso da Companhia (no local e condições necessárias pela administração da Companhia), devendo apenas ser interrompido no caso de reclassificação para ativo disponível para venda (*available for sale*) ou quando for efetuada a baixa deste ativo, o que acontecer primeiro. Caso o intangível possua vida útil indefinida, ou seja, a administração não possui condições de averiguar até quando esse bem ou direito continuará contribuindo com o fluxo de caixa da Companhia, esse ativo não poderá ser amortizado, devendo, no entanto, ser submetido anualmente ao teste de *impairment*. No caso de um contrato de concessão onde não haja previsão de substituição da tecnologia utilizada para a prestação do serviço e o contrato possa

ser renovado indefinidamente, o ativo intangível relacionado a esse contrato, caso haja, não deverá ser amortizado.

O valor residual presumido de um ativo intangível é zero, exceto quando houver um compromisso contratual de aquisição deste ativo por um terceiro ou quando houver um mercado ativo, que perdure até o fim de sua vida útil, onde o valor residual possa ser determinável, com base na venda de um ativo similar que tenha sido alienado em condições semelhantes à que a Companhia espera alienar esse ativo no futuro. O valor residual diferente de zero demonstra que a Companhia pretende alienar esse ativo antes do término de sua vida útil. Esse valor, conforme o parágrafo 102 do IAS 38, deve ser reavaliado pelo menos uma vez por ano, ao término do exercício social, e qualquer alteração deve ser contabilizada como uma alteração de estimativa contábil adotada pela Companhia.

O ativo intangível decorrente de um contrato não deve possuir vida útil superior à vigência deste e, caso o contrato seja renovável, a vida útil somente poderá ser estendida caso haja evidências que não serão necessários custos adicionais para essa extensão. Para determinarmos se essas evidências existem ou não, o parágrafo 96 do IAS 38 determina que sejam observadas as seguintes condições: (i) há evidências de que o contrato será renovado; (ii) há evidências de que as condições para a renovação, caso existam, serão cumpridas; e (iii) o custo da renovação contratual para a concessionária não é significativo em relação aos benefícios econômicos esperados (caso esse item não seja atendido e o custo seja alto em relação aos benefícios esperados, a concessionária deverá registrar um custo de aquisição do ativo intangível como se ele houvesse sido adquirido na data da renovação contratual).

Além das exigências de divulgações nas demonstrações financeiras das empresas que se enquadram na IFRIC 12, todas as Companhias que possuem ativos intangíveis devem divulgar as seguintes informações, previstas no parágrafo 118 do IAS 38: o prazo de vida útil e as taxas de amortização; o método de amortização utilizado; e uma demonstração do valor bruto e da amortização no início e no fim do período reportado, dentre outras.

A infra-estrutura deve ser segregada e registrada uma parte como ativo financeiro e outra como ativo intangível, a valor justo, caso existam no contrato de concessão ambas as características descritas anteriormente, a concessionária deverá registrar cada parte da infra-estrutura separadamente como um ativo intangível e/ou um ativo financeiro. Caso o intangível tenha sido adquirido por intermédio de assistência governamental, a Companhia deve ainda informar o valor justo inicialmente registrado, o valor contábil da época da aquisição e o método utilizado para a mensuração deste ativo.

Independentemente da classificação anterior (Ativo Intangível, Ativo Financeiro ou ambos), caso haja construção ou melhoria da infra-estrutura, a concessionária deve registrar essa obrigação da concedente pelo seu valor justo, conforme o parágrafo 12 do IAS 11 – Contratos de Construção.

Direitos da Concessionária	Classificação	Exemplos
Direito incondicional contratual de receber caixa ou outro ativo financeiro da concedente	Ativo financeiro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A concessionária recebe um montante fixo da concedente durante o prazo do contrato</li> <li>• A concessionária tem o direito de cobrar seus clientes pelo prazo do contrato, tendo uma receita mínima garantida pela concedente.</li> </ul>
Direito contratual de cobrar seus clientes com base na prestação de serviços.	Ativo intangível	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A concessionária tem o direito de cobrar seus clientes pelo prazo do contrato.</li> <li>• A concessionária tem o direito de cobrar da concedente com base na utilização dos serviços pelo prazo do contrato.</li> </ul>
A Concessionária tem o direito de receber decorrente em parte de um ativo financeiro e em parte de um ativo intangível	Parte registrada como ativo financeiro e parte como ativo intangível	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A concessionária recebe um montante fixo da concedente e tem o direito de cobrar seus clientes pelo prazo do contrato.</li> </ul>

Tabela 3. Classificações da infra-estrutura relacionada a contratos de concessão, relacionando-as aos direitos das concessionárias

Fonte: IAS Plus – Deloitte. Dezembro de 2007. Tradução livre.

Caso estejam previstas no contrato de concessão celebrado com a concedente que a concessionária possui obrigações contratuais, sejam elas para a manutenção da infra-estrutura para um determinado nível e qualidade de operação, sejam elas para a recuperação ao término do contrato da infra-estrutura para devolvê-la a concedente conforme alguns requerimentos previstos, essas obrigações dever ser contabilizadas pela concessionária como uma provisão,

utilizando-se para tal da melhor estimativa disponível na data do balanço, de acordo com o parágrafo 36 do IAS 37 (*Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets*).

Adicionalmente, a IFRIC 12 prevê que os custos relacionados aos empréstimos contratados com o objetivo de aprimorar ou construir a infraestrutura vinculada aos contratos de concessão, devem ser registrados como despesa à medida que incorrerem, exceto no caso de ativos intangíveis, em que a interpretação possibilita que esses custos sejam capitalizados durante a fase da obra e amortizados pela vida do contrato, conforme os termos do IAS 23 – Custos de Captação (*Borrowing Costs*). No caso de ativos financeiros, esses custos relacionados aos empréstimos, mesmo que estes tenham sido contraídos para a melhoria ou construção da infra-estrutura objeto do contrato de concessão, devem ser registrados como despesa do período em que incorreram.

Os custos de manutenção ou de recuperação da infra-estrutura no escopo da IFRIC 12 devem ser registrados de acordo com os termos da IAS 37 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes (*Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets*).

Por último, a IFRIC 12 estabelece que as concessionárias devem apresentar uma série de divulgações adicionais na elaboração de suas demonstrações financeiras, caso a interpretação seja aplicável em seus contratos de concessão. Dentre elas, a concessionária deve fazer uma breve descrição do contrato de concessão que está no escopo da IFRIC 12, destacando os principais termos que possam, porventura, vir a alterar o valor, o prazo e a certeza dos fluxos de caixa futuros, a natureza e a abrangência dos principais direitos e obrigações com a cedente, quaisquer alterações contratuais ocorridas no período a que se referem as demonstrações financeiras, se a classificação do contrato (ativo financeiro ou ativo intangível) e a receita e lucros (ou prejuízos) decorrentes da prestação dos serviços de construção. Essas divulgações devem ocorrer para cada contrato individualmente ou para um conjunto de contratos com natureza semelhante.

Adicionalmente aos requerimentos de divulgação da IFRIC 12, a SIC 29 – Contratos de Serviços de Concessão (*Service Concession Agreements: Disclosures*) prevê uma série de divulgações sobre os contratos de concessão. A SIC 29 requer que, após a adoção da IFRIC 12, as Companhias divulgem as seguintes informações:

- descrição do contrato de concessão;
- cláusulas significativas do contrato que podem afetar o montante, termo e fluxos de caixa futuros;
- a natureza e extensão de determinados itens, como o direito de uso de ativos específicos, obrigações específicas relacionadas ao contrato, dentre outros;
- alterações contratuais efetuadas no período; e
- a forma pela qual a prestação de serviço foi classificada.

Caso a Companhia verifique a aplicabilidade da IFRIC 12 em seus contratos de concessão ela deverá, na adoção inicial das IFRS em suas demonstrações financeiras, verificar se aplicará a exceção prevista sobre contratos de concessão na própria IFRIC 12, em seu item 30. Por meio dessa isenção a Companhia deve registrar o contrato como um ativo financeiro ou ativo intangível no início do primeiro período apresentado (no caso das demonstrações financeiras com data-base de 31 de dezembro de 2010, o início do período mais antigo apresentado seria 1º de janeiro de 2009) utilizando os valores contábeis daquela data e aplicar anualmente o teste de *impairment*. Adicionalmente, a IFRS 1 – Primeira Adoção dos Padrões Internacionais de Apresentação de Relatórios Financeiros (*First-time Adoption of International Financial Reporting Standards*), nos seus parágrafos D22 a D25, traz uma série de isenções que podem ser aplicadas na adoção inicial das IFRS endereçadas aos contratos de concessão. Essas isenções também estão previstas na ICPC01.

A IFRIC 12, desde sua elaboração e aprovação, vem sendo alvo de muitos questionamentos, sobre sua aplicabilidade, sua legalidade e inclusive para solicitar maiores esclarecimentos sobre sua aplicação. Em março de 2007, a EFRAG (*European Financial Reporting Advisory Group*) respondeu<sup>1</sup> uma série dessas indagações reafirmando a aplicabilidade da interpretação em análise, assim como recomendando a sua adoção pelas empresas que se enquadram no escopo dela, visto que, segundo o EFRAG, ao adotá-la as empresas estariam tornando suas demonstrações financeiras mais consistentes e comparáveis. Nessa mesma carta, esse órgão reafirma que há uma grande variedade de dúvidas sobre como aplicar as IFRS para as empresas que possuem contratos de concessão. Um membro do EFRAG inclusive nesta carta explicitou que considera correto registrar os bens atrelados a um contrato de concessão como um leasing (IAS 17): nos contratos de concessão, a concedente retém, substancialmente, todos os riscos e recompensas decorrentes da propriedade da infra-estrutura, o que é classificado, de acordo com o IAS 17, como uma operação de leasing operacional, não devendo a concessionária registrar essa infra-estrutura em seu balanço patrimonial.

A IFRIC 12, em seu anexo 1, demonstra, através de um diagrama, como as empresas devem avaliar se essa interpretação é aplicável.

---

<sup>1</sup> Carta da EFRAG endereçada à Jörgen Holmquist – Diretor Geral da Comissão Européia em 23 de março de 2007.

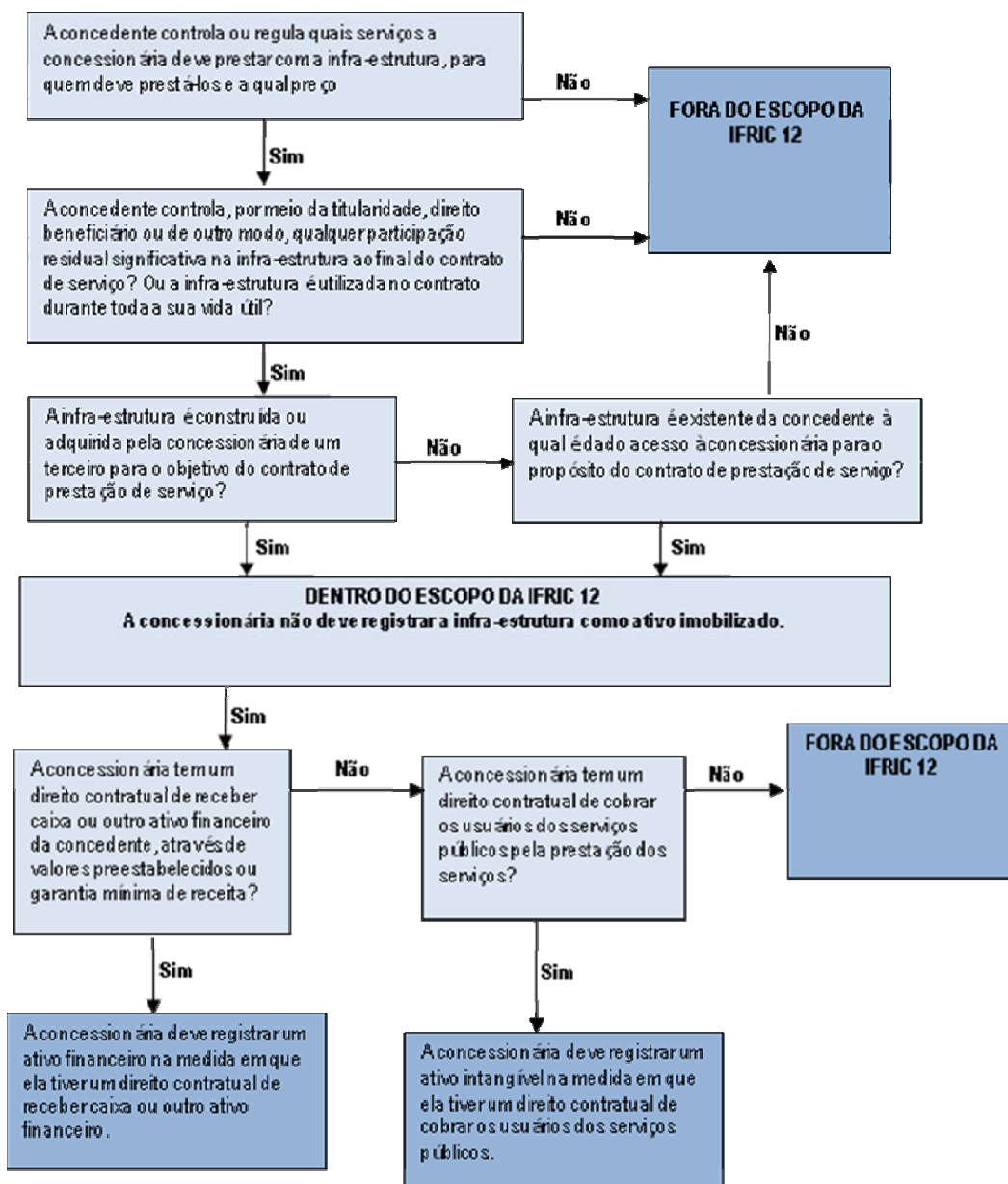


Diagrama 2. Análise do escopo da IFRIC 12.

Fonte: IFRIC 12 – Information Note 1. Tradução livre.

As empresas brasileiras de telecomunicações atuam no Brasil mediante contratos de concessão e são reguladas pela ANATEL. Até novembro de 2010, essas empresas registravam a infra-estrutura relacionada ao contrato de concessão como ativo imobilizado, o que não está de acordo com a IFRIC 12. A adoção da IFRIC, caso sem confirme como aplicável a essas empresas, terá um grande impacto nas demonstrações financeiras dessas companhias, além de seus relatórios e controles gerenciais.



De acordo com um estudo efetuado pela Comissão Europeia de Contabilidade (*Endorsement of IFRIC 12 Service Concession Arrangements*), o custo que as empresas que se enquadram na IFRIC 12 têm para implementar todas as condições e controles requeridos para a implementação e aplicação da interpretação não seriam significantes e podem variar entre as empresas em virtude da quantidade de contratos de concessão que devem ser analisados separadamente.

Ainda de acordo com esse estudo, as companhias europeias que já haviam adotado a IFRIC 12 perceberam que o processo de implementação, apesar de difícil, foi considerado positivo, pois as Companhias ao estudarem seus contratos de concessão com maiores detalhes identificaram outros riscos adicionais à que a Companhia está exposta. O principal impacto apontado por essas empresas foi a reclassificação de ativos tangíveis para ativos intangíveis e/ou ativos financeiros, mas que o valor total do ativo não sofreu alterações significativas. Por fim, as empresas que implementaram a IFRIC 12 consideraram as reações de seus investidores favoráveis.

No entanto, deve-se destacar que a comparabilidade entre as empresas europeias e as brasileiras não pode ser exata, pois as IFRS adotadas na Europa são aquelas emitidas pelo IASB e endossadas pela Comissão Europeia (European Commission) e publicada no Diário Oficial da União Europeia antes de ser obrigatória para todos os países europeus. No caso brasileiro, as IFRS que serão aplicadas são aquelas emitidas pelo IASB e não dependem de qualquer ratificação por um órgão brasileiro. Assim, como a IFRIC 12 já foi endossada pela Comissão Europeia e publicada no Diário Oficial Europeu, a aplicação deve ser igual em ambos.