

RESUMO PARA POLÍTICA PÚBLICA

MUDANÇAS NA REGULAÇÃO DE TRANSPORTES PODEM AUMENTAR A PRODUTIVIDADE AGRÍCOLA BRASILEIRA

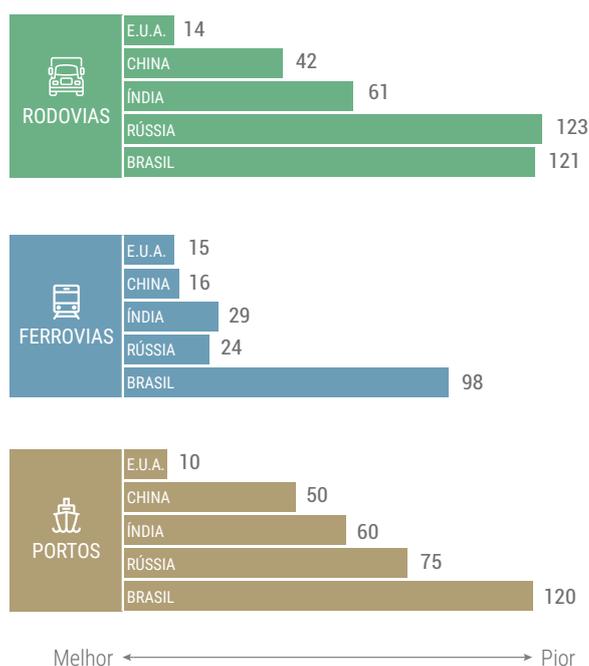
Nos próximos anos, o governo brasileiro lançará uma série de investimentos, com o objetivo de enfrentar o problema crônico de infraestrutura do país. Um recente relatório desenvolvido pelo **Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio/ Climate Policy Initiative (CPI), no âmbito do projeto INPUT,¹** mostra que importantes ineficiências regulatórias devem ser tratadas nos setores de rodovias, ferrovias e portos, para que resultem em grandes melhorias em infraestrutura e produtividade agrícola.

Desde o final da década de 1990, o cenário da regulação brasileira em infraestrutura tem estado em constante mudança, gerando insegurança no mercado. Embora os mecanismos regulatórios tenham se alterado em diversos aspectos, a tendência geral tem sido a imposição de restrições que evitam que os atuais concessionários de infraestrutura gerem lucro sobre seus investimentos em longo prazo. Outra tendência observada é a provisão de incentivos aos investidores privados por meio de subsídios implícitos.

Essas alterações no conjunto de incentivos para os investidores privados causou prejuízos à dinâmica natural do mercado. A mudança provocou diminuição na viabilidade de investimentos e queda na qualidade da infraestrutura existente. Atualmente, o Brasil se encontra muito atrasado em relação a outros países geograficamente similares em termos de qualidade de infraestrutura (Figura 1). **Essa ineficiência aumenta o custo e o tempo de transporte, diminuindo a competitividade da agricultura e limitando o desenvolvimento econômico do país.**

Em análise realizada anteriormente pela PUC-Rio/ CPI,² identificou-se que transportar uma tonelada de soja de um dos maiores municípios produtores do grão ao local de sua exportação no Brasil é quase três vezes mais caro do que transportar a mesma quantidade pela mesma distância nos Estados Unidos.

Figura 1: Ranking de Competitividade do Fórum Econômico Mundial (2015-2016) para a qualidade de:



¹ <http://www.inputbrasil.org/projetos/infraestrutura-de-transportes-e-productividade-agricola/>

² <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2013/12/Producao-e-Protecao-Importantes-Desafios-para-o-Brasil-sumario-executivo1.pdf>

Além disso, a falta de rodovias adequadas faz com que grande parte da produção agrícola brasileira não seja exportada pelos portos que possuem maior eficiência econômica – em alguns casos, isso representa um custo dezoito vezes maior (Figura 2).

O presente resumo identifica as principais ineficiências nos setores de rodovias, ferrovias e portos, e apresenta sugestões que podem aumentar a produtividade agrícola por meio da melhoria desses setores.

Figura 2: Conexões terrestres de Cuiabá aos portos de Santarém e Santos



PRINCIPAIS RESULTADOS

- O arcabouço regulatório dos setores de rodovias, ferrovias e portos está em constante mudança desde o final da década de 1990, criando uma combinação de incentivos e inseguranças no mercado. Como consequência, os investimentos existentes em infraestrutura foram prejudicados e os novos investimentos, desencorajados.
- De maneira geral, a tendência das novas regulações é evitar que os atuais concessionários de infraestrutura obtenham lucro em longo prazo decorrente destes investimentos. Reguladores introduziram tarifas complexas no sistema rodoviário e novas regras que suprimem monopólios necessários ao setor ferroviário. Essas ações fizeram com que subsídios financiados por contribuintes fossem oferecidos aos concessionários como forma de incentivo, ao invés de permitir a auto-regulação do mercado. Também provocaram o uso ineficiente da infraestrutura e promoveram companhias ineficazes.
- No **setor de rodovias**, a combinação de subsídios com a introdução de uma rígida e complexa regulação reduziu o interesse dos agentes nos leilões, diminuindo sua eficácia.
- No **setor de ferrovias**, o arcabouço regulatório de 2011-2012 desintegrou uma indústria altamente especializada, deteriorando sua eficiência e diminuindo o interesse das companhias privadas em investir no setor. Nesse cenário, espera-se que a companhia pública Valec tenha grandes déficits, mesmo que os projetos sejam lucrativos.
- No **setor de portos**, a desregulação de portos independentes foi um avanço, porém a persistente inflexibilidade regulatória do setor de portos públicos segue criando ineficiências.

ANÁLISE PARA TOMADORES DE DECISÃO

Principais ineficiências regulatórias nos setores de rodovias, ferrovias e portos

As recentes mudanças regulatórias no Brasil têm sido prejudiciais para os investimentos em infraestrutura. Para tentar resolver este problema, o governo federal aumentou os subsídios para investidores privados, gerando distorção na dinâmica do mercado e aumentando os gastos públicos.

Caso siga o exemplo de países geograficamente semelhantes – como Estados Unidos, União Europeia e Canadá –, o Brasil poderá conceder incentivos a empresários que mais se alinham com as demandas do mercado. Isso gerará mais investimento e permitirá melhorias em infraestrutura. Pesquisadores da PUC-Rio/ CPI examinaram tendências específicas e ineficiências nas rodovias, ferrovias e portos brasileiros, discutidas a seguir.

Tendências e ineficiências na regulação de rodovias

Entre 1996 e 2009, os termos de contrato de concessão de rodovias foram modificados. As alterações incluíram impostos baseados no retorno do investimento e ajustes no pedágio de acordo com o índice de frequência de acidentes e disponibilidade de faixas, além de ajustes periódicos de pedágio para obtenção de maior lucro.

Essas mudanças levaram a uma combinação de incentivos que começam a prejudicar a eficiência das forças do mercado. As diversas camadas de contingências introduzidas por cada etapa de novas regulações impactam negativamente no retorno dos concessionários. Como resultado, os concessionários têm dificuldade de identificar maneiras de conseguir um retorno justo de seus investimentos.

O regulador, em resposta, foi gradualmente concedendo incentivos para que os concessionários mantivessem seu compromisso com o setor. Com efeito, os tomadores de decisão estão assumindo o papel do mercado. Quanto aos concessionários, eles se tornaram mais responsáveis por cumprir os termos dos reguladores conforme descrito nas regras de contratação dos leilões e menos responsáveis por prestar um serviço de qualidade aos usuários. O desempenho das estradas se deteriorou e os leilões se tornaram menos eficazes como mecanismo de escolha entre os melhores projetos e como garantia de melhores parcerias público-privadas.

Assim, pesquisadores da PUC-Rio/ CPI sugerem que tomadores de decisão revisem o processo de leilão, para que os incentivos oferecidos aos concessionários sejam realinhados com a qualidade do serviço a ser prestado e para que se mantenham os incentivos para a melhoria das operações, dando liberdade aos concessionários para que obtenham um retorno justo de seus investimentos.

Tendências e ineficiências na regulação de ferrovias

As ferrovias são um meio de transporte eficiente para uma demanda comercial restrita, mas muito importante: o transporte de carga a granel, por terra, de média distância. No Brasil, a regulação de ferrovias vinha sendo relativamente eficaz até a introdução de novas regras em 2011-2012. Essas regras permitiram que operadores independentes tivessem acesso à linha férrea, o que gerou uma desintegração da rede operacional de trens. Considerando que a infraestrutura de ferrovias requer bens complexos e específicos, a desintegração desses bens pode ser problemática para a eficiência da rede ferroviária. É o caso, por exemplo, dos trilhos, que precisam

se adequar às dimensões dos trens. De forma repentina, concessionários que investiram na construção e manutenção das linhas férreas podem se deparar com a situação de não poderem mais operar os trens. Investidores de trens, da mesma forma, podem descobrir que não existem mais trilhos garantidos para sua frota.

A complexidade da combinação de incentivos pode dificultar a criação de soluções para esses obstáculos. No entanto, pesquisadores da PUC-Rio/ CPI defendem que existe uma solução simples: o retorno à regulação original das concessionárias existentes no Brasil. Isso significa que a regulação deve retornar à integração vertical, com regulação de tarifa, o que garantirá acesso para pequenos transportadores e diminuirá o risco de monopólio das ferrovias.

Tendências e ineficiências na regulação de portos

A regulação em infraestrutura portuária é mais desenvolvida do que a de rodovias e ferrovias. Atualmente, a regulação vigente permite a abertura de novos portos independentes por investidores privados, sem muitas exigências. Isso tem gerado aumento nos investimentos em capacidade portuária, principalmente porque se contornou a já ultrapassada regulação de portos públicos. Embora a desregulação de portos independentes seja um avanço, é somente a segunda melhor opção regulatória para as ineficiências presentes nos portos públicos. A melhor delas seria desregulamentar também os portos públicos, o que ajudaria a reduzir instalações excedentes, promover competição e aumentar o acesso público.

CONCLUSÃO

É evidente que o Brasil precisa aperfeiçoar sua infraestrutura de transportes. Melhorias dependem de uma estrutura regulatória em que os setores público e privado cooperem. Entretanto, importantes mudanças regulatórias que têm ocorrido recentemente nos setores de transporte (rodovias, ferrovias e portos) prejudicam essa estrutura.

Tanto as novas regulações como as mudanças nas regulações vigentes devem retomar o equilíbrio entre os setores público e privado. Assim, incentivos de mercado que atraem investidores privados para construir e melhorar rodovias, ferrovias e portos podem ser restabelecidos, possibilitando um potencial significativo de melhorias em infraestrutura.

PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

- Melhorar a infraestrutura para aumentar a produtividade agrícola. Como concluído pela PUC-Rio/ CPI em relatório divulgado anteriormente,³ a falta de acesso à infraestrutura impacta diretamente na produtividade agrícola no Brasil.
- De forma geral, as mudanças regulatórias no setor de infraestrutura devem priorizar o equilíbrio entre a cooperação pública e privada e garantir incentivos para que empresários continuem a construir e a melhorar a infraestrutura necessária ao mercado.
- Para o **setor rodoviário**, recomenda-se que as regras do leilão priorizem o realinhamento da estabilidade regulatória e dos incentivos. Além disso, a regulação deve garantir que operadores privados de rodovias (concessionários) estejam motivados a oferecer aos usuários qualidade na prestação do serviço e melhoria na operação, em troca de um retorno justo de seus investimentos.
- Para o **setor ferroviário**, recomenda-se revisar sua regulação, a fim de permitir o retorno da integração vertical que o Brasil costumava seguir. A integração vertical era mais eficiente do que a regulação atual, que separa aqueles que operam daqueles que constroem e mantém a ferrovia.
- Para o **setor de portos**, recomenda-se a desregulamentação dos portos públicos, com o objetivo de reduzir instalações excedentes, promover a competição e aumentar o acesso público.

³ <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2013/12/Producao-e-Protecao-Importantes-Desafios-para-o-Brasil-sumario-executivo1.pdf>

AUTORES

Joana Chiavari

Climate Policy Initiative (CPI) & Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/PUC-Rio)
joana.chiavari@cpirio.org

Leonardo Rezende

Departamento de Economia da PUC-Rio
lrezende@econ.puc-rio.br

Comunicação

Mariana Campos
mariana.campos@cpirio.org

www.inputbrasil.org

Julho/ 2016

O projeto **Iniciativa para o Uso da Terra (INPUT)** é composto por uma equipe de especialistas que trazem ideias inovadoras para conciliar a produção de alimentos com a proteção ambiental. O INPUT visa avaliar e influenciar a criação de uma nova geração de políticas voltadas para uma economia de baixo carbono no Brasil. O trabalho produzido pelo INPUT é financiado pela Children's Investment Fund Foundation (CIFF), através do Climate Policy Initiative. www.inputbrasil.org. A análise também contou com o apoio do projeto New Climate Economy.