

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 701

A Experiência Britânica de Privatização do Setor Saneamento

Paulo Pitanga do Amparo
Katya Maria Nasiaseni Calmon

Brasília, janeiro de 2000

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 701

A Experiência Britânica de Privatização do Setor Saneamento

Paulo Pitanga do Amparo*
Katya Maria Nasiaseni Calmon*

Brasília, janeiro de 2000

* *Técnicos da Coordenação Geral de Política Urbana do IPEA.*

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Martus Tavares – Ministro
Guilherme Dias – Secretário Executivo



Presidente
Roberto Borges Martins

DIRETORIA

Eustáquio J. Reis
Gustavo Maia Gomes
Hubimaier Cantuária Santiago
Luís Fernando Tironi
Murilo Lôbo
Ricardo Paes de Barros

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e torna disponíveis, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir dos estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 125 exemplares

COORDENAÇÃO DO EDITORIAL

Brasília – DF:
SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10^o andar
CEP 70076-900
Fone: (61) 315 5374 – Fax: (61) 315 5314
E-mail: editbsb@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ:
Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14^o andar
CEP 20020-010
Fone: (21) 212 1116/212 1118 – Fax: (21) 220 5533
E-mail: editrj@ipea.gov.br

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

- 1 INTRODUÇÃO **5**
- 2 A EVOLUÇÃO DO SETOR SANEAMENTO
NA INGLATERRA E NO PAÍS DE GALES **6**
- 3 O MODELO DE REGULAÇÃO ADOTADO **15**
- 4 O DEBATE SOBRE PRIVATIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO E A
EFICIÊNCIA DO MODELO DE REGULAÇÃO IMPLANTADO **19**
- 5 CONCLUSÃO **25**
- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **27**
-



A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, por intermédio do Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas, Rede IPEA, operacionalizado pelo Projeto BRA/97/013 de Cooperação Técnica com o PNUD.

SINOPSE

O presente trabalho tem como objetivo descrever e analisar a experiência de privatização no setor Saneamento da Inglaterra e País de Gales, considerada a mais radical já empreendida nesse campo. O estudo descreve, inicialmente, a evolução histórica do processo de privatização e toma, por base, quatro períodos principais: antes de 1973, de 1973 a 1985, de 1985 a 1989, e de 1989 a 1999. Em seguida, são examinadas as principais características do modelo de regulação adotado, que previu uma estrutura bipartite, com separação funcional entre os reguladores econômicos e os reguladores da qualidade. Finalmente, são abordadas as questões mais sensíveis do atual debate sobre a privatização do setor Saneamento britânico e a eficiência do modelo de regulação implantado.

ABSTRACT

This study describes and analyses the privatization of the water and sanitation services in England and Wales. This experience is considered the most radical privatization that has ever been implemented in the wastewater sector. The study begins with a description of the evolution of the privatization process, dividing it in four distinct periods: before 1973; from 1973 to 1985; from 1985 to 1989; and from 1989 to 1999. After that, the regulation model adopted by the British government is presented, with emphasis on the analysis of the separation between economic regulation and quality regulation. The final section introduces the current debate about the british experience and discusses the efficiency of the regulatory model adopted.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo descrever e analisar a experiência de privatização do setor Saneamento da Inglaterra e do País de Gales. A escolha de analisar a iniciativa desses dois países deve-se ao fato de essa experiência representar, sem dúvida, a mais radical até hoje empreendida nesse campo. O estudo fornece uma visão histórica do processo de privatização adotado, que culminou com a transferência, em 1989, dos ativos das dez companhias regionais de água, até então sob administração de operadores públicos, para o controle de grupos privados.

A participação da iniciativa privada no setor Saneamento não é fenômeno recente. Essa participação tem ocorrido topicamente, ao longo deste século, em vários países da Europa, nos Estados Unidos e em alguns países da América Latina. Nota-se, também, que essas experiências têm convivido razoavelmente com as demais formas de administração pública dos serviços, seja a cargo de autoridades locais ou nacionais. O que talvez particularize o momento atual é o senso de urgência atribuído a tal mudança. A privatização é hoje vista, por muitos, como a pedra de toque que irá resgatar a prestação de serviços públicos, inclusive o setor Saneamento, da precária condição em que geralmente se encontra. Dessa forma, essa revisão da experiência britânica oferece uma abordagem realista das implicações e dos custos de tal opção.

Nos primeiros cinco anos do novo regime, por exemplo, as tarifas domésticas de água e esgotos na Inglaterra e no País de Gales cresceram, em termos reais, em torno de 5% ao ano, com significativo aumento da inadimplência e conseqüentes cortes no fornecimento de água à população. Em contrapartida, os grupos controladores das companhias privatizadas cumpriram os pesados cronogramas de investimento exigidos pelo governo, de forma a adequar os serviços aos padrões ambientais e de qualidade determinados pela Comunidade Européia. Implantou-se rigoroso marco regulatório, essencialmente financiado com recursos tarifários, que controla os preços e a qualidade dos serviços, além de zelar por considerações de ordem ambiental. As ações das companhias de saneamento, negociadas em bolsa, têm representado ótimo investimento, o que tem suscitado ásperos comentários na mídia sobre os verdadeiros beneficiários dessa privatização. Parece causar também certo desconforto o fato de companhias francesas terem passado a controlar o fornecimento de água e a coleta e tratamento de esgotos em áreas do território inglês. Esse e outros aspectos da experiência britânica são explorados neste texto.

O próximo capítulo descreve a evolução do processo de privatização na Inglaterra e no País de Gales, e toma por base quatro períodos principais: antes de 1973, de 1973 a 1985, de 1985 a 1989 e de 1989 aos dias de hoje. O terceiro capítulo examina as principais características do modelo de regulação adotado – que previu estrutura

bipartite, com separação funcional entre os reguladores econômicos e os reguladores da qualidade – e descreve a atuação dos principais órgãos envolvidos na sua execução. O quarto capítulo apresenta as questões mais sensíveis do atual debate sobre a privatização do setor de saneamento britânico e a eficiência do modelo de regulação implantado, a saber: (i) aumento das tarifas; (ii) implicações da separação entre a regulação econômica e a de qualidade no marco regulatório implantado; (iii) legitimidade dos órgãos de defesa dos interesses dos consumidores; (iv) competição ante o processo de fusões e incorporações em curso e o processo de diversificação e agigantamento dos grupos controladores privados; (v) grau de arbítrio conferido ao regulador econômico. A conclusão se encontra no capítulo 5.

Cabe ressaltar que este trabalho não analisa a experiência no setor Saneamento da Escócia, pois, nesse país, os serviços de água e esgotos ainda não foram privatizados.

2 A EVOLUÇÃO DO SETOR SANEAMENTO NA INGLATERRA E NO PAÍS DE GALES

Para fins de caracterização das transformações institucionais por que tem passado o setor Saneamento na Inglaterra e no País de Gales nas últimas décadas, pode-se dividir, *grasso modo*, sua evolução histórica em quatro períodos principais: antes de 1973; de 1973 a 1985; de 1985 a 1989; e de 1989 aos dias de hoje.

Até 1973, prevaleceu um modelo descentralizado, em que os serviços de água e de coleta e tratamento de esgotos eram, em essência, prestados por centenas de organizações públicas locais, municipais ou intermunicipais. Na tentativa de racionalizar os serviços, entre 1973 e 1985, o governo central decretou medidas que regionalizaram a prestação dos serviços. Criaram-se, na Inglaterra, dez Regional Water Authorities (RWA), empresas públicas controladas pelo governo central que passaram a administrar todo o ciclo de produção e uso da água a partir do princípio da gestão integrada de bacias hidrográficas. Lá, esse arranjo institucional permitiu ao Partido Conservador, que esteve no poder no Reino Unido de 1979 a 1997, lançar as bases, em 1985, da proposta de privatização do setor, que só viria a se consumir em 1989.

2.1 O Período Anterior a 1973: Gestão Descentralizada dos Serviços de Saneamento Até 1973, havia basicamente três tipos de organizações envolvidas com o setor Saneamento na Inglaterra e no País de Gales:

- operadores de serviços de água (*water undertakings*), que, em meados da década de 50, chegavam a superar a casa de 1 mil entidades independentes. No transcorrer da década seguinte, por conta de fusões e consolidações motivadas pela busca de maior economicidade e ganhos de escala, decresceu sensivelmente o número de operadores, que chegaram a 198 no início dos anos 70. Desses, 64 eram controlados por órgãos independentes do governo local, 101 eram administrados por conselhos intermunicipais e 33 eram empresas privadas de natureza estatutária (apesar de priva-

das, essas empresas tinham lucros e distribuição de dividendos controlados por estatuto, razão pela qual eram chamadas de *statutory water companies*);

- órgãos responsáveis pela coleta e disposição de esgotos (*sewerage and sewage disposal authorities*), em sua maioria controlados pelas municipalidades, que no começo da década de 70 superavam a casa de 1 300; e
- órgãos de conservação dos rios (*river authorities*), criados em 1965 e que somavam 29 em 1971, responsáveis, entre outros pontos, por conservação das águas, drenagem, pesca, controle da poluição em rios e, em certos casos, navegação. Eram esses órgãos que controlavam a captação de água superficial e subterrânea e as descargas de efluentes nos sistemas fluviais via emissão de licenças e permissões.

2.2 O Período de Predomínio das Companhias Regionais de Água (RWA): 1973/1985

Diante da estrutura institucional e operacional altamente fragmentada que até então caracterizava o setor e da necessidade de integrar os serviços e alcançar economias de escala, o governo central aprovou, em 1973, a Lei das Águas (*Water Act, 1973*). Foram criadas nove companhias regionais de água na Inglaterra e uma no País de Gales; cada uma correspondia a uma bacia hidrográfica e realizaria, de forma integrada, a gestão e o controle dos recursos hídricos sob sua jurisdição. Essa abordagem ganhou notoriedade internacional e apoio de ambientalistas e da comunidade técnica e acadêmica ligada ao setor.

A regionalização aludida equivaleu, na verdade, a uma verdadeira nacionalização do setor, pois a administração dessas companhias ficou a cargo da União, tendo-lhe sido transferidos os ativos que, até então, eram de propriedade municipal. Todavia, é preciso frisar que a total nacionalização do setor só viria a ocorrer em 1983, pois, até esse ano, as autoridades municipais ainda detinham representação nos conselhos das companhias regionais de água. Essa participação foi, no entanto, suprimida, em 1983, pelo governo conservador, que, sob a alegação da necessidade de introduzir práticas mais comerciais na condução do setor, editou nova Lei das Águas (*Water Act, 1983*), que restringiu a composição dos conselhos e transferiu integralmente as responsabilidades pelo setor para o nível nacional.

O princípio subjacente à criação das RWA foi que um único órgão deveria ficar responsável pelo planejamento e controle de todos os usos da água de uma dada bacia hidrográfica. Dessa forma, cada RWA deveria responder, em sua área de atuação, pelas funções de abastecimento de água, coleta, disposição e tratamento de esgotos, planejamento dos recursos hídricos, controle da poluição, pesca, controle de inundações, lazer aquático e conservação ambiental. Desse modo, o governo central não apenas criava um poderoso instrumento para a maximização de economias de escala e de aglomeração, mas atingia, também, com a criação de um corpo técnico e *neutro* de profissionais nas RWA, o objetivo de retirar da influência da política local as decisões referentes ao setor [Rees, 1994].

Como foi mencionado, antes de 1973, 29 operadores de serviços de água eram controlados por capitais privados (Statutory Water Companies). O *Water Act* de 1973 os manteve e lhes foi assegurado o direito de continuar sua atuação nas áreas de jurisdição das RWA, independentemente de suas fontes de suprimento serem autônomas ou operadas pelo operador regional. Essas companhias privadas tampouco foram afetadas pela privatização e, ainda hoje, são responsáveis pelo suprimento de água (não operam sistemas de esgotos) de 25% dos domicílios ingleses e galeses. Portanto, além das dez RWA, 29 operadores privados compuseram o quadro institucional do setor na Inglaterra e no País de Gales, entre 1973 e 1989.

Quando da privatização, as RWA empregavam algo em torno de 50 mil funcionários e geravam receitas superiores a US\$ 4 bilhões/ano. Os investimentos em 1986/1987 chegaram a US\$ 1,5 bilhão e seus ativos, deduzida a depreciação, alcançavam US\$ 40 bilhões. Ao longo do tempo, no entanto, as RWA começaram a enfrentar problemas, sobretudo financeiros, decorrentes de sua limitada capacidade de geração e captação de fundos frente às necessidades de expansão, melhoria ou reposição de sistemas. É importante notar que essas dificuldades tiveram, como principal causa, as políticas monetária e fiscal impostas pelo governo britânico, assolado no transcorrer da última década pelo crescimento da inflação e pela queda do investimento agregado.

Realmente, em que pese o princípio de que as RWA deveriam se autofinanciar, o governo central impôs, como medida antiinflacionária, limites ao crescimento de suas receitas, via tarifa. Havia, por outro lado, pouco espaço para crescimento via aumento da demanda, pois a demanda industrial caiu devido à crise, e 99% e 95% da população já se encontravam atendidas com água e esgotos, respectivamente. As necessidades de reposição e manutenção de equipamentos eram enormes devido aos problemas herdados do modelo pré-1973 e, apesar de grande parte de seus investimentos ser alocada na recuperação de sistemas, as RWA não conseguiam zerar os déficits operacionais trazidos do modelo anterior.

Os problemas eram, também, particularmente agudos no campo do tratamento de esgotos. Com a queda da qualidade ambiental dos rios, grupos ambientalistas passaram, sistematicamente, a acusar o governo de fracasso no cumprimento dos padrões ditados pela Comunidade Européia. O esforço das RWA para alcançarem novo patamar operacional e financeiro ficou ainda mais comprometido com os limites que o governo lhes impôs à tomada de empréstimos. Essa restrição foi de tal ordem que, em 1975, 80% dos investimentos das RWA eram financiados com empréstimos captados no sistema financeiro, e essa participação havia caído para apenas 10% em 1986.

Diante da escalada dos problemas, em grande parte criados, como se viu, pela própria condução da política monetária e fiscal do governo, em 1985 o ministro da Habitação e Construção anunciou, no Parlamento, que o governo estudava a possi-

bilidade de privatizar o setor Saneamento. O debate político e o alcance das medidas preparatórias à privatização são os pontos a serem examinados na seção seguinte.

2.3 Abertura do Processo de Privatização do Setor Saneamento: 1985/1989

Desnecessário dizer que razões políticas foram fator crucial no processo de privatização das RWA na Inglaterra e no País de Gales. Como é sabido, o governo britânico, de maioria conservadora, lançou-se, na década passada, em ambicioso programa de privatização que objetivava, entre outros pontos, diminuir o papel do Estado na economia [Glynn *et alii*, 1992, p. 1921-1928]. Já no início daquela década foram privatizadas as empresas estatais Jaguar e British Aerospace. Seguiu-se, em 1984 e 1986, respectivamente, os setores de Telecomunicações (British Telecom) e Energia (British Gas). Em 1987, com a venda dos ativos da British Airports Authority, o governo passou a administração dos aeroportos britânicos para o controle de grupos privados.

Com relação ao saneamento, o governo argumentava que a privatização proporcionaria melhores condições de acesso das companhias ao mercado de capitais, o que viabilizaria os investimentos (estimados em US\$ 40 bilhões em dez anos) necessários à reabilitação da infra-estrutura do setor e ao atendimento dos padrões ambientais estabelecidos pela Comunidade Européia. A atração de capital privado diminuiria, por sua vez, a pressão sobre as finanças públicas, pois, uma vez privatizado, o setor não mais figuraria como tomador público de empréstimos no sistema financeiro. Argumentava-se, também, que a presença de empreendedores privados e a utilização de práticas comerciais orientadas pelo mercado levariam a ganhos de desempenho e eficiência do setor [Glynn *et alii*, 1992, p. 1923].

Em 1986, o governo encaminhou projeto de lei ao Parlamento (*Privatisation of the Water Authorities in England and Wales*), em que propôs que as dez RWA fossem transformadas em companhias privadas de interesse público (Public Limited Companies - PLC), de forma que seus ativos pudessem ser transferidos via mercado de capitais para a iniciativa privada, e permaneceriam intactos os seus limites geográficos e atribuições. O furor nacional que se seguiu ao encaminhamento do projeto fez que o governo o retirasse de exame cinco meses após sua apresentação [Rees, 1994].

A resistência à proposta original do governo uniu todo o espectro de atores sociais envolvidos com a questão de recursos hídricos daqueles países. Grupos ambientalistas argumentavam que a privatização, ao manter as funções de controle ambiental no âmbito das futuras PLC, criava a situação em que o poluidor teria também o papel de fiscal (*the poacher-gamekeeper problem*). Grupos ligados ao Partido Trabalhista e a entidades de classe e de defesa do consumidor não aceitavam que grupos privados passassem a controlar a provisão de serviços essenciais à saúde pública e ao bem-estar social. Mesmo a poderosa Confederação das Indústrias Britânicas declarou-se contra a proposta, pois se outorgaria o controle de toda a água extraída e canalizada, bem como de toda a infra-estrutura de coleta e tratamento de esgotos, a empresas privadas.

Apesar das críticas, em 1997, o programa eleitoral do Partido Conservador reafirmou sua intenção de retomar iniciativas para privatizar o setor. Assim, logo após vencer as eleições gerais de junho daquele ano, o governo de maioria conservadora remeteu, ao Parlamento, nova proposta de privatização, com modificações do texto original de 1986.

Todo o esquema operacional de venda das RWA via bolsa de valores foi mantido, mas retirou-se, da responsabilidade das futuras PLC, o papel de controle da conservação de rios e da poluição. Essas atividades viriam a ser assumidas por novo órgão público a ser criado para regular as questões ambientais referentes ao setor (a National Rivers Authority — NRA). Seria instituído, também, um regulador econômico encarregado de zelar pela proteção dos usuários, fomentar a competição, promover a eficiência econômica, além de tomar as medidas necessárias para que as PLC viessem a cumprir as obrigações assumidas em contrato.

Quando o governo encaminhou a proposta de privatização, as autoridades locais argumentaram que o esquema montado pela União não atendia a seus interesses. De fato, com a promulgação do *Water Act* de 1973, as municipalidades foram afastadas da gestão do setor, e o *Water Act* de 1983 (que deu caráter mais executivo aos conselhos das RWA) consumou esse afastamento. Quando, em 1973, os ativos de propriedade das autoridades locais (municipais ou intermunicipais) foram transferidos para as RWA, nenhum pagamento pela perda desses ativos foi efetuado, pois foi entendido que a transferência ocorria no âmbito do setor público. Com a privatização, essas autoridades e entidades civis passaram a questionar o governo central sobre a legitimidade dessa operação, pois a União se preparava para vender ativos que, em última análise, não lhe pertenciam, dado que os investimentos haviam sido realizados pelas comunidades locais, que se viam, então, no direito de demandar algum tipo de compensação financeira por conta da transação. No entanto, as ações levadas à Justiça não obtiveram qualquer ganho de causa [Walton *et alii*, 1994].

O último ponto refere-se ao processo que o governo central instaurou para vender as RWA em bolsa de valores. Solicitou-se que preparassem planos de administração de ativos (*asset management plans*), pelos quais cada RWA apresentaria estudos detalhados da condição e do valor de seus ativos, além de estimativas de investimentos necessários para a sua recuperação e seu melhoramento em um prazo de dez anos. Foram esses relatórios, fruto de pesado investimento e de intenso trabalho que levou meses para ser concluído, que permitiram, ao governo, calcular o valor-base das ações das companhias de saneamento que foram oferecidas em bolsa em novembro de 1989. Outra função importante dos *asset management plans*, que se tornaram atividade permanente das PLC, foi prover a base de avaliação do desempenho técnico e financeiro das companhias, que, por sua vez, tornou-se fator fundamental para a fixação e revisão, pelo regulador econômico, das tarifas ao longo do tempo [Johnstone e Walton, 1991].

2.4 O Atual Modelo de Prestação dos Serviços de Saneamento na Inglaterra e no País de Gales

Em novembro de 1989, as dez Regional Water Authorities foram negociadas em bolsa, e seu controle passou às mãos de *holdings* que constituíram dez companhias privadas de saneamento (PLC). Essas receberam licenças para operar (*instruments of appointment*), expedidas pelo secretário de Estado para o Meio Ambiente. As 29 Statutory Water Companies já existentes receberam autorização para continuar em operação, agora, sob novo marco regulatório criado pela Lei das Águas de julho de 1989. No âmbito desse marco, coube às companhias de saneamento a responsabilidade pela prestação dos serviços de abastecimento de água, coleta, disposição e tratamento de esgotos, e atribuiu-se também a elas a responsabilidade pelo financiamento dos investimentos necessários ao bom cumprimento de seus mandatos e obrigações, estipulados nos *asset management plans*.

Como observa Berg (1997), a privatização das companhias de saneamento e a colocação de suas ações no mercado foi uma operação bastante vantajosa para os investidores. Preocupado em assegurar a atratividade do lançamento e ao alegar a necessidade de dotar as companhias de boas condições financeiras para que fizessem face aos compromissos determinados pela legislação ambiental da Comunidade Européia, o governo, previamente à subscrição, cancelou todos os débitos das antigas RWA, no valor de US\$ 12,5 bilhões, e injetou, ademais, recursos de caixa da ordem de US\$ 3 bilhões nas companhias a serem privatizadas. Uma vez que a venda em bolsa das dez companhias gerou recursos da ordem de US\$ 13,4 bilhões, a operação resultou em déficit de US\$ 2,1 bilhões para o governo [Haarmeyer, 1994].

De acordo com os planos de administração de ativos, as companhias se comprometeram a investir, de 1990 a 1999, o equivalente a US\$ 4 bilhões anuais, de forma a recompor a infra-estrutura instalada e alcançar os padrões exigidos pela Comunidade Européia. Com efeito, de 1990 a 1996, as PLC já haviam investido um total de US\$ 27,2 bilhões, contra US\$ 14,9 bilhões investidos durante os seis anos anteriores à privatização [Berg, 1997].

A efetivação do volume de investimentos resultante da privatização foi muito facilitada pelo acordo estabelecido entre o governo e as companhias de saneamento, pelo qual estas foram autorizadas a praticar, nos dez primeiros anos do novo regime, aumentos anuais das tarifas de até 5% acima da inflação (o próximo capítulo examina com maior detalhe o sistema de regulação econômica e de qualidade do modelo em análise). A previsão foi de que esses aumentos financiassem US\$ 28 bilhões do total de US\$ 40 bilhões de investimentos projetados para o mesmo período [Haarmeyer, 1994].

É claro que os reajustes tarifários produziram impacto significativo nas contas de água e esgotos dos consumidores, pois aumentaram 28% em termos reais nos seis primeiros anos da privatização. Por outro lado, paralelamente aos generosos reajustes tarifários autorizados pelo governo, as condições econômicas no Reino Unido

melhoraram substancialmente na presente década (controle da inflação, queda da taxa de juros, reativação do crescimento econômico com queda do desemprego, etc), o que propiciou, às companhias, as condições de realizarem os investimentos programados a custos muito menores, com a conseqüente geração de lucros excelentes.

A título de ilustração, a tabela 1 apresenta os níveis de lucratividade, os lucros retidos e os dividendos pagos pelas dez PLC no período de 1994/1995.

TABELA 1
Companhias de Saneamento da Inglaterra e País de Gales: Consolidado
de Investimento Realizado, Lucros Realizados e Distribuição
de Dividendos – 1994/1995

	(Em US\$)
Investimento	4 bilhões
Lucros antes de impostos	2,7 bilhões
Lucros deduzidos impostos	2,6 bilhões
Dividendos	1,3 bilhão
Lucros retidos	45%

Fonte: Adaptado da *Information Note* nº 16, julho de 1992
(revisto em março de 1996), Office of Water Services.

Diante das críticas de que as companhias privatizadas haviam realizado um negócio além do razoável, cujo ônus recaía sobre os consumidores, em especial os de baixa renda, e com o temor de uma reação em cadeia contra o processo de privatização, o governo anunciou, em julho de 1991, que antecipava, para 1995, o processo de consulta para a revisão das tarifas, inicialmente previsto para dez anos após a promulgação da Lei das Águas de 1989. Dessa consulta resultou o rebaixamento dos reajustes das tarifas de 5% para 1% acima da inflação, em média, para o período 1995/2005 [OFWAT, 1993].

As negociações que levaram à revisão tarifária de 1995 também incluíram a reprogramação dos investimentos das companhias para que pudessem adaptar os padrões de seus serviços à Resolução sobre Tratamento de Águas Servidas (*Urban Waste Water Treatment Directive*), adotada pelo Conselho de Ministros da Grã-Bretanha, em maio de 1991. O custo da melhoria dos padrões imposta por essa resolução adicionou US\$ 11,2 bilhões ao programa de investimentos das empresas, cujo total previsto é de US\$ 38,4 bilhões para o período 1995/2005 [OFWAT, 1994a].

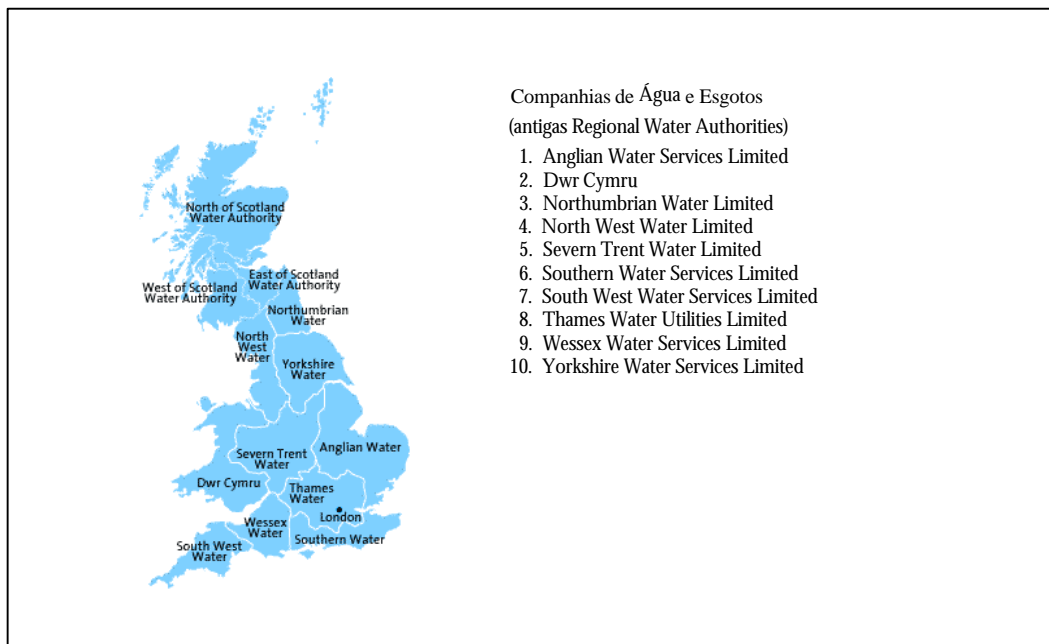
Em que pese o acréscimo nos compromissos para o novo ciclo, as empresas foram obrigadas a aceitar o rebaixamento de seus reajustes tarifários. Implícito nessa redução, com o aumento concomitante das obrigações de investimentos, estava o reconhecimento, pelo governo, de que as empresas, entre 1989 e 1995, haviam realizado lucros excessivos, que deveriam ser gradualmente transferidos para os consumidores até 2005, ao mesmo tempo em que a economicidade dos investimentos e a

atratividade e lucratividade das empresas passavam a depender dos ganhos de eficiência e de produtividade que o setor deveria gerar [OFWAT, 1995].

Cabe mencionar, por último, que, em decorrência da privatização, o setor passou por um importante processo de incorporações e fusões. Já em 1989, 12 dos originais 29 operadores privados de serviços de água fundiram-se e formaram cinco novas companhias. Em 1993, uma das dez companhias de água e esgotos (Severn Trent) incorporou a operadora de água localizada em sua área de atuação (East Worcester-shire Water). Desde dezembro de 1994, quando o governo vendeu em bolsa sua participação acionária nas companhias de água e esgotos, o processo de incorporação acelerou-se e quatro outras operadoras de água foram absorvidas, de forma que, na atualidade, o setor é composto por dez companhias de água e esgotos e 17 operadoras de água (atualmente chamadas de Water Only Companies). Hoje, a maior parte dessas empresas é controlada por dois grupos franceses (Lyonnaise des Eaux e Générale des Eaux) que têm se mostrado bastante agressivos no mercado internacional de privatizações em saneamento, e apenas uma delas é liderada por um grupo dos EUA [Whitaker's Almanack, 1999]. Os mapas 1 e 2 mostram a atual estrutura de prestadores de serviços de saneamento na Grã-Bretanha.

MAPA 1

Prestadores de Serviços de Saneamento na Grã-Bretanha

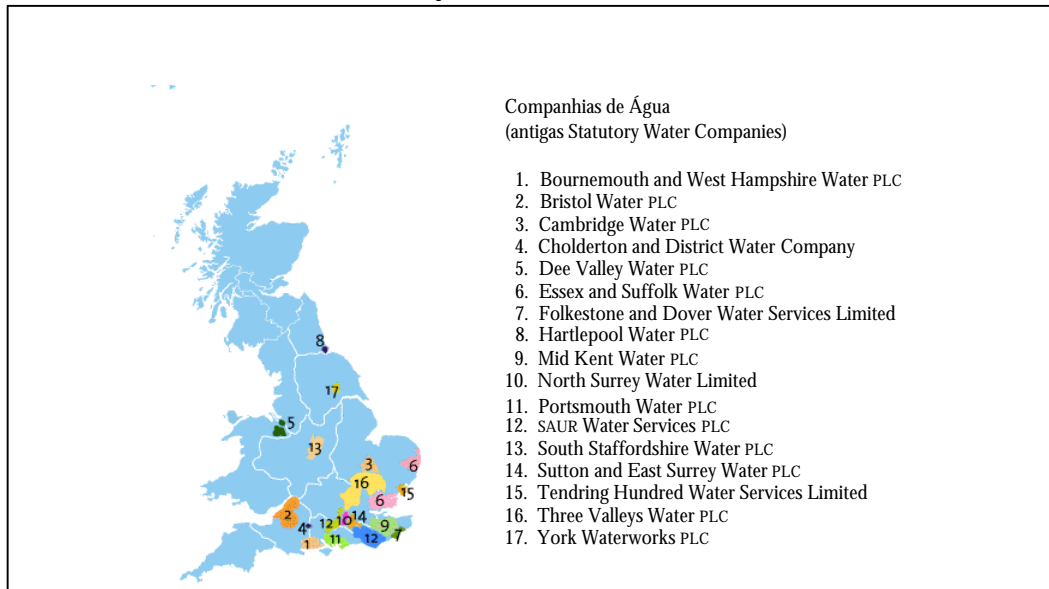


Obs.: Na Escócia, os serviços de água e esgostos estão a cargo de três concessionárias públicas:

East of Scotland Water Authority; North of Scotland Water Authority; West of Scotland Water Authority.

MAPA 2

Prestadores de Serviços de Saneamento na Grã-Bretanha

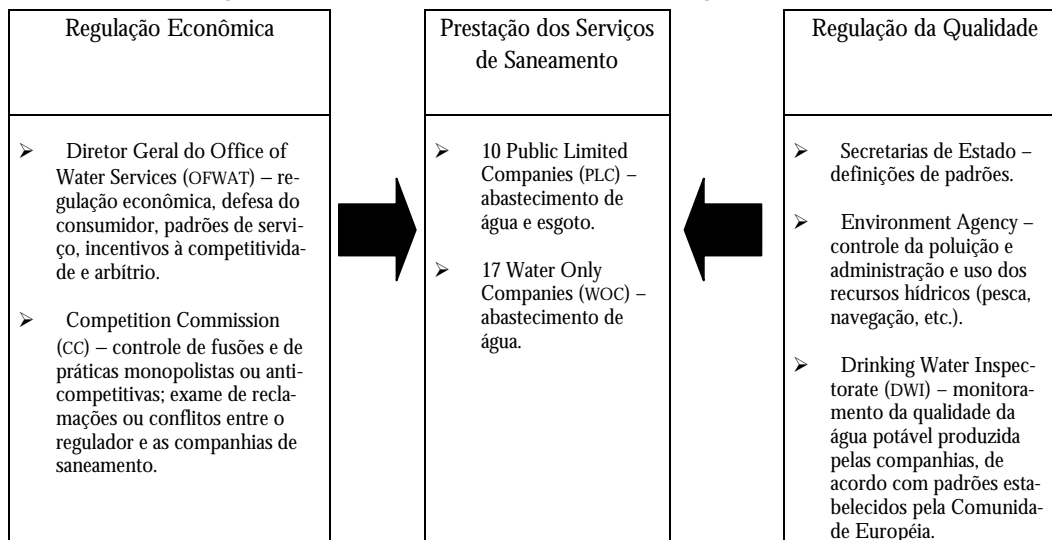


3 O MODELO DE REGULAÇÃO ADOTADO

Como se mencionou, o modelo de privatização, introduzido pelo *Water Act* de 1989, partiu do pressuposto de que deveria haver clara separação entre a prestação dos serviços de saneamento e sua regulação, e essa última seria exercida simultaneamente sobre as tarifas praticadas, os padrões dos serviços e a qualidade das águas. Para tanto, foi criada uma estrutura de regulação bipartite, com separação funcional entre reguladores econômicos e de qualidade. Essa separação permanece inalterada, apesar das mudanças institucionais por que passou, nos últimos anos, a estrutura governamental britânica.

A figura 1 ilustra o atual modelo de regulação da prestação dos serviços de saneamento na Inglaterra e no País de Gales. O perfil e a atuação dos principais órgãos envolvidos na regulação econômica e na da qualidade são descritos nos tópicos a seguir.

FIGURA 1
Modelo de Regulação do Setor de Saneamento na Inglaterra e no País de Gales



Fonte: Adaptado de Booker (1994).

3.1 Regulação Econômica

A regulação econômica do setor Saneamento na Inglaterra e no País de Gales é exercida pelo Office of Water Services (OFWAT), órgão independente, criado em 1989, que estabelece tarifas, protege o consumidor, assegura os padrões de qualidade dos serviços e cria incentivos à eficiência e competitividade das companhias.

O diretor geral do OFWAT tem papel central no modelo de privatização adotado. Sua nomeação é feita pelos secretários de Estado, por um período fixo, e sua demissão somente pode ocorrer se há comprovação de incapacidade ou de conduta inade-

quada. Cabe ao regulador econômico a responsabilidade primária de garantir que as companhias obtenham uma taxa de retorno do capital adequada, e que cumpram seus programas de investimentos, aprimorem seus serviços e atendam aos padrões de qualidade definidos no *Water Industry Act* de 1991 [OFWAT, 1994b].

Como atribuições secundárias, o diretor do OFWAT deve ainda: (i) proteger os interesses dos consumidores; (ii) promover a eficiência das companhias; (iii) incentivar a competição entre os prestadores de serviço de saneamento; (iv) exigir o cumprimento dos padrões de preservação ambiental estabelecidos pelos reguladores de qualidade; (v) estabelecer limites de preços para as tarifas; e (vi) exigir a observância das condições constantes das licenças de operação das companhias.

Para tanto, as companhias são obrigadas a produzir, anualmente, um extenso conjunto de informações econômicas, financeiras e operacionais, assim como indicadores do padrão de qualidade dos serviços. Os relatórios anuais sobre a condição operacional das companhias são cruciais, pois, com base neles, o diretor geral determina, periodicamente, o reajuste das tarifas a serem praticadas pelas companhias.

No exame da exatidão e da qualidade das informações prestadas, o diretor geral é assessorado por firmas de auditoria especializadas (*certifiers*). Apesar de contratados e pagos pelas companhias, os *certifiers* respondem diretamente ao diretor geral. Além dos auditores que acompanham e monitoram o desempenho das companhias, o diretor geral contrata, a seu critério, especialistas para a realização de estudos específicos, que auxiliam no processo de monitoramento do desempenho de aspectos específicos da atuação das empresas.

Duas inovações importantes foram introduzidas no sistema britânico de regulação econômica. A primeira foi a utilização do sistema de *price caps*, que estabelece limites máximos para o reajuste médio das tarifas cobradas por operadora. O objetivo desse sistema é incentivar a eficiência alocativa e controlar o poder de monopólio, e manter, ao mesmo tempo, níveis de lucratividade adequados à manutenção das atividades e a expansão dos serviços.

Os ajustes das tarifas de cada operadora são calculados de acordo com a fórmula $RPI + K$, na qual RPI corresponde à variação de preços no varejo e K , à taxa de retorno dos investimentos, sem deixar de manter os incentivos para ganhos de produtividade. Cabe notar que a fórmula $RPI + K$ estabelece a média para o reajuste de uma cesta de tarifas. Cada companhia, no entanto, pode adotar política tarifária própria, pela qual a tarifa de um dado serviço (por exemplo, a tarifa de água para domicílios sem medidores) pode variar anualmente acima do K estabelecido, enquanto outros serviços sofrem reajustes menores, com a condição de que, na média, o reajuste anual não ultrapasse o teto autorizado pelo OFWAT.

Quando do processo de consulta que culminou com a primeira revisão tarifária do setor, em 1995, o regulador econômico redefiniu o fator K como a soma de duas variáveis: $-X$ e $+Q$. A primeira variável ($-X$) representa a redução esperada nos cus-

tos, decorrente de ganhos de produtividade; e a segunda (+Q) equivale aos investimentos adicionais a serem financiados via tarifas para atender a novos padrões de qualidade impostos por mudanças na legislação ambiental, como deve ser o caso na segunda revisão tarifária do setor (1999/2000), quando padrões mais rígidos de controle da água potável, determinados pela Comunidade Européia, passarão a ser adotados.

A segunda inovação importante foi a utilização da competição comparativa (*yardstick competition*), pela qual o desempenho de uma dada empresa é monitorado e sua eficiência incentivada por meio da utilização de indicadores operacionais e financeiros, tais como: custos operacionais unitários, padrões de serviços e custos alternativos de capital. O acompanhamento desses indicadores permite ao diretor geral definir, a cada revisão tarifária, o aumento (K) que as companhias poderão praticar. Com essa imposição, as empresas menos eficientes que a média tendem a gerar resultados financeiros insatisfatórios, caso não adotem medidas que visem à redução de custos e a ganhos de produtividade. As companhias cujo desempenho se situa acima da média obtêm maiores lucros e distribuem maiores dividendos. Como as revisões são periódicas, a tendência é que os ganhos de produtividade acabem transferidos aos consumidores, sob a forma de contas de água e esgotos mais baratas [OFWAT, 1995].

O OFWAT tem poderes para requerer das companhias qualquer informação adicional necessária para a elaboração de seus relatórios anuais, que são submetidos ao Parlamento e tornam-se propriedade pública. Os custos de suas atividades são financiados com taxas pagas anualmente pelas companhias.

O diretor do OFWAT é também responsável por selecionar e designar os membros dos dez Comitês Regionais de Usuários, os chamados Customer Service Committees (CSC). Tais comitês são independentes, com áreas de jurisdição semelhantes às das companhias, e criados para representar e encaminhar os interesses dos consumidores. Os presidentes dos dez CSC compõem o OFWAT National Customer Council (ONCC), órgão que representa os interesses dos usuários dos serviços de água e esgotos junto ao diretor do OFWAT. O ONCC também defende os interesses dos consumidores em âmbito nacional e junto à Comunidade Européia.

Outro órgão que desempenha papel relevante na regulação econômica é a Competition Commission, criada em abril de 1999, que absorveu as atribuições da extinta Monopolies and Merges Commission (MMC) [Green, 1999]. A Competition Commission é responsável por controlar os processos de aquisições e fusões de empresas, combater práticas anticompetitivas, e revisar os termos dos processos de licenciamento, concessão ou *franchise* de serviços públicos. Além dessas atribuições, a CC examina casos de conflito entre o regulador e as companhias. Os limites de preços estabelecidos pelo OFWAT para cada companhia, por exemplo, podem ser questionados junto à CC, a exemplo do que ocorreu em 1995 com a South West Water Services Ltd. e a Portsmouth Water.

3.2 Regulação da Qualidade

Quando à regulação de qualidade, duas agências – a Agência de Meio Ambiente (Environment Agency – EA) e a Inspetoria da Água Potável (Drinking Water Inspectorate – DWI) – controlam as operações das companhias de saneamento e podem, não apenas influenciar procedimentos e práticas, como impor modificações nos padrões de qualidade a serem cumpridos por toda a indústria, de forma a beneficiar grupos específicos de usuários. Essas duas agências possuem quadro técnico respeitado e são as principais responsáveis pela interpretação e aplicação das normas europeias adotadas pelo governo britânico. Ademais, definem padrões ambientais, metas e prazos para o seu cumprimento.

A Agência de Meio Ambiente foi criada em abril de 1996, a partir da fusão de dois órgãos existentes: National Rivers Authority (NRA) e Her Majesty Inspectorate of Pollution (HMIP). Cabem à agência a prevenção e o controle da poluição ambiental, a gestão do uso dos recursos hídricos, além do gerenciamento da pesca, navegação, recreação e lazer. A EA monitora a qualidade das águas dos rios; emite licenças para captação de água; controla as emissões de efluentes das estações de tratamento de esgotos; e opera o controle de drenagem e enchentes. Conta com um corpo técnico de aproximadamente 9 500 funcionários, espalhados por agências regionais e locais na Inglaterra e no País de Gales. A EA atua como órgão regulador e desempenha funções operacionais ligadas à gestão dos recursos hídricos e do meio ambiente.

A Inspetoria da Água Potável foi estabelecida em janeiro de 1990, inicialmente subordinada à Secretaria de Meio Ambiente, mas hoje atua como agência independente. A tarefa primordial da DWI é assegurar que as resoluções da Comissão Europeia sobre qualidade das águas sejam cumpridas. Para tanto, a Inspetoria monitora os padrões de qualidade produzidos pelas companhias e inspeciona incidentes relacionados aos padrões de potabilidade da água, quando ocorrem [OFWAT, 1997].

Anualmente, o inspetor geral do DWI submete relatório ao secretário de Estado do Meio Ambiente, com os resultados das inspeções realizadas e as conclusões sobre a qualidade da água fornecida pelas 28 companhias de água da Inglaterra e do País de Gales.

As determinações dos reguladores da qualidade têm impacto significativo na regulação econômica. Os padrões de qualidade impostos influenciam diretamente os limites de preços fixados pelo regulador econômico (OFWAT), o desempenho e os custos de operação das companhias, e, conseqüentemente, as tarifas pagas pelo consumidor.

4 O DEBATE SOBRE A PRIVATIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO E A EFICIÊNCIA DO MODELO DE REGULAÇÃO IMPLANTADO

O ano de 1995 talvez tenha sido o pior momento do atual modelo de prestação de serviços de saneamento na Inglaterra e no País de Gales. O verão daquele ano foi o mais quente até hoje registrado na história inglesa. Os índices pluviométricos foram os menores desde 1976. Diante da queda alarmante dos níveis dos reservatórios, algumas companhias (Yorkshire Water Services e North West Water) foram obrigadas a implantar o racionamento do fornecimento de água, fato jamais ocorrido com tal intensidade até aquela data (em 1976 ocorreram casos de restrição ao consumo). Outras companhias (por exemplo, a Wessex Water Services) entraram em regime de alerta e foram obrigadas a desencadear campanhas na mídia para solicitar o apoio da população ao esforço de evitar usos não essenciais no período.

O assunto, evidentemente, chegou aos jornais. O *Independent* (prestigioso jornal londrino) classificou as companhias privadas de água como *as odiosas instituições desse verão*. O Partido Trabalhista, à época na oposição, investiu contra o governo, e pediu providências legais contra os 3,7 bilhões de metros cúbicos de água perdidos por dia por causa dos canos danificados das redes de distribuição das companhias (praticamente não há medição de água domiciliar no Reino Unido).

A pressão foi tanta que o próprio OFWAT acusou as companhias de serem parcialmente responsáveis pelas restrições impostas aos consumidores e argumentou que a situação seria menos crítica se tivessem administrado melhor seus recursos. Questionada sobre essa observação, a representante da Associação das Companhias de Água estranhou a alegada ignorância do OFWAT sobre a forma como as companhias usavam seus recursos, pois, argumentou ela, “eles têm a atribuição de monitorar-nos”.

Esses fatos, extraídos do periódico *Water Services* (n^{os} de setembro e outubro de 1995), ilustram a natureza do debate que tem envolvido a sociedade e o governo britânicos a respeito dos resultados concretos da privatização do setor Saneamento e da verdadeira eficácia do modelo de regulação implantado.

Esse debate tem evoluído ao longo dos últimos dez anos, e centrou-se, essencialmente até 1995, na questão do aumento das tarifas, seu impacto sobre os consumidores e a correspondente qualidade dos serviços prestados pelas companhias privatizadas. Após a revisão tarifária de 1994/1995, o foco dos questionamentos tem convergido para a legitimidade dos órgãos de representação dos consumidores, pois estes, no modelo atual, estão vinculados ao diretor geral do OFWAT; na margem de arbítrio do regulador econômico, julgada excessiva por muitos; e na possibilidade de preservação da competição no setor, diante da concorrência feroz e o agigantamento das *holdings* controladoras das companhias de saneamento, que hoje evoluem para

conglomerados (*multi-facilities*) com interesses em outros setores e países. Essas últimas questões têm ganhado força no governo britânico desde 1997, quando o Partido Trabalhista subiu ao poder, após vencer as eleições gerais daquele ano.

Com base nas observações anteriores, os tópicos que se seguem buscam explicitar as principais questões que têm estado no centro do debate sobre a regulação dos serviços de saneamento na Grã-Bretanha.

4.1 As Reações Contra os Aumentos de Tarifas Após a Privatização

Como se mencionou, os pesados aumentos das tarifas após a privatização do setor foram bastante criticados por vários setores da sociedade britânica que argumentavam que o governo teria sido descendente com as companhias, quando da negociação das tarifas implantadas no primeiro período da privatização. Evidentemente, o OFWAT apresentou um conjunto de justificativas para a autorização dos aumentos concedidos, como, por exemplo: ativos das RWA em condição precária, que necessitavam de reposição; necessidade de tornar o negócio atrativo para os investidores privados, quando da venda das companhias regionais em bolsa; volume elevado de investimentos requeridos para o cumprimento das diretivas da Comunidade Européia; *know-how* incipiente do governo, antes da privatização, sobre o estado dos ativos e o valor das companhias regionais, etc.

De toda forma, o fato é que os consumidores passaram a resistir ativamente ao pagamento de contas cada vez mais altas. Houve aumento sensível da inadimplência, o que obrigou o OFWAT a se questionar sobre os limites da capacidade de pagamento dos usuários. Por outro lado, como é pequena a medição domiciliar, muitos consumidores ainda se queixam que nem mesmo podem controlar o seu gasto com água. Algumas categorias de consumidores de baixa renda passaram a comprometer aproximadamente de 3% a 9% de sua renda disponível no pagamento da conta de água, e os cortes no fornecimento tornaram-se outro problema sensível para o governo.¹

O público, em geral, sempre desconfiou que os aumentos de tarifas, na verdade, engordassem os salários dos diretores das PLC e os dividendos de seus acionistas. Na revisão das tarifas de 1994/1995, como foi visto, o regulador econômico rebaixou o fator K das companhias para 1%, em média, mas a questão das tarifas certamente tornou-se um fator de desgaste político para o governo.

4.2 Os Custos da Qualidade Ambiental

O marco regulatório implantado por intermédio da *Water Act* de 1989 separou a regulação econômica da ambiental. Dessa forma, tanto a Agência de Meio Ambiente quanto a Inspeção da Água Potável detêm atribuições que lhes

¹ Para os consumidores de baixa renda na Inglaterra, que recebem auxílio financeiro do sistema previdenciário oficial, o valor da tarifa de água é fixada em 1% da renda. Ainda assim há problemas de inadimplência. Nesses casos, porém, a desconexão tem que ser autorizada pela Justiça.

conferem poderes de determinar modificações nos procedimentos e padrões das companhias de saneamento. Quando isso ocorre, o OFWAT se obriga a assegurar que as companhias cumpram tais determinações.

No entanto, se são sancionadas normas ambientais mais estritas, que exigem, para o seu atendimento, investimentos adicionais não previstos nos acordos originais assumidos, as companhias têm autorização para aumentar correspondentemente suas tarifas. São os chamados *custos de repasse automático* (*prices pass through*), que, evidentemente, reanimam o debate sobre o aumento de tarifas, pois não é tarefa simples convencer os consumidores a pagar contas mais altas em troca de benefícios ambientais pouco tangíveis, sobretudo porque as torneiras continuam jorrando água e os esgotos continuam coletados, como anteriormente.

O OFWAT apresentou para discussão, em 1992, seu posicionamento sobre o assunto, no documento intitulado *O Custo da Qualidade*, que buscou demonstrar, com base em distintos cenários, os impactos sobre as tarifas, decorrentes da adoção de padrões ambientais e de qualidade mais rigorosos. Tomou-se por base a Resolução sobre Tratamento de Águas Servidas, que havia sido adotada pelo Conselho de Ministros em maio de 1991. O relatório demonstrava que, caso uma estratégia estritamente *verde* fosse seguida, o custo a ser adicionado, na futura revisão tarifária de 1994, aos programas de investimento 1995/2005 das companhias de saneamento, alcançaria US\$ 80 bilhões [Rees, 1994]. Como se mencionou, o custo da adoção dessa resolução ficou bem abaixo desse valor (US\$ 11,2 bilhões), justamente porque foram consideradas a capacidade e a disposição dos consumidores para pagarem tais melhorias.

A posição do regulador econômico sobre o assunto, ou seja, de que melhorias ambientais e de qualidade devem respeitar a capacidade e a disposição de pagamento dos consumidores, foi acolhida pelo Gabinete de ministros britânico, que, em 1993, expediu orientação nesse sentido, denominada O Arcabouço da Qualidade (*The Quality Framework*) [OFWAT, 1993].

4.3 A Legitimidade dos Órgãos de Representação dos Consumidores

Mesmo que o aumento anual de tarifas e os possíveis impactos das melhorias ambientais e de qualidade sobre o custo dos serviços de saneamento tenham se tornado, após 1996, questões menos sensíveis no debate sobre a privatização do setor, ambas permanecem como preocupações da agenda do governo britânico, após a ascensão ao poder do Partido Trabalhista, em 1997.

Uma evidência disso foi a divulgação, em março de 1998, do *Green Paper*² intitulado *A Fair Deal for Consumers* [DTI, 1998a] (Um Negócio Justo para os Consumidores),

² O *Green Paper* é um documento de caráter preliminar, elaborado pelo governo, que contém propostas de mudanças nas políticas públicas. Esse documento é tornado público com o intuito de fomentar discussões e reunir opiniões da sociedade e de diversos órgãos e atores interessados.

cujo foco é a defesa dos interesses dos consumidores no atual modelo de regulação dos serviços de utilidade pública, de forma a torná-lo não apenas mais eficiente, mas voltado para o atendimento das necessidades de seus usuários. Com propostas para o aperfeiçoamento do atual modelo de regulação dos setores de água, gás, eletricidade e telecomunicações da Inglaterra e do País de Gales, o documento desencadeou amplo processo de consulta pública em que foram ouvidas as opiniões de representantes de classe, agências reguladoras, organizações privadas, demais órgãos e agentes interessados.

Uma das principais sugestões do *Green Paper* para a modernização do atual modelo foi a proposta de criação de conselhos de consumidores independentes dos órgãos reguladores. Como justificativa, ressaltou-se que a regulação dos serviços de utilidade pública na Grã-Bretanha passa por processo de mudanças, causado, especialmente, pela entrada de novos competidores no mercado e formação dos conglomerados de utilidade pública (*multi-utilities companies*). Conseqüentemente, tornou-se imprescindível a criação de uma representação efetiva, forte e independente, capaz de defender os interesses e ouvir as reclamações dos consumidores, inclusive os menores e os de baixa renda, informá-los e protegê-los contra possíveis abusos. Esse papel não poderia, segundo o governo, ser legitimamente desempenhado pelos atuais órgãos de defesa do consumidor, pois encontram-se diretamente subordinados ao órgão regulador.

Essa proposta causou descontentamento ao diretor do OFWAT, que se manifestou contrário à sua implementação. O diretor alegou que, ao seguir as novas orientações do governo, a defesa do consumidor passaria a fazer parte do rol das suas responsabilidades primárias e, para tal, esperava contar com a colaboração dos Customer Services Committees (CSC) e do OFWAT National Customer Council (ONCC). No seu entendimento, tais órgãos, embora estejam subordinados ao regulador econômico, possuem liberdade de atuação; por isso, necessitam apenas de maior força e representatividade política. Além disso, o regulador econômico alertou, ainda, para o perigo de duplicidade de funções que poderia ocorrer entre os novos conselhos e os já existentes.

Apesar da opinião contrária do regulador econômico, a idéia da criação dos conselhos de consumidores independentes ganhou enorme suporte junto à maioria dos agentes que se encontram direta ou indiretamente envolvidos na regulação dos setores de utilidade pública. No *White Paper* [DTI, 1998b] que se seguiu ao *Green Paper*, publicado em julho de 1998, o governo manteve sua proposta inicial de estabelecer tais órgãos.

Em seguida ao debate, o governo decide quais propostas devem ser mantidas, excluídas ou modificadas. O *Green Paper* pode, eventualmente, gerar um *White Paper*, caso o governo decida levar adiante as propostas e submetê-las ao Legislativo para aprovação.

Ainda nesse sentido, o governo divulgou, em setembro de 1998, documento para consulta sobre os seguintes pontos: possíveis funções e poderes dos futuros conselhos; seu relacionamento com os órgãos reguladores; seu acesso a informações relevantes; principais aspectos organizacionais relacionados com a sua criação; e possíveis fontes de recursos para a sua manutenção [DTI, 1998c]. Mais uma vez, o tema despertou enorme interesse – aproximadamente 130 respostas foram enviadas pelos diferentes órgãos e atores – e o governo conseguiu grande apoio.

Tais sugestões foram consolidadas em abril de 1999 [DTI, 1999] e, brevemente, serão objeto de propostas de legislação junto ao Parlamento. De acordo com a posição final do governo, serão criados conselhos independentes, com amplos poderes de atuação nos setores de Água, Energia e Telecomunicações. Haverá um período de transição na implementação desses conselhos, que deverão, gradativamente, substituir os já existentes.

4.4 A Competição no Setor Saneamento e a Criação dos Conglomerados de Utilidade Pública

As alternativas para se assegurar a competição no setor, diante do acirrado processo de fusões e incorporações em curso, também foram

objeto de grande interesse no *Green Paper* sobre o modelo de regulação dos serviços de utilidade pública. Esse processo é paralelo ao agigantamento e diversificação dos interesses das controladoras (*holdings*) das companhias de saneamento.

Como se mencionou, existem hoje apenas 17 das antigas 29 Statutory Water Companies dos anos 80. Mesmo as companhias de água e esgotos (antigas Regional Water Authorities) têm sido absorvidas por outros grupos controladores, como é o caso da disputa entre a Wessex Water e a Severn Trent pelo controle da South West Water. É evidente que, com a diminuição dos operadores, o exercício da *competição comparativa* fica prejudicado, pois restringe-se o conjunto de empresas das quais o regulador econômico retira dados para definir os indicadores de eficiência a cada revisão tarifária, sem falar na possibilidade de manipulação das informações pelas companhias.

Por outro lado, as controladoras tendem a se diversificar e expandir. Algumas montam subsidiárias internacionais (a Thames Water, por exemplo, que opera na região de Londres, além de atuar no Reino Unido, tem negócios em outros dezesseis países). Outras atuam por meio de subsidiárias na prestação de serviços de engenharia ou são fornecedoras de peças e equipamentos para a indústria. Outras, ainda, têm entrado em outros setores da prestação de serviços públicos, como é o caso da North West Water (ver mapa 1) que, em 1995, comprou a Norweb PLC, empresa regional de energia elétrica que serve o noroeste da Inglaterra [Water Online, 1996].

O OFWAT tem demonstrado preocupação com o fenômeno das *multi-utilities*, que pode, eventualmente, reverter-se em prejuízo para o consumidor, seja por conta de eventuais tentativas das companhias de repassar prejuízos incorridos em coligadas,

via aumento das tarifas, seja ao sobrefaturar os serviços prestados à companhia de saneamento por suas subsidiárias.

De forma a fomentar a competição, além do recurso à competição comparativa, o regulador econômico tem utilizado o recurso das licenças locais (*inset appointments*), previsto no *Water Act* 1989, que definiu a possibilidade de concessão de licença para que uma companhia passe a atuar na prestação de serviços de água e esgotos em áreas isoladas atendidas por outro concessionário.

Inicialmente prevista apenas para áreas rurais não abastecidas por sistema público (*green field sites*), essa possibilidade foi aprimorada em julho de 1995, com a publicação de norma pelo OFWAT que simplifica os procedimentos para a viabilização de *inset appointments* e suprime a condição de que a área seja um *green field site*. Com o consequente crescimento do interesse por tal modalidade, o OFWAT tem constatado, desde 1996, redução das tarifas praticadas para grandes consumidores industriais, justamente aqueles que poderão exercer a escolha de fornecedor.

O regulador econômico também desenvolve esforços no sentido de introduzir modificações legais para facilitar ainda mais a inserção de *concessões locais* que permitam, inclusive: o fornecimento de uma companhia além de sua área de concessão (*cross-boundary supplies*), a utilização por outra companhia de uma mesma adutora (*common carriage*) e a liberalização da implantação de conexões.

Em que pesem seus esforços, o diretor geral do OFWAT reconheceu em sua resposta ao *Green Paper* o desafio que representa fortalecer a competição no setor e solicitou ao governo a apresentação de propostas de instrumentos financeiros que o auxiliem na dissuasão de práticas oligopolistas e comportamentos anticompetitivos de parte das controladoras [OFWAT, 1992b].

Quanto à diversificação e agigantamento dos grupos controladores, o regulador econômico tem tomado medidas para identificar, separar e proteger os ativos e resultados das companhias de saneamento dos demais interesses de cada grupo, de forma a evitar subsídios cruzados ou repasses de custos indevidos que lesem os consumidores. Tem também realizado grande esforço para melhorar o nível de informação sobre a posição financeira e contábil das *holdings* e de cada companhia de saneamento em particular. Esse monitoramento chega ao ponto de verificar o valor dos dividendos pagos pela companhia ao grupo controlador e o montante finalmente declarado, por este, ao Fisco [OFWAT, 1992a].

4.5 O Grau de Arbítrio do Órgão Regulador

Outra proposta de mudança do governo, com relação ao atual modelo de regulação adotado, refere-se ao grau de arbítrio do órgão regulador. No caso do setor Saneamento, o cerne das preocupações tem sido o excessivo poder discricionário atribuído ao diretor geral do OFWAT. Tal poder tem resultado, muitas vezes, na adoção de medidas *ad hoc* por parte do regulador e em ações dissociadas dos objeti-

vos gerais do governo. A proposta é que os órgãos reguladores passem a atuar de acordo com as determinações e leis implementadas pelo governo, especialmente no que se refere aos aspectos sociais e ambientais.

Essa proposta foi bem acolhida pelo diretor do OFWAT, que considera importante que sua atuação seja coerente com os objetivos e o referencial de políticas públicas estabelecidos pelo governo, e espera poder contar com o apoio legal na implementação de medidas ambientais, especialmente nas que impliquem ônus financeiros para os consumidores e para as empresas.

5 CONCLUSÃO

A privatização do setor Saneamento na Inglaterra e no País de Gales é fruto de um processo longo e difícil. Dez anos após sua implementação, seus resultados ainda são objeto de avaliação pelo governo e pela sociedade.

O modelo adotado certamente beneficiou-se da estrutura institucional regionalizada, centralizada e sem intervenção de poderes locais, que havia sido instaurada previamente à privatização. Sua implantação também foi consequência de um governo central forte, com firme disposição política para investir no que era considerado mais apropriado para a realidade britânica.

A decisão do governo de vender em bolsa os ativos do setor à iniciativa privada, o que criou, paralelamente, uma estrutura de regulação bipartite (regulação econômica e da qualidade), colocou o OFWAT no árduo papel de mediador entre os interesses da indústria, controlada por grupos privados, e os do consumidor. Como responsável pela fixação e revisão das tarifas, o OFWAT é virtualmente o mantenedor de todo o negócio, o que exige de seu diretor geral extrema habilidade nas negociações sobre as tarifas.

O esquema de financiamento das atividades do regulador econômico é parte importante da viabilização do modelo adotado, pois, com a privatização do setor, o governo britânico optou por repassar, para as companhias de água, o custo do financiamento da estrutura independente de regulação. Assim, evitou-se submeter o regulador às incertezas normalmente associadas aos exercícios anuais de programação orçamentária. Outras condições incluem mandato por tempo determinado, que exclui ou limita interferências políticas, durante o qual o dirigente não pode ser demitido (salvo casos explicitamente previstos na legislação pertinente); possibilidade de contratar pessoal qualificado, etc.

A estrutura de regulação implantada na Inglaterra e no País de Gales trouxe benefícios para todo o setor e tem sido constantemente aperfeiçoada. O consumidor passou a ocupar lugar de destaque e a regulação independente reanimou o interesse pelo acompanhamento e controle dos padrões de prestação dos serviços. A transparência

das atividades dos operadores, por sua vez, tem incentivado as companhias a buscar melhor desempenho operacional.

A estrutura de regulação implantada na Inglaterra e no País de Gales trouxe, por outro lado, novos ares para o setor. Na Escócia, os prestadores de serviços de saneamento referem-se insistentemente à *soberania do consumidor*, que contrasta com a abordagem tecnocrática que dominava as decisões antes da privatização.

A partir da análise do processo de privatização do setor Saneamento da Inglaterra e do País de Gales, realizada neste trabalho, pode-se afirmar que a aplicação do modelo inglês, em outros países, constitui tarefa extremamente complexa. O marco regulatório implantado possui especificidades que derivam fortemente do contexto econômico e político britânico e o tornam de difícil extrapolação para outros países. Sua aplicação requer cautela, e não pode ser realizada sem que sejam consideradas as diferenças político-institucionais, culturais e econômicas locais.

Além disso, a implantação do modelo inglês, ou de algumas de suas características, em um país específico requer que determinadas questões sejam relevadas e discutidas previamente. Tais questões devem envolver principalmente: (i) objetivos da privatização; (ii) forma de privatização desejada; (iii) nível de governo responsável pela prestação de serviços; (iv) grau de envolvimento do governo na regulação dos serviços; (v) grau de independência dos órgãos reguladores; (vi) legislação em vigor; (vii) financiamento do órgão regulador; (viii) interface com outros órgãos e atores envolvidos no setor Saneamento; (ix) participação social; e (x) defesa dos interesses dos consumidores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERG, Caroline. Water privatization and regulation in England and Wales. *Public Policy for the Private Sector, The World Bank Group*, Washington, note n. 115, maio 1997.
- BOOKER, A. British privatization: balancing needs. *Journal AWWA*, março, 1994.
- DTI – DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY. *A fair deal for consumers: modernizing the framework for utility regulation*. London, março, 1998a. 99p.
- DTI – DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY. *A fair deal for consumers: modernizing the framework for utility regulation. The response to consultation*. London, julho 1998b. 51p.
- DTI – DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY. *A fair deal for consumers: modernizing the framework for utility regulation. Public consultation on consumer councils*. London, setembro. 1998c. 34p.
- DTI – DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY. *Consumer councils: the response to consultation*. London, 1998. 99p.
- DTI – DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY. *Consumer councils: the response to consultation*. abril 1998d. 99p.
- DTI – DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY. *Consumer councils: the response to consultation*. abril 1999.
- GLYNN, D. R. *et alii*. Economic issues in water privatization and regulation. *Water Science and Technology*, v. 26, n. 7-8, 1992, p. 1921-1928.
- GREEN, Richard. Checks and balances in utility regulation: the U.K. experience. *Public Policy for the Private Sector, The World Bank Group*, Washington, note n. 185, maio 1999.
- HAARMEYER, David. Privatizing infrastructure: options for municipal systems. *Journal AWWA*, março 1994.
- JOHNSTONE, David; WALTON, Barry. *Private participation in the management of public services: the case in England and Wales*. Trabalho apresentado no Foro Latino-americano La Participacion Privada en el Sector Saneamiento Ambiental. Cali, Colômbia, abril 1991, mimeo.
- OFWAT – OFFICE OF WATER SERVICES. Comparing company performance. *Information Note*, London, n. 5, Julho, 1995, rev. fevereiro 1998.
- OFWAT – OFFICE OF WATER SERVICES. Diversification by water companies. *Information Note*, London, n. 9, janeiro, 1992a, rev. março 1996.
- OFWAT – OFFICE OF WATER SERVICES. Review of water company charging limits: the periodic review. *Information Note*, London, fevereiro n. 17, 1993, rev. janeiro 1996.
- OFWAT – OFFICE OF WATER SERVICES. Increasing competition in the water industry. *Information Note*, London, n. 10, Apr. 1992b, rev. abril 1996.
- OFWAT – OFFICE OF WATER SERVICES. The drinking water directive. *Information Note*, London, n. 39, fevereiro 1997.
-

OFWAT – OFFICE OF WATER SERVICES. The role of the regulator. *Information Note*, London, n. 26, março, 1994b, rev. dezembro 1997.

OFWAT – OFFICE OF WATER SERVICES. The urban waste water treatment directive. *Information Note*, London, n. 24, fevereiro 1994a, rev. junho 1998.

OFWAT – OFFICE OF WATER SERVICES. The directors response to the green paper, junho de 1998.

REES, *Judith*. *Privatization of the water industry in England and Wales*. Trabalho apresentado no II Seminário sobre Abastecimientos de Agua. Murcia: novembro 1994, mimeo.

WALTON, Barry; BATEMAN, Jon; SCHOON, Colin. *Regulation of the water sector: international models of water privatization and regulation*. Adam Smith Institute, 1994, mimeo.

WATER ONLINE. “Happenings in the UK Water Industry: Effects in the US and Canada”, 04.10.96 em [http://news.wateronline.com/industry – news/ind6041005–new.html](http://news.wateronline.com/industry-news/ind6041005-new.html).

WHITAKER'S ALMANACK. London, 1999, p. 497.
