

# A Regulação Contábil dos Contratos de Parcerias Público-Privada – PPP, como instrumento de transparência das entidades públicas e privadas

**Vinícius Aversari Martins**

Professor Doutor do Departamento de Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP) da Universidade de São Paulo (USP).

**Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade**

Mestranda do curso de Mestrado em Controladoria e Contabilidade do Departamento de Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP) da Universidade de São Paulo (USP).

**Resumo:** O artigo analisa brevemente a extensa normatização sobre os contratos de Parceria Público-Privada – PPP, especificamente quanto a contabilização destes contratos. Tais contratos geram fatos contábeis diversos, com características econômicas distintas, cujas explicações e interpretações dão-se à luz de teorias contábeis e econômicas específicas. É realizada revisão bibliográfica sobre riscos de contratos de PPP, revisão crítica dos normativos contábeis pertinentes e discussão sobre mensuração e evidenciação dos fatos econômicos atinentes aos contratos de PPP nos parceiros público e privado. Conclui-se que apesar da norma ter como objetivo dirimir os conflitos advindos dos eventos econômicos do contrato de PPP, ainda há espaço para aperfeiçoamento normativo com o objetivo de tentar fazer com que a contabilidade reflita com mais propriedade e transparência as complexidades econômicas desses arranjos. Ressalta-se também a importância do controle externo exercido pelos tribunais de contas neste contexto.

**Palavras-chave:** Contratos; Parceria Público-Privada (PPP); Regulação; Tribunal de Contas; Transparência.

## 1. Introdução

As Parcerias Público-Privadas - PPPs começam a ter destaque no Brasil, principalmente nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e

Bahia. O objetivo deste artigo é analisar criticamente os normativos de contabilização dos contratos de PPPs, em nível nacional e internacional buscando esclarecer quais são os aspectos positivos e negativos quando da adoção dos mesmos para elaboração e divulgação das demonstrações contábeis de ambas as partes envolvidas (pública e privada). No Brasil, o marco regulatório foi com a Lei nº 11.079<sup>1</sup>, de 30 de dezembro de 2004, normatização federal sobre as PPPs e ainda tem-se a regulação em nível estadual, sendo que nos Estados de Minas Gerais e São Paulo, legislou-se sobre o tema antes mesmo do Governo Federal: Lei 14.868<sup>2</sup>, de 16 de dezembro de 2003 e Lei nº 11.688, de 19 de maio de 2004<sup>3</sup>, respectivamente. Em nível internacional, o IASB<sup>4</sup> editou a IFRIC 12<sup>5</sup>, em novembro de 2006, que veio regulamentar a contabilização de PPPs pelo parceiro privado, e o IPSASB<sup>6</sup> em março de 2008, colocou em audiência pública pronunciamento sobre a contabilização pelo parceiro público.

Com a extensa regulamentação quanto ao tema, põe-se a questão orientadora: As normatizações voltadas para contratos de concessão de serviços proporcionam transparência nas demonstrações contábeis, evidenciando a realidade econômico-financeira das entidades públicas e privadas?

Para a elaboração deste artigo foi feita uma análise dos normativos atinentes às PPPs, com a finalidade de melhor se entender as essências econômicas dos contratos de concessões objetivando uma visão justa e verdadeira (*true and fair view*).

Em se tratando de contratos de PPPs regulados pelo poder

---

<sup>1</sup> Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

<sup>2</sup> Dispõe sobre o Programa Estadual de Parceria Público-Privada, e dá outras providências.

<sup>3</sup> Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas PPP, e dá outras providências.

<sup>4</sup> International Accounting Standards Boards.

<sup>5</sup> IFRIC 12- Interpretation -Service Concession Arrangements, elaborado e editado pelo IASB em novembro de 2006.

<sup>6</sup> International Public Sector Accounting Standards Board.

concedente, essas análises são essenciais, pois, trata-se do uso de bens públicos que serão construídos e/ou cedidos para a exploração pelo setor privado, buscando uma melhor alocação dos escassos recursos públicos, proporcionando à sociedade como um todo serviços com qualidade e eficiência.

A premente necessidade de expansão dos serviços de infraestrutura como, telecomunicação, energia, água e esgoto, rodovias, ferrovias, aeroportos e ainda também hospitais, escolas, unidades prisionais entre outros, é devida à aceleração da economia mundial nas últimas décadas. Os entes federados não conseguiram investir nos setores acima mencionados com a mesma intensidade, principalmente pela escassez de recursos públicos para a realização de investimentos.

Na tentativa de agilizar este importante processo, alguns países optaram pela transferência de alguns desses serviços para o setor privado, dando-se início a privatizações e concessões.

Este artigo se atém a concessões, mais especificamente às PPPs. O Reino Unido é considerado o país pioneiro na modalidade destes arranjos, surgindo ao final dos anos 90, que inicialmente chamou-se de PFI – *Project Finance Initiative*, e posteriormente passou a ser denominado *Public-Private Partnership*. Desde então, só vem crescendo o investimento do setor privado em serviços públicos, conforme Bennet e Iossa (2006, p.2144):

HM Treasury (2003) estima que, ao longo do período 1998-9 a 2003-4, o investimento do setor privado em serviços públicos através de PFI foi entre 10 e 13,5% do investimento total em infra-estrutura pública, com 451 projetos PFI para construção, incluindo 34 hospitais e 119 outros sistemas de saúde, e de 239 novas escolas e reformas. (Bennet e Iossa, 2006)<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Original: HM Treasury (2003) estimates that, over the period 1998–9 to 2003–4, private sector investment in public services through PFI was between 10 and 13.5% of total investment in public infrastructure, with 451 PFI projects completing

Destaca-se ainda que os países que utilizam PPP também possuem características diferentes, tendo em vista a cultura e as suas normas, conforme destacam Bonomi e Malvessi (2008, p.85):

Em vários países, a definição de PPP abrange o que está regulado no Brasil como concessão e, em outros, está associada a um processo de licitação privatizado através de consultorias. É vista diferentemente em países onde a escolha de aplicações de recursos públicos é decidida em conselhos ou legislativos e onde os desembolsos são feitos através do poder executivo, exclusivamente. Assim, comparações internacionais devem ser vistas com cautela em função do país citado, de sua legislação e cultura.

O IPSASB, também corrobora que não existe uma definição amplamente aceita para parceria público-privada. Mas caracteriza uma PPP, pelas muitas descrições, como um acordo entre o poder público e privado, para operar um ativo público (normalmente infraestrutura ou uma instalação) e /ou um serviço<sup>8</sup>.

Outro fator que fez com que os contratos de PPP aumentassem significativamente foi a premente necessidade de diminuir os gastos públicos. Bonomi e Malvessi (2008, p.84) citam que

Irlanda, Portugal, Hungria, Eslovênia, República Theca e França são exemplos de países que utilizaram modelos de PPP para investimentos em infraestrutura. Na América Latina, Chile, Argentina, Peru e México lançaram mão de PPP com diferentes resultados, em virtude da histórica necessidade de contenção de despesas governamentais, a restrição orçamentária associada a acordos com o FMI e as próprias leis domésticas de responsabilidade fiscal,

---

construction, including 34 hospitals and 119 other health schemes, and 239 new and refurbished schools.

<sup>8</sup> No single, widely accepted definition for the term “public-private partnership” (PPP) exists. However, most descriptions characterize a PPP as an arrangement between a public sector entity and a private sector entity to deliver a public sector asset (normally infrastructure or a public facility) and/or service<sup>1</sup>.

que restringem a capacidade de investimento dos Estados.

Um importante aspecto a ser observado é o limite de endividamento dos entes federados e o impacto das contraprestações nas contas públicas. Quanto a este aspecto, a Lei nº 11.079/04, em seu art. 22 dispõe:

Art. 22. A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subseqüentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Os Tribunais de Contas neste contexto tem um relevante papel no controle externo dos entes federados, a fim de garantir o *accountability* (responsabilidade de prestar contas). Conforme Gomes (2007, p. 185), o Tribunal de Contas emite parecer em todos os processos de privatização e concessão de serviços públicos e posteriormente, acompanhando a regulação estatal e a execução de outorgas.

## **2. Normatização das PPPs**

A regulação faz-se necessária tendo em vista os inúmeros tipos de contratos que vêm da celebração de uma PPP, cujo objetivo é tentar diminuir este leque de possibilidades.

Nesse contexto pode-se inserir algumas idéias críticas sobre a regulação contábil. Isso é importante pelo fato de essa regulação também interferir no comportamento do parceiro privado quando este é, por força também regulatória, compelido a divulgar suas demonstrações contábeis, revelando, de certa forma, seu desempenho econômico-financeiro mediante os riscos a que está submetido.

Segundo Kaplan & Rulandj (1991), a existência de regulação contábil e a obrigatoriedade da divulgação pode representar uma falha no mercado. Em um mercado desregulamentado, os investidores não têm incentivos para considerar a informação contábil importante. Se a regulação reduzir o grau de ineficiência, haverá mais riqueza disponível a ser distribuída.

Os agentes reguladores ao editarem uma norma devem sempre atentar-se ao fato econômico a fim de representar a realidade dos fatos. Carvalho, et al, (2006) argumentam que as agências reguladoras não devem esquecer a essência da representação patrimonial e da capacidade dessa representação em ajudar a prever fluxos de caixa futuros. Se a regra deturpar a essência econômica, a norma contábil deve ser contestada, pois demonstra uma situação patrimonial inverídica. Guash (2004, p. ix), em seu estudo sobre concessões cita que

Regulamentos servem tanto para proteger os investidores da intervenção política e arbitrária do governo e para proteger os usuários do abuso do monopólio ou posição dominante dos novos operadores privados.<sup>9</sup> (tradução livre)

O Presidente IPSASB, Mike Hathorn, na consulta publicada em março de 2008, afirma que "A falta de orientação internacional para o concedente do regime de concessão de serviços, combinada com o crescimento do setor público no interesse destes arranjos fez com que o IPSASB se pronunciasse sobre esta questão."<sup>10</sup>

Outro motivo para a regulamentação é tentar coibir a corrupção que pode advir destes arranjos:

---

<sup>9</sup>Original: Regulations serve both to protect investors from arbitrary and politically motivated intervention from the government and to protect users from the abuse of the monopoly or dominant position of the new private operators.

<sup>10</sup> "The lack of international guidance for grantors of service concession arrangements, combined with the growing public sector interest in these arrangements, made the need for IPSASB action on this issue critical."

Quanto mais transparente a regulamentação, é mais suscetível de reduzir a possibilidade de corrupção e aumentar a percepção da legitimidade do sistema. Uma linguagem simples torna possível uma análise cuidadosa e limita a probabilidade de grupos de interesses políticos captarem os benefícios.<sup>11</sup> (Guash e Hahn p.17, 1999)

Torres e Pina (2001) destacam que iniciativas de contabilização dos contratos de PPP têm como objetivo dar transparência a este tipo de prestação de serviço público, bem como divulgar estas despesas que não estão incluídas nos balanços públicos, apesar de serem relevantes para a sustentabilidade da política fiscal e da qualidade da prestação dos serviços públicos.

Nas normas internacionais de contabilidade a IFRIC 12 (*Service Concession Arrangements*) é o normativo direcionado para contratos de concessões de serviços para o parceiro privado. Orienta os operadores dos serviços de concessão na contabilização dos contratos celebrados, estabelecendo princípios gerais sobre o reconhecimento e mensuração dos ativos e passivos das PPPs, e marginalmente do reconhecimento de receitas e despesas, decorrentes das partes dos contratos que envolvem a atividade de construção de infra-estrutura e a parte que abrange a prestação de serviço.

Até a emissão da IFRIC12, Austrália, França, Reino Unido e Espanha contabilizavam os contratos de concessão e de parcerias público-privada de acordo com várias normas do IASB, não existindo um padrão ou interpretação específica quanto ao assunto, o que gerou algumas opiniões e contabilizações divergentes, por parte dos parceiros privados. Visando cobrir a lacuna por parte do parceiro público, conforme já citado, o IPSASB, em março de 2008,

---

<sup>11</sup> The more transparent the regulations, the more they are likely to reduce the potential for corruption and increase the perceived legitimacy of the system. Straightforward language makes careful scrutiny possible and limits the likelihood that political interest groups will capture the benefits.

colocou em audiência pública pronunciamento sobre a contabilização pelo parceiro público.

No Brasil, em 2004, foi aprovada a Lei nº 11.079/04 a qual institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Após a aprovação dessa lei, as PPPs começaram a tomar bastante destaque, tanto no meio empresarial quando nos poderes concedentes. Há que se diferenciar a PPP da concessão ‘comum’ regulamentada pela Lei nº 8.987/95<sup>12</sup>, que trata somente das concessões em cujos contratos o risco é totalmente suportado pelo parceiro privado, já que recebe (ou adquire) uma licença para explorar o serviço por um determinado período. As PPPs são relativamente diferentes, pois o poder público também pode compartilhar o risco do negócio.

Para melhor entendimento, montou-se o quadro abaixo com as principais diferenças entre concessão e PPP.

<b>Concessão</b>	<b>PPP</b>
- Fluxo de caixa previsível	- Fluxo de caixa mínimo ou até insuficiente
- Equivalência entre participantes (Direito Privado)	- Impera o interesse público prevalecendo sobre o individual (Direito Público)
- Ideal para serviços públicos com retorno viável e características de monopólio (telecomunicações, energia etc.)	- Risco Político de manutenção do fluxo de caixa controlado e do marco regulatório
- O maior risco está no fluxo de caixa comercial	- Compartilhamento de riscos entre o setor privado e público

**Tabela 01: principais diferenças entre concessão e PPP, adaptado de Bonomi e Malvessi (2008, p.90 e 91)**

<sup>12</sup> Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

### 3. Principais aspectos das PPPs

Além da questão da regulação têm-se vários aspectos de suma importância para o sucesso de uma PPP: o desenho do contrato (ex-ante), o controle, fiscalização; mensuração dos riscos, contabilização dos gastos públicos (a fim de evitar o endividamento), dentre outros. Como não é possível alongar neste breve estudo, destacam-se somente alguns pontos relevantes.

#### 3.1 Mensuração de Riscos

Em um arranjo de PPP, os riscos do projeto são geralmente distribuídos entre o setor público e o setor privado. O IPSASB cita que os mais comuns são os seguintes:

- Risco de construção: engloba os muitos problemas que podem ser encontrados durante a fase de construção de um projeto, tais como material de construção defeituoso, atraso de construção, deficiências técnicas, entre outros;
- Risco de disponibilidade: é o risco de que a infraestrutura ou instalação pública não irá prover serviços suficientes, por exemplo, por má gestão ou não cumprimento dos padrões de qualidade;
- Risco de demanda: diz respeito à quantidade de serviços necessários para os usuários da infraestrutura ou instalação;
- Risco Operacional e de manutenção: engloba os riscos que podem ocorrer depois da construção da infraestrutura ou instalação se tornar operacional;
- Risco residual: eventual diferença entre o preço de mercado da infraestrutura ou instalação no final do arranjo da PPP com a expectativa inicial de preço de mercado;
- Risco de financiamento: é o risco de não obter a totalidade do financiamento necessário, ou taxas de

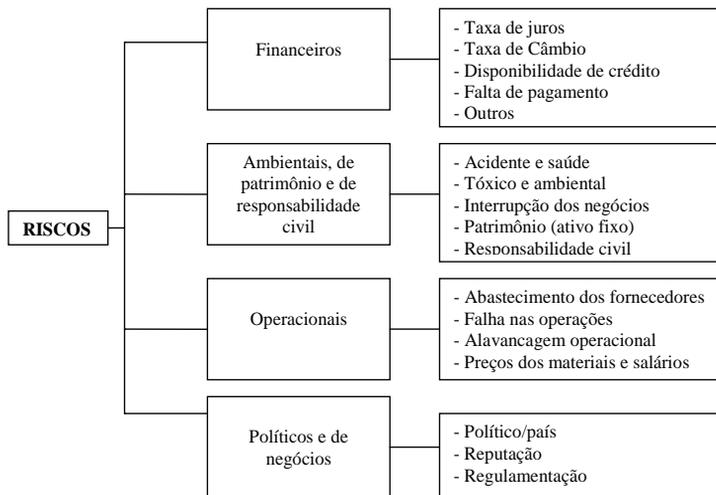
juros que prejudiquem os benefícios esperados.

A Lei nº 11.079/04 em diversos pontos tenta minimizar estes riscos: o art. 4º, VI, estabelece que quando da contratação da PPP deve prevalecer a repartição de risco entre as partes; art. 5º, VIII, as cláusulas dos contratos devem prever a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos; art. 6º, parágrafo único, dispõe que o contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato; art. 8º, dispõe de uma série de garantias como vinculação de receitas; instituição ou utilização de fundos especiais; contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público; garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público, dentre outros artigos.

Percebe-se claramente que o legislador preocupou-se em dirimir os riscos, pois, conforme já mencionado, trata-se de contratos diversos com características das mais variadas. Logicamente que eliminar totalmente risco nestes arranjos é impossível. A IFRIC 12 em seu texto legal não trata especificamente sobre risco. Percebe-se que o assunto foi analisado, mas sem a veemência com que é encontrado em sua bibliografia específica. A contabilidade moderna tem como missão capturar e evidenciar os diversos tipos de riscos financeiros; logicamente é uma atividade complexa e que se depara com diversas limitações. A teoria contábil observa aquelas atividades que possuem relevância econômica (impacto nos fluxos de caixa), sendo uma das diversas funções da contabilidade a de deduzir modelos e derivar práticas que atendam essa diversidade de fatos econômicos a fim de demonstrar a situação patrimonial das entidades o mais próximo possível da realidade.

Para ilustrar o desafio da contabilidade frente às PPPs, o organograma abaixo tipifica e qualifica os riscos que afetam esses contratos. Pode-se notar que, de certa forma, espera-se que o

normativo contábil capture, em algum momento, os riscos, sendo alguns representados a seguir:



Fonte: Bonomi e Malvessi (p. 25, 2008)

**Figura 01: riscos principais que afetam as PPPs**

Diante do exposto, vê-se claramente que a mensuração de riscos e sua alocação é bastante relevante em contratos de PPPs, tanto no momento do desenho do arranjo (ex-ante), como durante a sua execução (ex-post).

### 3.2 Ativos

Sendo os contratos de PPPs celebrados com os entes públicos, um ponto que merece destaque é a contabilização dos ativos a serem construídos ou ampliados, pois não se transfere a propriedade e sim o parceiro público permite o acesso do parceiro privado para a exploração de serviços públicos.

Os ativos do parceiro privado são aqueles que, de alguma forma, culminarão em geração de fluxos de caixa futuros. Pela IFRIC 12, existem dois tipos de ativos dos parceiros privados, todos

relacionados a fluxos de caixa futuros.

Portanto, um dos principais fatos contábeis é o registro dos ativos decorrentes das PPPs por parte do parceiro privado. Já que os ativos cedidos ou construídos não são do controle do parceiro privado (ou seja, não são adequados à definição de ativos), resta saber quais são os ativos contábeis dessas entidades.

### 3.2.1 Ativos Físicos

Uma primeira questão sobre ativos dos parceiros privados refere-se aos ativos físicos: i) construídos pelo parceiro mas não utilizados para prestação de serviços, ii) já existentes e utilizados na prestação de serviços, iii) construídos pelo parceiro e utilizados para prestação de serviços e iv) melhorias em ativos já existentes. À primeira vista, esses ativos são dos parceiros privados, pois aparentemente eles o controlam. Entretanto, ao se analisar com mais cuidado esses ativos físicos (infra-estrutura), nota-se que esses são controlados exclusivamente pelo concedente (parceiro público) que, adicionalmente, também tem direito aos benefícios residuais sobre o ativo ao final do contrato. Pela substância econômica, o parceiro privado concede o direito de administração do ativo físico (infra-estrutura) para o parceiro privado. E este irá obter benefícios futuros (fluxos de caixa) através da administração (uso) da infra-estrutura. Dessa forma, chega-se à conclusão que os ativos físicos (construídos ou não pelo parceiro privado) não são ativos do parceiro privado. Ele somente os administra com a intenção de, através dessa atividade, obter benefícios futuros. Esses benefícios, por sua vez, é que contêm a substância econômica que vai caracterizar os efetivos ativos do parceiro privado.

Apesar de o parceiro privado estar operando em um imóvel público (ou outra infra-estrutura), o cedente continua a ter o controle da infra-estrutura, pois é o parceiro público que determina (regula)

as tarifas a serem cobradas. O imóvel (ou outra infra-estrutura) não pode ser vendido, por exemplo, ou seja, a utilização do imóvel é limitada. Diante do exposto, a infra-estrutura deve ser reconhecida no ente público.

### 3.2.2 Ativo Financeiro

Um primeiro, denominado ativo financeiro, é decorrente dos arranjos que dispõe sobre **direitos incondicionais** de receber pela construção e/ou pela operação serviço, tanto por dinheiro ou outro ativo financeiro. Nesses casos o concedente tem pouca discricção para evitar o pagamento, mesmo quando o pagamento é contingente à qualidade e eficiência. Ou seja, se existem direitos legais de receber recursos que irão gerar benefícios econômicos futuros e com uma base de mensuração confiável, tais fatos implicam na possibilidade de reconhecimento desse ativo, e avaliado por seu valor justo.

O risco de não recebimento desses fluxos de caixa futuros é suportado apenas pelo parceiro privado, pois se ele não atingir determinado índice de performance (que é de responsabilidade exclusiva do operador), por exemplo, o seu ganho será menor. Mas isso ocorrerá exclusivamente em função de performance do parceiro privado, sem influência discricionária do poder público.

Portanto, nesses casos, o ativo econômico do parceiro privado é o direito incondicional a obtenção de fluxos de caixa futuros. A substância econômica desse ativo implica o reconhecimento de um ativo financeiro, semelhante a um contas a receber decorrente de faturamento. Nota-se que, contratualmente, esse direito incondicional de recebimento de caixa futuro é constituído em função das atividades desempenhadas pelo parceiro privado, que podem ser da construção da infra-estrutura e/ou da operação da infra-estrutura (construída e/ou já existente). Portanto, à medida em que o parceiro privado realiza suas obrigações contratuais, vai consubstanciando-se a constituição de recebimento dos fluxos de caixa futuros, incondicionalmente. Assim, os ativos financeiros vão sendo reconhecidos contabilmente.

No caso do contrato estabelecer fluxos de caixa futuros, com baixíssima possibilidade de variação dos fluxos, contabiliza-se um ‘contas a receber’ conforme o direito de receber vai sendo ganho economicamente pelo parceiro.

### 3.2.3 Ativo Intangível

O segundo tipo de ativo preconizado pela IFRIC 12 é aquele em que os fluxos de caixa futuros são incertos. Nos contratos de PPP pode haver também um arranjo em que o operador ‘constrói’ um direito (licença) para cobrar dos usuários do serviço público, por exemplo, pedágio por utilizar a rodovia. Nesses casos, o direito de cobrança não enseja em fluxos de caixa futuros incondicionais, determináveis. Eles carregam na sua natureza um alto grau de incerteza, principalmente em função dos riscos de demanda. Logo, essa licença não caracteriza como um direito incondicional de receber um ativo financeiro, pois os montantes estão subordinados à medida que o público utiliza o serviço.

A interpretação econômica desse fato é que, na medida em que o parceiro privado executa suas obrigações contratuais (construção e/ou operação do serviço), ele está ‘construindo’ um direito de poder cobrar dos usuários; ou seja, o direito, derivado do cumprimento das obrigações contratuais, garante o acesso ao fluxo de caixa futuro. Entretanto, esses fluxos de caixa futuro são incertos, variáveis e dependentes de diversos fatores condicionantes. A representação contábil desse fato econômico dá-se pelo reconhecimento contábil desse direito, que em sua natureza é algo intangível. Portanto, o ativo ‘real’ desses casos contratuais consubstancia-se em um ativo intangível do parceiro privado. Portanto, esse parceiro, à medida que cumpre suas obrigações contratuais, garantindo ao parceiro o direito de cobrança futura, vai registrando esse ativo intangível nas suas demonstrações contábeis.

Ainda com relação a esse ativo intangível, é razoavelmente óbvio mencionar que terá seu custo amortizado em função de seu

usufruto. Ou seja, na medida em que o direito de cobrança dos usuários dos serviços públicos vai sendo exercido (receita), vai-se consumindo do ativo intangível. E esse fato é capturado pela contabilidade na forma de amortização do ativo intangível (ou por *impairment*).

Em suma, no caso dos fluxos futuros serem incertos, principalmente em função de riscos de demanda, o que o parceiro privado está ganhando economicamente é o direito de poder cobrar tarifas dos usuários dos serviços. E esse direito é o verdadeiro ativo; logo um intangível. Ou seja, os riscos econômicos são suportados pelo parceiro privado.

É importante ressaltar ainda, que no Brasil ainda não há norma específica para a contabilização dos contratos de PPP pelo parceiro privado, nos moldes da IFRIC 12, mas como o processo de convergência às normas internacionais está em andamento, acredita-se que em breve tal normativo deverá ser emitido<sup>13</sup>.

Quanto à contabilização pelo setor público nota-se que a legislação atual ainda tem muito que avançar em busca da transparência e da *accountability* (responsabilidade de prestar contas) no setor público. Entretanto, conforme já citado anteriormente, o IPSAS colocou em audiência pública normativo neste sentido, trazendo diversos pontos de vistas teóricos e práticos de países que já têm experiência consolidada ou em consolidação sobre o assunto. A fim de ilustrar os conteúdos e pontos de vistas contemplados no documento de audiência pública, os dois fluxos abaixo servem como bons resumos. Pelo fluxograma 1 é mostrado como um contrato é analisado, buscando-se identificar se a PPP é considerada como um arranjo de serviços de concessão (SCA – Service Concession Arrangements) ou não. A especificidade de contabilização somente se dá se for um arranjo de serviços de concessão, o que é de interesse do artigo.

---

<sup>13</sup> Conforme informações do site do CPC ([www.cpc.org.br](http://www.cpc.org.br), acesso em 23 de outubro de 2008), está previsto para entrada em audiência pública os normativos para Concessões de PPPs.

No caso de ser a PPP um SCA, tem-se que observar se o arranjo possui **todos** os seguintes critérios de controles:

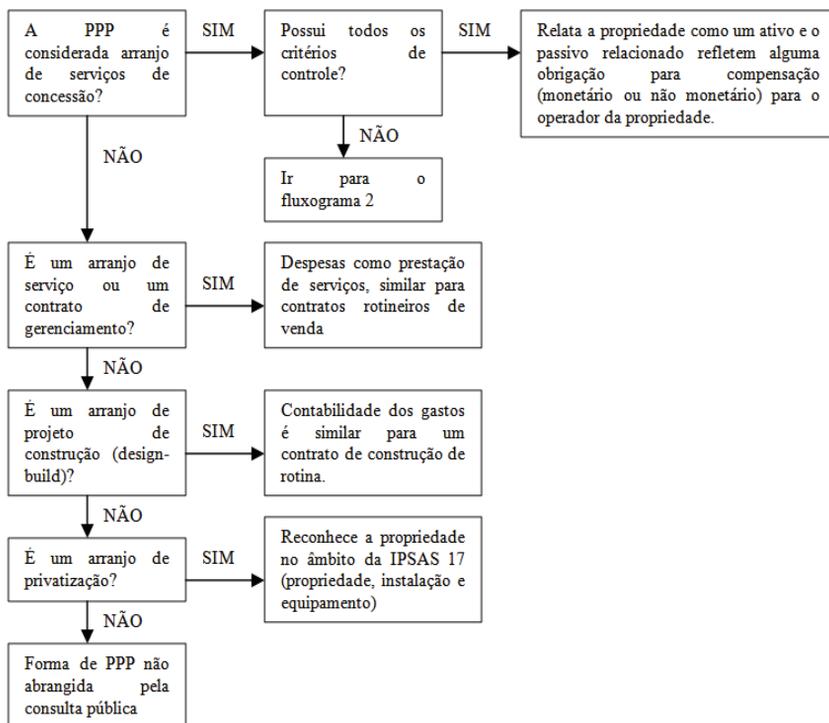
a) O parceiro público controla ou regula quais serviços o operador deva fornecer subjacente à infra-estrutura, a quem tem que fornecer e a que preço;

b) O concedente controla, por meio de propriedade ou direito de acesso aos benefícios, ou outras formas, o interesse residual na propriedade ao fim do arranjo.

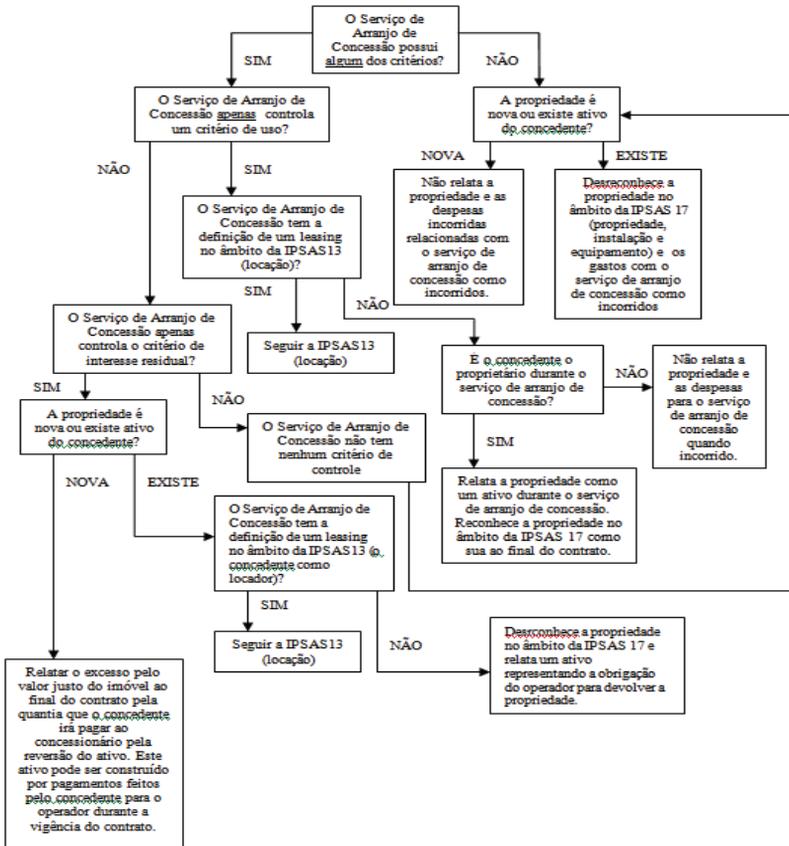
Se a PPP possui todos os critérios de controle acima, o concedente deve contabilizar a infra-estrutura como um ativo; o passivo reflete a obrigação para a compensação ao operador. Caso contrário, passa-se para o fluxograma 2, no qual é verificado quais dos critérios de controle existem.

No fluxograma 2, caso o concedente possua apenas o critério de controle de uso, o arranjo é tratado como se fosse um leasing (aluguel), contabilizando-o pela norma específica existente (IPSAS13). Se tiver apenas controle sobre o interesse residual e a infra-estrutura for nova (construída durante o contrato) deve-se contabilizar esse fato registrando o excesso de valor justo esperado da infra-estrutura ao fim do contrato sobre o valor que o concedente irá pagar ao operador na reversão (inclui caso de pagamento igual a zero).

Se a PPP não possuir nenhum dos critérios de controle e se a infra-estrutura tiver sido construída durante o contrato, não haverá seu reconhecimento como ativo; as despesas incorridas são demonstradas, tendo em vista os benefícios econômicos do serviço prestado. Se a infra-estrutura já existir deve-se seguir a IPSAS 17 – propriedade, instalações e equipamentos.



**Fluxograma 1- Contabilidade e Relato Financeiro de PPP pelo poder concedente**



Fluxograma 2- SCAs que não possuem todos os critérios de controle propostos

#### 4. Considerações Finais

Trata-se de um tema bastante relevante, que necessita de aprofundamento, principalmente para proporcionar a transparência pública, tendo em vista que o objeto de PPPs é o uso do patrimônio público, que também pode ocasionar o endividamento dos entes federados, se o contratado não for bem desenhado.

Nota-se que a mensuração dos riscos é matéria polêmica de difícil mensuração tanto econômica quanto contábil. Ou seja, das características econômicas mais relevantes das PPPs, somente algumas delas são refletidas na contabilidade, como por exemplo os riscos de demanda (no ativo intangível). Entretanto, outras características tais como os custos de transação, os custos de agência etc. são refletidos (genericamente) nas demonstrações contábeis somente quando realizados (ou realizáveis), mas sem discriminação.

Devido a necessidade mundial de maiores investimentos nos setores de transporte, saúde, educação, prisional, as parcerias público-privadas tendem a aumentar e inúmeros estudos precisarão ser realizados no sentido de minimizar os riscos, bem como manter o equilíbrio econômico-financeiro, tanto do lado do governo quanto do parceiro privado, fomentando a economia como um todo.

Enfim, não se pode esquecer que uma das características principais das informações contábeis feitas sob a égide dos IFRS é o caráter preditivo da contabilidade, bem como a prevalência da essência sobre a forma, a fim de apurar com confiabilidade (na medida do possível) os fatos contábeis, apurando o resultado econômico mais próximo da realidade, proporcionando uma informação de qualidade aos diversos usuários da contabilidade, inclusive ao governo. E nota-se que com relação às PPPs, ainda há espaço para aperfeiçoamento normativo e bastante espaço para estudos empíricos que possam retroalimentar o enfoque normativo da Teoria da Contabilidade.

Finalmente, destaca-se, diante do cenário exposto, que o papel dos tribunais de contas deverá ganhar ainda mais importância, sendo essenciais estudos posteriores, tendo em vista as suas diversas competências determinadas pela legislação, como, por exemplo, apreciar, julgar, aplicar sanções e apurar denúncias, visando sempre à alocação eficiente dos gastos públicos.

---

## Referências

BENNETT J. and IOSSA E. “Building and Managing Facilities for Public Services,” **Journal of Public Economics**. 90, 2143–60, 2006.

BONOMI, C. A., MALVESSI, O. **Project Finance no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL. Lei n 11.079, 30 de dez. 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília.

CARVALHO, L. Nelson; LEMES, Sirlei; COSTA, Fábio Moraes da. **Contabilidade Internacional: aplicação das IFRS 2005**. São Paulo: Atlas, 2006.

GOMES, Marcelo Barros. *Accountability e governança no Estado regulador brasileiro*. In: PECCI, Alketa (org.). **Regulação no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2007. p.179-204.

GUASH, J. Luis. **Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right**, WBI DEVELOPMENT STUDIES, The World Bank Washington, D.C., 2004.

GUASH, J. Luis; HAHN, Robert W. **The Costs and Benefits of Regulation: Implications for Developing Countries**. The World Bank Research Observer, vol. 14, no. 1 (February 1999), pp. 137-58.

IPSAB - International Public Sector Accounting Standards Board.  
IFAC – International Federation of Accountants.  
<<http://www.ifac.org/PublicSector/>> Acessado em 10 de outubro de 2008.

KAPLAN, Steven E.; RULANDJ, Robert G. **Positive Theory, Rationality an Accounting Regulation**. Critical Perspectives On

Accounting (1991) 2, 361-374.

TORRES, Lourdes; PINA, Vicente. Public-private partnership and private finance initiatives in the EU and Spanish local governments. **The European Accounting Review** 2001, 10:3, 601-619.

