

CUSTEIO E TARIFAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS URBANOS ESSENCIAIS: ANÁLISE COMPARATIVA

Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea).

E-mail: carlos.carvalho@ipea.gov.br.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2972-port>.

O objeto deste trabalho é a análise comparativa de políticas de tarifação e precificação dos serviços públicos oferecidos à população que se caracterizam pela sua essencialidade e pelo seu caráter social, quais sejam: abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, fornecimento de energia elétrica, oferta de transporte público e serviços de telefonia.

Geralmente, as estruturas de custeio desses serviços são calcadas na cobrança de tarifas dos usuários diretos, não obstante à existência de subsídios específicos de cada setor. O preço cobrado aos usuários é um atributo importante em função do caráter social desses serviços, pois preços muito altos significam que a maioria pobre da população vai ter dificuldades de pagamento e pode ficar excluída do consumo desses serviços. Por seu turno, preços baixos, sem políticas financeiras compensatórias para manutenção dos sistemas, significa insustentabilidade econômico-financeira e degradação da oferta dos serviços urbanos, o que, em última análise, prejudica também toda a população. Assim, a discussão e a análise da estrutura de mercado e sua interface com as políticas de custeio e financiamento tornam-se fundamentais no processo de avaliação e modernização dos modelos regulatórios dos principais serviços públicos urbanos. Para isso, utilizou-se alguns parâmetros comparativos com base na estrutura de precificação dessas atividades, como abrangência, regressividade, impacto na renda e no gasto das

famílias no custeio dos serviços, estruturas de cobrança quanto ao pagamento pela disponibilidade e diversificação dos preços, além da análise das políticas de descontos sociais e subsídios públicos e cruzados.

Dessa forma, pode-se destacar alguns resultados. A progressividade no custeio e a alta abrangência nas classes mais ricas permitem políticas adequadas de subsídios cruzados, pois pode-se cobrar mais dos ricos em prol da redução do custeio dos mais pobres. Observou-se que o transporte público urbano (TPU) não se adequa a essa situação, existindo a situação de subsídio reverso, o que demandaria financiamento externo ao setor para bancar os benefícios concedidos ou políticas de ampliação da base de custeio estendida para os mais ricos (cobrança residencial, por exemplo, como ocorre na água e na energia).

Foi visto que os serviços de rede devem apresentar dispositivos de custeio da disponibilidade da oferta de serviços. Na maior parte dos serviços, há dispositivos de pagamento mínimo, o que garantiria essa disponibilidade, mas há que ser discutir melhor essas políticas, considerando inclusive o financiamento extratarifário quando há excesso de carga sobre os mais pobres, principalmente no TPU, em que não há esse tipo de característica.

Há outros aspectos da tarifação que também devem ser levados em conta, por exemplo, os investimentos em melhoria e ampliação da

SUMEX

rede, os quais muitas vezes ficam prejudicados em função de políticas exclusivas de arrecadação tarifária. Energia, transporte e saneamento são especialmente afetados por essa situação, já que demandam altos fluxos extracusteio para ampliações dos serviços.

A universalização dos serviços também está nesse contexto de dificuldades de investimentos, sendo que transporte e saneamento ambiental precisam que ser mais bem avaliados neste aspecto. As políticas de custeio e tarifação atuais não estão sendo efetivas no objetivo de universalização do uso desses serviços, seja pelo alto custo da tarifa e ineficácia de programas de auxílio, no caso do transporte, seja pela baixa capacidade de financiamento em áreas mais pobres, no caso dos serviços de saneamento ambiental. Políticas de custeio extratarifários e mecanismos de financiamento pigouvianos (quem polui mais, paga mais) nessas áreas em especial têm que ser melhor avaliados.

Nesse contexto, sugere-se, também, a reavaliação de políticas de tributação e financiamento, principalmente para os setores que geram maiores externalidades positivas e que apresentam baixa abrangência entre os usuários mais pobres em função das altas tarifas ou do baixo nível de investimento. O transporte público e o fornecimento de água e esgotamento sanitário são elegíveis neste caso, enquanto nos serviços de energia e telefonia recomenda-se reavaliação do peso dos tributos