



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 01 COGTL/SEAE/MF

Em 07 de janeiro de 2011

**Assunto:** Proposta de Resolução que dispõe sobre metodologia de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias federais da 1ª Etapa, da 2ª Etapa – Fase I e do Pólo Pelotas, em decorrência de novos investimentos e serviços.

## **1. Introdução**

1. A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) apresentou o aviso de Audiência Pública nº 112/2010 com o objetivo de receber contribuições para proposta de resolução que dispõe sobre metodologia de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias federais da 1ª Etapa, da 2ª Etapa - Fase I e do Pólo Pelotas, em decorrência de novos investimentos e serviços.

2. A proposta de resolução visa garantir o direito do concessionário à recomposição do equilíbrio contratual na hipótese de serem inclusos novos investimentos ou serviços não previstos inicialmente, no momento da delegação do serviço.

3. Para recompor o equilíbrio econômico-financeiro, a ANTT propõe a adoção da metodologia do Fluxo de Caixa Marginal (FCM), projetado em razão do evento que ensejar a recomposição, considerando os fluxos de dispêndios e receitas dele resultantes.

## **2. Da análise**

### **2.1. Do Problema Identificado, Objetivo e Instituições Impactadas**

4. Segundo Gomide (2004)<sup>1</sup>, ao regular os serviços públicos, o Estado intervém administrativamente fixando regulamentos ou legislações, para assegurar que sejam ofertados de forma estável, adequada e sob preços módicos. Essa intervenção se dá pelo controle de preços,

<sup>1</sup> Gomide, Alexandre de Ávila. Regulação econômica e organização dos serviços de transporte público urbano em cidades brasileiras: estudos de caso: relatório final / coordenação: Ipea, Ministério das Cidades, 2004.

pelo controle de entrada e saída do mercado, pelos padrões de desempenho, e ainda pela quantidade do bem ou serviço ofertado. Ressalta-se, nesse contexto, que a proposta de regulação econômica ora em análise está relacionada, principalmente, ao controle de preços.

5. De modo geral, para a teoria econômica, a justificativa para a regulação econômica de mercados, de bens ou serviços, está na existência de falhas de mercado, as quais impossibilitam que um mercado seja eficiente. O monopólio<sup>2</sup>, situação em que apenas uma empresa atua no mercado, é uma destas falhas. Assim, pelo fato de essa estrutura de mercado conferir poder de mercado ao monopolista, há necessidade de regulação econômica, notadamente, de preços.

6. No caso em análise, em virtude do monopólio conferido ao concessionário, o Estado controla as tarifas de pedágio, com vistas a mitigar o risco de abuso do poder do monopolista. Dessa forma, considerando que a inclusão de novos investimentos e serviços não constantes do Plano de Exploração Rodoviária (PER) terá reflexo na tarifa, por afetar a rentabilidade contratual, expressa pela Taxa Interna de Retorno (TIR), deve haver normas que disciplinem a matéria. Inclusive, com o objetivo de manter o concessionário em condição financeira adequada para bem prestar o serviço, a lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, garante o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato se houver alteração unilateral por parte do poder concedente<sup>3</sup>. Em tal cenário, a proposta de resolução da ANTT tem justamente o objetivo de explicitar as regras a serem utilizadas nos casos em que forem necessários novos investimentos e serviços que não constam do PER.

7. A proposta de resolução ora comentada estabelece, como meio para reequilibrar os contratos, o FCM a ser projetado em razão do evento que ensejar a recomposição. Para descontar os fluxos de dispêndios e receitas originados pelo evento, é sugerida a fixação da taxa resultante da fórmula que expressa o Custo Médio Ponderado de Capital (WACC<sup>4</sup>), sendo que a metodologia de cálculo das variáveis da fórmula será proposta pela área técnica competente da ANTT e validada por meio de audiência pública ainda a ser realizada.

8. Para recompor o equilíbrio dos contratos, a proposta de resolução lista os seguintes meios: aumento ou redução do valor da Tarifa Básica de Pedágio (TBP); prorrogação do contrato de concessão, no máximo por igual período; pagamento à concessionária, pelo Poder Concedente, de valor correspondente aos investimentos, custos ou despesas adicionais com os quais tenham concorrido ou de o valor equivalente à perda de receita efetivamente advinda; modificação de obrigações contratuais da concessionária; ou estabelecimento ou remoção de cabines de bloqueio, bem como alteração da localização de praças de pedágio.

9. Assim, os agentes potencialmente atingidos por essa proposta de resolução são: ANTT; União, que é o Poder Concedente no caso da concessão de rodovias federais; concessionárias responsáveis pelos contratos de concessão de rodovias federais da 1ª Etapa, da 2ª Etapa – Fase I e do Pólo Pelotas; e usuários dessas rodovias.

---

<sup>2</sup> Legal, por garantir o direito exclusivo a um único agente em ofertar o bem ou serviço, ou natural, em que é mais eficiente ter apenas uma empresa no mercado. Ressalta-se, ainda, que pode haver a situação de um monopólio que não necessita de controle de preços; basta que, inexistindo impedimento legal, os potenciais entrantes regulem, de certa forma, a firma já instalada.

## 2.2. Possíveis Opções à Proposição

10. Como possíveis alternativas à proposta de resolução, que é a de se fixar nova metodologia baseada no FCM resultante do novo evento, menciona-se: (i) utilização da TIR original do contrato para recompor o equilíbrio econômico-financeiro, prática corrente até então; ou (ii) arbitragem de uma nova taxa de desconto que, inclusive, seria implementada em diversos setores regulados; ou ainda, (iii) licitação das novas obras pelo Poder Concedente, transferindo-as ao concessionário depois de concluídas, com a devida revisão tarifária<sup>5</sup>.

## 2.3. Dos Possíveis Impactos ao Bem-Estar Econômico

11. A análise dos impactos ao bem-estar econômico envolverá, inicialmente, a avaliação dos eventuais impactos da proposição sobre a concorrência. Posteriormente, outras consequências sobre a eficiência econômica serão investigadas.

### 2.3.1. Impactos à Concorrência

12. Para avaliar as consequências prováveis da proposta de resolução sobre a concorrência, utiliza-se metodologia desenvolvida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>6</sup>. A metodologia consiste de um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. O impacto competitivo poderia ocorrer por meio de: i) limitação no número ou variedade de fornecedores; ii) limitação na concorrência entre empresas; e iii) diminuição do incentivo à competição. As referidas questões e seus respectivos efeitos são descritos abaixo:

**1º efeito** - limitação no número ou variedade de fornecedores, provável no caso de a política proposta:

- i) conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;
- ii) estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
- iii) limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- iv) aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado;
- v) criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

**2º efeito** - limitação da concorrência entre empresas, provável no caso de a política proposta:

- i) controlar ou influenciar substancialmente os preços de bens ou serviços;
- ii) limitar a liberdade dos fornecedores de publicarem ou comercializarem os seus bens ou serviços;
- iii) fixar normas de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que

<sup>5</sup> Não se vislumbra como alternativa a licitação das obras para um novo concessionário.

<sup>6</sup> Referência: OCDE (2007). Guia de Avaliação da Concorrência. Versão 1.0. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/43/39680119.pdf>. Acessado em 21.07.2010.

excedam o que consumidores bem informados escolheriam;

iv) aumentar significativamente o custo de produção de apenas alguns fornecedores (especialmente no caso de haver diferenciação no tratamento conferido a operadores históricos e a concorrentes novos).

**3º efeito** - diminuir o incentivo para as empresas competirem, provável no caso de a política proposta:

- i) estabelecer um regime de autorregulamentação ou de corregulamentação;
- ii) exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas;
- iii) isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência;
- iv) reduzir a mobilidade dos clientes entre diferentes fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos explícitos ou implícitos da mudança de fornecedores.

13. A previsão de prorrogação do contrato como forma de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro poderia ser classificada como uma restrição à concorrência, por produzir o primeiro efeito apontado. Ademais, considerando que uma alternativa seria licitar os novos investimentos e serviços que não constavam do PER, a proposta em análise também poderia produzir o primeiro efeito se provocasse algum tipo de fechamento de mercado<sup>7</sup>. Contudo, obviamente, essas restrições podem ser justificadas por eventuais ineficiências econômicas (tais como custos de transação, por exemplo) que uma licitação provocaria. É o que será discutido oportunamente, nas seções 2.3.2 e 2.3.3.

### **2.3.2 – De Outros Impactos ao Bem-Estar Econômico**

14. A proposição em tela tem o mérito explicitar as regras no processo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, um direito do concessionário, conforme mencionado, dos contratos de concessão de rodovias federais da 1ª Etapa, da 2ª Etapa – Fase I e do Pólo Pelotas, em decorrência de novos investimentos e serviços.

15. Cabe explicitar que os eventos não previstos no PER estão fora do risco contratual. Por isso, há a necessidade de recompor o equilíbrio econômico-financeiro, caso seja imputado ao concessionário a responsabilidade por tais obras. No caso de investimentos ou serviços não previstos no PER, tem-se utilizado, até o momento, a TIR original do contrato, calculada com base no risco originalmente assumido pelo concessionário, mesmo sendo consenso que não é dele esse novo risco.

16. Para evitar que eventos já concluídos ou em andamento sejam atingidos por esta proposta de resolução – o que poderia gerar risco regulatório –, é preciso explicitar que a recomposição ora analisada decorrerá de investimentos e serviços propostos, não previstos na proposta original, ocorridos somente após a aprovação da metodologia a que se refere a minuta em comento. Dessa forma, eventos não previstos no contrato original, mas propostos antes da aprovação da

---

<sup>7</sup> Por exemplo, a concessionária seleciona um prestador de serviço que pertence ao mesmo grupo. Mesmo nesse caso, teria que ser comprovado que essa preferência causaria dano ao mercado em questão.

metodologia, não devem ser por ela cobertos. Sem a menção explícita de que a metodologia se aplicará somente a novos investimentos e serviços, não fica claro se eventos passados já ocorridos e não previstos na proposta inicial seriam também abarcados pela metodologia. Isso decorre do entendimento de que a ANTT está mudando a ferramenta usada para recompor o equilíbrio contratual, usando o FCM em vez de seguir usando os parâmetros estabelecidos originalmente. Sugere-se, então, a seguinte redação para o art. 2º<sup>8</sup>:

Art. 2º A metodologia de que trata esta Resolução consiste na recomposição do equilíbrio contratual, na hipótese de inclusão, após a publicação desta resolução, de investimentos ou serviços não previstos na proposta inicial, por meio da adoção de um Fluxo de Caixa Marginal, projetado em razão do evento que ensejar a recomposição, considerando:

(...)

17. Outro ponto a destacar são as formas de promover o reequilíbrio contratual, listadas na seção 2.1 deste parecer e elencados no art. 10 da proposta de Resolução. Nota-se que os eventuais ônus decorrentes dos novos eventos podem recair diretamente: sobre a União, que é o Poder Concedente; sobre os usuários, devido a um possível aumento na TBP; sobre a concessionária, que pode ter suas obrigações contratuais alteradas; ou sobre a concorrência pelo mercado, que pode ser afetada por um possível aumento no prazo da concessão.

18. Em virtude das várias opções, entende-se pertinente constar na resolução que a ANTT submeterá à sociedade, por meio de audiência ou consulta pública, a forma de promoção do reequilíbrio contratual optada, junto com o conjunto de informações que embasaram essa escolha, antes de ser homologada. Com isso, os diversos atores sociais afetados poderão se manifestar e expressar suas avaliações de qual seria a melhoria a ser efetuada na concessão e qual seria o ônus de uma determinada melhoria para atender o interesse público, dando, inclusive, maior legitimidade ao processo e à decisão da agência.

19. A sugestão apresentada no parágrafo anterior possibilitará ainda que a sociedade avalie se os eventuais danos à concorrência decorrentes de uma prorrogação serão compensados pelos benefícios da dilatação do vencimento da delegação. Ou seja, um dos possíveis impactos negativos da proposta, no que tange à concorrência, apontados na seção 2.3.1, seria mitigado com a adoção da recomendação em questão.

20. Assim, sugere-se que seja incluso um parágrafo ao art. 10 da proposta de Resolução, nos seguintes termos:

§ 3º Antes de ser homologada, a ANTT submeterá a audiência ou consulta pública a forma de promoção do reequilíbrio contratual optada, junto com o conjunto de informações que embasaram essa escolha.

---

<sup>8</sup> Redação original da proposta de Resolução: art. 2º. Art. 2º A metodologia de que trata esta Resolução consiste na recomposição do equilíbrio contratual, na hipótese de inclusão de investimentos ou serviços não previstos na proposta inicial, por meio da adoção de um Fluxo de Caixa Marginal, projetado em razão do evento que ensejar a recomposição, considerando:

(...)

### **2.3.3 – Considerações sobre Possíveis Opções à Proposição**

21. A proposta de resolução demonstra que a ANTT está buscando uma metodologia mais adequada para recompor o equilíbrio contratual do que simplesmente utilizar a TIR original do contrato para eventos não previstos no PER. Se os eventos não estão previstos no PER, o risco não é do concessionário; logo, não é desejável que se use a TIR original, a qual leva em conta a matriz de risco do plano de negócio do concessionário.

22. Também não é desejável arbitrar uma taxa de desconto a ser aplicada para diversos setores regulados, visto que há metodologias amplamente empregadas para calculá-la, a exemplo do WACC, utilizado na proposta de resolução. Uma taxa arbitrada está mais sujeita a questionamentos do que uma taxa calculada por um método bastante aceito.

23. Embora seja possível a licitação objetivando selecionar uma empresa com o fim de realizar a nova obra ou serviço para então transferi-la à concessionária, a opção costuma ser preterida por envolver consideráveis custos de transação. Para que essa opção seja viável, é necessária uma revisão com o intuito de incorporar a nova obra ao contrato original. Uma nova licitação implica custos ao poder público e demanda tempo, além de haver dificuldades para desenhar o certame da maneira mais adequada à situação. Por outro lado, é interesse da concessionária que já presta o serviço que a implantação de novo evento se dê de forma que traga menos prejuízo à qualidade do serviço ofertado aos usuários, o que poderia causar queda na demanda. Há, ainda, um estímulo para que a implantação seja feita o mais rápido possível por tal concessionária, pois a nova obra ou serviço, em tese, aumentará o número de usuários para o trecho concedido. Existem, portanto, custos de transação associados à licitação que podem onerar a tarifa e a qualidade do serviço prestado.

24. Acrescente-se, por fim, que, se a metodologia para o cálculo do WACC for estabelecida de maneira adequada, será criado um estímulo para que a concessionária execute a nova obra ou serviço observando a economicidade. Dessa forma, torna-se essencial que a ANTT defina o quanto antes a metodologia que será empregada para validar os valores das novas obras e serviços.

### **3. Conclusão**

25. Tendo em vista todo o exposto, a Seae entende que a proposta de resolução ora analisada é meritória e reflete um esforço louvável da ANTT em buscar novas ferramentas para recompor o equilíbrio contratual de maneira mais adequada.

26. Neste contexto, com a finalidade de contribuir com o objetivo almejado pela ANTT, a Seae sugere nova redação para o art. 2º e inclusão de um novo parágrafo no art. 10, nos termos abaixo:

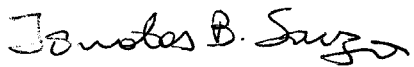
Art. 2º A metodologia de que trata esta Resolução consiste na recomposição do equilíbrio contratual, na hipótese de inclusão, após a publicação desta resolução, de investimentos ou serviços não previstos na proposta inicial, por meio da adoção de um Fluxo de Caixa Marginal, projetado em razão do evento que ensejar a recomposição, considerando:

(...)

Art. 10º (...)

§ 3º Antes de ser homologada, a ANTT submeterá à audiência ou consulta pública a forma de promoção do reequilíbrio contratual optada, junto com o conjunto de informações que embasaram essa escolha.

À consideração superior.

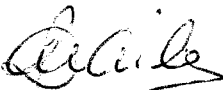
  
**JONATAS BEZERRA DE SOUZA**  
Analista de Finanças e Controle

  
**MYLENA M. DE ALENCASTRO COSTA**  
Assistente

  
**DINO ANTUNES DIAS BATISTA**  
Assistente

  
**CELSO BARBOSA DE ALMEIDA**  
Coordenador-Geral de Transportes e Logística

De acordo.

  
**RUTELLY MARQUES DA SILVA**  
Secretário-Adjunto

  
**ANTONIO HENRIQUE PINHEIRO SILVEIRA**  
Secretário de Acompanhamento Econômico