

O problema da tarifa

IGNACIO M. RANGEL

O problema da privatização dos serviços de utilidade pública aproxima-se obviamente de seu desfecho lógico. De assunto maldito que era, emerge como assunto em todos os níveis do Poder Público e não apenas no do Governo Federal, que, segundo notícia a imprensa, está com dezenas de empresas — 47, para termos mais precisos — em processo de mudança do estatuto jurídico.

Nem sempre, porém, fica claro o que é que se tem em perspectiva. Por outro lado, trata-se de um assunto eleitoralmente escaldante e é natural que os responsáveis pelas decisões preferissem postergar o desfecho para depois de 15 de novembro. Não obstante, certos aspectos do problema podem e devem ser tratados desde já. O assunto é sério e não deve ser deixado ao primarismo da absurda pendenga do estatuto versus privatismo. Como tem acontecido, em crises pretéritas — assistiu certo que acontecerá agora — passada a tormenta veremos que certas áreas do sistema se privatizaram enquanto outras se estatizaram.

Não devemos, entretanto, sobrecarregar nossa agenda, abordando simultaneamente dois lados do processo: privatização e estatização. Minha intuição me leva a crer que o papel do Estado será muito mais importante do que hoje, no campo do comércio exterior e do aparelho de intermediação financeira, mas não vou deter-me nesta questão. O que é preciso é avaliar as condições de

tendência a escalar para a privatização os serviços públicos concedidos a empresas públicas que, por esta ou aquela razão, se revelem rentáveis. Na verdade, ou o serviço é socialmente necessário ou não é. Neste último caso, devemos acabar com esse pseudo-serviço. No primeiro caso devemos assegurar-lhe uma tarifa que o torne rentável.

Para ser rentável, um serviço público deve estar habilitado e autorizado pelo poder concedente a cobrar uma tarifa que cubra o seu custo — o custo do serviço. Este, como se sabe, consta de três parcelas: (a) — as despesas correntes de exploração; (b) — uma reserva para cobrir a depreciação; (c) — um lucro legal.

As duas primeiras parcelas não levantam nenhum problema especial. O problema particular levantado pelo cálculo da reserva de depreciação, nas condições da inflação, foi resolvido historicamente pela concessão de monopólio. Se não houver inflação, não será suscitado nenhum problema especial a resolver. Grave é o problema da determinação da taxa de lucro legal.

Este, como é curial e legal, deve ser estabelecido em condições de equilíbrio econômico e financeiro. Não se trata de uma questão de política econômica, mas de uma questão de política jurídica. O lucro legal deve ser estabelecido de modo a permitir a recuperação do investimento e a obtenção de um retorno adequado ao risco assumido.

for possível substituir a garantia pessoal de uma dívida pela garantia real, com o reforço implícito da garantia, manifestar-se-á a tendência à queda da taxa de juros, isto é, do barateamento do capital. É aqui que reside o problema fundamental, porque é claro que, com as presentes taxas reais de juros não haverá muitos serviços a operar economicamente, com seus próprios meios. De uma forma ou de outra, impõe-se o subsídio estatal.

Esse subsídio pode assumir duas formas essenciais:

(1) — o Estado, com recursos fiscais, forma o capital, isto é, cobre o investimento do serviço e, nesse caso, não haverá investimento a remunerar, bastando pois que a tarifa cubra as despesas correntes de exploração e a reserva de depreciação;

(2) — o serviço, ou o Estado em seu nome, recorrerá ao mercado de capitais, interno ou externo, caso em que ao poder concedente caberá autorizar uma tarifa que cubra esse item de custo, que já se tornou proibitivo, ou compareça com um subsídio que permita aplicar uma tarifa mais baixa.

Os serviços públicos sob administração do Estado são, portanto, verdadeiramente serviços públicos. Não se trata de serviços públicos em nome do Estado, mas de serviços públicos em nome do povo. O Estado não pode ser responsável pelo investimento, mas pode ser responsável pela garantia de que o investimento seja realizado e que o serviço seja prestado de forma adequada.

porque, de qualquer forma, não pode haver tarifa que suporte o custo integral, senão muito excepcionalmente.

A diferença está em que o concessionário público de serviço público não poderá oferecer para seus débitos uma garantia real, o que quer dizer que, para ele, o custo do capital será sempre elevado, ao passo que o concessionário privado poderá oferecer seu imobilizado em garantia real, abrindo a porta para o barateamento do mesmo capital. É que somente o Estado, isto é, ao poder concedente, será lícito oferecer os bens comprometidos na prestação do serviço, em garantia, e as empresas públicas são, elas próprias, Estado.

A privatização cria, portanto, um estado de coisas basicamente novo, porque o Estado acumulará as funções de poder concedente e de credor hipotecário, em troca do seu aval. Um aval hipotecariamente garantido, carregado de significado, dado que, em caso de inadimplência, o Estado, como poder concedente, poderá tomar a concessão e, como credor hipotecário, tomará, oferecendo a outro candidato mais capaz a concessão.

Por isso mesmo, o insuperável peso do lucro legal tenderá, ao cabo de algum tempo, a declinar. E, por isso mesmo, serão abertas novas e abundantes oportunidades de investimento, permitindo a entrada de novos recursos e a melhoria da qualidade dos serviços.

FOLHA DE S. PAULO
19/10/86
Opinião Econômica - 4. cad. - p. 40



160/86

O problema da privatização dos serviços de utilidade pública aproxima-se obviamente de seu desfecho lógico. De assunto maldito que era, emerge como assunto obrigatório em todos os níveis do Poder Público e não apenas no do Governo Federal, que, segundo noticia a imprensa, está com dezenas de empresas - 47, para sermos mais precisos - em processo de mudança do estatuto jurídico.

Nem sempre, porém, fica claro que é que se tem em perspectiva. Por outro lado, trata-se de um assunto eleitoralmente escaldante e é natural que os responsáveis pelas decisões preferissem postergar o desfecho para depois de 15 de Novembro. Não obstante, certos aspectos do problema podem e devem ser tratados desde já. O assunto é sério e não deve ser deixado ao primarismo da absurda pendenga do estatismo versus privatismo. Como tem acontecido, em crises pretéritas - e estou certo de que acontecerá agora - passada a tormenta veremos que certas áreas do sistema se privatizaram enquanto outras se estatizaram.

Não devemos, entretanto, sobrecarregar nossa agenda, abordando simultaneamente os dois lados do processo: privatização e estatização. Minha intuição me leva a crer que o papel do Estado será muito mais eminente do que hoje, nos campos do comércio exterior e do aparelho de intermediação financeira, mas não vou deter-me nesta questão. O que importa é precisar as linhas gerais do processo de privatização.

Ora, a questão central, aquela em torno da qual todos os problemas se ordenarão, será a da tarifa do serviço público. Parece que há certa tendência a escalar para a privatização os serviços públicos concedidos a empresas públicas que, por esta ou aquela razão, se revelem rentáveis. Na verdade, ou o serviço é socialmente necessário, ou não o é. Neste último caso, devemos acabar com esse pseudo serviço. No primeiro caso devemos assegurar-lhe uma tarifa que o torne rentável.

Para ser rentável, um serviço público deve estar habilitado e autorizado pelo poder concedente a cobrar uma tarifa que cubra o seu custo - o custo do serviço -. Este, como se sabe, consta de tres parcelas:

- a) - as despesas correntes de exploração;
- b) - uma reserva para cobrir a depreciação;
- c) - um lucro legal.

As duas primeiras parcelas não levantam nenhum problema especial. O problema particular levantado pelo cálculo da reserva de depreciação, nas condições da inflação, foi resolvido historicamente pela correção monetária. Se não houver inflação, não será suscitado nenhum problema especial a resolver. Grave é o problema da determinação da taxa de lucro legal.

Este, como é curial e legal, deve orientar-se para as condições do mercado monetário e de títulos interno, conforme diploma legal já antigo, mas que permanecia letra morta, porque, a rigor, para esse efeito, não tínhamos tal mercado interno. Simplificadamente, podemos dizer que o lucro legal deve ser pesquisado e fixado como uma função da taxa de juros nesse mercado.

Ora, a taxa de juros é sensível a diversas variáveis, destacando-se entre estas a qualidade da garantia. Ninguém ignora, por exemplo, que se for possível substituir a garantia pessoal de uma dívida, pela garantia real com o reforço implícito da garantia, manifestar-se-á a tendência à queda da taxa de juros, isto é, do barateamento do capital. É aqui que reside o problema fundamental, porque é claro que, com as presentes taxas reais de juros não haverá muitos serviços públicos a operar economicamente, com seus próprios meios. De uma forma ou de outra, impõe-se o subsídio estatal.

Esse subsídio pode assumir duas formas essenciais:

1) - o Estado, com recursos fiscais, forma o capital, isto é, cobre o investimento do serviço e, nesse caso, não haverá investimento a remunerar, bastando pois que a tarifa cubra as despesas correntes de exploração e a reserva de depreciação;

2) - o serviço, ou o Estado em seu nome, recorrerá ao mercado de capitais, interno ou externo, caso em que ao poder concedente caberá autorizar uma tarifa que cubra esse item de custo, que já se tornou proibitivo, e compareça com um subsídio que permita aplicar uma tarifa mais baixa.

Os serviços públicos sob administração direta do Estado foram convertidos em serviços públicos concedidos a empresas públicas, precisamente para possibilitar o apelo ao mercado de capitais. Sem os recursos dessa procedência nunca teríamos podido implantar as grandes indústrias e serviços que estivemos implantando nos últimos decênios. As opções verdadeiras, portanto, são o subsídio às empresas públicas ou o subsídio ao concessionário privado, porque, de qualquer forma, não pode haver tarifa que suporte o custo integral, senão muito excepcionalmente.

A diferença está em que o concessionário público de serviço público não poderá oferecer para seus débitos uma garantia real, o que quer dizer que, para ele, o custo do capital será sempre elevado, ao passo que o concessionário privado poderá oferecer seu immobilizado em garantia real, abrindo a porta para o barateamento do mesmo capital. É que somente ao Estado, isto é, ao poder concedente, será lícito oferecer os bens comprometidos na prestação do serviço, em garantia, e as empresas públicas são, elas próprias, Estado.

A privatização cria, portanto, um estado de coisas basicamente novo, porque o Estado acumulará as funções de poder concedente e de credor h

profecário, em troca do seu aval. Um aval hipotecariamente garantido, carregado de significação, dado que, em caso de inadimplência, o Estado, como poder concedente, poderá tomar a concessão e, como credor hipotecário, tomará os bens, oferecendo-os a outro candidato mais capaz à concessão.

Por isso mesmo, o insuportável peso do lucro legal tenderá, ao cabo de algum tempo, a declinar. E, por via de consequência, serão abertas ao setor privado novas e abundantes oportunidades de investimento, precisamente o que falta atualmente ao Plano Cruzado para deixar de ser a experiência vazia em que se está convertendo.