



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA



# CADERNO DE PROPOSTAS: TRANSPORTE E LOGÍSTICA

Janeiro/2021

## SITUAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE BRASILEIRA

O setor produtivo nacional deverá enfrentar, em um novo ciclo de expansão da economia, um conjunto de importantes restrições físicas e logísticas ao seu crescimento, com repercussões diretas sobre sua competitividade.

A despeito dos importantes avanços realizados com a transferência para a iniciativa privada da exploração de aeroportos, ferrovias, terminais portuários e trechos rodoviários, persiste uma série de restrições à livre operação dos serviços de transporte. Temos sérios problemas no transporte rodoviário, ferroviário e aquaviário (portos, hidrovias e cabotagem).

Essa situação não permite ao Brasil pôr em prática os novos esquemas de logística adotados nos países desenvolvidos e, conseqüentemente, de se beneficiar das fortes reduções de custo proporcionadas por estas novas técnicas de gerenciamento dos sistemas de transporte.

O total de investimentos realizados pelo Ministério da Infraestrutura em 2020 alcançou R\$ 7,8 bilhões, valor 4% inferior ao investido em 2019 e o menor montante desde 2005. Desde o pico de investimentos no ano de 2010, os últimos dez anos foram marcados por uma redução progressiva da capacidade de investimento do setor público, reflexo da crise fiscal e econômica que o país ainda enfrenta.

Em uma realidade de intensa restrição fiscal, é essencial para o País se contrapor às falhas de Estado com uma maior participação da iniciativa privada, tanto nos investimentos, como na gestão da infraestrutura. Nesse contexto, o processo de privatização se impõe como um instrumento decisivo, com a transferência de empresas e ativos para o setor privado para serem operados sob uma nova governança.

Nos últimos anos, foram realizadas importantes concessões. Merece destaque o setor aeroportuário, onde, atualmente, quase 70% da movimentação de passageiros é realizada em aeroportos concedidos. Nos setores portuário e ferroviário, praticamente toda a movimentação de carga acontece em instalações sob responsabilidade de agentes privados.

Além das privatizações de aeroportos, ferrovias e trechos rodoviários, ainda é necessário transferir ao setor privado as 7 Companhias Docas (empresas públicas responsáveis pela administração portuária). Este processo deverá ser iniciado com a privatização da Cia. Docas do Espírito Santo.

A continuidade e aprofundamento dos processos de concessão e de privatização adotados até o momento são questões chave para intensificar o processo de recuperação e auxiliar na pavimentação de um novo ciclo de crescimento com base na expansão do investimento.

A ampliação e modernização dos investimentos em infraestrutura no Brasil possui um longo caminho pela frente. A solução dos atuais gargalos passa obrigatoriamente pela expansão da participação privada nos investimentos e na gestão da infraestrutura.

## LISTA DE PROPOSTAS

1	PRIVATIZAR AS ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS PÚBLICAS.....	5
2	TORNAR A PLANILHA DE FRETE RODOVIÁRIO REFERENCIAL .....	6
3	MODERNIZAR O TRANSPORTE DE CABOTAGEM .....	7
4	POSSIBILITAR O REGIME DE AUTORIZAÇÃO PARA A EXPLORAÇÃO DE TRECHOS NO TRANSPORTE FERROVIÁRIO.....	8
5	ENFRENTAR O PROBLEMA DAS OBRAS PARADAS .....	9
6	ABRIR AS RESERVAS DE MERCADO NOS TRÁFEGOS MARÍTIMOS BRASIL- ARGENTINA E BRASIL-URUGUAI.....	11
7	CONCLUIR O PROCESSO DE DEFINIÇÃO DAS POLIGONAIS DOS PORTOS ORGANIZADOS .....	12
8	DAR PRIORIDADE AOS TRECHOS DE RODOVIAS COM MAIS ACIDENTES NOS PLANOS DE INVESTIMENTO DO GOVERNO .....	13
9	ADEQUAR A INFRAESTRUTURA VIÁRIA AO TRANSPORTE DE CARGAS SUPERPESADAS .....	14
10	ALTERAR O REGIME DE OUTORGA PARA O ESTABELECIMENTO DE PORTOS SECOS NO PAÍS.....	15
11	ESTABELECER UM PREÇO MÁXIMO PARA OS SERVIÇOS DE PRATICAGEM ..	16

# 1 PRIVATIZAR AS ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS PÚBLICAS

Apesar dos avanços obtidos a partir da aprovação da nova Lei dos Portos (Lei nº 12.815/13), os grandes portos públicos do País apresentam um baixo nível de eficiência em suas administrações portuárias. Essas administrações públicas (Cias. Docas) encontram-se com baixa capacidade gerencial, elevados passivos trabalhistas e incapacitadas para promover as transformações necessárias para elevar a eficiência dos portos públicos a padrões internacionais.

A execução orçamentária das sete Cias. Docas federais revela que menos de 30% dos recursos destinados pela União para investimentos nos portos foram executados entre o ano 2000 e 2019. A modernização das administrações portuárias é a parte da Lei dos Portos que ainda não avançou. O Governo confirmou o interesse de proceder com a transferência ao setor privado dos Portos Públicos, a ser iniciada pelo Cia. Docas do Espírito Santo (CODESA), com leilão previsto para o segundo trimestre de 2021. O modelo de desestatização da CODESA servirá de referência para o leilão dos próximos portos organizados.

## **Proposta:**

Agilizar o processo de transferência ao setor privado dos portos públicos, grandes e pequenos, inclusive pela adoção de modelos de concessão específicos à complexidade e tamanho de cada instalação.

## 2 TORNAR A PLANILHA DE FRETE RODOVIÁRIO REFERENCIAL

A Lei nº 13.703/2018 instituiu a Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas. A fixação de pisos mínimos para os fretes rodoviários tem repercussão negativa sobre toda economia brasileira devido ao aumento dos custos de transporte, que estão na base de todas as cadeias produtivas, com reflexo direto sobre inflação, nível de emprego e renda.

Segundo estimativas da CNI, a imposição da tabela causou uma redução no PIB de R\$ 7,2 bilhões, além de eliminar mais de 200 mil empregos. O tabelamento afeta especialmente a competitividade das exportações brasileiras, devido à elevação do custo do transporte interno.

O contrato de transporte é eminentemente comercial, logo, os valores do frete estão circunscritos a relações privadas definidas pelas forças de mercado. Ao retirar a possibilidade de livre negociação entre as partes, a lei viola o princípio da livre iniciativa. Dessa forma, a tabela de fretes não deveria ser impositiva, mas sim uma tabela de referência.

### **Proposta:**

Alterar a Lei nº 13.703/2018 para que a planilha de frete rodoviário seja referencial e não vinculativa.

### **3 MODERNIZAR O TRANSPORTE DE CABOTAGEM**

No Brasil, a cabotagem tem uma participação de apenas 11% na matriz de transporte, sendo que, desse total, mais de 70% são combustíveis e derivados. A dependência do setor produtivo nacional em relação ao transporte rodoviário contraria a vocação do caminhão para pequenas e médias distâncias, e gera perdas econômicas com um maior custo logístico associado ao consumo de combustível, aos níveis de acidentes, às emissões de poluentes e à deterioração dos veículos e das vias.

Com o intuito de aumentar a utilização do transporte de cabotagem, o Governo apresentou o projeto de lei nº 4.199/2020, que institui o Programa BR do Mar. O PL faz importantes alterações nas regras de afretamento, ao autorizar o afretamento a caso nu, independente de contrato de construção em eficácia ou de propriedade de embarcação brasileira, e permitir o afretamento por tempo de embarcações da subsidiária integral estrangeira da empresa de navegação brasileira.

Essas e outras medidas do PL deverão permitir um aumento da oferta de empresas e de embarcações operando na navegação de cabotagem.

#### **Proposta:**

Aprovar, na íntegra, o texto enviado ao Senado do PL 4199/2020, que moderniza e estimula o transporte de cabotagem.

## **4 POSSIBILITAR O REGIME DE AUTORIZAÇÃO PARA A EXPLORAÇÃO DE TRECHOS NO TRANSPORTE FERROVIÁRIO**

Um dos principais problemas do sistema ferroviário brasileiro é a baixa integração entre as malhas. O aumento do compartilhamento da malha depende de uma série de medidas, sendo uma delas a operação de ferrovias de curta extensão, conhecida como shortlines. Nos Estados Unidos, que conta com um grande volume de cargas movimentadas e de extensão da malha, existem cerca de 560 pequenos trechos ferroviários desse tipo.

A viabilização de trechos ferroviários shortlines no Brasil depende da possibilidade de realização de outorgas de autorização ao operador privado. Tal regime de exploração privada de ferrovias está previsto no texto do PLS 261/2018.

### **Proposta:**

Aprovar o PLS 261/2018, que cria o regime de autorização para a exploração de ferrovias privadas.

## 5 ENFRENTAR O PROBLEMA DAS OBRAS PARADAS

O Brasil investe pouco em infraestrutura e parte do que investe acaba preso em obras paralisadas, que consomem recursos e não geram benefícios. As paralisações não são consequência da complexidade dos projetos, mas sim de falhas básicas na forma como o setor público executa seus projetos de infraestrutura.

O último levantamento das obras paradas financiadas com recursos da União foi feito pelo TCU em maio de 2019. Segundo o relatório publicado, foram avaliados mais de 40 mil contratos, onde ao menos 14.403 se encontravam com o “status” de paralisados. O valor dos contratos totalizou a soma de aproximadamente R\$ 144 bilhões, sendo que apenas parte desse montante havia sido efetivamente investido nos empreendimentos.

No setor de transportes, os empreendimentos paralisados somam 3.467 contratos. Desse total, 3.357 são em ações em rodovias (em sua maioria, obras de pavimentação e recuperação das vias).

### Contratos Paralisados no Setor de Transporte

Setor	Quantidade de Contratos	%
Rodovias	3.357	96,8%
Mobilidade / Transporte Público	75	2,2%
Aeroportos	14	0,4%
Ferrovias	10	0,3%
Hidrovias	5	0,1%
Portos	6	0,2%
<b>Total</b>	<b>3.467</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria com dados do TCU de maio de 2019.

### Propostas:

1. Analisar os projetos paralisados como se fossem um empreendimento novo, ou seja, desconsiderando o que já foi gasto até o presente. Se o benefício gerado

pelo projeto compensar o custo adicional de conclusão da obra, ele deve ser retomado. Caso contrário, melhor abandoná-lo;

2. Aprovar os dispositivos dos PL 4.253/2020 e PL 1.070/2019, que estabelecem a necessidade de realização de estudos de custo, risco e benefício em relação a paralizações de obras;
3. Avaliar a melhor modalidade de conclusão do projeto, se com recursos públicos ou via concessão;
4. Melhorar o macroplanejamento, em especial com planos setoriais plurianuais, que explorem sinergias e tragam sinalizações concretas;
5. Capacitar melhor as equipes responsáveis pelos projetos;
6. Fortalecer o controle interno das Instituições Executoras (Ministérios).

## **6 ABRIR AS RESERVAS DE MERCADO NOS TRÁFEGOS MARÍTIMOS BRASIL-ARGENTINA E BRASIL-URUGUAI.**

Há mais de três décadas, existem acordos bilaterais de reserva de mercado no transporte marítimo Brasil-Argentina e Brasil-Uruguai. Os convênios estipulam que apenas navios de bandeira dos países envolvidos podem operar nos respectivos tráfegos.

Essa restrição coloca os fretes acima do que seria estabelecido em um ambiente competitivo pois concede forte poder de negociação aos armadores e reduz a competição entre as empresas de navegação. Como resultado, o transporte marítimo bilateral sofre com custos logísticos mais elevados, burocracia na contratação das empresas e redução na oferta de navios no tráfego entre os dois países.

Os acordos de transporte marítimo Brasil-Uruguai e Brasil-Argentina são obstáculos ao aumento das exportações brasileiras para esses países. Assim como a reserva de carga no tráfego marítimo Brasil-Chile foi aberta em 8 de janeiro de 2020, o transporte marítimo com a Argentina e o Uruguai também devem ser liberados dessas reservas de mercado.

### **Proposta:**

Denunciar os acordos marítimos Brasil-Argentina e Brasil-Uruguai, a exemplo da decisão tomada pela CAMEX, em 2017, de não renovar um acordo similar no tráfego Brasil-Chile.

## **7 CONCLUIR O PROCESSO DE DEFINIÇÃO DAS POLIGONAIS DOS PORTOS ORGANIZADOS**

Após a aprovação da nova Lei dos Portos (Lei nº 12.815/2013), novos terminais privados só serão autorizados fora da área do porto organizado. Esta área é delimitada pelo traçado das poligonais do porto, que são, geralmente, demasiadamente extensas. Pela legislação anterior à nova Lei, o traçado servia apenas como referência da área de influência do porto.

A revisão das poligonais dos portos é primordial para dar maior segurança jurídica ao investimento privado em novos empreendimentos. A Lei exige que as áreas sejam delimitadas por ato do Poder Executivo, e, apesar de ter fixado em um ano o prazo para o governo adaptar todas as poligonais, o processo de revisão se estendeu ao longo dos anos e ainda não foi concluído.

O decreto nº 9.827, de 10 de junho de 2019, delegou ao Ministro da Infraestrutura a competência para definir a área dos portos organizados, o que destravou o processo de revisão das poligonais. Menos de um mês após a sua publicação, 16 poligonais que já haviam encerrado o processo de consulta pública tiveram seus decretos publicados, aumentando para 29 dos 37 portos públicos do País com suas respectivas áreas revistas.

Por fim, merece destaque a definição pelo Ministério e Infraestrutura da área do Porto de Santos, em 30 de junho de 2020.

### **Proposta:**

Publicar os respectivos Decretos das áreas dos portos organizados.

## **8 DAR PRIORIDADE AOS TRECHOS DE RODOVIAS COM MAIS ACIDENTES NOS PLANOS DE INVESTIMENTO DO GOVERNO**

Em 2020, o Ministério da Infraestrutura investiu em transportes R\$ 7,8 bilhões. Esse montante é o menor valor em mais de dez anos.

De outro lado, o Brasil é o país do transporte rodoviário e registra um elevado número de acidentes por ano. Assim, um dos critérios para a priorização dos investimentos deveria ser o nível de acidentes nas rodovias envolvendo veículos de carga. Em conjunto com as estimativas de demanda, o indicador do nível de acidentes é capaz de identificar os principais pontos de gargalo para o escoamento do setor produtivo nacional.

Em 2019, o Brasil registrou mais de 67 mil acidentes somente nas rodovias federais. A priorização de obras em rodovias com um grande volume dessas ocorrências representa uma oportunidade de se reduzir tanto as perdas humanas, quanto materiais em decorrências dos acidentes.

### **Proposta:**

Utilizar o nível de acidentes em rodovias como um indicador para a priorização das obras que serão contempladas com investimentos públicos.

## **9 ADEQUAR A INFRAESTRUTURA VIÁRIA AO TRANSPORTE DE CARGAS SUPERPESADAS**

Os setores industriais responsáveis pela produção de equipamentos de grande porte - como turbinas, transformadores, pás e torres eólicas - demandam serviços especiais de transporte para cargas superpesadas, em especial os setores de mineração, energia e siderurgia. No Brasil, o custo do transporte de cargas especiais acaba por inibir a produção local desses equipamentos, prejudicando a geração de renda e empregos.

O transporte dessas cargas especiais requer adequações na infraestrutura viária dos grandes eixos logísticos do País. É preciso ajustar a regulamentação da exploração de rodovias para que viadutos, passarelas, pórticos e praças de pedágio tenham dimensões que permitam o fluxo de cargas superpesadas. É necessário também um planejamento de longo prazo para o setor que reduza os custos e o tempo de transporte destas cargas especiais.

### **Proposta:**

Ajustar os novos contratos de concessão de forma a viabilizar o transporte de cargas superpesadas nos principais eixos logísticos.

## **10 ALTERAR O REGIME DE OUTORGA PARA O ESTABELECIMENTO DE PORTOS SECOS NO PAÍS**

As Estações Aduaneiras Interior (EADI), ou “portos secos”, são áreas alfandegadas de uso público criadas como uma opção logística para desafogar o armazenamento de mercadorias. No entanto, existem apenas 63 desses terminais em operação no País, sendo que muito poucos foram concedidos nos 10 últimos anos.

O principal motivo para a baixa implementação de portos secos decorre da obrigatoriedade de licitação, que deve ser feita pela Receita Federal, órgão sem a estrutura para modelar o processo de concessão com a agilidade e expertise necessária. Além disso, o processo incorre em contestações na justiça, atrasos e paralisa dos certames. Como resultado, os usuários contam com uma oferta de terminais insuficiente, o que prejudica a competitividade do comércio exterior brasileiro.

A mudança para o regime de autorização, assim como ocorre com os terminais portuários privados, iria agilizar o processo de liberação e construção dos portos secos. Nos últimos anos, diversos projetos trataram dessa mudança legal (PLS 374/2011, PL 227/2007 MP 612/2013 e MP 320/06), mas todos foram arquivados ou perderam sua validade.

### **Proposta:**

Excluir o inciso VI do art. 1º da Lei nº 9.074/1995, que inclui as estações aduaneiras e outros terminais alfandegados de uso público como instalações sujeitas ao regime de concessão, permitindo o modelo de autorização para essas instalações.

## 11 ESTABELECE UM PREÇO MÁXIMO PARA OS SERVIÇOS DE PRATICAGEM

O serviço de praticagem, operações de manobra de entrada e saída dos navios, prestado por profissionais habilitados, em determinados portos brasileiros é considerado um dos mais caros do mundo. Isso ocorre pois a praticagem é desenvolvida sob monopólio das associações regionais de práticos e não conta com uma efetiva regulação econômica, impondo altos custos às atividades que dependem do transporte marítimo.

Atualmente, a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional está ampara pela Lei nº 9.537/1997. Apesar de trazer referências à regulamentação dos serviços de praticagem pelo Ministério da Marinha do Brasil, o fato é que a regulação compreende apenas a segurança da navegação, não estando a Marinha equipada ou capacitada para realizar a regulação econômica das atividades relacionadas ao transporte aquaviário.

É preciso reduzir o custo e o tempo gasto pelos navios aguardando a disponibilidade de práticos para realizar a atracção da navios na zona portuária. A lei de criação das agências reguladoras (Lei nº 10.233/2001) deve ser alterada para a ANTAQ ter a competência de fixar o preço máximo dos serviços de praticagem.

### **Proposta:**

Alterar a legislação atual para permitir a atuação da Antaq no sentido de fixar o preço máximo do serviço em cada zona de praticagem. O art. 27 da Lei nº 10.233/2001 passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

*“Art. 27 .....*

*XXIX – realizar a regulação econômica do serviço de praticagem, inclusive para fixar o preço máximo das manobras em cada zona de praticagem”.*