

2. A EXPERIÊNCIA DA COLÔMBIA

2.1. Introdução

Como na maioria dos demais países latino-americanos, o sistema de prestação de serviços públicos na Colômbia começou a se estruturar, a partir do século passado, à base de iniciativa locais, em nível municipal, principalmente sob a responsabilidade de empresas privadas.

Dos anos 50 em diante, o governo nacional passou a ter um papel intervencionista crescente nesse setor, assumindo as responsabilidades principais por seu financiamento e administração.

Para isso contribuíram não apenas a ideologia estatizante que então prevalecia, como a insuficiência de recursos para o financiamento dos investimentos privados, dada a estreiteza e inadequação dos mercados de capitais do país e a complexidade tecnológica de certos serviços, que exigiam a expansão em termos de tamanho e área geográfica atendida, para fruição de economias de escala e de escopo (particularmente nos campos da energia elétrica e das comunicações).

Essa estatização foi acompanhada, também, de forte centralização política, dada a debilidade financeira dos municípios, em função do que governo nacional frequentemente assumia responsabilidades por serviços com características basicamente municipais.

Isso permitiu uma expansão significativa do atendimento das necessidades da população em termos de serviços básicos.

Em 1938, somente 35 em cada 100 lares urbanos dispunham de serviços de energia, água e esgotos, sendo que no meio rural praticamente inexistiam serviços de saneamento. Em 1985, 88% dos lares urbanos dispunham dos três serviços e a cobertura rural chega-

va a 23% das famílias (República da Colômbia, Proyecto de Ley de Regimen de Servicios Publicos Domiciliaries, Santafé de Bogotá, fevereiro de 1992, p.4).

Todavia, além de insuficiente e desigual (com fortes desequilíbrios entre campo e cidade e com maior crescimento para o setor de energia e menor para o setor de saneamento), essa expansão foi se tornando, nos últimos anos, cada vez mais lenta, em decorrência da insuficiência de recursos do governo nacional e da ineficiência das empresas estatais voltadas para prestação de serviços públicos.

No campo do saneamento básico, muitos dos sistemas existentes apresentam graves problemas de funcionamento e metade das cidades colombianas distribuem águas que não atendem a requisitos mínimos de potabilidade. O nível de perdas de água em Barranquilla era de 50%, para um padrão aceitável de 25%. O número de funcionários por usuário, na mesma cidade, era de 14, quando o recomendado seria três.

Por outro lado, embora pudessem ser observados casos de empresas eficientes, es inegable que muchas empresas de servicios publicos acusam niveles intolerables de ineficiencia, costos operacionales desbordados, fallas protuberantes de gestión e interferências ajenas a um manejo empresarial profesional (p.2, op. cit.).

Os sistemas de tarifas eram inadequados, caracterizando-se como regressivos, já que beneficiavam com subsídios generalizados segmentos de alta renda.

Os consumidores residenciais de eletricidade somente pagavam 49% do custo da prestação do serviço. Em consequência, estimava-se que no período de 1992 a 1996 o Estado teria que aportar recursos correspondentes a US\$ 1,2 bilhão para financiar esses subsídios.

2.2. Reforma do Estado

O reconhecimento dessa situação fez com que o governo, a partir da Constituição de 1991, começasse a implantar uma estratégia de modernização e abertura da economia, que teve como corolário uma política de reforma do Estado, descentralização administrativa e reestruturação do setor estatal.

Os serviços de água e esgotamento sanitário na Colômbia são prestados sob a égide da Lei de Regimes dos Serviços Públicos Domestícios (Lei nº 142, de 11 de julho de 1994).

Esta Lei define os princípios gerais e o sistema de regulação, controle e vigilância do Estado, no que respeita aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia, gás e telecomunicações.

2.2.1. Princípios gerais

A prestação eficiente dos serviços públicos a todos os habitantes do território nacional é considerado um dever de Estado (artigo 365 da Constituição).

Assim, a intervenção do Estado no campo dos serviços públicos tem por objetivo (artigo 2º):

- garantir a qualidade dos bens objeto do serviço e assegurar a melhoria de qualidade de vida dos usuários;
- ampliar permanentemente a cobertura dos sistemas;
- dar atenção prioritária à demanda insatisfeita por serviços de

água potável e saneamento básico;

- garantir a prestação contínua e sem interrupções dos serviços;
- eficiência na prestação dos serviços;
- liberdade de competição e não utilização abusiva de posição dominante de mercado;
- obtenção de economias de escala;
- mecanismos de acesso dos usuários aos serviços e sua participação na gestão e fiscalização destes;
- regime tarifário que contemple os princípios da equidade e da solidariedade, em relação aos usuários de baixos rendimentos.

2.2.2. Definições básicas

A lei considera serviços públicos domiciliares o abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e gás canalizado. Ela cobre os aspectos relacionados às atividades-fins desses serviços, como captação e processamento de água, tratamento, armazenamento, adução e distribuição; coleta, tratamento e disposição de resíduos sólidos e todas as fases do sistema de produção e distribuição de energia elétrica.

O pressuposto básico é que não se protegeria de forma adequada o usuário se não houvesse regulação dos serviços públicos em todas as suas etapas, desde a produção ou início, até a fase final de prestação

ao usuário (ou de proteção hídrica, no caso do destino final do esgotamento sanitário), porque as etapas iniciais influem nos custos dos serviços, em suas fases finais.

A lei trata das especificidades de cada serviço, pois, embora haja capítulos gerais, existem aspectos específicos que tem que ser tratados de forma separada.

2.2.3. Instrumentos

São utilizados os seguintes instrumentos para garantir uma eficiente prestação de serviços (artigo 3º):

- proteção e apoio às pessoas que prestam os serviços;
- mobilização e gerenciamento dos recursos necessários à prestação desses serviços;
- regulação da prestação dos serviços, tendo em conta as peculiaridades de cada região e contemplando a fixação de metas de eficiência, cobertura e qualidade, a avaliação dessas metas e a definição do regime tarifário;
- controle e vigilância de normas, planos e programas;
- organização de sistemas de informação, capacitação e assistência técnica;
- proteção dos recursos naturais;

- concessão de subsídios às pessoas de renda mais baixa;
- estímulo ao investimento privado em serviços públicos;
- respeito ao princípio da neutralidade, no sentido de evitar qualquer prática discriminatória na concessão dos serviços.

2.2.4. Organização territorial para prestação de serviços

O município é a entidade política e regional (territorial) sobre a qual se deve organizar a prestação dos serviços públicos domiciliares. Cabe ao governo central e aos departamentos (correspondentes aos estados no Brasil) apoiá-los e organizar os serviços complementares, como preservação de mananciais, etc.

2.2.5. Subsídios

O Estado deve subsidiar os usuários de menor renda para que possam atender suas necessidades básicas. O artigo 368 da Constituição define que, neste caso, os subsídios devem ser autorizados através dos orçamentos públicos, permitindo-se identificar com precisão o seu montante, os seus beneficiários e as fontes de recursos para o seu custeio.

2.3. O papel do Estado e o sistema de regulação

As autoridades públicas devem intervir, controlar e fiscalizar, sem obstruções burocráticas, a função da prestação dos serviços. Devem fazê-lo de forma especializada, separando a função de regular e fiscalizar o

cumprimento das regras daquela de prestar os serviços. Deve, portanto, munir-se de instrumentos eficazes para cumprir suas responsabilidades e para punir quem infringe as leis e os regulamentos estabelecidos.

2.3.1. Competências dos diferentes níveis de governo

É da competência do município a prestação eficiente de serviços públicos domiciliares de água, esgoto, energia e telefonia pública básica (art. 5º). Esse competência pode ser exercida diretamente ou através de empresas de serviços públicos de caráter oficial, misto ou privado.

Se a prestação serviço for feita de forma direta, deverá ser feita contabilidade separada, onde serão discriminadas as receitas e gastos com a atividade e as rendas tributárias e não tributárias obtidas de modo a que a administração direta fique submetida às mesmas regras das demais entidades prestadoras de serviços públicos (art. 6.4).

Quando a prestação dos serviços extrapola o âmbito municipal, a gestão é de responsabilidade do departamento, que tem ainda o encargo de garantir a prestação de serviços de transmissão de energia elétrica e de dar apoio financeiro e de coordenação aos municípios .

O governo central, além de prestar apoio financeiro, tem uma competência limitada de gestão, que somente é exercida nos casos de planejamento do uso de gás combustível, construção e operação de gasodutos, geração de energia elétrica, interconexão e construção de redes nacionais de telecomunicações e outros serviços que surjam em decorrência do desenvolvimento tecnológico.

Todavia, a lei não faz dessas competências compartimentos estanques, dado que procura estabelecer um sistema flexível, com múltiplas possibilidades de colaboração entre os vários níveis de governo.

2.3.2. O município e a empresa de serviços públicos

Diversos artigos tratam das relações entre o governo e as empresas de serviços públicos. Os municípios, o governo e os departamentos podem participar de empresas de serviços públicos constituindo-as ou fazendo-lhes aportes de recursos, podendo as empresas serem públicas, mistas ou privadas.

Assim, o município pode prestar os serviços diretamente ou mediante outorga de concessão a empresas públicas ou mistas (municipais, nacionais e/ou departamentais) ou a empresas privadas.

A lei privilegia claramente a forma empresarial de prestação de serviços como a mais adequada, dado que permite cobrar eficiência através de indicadores de gestão.

Outra motivação é a de que a organização empresarial pode ter uma contabilidade independente daquela do município, departamento ou governo, possibilitando que o usuário conheça exatamente os custos e as implicações financeiras da prestação dos serviços (embora essa contabilidade independente seja exigida mesmo no caso da prestação direta do serviço pelo município).

O artigo 27.3 estabelece que se deve “exigir das empresas de serviços públicos uma administração profissional, alheia a interesses partidários, que leve em conta as necessidades de desenvolvimento dos serviços no médio e longo prazo”.

2.4. O sistema de regulação dos serviços públicos

O sistema de regulação está estruturado em três níveis de responsabilidades:

- Comitês de Desenvolvimento e Controle Social dos Serviços Públicos Domiciliares, organizados em cada município, em obediência ao artigo 369 da Constituição. Os comitês municipais têm o objetivo de proteger os usuários, atribuindo-lhes condições de participação e supervisão da gestão das empresas de serviços públicos, resolvendo, de forma ágil e em nível local, problemas e deficiências desses serviços;
- Comissões de Regulação (sendo uma de Água Potável e Saneamento Básico, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Econômico, outra de Energia e Gás Combustível, adstrita ao Ministério de Minas e Energia, e uma terceira, de Telecomunicações, ligada ao Ministério das Comunicações), organizadas, em nível nacional, com funções de regulação e supervisão dos respectivos setores, em paralelo às funções de planejamento, orientação técnica, financiamento, desenvolvimento tecnológico e de sistemas de formação dos ministérios correspondentes (art. 67 e 68);
- Superintendência de Serviços Públicos Domiciliares, que funciona como o braço executivo dos conselhos, fiscalizando o cumprimento das normas por eles estabelecidas.

Os comitês serão constituídos pelos usuários dos serviços, entre os quais será eleito um vogal de controle, que atuará como representante do comitê junto às empresas prestadoras dos serviços e perante as autoridades territoriais e nacionais.

Os prefeitos de cada município terão o dever de zelar para que os comitês sejam organizados e funcionem de acordo com a lei.

O objetivo principal de cada comitê é assegurar a participação dos usuários na gestão e fiscalização das empresas de serviços públicos, cumprindo as seguintes funções:

- propor às empresas os programas considerados necessários para resolver as deficiências na prestação de serviços públicos;
- procurar fazer com que a comunidade aporte os recursos necessários à expansão e melhoramento dos serviços, de comum acordo com as empresas e os municípios;
- solicitar a modificação ou reforma de decisões adotadas em relação à estratificação (estratificação social, por classes de renda, para fins de concessão de subsídios, responsabilidade atribuída aos municípios e delegada às empresas);
- estudar e analisar o montante de recursos destinados a subsídios que o município deve conceder, com recursos orçamentários, examinar os critérios e mecanismos de distribuição desses subsídios e propor as medidas pertinentes;
- solicitar ao personero (procurador) a imposição de multas às empresas por infrações à lei ou às normas, quando disso resultarem prejuízos para os usuários.

As comissões de regulação são “unidades administrativas especiais, com independência administrativa, técnica e patrimonial” (art.68). Elas têm como função básica regular os monopólios na prestação de

serviços públicos, quando não for possível estabelecer a competição entre eles, e, nos demais casos, promover a competição entre os que prestam serviços públicos para que as suas operações sejam eficientes, não impliquem abusos de posições dominantes de mercado e produzam serviços de qualidade. Para tanto, as comissões devem desempenhar as seguintes tarefas (art. 73):

- preparar projetos de lei e propor normas regulamentares;
- coibir práticas desleais de competição que afetem a prestação de serviços, inclusive de empresas privadas, podendo, para tal fim, ativar a vigilância da Superintendência de Serviços Públicos;
- definir critérios de eficiência e desenvolver indicadores e sistemas de avaliação da gestão financeira, técnica e administrativa das empresas de serviços públicos e solicitar as avaliações que julgar necessárias;
- fixar normas e padrões de qualidade;
- resolver conflitos entre empresas, em termos de contratos, servidões, áreas de atuação, inclusive em grau de recurso, sendo que as suas decisões estarão sujeitas ao controle judiciário de sua legalidade;
- atestar a legalidade de contratos de serviços públicos e sobre as modificações que possam ser consideradas restritivas à competição;

- definir as unidades de medida e tempo e os parâmetros técnicos e as bases estatísticas de cada serviço;
- ordenar a fusão, cisão ou liquidação, quando isso for de interesse para a melhoria da eficiência e da competição;
- estabelecer fórmulas de fixação de tarifas de serviços públicos;
- pedir à Superintendência que promova investigações e imponha sanções relacionadas com infrações à lei.

A Comissão de Regulação de Água Potável e Saneamento Básico tem ainda a atribuição prioritária de zelar pela qualidade da água potável, diligenciando pela aplicação das normas estabelecidas pelo Ministério da Saúde.

As comissões de regulação serão constituídas por quatro participantes, a saber:

- o ministro respectivo, ou seu delegado, que a presidirá;
- três expertos comissionados, de dedicação exclusiva, designados pelo presidente da República, com mandato de três anos, renovável. Um desses técnicos será designado, em forma rotativa, coordenador da comissão;
- o diretor do Departamento Nacional de Planificação.

O superintendente de Serviços Públicos participará da comissão,

porém com direito somente a voz.

Curiosamente, a lei estabelece, em seu artigo 71.3, parágrafo primeiro, que a Comissão de Água Potável e Saneamento Básico “pertence ao Ministério da Saúde”, embora o artigo 69.1 tenha definido que ela está vinculada (adscrita) ao Ministério do Desenvolvimento Econômico.

Cada conselho, além do comitê de expertos comissionados, terá uma coordenação geral, à qual se subordinam uma coordenação executiva e uma coordenação administrativa, e, como áreas de execução, três departamentos (oficinas):

- De Regulação e Políticas de Competição;
- Técnico;
- Jurídico.

Para exercer as funções de vigilância, fiscalização e controle das políticas, diretrizes e normas fixadas pelos comitês, foi criada a Superintendência de Serviços Públicos Domiciliares, dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa e patrimonial, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Econômico.

No projeto original, o conselho e a superintendência atuariam conjuntamente, sendo o conselho o órgão supremo de administração da superintendência e sendo esta o órgão de apoio para as atividades dos conselhos de regulação, estabelecendo-se, porém, uma clara separação entre as atividades de regulação e aquelas de controle.

Em sua versão final, a lei definiu que a superintendência desempenhará “suas funções específicas de controle e vigilância com independência em relação às comissões e com a imediata colaboração dos superintendentes delegados. O superintendente e os superintendentes

delegados serão de livre nomeação e demissão do presidente da República" (art. 77).

A estrutura da superintendência está assim definida (art. 78):

- Gabinete (Despacho) do Superintendente de Serviços Públicos;
- Gabinete do Superintendente Delegado para Água, Esgoto e Limpeza Pública;
- Gabinete do Superintendente Delegado para Energia e Gás Combustível;
- Gabinete do Superintendente Delegado para Telecomunicações;
- Secretaria Geral.

Os custos de funcionamento das comissões e da superintendência serão financiados por duas contribuições anuais pagas pelas empresas sujeitas a regulação e supervisão, fixadas em função dos orçamentos estabelecidos pelas instituições reguladoras, não podendo exceder, porém, para cada contribuinte, o limite de 1% dos respectivos gastos de funcionamento.

A superintendência tem amplos poderes de supervisão e vigilância sobre as empresas de serviços públicos (muito semelhantes aos que são exercidos por um banco central ou uma superintendência de bancos em relação ao sistema financeiro), podendo impor multas, punir administradores, suspender a vigência de contratos e fazer intervenções (toma de posesión) na administração das empresas.

2.5. Sistema de tarifas

A idéia básica em relação a tarifas é a de que estas venham a ser determinadas pelo mercado, quando houver efetiva competição entre as empresas do setor de saneamento.

Nesse sentido, são proibidas todas as práticas restritivas da livre competição, como oferecer tarifas abaixo do custo, para deslocar competidores ou impedir a entrada de novos ofertantes, ou fazer discriminação entre usuários, cobrando de alguns tarifas mais elevadas.

Porém, enquanto não se estrutura esse sistema competitivo, as tarifas estarão sujeitas a controle governamental, para impedir práticas restritivas ou abusos decorrentes de situações de monopólio ou oligopólio.

2.5.1. Política de tarifas

Os critérios básicos que devem reger os sistemas de tarifas são os seguintes (art. 87):

- eficiência econômica: as tarifas devem refletir os custos e a demanda dos serviços, aproximando-se dos preços determinados em um sistema competitivo; as fórmulas tarifárias devem levar em conta não apenas os custos como também os ganhos de produtividade, que devem ser distribuídos entre a empresa e os usuários, a exemplo do que ocorre em um mercado competitivo; finalmente, as empresas não podem transferir para as tarifas os custos de uma gestão ineficiente nem podem apropriar-se de ganhos extraordinários decorrentes de monopólio ou de práticas restritivas à competição;

- neutralidade: em condições de igualdade de custos, não pode haver discriminação tarifária entre usuários; isso não impede que as empresas ofereçam opções tarifárias aos seus clientes ou que o governo conceda subsídios a certos segmentos de usuários;
- solidariedade e redistribuição: ao estabelecer o regime tarifário serão tomadas medidas para alocar recursos a “fundos de solidariedade e redistribuição”, de modo a que os usuários de alta renda e os consumidores industriais e comerciais possam ajudar os usuários de baixas rendas a pagarem as tarifas dos serviços que cubram as suas necessidades básicas;
- suficiência financeira: as tarifas devem ser estruturadas para garantir a recuperação dos custos de operação, inclusive manutenção e depreciação; permitir a remuneração do capital do acionista no mesmo nível em que este seria remunerado, se aplicado por uma empresa eficiente em setor de risco equivalente; possibilitar a utilização de tecnologias e sistemas administrativos que propiciem a melhor qualidade, continuidade e segurança dos serviços;
- simplicidade: as fórmulas de tarificação devem ser de fácil compreensão, aplicação e controle;
- transparência: o regime tarifário será explícito e de conhecimento totalmente público.

Entre esses vários critérios são considerados prioritários os relacionados a eficiência e suficiência financeira.

2.5.2. Fórmulas tarifárias

Os conselhos de regulação deverão estabelecer "fórmulas tarifárias", a partir das quais as empresas estruturarão os seus sistemas de tarifas. Os conselhos definirão também as hipóteses em que se reconhece que existe competição no mercado e, em consequência, os casos em que as empresas terão liberdade para fixar suas tarifas.

Prevê-se que essas fórmulas deverão levar em conta os níveis e as características de custos das empresas, incluindo despesas operacionais e custos de manutenção e depreciação, e, além disso, uma remuneração do capital dos acionistas, sem a qual não será possível atrair investimentos privados para o setor.

Na composição das fórmulas tarifárias serão considerados os seguintes elementos:

- uma carga por unidade de consumo, que reflete os custos variáveis, ou sejam, os custos econômicos que variam de acordo com o nível de consumo;
- uma carga fixa, que corresponde ao custo fixo por cliente, ou seja, o custo econômico de garantir, de forma estável e eficiente, a disponibilidade do serviço para o usuário, independente do seu nível de consumo;
- uma carga também fixa equivalente ao custo da conexão ou ligação do serviço, em benefício do usuário, que poderá ser cobrada quando, por razões de suficiência financeira, for necessário acelerar a recuperação dos investimentos. Neste caso, o custo

da ligação seria distribuído em alíquotas que permitissem a sua recuperação em um período não superior a dez anos. Existe ainda a alternativa de o usuário pagar a ligação mediante compra de ações para aumento do capital da empresa (uma forma de auto-financiamento).

Os conselhos de regulação podem conceber diversas alternativas de otimização de estruturas de tarifas, transformando-as em opções tarifárias, entre as quais os usuários poderão escolher a que considerarem mais conveniente.

Sempre que possível, serão calculadas em separado as fórmulas para cada etapa do serviço.

Serão introduzidas nas fórmulas critérios para assegurar aos usuários a participação nos benefícios resultantes da redução média de custos e as empresas serão incentivadas a serem mais eficientes que a média do setor, apropriando-se dos benefícios dessa maior eficiência. Para avaliar essas alterações de custos, tanto efetivas quanto potenciais, os conselhos de regulação utilizarão não apenas informações específicas de cada empresa envolvida, como as de outras empresas que operem em condições similares e se mostrem mais eficientes.

Os ganhos de produtividade (que aparentemente correspondem a reduções de insumos e serviços de fatores, em termos físicos, e que se definem como economias de escala de natureza tecnológica, diferenciadas das economias pecuniárias) serão partilhados entre as empresas e os usuários dos serviços.

As tarifas não poderão ser elevadas para permitir a recuperação de prejuízos ou perdas patrimoniais. Essas perdas somente poderão ser compensadas com novos aportes de capital.

Além das tarifas, as empresas não poderão cobrar quaisquer outras taxas ou emolumentos, como direitos de suprimento, formulários de solicitação e encargos semelhantes.

2.5.3. Política de subsídios

O regime tarifário deve refletir também uma política de solidariedade social e redistribuição de renda, que se efetiva através de investimentos públicos nas zonas ou regiões que não tenham condições de atrair a iniciativa privada e de subsídios concedidos aos consumidores de baixo poder aquisitivo.

Os subsídios somente serão assegurados mediante apropriações orçamentárias e, mesmo assim, depois que estiverem garantidos os investimentos necessários para "estender, de forma razoável, a cobertura dos serviços".

O orçamento definirá o serviço a ser subsidiado e o montante a ser distribuído a cada município.

Os municípios, por sua vez, farão a distribuição dos subsídios de acordo com os critérios estabelecidos na lei.

Os subsídios somente poderão cobrir a parte correspondente aos custos de recuperação de capital embutidos nas tarifas. A parte relativa a custos operacionais será sempre paga pelo usuário.

A concessão do subsídio será feita mediante pagamento direto ao usuário ou sob a forma de desconto no valor da fatura de serviços prestados. Serão beneficiados apenas os estratos I e II de renda mais baixa. Os conselhos de regulação poderão autorizar a extensão do subsídio ao estrato III.

Os municípios estão obrigados a fazer levantamentos para definir

a estratificação social dos usuários de serviços públicos, a partir da classificação dos imóveis residenciais, com o objetivo de viabilizar uma política adequada de subsídios, direcionando-os para aqueles segmentos sociais que realmente merecem recebê-los. Os administradores municipais que descuidarem dessa obrigação podem ser destituídos de suas funções.

2.5.4. Financiamento dos subsídios

De acordo com a Constituição (art. 368), os subsídios somente podem ser concedidos com base em recursos orçamentários.

Admite-se, porém, a possibilidade de transformar o sobrepreço cobrado dos usuários de maior renda em uma taxa ou contribuição parafiscal, que seria utilizada para financiar parcialmente os subsídios. Esta é uma maneira de conciliar o subsídio cruzado com a existência constitucional de transparência do sistema.

Seriam criados pelos conselhos municipais Fundos de Solidariedade e Redistribuição de Rendas, que poderiam ter como fonte de recursos uma sobretaxa não excedente de 20% do custo dos serviços e que teria por finalidade financiar os subsídios concedidos aos usuários de mais baixa renda.

Os municípios são ainda autorizados a subsidiar os serviços de saneamento básico com recursos correspondentes a 10% do imposto predial unificado a que se refere o artigo 7º da Lei nº 44, de 1990 (art. 100).

2.5.5. Proteção aos usuários

A proteção aos usuários é uma preocupação predominante da legislação e do sistema de regulação.

Os municípios e outras entidades públicas têm de garantir a existência contínua dos serviços públicos. É permitido que particulares organizem empresas para prestar os serviços.

Os usuários podem usar ou não os serviços públicos. Se os usam, devem pagar o preço de acordo com o consumo e têm o direito de escolher entre os prestadores dos serviços, se a oferta é patrocinada por mais de um prestador.

A lei procura garantir a competição entre os prestadores em benefício do usuário, sobretudo no que se refere a preços, tratando de serviços monopolísticos, onde os abusos podem ser mais comuns.