

“Investimento e Gestão: desatando o nó logístico do País”

6º Ciclo – ÁGUA

Painel 4

I – Identificação

Assunto: Portos - marco regulatório; gargalos operacionais e melhoria da gestão portuária / investimentos.

Local: Plenário da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI).

II – Participantes

1. Sr. Pedro Brito, diretor-geral da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)
2. Sra. Priscila Santiago, representante da Confederação Nacional do Transporte (CNT)
3. Sr. Ricardo Lins Portella Nunes, Coordenador do Conselho de Infraestrutura da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (Fiergs)
4. Sr. Silvio dos Santos, do Laboratório de Transportes e Logística (LabTrans) da Universidade Federal de Santa Catarina

III – Introdução

Realizou-se, no dia 4 de dezembro de 2013, Audiência Pública da Comissão de Serviços de Infraestrutura para tratar do assunto: “Portos - marco regulatório; gargalos operacionais e melhoria da gestão portuária / investimentos”. A presente discussão integra o tema “Água”, dentro da “Agenda 2013/2014 – Investimento e gestão: desatando o nó logístico do País”.

Proferiram palestras os seguintes expositores: Sr. Pedro Brito, diretor-geral da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Sra. Priscila Santiago, representante da Confederação Nacional do Transporte (CNT); Sr. Ricardo Lins Portella Nunes, Coordenador do Conselho de Infraestrutura da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (Fiergs); e Sr. Silvio dos Santos, do Laboratório de Transportes e Logística (LabTrans) da Universidade Federal de Santa Catarina.

A reunião foi presidida pelo Senador Fernando Collor. Estiveram presentes e fizeram uso da palavra os Senadores José Pimentel, Osvaldo Sobrinho, Sérgio Souza e Valdir Raupp.

IV – Relato das exposições dos palestrantes

1. Sr. Pedro Brito

O expositor apresentou os aspectos do novo marco regulatório dos portos (Lei nº 12.815/2013), evidenciando avanços que poderão solucionar alguns dos atuais desafios do setor.

Até 1993, os portos brasileiros eram administrados pelo setor público. Esse sistema, contudo, não acompanhava o crescimento da economia e passou a constituir um grave problema para a logística nacional. A Lei dos Portos nº 8.630/1993, importante mudança do sistema portuário brasileiro, abriu a operação deles à iniciativa privada, mantendo as atividades de gestão e planejamento a cargo da Administração Pública. Resultado disso é que, hoje, todos os portos brasileiros são operados pela iniciativa privada, acompanhando a tendência mundial. O porto de Roterdã, nos Países Baixos, por exemplo, considerado um ícone mundial de logística, apesar de ter estrutura societária pública, é operado pelo sistema privado.

Em 2001, ocorreu a criação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), responsável por licitações, pela fiscalização e pela regulação do setor de portos, marítimos ou fluviais. Já em 2007, foi criada a Secretaria Especial de Portos (SEP) para fazer a gestão e o planejamento do sistema portuário brasileiro, com foco no elo da cadeia logística, aspecto extremamente importante para o comércio internacional.

O novo marco regulatório dos portos, Lei nº 12.815/2013, promove outras importantes mudanças ao setor ao, por exemplo, passar a permitir a atividade dos portos privados de livre operação fora das áreas dos portos organizados. Esses terminais privados, que antes só podiam embarcar ou desembarcar carga própria, poderão, a partir de agora, movimentar também cargas de terceiros.

A nova lei promove, também, significativas alterações institucionais. A SEP, como poder concedente, é responsável pelo planejamento, pela política portuária, pela definição da locação dos portos e dos tipos de portos na costa brasileira. Já a Antaq é responsável pela regulação, fiscalização e por todo o processo licitatório dentro dos portos públicos. As autoridades portuárias, por fim, são responsáveis pela gestão local dos portos.

Conforme a nova Lei, a exploração de instalações portuárias passa a ocorrer por quatro meios:

- a) Concessão total (administração total do porto) ou parcial (somente para atividades de gestão);
- b) Delegação para Estados ou Municípios;
- c) Arrendamento de terminais para operação privada;
- d) Autorização para exploração de portos privados.

O prazo estabelecido pela lei para as concessões ou arrendamentos de portos organizados é de 25 anos, admitindo-se uma prorrogação. O novo marco mudou critérios para novas licitações de contratos de concessão e arrendamento, em que a menor tarifa passou ser critério de julgamento, de forma isolada ou combinada com outros critérios. Além disso, o processo de licitação dos terminais dos portos públicos passou a não exigir o pagamento de outorga. Na época da palestra, dezembro de 2013, organizavam-se quatro blocos de licitações para 150 novos arrendamentos portuários.

Com relação aos terminais privados, o processo de autorização analisa a compatibilidade da proposta com o planejamento da SEP e a capacidade do investidor. Hoje, a Antaq analisa 130 propostas desse tipo, o que poderá fazer dobrar a quantidade atual de 129 portos desse tipo e representar um investimento de R\$ 6 bilhões no setor nos próximos cinco anos.

2. Sra. Priscila Santiago

A segunda palestrante, representando CNT, usou referências históricas e pesquisas para demonstrar que a falta de investimento em infraestrutura dificulta a realização de negócios e encarece o que é produzido no Brasil. Na sequência, fez considerações sobre o Programa de Investimento em Logística (PIL).

Inicialmente, lembrou que o setor de transportes funciona como agente indutor de desenvolvimento e integração. No Brasil, contudo, é uma área que, historicamente, sofre em virtude de baixo investimento, dificuldade de planejamento e gargalos burocráticos, especialmente no que toca ao modal aquaviário.

O transporte aquaviário apresenta vantagens de escala em relação a outros modais, tais como um menor custo por tonelada ou quilômetro transportado, um menor custo de seguro, um menor nível de emissão de poluentes e uma capacidade de carga ampliada. O Brasil poderia aproveitar essas vantagens para reduzir custos de transporte e dar mais competitividade aos bens que produz. Contudo, a despeito de o País deter o sétimo melhor Produto Interno Bruto (PIB) mundial, o Porto de Santos – o mais importante do País – ocupa a 42ª posição entre os maiores do mundo. Esse é um dos sinais da ineficiência da infraestrutura nacional, o que é identificado em todo o mundo dos negócios.

Em pesquisas realizadas anualmente pelo Fórum Econômico Mundial, custo e quantidade de tributos eram sempre apontados como os maiores entraves à realização de negócios com o Brasil. No último relatório, porém, a infraestrutura (com destaque para a de transporte) passou a aparecer como o fator que mais dificulta a comercialização com o País. Além disso, no comparativo com outras nações, o Brasil vem caindo de posição quando se trata de transportes, e um dos motivos é o baixo investimento em infraestrutura.

Com relação aos portos, especificamente, em 2008 o Brasil estava posicionado em 123º lugar no comparativo com outros países. Naquela época, o orçamento de investimento nesse modal era de R\$ 837 milhões. Em 2013, com o mesmo orçamento, o País caiu para a 131ª posição.

De 2002 a 2012, o País investiu R\$ 5,1 bilhões em portos. Para a palestrante, trata-se de um valor muito baixo, considerando que esse valor abrange todos os tipos de portos, exceto os utilizados exclusivamente para navegação. Desse montante, R\$ 1,5 bilhão foi investido em obras de infraestrutura; R\$ 1,2 bilhão em obras de abertura e aprofundamento de canais; e somente R\$ 361 milhões em construção e implementação de portos e terminais.

A proposta do Governo para a solução desses problemas é o Programa de Investimento em Logística (PIL), lançado em agosto de 2012 e do qual a nova Lei dos Portos é parte. Conforme o Programa, serão investidos, até 2017, R\$ 54,2 bilhões em portos, R\$ 6,4 bilhões em acessos portuários, R\$ 3,8 bilhões em acessos aquaviários e outros R\$ 2,6 bilhões em acessos terrestres.

Trata-se de um contraste frente aos R\$ 5,1 bilhões investidos pelo poder público entre 2002 e 2012, reconheceu a expositora que, contudo, mostrou preocupação quanto à forma que um montante tão grande será aplicado em tão pouco tempo. Do lançamento do programa (agosto de 2012) a dezembro de 2013, nenhuma licitação havia sido finalizada. Já a licitação para o novo terminal de contêineres de Paranaguá foi cancelada porque a proposta foi considerada inviável econômica e tecnicamente. Fatos como esses mostram que ainda falta planejamento e melhor elaboração dos projetos. Muitos editais não contêm informações suficientes para atrair boas empresas – preocupadas em avaliar detidamente os riscos do investimento – e, pior, podem acarretar a seleção de empresas inaptas a realizar os projetos.

Além disso, há outros problemas que tornam a operação nos portos brasileira difícil e cara, conforme apontou pesquisa de 2012 promovida pela própria CNT: os excessos de tributação e tarifação, a progressiva elevação do custo tarifário, deficiência de acessos por via terrestre, o elevado custo da mão de obra portuária e o excesso de burocracia.

Com relação à nova Lei dos Portos, outra pesquisa da Confederação, feita em 2013, revelou que 84% dos usuários dos portos aprovam a nova lei e 78% acreditam que ela promoverá melhorias na qualidade dos serviços portuários. Conforme a palestrante, a CNT também aposta na validade dos instrumentos lançados pelo Governo como forma de incentivar a navegação e melhorar o sistema portuário. Mas o resultado dessas iniciativas demandará, insistiu, planejamento governamental, etapa fundamental para a redução da burocracia e dos custos.

Por fim, listou alguns desafios que a nova legislação deverá superar:

a) Incentivar investimento privado em infraestrutura portuária. Esse incentivo depende da oferta de subsídios que permitam aos investidores fazer um planejamento adequado e avaliar os riscos do investimento;

b) Reduzir a burocracia dos portos. A documentação necessária para a cabotagem, por exemplo, não precisaria atender às mesmas regras aplicadas para a navegação de longo curso;

c) Aumentar a eficiência operacional e induzir a redução dos custos de movimentação, que a expositora avalia como consequências naturais da redução de burocracia e do investimento em infraestrutura;

d) Estimular a renovação da frota, pois os navios brasileiros, especialmente os que operam navegação de cabotagem, são muito antigos. Para isso é necessário expandir a quantidade e capacidade de produção dos estaleiros, bem como treinar mão de obra para essas atividades. É preciso também simplificar os processos para os interessados em obter financiamentos pelo Fundo da Marinha Mercante, formado pelo adicional do frete que as embarcações pagam e operado pelo BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste. Embora as taxas de juros desse Fundo sejam atrativas, há dificuldade de acesso aos recursos dele, pois o processo é extremamente demorado e burocrático. Além disso, menos de 7% do que é financiado por intermédio dele vai para a navegação. A grande parte dos recursos está financiando obras do Pré-Sal.

3. Sr. Ricardo Lins Portella Nunes

O coordenador do Conselho de Infraestrutura da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (Fiergs) relacionou a falta de investimentos em infraestrutura e os problemas ligados à gestão deles ao baixo índice de competitividade da indústria brasileira. Na sequência, justificou porque a área de portos é a menos desenvolvida da cadeia logística.

Na década de 1970, os investimentos em infraestrutura chegaram a próximo de 5% do PIB, ao passo que a carga tributária era de 25% sobre os rendimentos da indústria. Atualmente, o País investe 2,1% de seu PIB em infraestrutura, ante uma carga tributária que chega a 37%. A título de comparação, China, Chile e Índia investem, respectivamente, 7,3%, 6,2% e 5,6% de seu PIB em infraestrutura. Na análise do expositor, o Governo não gasta o dinheiro dos impostos em atividades finalísticas, o que prejudica o desenvolvimento do País.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), inegavelmente, elevou os investimentos em infraestrutura. Enquanto que de 2001 a 2006 a média de investimentos foi de R\$ 5 bilhões, atualmente são investidos cerca de R\$ 11 bilhões anualmente somente pela pasta dos transportes. Trata-se de um crescimento significativo, mas ainda insuficiente para suprir o déficit de investimentos nessa área.

Além do baixo nível de investimentos, alguns “entraves democráticos” têm atrasado a tomada de decisões importantes para a infraestrutura brasileira. Trata-se do poder de interferência que órgãos de controle, ambientais e indigenistas têm sobre decisões ligadas a investimentos. Em alguns casos, pareceres técnicos são emitidos por profissionais com formação divergente da área em que atuam. A interferência dessas entidades chegou a inviabilizar completamente o andamento de certas obras como, por exemplo, a duplicação da BR101, entre Porto Alegre e Florianópolis.

O Brasil também sofre com a falta de projetos bem elaborados, o que se reflete, por exemplo, nos atrasos enfrentados pelos Municípios para concluir a tempo obras para a Copa do Mundo. Se o Governo brasileiro quiser atrair investidores privados para grandes obras, deve apresentar projetos consistentes para que o empresariado possa

avaliar os riscos e benefícios desses empreendimentos. No caso dos investimentos ferroviários, por exemplo, o modelo de garantias oferecido pelo Governo é adequado. O que faltam são bons projetos.

Os resultados do panorama apresentado se refletem em indicadores e pesquisas sobre a competitividade da indústria brasileira. Dados do Fórum Econômico Mundial sobre a classificação dos países quanto à infraestrutura logística, por exemplo, colocam o Brasil na 123ª posição quanto a aeroportos, 131ª posição quanto a portos e 120ª posição quanto a rodovias. No quesito “performance logística”, o índice do País é um pouco acima da média da América Latina, mas ainda atrás do Chile, que é uma referência de desenvolvimento na América Latina.

Com relação aos portos, embora a movimentação de contêineres no País cresça a uma média de 10% ao ano, o total movimentado ainda é pequeno diante dos grandes exportadores mundiais. Os portos de Xangai, na China, ou de Roterdã, nos Países Baixos, movimentam, sozinhos, quatro vezes mais contêineres do que todos os portos brasileiros somados.¹ Além disso, para a indústria, os portos são a área menos desenvolvida da cadeia logística e, conforme pesquisa feita pelo Fórum Nacional da Indústria, campeões de reclamações.

Ainda sobre portos, o expositor contou que a Fiergs conduziu um estudo sobre os empecilhos ao crescimento do transporte hidroviário no Rio Grande do Sul. Conforme detectou a pesquisa, na atual conjuntura, o transporte por hidrovias não é atraente ao empresariado, pois não consegue ser mais barato do que o rodoviário. Uma das razões é que, no Brasil, as políticas públicas favoráveis ao sistema rodoviário afastaram, gradualmente, as indústrias da beira dos rios. Assim, seria necessário construir várias novas estradas para ligar os complexos empresariais aos portos instalados em rios. Na Europa, de maneira diferente, as indústrias ficam na beira de rios navegáveis, o que facilita o escoamento da produção. Lá, transporta-se sobre navios qualquer carga que tenha que percorrer mais de cem quilômetros de distância.

Finalizando sua exposição, o Sr. Ricardo emitiu opiniões sobre a nova Lei dos Portos. Para ele, o novo marco é moderno e reorganiza áreas para as quais havia insegurança jurídica, como é o caso da movimentação de cargas de terceiros em terminais privados. Contudo, deixa de avançar sobre uma questão: a baixa eficiência da gestão da Companhia Docas na relação capital/trabalho. No plano da globalização, é preciso tomar cuidado ao criar barreiras legais ou benefícios que outros países não têm, pois isso contribuiu à baixa competitividade do Brasil.

Ainda na avaliação do palestrante, a centralização da gestão pelo Governo Federal – um dos aspectos da nova lei que recebeu muitas críticas – pode ser positivo em um primeiro momento, levando em consideração que a Companhia Docas e os portos administrados pelos Estados tinham baixa eficiência. Porém, com o tempo, será preciso descentralizar a gestão dos portos, por meio dos contratos de gestão, para que eles se tornem mais eficientes.

¹ Na fase de considerações finais desta audiência pública, o Sr. Pedro Brito esclareceu que o Porto de Santos não pode ser comparado, quanto a volume de movimentação, a portos como o de Roterdã - atende a todo o norte da Europa - ou o de Cingapura - que atende a todo o sudoeste asiático. Mas pode-se, sim, compará-los quanto a critérios de custo operacional, tempo de liberação de mercadorias, eficiência ou burocracia.

4. Sr. Silvio dos Santos

O Dr. Silvio dos Santos, apresentou o projeto desenvolvido pelo Laboratório de Transportes e Logística (LabTrans) em parceria com a Antaq e a SEP para, na sequência, tratar da questão do acesso a portos, um dos grandes problemas de logística do contexto nacional.

O Laboratório de Transportes e Logística da UFSC foi criado em 1998 e, desde 2003, mantém um convênio com a ANTT, dando apoio ao planejamento da Agência. Em 2010, foi contratado pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e pela Secretaria Especial de Portos (SEP) para colaborar na elaboração do Plano Nacional de Logística Portuário, projeto que contou com a assessoria de um dos principais portos do mundo: o de Roterdã, localizado nos Países Baixos.

Um dos desafios do trabalho era planejar a estrutura para responder à demanda futura dos portos, tendo por horizonte as necessidades de logística portuária em 2030. Estima-se que, nesse ano, a carga que passará pelos portos brasileiros será de 2.260 milhões de toneladas, frente aos atuais 903 milhões.

Para propor soluções, o estudo analisou mais de dois milhões de informações de todo o comércio exterior brasileiro. São as mesmas informações que norteiam projetos da SEP e que contribuem para a adequação da política do setor de transportes.

Em diálogo com o Ministério dos Transportes e com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, busca-se, agora, tornar esse planejamento mais próximo da realidade do País, suprimindo as deficiências apontadas pelos outros expositores. É o exemplo do projeto Porto sem Papel, que busca simplificar o rol de documentos necessários para importar ou exportar por navios ou fazer navegação por cabotagem. A fila de caminhões nos portos também deve diminuir por meio da implementação de um sistema que avisa aos caminhoneiros o momento certo de ir ao porto e retirar mercadorias.

Por fim, essa pesquisa serviu como base à elaboração da nova Lei dos Portos (Lei 12.815/2013).

Adentrando o tema de sua exposição, o docente explicou que a matriz de transportes de carga brasileira é distorcida em comparação com outros países de dimensões continentais. Em 2007, ela era formada por 24% de ferrovias, 14% de hidrovias e 62% de rodovias. Privilegiar esse modelo significa encarecer o transporte de bens.

O PNLT (Plano Nacional de Logística de Transporte), elaborado pelo Ministério dos Transportes em 2007, tem por meta equilibrar essa matriz, de forma que o sistema conte, em 2025, com 32% de ferrovias, 29% de sistemas aquaviários e 33% de rodovias.

Na navegação, especificamente, enquanto que as de longo curso e de cabotagem respondem, respectivamente, por 74% e 22% da participação total desse modal, a navegação interior representa 3% do total de embarque e desembarque nos portos. O expositor lamenta esse baixo índice, que decorre principalmente da distância das

indústrias dos rios que levam aos portos, reflexo da opção equivocada das rodovias como modal preferencial para o transporte de produtos.

Com relação às formas de transporte que dão acesso aos portos, a ferrovia participa com 47%, a rodovia com 26%, os dutos com 24% e a navegação interior por 3%. O plano de investimentos feito para ampliar a logística de acesso aos portos privilegia ferrovias (com R\$ 72 bilhões) e rodovias (com R\$ 38 bilhões). Outros R\$ 10 bilhões seriam investidos em hidrovias, perfazendo R\$ 120 bilhões investidos até 2030.

Com relação a ferrovias, o modelo elaborado propõe construir 12 mil quilômetros de linhas, recuperar outros 2.750 quilômetros e construir 30 terminais intermodais, importantes porque facilitam a passagem da carga de um modal para outro. A ferrovia Norte-Sul torna-se a espinha dorsal do transporte ferroviária, com conexão às principais ferrovias, o que dá flexibilidade ao sistema. Além disso, todo porto com relevância em exportação seria diretamente atendido pelo eixo ferroviário. É o caso do Porto de Santos, para o qual a construção de rodovias de acesso já não é a alternativa mais viável.

No caso das rodovias, o projeto propõe a duplicação de 4.500 quilômetros, a pavimentação de 20 mil quilômetros e a melhoria de rodovias já existentes.

No tocante às hidrovias, deverá investir em cabotagem, construção de eclusas, obras de dragagem e derrocagem, sinalização e construção de terminais intermodais para facilitar o acesso aos portos sem acesso hidroviário.

Por fim, por meio da construção de terminais intermodais, haverá conexão dessas ferrovias com as hidrovias, de forma a integrar o sistema.

Finalizando sua contribuição, o expositor opinou que a aplicação desse conjunto de medidas de infraestrutura fará o Brasil ganhar em competitividade.

V – Questionamentos e Debates

- Considerações do Senador José Pimentel:

O parlamentar destacou que as leis aprovadas pelo Congresso Nacional nos últimos anos – tais como a nova Lei dos Portos, o novo marco regulatório do setor elétrico e o novo Código Florestal – contribuem para que o País invista com eficiência, desonere o setor produtivo e gere empregos.

De fato, o pagamento das dívidas interna e externa fizeram com que o Brasil investisse menos. Mas esse é um problema que foi enfrentado, de forma que a dívida pública diminuiu significativamente. Além disso, em 2013, o Governo Federal reduziu a carga tributária em R\$ 72 bilhões. Ainda há impostos que devem ser revistos, como o ICMS, maior impacto sobre os custos dos consumidores.

- Considerações do Senador Osvaldo Sobrinho:

O Senador lamentou que as iniciativas de melhorar a infraestrutura do País não prosperem por problemas como burocracia, falta de bons projetos e de falta de articulação entre os setores envolvidos com as obras. O resultado disso é que muitos empreendimentos, a exemplo das obras da Copa, acabem sendo feitos às pressas e de forma equivocada.

- Considerações do Senador Fernando Collor:

O presidente da Comissão disse que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi uma das melhores iniciativas do Estado para fomentar o desenvolvimento nacional. Contudo, fatores ligados não à iniciativa do PAC, mas à conjuntura do País, atrasaram o andamento de algumas obras: falta de mão de obra qualificada, despreparo da iniciativa privada, entraves burocráticos, projetos insuficientes.

O parlamentar deixou claro, também, que não é desfavorável às fiscalizações, contudo observa que os órgãos fiscalizadores do Estado envolvem-se em competições objetivando o atraso de obras. Isso gera, no cidadão, a falsa ilusão de que recursos públicos estão sendo economizados. Contudo, a paralisação de obras também acarreta custos, não contabilizados por esses órgãos fiscalizadores quando nenhuma irregularidade é encontrada.

- Questionamento do Senador Sérgio Souza:

O Senador questionou qual a metodologia empregada nos comparativos internacionais, nos quais o Brasil é sempre mal posicionado no quesito infraestrutura.

- Resposta do Sr. Ricardo Lins Portella Nunes e da Sra. Priscila Santiago:

O Sr. Ricardo disse que o *ranking* feito pelo Fórum Econômico Mundial tem por parâmetro aspectos qualitativos dos itens de infraestrutura, e não a extensão deles, pois os países têm tamanhos diferentes.

Complementando a resposta, a Sra. Priscila explicou que o Fórum entrevista importadores e exportadores, pedindo notas para aspectos de infraestrutura dos países analisados e pedindo que apontem o quanto esses aspectos impactam a atividade que desenvolvem. No Brasil, essa pesquisa é conduzida pela Fundação Dom Cabral.

- Pergunta do Senador Sérgio Souza:

O parlamentar indagou se o Brasil tem melhorado quando à falta de planejamento e de projetos.

- Resposta da Sra. Priscila Santiago:

A expositora respondeu que, de fato, há mais planejamento e projetos do que no passado. Porém, no campo da economia, não convém comparar a realidade presente

com a passada. É preciso comparar o hoje com aquilo que é preciso para que o País tenha uma melhor condição. Hoje, o Brasil tem dinheiro, seja de origem pública, seja de origem privada. O que ocorre é a falta de capacidade de gerir esses recursos.

A CNT não defende o aumento do volume de recursos destinado pela União ao setor de transportes, mas tão somente que o Governo, de fato, aplique os recursos autorizados, já que, nos últimos anos, não se investe nem metade dos recursos que foram autorizados.