

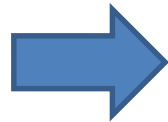
Concorrência e Infraestrutura: Licitações em Aeroportos e Rodovias

Seminários Economia & Defesa da
Concorrência 08/06/2017 – DEE/CADE

César Mattos

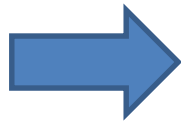
Desenho do Contrato Regulatório

Mundo Ideal



- Variáveis que afetam o contrato não mudam
- O principal do contrato (o governo) e suas preferências não mudam
 - O contrato é completo
- Há um *credible commitment* de ambas as partes (por exemplo, um “super judiciário”) que garante que não haverá renegociação
- O que é prometido será cumprido

Mundo Real



- O mundo muda, inclusive o governo
- Há contingências imprevisíveis
- Há incentivo a comportamento oportunista em função de sunk costs e ativos específicos
- A questão é se a renegociação será boa ou ruim e como “prender as mãos” do regulador para evitar renegociações ruins

O “fetiche” da taxa de Retorno

- Para o que pode servir?
 - 1) Definição de *bids* mínimos (maior valor da outorga) ou máximos (menor preço) → Existência de ágios/deságios torna a taxa de retorno que definiu aqueles valores não relevante
 - 1) Equilíbrio Econômico Financeiro do Contrato (EEFC) → Importante só nos contratos de 1995 e 2007

Contratos de Concessão de Rodovias de 2007

- “6.1 *O equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão é definido pelo fluxo de caixa descontado considerado que assegure a Concessionária a Taxa Interna de Retorno não alavancada pactuada quando da assinatura deste Contrato de Concessão*”
- Regulação por Taxa de retorno de baixo incentivo à produtividade;
- O “bid” de preços da licitação pode ser alterado ex-post para retornar a taxa de retorno da concessão, facilitando comportamento oportunista com renegociações ruins
- Investimentos 100% pré-definidos (PER)
- Ausência de mecanismos de incentivo para eficiência ou melhoria dos serviços relevantes para os usuários além das melhorias estabelecidas no início do contrato

Mudança de Paradigma dos Contratos de Concessão Pós-Rodovias da Bahia 2009

- EEFC compreende o mapa de alocação de riscos da concessão (poder concedente/concessionário) e não mais regulação da taxa de retorno
- Reajuste de Tarifas equivale a um price cap baseado no IPCA com $X=0$, se tornando uma regulação de incentivos
- Como tarifas não dependem mais da taxa de retorno, o espaço para afastar a tarifa futura do bid vencedor é pequeno, reduzindo o espaço para renegociações oportunistas de ambos os lados
- São introduzidos mecanismos de regulação de incentivo para a qualidade do serviço e investimento, reduzindo o espaço dos objetivos de maior produtividade e modicidade tarifária.
- A independência e excelência técnica das agências e do judiciário se tornam chave em fazer o devido “enforcement” destes contratos, suportando a definição estabelecida ex-ante para a alocação dos riscos, garantindo o funcionamento dos mecanismos de incentivo.

Equilíbrio Econômico e Financeiro do Contrato (EEFC)

Abordagem Convencional

Mecanismo de “suavização” dos retornos, comprometendo incentivos econômicos

Abordagem Moderna

- i) Compromisso do regulador a não adotar (ou a não aceitar) comportamento oportunista contra (ou em favor) da firma regulada. Qualquer mudança realizada pelo governo como uma política (eventualmente populista) de tarifas ou um aumento (eventualmente despropositado) das obrigações do concessionário deve ser compensada
- ii) Alocação ótima dos riscos entre a firma regulada e o regulador/sociedade

EEFC na Lei Brasileira

- Lei das Concessões (Lei nº 8.987/95): Revisões tarifárias que resultam da aplicação do EEFC: i) mudanças de tributos ou encargos legais (§ 3º of art. 9º) e ii) mudanças unilaterais pelo governo (§ 4º of art. 9º). O Art. 10 estabelece que o EEFC será definido na concessão.
- Lei das Licitações (Lei 8.666/93): O EEFC é ativado se “sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual” (art. 65 II).
- Lei das PPPs (Lei 11.079/2004): Art. 5 III → Alocação de riscos deve ser definida no contrato.

Os Contratos de 2009 e 2013

- Não há uma taxa de retorno meta
- A lista de riscos aumenta substancialmente
- O concessionário não pode requerer EEFC fora dos riscos explicitamente atribuídos ao regulador → Riscos residuais são do concessionário

Formas de Implementar o EEFC nos Contratos de 2009 e 2013

- i) Alteração da tarifa (o clássico);
- ii) O governo paga ao concessionário os investimentos, os custos incorridos ou o valor da receita perdida;
- iii) Alterações nas obrigações do concessionário;
- iv) Mudanças no prazo de concessão (máx. 5 anos);
- v) Introdução, término ou mudança das praças de pedágio

Contratos de 2009 e 2013 e o Fluxo de Caixa Marginal como Critério do EEFC

- O EEFC será implementado de forma a fazer com que o valor presente líquido do investimento mais a compensação iguale zero.
- Questão chave: qual é a taxa de desconto?
- Em 2009, $[(1 + \text{TJLP} + 8\%) / (1 + \text{Meta de inflação})] - 1$
- Em 2013, o regulador não se comprometeu com nenhuma taxa → espaço para comportamento oportunista
- Deveria isto ser próximo ao custo de oportunidade da economia (SELIC + prêmio) do dia

Contratos de 2013: Mais clara a conexão dos eventos do EEFC com revisão tarifária

- Fator D ou o “desconto de reequilíbrio ou adição”: Incorpora descumprimento (ou cumprimento antecipado) do PER e indicadores de qualidade
- Fator C: Incorpora eventos relacionados a riscos do poder concedente que influenciam receitas do EFEC
- Fator Q: Incorpora a soma de dois indicadores de qualidade: 1) quanto da rodovia está disponível para uso e 2) quantos acidentes com vítimas ocorrem na rodovia.

Fatores D e Q fazem o concessionário reclamante residual do seu desempenho em investimento e qualidade → reduz o poder do esquema de incentivo para reduzir custos, mas aumenta o poder do incentivo para incrementar investimento e qualidade



Entretanto,

- O regulador pode protelar o impacto do fator C na tarifa com o objetivo de “evitar grandes oscilações tarifárias” → risco de protelação indefinida destruindo incentivos para o futuro
- O mesmo se verifica para o Fator Q. Se o indicador de acidentes resultar em uma variação superior a 3%, o regulador pode postergar a transferência para “evitar grandes oscilações tarifárias”.
- O concessionário deve SEMPRE incrementar a variação do indicador de acidentes, o que desestimula melhorias posteriores.

Estão os riscos propriamente alocados?

- Iossa e Martimort (2013): Quando o risco de demanda e a aversão ao risco do concessionário são elevados, a alocação ótima tende a um esquema de incentivo de baixo poder com maior parcela do risco devendo ser transferido para o poder concedente, dados os elevados rents que são requeridos pelo concessionário.
- Já quando o impacto dos investimentos do concessionário no tráfego é alto, o risco de demanda deveria ser suportado pelo concessionário.
- O fato é que é possível que nem todo o risco de demanda deveria ser exclusivamente suportado pelo concessionário.
- Rodovias e Aeroportos: Todo o risco de demanda para o concessionário X Ferrovias: Todo o risco para o poder concedente via VALEC????

Concessão de Aeroportos: Price-cap

- IPCA corrigido por 2 fatores:
 - 1) fator “X” que define o ganho da produtividade e uma variável que depende do nível de investimentos
 - 2) fator Q, que define um índice de qualidade.
- Assim, o price-cap é “ajustado” para prover incentivos à qualidade e ao investimento.

Price Cap II

- Nos primeiros 2 anos, $X = 0$. Do terceiro para o quinto:
- $X = 2,06 \times (1 - (TP + PE))$
- Onde:

TP é a redução percentual em X gerada pela expansão do terminal de passageiros
PE é a redução percentual no X devido à expansão da área de estacionamento das aeronaves.

- Para Guarulhos, TP cresce 3% para cada 90 passageiros internacionais adicionais que poderão ser embarcados nas horas de pico ou a cada 110 passageiros que chegam de avião nas horas de pico.
 - PE será incrementado em 1,25% para cada ponte de embarque adicionada ao estacionamento de aviões e 0,625% para cada posição remota adicional.
- Poder de incentivo para investimento.

Price Cap III

- O fator de qualidade do serviço “Q” é baseado em uma série de indicadores de qualidade (IQS).
- O impacto do fator Q na tarifa varia entre -7,5% e +2% → Poder de incentivo para qualidade.
- Os IQS são compostos de uma medida direta de qualidade do serviço e equipamento e pesquisa direta de satisfação.

Como o EEFC pode ser implementado no contrato de aeroportos?

- Mudança nas tarifas
- Mudanças no tempo de concessão
- Mudança no valor devido ao governo em função do lance realizado
- Outras mudanças que estejam em mútuo acordo com o concessionário
- Método do Fluxo de Caixa Marginal

LEI do PPI - nº 13.334, DE 13 DE SETEMBRO DE 2016.

- Objetiva aumentar parcerias com setor privado em infraestrutura
- Mais seletivo que PAC e PIL.
- Destaque para qualidade da infraestrutura e “tarifas adequadas”
- Importância da articulação entre órgãos de governo: TCU, IBAMA, FUNAI, etc..
- Articulação com o CADE e SEAE, para fins de *compliance* com a defesa da concorrência

Lei 13.448, de 05 de Junho de 2017 – Prorrogações e Relicitações

- Ferrovias: Prorrogação antecipada para estimular investimento. 1) Não havia obrigações de investimento no contrato original; 2) problema comum do final de concessões
- Rodovias: Descumprimento dos compromissos de investimento → Relicitação com proibição de quem devolveu a concessão de disputar → Não valida comportamentos oportunistas

Medida Provisória 779/2017

- Autoriza aditivos contratuais para a alteração do cronograma de pagamentos das outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário.
- Condições:
 - a) inexistência de processo de caducidade instaurado e adimplência do interessado com as outorgas vencidas;
 - b) pagamento antecipado de parcela de valores das contribuições fixas;
 - c) manutenção do valor presente líquido das outorgas
 - d) limitação do saldo da reprogramação aos valores das contribuições fixas antecipadas, durante o período remanescente do contrato;
 - e) limitação de cada parcela de contribuição reprogramada a até cinquenta por cento acima do valor da parcela da contribuição originalmente pactuada para cada exercício.



Renegociação boa ou ruim?

Obrigado

Qualquer dúvida

cesar.mattos@câmara.leg.br

cesarmattos1965@hotmail.com