



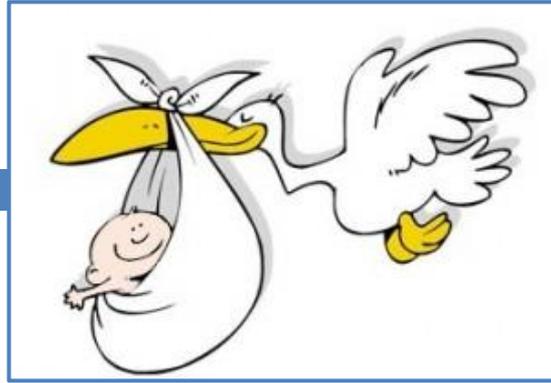
CONSULTORIA EMPRESARIAL

Regulação de Utilidades Públicas | Avaliação & Gestão de Ativos | Auditoria & Riscos

O DESAFIO DA REGULAÇÃO ECONÔMICA: AS EMPRESAS ESTADUAIS DEVEM SER REGULADAS DA MESMA FORMA QUE AS NOVAS CONCESSÕES PRIVADAS DE SANEAMENTO?



Separadas no nascimento



Empresas Estatais de Saneamento

- Delegação direta
- A “eficiência” das empresas não foi testada no ano “zero” em um processo concorrencial
- Empresa verticalizada
- Estabilidade dos funcionários

Solução: Regulação Discricionária

Empresas Privadas de Saneamento

- Processo licitatório para definir quem é o operador mais “eficiente”
- A concessão pode ser verticalizada ou não (ex: Sistema São Lourenço)
- Livre gestão de seus custos (e de seus funcionários)

Solução: Regulação Contratual

REGULAÇÃO DISCRICIONÁRIA

A cada “ciclo”, as partes rediscutem as regras tarifárias

A taxa de retorno é regulada pela agência

O risco maior é o “regulatório”, já que se for bem desenhada a tarifa cobre os custos “eficientes” (PC) ou “totais” (CP)

Ideal para concessões pouco previsíveis* ou onde não houve processo concorrencial

Geralmente *brownfield*

Difícil de trazer a valor presente



REGULAÇÃO CONTRATUAL

As regras são bastante claras no contrato de concessão

O retorno não deve ser controlado pela agência (“prejuízos” no início!)

Uma matriz de riscos deve ser bastante clara para alocá-los na concessão ou na concessionária

Ideal para concessões bastante previsíveis* e precedidas de processo concorrencial

Geralmente *Greenfield*

Fácil de trazer a valor presente

Empresa Pública: regulação discricionária

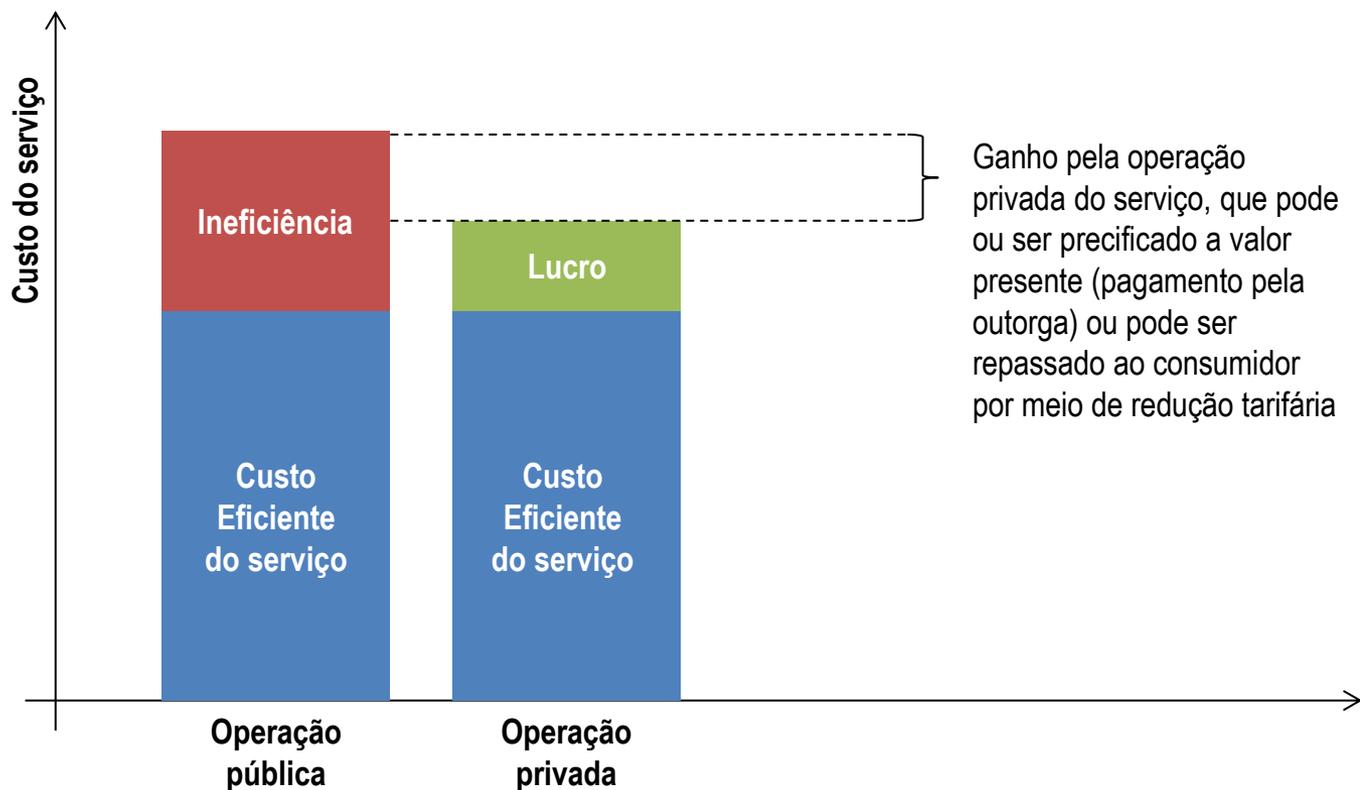
Característica: Deve simular uma competição que nunca existiu

Dificuldade: Falta de dados comparativos confiáveis ([ABAR 2013](#)) e interferência política na gestão da empresa

Fato: As empresas públicas tendem a ter custos operacionais mais elevados do que as empresas privadas, que podem ou não serem causados por ineficiências de gestão (ex: a 8.666 impõe restrições que fogem do controle da empresa)

Solução: A “eficiência” não capturada no processo licitatório deve ser absorvida pelo processo tarifário. Assim, as empresas públicas precisam ser comparadas entre si, mas também com outras empresas privadas. **Isso porque se uma empresa pública opera com custos maiores, esta diferença não deve ser paga pelo consumidor, e sim ser consumida da margem do serviço.** A partir do momento em que o “custo de ser público” superar a margem do próprio negócio, o serviço deve ser privatizado

Empresa Pública: regulação discricionária



No momento em que isso acontecer, o poder concedente deve estar disposto a privatizar o serviço. Aumentar a tarifa para cobrir a ineficiência do operador **não pode** ser uma opção.

Agravante: empresa estadual, delegação municipal!

Empresa Privada: regulação contratual

Característica: A eficiência deve ser capturada na licitação

Dificuldade: Indústria de rede!! (imprevisível: CAPEX? OPEX? Mercado?)

Fato: Guasch (2010) demonstra que 87% das concessões de saneamento da LATAM tiveram algum tipo de renegociação em até 2 anos após o processo concorrencial (em 76% das renegociações a concessionária foi beneficiada)

Solução: A “regra do jogo” deve estar muito bem definida no Edital e, por consequência, no contrato de concessão (incluindo uma matriz de riscos)

Um processo transparente é bom para a concessionária, para o poder concedente e para a agência!

Empresa Privada: regulação contratual

O que pode constar no Edital como parâmetro competitivo, sem deixar o contrato “inflexível” às adversidades que certamente ocorrerão? (exemplos)

- A taxa de retorno (em %) que a concessionária aceita receber sobre os investimentos realizados e fiscalizados (sem definição de valores ex-ante);
- O custo de atendimento variável (em R\$ por economia ou por M³ distribuído / coletado), sendo que este seria reconhecido nos processos tarifários de forma proporcional aos atendimentos realizados;
- O limite de perdas e inadimplência
- Os indicadores mínimos de qualidade técnica e comercial;
- O valor total do investimento (em R\$) para universalizar o serviço.

Objetivo: Ter resultados financeiros que acompanhem os resultados físicos

Empresa Privada: regulação contratual

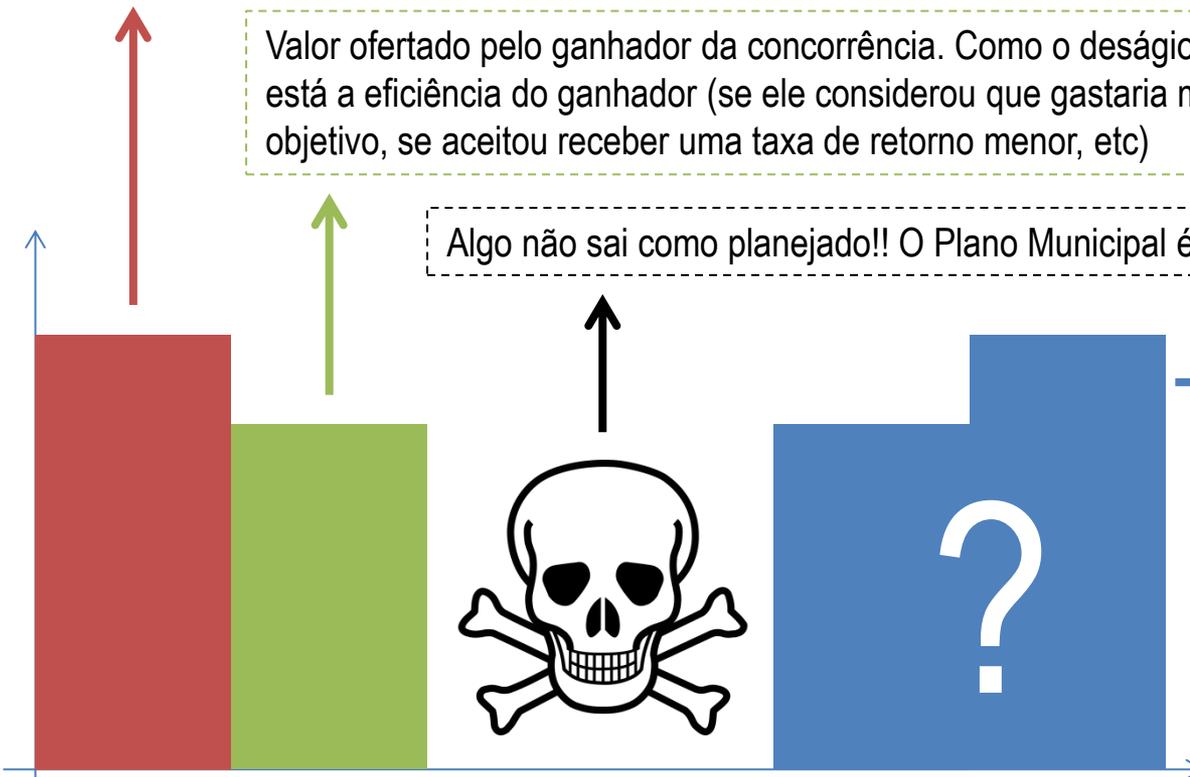
Qual o perigo de não deixar estas regras claras no Edital e/ou no contrato?

Preço-teto da concorrência, calculado por meio de um modelo que foi entendido como justo e coerente para remunerar o investimento e cobrir os custos operacionais

Valor ofertado pelo ganhador da concorrência. Como o deságio é “fechado”, não se sabe onde está a eficiência do ganhador (se ele considerou que gastaria menos para chegar a um mesmo objetivo, se aceitou receber uma taxa de retorno menor, etc)

Algo não sai como planejado!! O Plano Municipal é alterado, novos bairros surgem...

A tarifa precisa ser recalculada, e se não forem considerados os fatores de “deságio” da proposta, corre-se o risco de voltar à tarifa inicial (frustrando o processo competitivo)



Empresa Privada: regulação contratual

Quais outros pontos precisam ser considerados?

- **Haverá indenização pelos ativos “não amortizados” ao final da concessão? Caso positivo, como será valorada esta indenização? Os terrenos serão tratados como?**
- **Como os ativos que alteram o projeto básico (para mais ou para menos) serão avaliados? Por quem isso será feito, e em qual momento?**
- **Uma matriz de riscos ambientais, operacionais, etc deve ter a alocação destes fatores para a concessionária, para a concessão ou compartilhado**

Conclusão

- **As agências que regulam concessões públicas e privadas não podem adotar uma metodologia única**
- **Privatizar não pode ser considerado como uma penalidade à empresa pública; é apenas a troca de um controlador por outro (ex: Grupo Rede)**
- **As agências devem ser envolvidas desde o início da formatação de uma nova concessão à iniciativa privada para formatar o modelo contratual; depois, apenas zelam por sua aplicação**

Cases (verificar no artigo)

- **Blumenau e Brasília (exemplos nacionais)**
 - Odebrecht com frustração de receitas... mas com redução de custos
 - CAESB com crescente aumento de custos
- **Indianópolis e Paris (exemplos internacionais)**
 - Privatização (EUA) x Estatização (França)

The logo for LMMDM features the letters 'L', 'M', 'D', and 'M' in a bold, black, sans-serif font. The letter 'D' is uniquely stylized, containing a solid blue square within its upper curve.

LMMDM

CONSULTORIA EMPRESARIAL

The background of the slide is a photograph of an industrial facility, likely a pulp or paper mill. In the foreground, there are several large rectangular tanks filled with white, frothy liquid. Metal walkways with railings run across the tanks. In the background, more industrial structures, including a tall tower and smokestacks emitting plumes of white steam, are visible against a bright blue sky with scattered white clouds.

Obrigado!

Diogo.MacCord@lmdm.com.br
www.lmdm.com.br



O DESAFIO DA REGULAÇÃO ECONÔMICA: AS EMPRESAS ESTADUAIS DEVEM SER REGULADAS DA MESMA FORMA QUE AS NOVAS CONCESSÕES PRIVADAS DE SANEAMENTO?

Diogo Mac Cord de Faria

Sócio de Regulação Econômica da LMDM. Professor da Fundação Getúlio Vargas. Doutorando pela Politécnica / USP. Já participou de mais de 30 processos de revisão tarifária em concessionárias de energia elétrica e saneamento básico, contratado tanto por agências reguladoras quanto por concessionárias.

Av. Cândido de Abreu, 776, conj. 803 - Centro Cívico - Curitiba, PR. CEP 80530-000. Diogo.MacCord@lmdm.com.br

RESUMO

O processo de revisão tarifária em empresas de saneamento básico precisa observar, obrigatoriamente, se houve ou não licitação concorrencial quando da concessão do serviço – sob pena de inviabilizar todo o modelo originalmente proposto, penalizando a concessionária ou o consumidor. Este estudo demonstrará quais são as características que precisarão ser consideradas na formatação da tarifa, e como elas variam de acordo com a forma de escolha da concessionária.

Palavras-chave: Revisão Tarifária, saneamento básico, regulação econômica.

1 Introdução

De acordo com a lei 11.445/2007, são condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, **em regime de eficiência**, incluindo o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas, a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas e a política de subsídios. Ainda nesta lei, consta como “objetivos da regulação” a definição de “**tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária**, mediante mecanismos que induzam a **eficiência e eficácia** dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade”.

O desafio, entretanto, não começa com a definição das tarifas, e sim com o modelo regulatório que concedeu à prestadora do serviço o direito de explorar a distribuição de água ou o tratamento de esgoto sanitário. Isso porque entender como aquelas concessionárias foram concebidas é extremamente importante para entender como o conceito de “eficiência” e “eficácia” previstos nas diretrizes nacionais para o saneamento básico serão consideradas no processo tarifário.

Se, por um lado, as empresas estatais receberam suas concessões sem que um processo licitatório competitivo fosse instituído, as empresas privadas que têm cada vez mais ganhado representatividade no Brasil passam por um processo concorrencial que pode ser totalmente destruído caso a modelagem tarifária não seja adequada.

Por exemplo, se um processo concorrencial resultou em uma concessão dada à empresa que propôs o menor valor médio do metro cúbico de água tratada, a metodologia de Revisão Tarifária subsequente não poderá, em hipótese alguma, devolver à tarifa eventuais falhas de orçamento que o investidor cometeu. Isso porque, valendo-se do princípio do “equilíbrio econômico-financeiro”, as concessionárias podem dar um deságio muito acima do razoável, pleiteando um equilíbrio em um eventual processo tarifário.



Esta situação não é exceção: Guasch (2010) demonstra que 87% das concessões de saneamento da América Latina tiveram algum tipo de renegociação em até 2 anos após o processo concorrencial. Analisando as renegociações da década de 1980 até 2000, em 76% das renegociações a concessionária foi beneficiada.

Tal situação evidencia que o processo licitatório da concessão e a posterior regulação econômica são indissociáveis. Porém, infelizmente, o que se vê atualmente no Brasil são processos licitatórios e contratos de concessão incompletos ou mesmo incorretos, dando margem a renegociações posteriores por parte da concessionária ganhadora do certame.

Frisa-se que estas negociações podem ser ou não cabíveis. Nos casos em que os investidores, no momento da licitação, foram levados a acreditar em alguma informação incorreta do projeto básico, evidentemente que um pedido de reequilíbrio seria válido. Por outro lado, como citado anteriormente, brechas no contrato podem dar ao investidor mal intencionado a oportunidade de ganhar o processo por um preço baixo, recuperando futuramente sua margem por meio de renegociações. É fundamental, portanto, que no processo licitatório fique explícito qual serão os riscos associados ao concessionário (investidor), ao consumidor (riscos refletidos na tarifa) e ao concedente (pagamentos a fundo perdido ou delegação direta de atribuições pré-determinadas). Esta matriz de riscos balizará os processos de revisão tarifária subsequentes, cabendo ao concessionário o pleito de reequilíbrio somente nos casos de riscos atribuídos ao concedente ou ao consumidor.

Há, entretanto, um dificultador que tem sido ignorado em diversos contratos de concessão de água e esgoto à iniciativa privada, e que é possivelmente o maior causador das renegociações desta indústria: a característica de “rede” deste negócio. Enquanto uma usina hidrelétrica, uma ponte ou uma rodovia podem ser negócios bastante previsíveis quanto às três variáveis principais de negócios de infraestrutura (investimento necessário, custo operacional e mercado), uma indústria de rede “greenfield” possui incertezas tão grandes quanto ao investimento necessário para atender à área de concessão, quanto ao custo operacional que terá ao longo dos 30 ou 40 anos de concessão e mesmo do mercado (cronograma de atendimentos e consumo médio per-capto) que toda a modelagem financeira do negócio fica comprometida.

No mundo, a maioria dos negócios de “rede” possuem suas tarifas definidas como “discricionárias”, ao passo que pontes, rodovias, etc possuem tarifas definidas em contrato (definidas na licitação).

Esta “discricionariedade” implica em revisões periódicas que garantam o reequilíbrio da tarifa dentro das incertezas inerentes ao negócio de rede. A dúvida, portanto, é: se é característica da indústria de rede uma tarifa discricionária, que absorva a incerteza do negócio ao longo do período de concessão (servindo como um “amortecedor” das incertezas), como um processo concorrencial pode capturar, no momento da licitação, a eficiência do melhor operador, sem devolver a ele eventuais erros de orçamento (intencionais ou não), penalizando no médio e no longo prazo o consumidor daquele serviço?

Ressalta-se que este problema há somente nas concessões privadas, concedidas recentemente, e que precisam se adequar à lei 11.445/2007 que exige processos de revisão tarifária que considerem a “eficiência” e a “eficácia” do operador. Para as empresas estaduais, que não foram licitadas e que, por isso, nunca tiveram sua eficiência posta à prova com outros operadores, não há dúvidas de que o processo discricionário é o mais correto, não havendo o risco de devolver ao concessionário um eventual “erro de lance”.

Finalmente, um último desafio é separar projetos greenfield (redes completamente novas; por exemplo, em municípios sem rede de esgoto) dos projetos brownfield (redes já existentes; por exemplo, quando um município retoma sua concessão da empresa estadual dominante, e decide licitar estes ativos a um operador privado).



2 Quais são as formas de conceder um serviço público?

A definição da tarifa é, sem dúvida, o ponto mais importante de qualquer concessão pública. É a cobrança da tarifa que garante as receitas e, portanto, a estabilidade econômico-financeira da concessão.

É importante diferenciar a “prestação direta” dos serviços públicos da “concessão” destes serviços. Se, no primeiro, o lucro não é o maior objetivo do prestador do serviço – o próprio governo – no segundo, o é. Existem várias formas do estado viabilizar a prestação de um serviço público, desde a completa delegação à iniciativa privada até a prestação direta, sem nenhuma participação privada, como é possível verificar na figura a seguir.

Figura 1: Formas de prestação de serviços públicos

	Privado	Estatal	
Construção	X		O estado é o poder concedente; cabe à iniciativa privada os riscos de construção e operação da concessão, assim como a alocação do capital necessário à prestação do serviço.
Operação	X		
Financiamento	X		
	Privado	Estatal	
Construção	X		O estado é o poder concedente e fonte financiadora - geralmente com juros subsidiados; cabe à iniciativa privada os riscos de construção e operação da concessão.
Operação	X		
Financiamento		X	
	Privado	Estatal	
Construção		X	O estado é responsável pela construção do empreendimento. Independente da fonte de financiamento, após concluído o empreendimento é licitado à iniciativa privada, que se exime de riscos de construção, de regularizações fundiárias, direitos de passagem e licenças ambientais.
Operação	X		
Financiamento	X	X	
	Privado	Estatal	
Construção	X		O estado terceiriza a construção do empreendimento para empreiteiras privadas, porém elas não tem como objetivo explorar e/ou operar a concessão. Geralmente a contratação da empreiteira se dá por licitações públicas balizadas por projetos básicos realizados pelo estado.
Operação		X	
Financiamento		X	
	Privado	Estatal	
Construção		X	O estado é responsável pela construção do empreendimento e por sua operação; no entanto, capta recursos do mercado (por exemplo, na forma de ações preferenciais ou de participações minorotárias nos empreendimentos)
Operação		X	
Financiamento	X		
	Privado	Estatal	
Construção		X	O estado presta diretamente o serviço, verticalizando toda a operação. A iniciativa privada não é envolvida de nenhuma forma.
Operação		X	
Financiamento		X	



Fonte: Elaboração própria.

A Inglaterra e o Chile começaram um forte movimento de privatização de seus serviços públicos no início da década de 1980. Em que pese em um primeiro momento houvesse desconfiança sobre o retorno do investimento e da segurança do negócio por parte dos investidores, o modelo acabou sendo seguido por diversos países – principalmente da América Latina¹.

A Inglaterra pôde presenciar casos de enorme sucesso, como seu setor de telecomunicações, porém também viveu insucessos enormes que colocam à prova a própria privatização destes serviços públicos – como foi o caso dos setores ferroviário e de águas. Assim, evidenciou-se que a definição prévia de regras claras e coesas é a principal receita para o sucesso da participação privada em setores estruturantes.

À medida em que aumenta o interesse pela participação privada em serviços públicos, a importância da regulação aumenta, posto que é necessário que existam regras claras, estáveis e de acesso público para estimular o crescimento constante deste investimento.

Para assumir o papel de regulador, foram criadas diferentes Agências, com autonomia administrativa e financeira, que têm como principal objetivo dar estabilidade a determinado setor. Isso porque o Estado, a partir do momento em que concede um serviço público essencial, deve manter a estabilidade das regras deste setor, não cabendo, portanto, decisões de governo que podem ser alteradas a cada quatro anos (ciclo presidencial). Afinal, o poder concedente tem interesses políticos que não podem ser confundidos com o interesse específico do serviço concedido (diferenciação de Estado e Governo).

¹ GOMEZ-IBANEZ, Jose. Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts, and Discretion. The Harvard University Press. Cambridge, 2003



Por isso, as agências reguladoras são normalmente representadas como “fiel da balança”, equilibrando de forma independente, técnica e consistente os interesses das três partes envolvidas em um serviço público delegado: o concedente, que tem a responsabilidade constitucional por aquele serviço; o concessionário, que investiu recursos e espera obter um retorno adequado; e o consumidor, que espera ser atendido da melhor forma possível pagando preços justos por isso. Este conceito é muito importante, já que as agências são normalmente confundidas como entidades que existem apenas para proteger o consumidor.

As agências podem assumir diferentes papéis no processo regulatório, desde os mais intervencionistas até os mais liberais. A ANEEL, por exemplo, regula as tarifas de distribuição de energia elétrica no Brasil de uma forma discricionária, isto é, a cada ciclo de revisão tarifária ela altera os critérios de calibração de receita das concessionárias, dependendo da situação sócio-econômica do país. Neste aspecto, podemos dizer que é uma agência bastante intervencionista. Já a ANATEL não atua na regulação dos preços das chamadas de telefonia móvel, porém preocupa-se em definir critérios de atendimento (regulação técnica), desenhando normas que devam ser cumpridas por todos os players do mercado – que possuem liberdade para definir sua estratégia comercial e financeira. A forma de interferência das agências no dia-a-dia das concessionárias não depende delas: depende, fundamentalmente, da forma de licitação daquele serviço público, e se ele é ou não um monopólio natural. Geralmente, quando há uma delegação direta do serviço (por exemplo, quando os municípios delegam, sem licitação concorrencial, a prestação do serviço de água e esgoto a uma empresa de controle estadual), há a necessidade de uma regulação discricionária, que garanta a cobrança de uma tarifa mais justa a todas as partes. Já quando há um processo concorrencial, onde observa-se a disputa entre diversos players privados (seja pela maior outorga, seja pelo menor preço do serviço), o modelo utilizado é o de preço contratual (fixo até o final da concessão). Há, entretanto, que se considerar a característica de “rede” do saneamento, que exige certa flexibilidade. Esta característica torna as concessões privadas um pouco mais complexas de serem reguladas, exigindo um misto entre regulação contratual e regulação discricionária.

Tabela 1: Diferença entre as formas de tarifação de serviços privatizados

Monopólio Natural	Regulação Discricionária	Concessão (por Contrato)
Característica principal	Não há previsibilidade quanto ao mercado e quanto ao valor a ser investido. Geralmente a concessão ocorre sem um processo licitatório, ou por um processo onde predomine critérios técnicos de escolha.	É possível estimar com certa precisão o valor a ser investido durante o contrato, os custos operacionais necessários e o mercado a ser atendido. A licitação é geralmente feita com base no maior valor de outorga ou no menor valor do serviço prestado.
Definição da Tarifa	Regulada pela Agência.	Definida no contrato de concessão.
Forma de cálculo da tarifa	Em bases periódicas a tarifa é revista pelo agente regulador, de forma a garantir o equilíbrio econômico-financeiro e o retorno sobre o investimento. Os métodos mais comuns são o <i>Price-Cap</i> e o <i>Cost-Plus</i> .	A tarifa ofertada no momento da licitação é válida por todo o período de concessão, e não cabe revisá-la em bases periódicas posto que foi com ela que definiu-se o vencedor da disputa.
Como absorve a "eficiência" do operador	No momento das revisões tarifárias deve haver uma série de sinalizações que estimulem o operador a ser eficiente, recompensando quem o for e penalizando quem não o for (simula a competição).	A disputa da licitação é o mecanismo de captura da eficiência, posto que diferentes operadores ofertam seus melhores preços possíveis para aquele serviço.
Assunção de Riscos pelo Operador	O operador não assume riscos de construção ou mercado, ressalvados aqueles considerados como "não eficientes", por erros de administração ou inaptidão operacional.	O operador assume todos os riscos de construção, operação e mercado, que devem ser medidos antes da licitação para balizar seu preço.
Exemplos de setores no Brasil que adotam a metodologia	Distribuição de energia elétrica; água encanada.	Geração (energia nova) e transmissão de energia elétrica; rodovias pedagiadas.

Fonte: elaboração própria



Portanto, a forma de delegação e um serviço público faz toda a diferença no momento da definição de sua tarifa. Por exemplo, se um processo concorrencial pelo maior pagamento de outorga for realizado, fazendo com que o player vencedor pague no ano “zero” um valor de R\$100 milhões pelo direito de exploração daquele serviço, provavelmente houve a promessa de uma tarifa fixa ao longo do contrato de concessão. Pela diferença entre o custo projetado e a receita projetada (tarifa fica vezes o mercado projetado), o competidor calculou quanto ele poderia dar ao município, em valor presente, pelo direito de explorar aquele serviço. Assim, não poderia haver nenhum tipo de revisão tarifária ao longo dos anos seguintes, mesmo que observe-se altos lucros por parte da concessionária, já que estes lucros servem para amortizar o investimento realizado no ano “zero”. Ainda, houve um processo concorrencial do qual participaram diferentes competidores e sagrou-se vencedor aquele que já conseguiu extrair a maior eficiência possível da concessão, trazendo-a a valor presente em forma de outorga.

Por outro lado, uma empresa que “ganhou” a concessão, sem processo licitatório, precisa ser constantemente estimulada a reduzir seus custos e a investir mais, já que não foi “testada” contra outros competidores para mostrar que era, de fato, a mais eficiente e a maior merecedora de assumir aquele serviço.

3 Quais cuidados devem ser observados em uma licitação à iniciativa privada?

Independente de a concessionária ter um processo tarifário discricionário ou contratual, é importante que as regras de revisão de receitas estejam bastante claras antes da assunção do serviço pela empresa. Isso porque assumir primeiro e saber depois qual será a regra de formatação de sua tarifa é receita certa para conflitos. É importante que os três riscos principais de uma concessão de rede (Ativo Fixo / CAPEX; Custos Operacionais / OPEX; e Mercado) sejam devidamente alocados, e que seus sub-riscos sejam detalhados.

Tabela 2: Tratamento dos principais riscos do contrato

	CAPEX	OPEX	Mercado
Nota Geral	O plano de investimentos sempre deve estar alinhado ao Plano Municipal, e por isso pode ser revisado diversas vezes ao longo do contrato.	Os custos operacionais possuem duas parcelas: uma fixa (que independe da quantidade de consumidores atendidos) e outra variável.	Prever o mercado de uma indústria de rede é sempre complexo, já que envolve não só a quantidade de atendimentos, como também o volume per-capto.
Regulação Discricionária	O investimento é reconhecido na tarifa conforme ele é realizado. Em geral, há planos de curto prazo (1 ciclo tarifário), que idealmente são aprovados ex-ante para dar segurança à concessionária de que receberá este valor em sua tarifa.	O OPEX é, geralmente, calculado de forma “eficiente”. Busca-se uma metodologia (benchmarking ou empresa de referência são as mais comuns) que estimule a empresa a gastar menos.	Geralmente o mercado só é risco da concessionária no período entre-ciclos. No processo de revisão tarifária o mercado é ajustado.
Regulação Contratual	Há uma previsão inicial de investimento no Edital de licitação. No entanto, provavelmente esta previsão deve mudar ao longo do contrato, e por isso deve haver um mecanismo que traga, para a tarifa, todas as mudanças (positivas ou negativas) do plano de investimentos. Quanto menos alterações à previsão inicial, melhor.	O OPEX deve ser um dos (principais) critérios de escolha do vendedor da licitação. Se a concorrência for pelo menor custo do serviço, ele deve ser estabelecido como uma fórmula simples que evolua conforme o avanço dos serviços (medido ou por km de rede, ou por quantidade de consumidores atendidos, etc)	Geralmente há a alocação integral do risco de mercado para a concessionária. No entanto, esta prática pode elevar a percepção de risco do investidor e, por consequência, aumentar o preço do serviço. Ainda, no caso de uma variação súbita, pode inviabilizar o negócio.

Fonte: elaboração própria

Considerando que as concessões privadas, via de regra, são reguladas de forma contratual, é mandatório que se tenha em mente que alterações no plano de investimentos vão acontecer, não só por conta de alterações ao Plano Municipal como também por diversos outros motivos, como alterações ao plano diretor da cidade, alterações na demografia do município além / aquém do originalmente previsto, etc. Assim, é preciso que o próprio Edital já possua a previsão de como estas alterações serão tratadas quanto à prudência (a concessionária deveria ter feito aquela alteração?) e quanto ao custo (mesmo que ela tenha realizado um investimento necessário, ele custou quanto deveria?). Da mesma forma, o custo operacional também deve



ter uma margem de absorção de eventuais variações. Por exemplo: se há alteração no cronograma de atendimento, provavelmente haverá alteração no custo operacional da empresa (com impacto positivo ou negativo). Como estas variações serão transferidas para a tarifa? Finalmente, o mercado: é coerente repassar o risco de mercado para a concessionária? Ou o melhor é tratar sempre a receita como “real” nos modelos, tratando ano a ano a relação “receita necessária eficiente / receita verificada”?

Ressalta-se que a maior parte dos contratos de saneamento básico firmados no Brasil com empresas privadas tenta encarar o serviço como uma ponte ou uma hidrelétrica, não deixando margem de manobra para as situações não-previstas e que certamente ocorrerão ao longo da concessão, pela característica de “rede” do serviço. Esta prática, como anteriormente dito, só serve para gerar conflitos futuros – e deve ser evitada.

4 Qual a melhor forma de revisar a tarifa da concessionária?

4.1 Regulação Discricionária

No caso das concessionárias com regulação discricionária, podemos definir como um procedimento “ideal” para o CAPEX:

- a) A concessionária apresenta um plano de investimentos para os quatro anos subsequentes, que seja aderente ao Plano Municipal;
- b) A agência aprova o plano de investimentos e acompanha seu cumprimento;
- c) Por meio de uma metodologia de avaliação dos ativos, de forma a garantir que eventuais erros de projeto / ineficiências operacionais sejam repassados ao consumidor, a agência define o valor destes investimentos que deverá ser transferido para a tarifa; a metodologia deve ser clara e definida ex-ante, para não penalizar o investidor;
- d) Muito cuidado deve ser tomado no reconhecimento do “dinheiro no tempo”, já que este costuma ser um problema comum (as metodologias de revisão tarifária costumam demorar um ciclo inteiro para reconhecer os investimentos, que além de depreciarem neste período ainda não recebem a remuneração adequada);
- e) Uma taxa de retorno justa deve ser fixada no momento do desembolso, e esta taxa deve ser fixa até a total amortização daquele investimento (que é “blindado” por ciclo tarifário).

Já para o OPEX:

- a) A agência define critérios comparativos com outras empresas, de forma a simular um ambiente concorrencial (onde há, de fato, um monopólio do concessionário);
- b) Um valor regulatório de custo operacional é definido, que não pode ser “inatingível”. Isso quer dizer que, ao mesmo tempo em que se deve estimular a eficiência, o remédio não pode matar o paciente. Caso o custo regulatório “eficiente” seja muito menor do que o real, uma trajetória possível deve ser desenhada, de forma a atingir a meta no médio-longo prazo;
- c) É importante que os custos (“insumo”) sejam sempre explicados por determinados produtos, isto é, não deve ser observado apenas o custo total da empresa, e sim o custo por consumidor, o custo por km de rede, o custo por volume distribuído, etc.

4.2 Regulação Contratual (menor custo do serviço)

No caso das concessionárias com regulação contratual, podemos definir como um procedimento “ideal” para o CAPEX:

- a) Um programa de investimentos bastante detalhado, com a identificação de todas as obras a serem realizadas, deve constar no Edital;
- b) Os concorrentes saberão quais serão suas metas de atendimento e seu plano de investimento (incluindo as estações e seus respectivos volumes de tratamento);
- c) Tomando como exemplo uma concorrência pelo menor custo do serviço, as concessionárias deverão identificar qual o deságio que dará o CAPEX – porém, deve haver um mecanismo que a recompense no caso de economias adicionais ao investimento; por exemplo, se ela consegue fazer uma estação de tratamento a menos, alocando um volume maior às demais estações e, com isso, reduzir o investimento acima do que ela já havia apontado na licitação, deverá ficar com a diferença para ela; por outro lado, caso gaste mais do que previu, deverá arcar com o prejuízo;
- d) Eventuais alterações negativas (ou seja, cancelamento de obras previstas no Edital) deverão ser avaliadas pelo mesmo método que o Edital considerou, sendo ainda aplicado o desconto proposto pela concessionária e deduzido do total do CAPEX do plano de negócios (rodando novamente o modelo que



definiu a tarifa inicial);

- e) Eventuais alterações positivas deverão ser aprovadas ex-ante pela agência, que deverá fiscalizar ex-post o valor investido, descontando eventuais custos de ineficiência e/ou erros de projeto. O valor final aprovado é integralmente reconhecido pela tarifa; Estes casos devem ser evitados sempre que possível, já que não estimula a eficiência nas obras.

Já para o OPEX:

- a) O edital deve prever um custo operacional fixo e um custo operacional variável, que pode ser calculado por quantidade de consumidores atendidos, por m³ de água distribuída ou por outro produto que a agência julgue mais relevante para explicar a evolução dos custos operacionais variáveis da empresa;
- b) As concorrentes apresentam um deságio para o valor de referência do OPEX (fixo e variável);
- c) Eventuais alterações no programa de atendimento comercial afetam diretamente o OPEX da empresa; assim, o concessionário será estimulado a sempre antecipar seus atendimentos, de forma a aumentar seu OPEX variável a ser reconhecido pela tarifa; No caso de atrasos, ela será penalizada por meio do não-reconhecimento do OPEX.

A concessionária vencedora será aquela que oferecer o menor custo global (OPEX + CAPEX); porém, eles serão tratados de forma individual e proporcional em casos de alteração. Por exemplo, se a concessionária vencedora apresentou um deságio de 30% sobre o CAPEX e de 50% sobre o valor unitário do OPEX, cada alteração nestas parcelas deverá, obrigatoriamente, reconhecer estes deságios.

4.3 Preocupações Gerais

Independente do modelo, durante o cálculo dos valores de OPEX e CAPEX a serem reconhecidos pela tarifa (como componentes da “receita requerida”), sempre serão considerados os valores regulatórios, não importando os custos reais da empresa. Isso significa que, se estava previsto um investimento de R\$100 milhões naquele ano, mas a concessionária só gastou R\$80 milhões, ela terá um reconhecimento tarifário de R\$100 milhões (desde que tenha atingido todas as métricas previstas pela agência, como km de rede, qualidade das construções, etc). Por outro lado, caso ela tenha gasto R\$120 milhões, arcará com a diferença pois só terá reconhecida na tarifa o limite estipulado pela reguladora.

Novamente, ressalta-se que o processo de revisão tarifária não deve ser surpresa para o concessionário, após ter assumido o serviço. Este procedimento deve estar claro no momento da assunção do serviço (ou do edital de licitação) para que não ocorram embates ou disputas futuras.

Sobre o mercado, recomenda-se que este seja sempre atribuído ao consumidor, e nunca à concessionária, sendo ainda criado um mecanismo de estímulo à antecipação dos atendimentos (principalmente nos casos onde há uma concessão “greenfield”, como no caso de municípios com baixo atendimento de coleta e tratamento de esgoto).

Finalmente, a agência deve estar ciente de que deve agir com rigor caso a concessionária atinja um determinado ponto de desequilíbrio econômico-financeiro – decretando intervenção administrativa ou, no limite, caçando a concessão e licitando-a de forma competitiva. Para estes casos, é mandatório que exista uma metodologia (também definida ex-ante) de definição da indenização que será paga ao concessionário pelos investimentos não amortizados.



5 Exemplos Internacionais

Em 2010 a cidade de Indianápolis (EUA) decidiu unificar as concessões de água e esgoto (antes prestações diretas da cidade, operando de forma separada), dando-as a uma única empresa privada. O processo concorrencial (que reuniu 12 competidores), além de garantir os investimentos necessários de US\$4 bilhões entre 2011 e 2025, deu ao caixa de Indianápolis US\$1,9 bilhão – dividindo-se em US\$1,5 bilhão de assunção de dívida do município e US\$400 milhões à vista. A tarifa é reajustada com base na metodologia Cost-Plus, com reajustes limitados a 10,75% ao ano². Esta regra já é pré-estabelecida para definir o ritmo de investimentos a serem realizados pelo concessionário. Considera-se uma taxa de depreciação que vai de 2,0% (ativos de água) a 2,5% (ativos de esgoto) ao ano. A taxa de retorno de longo prazo é de 6,37% ao ano³. Apesar de parecer baixa, é importante lembrar que a metodologia cost-plus oferece baixo risco ao investidor, já que cobre todos os seus custos. Mesmo assim, a cidade oferecerá aos seus consumidores uma tarifa 25% menor da que se projetava no caso de uma prestação direta municipal⁴.

Já a cidade de Paris tomou o caminho oposto. O serviço de água e esgoto, que era operado pelas concessionárias Suez (margem esquerda do Rio Sena) e Veolia (margem direita) e havia sido privatizado em 1984 por Jacques Chirac, voltou às mãos do estado em 2010 seguindo uma promessa de campanha de Bertrand Delanoë – do partido socialista, prefeito de Paris entre 2001 e 2014. A previsão era baixar as tarifas em 8%⁵. No entanto, após a retomada do serviço pelo poder público, 900 pessoas foram imediatamente contratadas⁶ e o serviço passou de € 2,81 / m³ (em 2010) para € 3,21 / m³ em 2015⁷ (mais € 21,75 ao ano como taxa de ligação)⁸.

A *Cour de Comptes Île de France* (uma espécie de Tribunal de Contas do estado), no relatório RÉGIE EAU DE PARIS, de 27 de junho de 2014, constatou que a volta ao poder público foi bastante dolorosa à empresa, posto que os funcionários não estavam acostumados à forma de gestão e aos sistemas de informação. Isso causou a saída de muitos funcionários (principalmente cargos executivos), perdendo-se grande conhecimento técnico específico. Sob a nova gestão, a inadimplência aumentou de forma expressiva – e a empresa não consegue executar seu plano de investimentos (em 2010, executou 64% do previsto; em 2011, 50%; em 2012, 82%; e em 2013, 75%). O relatório conclui que a tarifa deverá continuar aumentando de forma material, caso esta situação permaneça. Ressalta-se que, na França, os contratos – e suas previsões de reajustes tarifários – não são tão “matemáticos” quanto os contratos americanos. O que há são regras genéricas, que devem ser negociadas entre o prestador do serviço e o poder concedente (município). A agência reguladora funciona como uma instância de apelação, apenas quando não há acordo entre as partes. No caso do serviço parisiense, agora operado pelo próprio município, não há disputa a ser decidida pela agência (o operador é o próprio concedente).

Evidencia-se, então, dois casos distintos: uma prestação privada do serviço, na qual houve ex-ante o estabelecimento de uma metodologia bastante clara de revisão tarifária, e que possibilitou ao licitante trazer o negócio a valor presente e ofertar a maior outorga possível pelo direito de explorar o serviço, e uma prestação municipal do serviço, na qual não há metodologia de revisão tarifária e tampouco um envolvimento firme da agência reguladora. Enquanto no primeiro caso a tarifa reduziu 25% e garantiu um aumento substancial no investimento, no segundo a tarifa aumentou 14% e o programa de investimentos não é cumprido.

² Parágrafos 4.B.2 e 5.A do contrato de concessão disponível em http://www.indy.gov/eGov/Mayor/initiatives/Documents/2011-07-13-IURC_Order_Approving_Transfer.pdf

³ CITIZENS ENERGY GROUP. MANAGEMENT DISCUSSION & FINANCIAL REPORT 2013. Disponível em http://www.citizensenergygroup.com/pdf/2013AnnualReport_Financials.pdf

⁴ <http://www.indy.gov/eGov/Mayor/Initiatives/Pages/Utilities.aspx>

⁵ <http://www.metronews.fr/paris/les-tarifs-de-l-eau-vont-ils-bientot-augmenter-dans-la-capitale/mnju!Jdk7DO3mLRKA6/>

⁶ http://www.liberation.fr/economie/2008/11/19/paris-remunicipalise-son-eau_258046

⁷ http://www.paris.fr/pratique/Portal.lut?page_id=1310

⁸ Como comparativo, a tarifa residencial da Sabesp é de R\$ 3,58 / m³ (considerando água + esgoto; tarifa mínima de 10m³)



6 Exemplos Nacionais

O município de Blumenau (SC), em 2009, concedeu seu serviço de esgotamento sanitário, após constatar a falta de atendimento à população. Em um processo licitatório, no qual concorreram três empresas, sagrou-se ganhadora a Foz de Blumenau (hoje Odebrecht Ambiental).

Na ocasião da licitação, em 2009, a Prefeitura de Blumenau havia se comprometido a entregar à empresa concessionária o atendimento já concluído de cerca de $\frac{1}{4}$ da população. Como contrapartida pelo recebimento destes ativos, a empresa precisaria pagar uma outorga fixa à Prefeitura de R\$12 milhões, e ainda ser responsável pela universalização do serviço (ou seja, levar a coleta, o afastamento e o tratamento do esgoto aos demais $\frac{3}{4}$ da população da cidade). Ocorre que, depois de ter ganho a licitação, a realidade encontrada pela concessionária não foi esta. Na prática, apenas 4,84% do município possuía atendimento. Mesmo assim, a concessionária pagou 4 milhões (dos 12 inicialmente previstos) como indenização por estes ativos.

Face a esta situação, identificou-se um problema no fluxo de caixa do concessão. Afinal, quando um negócio é planejado, projeta-se todas as despesas e os recebíveis por determinado período (no caso, 35 anos de concessão). Quando a empresa não tem os recebíveis no prazo acordado (já que praticamente não havia população “pagante” pelo serviço) mas continua com as obrigações de desembolso, obviamente cria-se um desequilíbrio que aumenta ano a ano – posto que a taxa de retorno do negócio, proposta na licitação, prevista em contrato e que, por isso, deve ser respeitada, é 10,54% ao ano. Observa-se, portanto, que houve uma grave falha no Termo de Referência e no Projeto Básico do Edital que foi lançado na época, já que entregou à concessionária apenas 20% do que havia prometido, gerando um problema de fluxo de caixa logo no início da concessão dos serviços. Para piorar, não havia nenhum mecanismo previsto de revisão tarifária (apenas a indicação de que ela deveria ocorrer a cada 5 anos).

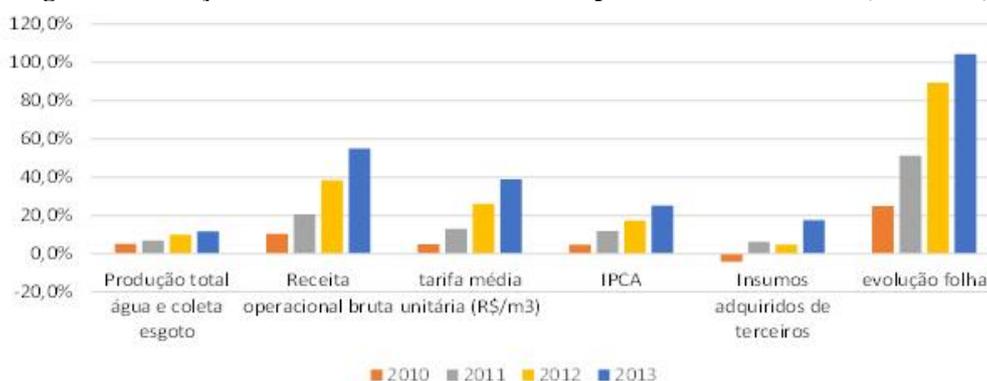
Após mais de 1 ano de negociação entre a prefeitura e a concessionária, foi criada uma nova metodologia que equilibrou o contrato e que pretende reduzir futuras disputas, por já deixar claro qual a “regra do jogo”. Com isso, a concessionária já atingiu 30% de atendimento em 2014, e deverá chegar à universalização em 2024⁹.

Já na concessionária do Distrito Federal (CAESB), com capital 100% público e que não passou por um processo concorrencial licitatório, há um grande problema para conseguir estimular a eficiência da empresa. Seus custos não param de subir e, em 2014, seu lucro líquido foi de apenas R\$9,8 milhões (para uma receita bruta de R\$1,44 bilhão e um ativo em operação de R\$1,7 bilhão¹⁰).

Em que pese empresas integralmente estatais não visem lucro, a questão que se coloca é: caso este serviço fosse prestado por um operador privado, seu custo seria menor? E, caso a resposta a esta pergunta seja “sim”, deveria a regulação tarifária estimular a contínua redução das despesas? É claro que o objetivo de uma agência reguladora (no caso, a ADASA) é sempre buscar uma tarifa menor ao consumidor. No entanto, o que ela pode fazer caso a concessionária não responda aos incentivos, e acabe fechando prejuízos seguidos em seu resultado? Estaria o governo distrital disposto a privatizar a empresa, como forma de penalizá-la por não conseguir se adequar aos padrões econômico-financeiros regulatórios? Esta resposta, provavelmente, dependeria muito de quem ocupasse a cadeira de governador no momento em que esta decisão seja inevitável.

⁹ <http://jornaldesantacatarina.clicrbs.com.br/sc/politica-e-economia/noticia/2015/01/acordo-preve-reajuste-de-17-no-esgoto-de-blumenau-4680191.html>

¹⁰ Balanço Patrimonial CAESB 2014.

**Figura 2: Evolução dos indicadores financeiros e operacionais da CAESB (base 2009)**

Fonte: Demonstrações Financeiras CAESB, Apud Brasil Economia, 2015.

7 Conclusão

Empresas estaduais devem ser reguladas com o mesmo objetivo que empresas privadas: extrair o máximo de eficiência do serviço. No entanto, a forma de se conseguir esta eficiência muda: no caso das empresas privadas, deve-se buscar a menor tarifa ao consumidor ou uma maior outorga ao poder concedente; o mais importante, entretanto, é que uma metodologia de revisão tarifária bastante clara seja definida desde o momento da licitação, e que esta metodologia não comprometa os benefícios alcançados pela competição no momento da disputa.

No caso das delegações diretas (a empresas estaduais ou municipais), deve-se sempre buscar a menor tarifa ao consumidor. No entanto, o poder concedente deve estar disposto a intervir e mesmo a cancelar eventuais delegações diretas que não respondam aos incentivos regulatórios, sob pena de comprometer todo o objetivo da regulação econômica.

Ressalta-se que diferentes municípios no Brasil estão cancelando as operações das empresas estaduais dominantes em suas áreas de concessão, ou para licitar o serviço, ou para assumi-los diretamente. As agências reguladoras terão uma grande importância neste processo, já que por ser este um serviço fundamental para a vida em sociedade, um marco regulatório coeso, claro e robusto torna-se mandatório.



8 Referências Bibliográficas

- [1] WELLS, Louis. **Protecting Foreign Investors**. Case study Harvard Business School n. 9-706-044. Cambridge, 2010.
- [2] GUASCH J. L. **Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions**. World Bank, Washington D.C., 2004. (dados atualizados em 2010 pelo Banco Mundial)
- [3] IBAÑEZ, José-Gómez. The Harvard University Press: **Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts, and Discretion**. Cambridge, 2009.