

Tarifa dos coletivos e Constituição

ROGÉRIO BELDA FSP 9 JUL 1988

Os serviços públicos de responsabilidade do governo podem tanto ser fornecidos diretamente como indiretamente sob a forma de concessão à iniciativa privada. As condições para tais concessões a empresas privadas figuram há muito tempo nos textos constitucionais brasileiros. Na constituição liberal de 1946, por exemplo, o artigo 151 indicava que "será determinada a fiscalização e a revisão das tarifas dos serviços explorados por concessão, a fim de que os lucros dos concessionários, não excedendo a justa remuneração do capital, lhes permitam atender a necessidade de melhoramentos e expansão desses serviços".

A redação é clara quanto à necessidade de garantir o lucro às empresas concessionárias até o limite da justa remuneração, e não mais do que isso, considerando que a saúde econômica das empresas é a condição suficiente para a expansão dos serviços.

Cabe então perguntar o que vem a ser justa remuneração. O economista Inácio Rangel explicou, em um artigo neste jornal, que o lucro legal será fixado pelo órgão normativo designado pelo poder concedente, tendo como orientação o custo do capital no mercado financeiro em que o capital deva ser levantado. A justa remuneração do capital, penso eu, deverá corresponder então ao custo do capital e à remuneração da atividade. Em termos práticos, é a remuneração capaz de atrair novos capitais para a expansão dos serviços concedidos que depende portanto da rentabilidade do setor considerado.

Nas concessões dadas às empresas de ônibus, no Brasil, é praxe fixar a remuneração em 12% ao ano, como forma de remunerar o capital e pagar o trabalho de administração do sistema. A partir desta regra a tarifa é definida para cobrir o custo operacional, a reserva de depreciação e o lucro legal. Pode-se discutir se os usuários devam arcar sozinhos com o pagamento integral da tarifa, mas não é concebível imaginar que se possa abaixar o preço da passagem diminuindo a remuneração do concessionário sem que isso provoque a estatização dos serviços.

Entretanto o artigo 167 da Constituição em vigor, ao tratar deste assunto, estipula muito mais que a garantia da remuneração, quando afirma que serão estabelecidas por lei "tarifas que permitam a justa remuneração do capital, o melhoramento e a expansão dos serviços e assegurem o equilíbrio econômico e financeiro do contrato". Parece a mesma coisa, mas não o é. Desta forma, passam as empresas a se beneficiarem também de um acréscimo nas tarifas, que lhes permita expandir seu capital às custas dos usuários. É o que ocorre atualmente no município de São Paulo. A Constituição de 1946 garantia um lucro que incentivava o empresário a investir. Já a Constituição vigente inclui na remuneração, além do lucro, o investimento para expansão.

A respeito, diz o engenheiro Adriano Branco: "Prever que as tarifas

contenham contribuição à expansão é admitir a capitalização da empresa a custa dos usuários, em favor do empresário. Obviamente, trata-se de aberração doutrinária em serviço público, objeto de exclusividade e de demanda obrigatória. A expansão deve ser feita a custa de captação de novos capitais e/ou reaplicação da remuneração do investimento."

No novo texto constitucional, em vias de aprovação, foi retirada qualquer referência à expansão e ao melhoramento dos serviços. A cobrança de uma sobretarifa com finalidade de expansão do serviço deixa de existir. O novo artigo constitucional sobre a concessão de serviços, entre os quais se incluem os transportes públicos, está assim redigido:

Art. 181 — Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único — A lei disporá sobre:

I — O regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, as condições de cada cidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão.

II — Os direitos dos usuários.

III — Política tarifária.

IV — A obrigação de manter serviço adequado.

A política tarifária passará com a aprovação da nova Constituição a ser regulamentada em lei ordinária. Na época de sua elaboração pelo Congresso voltará à baila a discussão das parcelas a serem incluídas no cálculo dos custos e o montante da taxa de remuneração. Na Espanha, a lei estabelece que a remuneração não deve ultrapassar a 15% do capital aplicado. Em lugar de estabelecer um teto, parece-me mais conveniente estabelecer um piso mínimo a ser acrescido de uma parcela independente para pagamento da administração.

A distinção da natureza da remuneração em duas parcelas é conveniente para os casos em que a empresa permissionária venha a trabalhar com capitais governamentais. Isto não é usual no Brasil mas é comum na Europa onde frotas públicas são operadas por empresas privadas especializadas. O critério de remuneração de serviços de administração é um ponto a ser aprofundado na discussão. A parcela paga para remunerar o trabalho de administração deve estar relacionada ao montante total das despesas de funcionamento e não ao capital como ocorre atualmente. Isto evitaria a distorção que está ocorrendo com alguns itens de custo da planilha tarifária que estão apresentando um crescimento exorbitante devido ao aumento dos preços de compra de ônibus novos tomados como referência para estimativa de gastos não relacionados ao capital.