

Superando desafios da logística e do transporte no Brasil

Aumentar investimentos e reduzir as ineficiências



BANCO MUNDIAL
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

17
AGO
2018





Investimento em infraestrutura de transporte é baixo e ineficiente

Em 2017: Brasil investiu apenas 0.6% do PIB em infraestrutura de transporte.

- Muito abaixo dos 1.5% nos anos 2000
- Abaixo de outros países comparáveis: 7% na China, 4% na Índia e 3% na Rússia e no Chile.

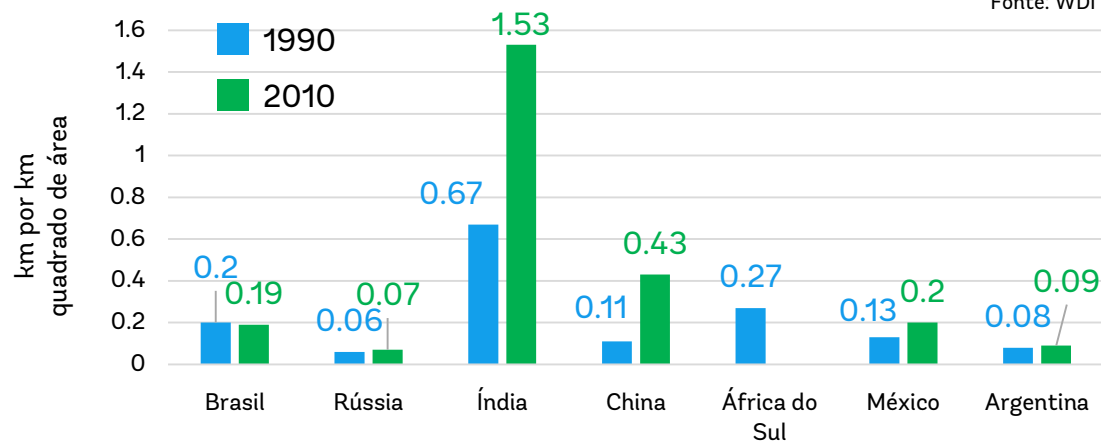
O gasto público em infraestrutura de transporte também é ineficiente.

- O gasto é inflacionado devido aos altos custos de construção, leis trabalhistas complexas e altos impostos, e favorece empresas e construtoras nacionais.

Como consequência, limitada expansão da infraestrutura rodoviária e ferroviária.

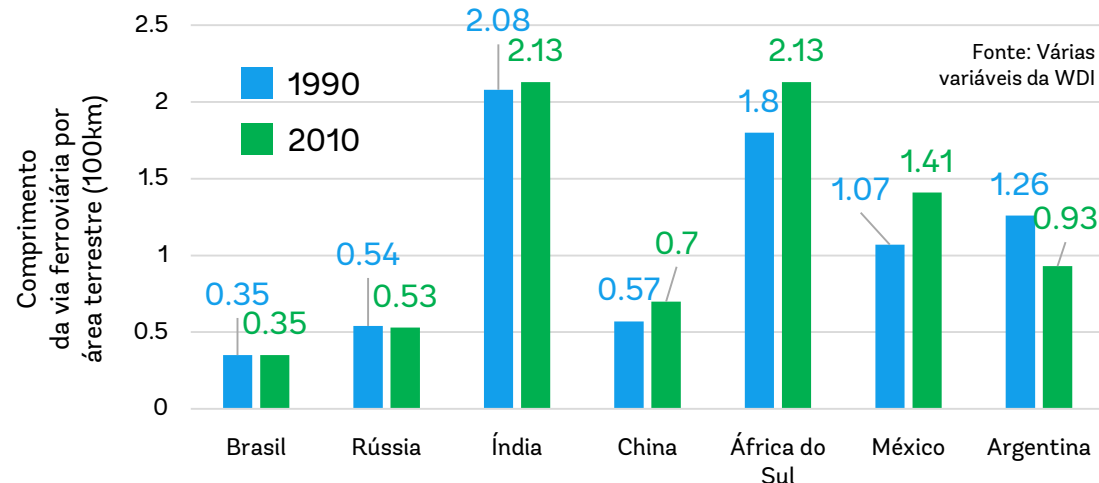
Densidade da estrada por área
(Comprimento total da estrada nos países)

Fonte: WDI



Infraestrutura Ferroviária

Fonte: Várias variáveis da WDI





Forte dependência do transporte rodoviário resulta em altos custos logísticos e limita a eficiência

Dependência excessiva do transporte rodoviário no Brasil.

- Cerca de 2/3 de toda a carga é transportada por caminhões, comparado a 21% na China e 39% na Índia.
- O uso excessivo do sistema rodoviário reduz a eficiência de transporte e logística.
- O Brasil poderia economizar 0.7% do PIB se transferisse o frete para ferrovias e hidrovias com custos bem menores.

Redes ferroviárias são estruturalmente fragmentadas.

- Monopólios regionais verticais com limitado acesso para terceiros.
- A dependência excessiva das rodovias reduz o apetite pela expansão e integração das ferrovias.

Transporte de carga hidroviário e marítimo de curta distância no Brasil está bem abaixo do seu potencial.

- Cerca de 70% da população vive a menos de 200 km da costa.

O uso excessivo do sistema rodoviário resulta em custos ambientais e de segurança rodoviária significativos.

- Em 2015: cerca de 45.000 mortos no trânsito (equivalente a um Boeing 747 caindo por semana)
- As emissões de CO2 já atingiram 107,7 Mt anualmente e crescem rapidamente.



Forte dependência do transporte rodoviário resulta em altos custos logísticos e limita a eficiência

Os custos associados ao mix de meios de transporte de carga são agravados pela ineficiência do transporte por caminhões.

A frota de caminhões chega a 2,3 milhões de veículos, dos quais 55% são propriedade de empresas transportadoras e os 45% restantes de transportadores autônomos.

As empresas transportadoras são relativamente eficientes.

Transportadores autônomos estão pulverizados, mal organizados e são ineficientes.

- Sem economias de escala para as grandes cargas.
- Veículos tendem a ser mais antigos e menores.
- Restrições financeiras para comprar e manter caminhões maiores e mais novos.

Uso médio dos caminhões.

- Autônomos: 19 anos, cooperativas: 14 anos e empresas: apenas 9 anos.

Custos operacionais no Brasil são mais altos comparados a outros países similares.

- Alto consumo de combustível, idade avançada da frota e baixa manutenção.
- Despesas com combustível chegam a quase 40% dos custos operacionais, comparado a 36% nos EUA e 20-30% na Europa, porém abaixo dos 60% na China.



Forte dependência do transporte rodoviário resulta em altos custos logísticos e limita a eficiência

A forte dependência do transporte rodoviário, as ineficiências no setor e a má qualidade das rodovias afetam os custos de transporte e logística e a competitividade do Brasil.

O custo da logística no Brasil chega a 12% do PIB, comparado a 8-10% nos EUA e países do OCDE.

Em 2016, o Logistics Performance Index (ranking de desempenho da logística comercial) colocou o Brasil em 55º lugar de 160, atrás da China, Índia e África do Sul entre outros.

Apenas 12% das estradas são pavimentadas e 40% das rodovias estão em boas condições.

Perdas de tempo e custos operacionais chegam a 0,7% do PIB devido a má qualidade e sub-engenharia das estradas e congestionamento.

Reduzir as ineficiências operacionais das rodovias federais e incentivar meios de transporte mais eficiente poderiam economizar 1,4% do PIB brasileiro (2,2 vezes os investimentos atuais no setor).

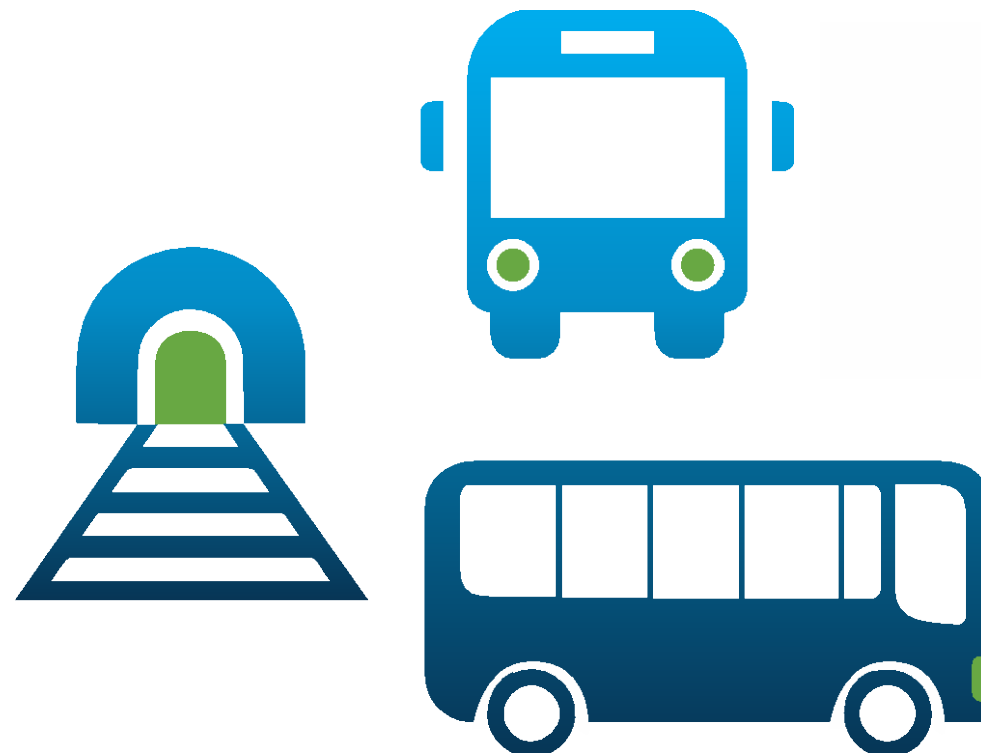


Fragmentação institucional na gestão do setor de transportes

Em nível federal, existem várias organizações envolvidas na governança de transportes.

- Ministérios: Transportes, PPI, Cidades, Justiça e Saúde.
- Agências autônomas: DNIT, ANTT, ANTAQ, ANAC, VALEC, IBAMA.
- Papel crescente do TCU (Tribunal de Contas da União) e do MPF (Ministério Público Federal)

- Sobreposições, ambiguidades e responsabilidades conflitantes entre as instituições.
- Deficiência de planejamento estratégico integrado.
- Incertezas e ambiguidades regulatórias.
- Incapacidade de abordar integralmente as políticas intersetoriais críticas.
- Diluição de investimentos e impactos de políticas públicas no setor.





Apesar das melhorias, o planejamento ainda é insuficiente

O planejamento de transporte e logística de longo prazo é deficiente.

- O Brasil teve muitos programas operacionais na última década, como PAC, PAC2 e PIL.
- Os planos setoriais têm sido, em grande parte, ambiciosos e há pouca continuidade entre os governos.
- A qualidade dos projetos incluídos nos planos setoriais é frequentemente deficiente ou insuficientemente avaliada, criando riscos de atrasos, custos excessivos e pouca viabilidade durante a implementação.

O planejamento de transporte e logística carece de um representante multimodal.

- Não há um órgão principal de coordenação que unifique os esforços das entidades de transporte – o Conselho de Coordenação Interministerial (CONIT) raramente se encontra.
- A EPL foi empoderada para melhorar o planejamento do setor e a preparação de projetos, mas requer maior capacidade.
- Os usuários finais, como os ministérios responsáveis pelo comércio e pela indústria, bem como a agricultura, estão pouco envolvidos no processo de planejamento de transporte e logística.

Existe uma falta de abordagem inter-jurisdicional.

- Como cada um dos três níveis de governo é responsável pelo planejamento dentro de sua própria jurisdição, o planejamento não é integrado de maneira eficiente e, com frequência, há investimentos ou políticas conflitantes.
- Um MoU recente entre a EPL e alguns estados é um passo positivo adiante.



Incertezas regulatórias aumentam a ineficiência

Os poderes regulatórios são fragmentados entre agências que não são realmente independentes e resilientes.

- A fragmentação cria confusão quanto às responsabilidades, prejudicando a independência e a eficácia dos órgãos reguladores.
- Além disso, as agências reguladoras não são auto financiadas e têm orçamentos anuais limitados.

Incoerências e incertezas regulatórias aumentam as percepções de risco, minando a viabilidade econômica de muitos projetos e desencorajando a tomada de risco por parte de investidores privados.

- Por exemplo, o preço de acesso em monopólios ferroviários regionais permanece sem solução com custos econômicos significativos.

Em alguns casos, há excesso de regulamentação, pressionando as agências a implementar medidas econômicas desnecessárias e ineficientes para a prestação de serviços de transporte.

- Por exemplo: adoção recente de preços mínimos (tabela de frete) para serviços de transporte.

A incerteza regulatória é aumentada pelo crescente envolvimento de instituições de controle no processo de concessão e licenciamento.

- Embora geralmente bem-vindo, o papel do TCU e do MPF tem, em alguns casos, criado aversão excessiva ao risco, e causado atrasos substanciais - a mudança do cumprimento para o 'valor do dinheiro' é lenta.



Políticas intersetoriais críticas são mal abordadas

Não existe uma política geral sobre segurança rodoviária.

- Existem muitas ações individuais realizadas por ministérios e agências, mas sem visão geral.
- Como resultado, a segurança rodoviária continua mal financiada.

Há uma falta de estratégia orientada para resultados para com o objetivo de descarbonizar o setor de transportes.

- Não existe um roteiro claro nem indicadores de monitoramento, para descarbonizar o setor de transporte.
- Em vez disso, existem várias iniciativas desconectadas. Alguns, como o programa REFROTA, que visava modernizar as frotas de ônibus, precisam ser redesenhados para alcançar o impacto pretendido.

O transporte aquaviário enfrenta o risco de intervenções discricionárias que beneficiam outros usuários da água.

- Por exemplo, o rio Tietê foi fechado para navegação durante dois anos por causa da seca, priorizando a geração de energia. Não houve discussão prévia com os demais usuários da hidrovia quanto às medidas implementadas.
- Melhor coordenação e, idealmente, uma avaliação econômica mais rigorosa dos acordos é necessária para reduzir o risco para todos os usuários de água.



Três reformas críticas para superar as deficiências no setor

1. Aprimorar o planejamento integrado: institucionalização do Plano Nacional de Logística.
2. Fortalecer a regulamentação, em especial no setor ferroviário e para operadores multimodais.
3. Consolidar as instituições de transporte e melhorar sua eficiência.





Aprimorar o planejamento

Institucionalizar o Plano Logístico Nacional.

- Transformar o Plano Nacional de Logística em um plano estatal, não um plano de governo. Deve servir como base para a decisão de investimento.
-

Restabelecer o CONIT como um dos principais órgãos de coordenação.

- Estabelecer o EPL como seu “cérebro” e incluir o Secretário Executivo para apoiar analiticamente o processo de tomada de decisão;
 - Revisar sua governança e incluir representantes dos usuários finais, normalmente representantes do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e do Ministério da Agricultura; e
 - Organizar reuniões duas vezes por ano para monitorar o progresso do Plano Nacional de Logística.
-

Criar observatórios logísticos para os corredores.

- Criar uma plataforma para discussão e coordenação pública e privada;
 - Monitorar o desempenho dos corredores; e
 - Propor investimentos e melhorias na modalidade operacional.
-

Fortalecer a avaliação econômica da infraestrutura de transporte em corredores de desenvolvimento para facilitar a tomada de decisão de investimento.



Fortalecer a regulamentação

Adotar medidas regulamentares fortes para o acesso livre por ferrovias.

- Ir além da prática contínua dos Contratos Operacionais Específicos; e
- Estabelecer requisitos obrigatórios de acesso aberto nos contratos de concessão, permitindo o acesso a outros operadores ferroviários com preços razoáveis e qualidade do percurso.

Incentivar a profissionalização da indústria de transporte rodoviário.

- Consolidar caminhões autônomos em cooperativas para maior eficiência;
- Fazer parcerias com entidades de capacitação vinculadas às principais organizações profissionais; e
- Evitar intervenções que distorçam e atrasem a consolidação do mercado.

Rever o regulamento do operador de transporte multimodal.

- Usar novas tecnologias, especialmente para melhorar o rastreamento e adequar melhor a oferta e a demanda; e
- Corrigir regulamentos e diminuir obstáculos burocráticos que dificultam a multimodalidade do transporte.

Adaptar os regulamentos para o transporte marítimo de curta distância nacional, a fim de equilibrar a matriz de transporte, proporcionar mais oportunidades para o transporte marítimo doméstico de curta distância para o frete de mercadorias.

- Corrigir regulamentos e diminuir obstáculos burocráticos já identificados, incluindo entidades que não são de transporte, particularmente a Receita Federal.



Consolidar as instituições de transporte e melhorar a eficiência

Consolidar a Empresa de Planejamento e Logística dentro do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e designá-la como a entidade federal responsável pelo planejamento multimodal e de longo prazo de todos os subsetores de transporte.

- Transformar a Empresa de Planejamento e Logística em um centro nacional de excelência em planejamento de longo prazo, estruturação de projetos e análise de políticas de transporte.
-

Aumentar a transparência e a confiança e reduzir a percepção de risco que impede a participação do setor privado no setor de transportes. Isso pode ser feito com a revisão da governança das agências reguladoras de transporte (ANTT, ANAC e ANTAQ) para:

- Redução de interferência política;
 - Identificação de mecanismos de financiamento independentes; e
 - Definição de responsabilidades claras entre agências reguladoras e ministérios.
-

Abordar as questões de segurança no trânsito criando um comitê interministerial ou uma agência federal de segurança no trânsito para o desenvolvimento de políticas de segurança no trânsito, coordenação entre os atores nos níveis nacional e subnacional e monitoramento dos resultados.

- Esse comitê seria um representante de segurança no trânsito, seguindo a Declaração de Brasília de novembro de 2015.
-



Principais mensagens

O setor de transporte e logística enfrenta desafios críticos:

- O gasto público, como parcela do PIB, em projetos de infraestrutura é baixo – cerca de 0,6%;
- O investimento em infraestrutura de transporte no Brasil não é eficiente devido aos altos custos de construção;
- A dependência excessiva do transporte rodoviário leva a ineficiências, com custos logísticos representando 12% do PIB do Brasil.
- A governança no setor é institucionalmente fragmentada.

Há, pelo menos, 10 entidades governamentais envolvidas com o setor em nível federal.

- As incertezas regulatórias dificultam, seriamente, a provisão de serviços do setor de transportes, tanto em infraestrutura quanto na prestação de serviços.
- As políticas transeitoriais críticas são mal abordadas, em particular no que diz respeito à segurança rodoviária, descarbonização e transporte aquaviário.

As principais recomendações para superação das lacunas logísticas do Brasil incluem:

- Fortalecimento do planejamento: institucionalização do Plano Nacional de Logística,
- Melhoria do arcabouço regulatório, em particular no setor ferroviário e para os operadores multimodais; e
- Integração e melhoria da eficiência das diversas instituições de transporte, em especial, fortalecimento do papel da EPL, revisão das atribuições e governança dos órgãos reguladores de transporte (ANTT, ANTAQ, ANAC) e instituição de uma Agência de Segurança no Trânsito.



BANCO MUNDIAL
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

www.worldbank.org

<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/brief/brazil-policy-notes>