

Aplicação das IFRS nas concessões de serviços públicos

Por António Gervásio Lérias

As concessões que abrangem a construção, reabilitação ou valorização da infra-estrutura, sujeita a transferência final para a entidade pública com pequena ou nenhuma retribuição específica e a prestação de serviços pela concessionária durante o período da concessão, contêm especificidades cujo tratamento não tem sido claro face aos normativos contabilísticos. Este trabalho esclarece o entendimento dado pelas normas internacionais de contabilidade e aborda alguns aspectos sobre a sua aplicação às concessões em Portugal.



António Gervásio Lérias
Professor auxiliar no ISCTE-IUL
ROC
TOC

O liberalismo económico e as limitações de recursos financeiros públicos deram, em muitos países, forte impulso a modelos de parceria entre entidades públicas e privadas mais ou menos complexos. Surgem então termos como *public private partnership*, *private finance initiative* e *project finance*.

Em Portugal, este processo foi ajudado pelas reprivatizações de empresas prestadoras de serviços de interesse geral, passando a relevar as relações entre concedente e concessionária para empresas antes sujeitas aos mecanismos de tutela. Ao mesmo tempo, o Estado passou a contratualizar as condições de prestação dos serviços com operadores que permaneceram como empresa pública.

As concessões de serviços públicos podem abranger várias actividades para a concessionária: desenvolvimento, financiamento, operação e manutenção das infra-estruturas. O desenvolvimento pode compreender a construção ou recuperação da infra-estrutura e/ou a sua expansão ou melhoria; pode compreender ou não a concepção. Para o financiamento são geralmente montadas estruturas de *project finance*.

Em muitos dos casos, os serviços públicos concessionados inserem-se em sector sujeito a regulação independente, caso em que, além do concedente, interfere a entidade reguladora, que articulará as políticas de regulação com as condições estabelecidas no contrato de concessão.

Emergência de aprofundamento contabilístico

As concessões que abrangem a construção, reabilitação ou valorização da infra-estrutura, sujeita a transferência final para a entidade pública com pequena ou nenhuma retribuição específica e a prestação de serviços pela concessionária durante o período da concessão, identificadas por BOT (*build-operate-transfer*) ou ROT (*rehabilitate-operate-transfer*), contêm especificidades cujo tratamento não tem sido claro face aos normativos contabilísticos. ⁽¹⁾

Perante os conceitos estruturais e o normativo das IFRS (*International Financial Reporting Standards*) não resultava precisa a contabilização pela concessionária, especialmente no que respeita às infra-estruturas construídas ou recebidas do concedente.

Por impulso da Austrália, França, Espanha e Reino Unido foi pesquisado o assunto e recomendada a clarificação sobre a aplicação de certos aspectos das IFRS. Assim, em Março de 2005, o IFRIC (*International Financial Reporting Interpretations Committee*) publicou *drafts* de interpretações com modelos de contabilização dos contratos de concessão de serviços e em 30 de Novembro de 2006 emitiu a IFRIC 12 - *Service Concession Arrangements*. Muito depois, a União Europeia veio a adoptar esta interpretação pelo Regulamento (CE) n.º 254/2009, de 25 de Março.

No espaço europeu, as empresas que adoptem as normas internacionais de contabilidade devem aplicar a IFRIC 12 o mais tardar a partir da data de início do primeiro exercício financeiro que começa após 28 de Março de 2009 (data de entrada



em vigor do Regulamento). A nível nacional, para as entidades sujeitas ao Sistema de Normalização Contabilística, a IFRIC 12 será de aplicação supletiva a partir da entrada em vigor deste normativo em 1 de Janeiro de 2010, visto que ele não contempla interpretação para esta matéria.

A IFRIC 12 esclarece a forma como devem ser aplicadas as disposições das IFRS a contratos de concessão de serviços pelo sector público ao privado, particularmente identificando e caracterizando os serviços prestados pela concessionária e explicando o reconhecimento e mensuração da retribuição e o reconhecimento do rédito e dos gastos relativamente a esses serviços.

Ligada às concessões está a regulação dos serviços prestados ao utente e o tratamento contabilístico dos efeitos da regulação. O IASB divulgou em Julho de 2009 o ED/2009/8 - *Rate-regulated activities* como projecto de uma nova IFRS que tratará o reconhecimento, a mensuração, a apresentação e as divulgações de activos e passivos resultantes da regulação.

Âmbito de aplicação da IFRIC 12

A IFRIC 12 deve ser aplicada pelas concessionárias em contratos de concessão de serviços pelo sector público ao privado em que o concedente:

- Controla ou regulamenta os serviços que a concessionária deve prestar com a infra-estrutura da concessão, a quem os deve prestar e a que preço; e
- Controla – através da propriedade, de direitos de beneficiário ou de outro modo – qualquer interesse residual significativo nas infra-estruturas no final da vigência do contrato.

Uma das notas informativas que acompanham a IFRIC 12, tal como emitida pelo IASB ⁽²⁾, identifica e caracteriza contratos típicos de parcerias público-privadas e indica as IFRS relevantes associadas. Se o operador actua como locatário de activos de propriedade pública aplica a IAS 17 – *Leases* quanto aos activos e a IAS 18 – *Revenue* quanto ao rédito; se o operador actua como simples prestador de serviços utilizando activos de propriedade pública aplica a IAS 18 para o rédito; se o operador actua como provedor de serviços públicos, incluindo a reabilitação ou construção de infra-estruturas a transferir no final da concessão, em tudo sob controlo do concedente, segue a IFRIC 12 para aplicação das IFRS na

contabilização das infra-estruturas e dos réditos e gastos; se o operador actua como proprietário dos activos, aplica a IAS 16 - *Property, plant and equipment* aos activos e a IAS 18 ao rédito.

Por vezes, tende-se a ver uma relação de locação nos contratos de concessão de serviços públicos.

A IFRIC 12 trouxe orientação sobre este assunto:

- No parágrafo AG 8 do apêndice A, admite-se que pode existir locação do concedente à concessionária quando esta tenha direito a utilizar infra-estruturas fisicamente separáveis e capazes de serem exploradas independentemente para prestação de serviços acessórios não regulamentados no contrato de concessão;
- No parágrafo B2 do apêndice B, altera-se o parágrafo 4 da IFRIC 4 - *Determining whether an arrangement contains a lease*, excluindo da aplicação desta os acordos de concessão de serviços públicos abrangidos pela IFRIC 12; e
- No parágrafo BC 28 das «Bases para conclusões» destaca que nos contratos abrangidos pela IFRIC 12 os direitos da concessionária são diferentes dos direitos de um locatário porque o concedente detém controlo sobre o uso dado à infra-estrutura.

Pode discutir-se a aplicação da IFRIC 12 quando a concessionária seja empresa controlada por um ente público (Estado, municípios ou regiões autónomas).

Especialmente quando tenham forma de sociedade, as empresas controladas por poderes públicos estão sujeitas integralmente ao direito privado, devendo os titulares de capital ter actuação racional de accionista. Por outro lado, o Estado tem dissociado as funções de accionista e de concedente, seja dotando as empresas que controla com estatuto de sociedade, seja celebrando com elas contratos de concessão, seja sujeitando as suas actividades a regulação. O Estado tem criado para as suas empresas as condições jurídico-formais e de actuação económica das sociedades controladas por entidades privadas.

A considerar-se que a intervenção dos poderes públicos através do contrato de concessão e da regulação esbata o controlo na qualidade de detentores de capital, será de admitir que isso acontece também quando tal controlo cabe a entidades privadas, se bem que possa diferir a intensidade.

Por tudo isto, poderá defender-se que a titularidade do capital da concessionária e a di-

cotomia convencional entre sector público e sector privado não sejam substancialmente relevantes para excluir da aplicação da IFRIC 12 as concessionárias controladas pelos poderes públicos, na base da propriedade. Mesmo com outro entendimento, há-de ter-se em conta que a IFRIC 12 tem as soluções que respeitam os conceitos estruturais (nomeadamente o conceito de activo) e o normativo das IFRS e que pode ser aplicada por analogia até a contratos entre entidades privadas.

Âmbito de aplicação no ED/2009/8

Uma entidade deverá aplicar a futura IFRS sobre *rate-regulated activities* às suas actividades operacionais quando se verifique que:

- Um organismo autorizado (o regulador) estabelece o preço que a entidade deve aplicar aos clientes pelo fornecimento de mercadorias ou serviços e que esses preços obrigam os clientes; e

- O preço estabelecido por regulação (tarifa) visa recuperar os custos específicos que a entidade incorre para provisão das mercadorias e serviços regulados e obter um retorno especificado (*cost-of-service regulation*), podendo esse retorno ser um mínimo ou situar-se num intervalo e não necessitando ser fixo ou garantido.

A entidade cujas actividades estejam sujeitas a regulação deverá reconhecer, adicionalmente, a activos e passivos decorrentes de outras IFRS:

- Um activo regulatório pelo seu direito a recuperar custos específicos anteriormente incorridos e a obter um retorno especificado; ou

- Um passivo regulatório pela sua obrigação de reembolsar quantias anteriormente cobradas e de pagar um retorno especificado, quando tenha o direito a aumentar ou a obrigação de diminuir tarifas em períodos futuros em resultado de acções do regulador, praticadas ou esperadas.

No reconhecimento inicial e no final de cada período de relato subsequente, a entidade deverá mensurar os activos regulatórios ou os passivos regulatórios pelo valor presente esperado.⁽³⁾

Em cada data de relato, a entidade deverá considerar o efeito líquido nas tarifas dos seus activos regulatórios e passivos regulatórios derivados das acções de cada regulador para os períodos nos quais se espera que a regulação afecte tarifas e deve determinar se é razoável assumir que podem ser cobradas dos clientes taxas a níveis que recuperem os custos da entidade, tendo em

conta alterações estimadas no nível de procura ou de concorrência durante o período de recuperação.

Se não for razoável assumir que a cobrança de réditos é capaz de recuperar os custos, considerar-se-á indício de imparidade para a unidade geradora de caixa em que se incluem os activos regulatórios e os passivos regulatórios, devendo aplicar-se o disposto na IAS 36 - *Impairment of assets*.

Natureza contabilística da infra-estrutura da concessão

Nas concessões do tipo BOT ou ROT não é conferido à concessionária o direito de controlar o uso da infra-estrutura; apenas lhe é dado acesso para prestar o serviço aos utentes por conta do concedente e de acordo com as condições especificadas no contrato.

Atente-se que, pelo *Framework for the Preparation and Presentation of Financial Statements* do IASB, um activo é um recurso controlado pela entidade em resultado de acontecimentos passados e do qual se espera o fluxo de benefícios económicos para a entidade. Se o controlo respeitar ao uso do recurso tangível nas actividades deve ser reconhecido um activo ao abrigo da IAS 16 ou reconhecidos os efeitos de um regime de locação nos termos da IAS 17.

Logo:

- Não detendo a concessionária o direito de controlar o uso da infra-estrutura, não estão reunidos os requisitos para que possa reconhecê-la como activo fixo tangível ao abrigo da IAS 16; e

- Como o concedente não confere à concessionária pura e simplesmente o direito ao uso (controlo) de um activo em troca de séries de pagamentos deste, também não poderá tratá-la como activo locado nos termos da IAS 17.

Mas se a infra-estrutura não resulta em activo fixo tangível da concessionária, há-de entender-se que a intervenção desta na construção ou valorização constitui um serviço com retribuição que controla e que lhe confere benefícios económicos.

Se o concedente ceder outros bens não sujeitos ao regime da concessão que sejam disponíveis pela concessionária, o seu justo valor deve ser reconhecido como pagamento dos serviços da concessão, se tais bens estiveram ligados à retribuição destes serviços, e como subsídio para activos, em caso contrário.

Serviços da concessão e contabilização da retribuição

A IFRIC 12 considera que a concessionária actua como prestadora de dois tipos de serviço: a construção ou valorização da infra-estrutura, inicial e ao longo do período da concessão ⁽⁴⁾ e a operação e manutenção da infra-estrutura durante o período da concessão. A retribuição dos serviços deve ser reconhecida pelo justo valor.

A retribuição recebida ou a receber pelos serviços de construção ou valorização da infra-estrutura pode corresponder a direitos sobre um activo financeiro ou sobre um activo intangível, o que conduz a dois modelos de contabilização:

– **Modelo de activo financeiro**, na medida em que a concessionária tenha assegurado um direito contratual incondicional (não juridicamente evitável pelo concedente) de receber dinheiro ou outro activo financeiro da parte do concedente ou segundo as suas instruções – sem exposição a risco de procura –, contabilizando a retribuição abrangida como activo financeiro; e

– **Modelo de activo intangível**, na medida em que a concessionária tenha um direito (licença) de cobrar tarifas aos utentes do serviço público – com exposição a risco de procura –, contabilizando a retribuição abrangida como custo de aquisição de um activo intangível.

Existe direito contratual incondicional presente para a concessionária se o concedente lhe assegura:

- Quantias especificadas ou determináveis; ou
- A diferença (*shortfall*) que subsista entre as quantias recebidas dos utentes e as quantias especificadas ou determináveis ⁽⁵⁾, mesmo que o pagamento dependa de a concessionária cumprir requisitos específicos de qualidade ou eficiência para a infra-estrutura. ⁽⁶⁾

Existe direito de recuperação através do preço praticado quando a concessionária apenas pode impor pagamentos aos utentes, o que não lhe assegura o direito incondicional de receber quantias (a receita depende da medida em que o público utiliza o serviço), não relevando regras que eliminem substancialmente a variabilidade no retorno do investimento.

No modelo de activo financeiro, a retribuição satisfaz os requisitos definidos na IAS 32 - *Financial instruments: presentation*, sendo reconhecida e realizada como activo financeiro. No modelo de activo intangível, a retribuição vê-se como custo necessário para ter direito/licença para cobrar tarifas aos utentes do serviço público, enquadrando-se na IAS 38 - *Intangible assets*, sendo reconhecido como tal no activo e, subseqüentemente, incluído como gasto (amortização) e na formação do preço. ⁽⁷⁾

Se a concessionária prestar ao abrigo de um único contrato o serviço de construção ou valorização e o serviço de operação e manutenção, deve ser determinada a retribuição relativa a cada um deles com base nos justos valores dos serviços. Coexistindo as duas vias de ressarcimento pelo serviço de construção ou valorização da infra-estrutura devem ser separadas as partes de activo financeiro e de activo intangível e reconhecidas inicialmente pelos justos valores.

A IFRIC 12, tal como emitida pelo IASB, é acompanhada de três exemplos ilustrativos de concessões abrangendo serviços de construção e de operação e manutenção, contendo obrigação de uma grande intervenção na infra-estrutura durante o período da concessão:

- No primeiro, prevê-se o pagamento de quantias especificadas pelo concedente pela disponibilização da infra-estrutura para uso cobrindo a retribuição pela construção e pela operação e manutenção, implicando a adopção do modelo de activo financeiro para a infra-estrutura;
- No segundo, permite-se à concessionária cobrar tarifas aos utentes da infra-estrutura que sa-



tisfaz a retribuição da construção e da operação e manutenção, sendo adoptado o modelo de activo intangível para a infra-estrutura; e

– No terceiro, permite-se à concessionária cobrar tarifas aos utentes e prevê-se que o concedente garanta a obtenção de uma quantia mínima, sendo adoptados os dois modelos para a infra-estrutura.

Para a situação que este último exemplo espelha, a mais complexa, vale a pena indicar os procedimentos relevantes:

- Divisão da retribuição relativa ao serviço de construção entre activo financeiro (conta a receber), pela parte garantida pelo concedente, e activo intangível, pela parte restante, e determinação do justo valor de cada *item* no activo ⁽⁸⁾;
- Afectação das receitas anuais das tarifas à realização do activo financeiro e a rédito respeitante ao activo intangível ⁽⁹⁾;
- Determinação da evolução anual das quantias do activo financeiro e do activo intangível ⁽¹⁰⁾; e
- Determinação da evolução anual da quantia da provisão para os encargos com a grande intervenção na infra-estrutura. ⁽¹¹⁾

Serviço de construção ou valorização ao longo do período da concessão

O serviço de construção ou valorização pode estender-se ao longo do período da concessão. Na medida em que a concessionária tenha direito incondicional a receber dinheiro ou outro activo financeiro, nenhuma particularidade se coloca, reconhecendo-se a retribuição quando surja o direito. Diferentes termos podem ter-se na medida em que o ressarcimento se faça através da cobrança de tarifas.

Pela regulação ou, eventualmente, pelo contrato de concessão pode pretender-se evolução equilibrada das tarifas ao longo do período da concessão, incluindo uma parcela para retribuição de serviços de construção ou valorização futuros na tarifa dos primeiros anos, aliviando o agravamento da tarifa nos últimos. A concessionária deve cuidar as estimativas e reconhecer os efeitos desse mecanismo regulatório no futuro com orientação da IFRS sobre *rate-regulated activities*.

Contingências nos recebimentos e protecção do retorno na concessão

Nas «Bases para conclusões» que acompanham a IFRIC 12, tal como emitida pelo IASB, precisa-se que a concessionária mantém um direito

contratual a receber dinheiro ou outro activo financeiro (logo o modelo de activo financeiro para contabilização) ainda que o seu exercício esteja condicionado à satisfação de requisitos ou metas especificados quanto à qualidade ou eficiência da infra-estrutura, invocando que a concessionária está nas mesmas condições de qualquer fornecedor cujo recebimento dependa do desempenho dos bens vendidos ou no serviço prestado.

Assume-se ainda que a existência de disposições contratuais que eliminem substancialmente a variabilidade no retorno para a concessionária (risco de retorno) não lhe conferem direito incondicional presente a receber dinheiro ou outro activo financeiro (logo levando à adopção do modelo de activo intangível). Isso porque, nos termos da IAS 32, um activo qualifica-se como financeiro perante o direito contratual incondicional a receber dinheiro ou outro activo financeiro, não relevando o risco de retorno.

Para exemplificar situações em que existe eliminação de risco, com aproximação a retorno fixo, são apontadas:

– A variação de preços por regulação de forma a assegurar à concessionária retorno substancialmente fixo; e

– A permissão dada à concessionária de obter receitas dos utentes ou do concedente para atingir retorno especificado sobre o seu investimento.

A distinção entre mecanismos de eliminação substancial do risco de retorno e mecanismos de garantia da diferença que subsista entre as quantias recebidas dos utentes e as quantias especificadas ou determináveis nos termos do contrato deve merecer atenção cuidada de modo a determinar-se adequadamente o modelo de contabilização da infra-estrutura, matéria nuclear da IFRIC 12.

Reconhecimento do rédito e dos gastos dos serviços da concessão

Sendo a construção ou valorização da infra-estrutura um serviço prestado pela concessionária, os réditos e gastos devem ser contabilizados de acordo com a IAS 11 - *Construction contracts*, com a retribuição a ser tratada como activo financeiro e/ou como activo intangível, conforme aplicável.

Os réditos e os custos inerentes à construção são reconhecidos em função do estado/percentagem de acabamento no final de cada período contabilístico, tendo-se o resultado proporcional ao

trabalho realizado. Mas se, ou enquanto, não for possível estimar com fiabilidade o grau de execução da construção, o rédito é reconhecido apenas na medida dos custos incorridos relacionados com o contrato, sendo estes reconhecidos como gasto no período em que sejam incorridos.

Na medida em que for aplicável o modelo de activo intangível, os juros de empréstimos destinados ao financiamento da construção ou valorização da infra-estrutura são capitalizados de acordo com a IAS 23 - *Borrowing costs*.

O apuramento de resultados para o serviço de construção ou valorização enquanto este ocorre e separadamente do apuramento dos resultados da operação concorre para precisão do desempenho da concessionária em dois serviços que se diferenciam nas características e na incidência ao longo do período da concessão.

Em muitos casos, a concessionária espelha um empreendimento conjunto em que alguns dos empreendedores apenas pretendem compromisso enquanto os trabalhos relativos à infra-estrutura sejam relevantes. O reconhecimento de rédito e apuramento de resultados para cada serviço vai ao encontro dos ensejos dos accionistas permitindo melhor informação sobre os lucros e dividendos a cada momento da concessão.

Relativamente à operação e manutenção, o rédito é reconhecido e mensurado nos termos da IAS 18, destacando-se que o rédito e os custos relacionados com a mesma transacção devem ser reconhecidos simultaneamente.

Nos gastos encontram-se os necessários para prestar o serviço ao utente e para manutenção da infra-estrutura, os respeitantes a juros e ainda a amortização do justo valor relativo ao serviço de construção ou valorização da infra-estrutura, na medida em que esteja contabilizado como acti-

vo intangível. Nos rendimentos, além do rédito inerente aos serviços prestados ao utente podem ter-se os respeitantes a actividades complementares e a juros (efectivos), designadamente os decorrentes das quantias reconhecidas como activo financeiro.

Sendo aplicado um modelo regulatório de diluição dos efeitos de serviços construção ou valorização realizados ao longo da concessão importa cuidar o reconhecimento dos efeitos. Existindo, quanto às infra-estruturas, obrigações de manter certos níveis de capacidade de serviço ou de restabelecer condições especificadas antes da entrega ao concedente, a contabilização dos encargos deve seguir a IAS 37 - *Provisions, contingent liabilities and contingent assets*.⁽¹²⁾

Condições e contabilização do reequilíbrio económico-financeiro da concessão

Geralmente, o contrato de concessão defende a concessionária dos efeitos negativos relevantes de alterações impostas pelo concedente relativamente às condições que basearam o contrato, seja no domínio dos serviços de construção ou valorização seja no dos serviços de operação e manutenção, dando-lhe direito a compensação. Quando se fala em reposição do equilíbrio económico-financeiro estão subjacentes efeitos que não sejam compensáveis pelas condições de expressão financeira do contrato de concessão e, por isso, exigindo medidas específicas. Tais medidas passam por pagamentos pelo concedente, por aumento do período de operação (mais anos de lucro), por aumento nas tarifas futuras (ajustamento dos lucros futuros) ou por combinação destas soluções.

Pelo direito a ressarcimento futuro, a concessionária deve reconhecer um crédito pelas quantias a receber do concedente ou outro activo para as quantias a recuperar por aumento de tarifas futuras ou de anos da concessão. Para esse reconhecimento é necessário que as quantias sejam determináveis com fiabilidade e que a realização dos benefícios económicos dessas medidas seja expectável, desde logo se requerendo a assunção válida pelo concedente/regulador e perspectiva sobre concretização, quando dependente da utilização do serviço. A futura IFRS sobre *rate-regulated activities* dará enquadramento para a contabilização nestas situações.



Consolidação da entidade concessionária

A concessionária é o veículo para a realização dos serviços e para a montagem do *project finance*, sendo parte ou referência em vários instrumentos jurídicos interligados (contrato de concessão entre o concedente e a concessionária, contrato de financiamento entre a concessionária e os bancos, acordo parassocial se existirem vários empreendedores, etc.).

Os efeitos destas relações jurídicas são reconhecidos na contabilidade da concessionária. Os accionistas apenas reconhecem o interesse financeiro na concessionária através, conforme apropriado, da consolidação integral (IAS 27 – *Consolidated and separate financial statements*), da consolidação proporcional (IAS 31 – *Interests in joint ventures*) ou da equivalência patrimonial (IAS 28 – *Investments in associates*).

Pela IAS 27, parágrafo 13, devem ser incluídas no perímetro de consolidação as entidades controladas (seja na base dos direitos de voto, seja por outra via), relevando o poder de governar as suas políticas financeiras e operacionais com vista à obtenção de benefícios económicos.

Como se viu, nas concessões incluídas no âmbito de aplicação da IFRIC 12 o concedente controla ou regulamenta os serviços prestados pela concessionária e controla qualquer interesse residual significativo nas infra-estruturas no final do período da concessão. Poderia pensar-se que o controlo pelo concedente afastaria a concessionária do perímetro de consolidação da empresa-mãe ou dos empreendedores.

Não será de perfilhar aquele entendimento por várias razões:

- O controlo ou regulamentação dos serviços prestados e do interesse residual na infra-estrutura pelo concedente não significa, necessária e suficientemente, controlo das políticas operacionais e mais ainda das políticas financeiras;
- O controlo de terceiros sobre serviços e bens construídos não é incomum nas actividades empresariais; e
- O controlo pelo concedente não tem subjacente a finalidade de obtenção de benefícios económicos.

No caso de existir garantia de remuneração para os detentores do capital da concessionária, poderia enfatizar-se que os benefícios económicos para eles podem não ser influenciados pelo poder de governar políticas financeiras e operacionais e assimilar-se o investimento a um activo financeiro sujeito à

IAS 39 – *Financial instruments: recognition and measurement*.

Desde logo, deve ter-se em conta que, no conceito de controlo, a obtenção de benefícios económicos é elemento finalístico, sendo o poder de governação o elemento determinístico. Depois, tal assimilação implicaria exclusões da consolidação ou do método da equivalência patrimonial não previstas nas IFRS, a aplicação da IAS 39 a activos financeiros fora do seu âmbito, além da identificação entre o interesse na concessionária e a infra-estrutura, esta apenas um dos *itens* do balanço daquela.

Compatibilização entre os contratos e as normas contabilísticas nas concessões

Analisando bases e contratos de concessão em vigor que abrangem a construção ou valorização de infra-estruturas verifica-se, desde logo, assumir que o custo destas constitui investimento em activos fixos tangíveis da concessionária, sendo considerado na formação da tarifa o gasto da depreciação da quantia depreciable baseada no custo ou até em quantias revalorizadas.⁽¹³⁾

Alguns contratos de concessão asseguram à concessionária nível mínimo de receita ou requerem a partilha de receita a partir de certo nível. Outros contratos entra-se em consideração com taxa mínima de remuneração do capital, servindo para acrescer aos gastos no cálculo das tarifas ou suscitando a compensação de insuficiências nos resultados, ignorando riscos e ineficiências da concessionária. Perante cláusulas destes tipos, além da conjugação com os impactos de revalorizações, quando consentidas, importa identificar e quantificar os efeitos como garantia de *shortfalls* e como protecção de riscos no retorno.

A IFRIC 12 estabelece que as alterações nas políticas contabilísticas pela sua adopção devem ser contabilizadas retrospectivamente, a não ser quanto a algum contrato específico em que tal seja impraticável. Mas mantém-se sempre a necessidade de definição do modelo (de activo financeiro ou de activo intangível) na transição e das quantias relevantes nessa data e subsequentemente.

Adivinha-se a possibilidade de dificuldades de conciliação entre as cláusulas e quantias dos contratos e os normativos contabilísticos, para contratos existentes e para os novos em que o alinhamento não seja acautelado, podendo comprometer a boa aplicação da IFRIC 12 e os seus benefícios na clarificação das relações en-



tre a concessionária e o concedente e regulador. Dir-se-ia conveniente envolver conhecedores destes normativos na preparação do caderno de encargos e na estruturação, análise e negociação de propostas em processos de atribuição ou alteração de concessões.

Tratamento fiscal das infra-estruturas das concessões

O regime das depreciações e amortizações recentemente publicado ⁽¹⁴⁾ continua a assumir que as concessionárias reconhecem as infra-es-

truturas adquiridas ou produzidas como tal, não prevendo o tratamento de acordo com a IFRIC 12. ⁽¹⁵⁾

Vê-se que as normas fiscais, embora adaptadas aos normativos contabilísticos, vão condicionar a escolha entre alternativas possíveis, quer na adopção pela primeira vez dos novos normativos quer em políticas contabilísticas de continuidade. Contudo, a IFRIC 12 é de aplicação directa ou supletiva e não por opção face a outro tratamento alternativo. ■

(Texto recebido pela OTOC em Setembro de 2009)

⁽¹⁾ Entre nós, foi emitida disciplina complementar ao POC em 1991 pela directriz contabilística n.º 4 - Contabilização de obrigações contratuais de empresas concessionárias, articulada com a directriz contabilística n.º 5 - Tratamento contabilístico das receitas e das obrigações inerentes a concessão do jogo do bingo, logo não privilegiando as concessões de serviços públicos, na altura ainda secundarizadas face às relações de tutela existentes com a generalidade dos operadores.

⁽²⁾ Na adopção das IFRS pela UE não são incluídas as componentes que as acompanham, como é o caso de *Information notes, Illustrative examples e Basis for conclusions*.

⁽³⁾ Valor presente esperado é a estimativa para a média, ponderada por probabilidades, dos valores presentes dos fluxos de caixa relacionados com o activo ou o passivo.

⁽⁴⁾ Como construção entende-se aqui, além da construção propriamente dita, também as aquisições.

⁽⁵⁾ No modelo de activo financeiro relevam quantias garantidas e não quem as suporta.

⁽⁶⁾ Note-se que o reconhecimento de quantias como activo financeiro estende-se além dos serviços de construção quando a concessionária não cobra tarifas.

⁽⁷⁾ Ainda que pareça que a concessionária tem um direito indirecto a receber dinheiro derivado do contrato celebrado com o concedente, não está satisfeita a definição de activo financeiro da IAS 32, porque a cada momento não tem um direito contratual incondicional a receber dinheiro de outra entidade.

⁽⁸⁾ O justo valor de cada *item* é dado pelo somatório da parte respectiva da retribuição do serviço de construção com:

- O rendimento de juros até conclusão da construção, no caso do activo financeiro; e
- Os custos de empréstimos, no caso do activo intangível e usando na capitalização a proporção resultante da divisão da retribuição do serviço de construção.

⁽⁹⁾ O cálculo da parte para realização do activo financeiro faz-se através de divisão tendo por numerador o somatório (S) da parte da retribuição pela construção tida como activo financeiro com os juros em função do plano de realização e por denominador o número de anos (N) da concessão com receita. O cálculo da parte remanescente tida como rédito faz-se subtraindo ao total de receitas previstas para o contrato o somatório (S) e, depois, dividindo o excesso pelo número de anos (N). Pela soma das duas partes obtém-se a receita anual das tarifas, suposta constante no exemplo.

⁽¹⁰⁾ À parte da retribuição pela construção reconhecida como activo financeiro anualmente adiciona-se o juro do saldo e subtrai-se a parte da receita afectada a realização do activo financeiro. À parte da retribuição pela construção reconhecida como activo intangível adicionam-se os custos de empréstimos capitalizados e subtrai-se anualmente a quota de amortização.

⁽¹¹⁾ O custo total estimado para a intervenção é imputado aos anos de operação até à sua concretização. O acréscimo da provisão em cada ano é dado pela quantia actualizada da parcela do encargo que lhe foi imputada, adicionado do efeito da passagem do tempo relativamente à provisão vinda de anos anteriores.

⁽¹²⁾ A IAS 37 proíbe a criação de provisões para substituição de partes dos activos fixos tangíveis e a IAS 16 requer que os dispêndios com as partes incorporadas sejam juntos à quantia contabilística do *item* do activo fixo tangível respectivo, com depreciação separada se tiverem materialidade nesse *item*. Porém, aqui é aplicável a IAS 37 porque a infra-estrutura não é de reconhecer como activo fixo tangível.

⁽¹³⁾ O excedente de revalorização da infra-estrutura traz para o valor do capital próprio, não só a actualização do capital nela investido pelo accionista, mas também a apropriação da parte relativa ao financiamento bancário, esta tão mais relevante quanto maior for o efeito de alavanca financeiro.

⁽¹⁴⁾ O regime consta do Decreto Regulamentar n.º 25/2009, de 14 de Setembro. Tal como o Decreto-Lei n.º 159/2009, de 13 de Julho, visa adaptar a fiscalidade aos normativos das IFRS, tal como adoptadas na UE, e do Sistema de Normalização Contabilística.

⁽¹⁵⁾ Continua a prever-se que «os elementos depreciáveis ou amortizáveis adquiridos ou produzidos por entidades concessionárias e que, nos termos das cláusulas do contrato de concessão, sejam revertíveis no final desta, podem ser depreciados ou amortizados em função do número de anos que restem do período de concessão, quando aquele for inferior ao seu período mínimo de vida útil» (art.º 12.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 25/2009, de 14 de Setembro).