



CONTROLE EXTERNO EM CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

*Leonardo Lopes Garcia
leonardolg@tcu.gov.br*

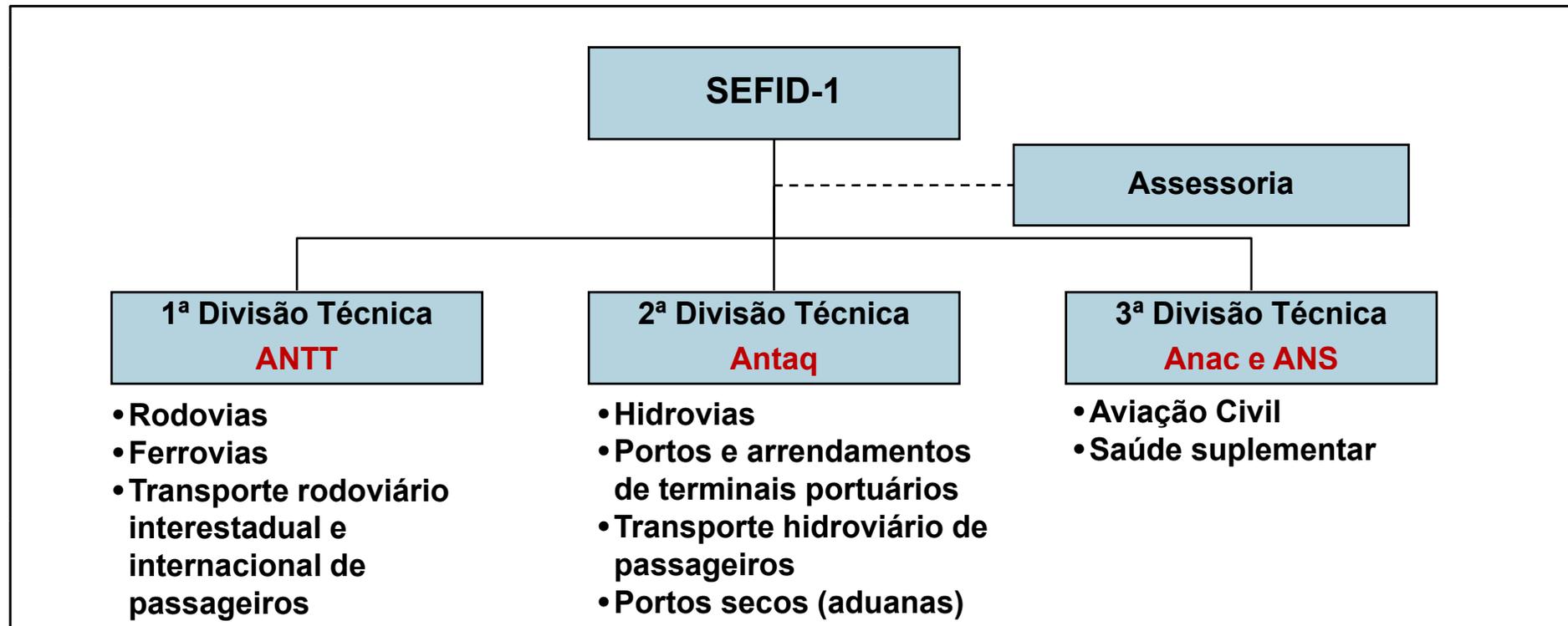
Florianópolis-SC, 23 de maio de 2011

Sumário da Apresentação

1. Estrutura
2. Atribuições
3. Controle externo em regulação
4. Estudo de caso: análise do estudo de viabilidade TAV
5. Outros trabalhos realizados
6. Considerações finais



O TCU conta com duas unidades técnicas para acompanhar a atividade de regulação.

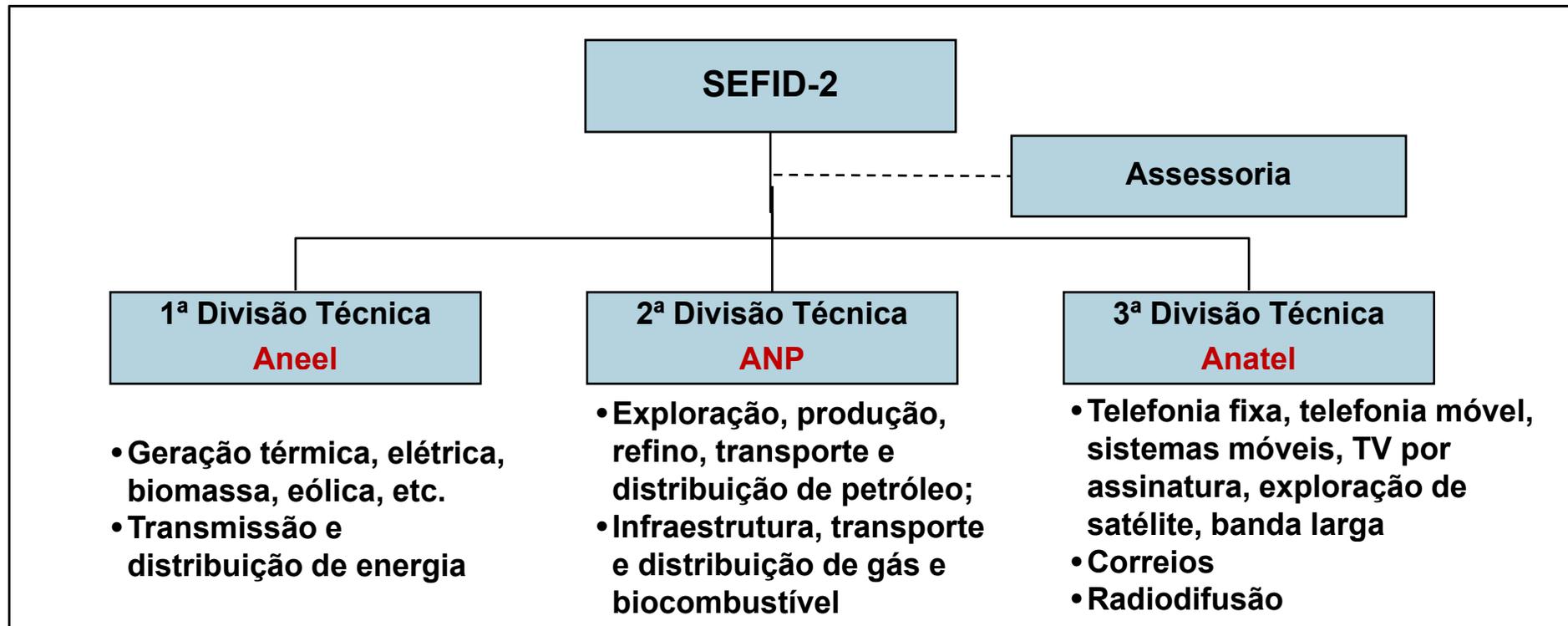


Privatizações remanescentes

Parcerias Público-Privadas desses setores, administrativas e outras não pertinentes à Sefid-2



O TCU conta com duas unidades técnicas para acompanhar a atividade de regulação.



**Parcerias Público-Privadas
desses setores**



As duas secretarias têm como área específica de atuação a fiscalização e a avaliação da outorga de obras e serviços públicos e de atividades econômicas dos setores de infraestrutura, de logística e de saúde suplementar, da execução dos respectivos contratos, da regulação setorial, da atuação dos entes reguladores e das privatizações de empresas estatais (art. 43 da Resolução-TCU 240/2010).

As Sefids atuam em diferentes momentos da regulação...

- Outorgas
- Execução contratual
- Desempenho do regulador

... com foco em diversos atributos...

- Regularidade
- Transparência
- Melhoria

... buscando um controle externo que agregue valor aos resultados da agência.

- Contínuo e sistêmico
- Técnico
- Independente
- Efetivo

A fiscalização dos contratos de concessão é de responsabilidade das agências reguladoras. Cabe ao TCU fiscalizar a atuação do ente regulador, não regular o mercado.

- Normativos do TCU/regulação:
 - IN 27/1998 (geral);
 - IN 46/2004 (rodovias);
 - IN 52/2007 (PPP).

Controle Concomitante:

Permite correção de falhas antes do lançamento do edital, antes da licitação e antes da assinatura do contrato, com menor custo para o processo regulatório.

IN n.º 27/1998 (geral)

1º estágio - viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental da concessão;

2º estágio - pré-qualificação, edital e minuta de contrato;

3º estágio - Habilitação e julgamento da licitação;

1ª etapa

4º estágio - Assinatura do contrato.

2ª etapa

Primeiro Estágio



O **primeiro estágio** da fiscalização dos processos de outorga de concessão de serviços públicos trata dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeiros e Ambientais (EVTE) (art. 7º, I, da IN TCU nº 27/1998)

Viabilidade Técnica

- Contrabalancear os **aspectos técnicos**, máxime a tecnologia disponível, de forma a assegurar que a solução representada pelo empreendimento concedido pode ser concretizada e é apropriada aos fins propostos (justificativa do poder concedente);

Viabilidade Econômico-financeira

- Verificar se as receitas, por um lado, e as despesas e os investimentos, por outro, se equilibram, garantindo **rentabilidade justa** ao empreendedor e **tarifa módica** ao usuário do serviço a ser prestado;

Viabilidade Ambiental

- Verificar se as **licenças ambientais** ou outra exigência, dependendo de cada caso, foram emitidas e se os condicionantes ambientais foram devidamente precificados nos estudos do empreendimento, bem como a definição para recuperação do passivo ambiental.

3 – Controle externo em regulação

Segundo Estágio



O **segundo estágio** da fiscalização dos processos de outorga de concessão de serviços públicos refere-se à licitação – edital e minuta de contrato (art. 7º, II, da IN TCU nº 27/1998)

- Verificar se as **determinações**, se houver, expressas no primeiro estágio foram cumpridas;

- Avaliar se os princípios de **ampla concorrência** estão contemplados no instrumento convocatório;

- Verificar se o edital está consoante o **arcabouço legal** que rege o setor;

- Observar a **correspondência** entre as condições econômicas e financeiras estabelecidas no EVTE e o edital de licitação;

Terceiro e Quarto Estágios



O terceiro e o quarto estágios da fiscalização dos processos de outorga de concessão de serviços públicos referem-se ao exame da habilitação e do julgamento das propostas e ao exame do ato de outorga e dos contratos assinados (art. 7º, III e IV, da IN TCU nº 27/1998)

- **Terceiro Estágio:** Verificar os procedimentos adotados em relação às exigências de habilitação dos licitantes e ao julgamento das propostas.

-
- **Quarto Estágio:** Verificar se o contrato está de acordo com o edital e a minuta de contrato previamente aprovada.



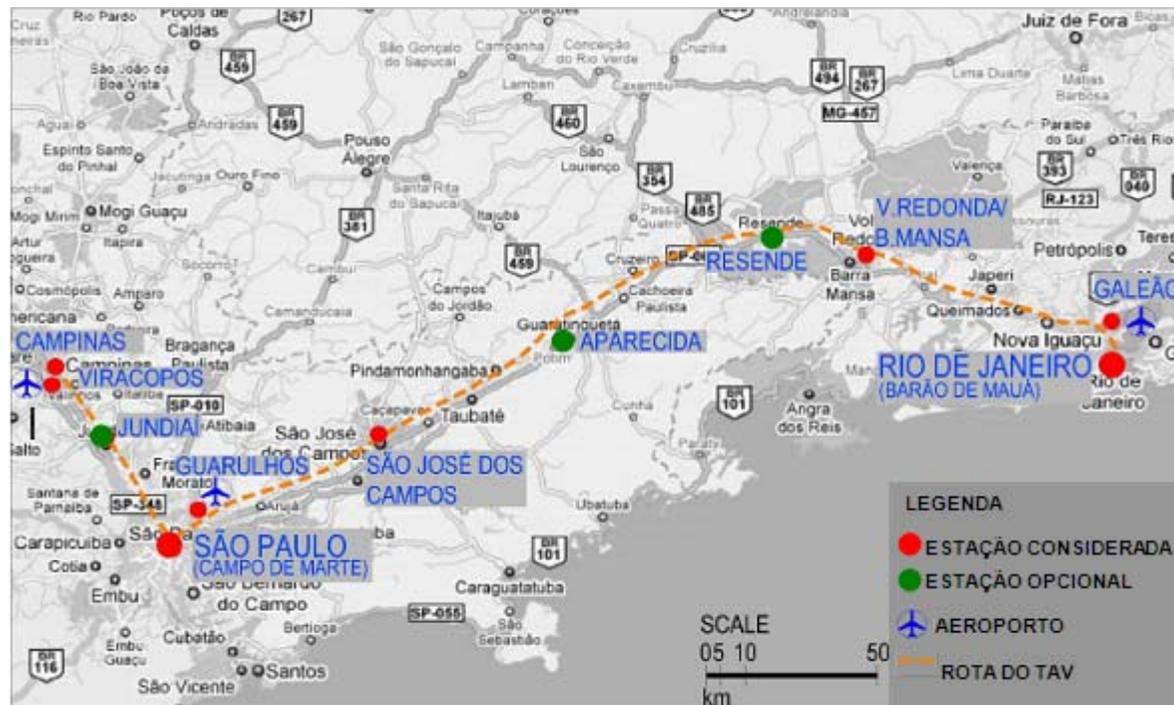
- **Auditorias** (examinar legalidade e legitimidade de atos ou desempenho do regulador);

- **Levantamentos** (conhecimento e funcionamento do órgão);

- **Inspeções** (suprir lacunas e omissões);

- **Monitoramento e acompanhamento** (verificar cumprimento de deliberações e resultados).

4 - ESTUDO DE CASO: CONCESSÃO DO TREM DE ALTA VELOCIDADE (TAV) BRASIL



4 – Concessão TAV Brasil

Contexto do projeto (1/2)



Objeto	concessão do serviço público de transporte de passageiros por meio de trem de alta velocidade, que pressupõe a construção, operação, manutenção e conservação da estrada de ferro e do material rodante necessários à oferta do serviço
Prazo	5 (construção) + 35 anos (operação)
Estações	RJ: Barão de Mauá; Galeão; e Vale do Paraíba Fluminense SP: Aparecida; Vale do Paraíba Paulista; Guarulhos; Campo de Marte; Campinas; e Viracopos Outras: discricionabilidade do concessionário
Serviços	Expresso e Regional Classe econômica e executiva
Investimentos previstos	R\$ 33,1 bilhões
Taxa Interna de Retorno (TIR) do acionista	10,87 % aa
Taxa de desconto (Wacc)	6,32 % aa
Tarifa-Teto	
<i>Regulada (expresso RJ-SP, classe econômica, horário de pico)</i>	R\$ 0,49/Km
<i>demais</i>	Livre concorrência



- Em **8/12/2009**, apresentação do EVTE;
- Durante o período de jan/maio de 2010 foram realizadas dezenas de **reuniões técnicas setoriais** com a ANTT, BNDES e os consultores contratados para cada tema;
- **Equipe** de fiscalização:
 - 4 auditores da Secretaria de Fiscalização de Desestatização (Sefid);
 - 4 auditores da Secretaria de Obras (Secob-2);
 - 2 auditores da 8ª Secretaria de Controle Externo (8ª Secex) – meio-ambiente;
- Conclusões:
 - As **inconsistências e/ou as falhas formais** identificadas foram saneadas pela ANTT e pelo BNDES ao longo da análise do 1º estágio;
 - A **estruturação econômico-financeira** do projeto TAV-Brasil permite uma maior flexibilidade, por parte dos potenciais competidores, na definição do traçado, da tarifa, dos investimentos e do financiamento público.



Serviço já existente e/ou série histórica disponível:

Projeção da série histórica (exemplo: volume de tráfego (rodovias), público pagante (estádios) etc. Atentar para a sazonalidade!)

Serviço ‘inédito’ na localidade:

Pesquisa de preferência declarada.

Serviço já existente e/ou série histórica disponível:

A tarifa decorrerá do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeira (IN TCU nº 27/98, 46/04 e 52/07)

Serviço ‘inédito’ na localidade:

A tarifa estará atrelada à Pesquisa de preferência declarada (não se pode alterar a tarifa sem alterar a quantidade!)

4 – Concessão TAV Brasil
Análise do EVTE



RECEITAS

CUSTOS + DESPESAS ?

extraordinárias (alternativas, acessórias, projetos associados)

Receita Imobiliária (em R\$ mil)



Valor corrente

Valor presente

R\$ 3.965.940,46

R\$ 555.372,66

(Exploração das estações)

**Art. 11 da Lei nº 8.987/95:
revertem para modicidade tarifária**

Receita Encomendas Leves



R\$ 9.168.880,41

R\$ 1.917.232,39

**(Até 2 quilos. Estimativas junto
aos serviços existentes.)**

Análise do EVTE



RECEITAS > **CUSTOS + DESPESAS**

operacionais = “Quantidade” (Demanda) x “Preços” (Tarifa)

Descrição	Tarifa	Demanda total	Faturamento (corrente)	Faturamento (presente)
Rio-SP Pico Econômica	199	258.086.190	51.617.237.920	10.424.286.157
Rio-SP Pico Executiva	325	57.662.949	18.740.458.395	3.697.212.977
Rio-SP Econômica	150	155.123.588	23.268.538.252	4.800.156.727
Rio-SP Executiva	250	69.429.720	17.357.430.014	3.605.814.604
Rio-VR/BM	40,2	158.314.668	6.364.249.637	1.404.529.364
Rio-SJC	102,3	15.244.283	1.559.490.163	323.376.670
VR/BM-SJC	68,4	16.835.031	1.151.516.089	246.138.793
VR/BM-SP	97,5	11.475.377	1.118.849.282	243.838.401
VR/BM-SÃO PAULO	118,5	2.856.158	338.454.776	70.360.513
SJC-SP	28,8	591.901.398	17.046.760.249	3.578.230.338
SJC-SÃO PAULO	49	109.333.485	5.357.340.746	1.060.595.220
SP-SÃO PAULO	31,2	896.654.054	27.975.606.471	5.781.162.544
SÃO PAULO-Viracopos	30	34.427.786	1.032.833.587	208.486.766
SÃO PAULO-Guarulhos	60	29.378.890	1.762.733.371	355.868.617
SJC-Guarulhos	34	13.343.430	453.676.609	91.559.578
VR/BM-Galeão	40	8.646.104	345.844.145	69.838.581
Rio de Janeiro-Galeão	40	114.384.643	4.575.385.722	923.682.735
TOTAL		2.609.554.213	193.357.697.686	39.332.458.526

4 – Concessão TAV Brasil
Análise do EVTE



RECEITAS - CUSTOS + DESPESAS

(Investimentos)

Base: traçado referencial otimizado, a partir de uma tecnologia genérica

↓
Espaço para permitir eficiência das concessionárias

↓
Elementos de projeto!

Rubricas	R\$ (mil)	% do total
I – FINEM	33.054.730	
Terraplenagem	2.128.082	6,42%
Estruturas	17.492.361	52,80%
Edificações e equipamentos	1.366.032	4,12%
Sinalização e telecomunicações	572.449	1,73%
Via permanente	1.940.673	5,86%
Sócio-ambiental	3.894.060	11,75%
Eletrificação	1.235.433	3,73%
Material rodante	2.486.353	7,50%
Serviços complementares	1.889.286	5,70%
Seguro de execução	50.000	0,15%
III - Itens não Financiáveis	75.000	
Fiscalização ANTT	75.000	0,23%
TOTAL GERAL	33.129.730	

Atuação do TCU: redução de R\$ 1,428 bilhão em relação aos estudos originais

RECEITAS > CUSTOS - DESPESAS → (Gastos operacionais)

a valor presente!

a valor presente!

- Manutenção da via permanentes e estruturas de suporte (inclusive obras-de-arte especiais): R\$ 0,97 bilhão
- “Serviço de trem e de cliente (pessoal): R\$ 2,67 bilhões



Alguns pontos: 1) gastos com manutenção são crescentes com o tempo;
2) se for baseada em parâmetros internacionais, atentar para representatividade (“cesta de experiências”) e para atualidade do câmbio (grande variação nos últimos anos);
3) fonte de dados: se possível, pública (IBGE, agências etc.).

4 – Concessão TAV Brasil
Análise do EVTE



a valor presente!

a valor presente!

A que taxa?

RECEITAS > CUSTOS + DESPESAS

(Possibilidade de sub/superestimar a rentabilidade)

<u>Demonstrativo de Resultado (R\$ mil)</u>	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8
Receita Operacional Bruta	702.754	1.653.519	2.109.402	2.597.488	3.117.800	3.454.457	3.583.322	3.712.248
ICMS	0	0	0	0	0	0	0	0
PIS/Cofins	0	0	0	0	0	0	0	0
Receita Operacional Líquida	702.754	1.653.519	2.109.402	2.597.488	3.117.800	3.454.457	3.583.322	3.712.248
Despesas/Custos	-125.798	-296.190	-377.035	-464.556	-558.753	-626.971	-648.409	-675.112
Outorga	0	0	0	0	0	0	0	0
Custos e despesas operacionais	-118.298	-281.190	-362.035	-449.556	-543.753	-611.971	-633.409	-660.112
Fiscalização ANTT	-7.500	-15.000	-15.000	-15.000	-15.000	-15.000	-15.000	-15.000
Reinvestimento/Leasing	0	0	0	0	0	0	0	0
LAJIDA	576.956	1.367.329	1.732.366	2.132.931	2.567.807	2.822.486	2.934.913	3.037.135
Depreciação/Amortização	-644.132	-1.288.270	-1.288.270	-1.288.270	-1.288.270	-1.288.270	-1.288.270	-1.288.270
Resultado do Serviço	-67.176	89.059	444.096	844.661	1.270.777	1.534.216	1.646.643	1.748.865
Resultado Financeiro	-50.702	-1.049.886	-1.009.725	-95.367	1.050.289	-1.050.289	-1.050.289	-946.057
Receita Financeira	0	0	29.762	29.483	29.762	44.143	48.143	49.203
Despesa Financeira	0	-151.848	-140.991	-66.896	-1.179.578	-86.700	-68.143	-50.516
Despesa Financeira (Fin Principal)	0	-997.097	-267.496	-895.484	-875.816	-845.032	-620.143	-55.225
Juros sobre o Capital Próprio	0	0	0	0	108.592	109.520	109.520	109.520
LAIR	-10.702	-979.886	-565.629	-12.367	-1.488	-1.627	-1.758	-1.808
Imposto de Renda / Diferido	0	0	0	0	0	0	0	22
Contribuição Social / Diferido	0	0	0	0	0	0	0	4
Juros sobre o Capital Próprio	0	0	0	0	0	0	1	0
Lucro/Prejuízo Líquido do Exercício	-580.702	-979.886	-565.629	-142.367	329.086	652.148	751.756	845.483

4 – Concessão TAV Brasil
Análise do EVTE



a valor presente!

a valor presente!

RECEITAS > CUSTOS + DESPESAS



A que taxa?



Rentabilidade de mercado
esperada para o setor



Custo de oportunidade da empresa



Custo Médio Ponderado de Capital
(WACC)

$$WACC = \frac{E}{(E + D)} r_E + \frac{D}{(E + D)} r_D$$

WACC do TAV = 6,32%

Alguns pontos:

1) E se o serviço for 'inédito' (se não houver um setor ainda), qual o "Beta" aplicável? Setor parecido? Experiência estrangeira?

2) Como proceder diante de variações imprevisíveis ou incontornáveis ocorridas nos componentes do WACC? (*outliers* na série histórica e a questão do reequilíbrio econômico-financeiro)

3) Estimação do custo de capital próprio ($R_e = R_f + b(R_m - R_f) + R_b$) e de terceiros (custo de longo prazo com bancos de fomento)

4 – Concessão TAV Brasil
Análise do EVTE



a valor presente!

a valor presente!

RECEITAS > CUSTOS + DESPESAS

Nos estudos de viabilidade funciona bem, mas na prática...

Previsão ≠ realidade, mas qual a variação aceitável?

RISCOS

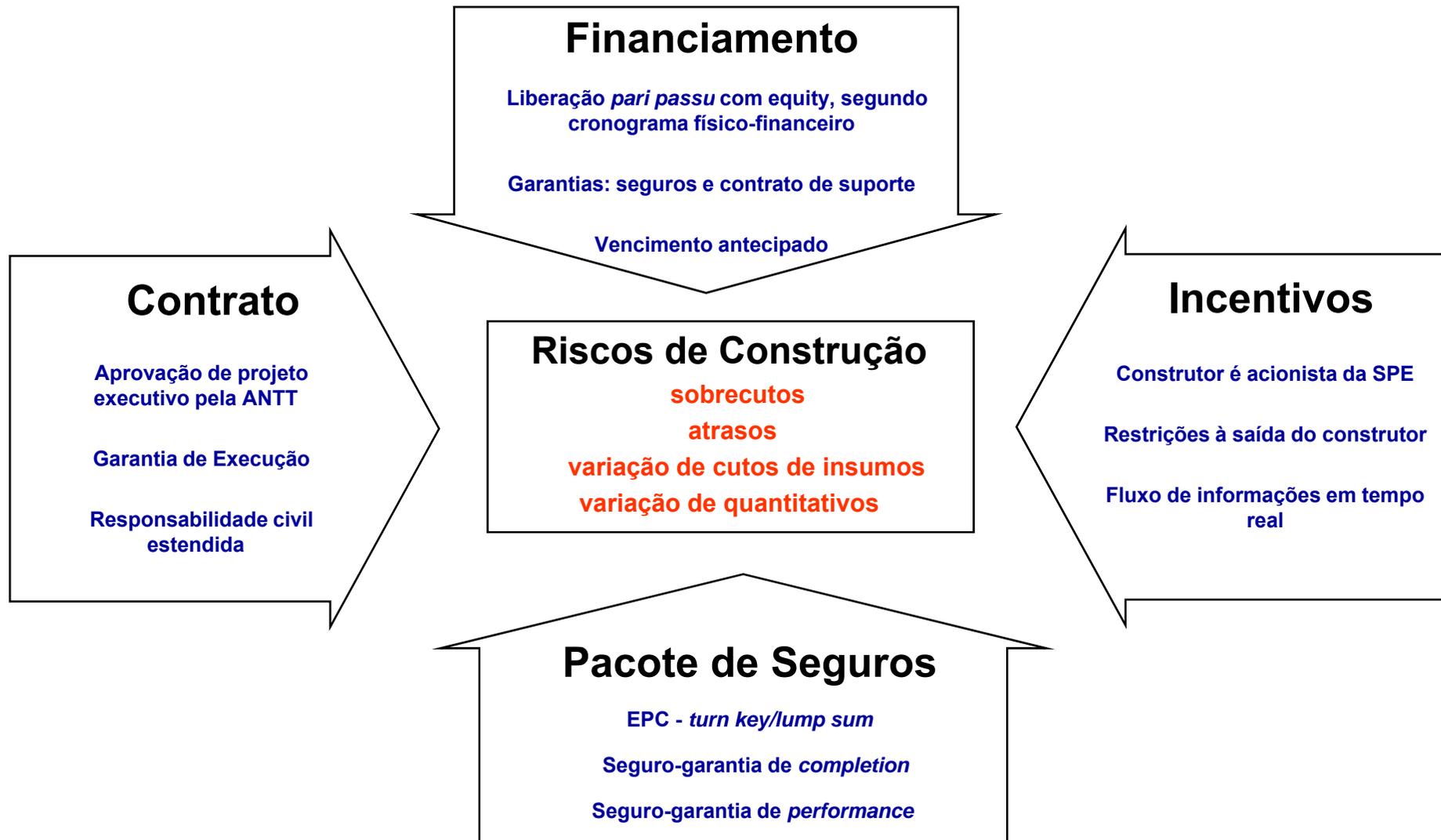
- Demanda;
- Tecnológicos (operação);
- Obra (engenharia);
- Ambientais;
- de Crédito.

Alocação eficiente entre as partes mais aptas para evitá-los, mitigá-los etc.



ACÓRDÃO 1.510/2010-TCU-PLENÁRIO

- Item 9.2.5: determina a vedação quanto a pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, por parte do contratado, em decorrência da frustração da demanda projetada pelos estudos de viabilidade, bem como o estabelecimento de outros mecanismos que venham a proteger o erário no caso de inviabilidade do empreendimento decorrente de tal frustração.
- Item 9.2.2: determina a fixação em edital do tempo máximo de viagem **→ Demanda;** considerado nos estudos – sob pena de inviabilizar a aferição de atrasos e mesmo **→ Tecnológicos (operação);** de caracterizar o projeto. **→ Obra (engenharia);**
- RISCOS** **→ Ambientais;**
Item 9.2.14. determina a inclusão, em edital, das restrições físico-geográficas catalogadas no Ofício ANTT/DG nº 882, de 29 de maio de 2010, como medida limitadora da exposição do poder concedente ao risco de sobrecusto ambiental **→ de Crédito;**
- Item 9.2.11. o valor-teto de R\$ 19.977.227.000,00 (dezenove bilhões, novecentos e setenta e sete milhões, duzentos e vinte e sete mil reais), para manter a participação percentual de 60,3%, para o financiamento público global do empreendimento (...)





- **Controle concomitante da outorga de novos empreendimentos de rodovias:** As falhas apontadas foram corrigidas antes do lançamento do edital, antes da licitação e antes da assinatura do contrato, com menor custo para o processo regulatório como resultado, houve aprimoramentos dos estudos econômicos e a consequente redução de valores de pedágios.
- **Fiscalização das revisões tarifárias de concessões rodoviárias:** Observou-se a ausência de regulação por incentivos. Como resultado da atuação do TCU, os usuários das rodovias concedidas compartilharão parte dos ganhos não decorrentes da eficiência empresarial, refletindo nos níveis tarifários dos pedágios.
- **Transporte de passageiros:** Esforços para garantir a licitação para o serviços de transporte interestadual de passageiros, com foco nos interesses dos usuários. Espera-se o aumento da segurança dos passageiros, o aumento da qualidade nos serviços prestados, a expansão da oferta do serviço, a competição no setor, a transparência no processo e, ainda, a modicidade tarifária.

5 – Outros trabalhos realizados
Setor de Transportes Aéreos



- **Concessão do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante** (Primeiro projeto de concessão de aeroporto conduzido na esfera do governo federal): **Análise, pelo TCU, dos estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental da concessão; Recursos Fiscalizados da ordem de R\$ 1,2 bilhão;**
- **Auditoria operacional com a finalidade de analisar a regularidade dos contratos de concessão de serviços de transporte aéreo regular:** Como resultado da atuação do TCU, **Conac realizou os estudos solicitados pelo TCU e considerou inadequado o instituto da concessão para exploração comercial de serviços aéreos;**
- **Auditoria destinada a conhecer a missão e a estrutura da Anac, aplicando metodologia de levantamento de risco (2008) tratou de questões como:** **realização de audiências públicas a respeito das decisões da Anac que afetem direitos dos usuários; esclarecimentos quanto ao papel da ouvidoria da Agência; parâmetros de eficiência e conforto aceitáveis para operação dos aeroportos; e atrasos sistemáticos nos voos.**



- **Auditoria de natureza operacional sobre o planejamento portuário e a sustentabilidade financeira das autoridades portuárias. Determinações aos órgãos responsáveis para que: promovam o saneamento financeiro, profissionalizem a gestão, aumentem a governança corporativa das administrações portuárias; regulamentem o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento dos portos marítimos; estabeleçam regras claras para a revisão e o reajuste das tarifas portuárias; implementem sistemas de preços e tarifas com base em centros de custos; e incentivem a busca da eficiência operacional pelas administrações portuárias;**
- **Auditoria de natureza operacional sobre o processo de arrendamento e de concorrência. Determinações aos órgãos responsáveis para que: identifiquem todos os contratos operacionais, ou quaisquer outros instrumentos destinados a permitir a movimentação e armazenagem de cargas por terceiros, firmados, no âmbito dos portos marítimos brasileiros, após a edição da Lei nº 8.630/1993 e sem o devido procedimento licitatório; regulamentem os procedimentos destinados a assegurar o equilíbrio econômico-financeiros dos contratos de arrendamento; e efetuem estudos para identificar elementos determinantes das condições de concorrência dos distintos mercados do setor portuário;**
- **Outorga de novos arrendamentos de terminais portuários: como resultado, houve aprimoramentos dos estudos econômicos. Exemplos: Porto de Santos (Terminal de granéis sólidos, Terminal de granéis líquidos e Terminal de veículos); Porto de Imbituba (Terminal de Contêineres e Terminal de Fertilizantes);**



- ✓ O Controle externo sobre a regulação e os entes reguladores não é facultado ao TCU, mas sim um dever constitucional e legal;
- ✓ O fortalecimento das agências reguladoras e das instâncias de formulação de políticas setoriais é requisito básico para o aperfeiçoamento do funcionamento dos setores de infraestrutura;
- ✓ A atuação do TCU busca contribuir para o aprimoramento do ambiente regulatório, aumento da transparência, estabilidade regulatória, melhoria da atividade de regulação e, conseqüentemente, incremento da efetividade dos direitos dos consumidores;
- ✓ Em geral, análises sobre preço (valor das tarifas) e qualidade dos serviços concedidos são de grande interesse da sociedade e devem constar entre as prioridades dos órgãos de fiscalização e controle;
- ✓ O controle concomitante exercido pelo TCU permite a correção de falhas anteriormente ao lançamento do edital, da realização do procedimento licitatório e da assinatura do contrato, com menor custo para o processo e para a sociedade.

FIM