

Hora de enterrar uma má ideia

Desistir de vez do novo modelo de concessão ferroviária é bom para o Tesouro e para o Brasil

Leonardo Rezende¹

Agora que os trechos da ferrovia Norte-Sul sob responsabilidade da Valec estão ficando prontos, a equipe econômica contempla a possibilidade de outorgá-las a concessionárias que possam operá-los diretamente, como havia sido feito nas concessões originais após a privatização da RFFSA. Se isso de fato acontecer, será um passo importante para enterrar uma má ideia: o novo modelo de regulação ferroviária de acesso aberto inventado no governo anterior.

Desistir do modelo de acesso aberto tem um efeito benéfico óbvio, que é o impacto fiscal. Mas isso é só a ponta do iceberg. Muito mais importante de que o efeito fiscal é o fato de que o modelo de acesso aberto é disfuncional, e não seria viável nem que o governo tivesse todo o dinheiro do mundo para gastar com ferrovias. Ele aumenta os custos do transporte ferroviário, aumenta riscos de acidentes, gera incentivos perversos para selecionar investimentos e torna a regulação do setor muito mais complexa.

Começemos pelo efeito fiscal. Com a outorga, o governo gera caixa, já que as concessões para exploração passariam a ser dadas a quem pagar mais. Segundo reportagem do *Estado de S. Paulo* em 17/4, só o trecho já pronto da Norte-Sul poderá ser arrematado por R\$ 3 bilhões. Por outro lado, e por incrível que pareça, no modelo de acesso aberto o Tesouro seria obrigado a incorrer em pesadas despesas correntes com subsídios ao setor, através da Valec, da ordem de R\$ 4 bilhões *por ano*.

Tais subsídios são necessários no modelo de acesso aberto para incentivar

¹ Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio

investidores a participar mesmo quando o projeto não é economicamente viável, tais como as propostas de ferrovias margeando a costa do Brasil. Mas o problema vai além disso: o modelo de acesso aberto pode tornar inviáveis até as ferrovias mais necessárias.

O ponto central do modelo de acesso aberto é “separar o trilho da roda”, tratando o negócio ferroviário como um rodovia: uma empresa é responsável por administrar e manter a ferrovia, enquanto outras empresas a operam.

O problema é que ferrovias não são como rodovias. Essa separação, por si só, é uma fonte de ineficiência. Há fortes economias de escopo na gestão integrada de uma ferrovia: estima-se que o custo de transporte aumente de 20 a 40% quando manutenção e operação de um ferrovia de carga é separada. Quando múltiplas operadoras partilham a mesma ferrovia, o custo pode aumentar em mais 70%.

Pior ainda, o modelo proposto causa graves problemas graves de incentivo. Investidores ficam com medo de entrar no negócio de construir e manter uma ferrovia se não podem eles mesmos operá-las. Para tornar o projeto viável, é preciso ter certeza que operadores terão interesse em usar a linha. Os subsídios foram a forma encontrada pelo governo para tentar mitigar esse risco: o governo, através da Valec, garante uma remuneração à gestora da linha, independente do tráfego. Substitui-se assim o risco de mercado pelo “risco Valec”, o temor de que os subsídios sejam cortados no futuro. Mesmo sem esse risco, a ideia é ruim porque *queremos* assegurar que o investidor se importe com o tráfego da linha. Afinal, se uma linha não atrai o interesse de usuários, construí-la seria um enorme desperdício.

Há também um sério problema de incentivo na manutenção da ferrovia no modelo aberto. Quando a gestão é integrada, a concessionária tem todo o interesse em manter a linha em boas condições, pois atrasos e acidentes na operação levam a prejuízos para ela mesma. Da mesma forma, ela tem incentivos em fazer a manutenção adequada do material rodante, para evitar danos à via.

No modelo aberto, esses incentivos desaparecem, e isso pode levar a constantes conflitos entre a gestora da linha e os operadores, falta de investimentos em manutenção e até acidentes.

Talvez a melhor evidência desse problema seja a experiência após a privatização da British Rail. Em 1996 foi criada a Railtrack, uma empresa privada para administrar a infraestrutura da rede ferroviária britânica, enquanto vinte e sete outras empresas operariam o tráfego de carga e passageiros. Sem incentivos para investir em manter e expandir a rede, a Railtrack terminou forçada a ir à falência apenas seis anos depois, após três graves acidentes envolvendo trens de passageiros.

Não há o que se temer no modelo de outorga de concessões integradas de ferrovias. Com regras claras, quando o governo propuser um bom projeto -um em que a receita a ser gerada com a operação justifica o investimento-, ele será disputado, gerando caixa. Como a mesma concessionária mantém e opera a linha, ela tem incentivo para fazê-la funcionar bem. Se a concessionária abusa de seu poder de monopólio local -se não sofre competição efetiva de outros modais e de outras ferrovias- o regulador, a ANTT, tem o poder de impôr tetos tarifários efetivos e de exigir o cumprimento dos contratos.

Se o que motivou propor a mudança do marco regulatório foi um diagnóstico de abuso de poder de mercado pelas atuais concessionárias, o problema não está no modelo de gestão integrada de ferrovia, mas sim em deficiências na forma que a regulação está sendo feita. O modelo de acesso aberto não resolve esse problema, só o magnifica, já que nele a regulação é muito mais complexa.

Além da mudança no modelo de regulação do setor, seria bom também que o governo passasse a estabelecer seu programa de investimentos em ferrovias e infraestrutura de transporte de forma mais aberta e informada, ouvindo mais a sociedade. Talvez a única vantagem do investimento em infraestrutura de transporte estar tão atrasado é que sofrendo com gargalos de logística tão sérios,

a sociedade civil tem muito a dizer sobre onde e como melhor investir os recursos públicos.