

CONSIDERAÇÕES SOBRE A ALOCAÇÃO DE RISCOS NA CONCESSÃO DO TREM DE ALTA VELOCIDADE ENTRE RIO DE JANEIRO, SÃO PAULO E CAMPINAS**Fabiano Mezadre Pompermayer**

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

Jean Marlo Pepino de Paula

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diset do Ipea.

Este trabalho avalia a alocação de riscos entre o governo e o concessionário operador no projeto do trem de alta velocidade (TAV) entre Rio de Janeiro, São Paulo e Campinas. Dois modelos de concessão foram propostos pelo governo federal, em 2010 e 2012, para transferir a operação do TAV à iniciativa privada, sendo a principal diferença entre eles a alocação de riscos de demanda e de construção entre governo e concessionário. Como regra geral, os riscos devem ser alocados a quem tem melhores condições de influenciá-los e controlá-los, ou a quem pode assumi-los ao menor custo. Não necessariamente, porém, o agente em melhor condição de controlar os riscos é o que enfrenta os menores custos em assumi-los.

No projeto do TAV, vários potenciais investidores reclamaram quanto a dois possíveis riscos em especial: *i)* de o custo de construção inicial superar o estimado pelo governo; e *ii)* de a demanda de passageiros pelo TAV ser inferior à projetada. Avaliando a literatura, as recomendações gerais indicavam, até o início dos anos 2000, que o agente privado é quem deveria assumir estes riscos em parcerias público-privadas (PPPs). Bracey e Moldovan (2006) argumentam que são raros os casos de investidores interpretando erroneamente a demanda do mercado e os custos de construção. Alertam, entretanto, que isso acontece mais frequentemente em grandes projetos de transportes e telecomunicações do que em outros setores. Nesses casos, recomenda-se atrelar algum parâmetro da concessão à demanda, como o prazo, modelo usado nas concessões rodoviárias chilenas.

A proposta inicial de concessão do TAV imputava ao concessionário todos os custos de construção da infraestrutura. A incógnita dos custos reais de implantação do projeto configurava um dos seus riscos. O modelo de concessão do TAV proposto em 2012 buscou redistribuir as incertezas do projeto, transferindo a obrigação pela implantação da infraestrutura do operador para a União e, com isto, também os riscos envolvidos nessa etapa. Em contrapartida, foi criado o pagamento pela outorga, destinado a reembolsar a União pelos investimentos por ela realizados. Este artifício proporcionou, ainda, uma maior correlação entre os riscos de demanda e os custos da infraestrutura do projeto, dado que a cobrança é proporcional ao seu uso.

Ao optar pela cobrança de outorga variável, vinculando o desembolso pela implantação da infraestrutura do projeto à quantidade de trens circulando na malha do TAV, o risco de demanda também foi consideravelmente reduzido para o concessionário. Se a cobrança da outorga fosse de um valor fixo anual, como normalmente é adotado em modelos de concessão e arrendamento, o risco de demanda ficaria todo com o concessionário. Com relação a isso, o novo modelo está de acordo com as recomendações encontradas na literatura, mas quanto ao risco de construção, não; este deveria permanecer com o concessionário. Como não seria possível cobrar pela outorga sem o governo dar algo em troca, considerando os elevados custos a que o concessionário será submetido, recomenda-se a adoção de uma concessão patrocinada, mantendo a cobrança pela outorga atrelada ao uso da infraestrutura (quantidade de trem-quilômetro – trem.km), mas com uma contraprestação pecuniária do governo para

o concessionário, num valor fixo anual. Este valor seria estabelecido na licitação da concessão, sendo o critério para definir seu vencedor. Dessa forma, ficariam mantidos os incentivos ao concessionário para reduzir os custos de construção, garantindo a qualidade da infraestrutura durante toda a concessão, e também os benefícios de partilhar o risco de demanda entre governo e concessionário.

A redução de incertezas para o concessionário intenta atrair um maior número de interessados no projeto. Entretanto, menor risco para o concessionário significa também maior possibilidade de dano para a administração pública e, conseqüentemente, para a sociedade. Estimar os custos esperados na ocorrência destes riscos é recomendável, assim como a provisão de recursos para cobrir tais custos, como forma de mitigar os efeitos negativos sobre as finanças públicas e indiretamente tornar mais transparente a escolha de projetos do governo. Caso isto não seja feito, é melhor adotar um subsídio direto ao projeto, que ficará transparente à sociedade.

Com base na opção do governo em assumir os principais riscos do projeto, é de se esperar que os benefícios sociais a serem produzidos, não capturáveis por meio das tarifas cobradas pelo concessionário, superem os eventuais custos com que o governo arcará ao assumir estes riscos. Ocorre, porém, que os estudos de avaliação socioeconômica que recomendaram a adoção de TAVs entre as cidades de Rio de Janeiro e São Paulo remontam a décadas passadas e apresentam grandes variações de demanda prevista. A quantificação dos benefícios sociais não capturáveis pelo concessionário merece ser mais debatida. Além disso, elaborar novos estudos socioeconômicos para o projeto pode contribuir para desmistificar seus benefícios sociais. Também é importante identificar os impactos distributivos do projeto, apresentando mais claramente quais os grupos sociais se beneficiarão do empreendimento e quais, eventualmente, serão prejudicados.

SUMÁRIO EXECUTIVO