



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico
Coordenação-Geral de Transportes e Logística

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias n.º 09 /2007 COGTL/SEAE/MF

Brasília, 11 de dezembro de 2007.

Assunto: Manifestação da SEAE para a audiência pública da ANTT sobre Proposta de Resolução que dispõe sobre a captação das receitas extraordinárias nas rodovias federais reguladas pela ANTT.

1. Introdução

Este Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias tem como objetivo apresentar manifestação desta Secretaria para a audiência pública AP 069/2007 realizada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, tendo como base a proposta de resolução disponível no sítio eletrônico - www.antt.gov.br - Audiência Pública nº 069/2007. A proposta de resolução dispõe sobre a captação das receitas extraordinárias nas rodovias federais reguladas pela ANTT.

Preliminarmente, cabe ressaltar que o setor rodoviário apresenta contratos diferentes para o 1º lote de concessões rodoviárias e para o 2º lote, recentemente submetido a certame licitatório, principalmente no tocante às fontes de receita e seus efeitos. Além disso, o setor não tem uma metodologia formalizada que adote a distribuição de ganhos entre a empresa regulada e os usuários dos serviços¹.

Dado o contexto regulatório na prestação desse serviço, a manifestação desta Secretaria visa a complementar e a aperfeiçoar a proposta apresentada pela Agência, balizando-se, para tanto, na busca de uma regulação mais eficiente e pró-concorrencial para o setor. Com esse objetivo, este Parecer Analítico foi subdividido nas seguintes seções: i) Proposta de Resolução ANTT; ii) Receita Extraordinária enquanto mecanismo de incentivo à eficiência econômica; iii) Considerações Finais.

2. Proposta de Resolução ANTT

A presente proposta de resolução, disposta em audiência pública pela ANTT, visa a disciplinar a captação das receitas extraordinárias nas rodovias federais reguladas pela Agência. Esse normativo vem de conformidade com a previsão em contrato das concessões rodoviárias do 2º lote, cujos contratos já foram homologados, mas não adjudicados. Os contratos vigentes do 1º

¹ A Resolução ANTT nº 675/2004, que dispõe sobre as revisões ordinárias da tarifa de pedágio nas concessões rodoviárias federais, considera as receitas acessórias para efeito de modicidade tarifária.

lote de concessões rodoviárias, entretanto, não contemplam a apropriação da receita extraordinária para o concessionário, mas consideram o princípio da modicidade tarifária.

Em essência, o normativo proposto inova ao estabelecer que para cada projeto gerador de receitas extraordinárias deve-se celebrar um contrato específico entre a concessionária de rodovia e terceiros, na forma do art. 2º, a saber:

Art. 2º Para cada projeto gerador de receitas extraordinárias deverá ser celebrado um Contrato de Receita Extraordinária - CRE, entre a concessionária de rodovia e terceiros.

§1º Os CRE's reger-se-ão pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e a ANTT.

§2º Os contratos serão de natureza precária e terão vigência limitada ao término do contrato de concessão.

Dado que o contrato privado celebrado com terceiros, no caso o CRE, deve necessariamente apresentar maturidade convergente à da concessão rodoviária original, o § 2º do artigo acima transcrito é de suma importância. Dessa forma, fica resguardada ao Poder Público a capacidade de formulação de políticas regulatórias quando findo o período da concessão, além de permitir maior segurança jurídica aos agentes privados.

O normativo proposto trata ainda da parcela da receita extraordinária que deve ser revertida à modicidade tarifária, limitando-a ao valor mínimo de 10% da receita extraordinária bruta, além de definir o montante de 15% para apropriação da concessionária, a título de cobertura de custos decorrentes do contrato privado estabelecido – CRE.

Art. 4º Será revertida à modicidade tarifária a receita extraordinária líquida após deduzidos os valores relativos a tributos, custos diretamente associados ao CRE e o montante equivalente a 15% (quinze por cento) da receita bruta.

§1º Os custos diretos do concessionário são decorrentes exclusivamente da execução do CRE.

§2º O montante equivalente a 15% (quinze por cento) da receita bruta mencionado no caput, corresponde à cobertura dos custos a título de análise de projetos, administração e fiscalização do objeto do CRE, sendo vedada a cobrança de quaisquer outros valores pelo concessionário.

§3º O valor mínimo a ser revertido à modicidade tarifária deverá ser de 10% (dez por cento) da receita extraordinária bruta, sob pena de redução da alíquota de 15% (quinze por cento) de que trata este artigo.

Dito isso, faz-se a seguir análise dos impactos que a minuta de resolução pode ter sobre os aspectos regulatórios e concorrenciais do setor.

3. Receita Extraordinária enquanto mecanismo de incentivo à eficiência econômica

Antes de prosseguir na análise da receita extraordinária enquanto mecanismo de incentivo à eficiência econômica, faz-se necessário explicitar o conceito do termo. Entende-se por receita extraordinária toda aquela proveniente de atividades ou fontes que não sejam o foco da prestação do serviço, isto é, que não seja resultante da tarifa de pedágio e de aplicações financeiras, sejam elas direta ou indiretamente provenientes de atividades vinculadas à exploração da rodovia, das suas faixas marginais, acessos ou áreas de serviço e lazer. Sendo assim, o art. 1º da resolução proposta pela ANTT as define:

Art. 1º Serão consideradas receitas extraordinárias, as receitas complementares, acessórias, alternativas e de projetos associados, caracterizadas por fontes que não sejam provenientes da arrecadação de pedágio e de aplicações financeiras.

Conforme Coelli *et al.* (2005),² a eficiência deve ser o centro das preocupações dos órgãos reguladores. Seguindo essa tendência, as agências reguladoras devem incentivar o desenvolvimento de atividades complementares e adicionais, no sentido de melhorar a eficiência da alocação de recursos, cujos efeitos positivos podem ser transferidos aos usuários, além de garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Nesse contexto, O art. 11 da Lei de Concessões n.º 8.987/1995, transcrito a seguir, determina a aplicação das receitas acessórias, alternativas, complementares e de projetos associados na modicidade tarifária.

Art. 11 No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A partir dessa diretriz, há exemplos de agências reguladoras no âmbito federal e estadual, que têm demonstrado preocupação com o tratamento regulatório das receitas acessórias ou receitas extra-concessão.³ O enfoque metodológico proposto pela ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica e CSPE – Comissão de Serviços Públicos do Estado de São Paulo, por exemplo, consideram uma avaliação *ex-ante*, para definir os ganhos presumidos do prestador de serviço pela realização de atividades extra-concessão, assim como critérios de distribuição desses ganhos entre a empresa regulada e os usuários dos serviços básicos. De acordo com o enfoque dessas duas agências, então, a ação regulatória deve consistir no cumprimento das seguintes etapas:

- a) definição da informação relevante sobre a descrição das atividades extra-concessão;
- b) análise e avaliação das informações apresentadas;
- c) caracterização da atividade extra-concessão; e
- d) definição de critérios e parâmetros para o tratamento regulatório dos efeitos da atividade extra-concessão no serviço básico. De um modo geral, essa última etapa consiste em definir uma receita presumida pela realização da atividade extra-concessão.

A título de exemplificação, vale destacar a proposta da ASEP-RJ – Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro, que considera uma metodologia de recomposição de margens para a revisão tarifária da concessionária OPPORTANS, proposta pela equipe COPPEAD/UFRJ na revisão tarifária de 2004. Em síntese, a proposta inclui na fórmula de reajuste tarifário um fator de transferência da Margem Acessória para Modicidade Tarifária (Y), que pode variar de zero (0) a um (1). Para efeitos deste cálculo, a margem acessória equivale a todas as entradas e saídas de caixa relacionadas às atividades acessórias. A sugestão de aplicação do fator Y é usar valor diferente de zero somente quando a revisão apontar para a necessidade de aumento da tarifa para recomposição de margem, e até o limite suficiente para anular tal necessidade.

Entende-se que a proposta de resolução da ANTT sobre o assunto incorpora novo mecanismo de incentivo à eficiência econômica que beneficia tanto a concessionária quanto o usuário do serviço, por meio da utilização parcial de receitas acessórias geradas pelo setor.

² Coelli *et al.* *A Primer on Efficiency Measurement for Utilities and Transport Regulators*. World Bank Institute: 2003, p. 5.

³ Vide Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias n.º 002/2007 COGTL/SEAE/MF apresentado na Audiência Pública nº 33/2006/ANTT.

Assim, passa-se a caminhar no mesmo sentido da tendência mundial em regulação, ao se regulamentar que uma parcela da receita extraordinária seja revertida à modicidade tarifária, propiciando menores reajustes tarifários, além de definir que o percentual de 15% da receita extraordinária bruta seja apropriado pelo concessionário, conforme disposto do Art. 4º §2º transcrito na seção anterior.

Nesse sentido, a proposta de resolução apresentada pela ANTT demonstra avanço no marco regulatório do setor, por diminuir as assimetrias de informação e dar maior transparência ao mecanismo de captação das receitas extraordinárias nas rodovias federais e sua respectiva aplicação para a modicidade tarifária. Dessa forma, a solução proposta contempla tanto a necessidade de promover a eficiência na prestação do serviço concedido quanto a busca da maximização do bem-estar da sociedade.

Entretanto, os objetivos da ANTT ao estabelecer incentivos nos contratos regulatórios como forma de estimular as firmas reguladas a desempenharem suas atribuições eficientemente e buscando a melhoria das condições de atendimento da demanda ao menor custo possível, podem não ser plenamente alcançados, dado a existência de incentivos à majoração dos custos diretamente associados ao CRE.

Estes incentivos encontram-se presentes na definição não muito precisa dos custos diretamente associados ao CRE, apresentada no § 1º do Art. 4º⁴ e na falta de limite explícito para os referidos custos e são potencializados pelo objetivo intrínseco do agente privado, na exploração de atividades econômicas, a maximização de lucros. A sinergia destes fatores poderá resultar na tentativa de imputar o máximo valor⁵ “aos custos diretamente associados ao CRE”, que aplicado na equação delineada no caput do Art. 4º resulte na fixação do valor destinado a modicidade tarifária no valor mínimo, 10% da receita bruta, conforme §3º do Art. 4º⁶.

Havendo êxito na referida tentativa, a maximização do bem-estar da sociedade não se realizaria, dado que o concessionário se apropriaria de parte deste bem-estar, ou seja, a remuneração real do concessionário, extrapolaria o montante regulamentar equivalente a 15% da receita extraordinária bruta, destinado a cobertura dos custos de administração e fiscalização do objeto do CRE e seria majorada por uma parcela da receita extraordinária que poderia ser destinada à modicidade tarifária, em condições normais.

4. Considerações Finais

A proposta de Resolução apresentada pela ANTT representa avanço no marco regulatório do setor de concessões rodoviárias ao regulamentar que uma parcela da receita extraordinária seja revertida à modicidade tarifária, propiciando menores reajustes tarifários, além de definir que o percentual de 15% da receita extraordinária bruta seja apropriado pelo concessionário. Destarte, tem-se, por um lado, a diminuição das assimetrias de informação e maior transparência

⁴ §1º Os custos diretos do concessionário são decorrentes exclusivamente da execução do CRE

⁵ O valor máximo dos Custos CRE pode ser calculado assim:

$$\text{VMT} = \text{RB} - \text{Custos CRE} - 15\% \text{ do RB} - \text{I} \quad (\text{caput Art. 4º})$$

$$\text{VMT} = 85\% \text{ RB} - \text{I} - \text{Custos CRE}$$

Substituindo VMT pelo seu limite,

$$10\% \text{ RB} = 85\% \text{ RB} - \text{I} - \text{Custos CRE}$$

$$\text{Custos CRE} = 75\% \text{ RB} - \text{I}$$

⁶ §3º O valor mínimo a ser revertido à modicidade tarifária deverá ser de 10% (dez por cento) da receita extraordinária bruta, sob pena de redução da alíquota de 15% (quinze por cento) de que trata este artigo.

no mecanismo de captação das receitas extra-concessão, e por outro, a promoção da eficiência na prestação do serviço.

No entanto, conforme explicitado na seção anterior, e no intuito de complementar a minuta em questão, faz-se necessário adotar melhorias no texto apresentado. Sugere-se a adoção de uma definição mais precisa dos custos que poderiam ser apropriados como diretamente associados ao CRE e a eleição dos parâmetros que seriam utilizados pela ANTT na análise dos valores informados pela concessionária. Desta forma, pretende-se mitigar os riscos de possíveis tentativas de maximização dos custos diretamente associados ao CRE e conseqüentemente maximizar a parcela da receita extraordinária bruta destinada à modicidade tarifária.

À consideração superior,

CAROLINA A. CARVALHO TOMAZIO
Assistente Técnica

DOROTHY HUGUENEY ROMERO
Assistente Técnica

FERNANDO ANTÔNIO RIBEIRO SOARES
Assessor Técnico

CHRISTIANE M. DE OLIVEIRA BARBOSA
Coordenadora-Geral de Transportes e Logística

De acordo.

PRICILLA MARIA SANTANA
Secretária-Adjunta

NELSON HENRIQUE BARBOSA FILHO
Secretário de Acompanhamento Econômico