



Agência Nacional de Transportes Aquaviários
Gerência de Regulação Portuária - GRP/SRG

RELATÓRIO DE AIR

Data: Out/2023	Área: GRP/SRG	Versão: v.01
Palavras-chave: Contabilidade, Concessões	Processos relacionados: 50300.010517/2021-33	AIRs relacionadas:
Assunto: Contabilização das concessões portuárias no âmbito da contabilidade regulatória da ANTAQ		

ÍNDICE GERAL

- [1. SUMÁRIO EXECUTIVO](#)
- [2. INTERPRETAÇÃO TÉCNICA ICPC 01 \(R1\)](#)
- [3. DO PROBLEMA REGULATÓRIO](#)
- [4. DOS AGENTES ENVOLVIDOS OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO](#)
- [5. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL](#)
- [6. DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR](#)
- [7. DO BENCHMARKING NACIONAL](#)
 - [7.1 Outros setores de infraestrutura](#)
 - [7.2 Transporte aquaviário. Das concessões portuárias](#)
- [8. ESTUDOS PRELIMINARES](#)
 - [8.1 Do alcance do ICPC01 \(r1\) no Setor Portuário](#)
 - [8.2 P1: pelo não cabimento](#)
 - [8.3 P2: pelo cabimento](#)
- [9. DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO](#)
- [10. DA ANÁLISE DOS POSSÍVEIS IMPACTOS, EFEITOS E RISCOS DAS ALTERNATIVAS](#)
 - [10.1 Análise multicritério](#)
 - [10.2 Análise de risco](#)
 - [10.3 Análise de Custo-Efetividade \(ACE\)](#)
 - [10.4 Efeitos diversos da decisão para duas opções](#)
 - [10.5 Impacto para as Microempresas](#)
- [11. COMPARAÇÃO E ESCOLHA DA ALTERNATIVA DE AÇÃO](#)
- [12. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO](#)
- [13. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS - ARR](#)

ÍNDICE DE FIGURAS

[Figura 1: Árvore de problema regulatório acerca da contabilização das concessões portuárias.](#)

[Figura 2: Alcance da contabilização de contratos de serviço estabelecida pela ICPC 01.](#)

[Figura 3: Estrutura de receitas projetadas para a concessão do Porto de São Sebastião](#)

[Figura 4: Representação do ecossistema de um porto organizado](#)

ÍNDICE DE TABELAS

[Tabela 1: Comparativo da aplicação da ICPC 01 \(R1\) entre setores regulados em contratos de concessões no Brasil.](#)

[Tabela 2: Estudos voltados às concessões portuárias](#)

[Tabela 3: Características das modelagens de concessões portuárias](#)

[Tabela 4: Regulação tarifária estabelecida pela ANTAQ para os portos organizados estatizados](#)

[Tabela 5: Regulação tarifária para os portos concedidos](#)

[Tabela 6: Estrutura de receitas da concessão do Porto de Vitória e Barra do Riacho](#)

[Tabela 7: Estrutura de receitas da concessão do Porto de Santos.](#)

[Tabela 8: Estrutura de receitas da concessão do Porto de Itajaí](#)

[Tabela 9: Lista de Contas a serem agregadas](#)

[Tabela 10: Alternativas de ação](#)

[Tabela 11: Análise Multicritério](#)

[Tabela 12: Análise de Risco](#)

[Tabela 13: Custo incremental de implantação das alternativas proposta](#)

[Tabela 14: Efeitos diversos das alternativas](#)

[Tabela 15: Impactos às micro e pequenas empresas](#)

[Tabela 16: Escolha final](#)

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de uma avaliação técnica sobre a forma de contabilização das concessões portuárias no âmbito da contabilidade regulatória da ANTAQ, considerando as normas internacionais de contabilidade, mais especificamente a [IFRIC 12-Service Concession Arrangements](#), a qual foi adotada pelo Brasil, por meio do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), com a emissão da interpretação técnica [ICPC 01 - Contratos de Concessão](#).

2. O tema supracitado tomou relevância quando foram iniciados os estudos voltados à primeira concessão portuária do Brasil, que ocorreu no Porto Organizado de Vitória e Barra do Riacho, estado do Espírito Santo.

3. No âmbito do procedimento de desestatização (TC-029.883/2017-2), cuja tramitação processual na ANTAQ se deu nos autos do Processo nº 50300.010517/2021-33, ocorreu determinação por parte do Tribunal de Contas da União (TCU) envolvendo, dentre diversos aspectos, a aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) na contabilização de concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas, nos termos do [Acórdão 2931/2021-TCU-Plenário](#), conforme a seguir:

[Acórdão 2931/2021-TCU-Plenário](#)

(...)

9.4. determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, e no art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, c/c o art. 27, inciso IV, da Lei 10.233/2001, que elabore e encaminhe ao Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação, explicitando as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os prazos de implementação de cada uma delas, com vistas a:

9.4.1. regulamentar a aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) na contabilização de concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas; (grifo nosso)

(...)

4. Expedido o [Acórdão 2931/2021-TCU-Plenário](#), a ANTAQ elaborou proposta de Plano de Ação para o item 9.4.1 consubstanciada no Parecer Técnico 4/2022/GRP/SRG (SEI nº 1521931), que previa um prazo de 600 (seiscentos) dias para estudos e eventual adaptação da contabilidade regulatória estabelecida na [Resolução ANTAQ nº 49, de 2021](#), e no [Manual de Contas do Setor Portuário](#), com cronograma detalhado.

5. Após a realização do leilão de concessão dos Portos de Vitória e Barra do Riacho, o Plano de Ação para o item 9.4.1 do [Acórdão 2931/2021-TCU-Plenário](#) foi atualizado conforme o Despacho GRP (SEI nº 1592255), o qual foi encaminhado à Corte de Contas por meio do Ofício DG 95/2022/DG-ANTAQ (SEI nº 1593761).

6. Ato contínuo, a Corte de Contas realizou oitiva à ANTAQ, nos termos do Ofício 39075/2022-TCU/Seproc - Oitiva (SEI nº 1683868), por entender que as informações prestadas até então eram insuficientes. Em resposta, a ANTAQ elaborou manifestação técnica esclarecendo os pontos levantados, nos termos do Parecer Técnico 74/2022/GRP/SRG (SEI nº 1685817), o qual foi encaminhado por meio do Ofício DG 256/2022/DG-ANTAQ (SEI nº 1693136) à Corte de Contas.

7. Após reanálise, a Corte de Contas comunicou, por meio do Ofício 14790/2023-TCU/Seproc - Monitoramento (SEI nº 1904156), a emissão do [Acórdão 644/2023-TCU-Plenário](#), que deliberou por:

a) considerar cumprida a determinação contida no subitem 9.4 do [Acórdão 2931/2021-TCU-Plenário](#); e

b) autorizar a autuação de processo de acompanhamento, com fulcro no art. 241 do Regimento Interno do TCU, com o intuito de fiscalizar a implementação do plano de ação elaborado pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários em cumprimento aos subitens 9.4.1 e 9.4.2 do [Acórdão 2931/2021-TCU-Plenário](#).

8. Após trâmites internos, os autos do processo nº 50300.010517/2021-33 foram encaminhados a esta Gerência de Regulação Portuária para, com base no art. 53, inciso XVI da [Resolução ANTAQ nº 3.585, de 18 de agosto de 2014](#) (Regimento Interno), conduzir os trabalhos técnicos em linha com o exposto no Parecer Técnico 74/2022/GRP/SRG (SEI nº 1685817).

9. Com efeito, foi autuado o processo nº 50300.007932/2023-71, nos termos do Despacho GRP (SEI nº 1926301), para o desenvolvimento da ação regulatória.

10. Por fim, cabe relatar que a estratégia inicialmente vislumbrada era a contratação externa de consultores para desenvolvimento do tema. Porém, após um maior envolvimento com a temática, e diante de informações disponíveis de outros setores que já enfrentaram a avaliação de alcance da [ICPC 01 \(R1\)](#), optou-se por desenvolver o tema por meio da equipe interna de técnicos da ANTAQ.

11. Nesse sentido, esta setorial procedeu com a devida Análise de Impacto Regulatório, para fins de subsidiar a decisão da Diretoria, tendo determinado que a opção de manter um único Manual de Contas para o Setor Portuário é a escolha de melhor relação custo-benefício, tendo acolhido a sugestão da Concessionária CODESA / VPORTS quanto a minuta a ser colocada em Audiência Pública, sem necessidade de alteração de outros regulamentos.

12. De qualquer maneira, esse curso de ação compreendeu ônus para o Regulador, que deverá se capacitar para essa nova regulamentação. Ademais, reduz as incertezas para os próximos concessionários.

13. É o breve relato que se faz necessário.

2. INTERPRETAÇÃO TÉCNICA ICPC 01 (R1)

14. A [ICPC 01 \(R1\)](#) é uma interpretação técnica emitida pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) para orientar os concessionários sobre a forma de contabilização de concessões de serviços públicos a entidades privadas.

15. No Brasil e no mundo, o tratamento contábil dos contratos de concessão é um tema recorrente por órgãos reguladores, especialmente com a intensificação da participação da iniciativa privada no desenvolvimento, financiamento, operação e manutenção de infraestruturas de serviços públicos que, historicamente, eram mantidas pelo setor público e financiadas por meio de dotações orçamentárias.

16. Diante desse cenário, o *International Accounting Standards Board* (IASB) emitiu em 2006 a [IFRIC 12-Service Concession Arrangements](#) para aplicação em 2008. No Brasil, em 2009, o Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) emitiu a ICPC 01 para aplicação em 2010, alinhando a contabilidade brasileira ao padrão internacional. Em 2011, foi realizada revisão da referida interpretação, gerando a [ICPC 01 \(R1\)](#).

17. O IASB é responsável por estabelecer os princípios contábeis que são adotados por empresas e organizações em todo o mundo, promovendo a transparência, a comparabilidade e a confiabilidade das informações financeiras, garantindo que elas sejam compreensíveis e úteis para usuários de demonstrações financeiras em diferentes países. A harmonização das práticas contábeis por meio das IFRS é particularmente importante para empresas multinacionais que operam em várias jurisdições, pois facilita a comparação das demonstrações financeiras e a tomada de decisões.

18. Um dos principais objetivos para a edição da [IFRIC 12](#) pelo IASB foi o de reduzir a diversidade no tratamento contábil dos contratos de concessões. No Brasil, além da [ICPC 01 \(R1\)](#), que reproduz a [IFRIC 12](#), o CPC emitiu a [OCPC 05](#) que tem por finalidade esclarecer as hipóteses para adoção da Interpretação Técnica [ICPC 01 \(R1\)](#) pelas empresas reguladas brasileiras.

19. A aplicação da [IFRIC 12](#) deve ocorrer somente nos contratos de concessão de serviço público em que existam os seguintes elementos, concomitantemente:

- I - contrato de concessão firmado com o poder concedente;
- II - poder concedente controla ou regula:
 - a) o serviço a ser prestado;
 - b) para quem o serviço deve ser prestado; e
 - c) o preço a ser praticado.
- III - a infraestrutura deve ser devolvida ao poder concedente no final do período de concessão.

20. A decisão se a concessionária de serviço público deve aplicar a [IFRIC 12](#) pode passar por análises complexas, como, por exemplo, quando parte da receita é regulada e parte não. Este é exatamente o caso dos contratos de concessão do setor portuário.

21. Os assuntos tratados nesta Interpretação são os seguintes:

- a) tratamento dos direitos do concessionário sobre a infraestrutura;
- b) reconhecimento e mensuração do valor do contrato;
- c) serviços de construção ou de melhoria;
- d) serviços de operação;
- e) custos de empréstimos;
- f) tratamento contábil subsequente de ativo financeiro e de ativo intangível; e
- g) itens fornecidos ao concessionário pelo concedente.

22. De forma objetiva, a [IFRIC 12](#) exige que os recursos utilizados para o desenvolvimento da infraestrutura não sejam classificados como ativo imobilizado, mas sim como ativo intangível, ativo financeiro ou modelo bifurcado (parte no ativo financeiro e parte no intangível), conforme a seguir:

- I - **modelo do ativo intangível:** o operador reconhece um ativo na medida em que recebe o direito de cobrar do usuário do serviço público pelo consumo da infraestrutura na prestação do serviço. Neste modelo, o concessionário incorre no risco de demanda; e
- II - **modelo de ativo financeiro:** o operador reconhece um ativo financeiro na medida em que tem o direito incondicional de receber uma retribuição do concedente. Este modelo pode ser aplicado quando o concedente dá uma garantia explícita ao operador sobre a quantidade de receitas a serem recebidas durante o período total da concessão. Neste modelo, o concessionário não incorre no risco de demanda.

23. Portanto, em termos práticos, a aplicação da [IFRIC 12](#) requer a reclassificação da infraestrutura do ativo imobilizado para ativo intangível ou ativo financeiro, ensejando os seguintes registros contábeis:

- a) investimentos em infraestrutura - existência de ativo intangível e/ou ativo financeiro;
- b) receita de construção de infraestrutura adquirida ou construída;
- c) receita de operação e manutenção;
- d) receita financeira do ativo financeiro; e
- e) custos de empréstimos.

24. No Brasil, os setores regulados de serviços públicos (e de utilidade pública) que não aplicaram a [IFRIC 12](#) foram os setores de telecomunicações e ferrovias, uma vez que o preço não é controlado nesses segmentos. Por sua vez, os setores que aplicaram a [IFRIC 12](#) foram os de saneamento, rodovias, aeroportos e energia elétrica, exceto atividade de geração de energia nos novos contratos.

3. DO PROBLEMA REGULATÓRIO

25. Com a inauguração do uso do instituto da concessão portuária regida pela [Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013](#), que ocorreu com a celebração do Contrato de Concessão nº 01/2022 - CODESA (SEI nº 1927949), o arcabouço contábil-regulatório aplicável às administrações portuárias, estabelecido pela [Resolução ANTAQ nº 49, de 2021](#), e pelo [Manual de Contas do Setor Portuário](#), foi objeto de crítica pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que expediu determinação à ANTAQ para regulamentar a aplicação da interpretação contábil [ICPC 01 \(R1\)](#) na contabilização de concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas, nos termos do item 9.4.1 do [Acórdão 2931/2021-TCU-Plenário](#).

26. Até então, a contabilidade regulatória estabelecida pela ANTAQ adota como foco central o acompanhamento financeiro das administrações portuárias estatais, cujo modelo de regulação é o custo do serviço, definido em norma pela ANTAQ - a [Resolução ANTAQ nº 61, de 11 de novembro de 2021](#), no qual é estipulado uma tarifa para cada modalidade tarifária para o ciclo tarifário (3 a 5 anos), com reajustes anuais pelo IPCA.

27. Diante desse novo cenário, e face à determinação exarada pelo TCU, fez-se necessário reavaliar o arcabouço contábil-regulatório aplicável às administrações portuárias, estabelecido pela [Resolução ANTAQ nº 49, de 2021](#), e pelo [Manual de Contas do Setor Portuário](#), visando verificar sua adequação às normas de contabilidade nacionais e internacionais.

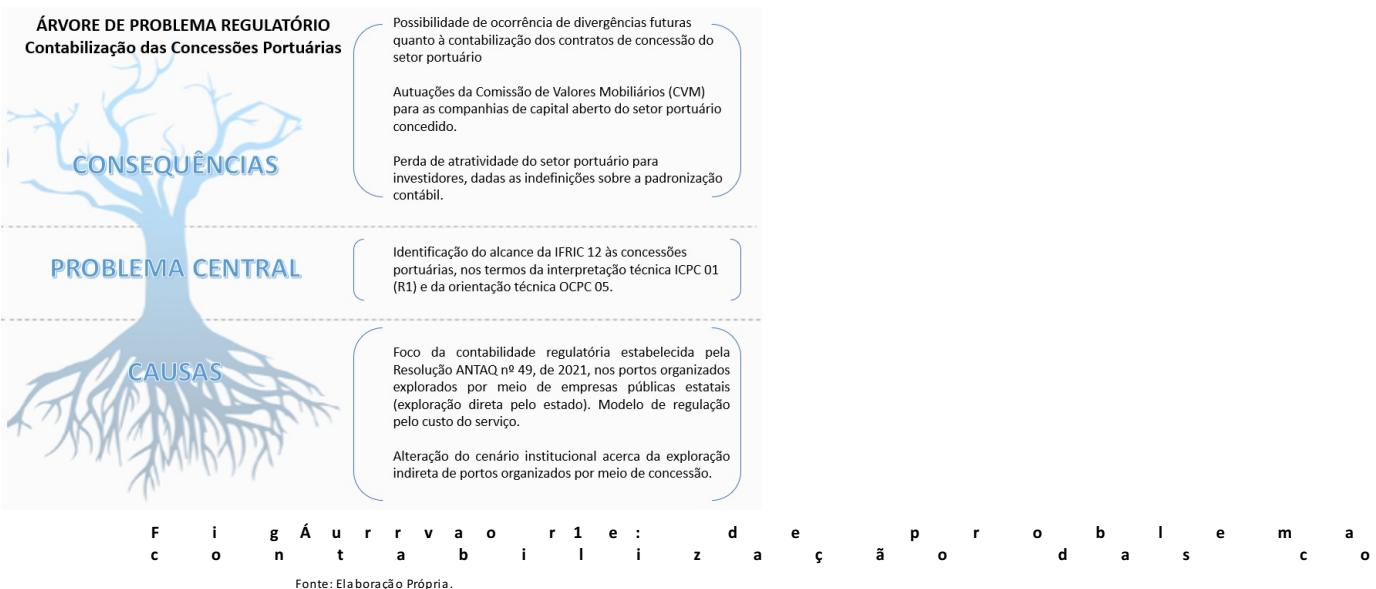
28. Dessa forma, o problema central desta análise se resume à identificação do alcance da [IFRIC 12-Service Concession Arrangements](#) às concessões portuárias, nos termos da interpretação técnica [ICPC 01 \(R1\)](#) e da orientação técnica [OCPC 05](#).

29. No Brasil, conforme será demonstrado nesta análise, há uma relevante divisão entre os diversos setores da indústria de serviços públicos e atividades de interesse econômico concedidos que

se enquadram nos requisitos da interpretação técnica [ICPC 01 \(R1\)](#) e da orientação técnica [OCPC 05](#). No âmbito do setor portuário, o tema ainda não foi enfrentado.

30. Trata-se de um tema complexo e contemporâneo frente à introdução de contratos de prestação de serviços para atrair a participação do setor privado no desenvolvimento, financiamento, operação e manutenção de infraestrutura.

31. A imagem a seguir sintetiza o problema regulatório segundo a metodologia de árvore de problema, que é uma técnica de análise usada para identificar e visualizar as causas e consequências de um problema específico. A árvore de problema identifica o problema central ou objetivo indesejado no centro da árvore. Em seguida, as causas diretas desse problema são listadas como raízes que se conectam ao problema central. Por fim, as consequências subjacentes ao problema são listadas nos ramos da árvore.



4. DOS AGENTES ENVOLVIDOS OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

32. Os possíveis agentes impactados pela forma de contabilização das concessões portuárias, além da ANTAQ e do TCU, são os seguintes:

- I - o concessionário do Porto Organizado de Vitória e Barra do Riacho (o Fundo de Investimento em Participações Shelf 119 - Multiestratégia);
- II - os futuros concessionários de portos organizados (e possíveis investidores);
- III - o poder concedente do setor portuário, na figura do Ministério de Portos e Aeroportos (MPA); e
- IV - o Tribunal de Contas da União (TCU).

5. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

33. Em termos das competências legais da ANTAQ sobre o tema, temos a Lei de criação da ANTAQ, nos seguintes artigos:

[Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#)

(...)

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

(...)

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

(...)

b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imparfeita, práticas anticompetitivas ou formação de estruturas cartelizadas que constituam infração da ordem econômica. [\(Redação dada pela Lei nº 14.301, de 2022\)](#)

(...)

Art. 27. Cabe à ANTAQ, em sua esfera de atuação:

(...)

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores;

(...)

XIV – estabelecer normas e padrões a serem observados pelas administrações portuárias, concessionárias, arrendatárias, autorizatórias e operadores portuários, nos termos da Lei na qual foi convertida a [Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012](#); [\(Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013\)](#)

XV – elaborar editais e instrumentos de convocação e promover os procedimentos de licitação e seleção para concessão, arrendamento ou autorização da exploração de portos organizados ou instalações portuárias, de acordo com as diretrizes do poder concedente, em obediência ao disposto na Lei na qual foi convertida a [Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012](#); [\(Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013\)](#)

XVI – cumprir e fazer cumprir as cláusulas e condições dos contratos de concessão de porto organizado ou dos contratos de arrendamento de instalações portuárias quanto à manutenção e reposição dos bens e equipamentos reversíveis à União de que trata o inciso VIII do caput do art. 5º da Lei na qual foi convertida a [Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012](#); [\(Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013\)](#)

(...)

XXVI – fiscalizar a execução dos contratos de concessão de porto organizado e de arrendamento de instalação portuária, em conformidade com o disposto na Lei na qual foi convertida a [Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012](#); [\(Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013\)](#)

34. No âmbito interno, a competência regimental para tratamento da matéria em exame é da Gerência de Regulação Portuária, conforme art. 53, inciso XVI.

[Resolução ANTAQ nº 3.585, de 2014](#)(...)

Art. 53. A Gerência de Regulação Portuária tem, em sua área de atuação, as seguintes competências dentre as atribuídas à Superintendência de Regulação:

(...)

XVI - propor parâmetros e critérios com vistas à elaboração do Plano de Contas por parte das Autoridades Portuárias, bem como da Contabilidade Regulatória, visando ao acompanhamento do desempenho econômico-financeiro por parte dos operadores portuários; e

35. Portanto, a matéria em exame é afeta às competências legais da ANTAQ.

36. Para além disso, é oportuno citar trecho da divisão de competências entre o poder concedente e a ANTAQ no âmbito das desestatizações portuárias (concessões e arrendamentos), conforme estabelecido pelo marco legal do setor portuário, tendo em vista que a modelagem contratual das concessões, a qual, em última instância, estabelece os pressupostos para a aplicação ou não da [IFRIC 12](#).

[Lei nº 12.815, de 2013](#)

Art. 6º Nas licitações dos contratos de concessão e arrendamento, serão considerados como critérios para julgamento, de forma isolada ou combinada, a maior capacidade de movimentação, a menor tarifa ou o menor tempo de movimentação de carga, e outros estabelecidos no edital, na forma do regulamento.

(...)

§ 2º Compete à Antaq, com base nas diretrizes do poder concedente, realizar os procedimentos licitatórios de que trata este artigo.

§ 3º Os editais das licitações de que trata este artigo serão elaborados pela Antaq, observadas as diretrizes do poder concedente.

[Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013](#)

Art. 2º Sem prejuízo de outras atribuições previstas na legislação específica, compete ao poder concedente:

(...)

VI - conduzir e aprovar, sempre que necessários, os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental do objeto da concessão ou do arrendamento; e

37. Vale destacar que os modelos de regulação das concessões portuárias foram estabelecidos pelo poder concedente - o formulador da política pública (no caso, a política tarifária), em contraponto ao modelo vigente adotado para os portos organizados estatizados, que seguem o modelo de regulação pelo custo do serviço, definido em norma pela ANTAQ - a [Resolução ANTAQ nº 61, de 11 de novembro de 2021](#). Com efeito, a definição do modelo regulatório, incluindo a questão tarifária e patrimonial, foi enquadrada no âmbito das "diretrizes do poder concedente", paralelamente às competências regulatórias da ANTAQ inscindíveis na [Lei nº 10.233, de 2001](#).

38. Deve-se considerar, ainda, o [Acórdão 2931/2021-TCU-Plenário](#), que determinou à ANTAQ a regulamentação da aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) na contabilização de concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas, no âmbito da avaliação dos documentos que embasaram a primeira concessão portuária do Brasil - a desestatização do Porto de Vitória e Barra do Riocho.

39. No campo contábil, deve-se considerar para a presente análise os seguintes dispositivos:

I - [Resolução ANTAQ nº 49, de 2021](#), que regulamenta a contabilidade regulatória no âmbito da ANTAQ;

II - [Manual de Contas do Setor Portuário](#), que estabelece o plano de contas do setor portuário;

III - [IFRIC 12-Service Concession Arrangements](#), que orienta a contabilização dos contratos de concessão de serviços públicos;

IV - Interpretação técnica [ICPC 01 \(R1\)](#), que orienta os concessionários sobre a forma de contabilização de concessões de serviços públicos a entidades privadas; e

V - Orientação técnica [OCPC_05](#), que esclarecer assuntos que têm gerado dúvidas quanto à adoção da Interpretação Técnica ICPC 01 - Contratos de Concessão pelas empresas reguladas brasileiras.

40. Do ponto de vista procedural, pertinente mencionar a [Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019](#) (Lei das Agências), o [Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020](#) (regulamentação da AIR) e a [Resolução ANTAQ nº 39, de 3 de março de 2021](#) (participação social na ANTAQ), tratando dos quesitos para alteração normativa, incluindo os procedimentos de análise de impacto regulatório e de participação social no âmbito da ANTAQ.

41. A esse respeito, incide sobre o presente caso o art. 4º, inciso VI, do [Decreto nº 10.411, de 2020](#), que dispõe sobre a possibilidade de dispensa da elaboração de AIR quando o ato normativo objetivar a convergência a padrões internacionais. É o caso da presente avaliação.

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

(...)

VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;

§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamenta a proposta de edição ou de alteração do ato normativo. (grifo nosso)

§ 2º Na hipótese de dispensa de AIR em razão de urgência, a nota técnica ou o documento equivalente de que trata o § 1º deverá, obrigatoriamente, identificar o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, de modo a subsidiar a elaboração da ARR, observado o disposto no art. 12. (grifo nosso)

42. Entretanto, como ainda assim há necessidade de produção de avaliação técnica fundamentada, indicando, especialmente o problema regulatório e os objetivos que se pretende alcançar. Ademais, estaremos pesando duas alternativas, como veremos adiante.

6. DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR

43. O objetivo central desta análise técnica é verificar a compatibilidade da contabilidade regulatória da ANTAQ com os preceitos contábeis internacionais aplicáveis aos contratos de concessões de serviços públicos. O alinhamento dos aspectos contábeis das concessões portuárias às práticas internacionalmente adotadas é fundamental para conferir comparabilidade e transparência aos projetos de investimentos, gerando um ambiente confiável e atrativo aos investidores.

44. Como objetivos secundários, busca-se:

I - atender à determinação exarada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito do [Acórdão 2931/2021-TCU-Plenário](#) referente ao item 9.4.1, conforme já exposto; e

II - indicar possíveis aprimoramentos futuros para a contabilidade regulatória da ANTAQ a partir da avaliação de benchmark de outros setores, buscando incorporar boas práticas identificadas.

7. DO BENCHMARKING NACIONAL

7.1. Outros setores de infraestrutura

45. Inicialmente, são abordados os setores mencionados na orientação técnica [OCPC 05](#) do Comitê de Pronunciamentos Contábeis, que detalha a aplicação da [ICPC 01 \(R1\)](#) sobre os contratos de concessão de serviços públicos.

46. Vale destacar que a [OCPC 05](#) foi adotada em sua íntegra pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), conforme [Resolução CVM Nº 132, de 3 de junho de 2022](#).

47. A tabela a seguir apresenta um comparativo entre os setores abordados como exemplos na [OCPC 05](#), cuja conclusão é a seguinte:

I - Rodovias^[1] : APLICA a [ICPC 01 \(R1\)](#);

II - Ferrovias^[2] ; NÃO APLICA a [ICPC 01 \(R1\)](#);

III - Energia elétrica^[3] :

a) Distribuição: APLICA a [ICPC 01 \(R1\)](#);

b) Transmissão: APLICA a [ICPC 01 \(R1\)](#); e

c) Geração: NÃO APLICA a [ICPC 01 \(R1\)](#).

Tabela 1: Comparativo da aplicação da ICPC 01 (R1) entre setores regulados em contratos de concessões no Brasil.

Características dos Contratos de Concessão e Aplicação da ICPC 01				
Trechos da RESOLUÇÃO CVM Nº 132, DE 3 DE JUNHO DE 2022, que aprova a Consolidação da Orientação Técnica OCPC 05 do Comitê de Pronunciamentos Contábeis sobre contratos de concessão.				
Concessão de rodovias	Concessão de ferrovias	Indústria de energia (Atividade de distribuição)	Indústria de energia (Atividade de transmissão)	Indústria de energia (Atividade de geração)
52. A ICPC 01 se aplica às concessões rodoviárias no Brasil, em geral, na medida em que as duas condições previstas no item 7 desta Orientação fazem com que esse tipo de concessão esteja dentro do alcance da ICPC 01. Aspectos relevantes também aplicáveis à concessão de rodovias estão tratados nos itens precedentes.	53. As atividades de transporte ferroviário no Brasil estão sujeitas a uma grande variedade de normas e leis, em grande maioria em âmbito federal. A regulamentação do transporte ferroviário no Brasil trata (a) das relações entre o governo brasileiro e as companhias ferroviárias; (b) das relações entre as companhias ferroviárias, incluindo os direitos de passagem e tráfego mútuo; (c) das relações entre as companhias ferroviárias e seus clientes; e (d) da segurança ferroviária. Essas regras contêm, ainda, várias disposições sobre as responsabilidades do operador de estradas de ferro.	64. Os contratos de concessão de distribuição no Brasil usualmente são similares e denominados contratos de concessão para distribuição de energia elétrica, e as principais características desses contratos costumam ser:	84. Os contratos de concessão de transmissão de energia elétrica são similares e denominados contratos de concessão de serviço público de transmissão de energia elétrica ou contratos de concessão para transmissão de energia, sendo geralmente as principais características desses contratos as seguintes:	97. Os contratos de concessão de geração de energia elétrica podem apresentar diversas modalidades e, dependendo da data de sua assinatura, o marco regulatório é diferente, a saber:
54. Os principais instrumentos legais da indústria de ferrovias compreendem (a) o art. 175 da Constituição Federal, (b) a Lei n.º 8.987/95 e (c) a Lei n.º 10.233/01, sendo que o poder concedente exerce controle principalmente por meio da Agência Nacional de Transportes Terrestre (ANTT), a qual atua no setor ferroviário quanto à: (i)	(a) as empresas de distribuição têm a obrigação contratual de construir, operar e manter a infraestrutura. A obrigação de construção da infraestrutura pode estar de forma implícita ou explícita no contrato	(a) as empresas de transmissão têm a obrigação contratual de construir, operar e manter a infraestrutura. A obrigação de construção da infraestrutura pode estar de forma implícita ou explícita no contrato	(a) as empresas de transmissão têm a obrigação contratual de construir, operar e manter a infraestrutura. A obrigação de construção da infraestrutura pode estar de forma implícita ou explícita no contrato	(a) Contrato de concessão de serviço público

	exploração da infraestrutura ferroviária; (ii) prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas; (iii) prestação do serviço público de transporte ferroviário de passageiros.	de concessão;	do exploração da infraestrutura ferroviária;	
	55. A maioria das concessionárias de ferrovias atuais, oriundas da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFSA) firmou dois contratos com o poder concedente, que são vinculados entre si para todos os efeitos. Um deles se refere ao contrato de concessão, onde são estabelecidas as cláusulas para operação do serviço e os valores de outorga que devem ser pagos pela concessionária ao poder concedente. Um segundo contrato diz respeito ao arrendamento dos bens previamente existentes e operados pela extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFSA). Esse último contrato estabelece, entre outros aspectos, os valores a serem pagos ao poder concedente pela concessionária pelo uso dos bens móveis e imóveis recebidos para a operação. Esses contratos, de forma geral, preveem uma série de obrigações e definições que devem ser cumpridas pela concessionária, entre elas:	(b) a maioria dos contratos tem o prazo de concessão de 30 anos;	(b) a maioria dos contratos tem o prazo de concessão de 30 anos;	(i) Até 1995, os contratos de concessão das empresas estatais federais e estaduais e de algumas empresas privadas não foram formalizados. Com a edição da Lei nº 8.987/95 (Lei da Concessão), que dispõe sobre o regime de concessão e permissão, e da Lei nº 9.074/95, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, esses contratos tiveram de ser, obrigatoriamente, formalizados, incluindo as novas condições contratuais exigidas pela nova legislação, amparada pelo Constituição Federal.
	(a) prazo de vigência da concessão (a maioria com vigência de 30 anos) e condições para sua prorrogação (por mais 30 anos);	(c) na média, a vida útil econômica estimada dos bens integrantes da infraestrutura é admitida como superior ao prazo de concessão;	(c) na média, a vida útil econômica estimada do conjunto dos bens integrantes da infraestrutura é superior ao prazo de concessão;	(b) Contrato de uso do bem público (UBP)
	(b) deveres relativos à exploração da infraestrutura e prestação dos serviços, incluindo elaboração de planos de investimentos;	(d) a atividade de distribuição envolve duas atividades básicas: de rede (ou de fio) e de comercialização;	(d) a atividade de transmissão é não competitiva. Não existe competição entre empresas (existe entre investidores, para obtenção da concessão);	(i) Esses contratos foram assinados pelos novos investidores que adquiriram ativos existentes no processo de privatização, bem como nos processos de licitação para construção de novos empreendimentos. O regime de exploração foi alterado para produção independente de energia (PIE).
	(c) modo, forma e condições de exploração da infraestrutura e da prestação dos serviços, inclusive quanto à segurança das	(e) a atividade de distribuição de rede é não competitiva. Na atividade de distribuição de comercialização com grandes consumidores a	(e) a concessionária (empresa de transmissão/operadora) é interposta entre o poder concedente e os usuários.	(ii) No período de 1995 a 2003, a principal condição para participação nos leilões de privatização de ativos existentes e/ou de licitação para a construção de novos empreendimentos era o

	populações e à preservação do meio ambiente;	atividade é competitiva;	usuários;	investidor ofertar o maior valor do UBP (concessão onerosa).
	(d) obrigações dos concessionários quanto às participações governamentais e ao valor devido pela outorga à medida da exploração do serviço, se for o caso;	(f) a concessionária (distribuidora/operadora) é interposta entre o poder concedente e os consumidores finais dos serviços (usuários);	(f) a atividade é sujeita à condição de generalidade (direito de livre acesso) e de continuidade;	(iii) A partir de 2004, com o novo marco regulatório de energia, estabelecido pela Lei nº 10.848/04, a principal condição para participação dos leilões de licitação para construção de novos empreendimentos de energia é o investidor ofertar o menor preço de venda de energia para comercialização no mercado regulado (ativo – distribuidoras) e, ainda, a exigência de que, no mínimo, 70% da energia assegurada do empreendimento seja destinada a esse mercado e somente 30% remanescente podendo ser comercializada no mercado livre. Portanto, a assinatura do contrato de UBP está atrelada à assinatura do contrato de compra e venda de energia (PPA) pelo menor preço ofertado no leilão. O preço mínimo ofertado no leilão prevalece durante o prazo de 30 a 35 anos da concessão e somente é atualizado pelo índice de preços estabelecido no contrato. Somente os 30% da energia assegurada podem ser vendidos livremente durante o prazo da concessão. Também para esses casos continua existindo a exigência contratual de pagamento do UBP (concessão onerosa) durante o prazo da concessão, mas o valor é definido pelo poder concedente.
	(e) garantias a serem prestadas pelo concessionário quanto ao cumprimento do contrato, se existirem;	(g) a atividade está sujeita à condição de generalidade e de continuidade;	(g) alguns contratos têm garantia de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro;	(iv) É importante ressaltar que podem existir casos de contratos em que o percentual destinado ao mercado livre é diferente dos 30%. A análise de cada contrato deve ser feita individualmente.
	(f) as tarifas ferroviárias brasileiras estão sujeitas a limites máximos estabelecidos pela ANTT, e esses limites são corrigidos monetariamente de acordo com a variação do IGP-DI (ou outro índice que venha a substituí-lo), sendo que, atualmente, tais reajustes são feitos anualmente;	(h) o contrato tem garantia de manutenção do seu equilíbrio econômico-financeiro;	(h) o contrato estabelece quais os serviços e para quem (usuários) os serviços devem ser prestados;	(c) Autorização
	(g) os limites tarifários podem ser revistos a pedido da concessionária, caso ocorra alteração justificada de mercado e/ou de custos, de caráter permanente, que modifique o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão;	(i) o contrato estabelece quais os serviços e para quem (área geográfica de atendimento e classe de consumidores) os serviços devem ser prestados;	(i) o preço é regulado (tarifa) e denominado receita anual permitida (RAP). A transmissora não pode negociar preços com usuários. Para alguns contratos, a receita RAP é fixa e atualizada monetariamente por índice de preços uma vez por ano. Para os demais contratos, a receita RAP é atualizada monetariamente por índice de preços uma vez por ano e revisada a cada cinco anos. Geralmente, a RAP de qualquer empresa de transmissão está sujeita a revisão anual devido ao aumento do ativo e de despesas operacionais decorrentes de	(i) As autorizações são destinadas geralmente aos empreendimentos termelétricos e de energia renováveis, tais como pequenas centrais hidrelétricas (PCH), eólicos, biomassa, solar e outros. O processo de obtenção das autorizações é mais simplificado.

			modificações, reforços e ampliações de instalações;	
	<p>(h) o contrato de concessão permite, em condições especificadas, o direito de cobrar tarifas comerciais livremente negociadas com os clientes, desde que não ultrapassem os limites máximos das tarifas de referência para os respectivos tipos de carga (reajustadas conforme descrito na alínea (f)). O contrato de concessão determina, ainda, que nenhuma tarifa cobrada pela concessionária pode ficar abaixo do limite mínimo, definido como custo variável de longo prazo da prestação do serviço em questão. Ou seja, a prática do denominado "zero tarifário" não é permitida pelo contrato de concessão;</p>	<p>(i) os bens são reversíveis no final da concessão, com direito de recebimento de indenização (caixa) do poder concedente sobre os investimentos ainda não amortizados. Existe discussão de interpretação legal e regulatória sobre qual contrato de concessão tem direito à indenização. Para contratos assinados após 1995 existem diversas interpretações sobre o direito ou não de receber indenização no processo de reversão dos bens no final da concessão. A discussão específica é se o valor residual do custo do projeto básico/original também terá direito à indenização ou somente as adições/investimentos posteriores realizados após a construção do projeto básico/original o terão, desde que aprovados pelo poder concedente;</p>	<p>(j) o preço é regulado por meio do mecanismo de tarifa estabelecido nos contratos de concessão com base em fórmula paramétrica (com base no que são denominadas parcelas A e B), bem como são definidas as modalidades de revisão tarifária;</p>	<p>98. As principais características dos contratos mencionados no item anterior costumam ser:</p>
	<p>(i) a concessionária pode cobrar por operações auxiliares, tais como carga, descarga, baldeação e armazenagem, sendo que o contrato de concessão não estabelece quaisquer limites máximos para essas cobranças ou àquelas relacionadas à natureza empresarial. Essas receitas são denominadas receitas complementares ou acessórias e receitas provenientes de projetos associados;</p>	<p>(k) os bens são reversíveis no final da concessão para o poder concedente, com direito de recebimento de indenização desse poder concedente, ou por entidade que venha a assumir a concessão, sobre os investimentos com determinadas condições de operação remanescentes, normalmente ainda não depreciados ou amortizados. O que não está totalmente definido por legislação é o critério de avaliação desses investimentos para efeitos de determinação do valor da indenização;</p>	<p>(l) as linhas de transmissão são de uso dos geradores, das distribuidoras, dos consumidores livres, exportadores e importadores.</p>	<p>(a) as empresas de geração de novos empreendimentos têm a obrigação contratual de construir, operar e manter a infraestrutura. A obrigação de construção da infraestrutura pode estar de forma implícita ou explícita no contrato de concessão;</p>
	<p>(j) os limites tarifários são reajustados de acordo com as variações do IGP-DI (ou índice que venha a substituí-lo), na forma da lei. Paralelamente, as tarifas podem ser revistas caso ocorra alteração justificada de mercado e/ou custos, de caráter permanente, ou modifique o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, a qualquer tempo, por solicitação da concessionária, ou por determinação do poder concedente, a cada cinco anos;</p>	<p>(l) as modalidades de revisão tarifária incluem, como regra geral:</p>	<p>85. Com relação à tarifa RAP, os contratos de concessão apresentam atualmente três modalidades, a saber:</p>	<p>(b) a maioria dos contratos tem prazo de concessão entre 30 e 35 anos (hidrelétrica, PCH e eólica) e de 20 anos (termelétrica), podendo existir exceções;</p>
	(k) os bens de			

<p>propriedade da concessionária e aqueles resultantes de investimentos por esta efetivados em bens arrendados, se declarados reversíveis pelo poder concedente por serem necessários à continuidade da prestação de serviço concedido, serão indenizados pelo valor residual do seu custo, apurado pelos registros contábeis da concessionária, depois de deduzidas as depreciações e quaisquer acréscimos decorrentes de reavaliação. Tal custo estará sujeito à avaliação técnica e financeira por parte do poder concedente. Toda e qualquer melhoria efetivada na superestrutura da via permanente não é considerada investimento;</p>	<p>(ii) reajuste anual (revisão da parcela A – custos não gerenciáveis pela distribuidora, como custo de energia comprada e encargos regulatórios);</p>	<p>(a) os contratos assinados antes de 2000 estabelecem processo de revisão tarifária da RAP. Para esses contratos, a revisão tarifária é feita a cada cinco anos, a partir de 2005;</p> <p>(c) no caso dos empreendimentos hidrelétricos, a vida útil econômica média estimada dos principais bens integrantes da usina ultrapassa o prazo da concessão;</p>	
<p>(l) é permitida a transferência da titularidade das outorgas de autorização, concessão ou permissão, preservando-se seu objeto e as condições contratuais. A transferência da titularidade da outorga só pode ocorrer mediante prévia e expressa autorização da ANTT;</p>	<p>(ii) revisão periódica a cada quatro ou cinco anos (revisão da parcela B – custos gerenciáveis pela distribuidora – custos de operação e manutenção, depreciação regulatória apurada com base no custo do atual imobilizado em serviço avaliado a custo de reposição e remuneração dos acionistas apurado com base no wacc – weighted average capital cost (custo médio ponderado do capital) – calculado sobre o saldo do ativo imobilizado em serviço, líquido da depreciação acumulada e do saldo de obrigações especiais, ambos avaliados pelo custo de reposição; e</p>	<p>(b) para os contratos assinados entre 2000 e 2006, a RAP foi estabelecida por um valor fixo (menor preço do leilão), sendo esse valor atualizado monetariamente por índice de inflação estabelecido no contrato e ajustado uma vez por ano. Esses contratos não estabelecem revisão tarifária e têm cláusula de redução de receita de 50% após o 16º ano do prazo da concessão (o fluxo de caixa não é linear);</p>	<p>(d) no caso dos empreendimentos termelétricos e eólicos, a vida útil econômica média estimada dos principais bens integrantes dessas usinas é, normalmente, inferior ao prazo da concessão/autorização;</p>
<p>(m) os contratos de concessão fazem menção à prestação de “serviço público de transporte ferroviário”. Dessa forma, nos casos em que a concessionária e um determinado cliente não chegam a um acordo em relação às condições comerciais do transporte, esse cliente tem o direito de recorrer à Agência Reguladora, para que a mesma arbitre decisão sobre o assunto. Segundo informações de agentes do mercado consultados, essas situações podem ser consideradas raras. Portanto, pode-se concluir que, apesar da existência dessa</p>	<p>(iii) revisão extraordinária para situações de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.</p>	<p>(c) os contratos assinados mais recentemente (novos leilões para licitação de novas linhas de transmissão) estabelecem: (i) a RAP inicial (menor preço do leilão); (ii) atualização monetária por índice de inflação estabelecida no contrato e ajustado uma vez por ano; e, ainda, (iii) revisão tarifária a cada cinco</p>	<p>(e) de acordo com a Lei n.º 9.648/98, art. 10, “passa a ser de livre negociação a compra e venda de energia elétrica entre concessionários, permissionários e autorizados observados prazos e condições”, exceto energia gerada pela Itaipu Binacional e pela Eletrobrás Termonuclear S.A. – Eletronuclear;</p>

	<p>salvaguarda nos contratos de concessão, os mesmos não estabelecem de forma rígida para quem os serviços devem ser prestados, não obrigando a concessionária ao atendimento de demandas cujas condições comerciais não tenham sido acordadas entre as partes, pois há concorrência com outras formas de transporte (por exemplo: rodoviário);</p>	<p>caráteria a cada cinco anos.</p>		
	<p>(n) os contratos de concessão dispõem sobre a caracterização, o registro e o tratamento dos denominados “usuários com elevado grau de dependência do serviço público de transporte ferroviário de cargas”, para os quais os serviços devem ser prestados de forma prioritária. No entanto, segundo informações colhidas junto a diversos agentes do mercado, esses clientes representam uma parcela pouco significativa dos negócios das concessionárias e, de forma geral, são normalmente atendidos nas condições comerciais usualmente praticadas com os demais clientes, o que não caracterizaria a figura de um serviço obrigatoriamente prestado por força de regulamentação do poder concedente;</p>	<p>65. Com base nas características estabelecidas nos contratos de concessão de distribuição de energia elétrica, entende-se que as duas condições previstas no item 7 desta Orientação são atendidas e, portanto, essa indústria se qualifica para aplicação da ICPC 01.</p>	<p>86. Na atividade de transmissão, a receita prevista no contrato de concessão (RAP) é realizada (recebida/auferida) pela disponibilização das instalações do sistema de transmissão e não depende da utilização da infraestrutura (transporte de energia) pelos geradores, distribuidoras, consumidores livres, exportadores e importadores. Portanto, não existe risco de demanda. Excepcionalmente, a RAP anual (fluxo de caixa) pode ser reduzida em decorrência de indisponibilidade dos sistemas (performance).</p>	<p>(f) a partir de 2004, foram criados oficialmente dois ambientes para a comercialização de energia, a saber: (i) ambiente regulado (ativo – distribuidoras) e (ii) ambiente livre; embora os agentes já pudessem vender, desde 1995 (Lei n.º 9.074/95) para as distribuidoras e os consumidores livres;</p>
	<p>(o) a concessionária deve promover a reposição de bens e equipamentos vinculados à concessão, bem como adquirir novos bens, de forma a assegurar a prestação do serviço adequadamente;</p>	<p>87. De acordo com o entendimento do mercado e dos reguladores, o arcabouço regulatório de transmissão brasileiro foi planejado para ser adimplente, garantir a saúde financeira e evitar risco de crédito do sistema de transmissão. Os usuários do sistema de transmissão são obrigados a fornecer garantias financeiras administradas pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) para evitar risco de inadimplência.</p>		<p>(g) a partir de 2004, foi retirada a cláusula de equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, deixando de ser tarifa e passando a ser preço com risco para o investidor. Os contratos de uso do bem público assinados antes de 2004 já não continham tal cláusula;</p>
	<p>(p) deve manter os seguros de responsabilidade civil e de acidentes;</p>	<p>88. O poder concedente delegou à entidade denominada Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) (intermediária) a responsabilidade pela coordenação técnica e operação dos sistemas de transmissão; ela também participa internamente de todo o processo</p>		<p>(h) os bens são reversíveis no vencimento da concessão (hidráulica – grande porte e PCH), com direito ou não à</p>

	secretas pessoais compatíveis com suas responsabilidades para com o poder concedente, usuários e terceiros;	administrativo, comercial e financeiro vinculado à atividade. A empresa de transmissão disponibiliza os ativos correspondentes à utilização pelo ONS a fim de propiciar e garantir, aos usuários, o uso e o acesso às instalações do sistema de transmissão da rede básica, para estes efetuarem suas transações de energia elétrica.	indenização. No caso das novas termelétricas, eólicas e biomassa, os ativos são próprios e, portanto, somente nesses casos os bens não são reversíveis no vencimento da concessão. Podem existir exceções;
	(q) deve dar, anualmente, conhecimento prévio ao poder concedente de plano trienal de investimentos para atingimento dos parâmetros de segurança da operação da ferrovia e das demais metas de desempenho estabelecidas;	89. A RAP de uma empresa de transmissão é recebida das empresas que utilizam sua infraestrutura por meio da tarifa de uso do sistema de transmissão (TUST). Essa tarifa resulta do rateio entre os usuários da transmissão de alguns valores específicos: (i) a RAP de todas as transmissoras; (ii) os serviços prestados pelo ONS; e (iii) os encargos regulatórios. Essa tarifa é reajustada anualmente na mesma data em que ocorrem os reajustes das RAPs das transmissoras e deve ser paga pelos usuários do sistema, pelas geradoras e importadores (que colocam energia no sistema), pelas distribuidoras, pelos consumidores livres e exportadores (que retiram energia do sistema). Portanto, o poder concedente delegou aos usuários representados por agentes de geração, distribuição, consumidores livres, exportadores e importadores o pagamento pela prestação do serviço público de transmissão. A RAP é faturada e recebida diretamente desses agentes.	(i) existe discussão de interpretação legal com relação ao direito de indenização somente do valor residual do custo de construção do projeto básico original dos contratos de UBP, assinados após 1995, no regime de produção independente de energia (PIE), e sob a égide do Decreto n.º 2003, art. 20;
	(r) deve prover todos os recursos necessários à exploração da concessão por sua conta e risco exclusivos.	90. Os principais contratos que integram o sistema de transmissão são os seguintes:	(j) não definem área de concessão;
	56. Em que pese poder existir dois tipos de contratos com formas jurídicas distintas (concessão de serviço público de transporte e arrendamento), a essência econômica de ambos pode ser uma só, ou seja, a obtenção do direito de exploração do serviço de transporte ferroviário. Se assim for, devem ser tratados como sendo um contrato único de concessão de serviço público.	(a) contrato de concessão de serviço público de transmissão de energia elétrica, celebrado entre a União e a concessionária;	(k) não definem critérios e procedimentos para reajuste e revisão das tarifas;
	57. Tendo por base as características estabelecidas na legislação, nos contratos de concessão e arrendamento e	(b) contrato de prestação de serviço de transmissão (CPST), celebrado entre a concessionária e o ONS. Esse contrato	(l) não estabelecem obrigações da concessionária, inclusive os

<p>na premissa acima, o objetivo desta parte da Orientação é concluir se a ICPC 01 se aplica ou não às concessões ferroviárias no Brasil.</p>	<p>Este contrato estabelece as condições técnicas e comerciais para disponibilização das suas instalações de transmissão para a operação interligada;</p>	<p>relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço;</p>
<p>58. A entidade deve analisar se a condição (a) prevista no item 7 desta Orientação é atendida uma vez que a infraestrutura pode não estar disponível para qualquer entidade que queira utilizá-la e, apesar de existir uma determinada área de atuação para cada concessionária (devido à localização da malha ferroviária existente), a concessionária, de forma preponderante em seus negócios, pode não ser obrigada a prestar o serviço de transporte para todo e qualquer usuário que a solicite (vide definições para casos específicos atrás). Pode ocorrer de tal serviço ser prestado apenas se a concessionária e o referido usuário estiverem de acordo em relação às condições comerciais do transporte, principalmente o preço, o volume de carga e as características específicas do produto a ser transportado.</p>	<p>(c) contrato de conexão ao sistema de transmissão entre a concessionária e os usuários (CCT);</p>	<p>(m) não estabelecem direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;</p>
<p>59. Outro aspecto relacionado ao item anterior diz respeito ao preço pelo qual os serviços de transporte são prestados. Apesar de existir um limite de preço (price cap) determinado no contrato de concessão, segundo informações colhidas junto a diversos agentes de mercado os mesmos são raramente ou nunca atingidos, tendo em vista a existência de concorrência direta no serviço de transporte, que é exercida pela alternativa usualmente disponível aos clientes do uso do transporte rodoviário. Assim, usualmente, os preços são negociados livremente entre a concessionária de ferrovias e seus clientes, inclusive</p>	<p>(d) contrato de uso do sistema de transmissão (CUST);</p>	<p>(n) não há tarifas definidas pelo poder concedente, exceto para algumas pequenas geradoras, localizadas na área de concessão de distribuidoras, que foram desverticalizadas (geração distribuída) e que utilizam a mesma infraestrutura da distribuidora, e cujos contratos de venda de energia estabelecem que os preços sejam reajustados de acordo com o processo de revisão tarifária da respectiva distribuidora.</p>

	considerando operações em que são adquiridos materiais rodantes (vagões e locomotivas) pelos próprios clientes, ficando a concessionária responsável pelo serviço de operação e gerenciamento do transporte.			
	60. Dessa forma, na medida em que não há controle para quem deve ser prestado o serviço e não há controle de preço (não atingir os limites máximos tarifários estabelecidos pelo poder concedente), conclui-se que não há, nas condições atuais, evidências de que a ICPC 01 seja aplicável às empresas concessionárias de serviços ferroviários, cujos contratos de concessão contenham cláusulas substancialmente semelhantes àquelas listadas no item 55 desse documento.	(e) contrato de constituição de garantia (CCG).	99. Alerta-se que, devido à complexidade do entendimento do arcabouço regulatório da atividade de geração, considerando as diversas modalidades de contratos de concessão, os diferentes marcos regulatórios, os dois ambientes de comercialização de energia, os aspectos relacionados ao Programa de Incentivo do PROINFA e as regras para a geração distribuída, é necessária a análise individual de cada contrato de concessão/UBP/autorização para a conclusão sobre se está ou não dentro do alcance da ICPC 01, considerando as condições (a) e (b) previstas no item 7 desta Orientação.	
	61. Na análise da aplicação da ICPC 01 devem ser considerados (i) os requisitos de cada contrato de concessão, (ii) as características da operação da concessionária (por exemplo, a existência de parcela significativa dos negócios caracterizada como prestação de serviços a clientes categorizados como "usuários com elevado grau de dependência do serviço público de transporte ferroviário de cargas"), bem como (iii) a prática de preços os quais, na realidade, apesar de não atingirem o price cap estabelecido pelo poder concedente, podem representar, de fato, limitador à negociação com os clientes.	91. Com base nas características dos contratos de concessão de transmissão de energia elétrica e condições estabelecidas no item 7 desta Orientação, entende-se que as companhias do setor estão inseridas no alcance da ICPC 01.	100. Genericamente, aos contratos de concessão de geração assinados antes de 2003, podendo existir exceções, não se aplica a ICPC 01 por não atenderem à condição (a) da norma.	
			101. Também genericamente, para os contratos de concessão de geração assinados depois do novo marco regulatório de 2004, cuja condição primária para participação do leilão está atrelada à assinatura do contrato do UBP, em conjunto com o contrato de compra e venda de energia (PPA – menor preço), e, ainda, à obrigatoriedade de atendimento ao mercado regulado com a alocação de	

			70% da energia assegurada (cativo – distribuidoras) durante o prazo da concessão, a conclusão na primeira análise seria de que esses contratos estão dentro do alcance da ICPC 01. Para a conclusão de fato da aplicação da ICPC 01, é necessário fazer-se uma análise complementar específica de cada contrato de concessão e de outros aspectos desse negócio, tais como:
			(a) a expectativa de venda dos 30% restantes da energia assegurada no mercado livre, com preço superior ao preço estabelecido no leilão para atendimento ao mercado regulado, resultando em uma receita não regulada de valor relevante em relação à receita total esperada do contrato. Como os 30% não são genéricos, cada contrato precisa ser analisado individualmente;
			(b) a impossibilidade de separar fisicamente a infraestrutura de geração que irá produzir energia para atendimento ao mercado regulado e ao mercado livre;
			(c) a forma como os modelos de negócios foram elaborados pelos investidores (por exemplo, para empreendimentos de energias renováveis).
			Com base nos aspectos complementares analisados anteriormente, é entendimento do CPC que a condição estabelecida no item 5(a) da ICPC 01 não é atendida conjugada com o item GA7 da mesma norma. Podem existir exceções, portanto, é importante analisar individualmente os contratos.
			102. Os empreendimentos de PCHs e eólicos vinculados ao Proinfa podem estar enquadrados no alcance da ICPC 01, dependendo de como o modelo de negócio tiver sido elaborado pelo investidor.
			103. Os empreendimentos denominados “geração distribuída” podem estar enquadrados no alcance da ICPC 01, dependendo das condições de como o contrato de venda de energia tiver sido estabelecido.

Fonte: Elaboração própria

48. Oportuno mencionar a opinião de especialistas^[41] acerca do enquadramento do setor de **geração de energia**, cuja opinião é "de que o ICPC 01 não se aplica para as geradoras vale mesmo no caso dos novos contratos, como das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau. Nesses casos, 70% da energia vendida fica com o mercado cativo, com tarifa definida. O restante é comercializado no mercado livre, com preço flutuante. Segundo alguns auditores, essa parcela de 30% já seria relevante para que o preço não fosse considerado controlado".

49. Outro ponto que merece destaque é o objeto dos novos contratos de geração de energia, que passou a adotar o Uso de Bem Público (UBP), deixando de utilizar a terminologia de serviço público, em razão do regime de exploração ter sido alterado para produção independente de energia (PIE). No setor portuário há semelhança nesse ponto, como será demonstrado adiante.

50. Além dos setores mencionados na [OCPC_05](#), é oportuno mencionar ainda os entendimentos acerca da aplicação da [ICPC 01 \(R1\)](#) para outros setores expostos a seguir:

I - **Telecomunicações:** NÃO APLICA a [ICPC 01 \(R1\)](#).

Motivo: contratos de concessão com liberdade de preços em regime concorrencial.

II - **Saneamento:** APLICA a [ICPC 01 \(R1\)](#).

Motivo: atende as condições do [ITEM 20](#)

III - **Aeroportos:** APLICA a [ICPC 01 \(R1\)](#).

Motivo: atende as condições do [ITEM 20](#), embora haja um percentual

relevante de receitas não tarifárias^[5], acessórios, que não afetam o alcance da [ICPC 01 \(R1\)](#). Diferentemente do setor portuário, não há transformação de tarifas *ex ante* em tarifas *ex post* ou preços livres.

Referência: [Resolução ANAC nº 522, de 18 de julho de 2019.](#)

IV - **Gás** (concessão de blocos exploratórios e campos de produção): APLICA a [ICPC 01 \(R1\)](#).

Motivo: atende as condições do [ITEM 20](#). As Companhias reconhecem como um ativo intangível o direito de cobrar dos usuários pelos serviços prestados de distribuição de gás de acordo com a ICPC 01 (IFRIC 12) - Contratos de Concessão.

V - **Exploração de minérios** (concessão de áreas de mineração): NÃO APLICA a [ICPC 01 \(R1\)](#).

Motivo: preços livres e usuários indeterminados.

VI - **Exploração de florestas** (concessão de áreas de manejo florestal): NÃO APLICA a [ICPC 01 \(R1\)](#).

Motivo: preços livres e usuários indeterminados.

VII - **Pátios ferroviários:** NÃO APLICA a [ICPC 01 \(R1\)](#).

Motivo: preços livres e usuários indeterminados.

51. A partir do benchmark em diversos setores que se utilizam de contratos de concessão é possível entender na prática as regras de alcance da [ICPC 01 \(R1\)](#), as quais serão aplicadas ao setor portuário logo na sequência.

7.2. Transporte aquaviário. Das concessões portuárias

52. As primeiras iniciativas para produção de estudos voltados às concessões de portos organizados no Brasil ocorreram em meados do ano de 2017, a partir de um projeto piloto no âmbito do Porto Organizado de Vitória e Barra do Riacho, estado do Espírito Santo, e foram importantes para fomentar o debate acerca de diversos aspectos regulatórios que cercam a concessão portuária, dentre eles o modelo de exploração de áreas, os riscos do concessionário, o modelo tarifário e a contabilidade regulatória, cerne deste Parecer Técnico.

53. Como resultado desse debate, foram realizadas alterações relevantes na [Lei nº 12.815, de 2013](#) (Lei dos Portos) em aspectos relacionados às concessões, com destaque para os arts. 4º, 5º e 5º-A, aplicando uma separação mais enfática entre o arrendamento portuário e a concessão de porto organizado.

54. Após o devido ajuste ao marco legal, que se deu por meio da [Lei nº 14.047, de 23 de agosto de 2020](#), a produção de estudos voltados às concessões portuárias foram impulsionados por meio da política pública, priorizando projetos de concessão através do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). Foram selecionados os seguintes portos organizados para serem objeto de estudos de desestatização, envolvendo, em alguns casos, a concomitante privatização de empresas estatais federais.

Tabela 2: Estudos voltados às concessões portuárias no Brasil

PROCEDIMENTO	ENTIDADE ATUAL	PORTO ORGANIZADO	OBJETO	PRODUÇÃO DE ESTUDOS	AUDIÊNCIA PÚBLICA / LEILÃO	CONTRATO CELEBRADO?
Desestatização e privatização	Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA) / empresa pública federal	Porto Organizado de Vitória e Barra do Riacho (ES)	Administração do porto e exploração indireta de áreas.	BNDES	Leilão nº 01/2022 - PPI/PND	Sim.
Desestatização e privatização	<i>Santos Port Authority (SPA)</i> , sucessora da Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP) / empresa pública federal	Porto Organizado de Santos (SP)	Administração do porto e exploração indireta de áreas.	BNDES	Audiência Pública nº 01/2022	Não
Desestatização	Companhia Docas de São Sebastião (CDSS) / empresa pública estadual	Porto Organizado de São Sebastião (SP)	Administração do porto e exploração direta e indireta de áreas.	BNDES	Audiência Pública nº 20/2021	Não
Desestatização	Superintendência do Porto de Itajaí (SPI) / autarquia municipal	Porto Organizado de Itajaí (SC)	Administração do porto e exploração direta de áreas.	INFRA S.A. (sucessora da EPL)	Audiência Pública nº 05/2022	Não

Fonte: Elaboração própria

55. Em relação aos aspectos inerentes ao alcance da [ICPC 01 \(R1\)](#), a tabela a seguir apresenta as características das modelagens de concessões portuárias produzidas, lembrando que há apenas 1 (um) contrato de concessão celebrado no setor portuário.

Tabela 3: Características das modelagens de concessões portuárias

Aspecto	Porto Organizado de Vitória e Barra do Riacho (ES)	Porto Organizado de Santos (SP)	Porto Organizado de São Sebastião (SP)	Porto Organizado de Itajaí (SC)
É contrato de concessão firmado com o poder concedente?	Sim. Porém, o conceito adotado no setor portuário diverge da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 . Conceito próprio definido na Lei dos Portos (concessão: cessão onerosa do	Sim. Porém, o conceito adotado no setor portuário diverge da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 . Conceito próprio definido na Lei dos Portos (concessão: cessão onerosa do	Sim. Porém, o conceito adotado no setor portuário diverge da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 . Conceito próprio definido na Lei dos Portos (concessão: cessão onerosa do	Sim. Porém, o conceito adotado no setor portuário diverge da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 . Conceito próprio definido na Lei dos Portos (concessão: cessão onerosa do

	porto organizado, com vistas à administração e à exploração de sua infraestrutura por prazo determinado).	porto organizado, com vistas à administração e à exploração de sua infraestrutura por prazo determinado).	porto organizado, com vistas à administração e à exploração de sua infraestrutura por prazo determinado).	porto organizado, com vistas à administração e à exploração de sua infraestrutura por prazo determinado).
O poder concedente controla ou regula o serviço a ser prestado?	Parcialmente.	Parcialmente.	Parcialmente.	Parcialmente.
O poder concedente controla ou regula para quem o serviço deve ser prestado?	Parcialmente.	Parcialmente.	Parcialmente.	Parcialmente.
O poder concedente controla ou regula o preço a ser praticado.	Parcialmente. Somente Tabela I (acesso aquaviário) e Tabelas III (infraestrutura terrestre) com regulação <i>ex ante</i> .	Parcialmente. Somente Tabela I (acesso aquaviário), Tabela II (atração) e Tabelas III (infraestrutura terrestre) com regulação <i>ex ante</i> .	Parcialmente. Somente Tabela I (acesso aquaviário) com regulação <i>ex ante</i> .	Parcialmente. Somente Tabela I (acesso aquaviário) com regulação <i>ex ante</i> .
A infraestrutura deve ser devolvida ao poder concedente no final do período de concessão?	Sim.	Sim.	Sim.	Sim.
Há receitas de construção nas modelagens?	Não.	Não.	Não.	Sim.

Fonte: Elaboração própria

56. A título comparativo, é oportuno mencionar a estrutura de receitas estabelecida para os portos organizados não concedidos, isto é, explorados diretamente por entes estatais por meio de empresas públicas, cuja regulamentação é definida pela [Resolução ANTAQ nº 61, de 2021](#). A seguir, a tarifas reguladas *ex ante* pela ANTAQ (modelo custo do serviço).

Tabela 4: Regulação tarifária estabelecida pela ANTAQ para os portos organizados estatizados

Grupo	Nome Padronizado	Tabela	Produtos Relacionados
1	Infraestrutura de Acesso Aquaviário	I	Aquaviás, abrigos, áreas de fundeio, canais e bacias de evolução, balizamento, sinalização e gerenciamento do acesso dentro da área do porto organizado.
2	Instalações de Acostagem	II	Terminais, cais, píeres, pontes de atracação, boias de amarração, dolfins e a infraestrutura acessória ou contígua.
3	Infraestrutura Operacional ou Terrestre	III	Estradas, rodovias e ferrovias, incluindo o arruamento, pavimentação, sinalização e iluminação, acessos e áreas de estacionamento.
4	Movimentação de Cargas	IV	Transporte vertical ou horizontal de carga dentro da área do porto organizado, incluindo recebimento, conferência, condução interna, abertura de volumes para conferência aduaneira, manipulação, arrumação e entrega, bem como o carregamento ou descarga de embarcações.
5	Utilização de Armazéns	V	Uso de áreas livres ou construídas para armazenagem, além dos serviços de guarda e conservação de mercadorias importadas, a exportar ou em trânsito, depositadas sob sua responsabilidade, incluindo o recebimento, abertura para conferência aduaneira, pesagem das mercadorias avariadas
6	Utilização de Equipamentos	VI	Aluguel ou requisição de uso de aparelhos ou dispositivos operacionais.
7	Diversos Padronizados	VII	Transações de natureza diversa não enquadráveis nas tabelas anteriores, padronizadas, ligadas à atividade portuária.
8	Uso Temporário e Arrendamento Realizado com Base em Estudos Simplificados	VIII	Tarifa devida pelos contratos de uso temporário e arrendamentos realizados com base em estudos simplificados.
9	Complementares	IX	Transações de natureza diversa não enquadráveis nas tabelas anteriores, não padronizadas pela ANTAQ, porém ligadas à atividade portuária

Fonte: Elaboração própria

57. Nesse sentido, no tocante à regulação tarifária, é relevante destacar que as modelagens das concessões portuárias tiveram como premissa fundamental a aplicação da liberdade de preços sempre que possível, mantendo a regulação *ex ante* somente para os serviços essenciais.

58. A partir dessa premissa, as modelagens das concessões portuárias alteraram sobremaneira a estrutura de receitas padronizadas e reguladas pela ANTAQ para os portos estatizados. A tabela a seguir ilustra as modificações propostas nas modelagens.

Tabela 5: Regulação tarifária para os portos concedidos

Aspecto Tarifário	Porto Organizado de Vitória e Barra	Porto Organizado de Santos (SP)	Porto Organizado de São Sebastião	Porto Organizado de Itajaí (SC)
-------------------	-------------------------------------	---------------------------------	-----------------------------------	---------------------------------

	do Riacho (ES)	Santos (SP)	(SP)	
Tarifas previstas	I. Infraestrutura de Acesso Aquaviário; II. Instalações de Acostagem; III. Infraestrutura Operacional ou Terrestre; IV. Utilização de Armazéns; e V. Uso da Infraestrutura de Abrigo.	I. Infraestrutura de Acesso Aquaviário; II. Instalações de Acostagem; III. Infraestrutura Operacional ou Terrestre; IV - Tarifa da Ligação Seca Santos-Guarujá.	I. Infraestrutura de Acesso Aquaviário; II. Instalações de Acostagem; III. Infraestrutura Operacional ou Terrestre; IV. Utilização de Armazéns.	
Tarifas reguladas ex ante	I. Infraestrutura de Acesso Aquaviário; e III. Infraestrutura Operacional ou Terrestre.	I. Infraestrutura de Acesso Aquaviário; II. Instalações de Acostagem; III. Infraestrutura Operacional ou Terrestre; IV - Tarifa da Ligação Seca Santos-Guarujá.	I. Infraestrutura de Acesso Aquaviário.	I. Infraestrutura de Acesso Aquaviário.
Tarifas reguladas ex post	II. Instalações de Acostagem IV. Utilização de Armazéns	NÃO HÁ	II. Instalações de Acostagem; III. Infraestrutura Operacional ou Terrestre;	II. Instalações de Acostagem; III. Infraestrutura Operacional ou Terrestre; IV. Utilização de Armazéns.
Tarifas transformadas em Preços	Os demais grupos tarifários padronizados da ANTAQ não mencionados (Grupos IV, VI, VII, VIII e XIX).	Os demais grupos tarifários padronizados da ANTAQ não mencionados (Grupos IV, V, VI, VII, VIII e XIX).	Os demais grupos tarifários padronizados da ANTAQ não mencionados (Grupos IV, V, VI, VII, VIII e XIX).	Os demais grupos tarifários padronizados da ANTAQ não mencionados (Grupos IV, VI, VII, VIII e XIX) Os preços livres remuneram as atividades de operador portuário, tendo em vista a exploração DIRETA das áreas (terminal de contêiner).

Fonte: Elaboração própria

59. Por fim, ainda é relevante destacar a alteração referente às receitas de valores de exploração de áreas (arrendamento, cessão onerosa, uso temporário, espelho d'água), as quais, por força de alteração legal, passaram a ser livres para os portos concedidos, mantendo-se a regulação *ex ante* para os portos estatizados, cuja condução dos estudos prévios às licitações, na ausência de delegação específica às empresas estatais, é do poder concedente. Os preços referentes à exploração patrimonial do porto organizado estatizado passa por um rigoroso rito de avaliação prévia, envolvendo poder concedente, ANTAQ e TCU.

60. Do exposto, nota-se que as concessões portuárias possuem características singulares em relação a uma concessão tradicional de serviços público regida pela [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#).

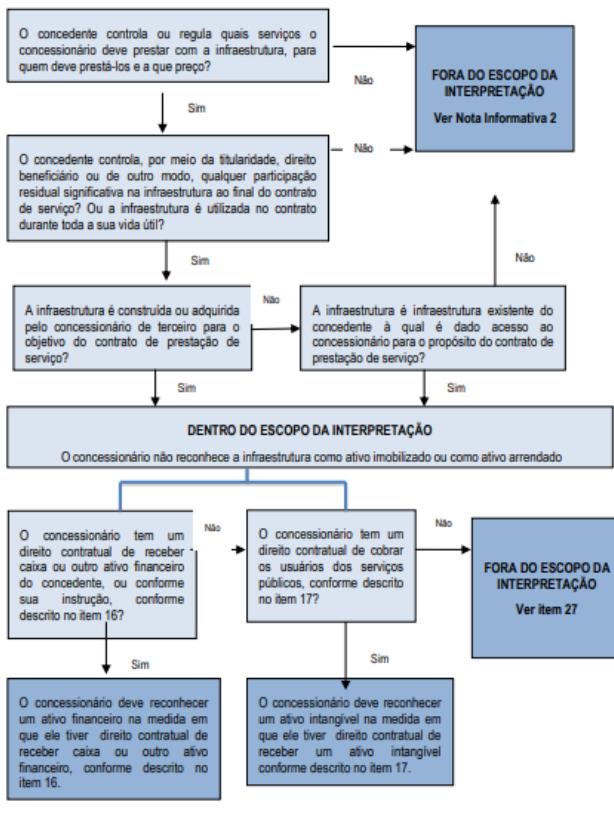
61. Lembrando que os contratos de arrendamento do setor portuário não seguem o ICPC - 01 (R1).

8. ESTUDOS PRELIMINARES

8.1. Do alcance do ICPC01 (r1) no Setor Portuário

62. Após discorrer sobre os pressupostos para aplicação da [ICPC_01_\(R1\)](#), incluindo o *benchmark* nacional, busca-se aplicá-los às concessões portuárias, considerando, para tanto, as características das modelagens desenvolvidas para o setor, conforme já exposto.

63. A figura a seguir ilustra o racional para avaliação do alcance da [ICPC_01_\(R1\)](#) para contratos de prestação de serviço público-privado.



F i A g l u c r a a n c 2 e : e d a t a c o n t a b i l i a

Fonte: ICPC 01 (R1)

64. Primeiramente, é relevante transcrever trecho da [OCPC 05](#), a qual tem por finalidade esclarecer as hipóteses para adoção da Interpretação Técnica [ICPC 01 \(R1\)](#).

[OCPC 05](#)

(...)

Objetivo e alcance

1. O Comitê de Pronunciamentos Contábeis edita a presente Orientação com a finalidade de esclarecer assuntos que têm gerado dúvidas quanto à adoção da Interpretação Técnica ICPC 01 - Contratos de Concessão pelas empresas reguladas brasileiras.
2. É importante alertar administradores e contadores de empresas reguladas que atuam no papel de concessionário ou operador sobre os desafios que enfrentarão para a conclusão sobre se cada contrato de concessão ou similar atende ou não a **todas as condições estabelecidas e verificar se a entidade está dentro do alcance da ICPC 01**. Essa tarefa deve ser precedida das seguintes considerações: (grifo nosso)
 - (a) conhecimento dos novos conceitos sobre reconhecimento de receita e classificação dos ativos de infraestrutura vinculados à concessão introduzidos pela ICPC 01;
 - (b) conhecimento do arcabouço regulatório (marco regulatório) de cada indústria e dos respectivos setores de cada indústria. Algumas indústrias passaram por alterações desses marcos desde o processo de privatização iniciado em 1995 no Brasil;
 - (c) análise individual de cada modalidade de contrato de prestação de serviços públicos por entidade de direito privado, tais como contratos de concessão, autorização, uso do bem público, permissão e outros de naturezas similares;
 - (d) conhecimento de todos os direitos e obrigações estabelecidos nesses contratos;
 - (e) conhecimento da formação de preços (mecanismo de tarifa) e processo de revisão desses preços ao longo do prazo de concessão;
 - (f) conhecimento de que o fluxo de caixa do negócio pode não ser alterado, mas o fluxo de caixa dos dividendos pode vir a ser impactado pelas mudanças trazidas pela ICPC 01 em decorrência de alterações no lucro líquido.
3. Todas essas considerações objetivam analisar e tratar da melhor forma possível o reconhecimento da receita em confronto com os custos e as despesas de cada negócio ao longo do prazo da concessão.
4. O entendimento dos principais conceitos introduzidos na ICPC 01 é, na maioria dos casos, simples, mas o grande desafio é a operacionalização da sua adoção na realidade econômica de cada empresa e especificamente em cada contrato.
5. Esta Orientação restringe-se somente a abordar aspectos contábeis da adoção da ICPC 01 e não inclui qualquer discussão sobre os aspectos tributários (impostos diretos e indiretos) decorrentes da sua adoção.
6. Esta Orientação está sendo direcionada para as concessões de rodovia, ferrovia e energia elétrica, mas os aspectos aqui abordados devem ser utilizados por similaridade ou analogia, no que for cabível e considerando as características de cada contrato, para as demais indústrias ou atividades reguladas, a saber: água e saneamento, telecomunicações, distribuição de gás, portos, aeroportos, hospitais, pontes, túneis, prisões, estádios de futebol e demais atividades correlatas, inclusive com contratos de parcerias público-privadas. (grifo nosso)

65. Da leitura, nota-se a necessidade de realizar análise individual de cada modalidade de contrato de prestação de serviços públicos por entidade de direito privado.

66. Nesse sentido, é abordado inicialmente o único contrato de concessão portuária vigente - o Contrato de Concessão nº 01/2022 - CODESA (SEI nº 1927949), juntamente com o Anexo 3 - TARIFAS E PREÇOS CODESA (SEI nº 1906532), o Estudo Plano de Negócio Referencial - CODESA LEILÃO (SEI nº 1932856) e o Estudo Plano de Negócio Referencial - CODESA (SEI nº 1931881), disponibilizado em audiência pública, o qual possui maior detalhamento de dados financeiros de receitas.

67. Dentre as condições elencadas para aplicação da [IFRIC 12](#) e consequentemente da [ICPC 01 \(R1\)](#), nota-se que o referido Contrato de Concessão nº 01/2022 - CODESA (SEI nº 1927949), há **dúvidas se ele atende a integralidade dos requisitos**, com destaque para a regulação de receitas, de usuários e a própria natureza do contrato. Cabe mencionar novamente tais requisitos:

I - contrato de concessão firmado com o poder concedente;

II - poder concedente controla ou regula:

- a) o serviço a ser prestado;
- b) para quem o serviço deve ser prestado; e
- c) o preço a ser praticado.

III - a infraestrutura deve ser devolvida ao poder concedente no final do período de concessão.

68. Esse é um ponto controverso, cabendo duas perspectivas (P1 e P2).

8.2. P1: pelo não cabimento

69. As receitas tarifárias a serem auferidas pela concessionária CODESA são decorrentes do modelo regulatório estabelecido no Contrato de Concessão e no seu Anexo 3, o qual elenca apenas as Tabelas I e III com regulação *ex ante*, isto é, com valores máximos previstos em contrato. De acordo com o Estudo Plano de Negócio Referencial - CODESA (SEI nº 1931881), as receitas reguladas totalizam cerca de **40,3%** (32,2%+8,1%) **em 2022** e **37%** (28%+9%) **em 2056**, conforme tabela a seguir.

Tabela 6: Estrutura de receitas da concessão do Porto de Vitória e Barra do Riacho

Tipo de Receita	Receita (em mil R\$)		
	Ano 1 (2022)	Ano 35 (2056)	
Tabela I	61.585	32,2%	252.209
Tabela III	15.567	8,1%	81.169
Tarifas e Preços Livres	106.588	55,7%	557.893
Receitas Acessórias	7.524	3,9%	9.944
Receita Total Projetada	191.264	100,0%	901.215
			100,0%

Fonte: Elaboração própria.

70. Do exposto, observa-se que as receitas livres previstas para o contrato totalizam 55,7% em 2022 e 61,9% em 2056, excetuadas as receitas acessórias, mantendo-se dentro desses patamares ao longo do prazo contratual.

71. Logo, em analogia ao setor de geração de energia elétrica, cuja aplicação da [ICPC 01 \(R1\)](#) foi afastada em razão de haver o percentual de 30% de receitas livres, **conclui-se que não é cabível a aplicação do ICPC 01 (R1) para o Contrato de Concessão nº 01/2022 - CODESA (SEI nº 1927949).**

72. Oportuno mencionar a indiferença do ponto de vista regulatório de serviços remunerados por meio de tarifas regulados *ex post* e de serviços remunerados em regime de liberdade de preços. Em todos os casos ocorre o monitoramento da Agência para mitigação dos casos de abusividade. Desnecessária a categorização de tarifas monitoradas (sem preço em contrato), tendo em vista a similaridade dos procedimentos de avaliação da modicidade.

73. Apenas pelo prisma da regulação das tarifas, o alcance da [ICPC 01 \(R1\)](#) já é afastado. Para além disso, há de se considerar a natureza do contrato de concessão portuária. A esse respeito, a [ICPC 01 \(R1\)](#) traz os seguintes comandos:

3. Uma característica desses contratos de prestação de serviços é sua natureza de serviço público, que fica sob a responsabilidade do concessionário. A política pública aplica-se a serviços a prestar ao público, relacionados à infraestrutura, independentemente da identidade do prestador. O contrato de prestação de serviços obriga expressamente o concessionário a prestar os serviços à população em nome do órgão público. Outras características comuns são:
- (a) a parte que concede o contrato de prestação de serviços (concedente) é um órgão público ou uma entidade pública, ou entidade privada para a qual foi delegado o serviço;
 - (b) o concessionário é responsável ao menos por parte da gestão da infraestrutura e serviços relacionados, não atuando apenas como mero agente, em nome do concedente;
 - (c) o contrato estabelece o preço inicial a ser cobrado pelo concessionário, regulamentando suas revisões durante a vigência desse contrato de prestação de serviços, ou determina a forma de cálculo para definição do preço;
 - (d) o concessionário fica obrigado a entregar a infraestrutura ao concedente ao final do contrato em determinadas condições previamente especificadas, por pequeno ou nenhum valor adicional, independentemente de quem tenha sido o seu financiador. (grifo nosso)

74. Esse é um ponto que ainda gera discussões teóricas no setor portuário. Por anos, os arrendamento portuários, instituto previsto na Lei dos Portos, foram considerados serviços públicos. Atualmente, há consenso de que os arrendamentos portuários não são, sob ótica alguma, enquadrados como serviços públicos. Cita-se artigo publicado na Revista TCU nº 149, intitulado, ["Regulação portuária e a inaplicabilidade do conceito de serviço público aos contratos de arrendamento"](#)¹⁶¹. Tal entendimento, s.m.j., deve ser aplicado às concessões portuárias também.

75. Segundo o objeto do referido contrato, nota-se que a terminologia está em linha com os conceitos definidos pela [Lei nº 12.815, de 2013](#) para as concessões portuárias, cujo conceito diverge diametralmente do conceito previsto na [Lei nº 8.987, de 1995](#), vejamos:

[Lei nº 12.815, de 2013](#)

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - porto organizado: bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária;

(...)

IX - concessão: cessão onerosa do porto organizado, com vistas à administração e à exploração de sua infraestrutura por prazo determinado; (grifo nosso)

[Lei nº 8.987, de 1995](#)

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; [\(Redação dada pela Lei nº 14.133, de 2021\)](#) (grifo nosso)

OBJETO

2.1. Este Contrato de Concessão tem por objeto a **cessão onerosa do Porto Organizado** para o desempenho das funções de Autoridade Portuária, a exploração, direta ou indireta, das Áreas Não Afetas às Operações Portuárias e a exploração indireta das Instalações Portuárias pela Concessionária, conforme as obrigações e os encargos previstos neste Contrato de Concessão. (grifo nosso)

76. Para o Contrato de Concessão nº 01/2022 - CODESA (SEI nº 1927949), a outorga por delegação foi materializada em um contrato administrativo específico de concessão, aquela da [Lei nº 12.815, de 2013](#) (chamada de Nova Lei dos Portos), conjugada à [Lei nº 8.987, de 1995](#) (Lei Geral das Concessões), essa aplicada de forma suplementar. Ressaltando que a [Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#) também trata das concessões.

77. Considera-se que o objeto de concessão, ponto básico do modelo, foi esclarecido definitivamente pelo contrato. Aliás, o Contrato de Concessão nº 01/2022 - CODESA (SEI nº 1927949) não possui menção ao termo "serviço público" sequer uma vez. No mesmo sentido, o termo "serviço público" nem mesmo existe na Lei dos Portos.

78. Além das questões conceituais, nota-se que a intenção das modelagens é justamente distanciar, divergir, a gestão privada do atual paradigma da gestão pública, principalmente em termos de resultados financeiros e a possibilidade do concessionário explorar privativamente, com plenos direitos, e otimizar o uso da infraestrutura e superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias. Relevante citar novamente as alterações promovidas na Lei do Portos pela [Lei nº 14.047, de 23 de agosto de 2020](#), que introduziu o art. 5º-A regrando a liberdade aos concessionários para explorarem as áreas e instalações do porto organizado.

[Lei nº 12.815, de 2013](#)

(...)

Art. 5º-A. Os contratos celebrados entre a concessionária e terceiros, inclusive os que tenham por objeto a exploração das instalações portuárias, serão regidos pelas normas de direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente, sem prejuízo das atividades regulatória e fiscalizatória da Antaq. (Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020)

79. Outra questão que corrobora o afastamento da [ICPC 01 \(R1\)](#) ao Contrato de Concessão nº 01/2022 - CODESA (SEI nº 1927949) é a ausência plena de definição acerca dos tomadores de serviços e a obrigatoriedade do concessionário em prestar o serviço requisitado, em nome do poder público.

80. A esse respeito, há precedentes sólidos na ANTAQ acerca da relativa autonomia de gestão das autoridades portuárias para proceder com juízo de conveniência e oportunidade a formulação de determinados negócios. Cita-se um julgado acerca da solicitação de celebração de contrato de passagem por empresa privada no Porto Organizado de Vitória (atualmente concedido), instituto assegurado pelo Código Civil e pela [Resolução Normativa ANTAQ nº 7, de 31 de maio de 2016](#), em que a ANTAQ se posicionou pela autonomia de gestão da Autoridade Portuária, *verbis*:

Resolução Normativa ANTAQ nº 07/2016:

(...)

Art. 41. O prazo do contrato de passagem será pactuado com a administração do porto, nos limites da necessidade do interessado, **levando-se em conta critérios de conveniência e oportunidade**, com o prazo limitado a 25 (vinte e cinco) anos, prorrogável por períodos sucessivos, quando couber, desde que: (grifo nosso)

(...)

Acórdão 399-2022-ANTAQ (SEI nº 1661432)

(...)

5.2 no mérito, reconhecer que a Autoridade Portuária goza de autonomia de gestão para proceder com juízo de conveniência e oportunidade no tocante à celebração de contratos de passagem na área do Porto Organizado, desde que seja salvaguardada, por via alternativa, a garantia ao direito de passagem conferido pelo ordenamento legal do setor portuário; (grifo nosso)

81. Do exposto, nota-se que não há obrigatoriedade de prestação de serviços para todos os serviços, incluindo alguns essenciais, como é o caso do contrato de passagem. Assim, o atendimento integral acerca dos requisitos obrigatórios para adoção da [ICPC 01 \(R1\)](#) fica prejudicado.

82. A seguir, são avaliadas as demais modelagens de concessões portuárias cujos estudos foram concluídos, porém sem celebração de contratos, visando verificar se a conclusão para o Contrato de Concessão nº 01/2022 - CODESA (SEI nº 1927949) pode ser ampliada para as demais concessões portuárias.

83. Em relação ao **Porto Organizado de São Sebastião**, cuja regulação de tarifas em contrato se resume à Tabela I (acesso aquaviário), sendo as todas as demais receitas realizadas em regime de liberdade de preços, tem-se apenas **37% da receita regulada**. Logo, não se aplica a ICPC 01 (R1). A imagem a abaixo ilustra a estrutura de receitas dos estudos de concessão, conforme Estudo Plano de Negócios Referencial São Sebastião (SEI nº 1931652).

Figura 7 Share de Receitas Projetado

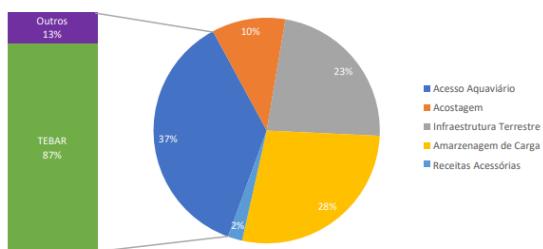
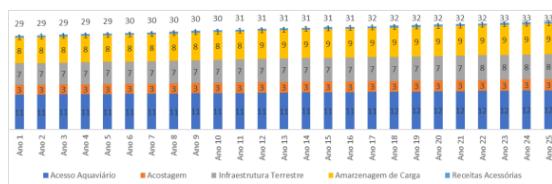


Figura 8 Receitas Projetadas no Período de Concessão (R\$ MM)



F a r i g a u E a r s a t c r 3 u n t c u e r s a d o e d r o c p e c

Fonte: Elaboração Própria

84. Em relação ao Porto Organizado de Santos, de acordo com o Estudo Plano de Negócio Referencial - SPA (SEI nº 1931758), a representatividade das receitas tarifárias reguladas é decrescente, partindo de 45,8% no primeiro ano de contrato e chegando a 28,3% no trigésimo quinto ano, conforme tabela a seguir. [Logo, não se aplica a ICPC 01 \(R1\)](#). Veja esta tabela:

Tabela 7: Estrutura de receitas da concessão do Porto de Santos.

Tipo de Receita	Receita (em mil R\$)	
	Ano 1 (2022)	Ano 35 (2056)
Tabela I	418.117	33,7%
Tabela II	82.701	6,7%
Tabela III	68.047	5,5%
Patrimoniais	657.076	52,9%
Acessórias	15.079	1,2%
Receita Total	1.241.021	100,0%
Receita regulada (Tabelas I, II e III)	568.865	45,8%
		2.783.334
		28,3%

Fonte: Elaboração própria

85. Em relação ao Porto Organizado de Itajaí, o percentual de receitas reguladas é menor ainda, variando entre 9,5% no ano de 2022 e 12,6% em 2056 em relação à receita total. [Logo, não se aplica a ICPC 01 \(R1\)](#). Vejamos a próxima tabela.

Tabela 8: Estrutura de receitas da concessão do Porto de Itajaí

Tipo de Receita	Receita (em mil R\$)	
	Ano 1 (2022)	Ano 35 (2056)
Tabela I	73.026	9,5%
Exploração de Instalações Portuárias	392.521	51,1%
Receita de Construção	301.972	39,3%
Receita Total	767.519	100,0%
		962.817
		100,0%

Fonte: Elaboração própria

86. Relevante destacar a consideração de receita de construção no âmbito dos estudos da concessão do Porto de Itajaí, o qual adotou a aplicabilidade da [ICPC 01 \(R1\)](#), inclusive com registros do contrato no ativo intangível. No entanto, a modelagem de receita é a que possui menor percentual de receitas reguladas, não atendendo também aos requisitos da [ICPC 01 \(R1\)](#).

87. A partir do exposto, é possível compreender que a concessão portuária, conceituada como cessão onerosa do porto organizado, com vistas à administração e à exploração de sua infraestrutura por prazo determinado, por essência, possui uma estrutura de receitas com relevante parcela regida em regime de liberdade de preços, em especial a exploração patrimonial (áreas operacionais e não operacionais) dos portos organizados e tarifas que forma transformadas em preços livres. Para além disso, as modelagens das concessões produzidas até então optaram por regular tarifas *ex ante* apenas para os serviços essenciais, prestados em regime de monopólio, com destaque para a Tabela I - Acesso aquaviário, a qual foi regulada *à priori* em todas as concessões.

88. Considerando os quatro *cases* disponíveis de concessões portuárias, e tendo em vista o marco regulatório setorial que indica a liberdade de preços como um princípio para as operações portuárias, bem como a liberdade dos concessionários celebrarem contratos de exploração patrimonial a seu critério (sem licitação, *vide* art. 5º-A da [Lei nº 12.815, de 2013](#)), é cediço que o entendimento de que a [ICPC 01 \(R1\)](#) não é aplicável aos quatro contratos estudados possa ser estendido a todas as

concessões portuárias futuras, sem prejuízo de se realizar análises em casos concretos futuros, especialmente nas modelagens em que haja uma regulação tarifária mais intensa.

89. Essa perspectiva seria pela:

- I - pela inaplicabilidade da Interpretação técnica [ICPC 01 \(R1\)](#) aos contratos de concessão do setor portuário, em razão das características dos contratos formulados, em especial:
 - a) a ausência de natureza de serviço público;
 - b) a majoritária liberdade de preços e tarifas das receitas previstas para os contratos de concessão portuária;
 - c) a previsão parcial de usuários determinados e a obrigação de prestar o serviço em nome do poder público; e
- II - pela ausência de impactos relacionados à remuneração do Contrato de Concessão nº 01/2022 - CODESA (SEI nº 1927949) decorrentes da inaplicação da [ICPC 01 \(R1\)](#).

8.3. P2: pelo cabimento

90. Por meio da Carta SEI 1985678, a VPORTS, concessionária do Porto de Vitória e Barra do Riacho, voluntariamente manifestou intenção de participar, como principal interessada, no processo de construção da solução da ANTAQ sobre o ICPC 01.

91. Ao interpor a Carta SEI 1985678, em 25 de setembro de 2023, a VPORTS acostou uma Nota Técnica, de SEI nº 2040201.

92. Nessa Nota, a VPORTS defende o cabimento do ICPC 01, propondo a atualização do Manual ANTAQ, recomendando a inclusão das seguintes contas (azul escuro) contábeis para adequada contabilização das operações dos contratos de concessão:

Tabela 9: Lista de Contas a serem agregadas

ATIVO	CÓDIGO	NÍVEL	DESCRIÇÃO
	1.1.3	3º	CONTAS A RECEBER
	1.1.3.01	4º	CLIENTES E OPERAÇÕES A RECEBER
	1.1.3.02	4º	CONTAS A RECEBER DE PARTES RELACIONADAS
	1.1.3.03	4º	(-) PROVISÃO PARA CRÉDITO DE LIQUIDAÇÃO DUVIDOSA
	1.1.3.04	4º	CONTAS A RECEBER DE RECEITAS TARIFÁRIAS
	1.1.3.05	4º	CONTAS A RECEBER DE ARRENDAMENTOS
	1.1.3.06	4º	CONTAS A RECEBER DE SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO
	1.2.1	3º	REALIZÁVEL A LONGO PRAZO
	1.2.1.13	4º	CONTAS A RECEBER DE RECEITAS TARIFÁRIAS
	1.2.1.14	4º	CONTAS A RECEBER DE ARRENDAMENTOS
	1.2.1.15	4º	CONTAS A RECEBER DE SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO
	1.2.3	3º	IMOBILIZADO
	1.2.3.23	4º	BENS NÃO REVERSÍVEIS
	1.2.3.24	4º	(-) DEPRECIAÇÃO ACUMULADA - BENS NÃO REVERSÍVEIS
	1.2.4	3º	INTANGÍVEL
	1.2.4.01	4º	DIREITO DE OUTORGА
	1.2.4.01.01	5º	CONTRIBUIÇÃO FIXA
	1.2.4.01.02	5º	(-) AMORTIZAÇÃO ACUMULADA - CONTRIBUIÇÃO FIXA
	1.2.4.01.03	5º	(-) CONTRIBUIÇÃO FIXA - AJUSTE A VALOR PRESENTE
	1.2.4.02	4º	BENS REVERSÍVEIS
	1.2.4.02.01	5º	BENS REVERSÍVEIS
	1.2.4.02.02	5º	(-) AMORTIZAÇÃO ACUMULADA - BENS REVERSÍVEIS
	1.2.4.03	4º	INTANGÍVEL IMPLANTAÇÃO
	1.2.4.04	4º	INTANGÍVEIS DE USO GERAL
	1.2.4.04.01	5º	DIREITO DE USO
	1.2.4.04.02	5º	MARCAS E PATENTES
	1.2.4.04.03	5º	SISTEMAS DE APLICATIVO E SOFTWARES
	1.2.4.04.04	5º	OUTROS ATIVOS INTANGÍVEIS
	1.2.4.05	4º	(-) AMORTIZAÇÃO ACUMULADA - INTANGÍVEIS DE USO GERAL
	1.2.5	3º	ATIVO DE CONTRATO
	1.2.5.01	4º	ATIVO EM FORMAÇÃO - BENS REVERSÍVEIS
PASSIVO	CÓDIGO	NÍVEL	DESCRIÇÃO
	2.1.8	3º	OUTROS PASSIVOS
	2.1.8.10	4º	OBRIGAÇÕES COM O PODER CONCEDENTE
	2.1.8.10.01	5º	CONTRIBUIÇÃO VARIÁVEL
	2.1.8.10.02	5º	CONTRIBUIÇÃO FIXA
	2.1.8.10.03	5º	OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS - TERRENOS NÃO EXPLORADOS
	2.1.8.10.04	5º	TAXA DE FISCALIZAÇÃO (VERBA DE FISCALIZAÇÃO ANTAQ)
	2.2.8	3º	OUTROS PASSIVOS
	2.2.8.10	4º	OBRIGAÇÕES COM O PODER CONCEDENTE
	2.2.8.10.01	5º	CONTRIBUIÇÃO FIXA
	2.2.8.10.02	5º	(-) CONTRIBUIÇÃO FIXA - AJUSTE A VALOR PRESENTE
	2.2.8.10.03	5º	(+/-) ATUALIZAÇÃO IPCA

Fonte: VPORTS

93. No Anexo Adendo ao Plano de Contas, SEI nº 2058434, temos um detalhamento das modificações.

94. Nessa linha, a VPORTS, em síntese, ao defender a existência de uma reforma do Manual de Contas do Setor Portuário, acosta uma minuta desse manual revisado, conforme SEI 2040201 (que contém imprecisões, e precisa ser aprimorado em detalhes, em outra etapa, o que ocorrerá assim que a nova lista de contas for aprovada).

95. A Concessionária alega que o seu caso reúne as condições cumulativas específicas para ser enquadrado na ICPC 01. Para defender sua tese, enviou o seguinte quadro com um check-list:

Q u a d r o 0 1 : C h e c k - l i s t

CHECK LIST PARA OBTEÇÃO E AVALIAÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS DA MINUTA DO CONTRATO DE CONCESSÃO DA COMPANHIA DOCAS E APLICAÇÃO DA ICPC 01

CONDIÇÃO TÍPICA DO CONTRATO DE CONCESSÃO	CONTRATO DA COMPANHIA DOCAS CUMPRE A CONDIÇÃO? (SIM/NAO)	CONCLUSÃO DA ADMINISTRAÇÃO DA COMPANHIA DOCAS
a) as concessionárias de portos têm a obrigação contratual de construir, operar e manter a infraestrutura? (A obrigação de construção da infraestrutura pode estar de forma implícita ou explícita no contrato de concessão)	SIM	A COMPANHIA DOCAS enquanto concessionária deverá: explorar economicamente a Área do Porto Organizado; assegurar o gozo das vantagens decorrentes do melhoramento e aparelhamento do Porto Organizado ao comércio e à navegação;
b) a maioria dos contratos tem o prazo de concessão de 35 anos	SIM	A cláusula 4 determina que a vigência do Contrato de Concessão será de 35 (trinta e cinco) anos, contados da sua data de eficácia.
c) na média, a vida útil-econômica estimada dos bens integrantes da infraestrutura é admitida como igual ou superior ao prazo de concessão?	SIM	Todos os bens intangíveis relacionados a concessão serão amortizados pelo período de 35 anos conforme prazo de concessão.
d) a concessionária (autoridade portuária) está interposta entre o poder concedente e os consumidores finais dos serviços (usuários)?	SIM	A concessionária, na qualidade de autoridade portuária, realiza cobrança dos seus usuários mediante tarifa ou contratos de arrendamento e repassa através da contribuição variável um percentual determinado no contrato de concessão o que incide sobre a receita bruta ao poder concedente.
e) a atividade está sujeita à condição de generalidade e de continuidade?	SIM	Os serviços portuários prestados pela concessionária devem estar disponíveis para todos os usuários sem distinção, bem como devem ser prestados de forma ininterrupta e constante.
f) o contrato tem garantia de manutenção do seu equilíbrio econômico-financeiro?	SIM	Em sua cláusula 17, o contrato de concessão da "COMPANHIA DOCAS" considera que sempre que atendidas as condições do Contrato de Concessão e respeitada a alocação de riscos nele estabelecida, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.
g) o contrato estabelece os serviços e para quem os serviços devem ser prestados?	SIM	No ANEXO 3- tarifas e preços estão relacionados os tipos de serviço que serão prestados pela concessionária ao usuário.
h) o preço é regulado por meio do mecanismo de tarifa estabelecido nos contratos de concessão e com base em fórmula paramétrica?	SIM	O ANEXO 3- tarifas e preços do contrato de concessão trata das informações iniciais a respeito de tarifas e preços que poderão ser cobradas pela concessionária. As tarifas portuárias estarão sujeitas ao mecanismo de Teto Tarifário e Receita-Teto;
i) os bens são reversíveis no final da concessão para o poder concedente, com direito de recebimento de indenização desse poder concedente, ou por entidade que venha a assumir a concessão?	NAO	Conforme Cláusula 29.11.1 do Contrato, ao término da Concessão, retornarão à União todos os Bens Reversíveis, sem direito a qualquer indenização para a Concessionária.
j) No contrato, existem dentro das modalidades de revisão tarifária, aspectos como reajuste anual, revisão periódica a cada 4 ou 5 anos, e revisão extraordinária para situações de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato?	SIM	Cláusula 18 do contrato de concessão menciona a previsão de reajuste tarifário. Reajuste incidirá sobre o Teto Tarifário e sobre a Receita Teto previstos no Anexo 3- tarifas e preços.

Fonte: VPORTS

96. A Concessionária assim conclui (SEI 2040201):

Com base no descrito das normas contábeis de contrato de concessão, informações gerais e check list de informações sobre as características específicas do Contrato da COMPANHIA DOCAS, mencionados nos Tópicos 2.1, 4.1, 4.2 e 4.3 deste Capítulo, foi constatada a aplicação obrigatória da ICPC 01 para o contrato da COMPANHIA DOCAS, com o cumprimento cumulativas das seguintes condições:

- (a) A União / ANTAQ controla ou regulamenta quais serviços a COMPANHIA DOCAS devem prestar com a infraestrutura, a quem os serviços devem ser prestados e o seu preço; e
- (b) A União / ANTAQ controlará – por meio de titularidade, usufruto ou de outra forma – qualquer participação residual significativa na infraestrutura no final do prazo da concessão.

Esse cumprimento da condição (a) está fundamentado no fato da União / ANTAQ estabelecer no contrato de concessão quais serviços serão prestados aos usuários do porto organizado em seu ANEXO 3- Tarifas e preços e como as tarifas serão cobradas pela concessionária, incluindo mecanismos de regulação dessas tarifas por Teto tarifário e receita teto. O cumprimento da condição (b) antes mencionada se dá em razão do poder concedente determinar que os bens reversíveis retornem automaticamente à União no término do prazo do contrato de concessão, sem qualquer indenização à concessionária.

Dante do exposto no presente capítulo pode-se concluir que os contratos de prestação de serviço na área portuária regulamentados por esta ANTAQ e que são administrados e operados por concessionárias privadas estão dentro do alcance da Interpretação Contábil ICPC 01, devendo ser aplicada a interpretação para fins de reconhecimento e mensuração contábil da concessão.

9. DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO

97. Daqui em diante, passaremos a atender os incisos VI, VII e VII-A do art. 6º, do [Decreto nº 10.411, de 2020](#).

98. De acordo com o art. 6º, incisos VI, do [Decreto nº 10.411, de 2020](#), deve-se considerar sempre a alternativa de NÃO REGULAR, ou seja, manter o "status quo", *in verbis*:

Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

(...)

VI - descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas;

VII - exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios;

VII-A - os impactos sobre as microempresas e as empresas de pequeno porte; ([Incluído pelo Decreto nº 11.243, de 2022](#)).

99. Temos três grandes alternativas e dentro delas cinco opções, conforme tabela abaixo.

Tabela 10: Alternativas de ação

AÇÃO	ALTERNATIVA	OPÇÃO	DESCRIÇÃO	CARACTERÍSTICA PRINCIPAL
Não Regular	i - Nada Fazer	O1	Manter as regras contábeis atuais	Preserva o status quo.
Regular	ii - Declarar pelo não cabimento do ICPC 01	O2	Entender como não aplicável essa norma contábil às autoridades portuárias	Manter a uniformidade com as autoridades portuárias estatais
		O3	Sem reforma do Manual de Contas do Setor Portuário	Possibilitar que as empresas criem seus próprios padrões de contabilidade, sem interferência regulatória
	iii - Declarar pelo cabimento do ICPC 01	O4	Com reforma do Manual de Contas do Setor Portuário, mantendo único Manual	Adicionar subcontas ao Manual existente
		O5	Com Novo Manual de Contas do Setor Portuário, próprio para as Concessionárias	Manual específico considerando todas as particularidades das concessionárias

Fonte: Elaboração própria

100. Passemos a analisar as opções.

10. DA ANÁLISE DOS POSSÍVEIS IMPACTOS, EFEITOS E RISCOS DAS ALTERNATIVAS

101. Este tópico tem por objetivo identificar os efeitos e riscos relacionados à não aplicabilidade da [ICPC 01 \(R1\)](#) ao setor portuário.

102. O [Decreto nº 10.411, de 2020](#), diz assim:

Art. 7º Na elaboração da AIR, será adotada uma das seguintes metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico, de que trata o [art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019](#):

- I - análise multicritério;
- II - análise de custo-benefício;
- III - análise de custo-efetividade;
- IV - análise de custo;
- V - análise de risco; ou
- VI - análise risco-risco.

103. Análise multicritério

103. Para a correta mensuração dos possíveis impactos decorrentes de cada alternativa formulada é necessário estabelecer o método mais adequado para o tipo de problema que está sendo tratado. Alguns problemas são mais adequados para abordagens qualitativas, enquanto outros requerem análises quantitativas mais rigorosas. Com efeito, a escolha do método de avaliação requer a identificação dos critérios relevantes para a tomada de decisão, já que alguns métodos são mais adequados para lidar com um grande número de critérios, enquanto outros são mais apropriados para lidar com um número menor, bem como uma avaliação do grau de incerteza, pois se houver incerteza em relação aos dados ou às preferências do tomador de decisão, pode ser necessário utilizar métodos de análise de incerteza ou abordagens baseadas em cenários. Além disso, deve-se avaliar aspectos práticos, como a complexidade, que pode exigir um nível mais alto de habilidade técnica *vis-a-vis* a capacidade técnica e os recursos disponíveis, a disponibilidade de dados para suportar o método escolhido, bem como o tempo e o custo disponíveis.

104. Nesse contexto, os métodos MCDA (*Multicriteria Decision Analysis* ou "Análise de Decisão Multicritério"), utilizam uma abordagem para auxiliar a tomada de decisão em situações complexas e que envolvem múltiplos critérios. É um processo sistemático que permite avaliar e comparar alternativas com base em critérios múltiplos e frequentemente conflitantes.

105. O MCDA é útil quando há mais de uma alternativa que pode ser escolhida e, cada alternativa é avaliada em relação a vários critérios diferentes. O objetivo é avaliar e selecionar a melhor alternativa, levando em consideração a importância de cada critério e suas interações.

106. A tabela a seguir demonstra uma síntese das alternativas, já com as principais características levantadas pela ANTAQ, sem qualquer análise de mérito ou opinião sobre qual seria o melhor curso de ação.

Tabela 11: Análise Multicritério

Ação	Alternativa	Opção	Descrição	Característica Principal	Alinhamento ao Acordão do TCU (Sim = 10; Não = 0)	Neutralidade na rentabilidade das empresas concessionárias (Sim = 10; Não = 0)	Custo do Regulado (Baixo = 5; Médio= 2; Alto = 0)	Melhoria na Assimetria de Informação (Baixo = 0; Médio = 2; Alto=5)	Custo do Regulador (Baixo = 10; Médio= 5; Alto = 0)	Melhora o controle patrimonial (Sim = 10; Não = 0)	Aumenta a comparabilidade entre portos (Sim = 5; Não = 0)	Total da Análise Multicritério
Não Regular	i - Nada Fazer	O1	Manter as regras contábeis atuais	Preserva o status quo.	0	10	0	2	5	0	0	17
Regular	ii - Declarar pelo não cabimento do ICPC 01	O2	Entender como não aplicável essa norma contábil às autoridades portuárias	Manter a uniformidade com as autoridades portuárias estatais	0	10	0	0	10	10	5	35
	iii - Declarar pelo cabimento do ICPC 01	O3	Sem reforma do Manual de Contas do Setor Portuário	Possibilidade que as empresas criem seus próprios padrões de contabilidade, sem interferência regulatória	0	0	5	2	2	0	0	9
	iv	O4	Com reforma do Manual de Contas do Setor Portuário, mantendo único Manual	Adicionar subcontas ao Manual existente	10	0	5	5	5	10	5	40
	v	O5	Com Novo Manual de Contas do Setor Portuário, próprio para as Concessionárias	Manual específico considerando todas as particularidades das concessionárias	10	0	2	5	0	10	0	27

Fonte: Elaboração própria

107. Pela classificação da análise multicritério, as melhores alternativas, em termos de impacto e efetividade, são as marcadas em amarelo.

10.2. Análise de risco

108. Primeiramente, é relevante destacar que os estudos desenvolvidos para as concessões portuárias, de procedência do BNDES e da INFRA S.A. (sucessora da EPL), adotaram contabilização em linha com a [ICPC 01 \(R1\)](#). No mesmo sentido, o TCU aquesceu a referida contabilização e acrescentou determinação à ANTAQ para regulamentar a [ICPC 01 \(R1\)](#) na contabilidade regulatória do setor portuário.

109. Desse modo, a diante das conclusões da presente análise, faz-se necessário avaliar eventuais impactos decorrentes dos estudos que embasaram especialmente a celebração do Contrato de Concessão nº 01/2022 - CODESA (SEI nº 1927949), único contrato efetivamente celebrado.

110. A esse respeito, mesmo sem a adoção do ICPC 01 pela ANTAQ, não foram identificados impactos relevantes que possam alterar o equilíbrio econômico do contrato, justamente em razão do fluxo de caixa livre da empresa não ser alterado, embora o fluxo de caixa dos dividendos tenha sido impactado pela aplicabilidade da [ICPC 01 \(R1\)](#) em decorrência de alterações no lucro líquido. Portanto, em termos remuneratórios ao concedente, não há que se falar em impactos associados, tendo em vista a utilização do fluxo de caixa livre da empresa.

Estudo Plano de Negócio Referencial - CODESA LEILÃO (SEI nº 1932856)

(...)

1.63. Como metodologia geral empregada nos estudos, utilizou-se o método do Fluxo de Caixa Descontado, baseado na rentabilidade futura. Dentro da metodologia do fluxo de caixa descontado, foi adotado o critério do Fluxo de Caixa Livre para a Firma ("FCLF"), onde são considerados os fluxos de caixa oriundos de atividades operacionais e de investimento da empresa avaliada, sem considerar (nos fluxos) as movimentações de dívida e resultados financeiros, descontado por uma taxa equivalente ao custo médio ponderado de capital da empresa, resultando no valor operacional total da empresa ("Enterprise Value", ou "EV"). Do EV são então deduzidos os montantes de dívida líquida e contingências apurados em estudos específicos, resultando no Valor Econômico da Transação.

111. Cabe citar que a modelagem adotada para a CODESA desconsiderou as receitas de construção, fato evidenciado pelo TCU no âmbito da desestatização, *vide* item 579 do Relatório que compõe o [Acórdão 2931/2021-TCU-Plenário](#).

112. Superado esse ponto, passamos às questões mais abrangentes relacionadas às diferenças entre os contratos de concessão em que ocorre aplicação da [ICPC 01 \(R1\)](#) e os contratos de concessão em que não ocorre sua aplicação.

113. Um fator relevante a ser considerado refere-se à contabilização de receitas de construção enquanto os bens não são disponibilizados para operação. Nos contratos que aplicam a [ICPC 01 \(R1\)](#) ocorre um impacto nos demonstrativos financeiros e nos indicadores de desempenho econômico-financeiro, exceto aqueles ligados à desembolso de caixa. Na prática, há uma sobrevalorização sobre o negócio, por existir reconhecimento da receita associada aos investimentos efetuados de forma concomitante (GOUVEIA, 2010)^[7]. Sobre essa questão, no âmbito do setor portuário até então houve previsão de receitas de construção somente no estudo referente à concessão do Porto Organizado de Itajaí, o qual não foi licitado.

114. Por outro lado, há casos em que pode ocorrer justamente o inverso, isto é, a adoção do ICPC 01 gerar impactos negativos no lucro líquido, mesmo havendo o aumento da receita (Inclusão da receita de construção), pode ocorrer a diminuição do EBITDA em razão da [ICPC 01 \(R1\)](#) exigir que os investimentos de reposição sejam contabilizados como despesa, que, por um lado reduz o pagamento de Imposto de Renda (IR), mas ainda assim pode gerar resultados negativos. Tal hipótese ocorreu em um contrato de concessão da Light SESA^[8], a qual aplicou a [ICPC 01 \(R1\)](#) para período retroativo, evidenciando uma redução do lucro líquido.

115. Em relação à formação das tarifas, há publicações que indicam que as tarifas podem ser impactadas pela aplicação da ICPC 01 (R1) nos casos em que a sua definição é realizada pelo modelo de regulação pelo custo do serviço, em que são adotados os custos, incluindo a depreciação e amortização, para definição de valores. Nos casos em que as tarifas são definidas com base de valores de mercado, similarmente ao setor portuário, a exemplo da concessão da CODESA, não há impactos na formação de tarifas.

116. Como analogia, cita-se trecho de estudo^[9] realizado para a avaliação dos efeitos da adoção da [ICPC 01 \(R1\)](#) na formação das tarifas de concessionárias do setor de saneamento básico.

Resumo:

O objetivo desta pesquisa é identificar efeitos da adoção da ICPC 01 e IFRIC 12 na formação das tarifas de duas importantes concessionárias de serviços públicos pertencentes ao setor de saneamento básico brasileiro, Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA e Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE. Foram confrontados informações e dados relativos às mudanças de critérios contábeis introduzidas pela ICPC 01 e IFRIC 12 com as informações atinentes à metodologia aplicada para a formação das tarifas das empresas, com vistas a identificar uma possível relação entre as mudanças nas classificações e nos valores das contas patrimoniais e de resultado realizadas pelas empresas e as variáveis que constituem o cálculo do Índice de Reajuste Tarifário (IRT), diretamente relacionado à formação periódica das suas tarifas. Adotou-se o método de estudo de caso com o uso da técnica de análise de conteúdo. A análise da COPASA evidenciou que as mudanças de critério contábil realizadas pela empresa relacionadas à transferência do imobilizado para ativo financeiro e intangível e à adoção do prazo de concessão para amortização da infraestrutura pública influenciou o valor da depreciação e amortização de ativos pertencente ao cálculo tarifário. Por outro lado, o estudo com a CEDAE demonstrou que o modelo utilizado para o cálculo do IRT, baseado em variáveis extraídas do fluxo de caixa da empresa, é inflexível aos efeitos que podem ser gerados pelas mudanças contábeis introduzidas pela ICPC 01 e IFRIC 12, uma vez que essas variáveis não têm os seus valores alterados em função da adoção das normas. (grifo nosso)

117. Por fim, oportuno citar estudo relacionado à qualidade das informações geração pelas demonstrações contábeis elaboradas com base na [ICPC 01 \(R1\)](#) para tomada de decisões de gestores internos. A respeito disso, GOMES e FORMIGONI (2017)^[10] afirmam que "as informações utilizadas para tomada de decisões internas provêm das normas regulatórias e que, praticamente, nenhuma decisão gerencial é tomada a partir das normas societárias. Concluiu-se, assim, que a ICPC 01 (R1) - Contratos de Concessão não trouxe alterações na fonte de informações para a tomada de decisão pelos gestores das empresas de transmissão de energia elétrica do Brasil. Este relato contribui no sentido de destacar que as informações contábeis decorrentes da ICPC 01 (R1) não contribuem para o processo de gestão e tomada de decisão gerencial para as empresas da amostra".

118. Porém, é preciso observar que o TCU tem expectativa que a ANTAQ regule a matéria, assim como a Concessionária CODESA / VPORTS, que certamente enxerga alguma vantagem nessa linha de ação, com redução do seu risco patrimonial.

119. Vejamos a tabela a seguir.

Tabela 12: Análise de Risco

Cenário	Aspecto / Dimensão	Perda de Credibilidade Institucional junto aos órgãos de controle	Déficit Logístico (transporte / funções da autoridade portuária)	Perda de Modicidade	Priora da Gestão Patrimonial	Soma dos Riscos
A1 - Declarar pelo não cabimento do ICPC 01	Risco	Alto (5)	Baixo (1)	Baixo (1)	Médio (3)	10
	Impacto	Médio	Alto	Médio	Alto	
A2 - Declarar pelo cabimento do ICPC 01, com reforma do Manual de Contas do Setor Portuário	Risco	Baixo (1)	Baixo (1)	Baixo (1)	Baixo (1)	4
	Impacto	Médio	Alto	Médio	Alto	

Fonte: Elaboração própria

120. O cenário de intervenção da ANTAQ é o de menor risco somado.

10.3. Análise de Custo-Efetividade (ACE)

121. Em resumo, a Análise Custo-Efetividade (ACE), é uma avaliação na ótica microeconômica, constituindo uma análise comparativa de cursos alternativos de ação tanto em termos de custos como de consequências: a diferença de custos (custo incremental) é comparada com a diferença de consequências na forma de razão entre a diferença de custos e a diferença de consequências.

122. Os estudos de avaliação econômica, como os de relação custo-efetividade, são adotados a fim de considerar o fator custo na tomada de decisão quanto às novas tecnologias, uma vez que os recursos financeiros, assim como os demais (físicos e humanos), são escassos e finitos.

123. A avaliação de custo-efetividade é também um processo que visa determinar, de forma sistemática e objetiva, a relação entre os custos e os benefícios decorrentes de intervenções preventivas. Os estudos de custo-efetividade também podem ser entendidos como um instrumento de análise de valor das intervenções uma vez que o método busca preencher uma lacuna existente entre as preferências e a ciência. De um lado encontra-se a subjetividade da preferência que o indivíduo ou a sociedade apresenta diante de duas opções excludentes entre si. De outro, encontra-se a objetividade e a reproduzibilidade da ciência, considerando que o custo de uma nova tecnologia precisa ser gerenciado

124. Na avaliação de custo-efetividade os custos são confrontados com os desfechos na intenção de entender o impacto de diferentes alternativas identificando as com melhores efeitos do tratamento, em geral, em troca de um custo menor.

125. A tabela a seguir demonstra a relação de custo efetividade de algumas alternativas.

Tabela 13: Custo incremental de implantação das alternativas proposta

Alternativas	Custo adicional aos usuários (Baixo = 0, Médio = 5; Alto = 10)	Custo adicional às autoridades portuárias (Baixa=0; Média=5; Alta=10)	Efetividade para solução do problema (Baixa=0; Média=5; Alta=10)	Efetividade excede ou iguala aos Custos (benefícios sociais maiores que os custos privados)
A1 - Declarar pelo não cabimento do ICPC 01	Baixo (0)	Baixo (0)	Baixo (0)	Não (0 = 0)
A2 - Declarar pelo cabimento do ICPC 01, com reforma do Manual de Contas do Setor Portuário	Baixo (0)	Médio (5)	Alta (10)	Sim (10 > 5)

Fonte: Elaboração própria

126. De fato, a alterativa A2 é que tem melhor relação custo-efetividade.

10.4. Efeitos diversos da decisão para duas opções

127. Levantamos e avaliamos os seguintes efeitos das decisões sobre a matéria

Nº	Atributo	Melhora		Neutra		Piora	
		A1	A2	A1	A2	A1	A2
1	Grau de liberdade comercial das empresas			x	x		
2	Nível de oferta de serviços essenciais à cadeia produtiva e facilidade de circularização de bens			x	x		
3	Competição entre as autoridades portuárias		x	x			
4	Oportunidade da concessionária auferir receita com a sua atividade intrínseca		x	x			
5	Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos		x	x			
6	Custos de observância da Agência			x			x
7	Relação com os transportadores marítimos e contratos vigentes			x	x		
Soma		3	7	3		1	

Fonte: Elaboração própria.

128. Concluímos que a alternativa A2 traz melhores efeitos à sociedade, pois melhora em três situações e neutra em outras três.

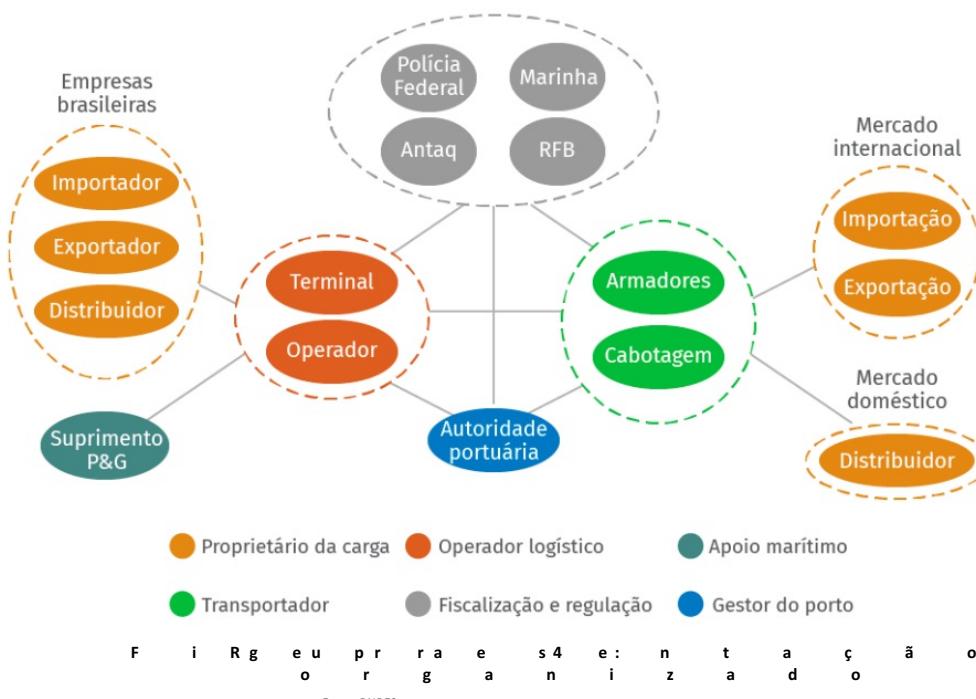
10.5. Impacto para as Microempresas

129. Ainda sobre os impactos gerados pela proposta de regulamentação, relevante destacar a necessidade de avaliação dos impactos sobre as microempresas e as empresas de pequeno porte afetadas. Tal inovação foi introduzida pelo [Decreto nº 11.243, de 20 de outubro de 2022](#), que agregou ao [Decreto nº 10.411, de 2020](#), medidas a serem adotadas para a promoção de boas práticas regulatórias no âmbito do Poder Executivo federal para atender ao Anexo II ao Protocolo do Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América Relacionado a Regras Comerciais e de Transparéncia, promulgado pelo [Decreto nº 11.092, de 7 de junho de 2022](#).

130. Pra fins de avaliação dos impactos, primeiramente, adota-se a classificação das empresas por faixa de faturamento, assumindo-se os parâmetros sugeridos pela Receita Federal do Brasil (RFB), conforme a seguir, na qual estão abarcadas na presente análise as empresas cujo faturamento anual seja igual ou inferior a R\$ 4,8 milhões:

- a) **Microempreendedor Individual (MEI):** Faturamento até R\$ 130 mil;
- b) **Microempresa (ME):** Faturamento até R\$ 360 mil;
- c) **Empresa de Pequeno Porte (EPP):** Faturamento até R\$ 4,8 milhões;
- d) **Demais Portes:** Faturamento acima de R\$ 4,8 milhões.

131. A atuação das microempresas (ME) e das empresas de pequeno porte (EPP) que orbitam o ecossistema de um porto organizado, tema da presente regulamentação, pode ser representada pela ilustração a seguir, destacando-se que as atividades associadas ultrapassam a atuação direta na movimentação de cargas e exploração de áreas dentro do porto organizado. Existem inúmeras atividades acessórias ao porto organizado que podem ser supridas/fornecidas por micro e pequenas empresas.



132. Porém, o setor portuário é caracterizado no Brasil e no mundo como uma atividade intensa em escala, que requer volumes mínimos de produção para viabilizar investimentos necessários

em infraestrutura, principalmente em razão do transporte aquaviário ser utilizado mormente para cargas de grandes volumes com baixo valor agregado, a exemplo das *commodities*. Assim, do ponto de vista da oferta de serviços portuários, é natural que os terminais portuários associados às grandes cadeias de produção sejam geridos por empresas de grande porte, afastando as micro e pequenas empresas.

133. Por outro lado, do ponto de vista da demanda de serviços portuários, isto é, os tomadores dos serviços (proprietários de carga), bem como prestadores de serviços, tais como o transporte rodoviário, as inovações regulatórias sugeridas neste projeto normativo criam oportunidades para que as empresas de menor porte participem de forma mais intensa no comércio internacional, em especial. Acredita-se que o aumento da transparência poderá fomentar novos negócios a partir da facilitação do acesso às informações.

134. Diante desse cenário, é possível considerar que os impactos a serem gerados sobre as micro e pequenas empresas em decorrência desta proposta normativa se desdobram nas seguintes óticas e impactos relacionados:

Tabela 15: Impactos às micro e pequenas empresas

Tipo de atuação	Impacto	Motivo / Justificativa
Participação de micro e pequenas empresas na prestação de serviços de movimentação de cargas.	Nulo	As micro e pequenas empresas não participam do mercado de prestação de serviços portuários de contêineres em razão do capital intensivo necessário.
Participação de micro e pequenas empresas no comércio exterior.	Positivo	Fomento à utilização do porto para movimentação de cargas no comércio exterior.
Participação de micro e pequenas empresas no fornecimento de serviços acessórios às operações e ao porto organizado.	Positivo	Fomento aos negócios acessórios (despachantes, agentes marítimos, consolidadores de cargas, tratamento de resíduos, transportadores etc.)

Fonte: Elaboração própria

135. Não existem impactos negativos para as microempresas.

11. COMPARAÇÃO E ESCOLHA DA ALTERNATIVA DE AÇÃO

136. Ainda que exista uma incerteza sobre o cabimento ou não do ICPC 01 R1, regular se mostra a mais sensata e prudente alternativa, pois encaminha para solucionar vários pontos sensíveis desta Agência, inclusive atendendo às rígidas determinações do Órgão de controle federal. Assim, a opção de não regular não se revela uma alternativa regulatória satisfatória.

137. Observa-se que a proposta em tela mantém toda a estruturação do Plano de Contas atual (disponível em https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/instalações-portuárias/contabilidade/Manual_de_Contas_Portuário_2021_Compilada.pdf), com as seguintes características:

- Sem modificação nas contas de 1º e 2º nível, com apenas a inclusão de três contas de 3º nível;
- Sem exclusões de contas, com inclusões no 4º e 5º nível;
- Sem alterações nos temas relacionados ao Alcance, Custeio, Depreciação e Divulgações.

138. Tendo em vista que não há exclusões de contas, a priori não se verifica impacto para as autoridades portuárias estatizadas e para o modelo tarifário vigente. Em outras palavras, os custos regulatórios adicionais associados à intervenção podem ser estimados qualitativamente:

- Para os usuários: nulo;
- Para as autoridades portuárias estatais: nulo;
- Para as autoridades portuárias privadas: razoável e suportável, de modo que os benefícios superam os custos. Ademais, não cria nexo causal para reconhecimento de reequilíbrio da matriz econômica financeira dos contratos; e
- Para o regulador, órgãos de controle e modeladores de novas concessões: reduz as incertezas e as assimetrias de informações, ainda que o enquadramento no ICPC 01 seja controverso, ele é possível de ocorrer.

139. A melhor opção regulatória, a de menor risco e de melhor relação custo-efetivo, decorre de uma combinação de alternativas, conforme revelou a análise multicritério e as demais análises, é Opção 04. Veja:

Tabela 16: Escolha final

AÇÃO	ALTERNATIVA	OPÇÃO	DESCRIÇÃO	CARACTERÍSTICA PRINCIPAL
Não Regular	i - Nada Fazer	O1	Manter as regras contábeis atuais	Preserva o status quo.
	ii - Declarar pelo não cabimento do ICPC 01	O2	Entender como não aplicável essa norma contábil às autoridades portuárias	Manter a uniformidade com as autoridades portuárias estatais

Regular	iii - Declarar pelo cabimento do ICPC 01	O3	Sem reforma do Manual de Contas do Setor Portuário	empresas criem seus próprios padrões de contabilidade, sem interferência regulatória
		O4	Com reforma do Manual de Contas do Setor Portuário, mantendo único Manual	Adicionar subcontas ao Manual existente
		O5	Com Novo Manual de Contas do Setor Portuário, próprio para as Concessionárias	Manual específico considerando todas as particularidades das concessionárias

Fonte: Elaboração própria

12. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

140. Do ponto de vista externo, julga-se necessária uma fase de adaptação dos regulados e desta Casa Reguladora, de no mínimo um exercício fiscal inteiro, para que sejam promovidos ajustes nos sistemas eletrônicos, nas páginas da Internet e treinamentos.

141. Da mesma forma, no âmbito interno à ANTAQ, a implementação demanda a contratação de pessoal de apoio especializado, já que a SRG e na SFC não contam com profissionais formados em Contabilidade Regulatória.

142. Ademais, vimos que não é necessário reforço ou qualquer alteração na [Resolução ANTAQ nº 75, de 02 de junho de 2022](#). Ademais, já existe uma iniciativa associada a adaptar tal normativo às concessões. De qualquer forma, o cumprimento da alternativa sugerida exige monitoramento sofisticado, que certamente esta Agência enfrentará dificuldades para fazer cumprir na forma adequada, já que boa parte do nosso pessoal técnico nem sabe o que é ICPC01.

13. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS - ARR

143. A Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) consiste na verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação.

144. O tema é regulamentado pelo [Decreto nº 10.411, de 2020](#), vide trechos relevantes:

Art. 12. Os atos normativos cuja AIR tenha sido dispensada em razão de urgência serão objeto de ARR no prazo de três anos, contado da data de sua entrada em vigor.

Art. 13. Os órgãos e as entidades implementarão estratégias para integrar a ARR à atividade de elaboração normativa, com vistas a, de forma isolada ou em conjunto, proceder à verificação dos efeitos obtidos pelos atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados.

§ 1º A ARR poderá ter caráter temático e ser realizada apenas quanto a partes específicas de um ou mais atos normativos.

§ 2º Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com competência para edição de atos normativos sujeitos à elaboração de AIR nos termos de que trata este Decreto, instituirão agenda de ARR e nela incluirão, no mínimo, um ato normativo de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados de seu estoque regulatório.

§ 3º A escolha dos atos normativos que integrarão a agenda de ARR a que se refere o § 2º observará, preferencialmente, um ou mais dos seguintes critérios:

- I - ampla repercussão na economia ou no País;
- II - existência de problemas decorrentes da aplicação do referido ato normativo;
- III - impacto significativo em organizações ou grupos específicos;
- IV - tratamento de matéria relevante para a agenda estratégica do órgão; ou
- V - vigência há, no mínimo, cinco anos.

§ 4º Os órgãos e as entidades divulgarão, no primeiro ano de cada mandato presidencial, em seu sítio eletrônico, a agenda de ARR, que deverá ser concluída até o último ano daquele mandato e contar a relação de atos normativos submetidos à ARR, a justificativa para sua escolha e o seu cronograma para elaboração da ARR.

§ 5º Concluído o procedimento de que trata este artigo, as ARRs elaboradas serão divulgadas no sítio eletrônico do órgão ou da entidade, ressalvadas as informações com restrição de acesso nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 2011.

(...)

Art. 23. Os órgãos e as entidades divulgarão em seu sítio eletrônico, até 14 de outubro de 2022, agenda de ARR a ser concluída até 31 de dezembro de 2022, acompanhada da relação de atos normativos a serem submetidos à ARR, da justificativa para a sua escolha e do cronograma para a elaboração das avaliações.

145. Neste projeto normativo, considerando os ditames do referido Decreto, não haveria obrigatoriedade para posterior execução de ARR. No entanto, o projeto pode ser elencado pela Diretoria da ANTAQ como tema de Agenda de ARR futuro. Assim, é relevante que haja um monitoramento de dados para subsidiar eventual realização de ARR posterior.

146. Para acompanhamento dos resultados recomenda-se que sejam coletadas periodicamente, com vistas à comparação dos resultados antes e após a vigência da solução proposta, a informação relativa aos índices de performance financeira das concessões portuárias, vis a vis a situação antes da regulação.

147. A hipótese a ser acompanhada é a melhora de desempenho, ao longo dos próximos três anos, prazo sugerido para reavaliação do normativo que for aprovado.

É o Relatório

SANDRO JOSÉ MONTEIRO

Gerente de Regulação Portuária

[1] Resolução ANTT nº 3847, de 20 de junho de 2012.

[2] Manual de Contabilidade aplicado às Concessionárias Ferroviárias - Manual de Contabilidade - 3ª Edição - Revisão 02.

[3] Manual de Contabilidade do Setor Elétrico de 2022 - Revisado.

[4] Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/geradoras-escapam-de-regra-contabil/2051183>.

[5] Vide https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/20429/20429_6.PDF.

[6] MONTEIRO, S. J. (2022) Regulação portuária e a inaplicabilidade do conceito de serviço público aos contratos de arrendamento. Publicação na Revista TCU nº 149.

- [7] GOUVEIA, A. L. G. [Estudo sobre o Impacto da ICPC 01 - Contratos de Concessão sobre os Indicadores de Desempenho Econômico-Financeiro das empresas do Setor Elétrico](#). 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010.
- [8] [A adoção do ICPC01 e os impactos nas demonstrações contábeis: um estudo de caso na Light SESA](#).
- [9] [EFEITOS DA ADOÇÃO DA ICPC 01 E IFRIC 12 NA FORMAÇÃO DAS TARIFAS DE CONCESSIONÁRIAS DO SETOR DE SANAMENTO BÁSICO](#). Publicação na revista: *Advances in Scientific and Applied Accounting*. São Paulo, v.6, n.3, p. 265-293, 2013.
- [10] GOMES, M. E. R. e FORMIGONI, H. [ANÁLISE DOS EFEITOS DA ICPC 01 \(R1\) – CONTRATOS DE CONCESSÃO NAS DECISÕES GERENCIAIS NAS EMPRESAS DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA](#). 2017. Publicação na revista: PRÁTICAS EM CONTABILIDADE E GESTÃO ISSN 2319-0485.



Documento assinado eletronicamente por **Sandro Jose Monteiro, Gerente de Regulação Portuária**, em 08/11/2023, às 13:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **2069140** e o código CRC **A4166804**.