

LONGE DEMAIS PARA EXPORTAR

Custos internos de transporte e disparidades regionais das exportações na América Latina e no Caribe

Coordenação: Mauricio Mesquita Moreira
Com Juan Blyde, Christian Volpe e Danielken Molina

Estudos Especiais sobre Integração e Comércio

Resumo Executivo

Longe demais para exportar

Custos internos de transporte e
disparidades regionais das exportações
na América Latina e no Caribe

Coordenação

Mauricio Mesquita Moreira

Com

Juan Blyde, Christian Volpe e Danielken Molina

Estudos especiais sobre integração e comércio

Resumo Executivo



Banco Interamericano de Desenvolvimento

**Catálogo na fonte fornecida pela
Biblioteca Felipe Herrera do
Banco Interamericano de Desenvolvimento**

Mesquita Moreira, Mauricio.

Longe demais para exportar: custos internos de transporte e disparidades regionais das exportações na América Latina e no Caribe/Mauricio Mesquita Moreira; Juan Blyde; Christian Volpe; Danielken Molina (eds.).

p. cm.

Inclui referências bibliográficas.

Transportation—Rates—Latin America. 2. Transportation—Rates—Caribbean Area. 3. Freight and freightage—Rates—Latin America. 4. Freight and freightage—Rates—Caribbean Area. 5. Exports—Latin America. 6. Exports—Caribbean Area. I. Blyde, Juan II. Volpe Martincus, Christian. III. Molina, Danielken. IV. Inter-American Development Bank. Integration and Trade Sector. V. Title. VI. Series.

Copyright ©2013 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Pode ser livremente reproduzido para fins não comerciais.

O uso não autorizado para fins comerciais de documentos do Banco é proibido e pode ser punido no âmbito das políticas do Banco e/ou das leis aplicáveis.

>> Prólogo

Desde o começo, a agenda de pesquisa em comércio e integração do BID tem-se concentrado em ajudar os países da América Latina e do Caribe (ALC) a desenvolver políticas públicas e instituições para subsidiar estratégias comerciais multipolares baseadas em liberalizações unilaterais, preferenciais e multilaterais.

As prioridades iniciais da agenda refletiam o legado dos anos de substituição de importações, que deixaram a região não apenas com tarifas altas, mas com uma profunda desconfiança em relação ao potencial do comércio exterior e da integração para promover crescimento. Contra este pano de fundo, dirigimos nossos recursos principalmente ao apoio teórico e empírico das incipientes iniciativas unilaterais e preferenciais na região.

À medida que o regionalismo aberto ganhou impulso, levando a disseminação e justaposição de acordos de comércio — o chamado “prato de espaguete” (*spaguetti bowl*) —, redirecionamos nossas iniciativas à explanação de seus custos — especialmente aqueles que derivam de mecanismos como o das regras de origem — e à proposição de soluções para minimizá-los, entre elas ampliação e harmonização dos acordos existentes; este foi o tema e nossa principal publicação em 2009, *Bridging Regional Trade Agreements in the Americas*.

As demandas apresentadas pela proximidade da Rodada de Doha completaram o ciclo, no qual boa parte de nossa atenção foi devotada aos chamados custos tradicionais do comércio exterior. Mas, à medida que as negociações da Rodada progrediam, gradualmente nos conscientizamos de que a agenda comercial da região tinha de se expandir além das questões

tradicionais e incluir “os outros” custos do comércio exterior — transporte e logística, barreiras à informação e procedimentos alfandegários.

Essa mudança de ênfase se justifica pelo menos por três razões. Primeiro, a liberalização tanto unilateral como preferencial do comércio internacional da região reduziu as tarifas a uma fração do que eram no começo da década de 1990. Segundo, o surgimento da Ásia — cujo forte impacto na ALC foi tema de diversos de nossos estudos recentes (ver *The emergence of China*, 2006, *India: Oportunidades, lições e desafios para as Economias do Brasil e América Latina*, 2010, e *Shaping the future*, 2012) — empurrou a região para uma especialização em bens intensivos em transporte, tanto *commodities* como bens manufaturados que requerem uma entrega rápida. E, terceiro, a crescente fragmentação da produção mundial e o desenvolvimento de cadeias de valor internacionais (tema da nossa próxima publicação) valorizaram os meios mais rápidos e baratos de enviar para o exterior partes e componentes.

Essa percepção levou a nossa primeira incursão nestes temas, *Unclogging the Arteries* (2008), que mostrou que os custos dos fretes internacionais eram, de longe, o principal obstáculo ao comércio exterior da região e que políticas eficazes para lidar com esses custos ofereceriam os melhores resultados, tanto em termos tanto de volume como de diversificação do comércio.

A essa incursão seguiu-se *Odyssey in International Markets* (2010), um estudo sobre os custos da informação e o papel desempenhado pelas agências de promoção de exportações, no qual avaliamos cuidadosamente a enorme variedade de programas oferecidos por estas agências e proporcionamos um roteiro confiável sobre o que funciona e o que não funciona.

Longe demais para exportar encaixa-se neste esforço de pesquisa para ampliar a agenda de comércio da região. O livro retoma a questão dos custos de transporte, desta vez com a missão de preencher uma importante lacuna de conhecimento deixada por *Unclogging the Arteries*: os custos do transporte interno para as exportações. Os exportadores da ALC enfrentam não apenas altos custos para mandar seus bens ao exterior, mas também para enviá-los das fábricas, minas e fazendas até os portos de saída. Esses custos internos são particularmente nocivos para as áreas

mais remotas e menos desenvolvidas, que, por isso, muitas vezes deixam de aproveitar oportunidades valiosas para exportar.

Essa dimensão distributiva dos custos de comércio é muitas vezes negligenciada pelo formulador de políticas públicas e também pelo pesquisador. Mas, como mostra o relatório, suas implicações não podem ser menosprezadas. A redução dos custos de transporte interno será uma garantia para que a ALC aproveite ao máximo as vastas oportunidades de exportação e para que os ganhos do comércio sejam distribuídos de modo mais equitativo entre os países. Trata-se de uma questão não somente econômica, mas também de economia política. Os governos dificilmente conseguirão manter o apoio ao livre comércio se os seus benefícios se concentrarem apenas em pequenas áreas abastadas do país, como é hoje o caso na maioria dos países da região, senão em todos eles. *Longe demais para exportar*, com base em um rigoroso esforço de pesquisa, argumenta que o acesso menos dispendioso aos portos nacionais pode levar a uma melhor distribuição dos ganhos do comércio exterior.

Antoni Esteveordal

Gerente, setor de Comércio e Integração, BID

Referências

- ADB (Asian Development Bank), IDB (Inter-American Development Bank) e ADB Institute (Asian Development Bank Institute). 2012. *Construyendo el futuro de la relación entre Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
[www.iadb.org/publications/Construyendo el futuro](http://www.iadb.org/publications/Construyendo%20el%20futuro)
- Devlin, R. e Antoni Estevadeordal. 2003. *Bridges for Development: Policies and Institutions for Trade and Integration*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
[www.iadb.org/publications/ Bridges for Development](http://www.iadb.org/publications/Bridges%20for%20Development)
- Devlin, R., Antoni Estevadeordal e Andres Rodriguez. (2006). *El impacto de China: Oportunidades y retos para América Latina y el Caribe*. Washington, DC: BID e Harvard University Press.
[www.iadb.org/publications/ El impacto de China](http://www.iadb.org/publications/El%20impacto%20de%20China)
- Estevadeordal, A., Kati Suominen, Jeremy T. Harris e Matthew Shearer. 2009. *Bridging Regional Trade Agreements in the Americas*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
[www.iadb.org/publications/ Bridging Regional](http://www.iadb.org/publications/Bridging%20Regional)
- Mesquita Moreira, M. 2010. *India: Oportunidades, lições e desafios para as Economias do Brasil e América Latina*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Mesquita Moreira, M., Christian Volpe e Juan Blyde. 2008. *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*. Special Report on Integration and Trade. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento
[www.iadb.org/publications/ Unclogging the Arteries](http://www.iadb.org/publications/Unclogging%20the%20Arteries)
- Volpe Martincus, C. 2010. *Odisea en los mercados internacionales: una evaluación de la efectividad de la promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
[www.iadb.org/publications/ Odisea en los mercados internacionales](http://www.iadb.org/publications/Odisea%20en%20los%20mercados%20internacionales)

Blyde, Juan. 2014. *The International Fragmentation of Production: Latin America and the Caribbean in the Era of Global Supply Chains*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. (no prelo).

>> Agradecimentos

Longe demais para exportar é parte de uma série de estudos especiais do setor de Comércio e Integração (INT) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) cujo objetivo é subsidiar o debate de políticas públicas sobre comércio exterior e integração. Resulta de uma iniciativa de pesquisa conjunta desenvolvida sob a direção de Mauricio Mesquita Moreira, assessor econômico principal, em colaboração com Juan Blyde, Christian Volpe Martincus e Danielken Molina.

Esta iniciativa não teria sido possível sem o apoio intelectual e material de Antoni Estevadeordal, gerente setorial de INT, e Santiago Levy, vice-presidente de Setores e Conhecimento. David Hummels, professor de economia da Krannert School of Management, da Purdue University, atuou como assessor técnico externo. Liliana Olarte, Julieth Santamaria e Paulina Valencia fizeram um excelente trabalho como assistentes de pesquisa. Roger Hamilton foi o editor-geral, e Ingrid Carolina Barreto supervisionou a produção do livro. Eloísa Marques e Olga Cafalocchio estiveram, respectivamente, a cargo da tradução e edição da versão em português, e Rodrigo Taborda e Patricia Ardila foram responsáveis, respectivamente, pela tradução e edição da versão em espanhol. Fernando Ronzoni criou a capa e The Word Express fez o trabalho de editoração da publicação.

Os principais autores de cada capítulo foram:

Capítulo 1 – Visão geral: Mauricio Mesquita Moreira

Capítulo 2 – Brasil: Mauricio Mesquita Moreira e Cecilia Heuser

Capítulo 3 – Chile: Juan Blyde e Gonzalo Iberti

Capítulo 4 – Colômbia: Juan Blyde

Capítulo 5 – Peru: Christian Volpe Martincus, Ana Cusolito e Alejandro Graziano

Capítulo 6 – México: Danielken Molina, Mauricio Mesquita Moreira e Juan Blyde

Outras pessoas também contribuíram para este relatório com aportes técnicos e sugestões, particularmente nossos colegas do setor de Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável (INE), sob a liderança de Alexandre Meira Rosa, gerente setorial do INE. A lista de colaboradores inclui Rodolfo Huici (IDB/INE), Tomás Serebrisky (IDB/INE), Pablo Guerrero (IDB/INE), Ricardo Carciofi (INT/INTAL), Eduardo Borensztein (IDB/VPC), Jerônimo Carballo (Universidade de Maryland), Wagner Cardoso (CNI, Brasil), José Vicente Caixeta (ESALQ-LOG/USP, Brasil), Marcel Abrigo (ASEXMA, Chile), Viviana Alarcón Muñoz (MOP, Chile), Hugo Baierlein (SOFOFA, Chile), Ingrid Escobar (INE, Chile), Mario Fernández Rodríguez (MOP, Chile), Julia Ortúzar (INE, Chile), Victor Quinchen (Cervecería Austral, Chile), Javier Vega (SOFOFA, Chile), Julio Villalobos (Centro Latino-Americano de Inovação Logística, Universidade Andrés Bello, Chile), Pedro José Martínez (Universidade da Califórnia Davis), José Barbero (consultor), Jorge Carrillo Tobos (Ministério de Transporte, Colômbia), Victor Julio Montoya (Ministério de Transporte, Colômbia), José Jorge Maya (Invias, Colômbia), Jaime Sorzano Serrano (Colfecar, Colômbia), Maria Fernanda Reyes Roa (Colfecar, Colômbia), Javier Días Molina (Analdex, Colômbia), Edgar Higuera Gómez (Andi, Colômbia), Luis Felipe Salom (Acolog, Colômbia), Raul Lagomarsino Dutra (Inalde, Colômbia), Gabriel Araneda González (Ministério de Obras Públicas, Chile), Mauricio Casanova Galli (Secretaria de Transporte, Chile), Gabriel Montero Barrera (Aristo Consultores, Chile), Eduardo Bitrán (Universidade Adolfo Ibáñez, Chile).

Uma série de palestras feita por Pierre-Philippe Combes (GREQAM – Universidade de Aix-Marseille e Escola de Economia de Paris) no BID, em outubro de 2008, foi especialmente útil para o desenvolvimento do projeto.

Na questão crucial de acesso aos dados necessários, somos especialmente gratos a Milton Pina Junior (Receita Federal, Brasil), Priscilla Biancarelli (ESALQ-LOG/USP, Brasil), Gerardo Durand Alcántara (INEGI, México), Mónica Mirón Medellín (Direção-Geral de Comércio Exterior, México), Martín Caro (PROMEXICO), Benjamin Oliva (Secretaria de Economia, México), José Ernesto López Córdova (Secretaria da Fazenda, México), Jesús Daniel Huerta Atriano (IDB/CID), Paulo Schubnell (Ministério dos Transportes, Brasil), Carlos Diaz (PROMPERU), José Quiñones (PROMPERU), Martín Cossio (Ministério de Transporte e Comunicações, Peru) e Lucilio Rogerio Aparecido Alves (ESALQ/USP, Brasil).

As opiniões expressas nesta publicação são dos autores e não refletem necessariamente os pontos de vista do BID ou de sua Diretoria Executiva.

>> Resumo

Em Punta Arenas, Chile, no extremo meridional da América do Sul, os produtores de cerveja que quiserem vender para o exterior precisam enviar seu produto por caminhão até o Porto de San Antonio, na região central do país, situado a mais de 2.800 km. Em Pucallpa, capital do departamento de baixa renda de Ucayali, na região da Selva no Peru, os exportadores de produtos de madeira têm de enviar seus bens até o Porto de Callao, em Lima, a mais de 740 km de distância, frequentemente em estradas não pavimentadas que serpenteiam pelos Andes, por altitudes que podem chegar a 4 mil metros.

As exportações de produtos metálicos de Villavicencio, no departamento colombiano de Meta, na região central do país, em geral são levadas por mais de 1.100 km até o Porto de Cartagena, numa viagem de cerca de 18 horas. No México, os exportadores de leite em pó em Chiapa de Corzo, no estado meridional de Chiapas, precisam enviar seu produto até os portos no Pacífico e no golfo do México, a uma distância média de 1.000 km, muitas vezes atravessando montanhas em altitudes de até 2.250 m e tendo de enfrentar depois estradas congestionadas na região central do país.

Da mesma forma, no Brasil, o transporte longo e caro é parte do desafio enfrentado pelos exportadores de soja do município de Sapezal, no estado de Mato Grosso, no Centro-Oeste. A maior parte de sua produção é embarcada pelo congestionado Porto de Santos, no Sudeste, a 2.250 km de distância.

Estas histórias podem ser consideradas radicais e não representativas, mas, infelizmente, refletem em grande medida a realidade enfrentada

pela maioria das empresas localizadas longe dos principais aglomerados urbanos e portos na América Latina e no Caribe (ALC). Empresas com os recursos e a capacidade de produzir bens em alta demanda pelos mercados regionais ou mundiais enfrentam altos custos internos de transporte, que, literalmente, sua vantagem comparativa ao longo da estrada. Ou elas simplesmente evitam exportar.

Por que os governos devem se preocupar?

Este estudo é parte de um esforço continuado para aumentar a compreensão dos formuladores de políticas públicas da ALC em relação às consequências dos altos custos do transporte para o comércio internacional. Segue-se à publicação, há cinco anos, de *Unclogging the Arteries: the impact of transport costs on Latin America and Caribbean trade*. *Unclogging* lançou uma luz considerável sobre as consequências dos altos custos internacionais de frete na ALC, mas lidou apenas com uma parte do problema. A restrição de dados significou que o outro componente-chave da cadeia logística — os custos internos de transporte — teve de ser excluído da análise. Como os exemplos mencionados acima sugerem, esse componente é essencial para captar a dimensão total do problema.

O presente estudo faz um esforço rigoroso de preencher esta brecha de conhecimento, apesar da existência de fortes restrições de dados. Assim que penetramos as fronteiras internacionais de um país, vemos imediatamente que o impacto dos custos de transporte vai além do nível e da diversificação de suas exportações. Eles também têm um papel fundamental na determinação da região subnacional que terá oportunidade de usar o comércio exterior para impulsionar seu crescimento econômico.

Uma história de alta concentração, na qual os custos de transporte são baixos

Qualquer análise séria das consequências dos custos internos de transporte enfrenta difíceis desafios empíricos, teóricos e de políticas públicas.

Procuramos enfrentar esses desafios construindo uma base de dados sem paralelo, que cobre os municípios de origem e os custos internos de transporte das exportações de cinco dos maiores e mais representativos países da região: Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru, cujos estudos de caso são o objeto dos próximos cinco capítulos deste relatório.

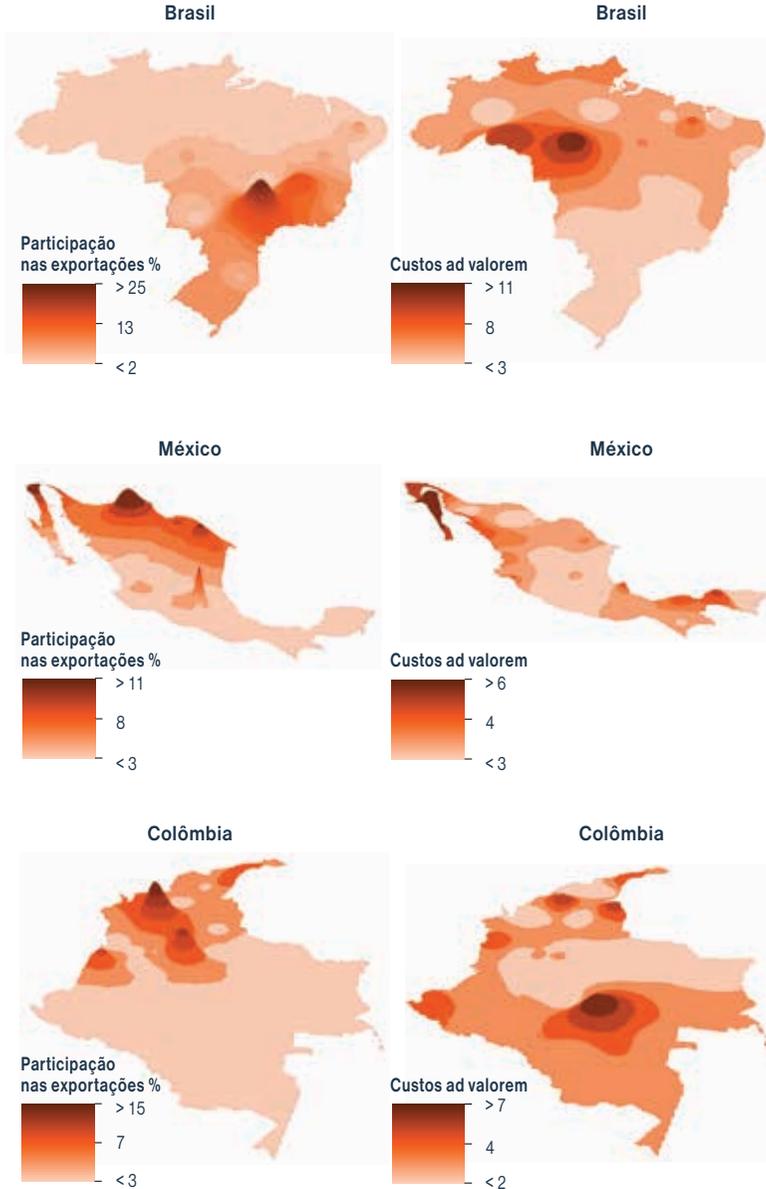
Os dados não deixam dúvida sobre a alta concentração regional das exportações, claramente visível nos mapas da coluna da esquerda da Figura 1. A concentração tende a ser ainda maior no plano municipal, em que, geralmente, apenas uma minoria de empresas em áreas relativamente pequenas e afluentes dos países consegue exportar (Quadro 1).

Os dados também sugerem que estes altos níveis de concentração estão inversamente correlacionados com os custos internos de transporte para exportar. Uma primeira indicação dessa relação pode ser vista na Figura 1, cujos mapas da coluna à direita mostram como os custos internos de transporte *ad valorem* para exportar variam no interior dos países. Uma rápida comparação com os mapas de concentração das exportações mostra que as áreas com os custos mais altos são as que têm menor participação nas exportações do país.

A magnitude desses custos é por si só reveladora, mas de modo menos intuitivo. Em média, os custos são geralmente baixos, e variam de 3,4 % no Chile a 5,5 % no Brasil, mas com uma variação significativa entre países e municípios. Estas médias baixas podem levar a interpretações errôneas quanto a sua relevância. É importante lembrar que estamos apenas olhando os custos operacionais, deixando de lado a margem de lucro das transportadoras. Essa margem pode ser especialmente acentuada em regiões remotas onde haja pouca, ou nenhuma competição. Estamos também deixando de lado outros componentes dos custos de logística, como os de armazenamento e de congestionamento nas rotas, os quais são particularmente significativos no porto de saída da maioria dos países da ALC.

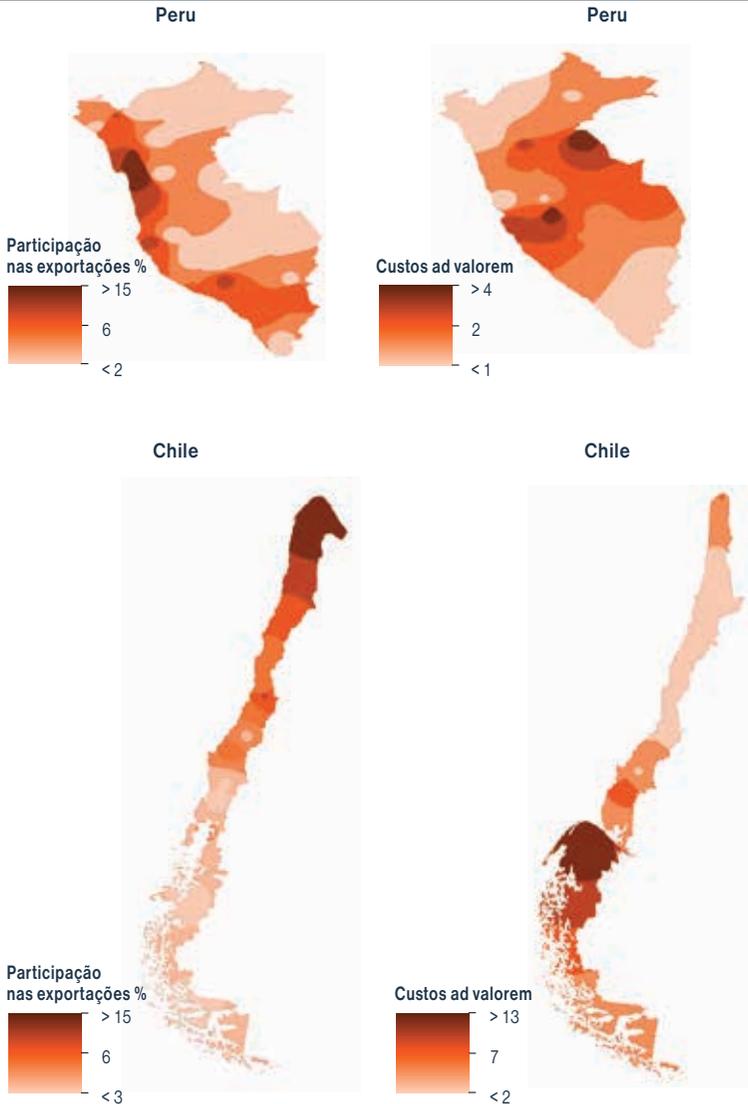
Mas, talvez, o mais importante seja o fato de que o que podemos observar nos dados já é resultado da ação dos custos de transporte. Como somente podemos trabalhar com o universo de exportadores atuais, não estamos levando em conta os municípios que poderiam estar exportando,

FIGURA 1 ■ Distribuição espacial das exportações e custos de transporte *ad valorem* para exportar: Brasil, Chile, Colômbia, Peru e México



continua na página seguinte

FIGURA 1 ■ Distribuição espacial das exportações e custos de transporte *ad valorem* para exportar: Brasil, Chile, Colômbia, Peru e México (continuação)



Fonte: Elaboração própria com base em dados alfandegários e pesquisas de transporte.

Nota: Esta figura mostra os mapas de contorno da distribuição espacial das exportações, com base na participação dos estados (ou unidade administrativa equivalente), e dos seus custos médios internos de transporte para exportar. Cada altitude (tom de cor) representa um nível diferente de participação nas exportações ou custo *ad valorem*. Os dados para o Brasil são de 2010; México, 2012; Colômbia 2006; Peru, 2009 e Chile, 2008. Consulte os capítulos sobre o país para obter detalhes sobre os dados subjacentes.

Quadro 1. Indicadores selecionados de municípios que exportam

	Número e participação municípios exportadores	Parcela da área do país (%)	Participação dos dez principais exportadores (%)
Brasil (2010)	1.055 (19%)	27	55
Chile (2008)	242 (69%)	57	74
Colômbia (2006)	269 (24%)	11	73
México (2012)	969 (39%)	69	68
Peru (2009)	451 (24,5%)	36	45

Fonte: Estimativas dos autores com base em dados das alfândegas dos países. Ver respectivos capítulos para mais detalhes.

Nota: Esta comparação é afetada pela variação de tamanho dos municípios. Deve ser vista como uma primeira aproximação.

mas não o fazem porque os custos de transporte são proibitivos; parece ser este o caso em regiões remotas e periféricas. Essas médias, portanto, são viesadas pelas maior participação na amostra dos municípios com acesso imediato aos portos, os quais têm os custos mais baixos.

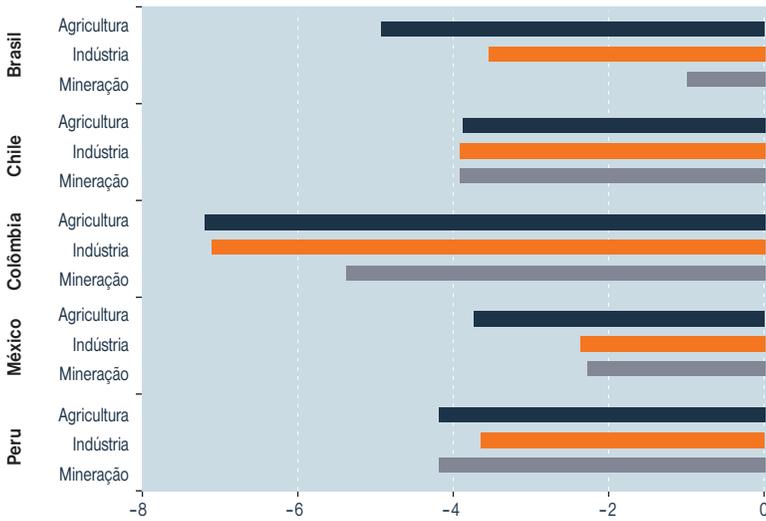
Afinal, qual o impacto sobre as exportações?

A relação inversa entre exportação e custos internos de transporte sugere que as políticas públicas formuladas para diminuir esses custos poderão ter um impacto significativo nas exportações. No entanto, é preciso mais do que simples correlações para estimar com precisão esse impacto, dado que, além dos custos de transporte, há diferentes fatores em jogo. Entre eles, incluem-se vantagens comparativas, intervenção governamental e acidentes históricos.

Procuramos isolar o papel desempenhado pelos custos de transporte mediante a estimação de uma equação que relaciona exportações municipais no nível de produto com seus custos de transporte *ad valorem* até a alfândega de saída, controlando ao mesmo tempo pela influência de outros fatores que possam afetar as exportações.

Os resultados, apresentados na Figura 2, confirmam a correlação inversa entre custos de transporte e nível de exportações e apontam para um impacto econômica e estatisticamente significativo nos cinco países estudados. A Colômbia aparece como o país que mais tem a ganhar

FIGURA 2 ■ O impacto dos custos de transporte nas exportações por setor e país



Fonte: Elaboração própria.

Nota: Os resultados são estatisticamente significativos a 1%. Para o Chile e o Peru, agricultura e mineração usam o mesmo coeficiente porque foram estimadas em conjunto. Ver os apêndices técnicos dos respectivos capítulos sobre os países para mais detalhes.

com a melhoria da infraestrutura e serviços de transporte: uma redução de 1% nos custos de transporte *ad valorem* pode aumentar as exportações em até 7,9% em agricultura, 7,8% em manufaturados e 5,9% em mineração. Mas mesmo o México, onde o impacto médio nos setores foi o mais baixo, ganharia muito com a melhoria do transporte, especialmente em agricultura, em que uma redução de 1% no custo de transporte poderia produzir um aumento de 4% nas exportações.

Aproximar a discussão de políticas públicas reais

Para aproximar esta discussão do mundo da formulação de políticas, usamos essas estimações para simular o impacto sobre as exportações de medidas diretas de redução do custo de transporte, algumas das quais já estão sendo implantadas pelos governos na região. No Brasil e no Peru,

combinamos projetos do governo para expandir as redes de transporte com medidas específicas, a fim de melhorar sua qualidade. No México, usamos os projetos de investimento do programa rodoviário 2007–2012. Na Colômbia e no Chile, simulamos uma convergência regional em direção a um parâmetro definido pelos municípios com os custos mais baixos de transporte.

A mensagem esmagadora que emerge destes exercícios é que as políticas públicas destinadas a minimizar os custos internos de transporte podem ser especialmente importantes para mudar a distribuição subnacional das exportações e distribuir os ganhos de comércio de modo mais equitativo. No Peru, por exemplo, estimamos que a construção de novas estradas pavimentadas tem mais impacto nos departamentos das regiões da Selva e Sierra, que estão entre aqueles que exportam menos. Essas rodovias pavimentadas poderiam reduzir em 15 % a 40 % os custos de transporte e aumentar as exportações em 10 % a 23 %.

No Brasil, estima-se que a implementação dos principais projetos ferroviários e de hidrovias do Plano Nacional de Logística e uma elevação geral na qualidade das estradas beneficiariam desproporcionalmente as regiões agrícolas e mineiras mais remotas do país, particularmente no Norte e Centro-Oeste. Estes investimentos reduziriam os custos médios de transporte nessas áreas em 30 % e estimulariam as exportações, em média, em 12,5 %.

No México, embora os cem projetos estratégicos do programa rodoviário não pareçam visar particularmente as regiões periféricas, alguns dos estados nessas regiões, particularmente no Sul, aparecem entre os maiores beneficiários.

Na Colômbia, uma convergência nacional dos custos internos de transporte ao mesmo nível de que desfruta um departamento como o de Magdalena, no Norte — cujos custos estão entre os 25 % mais baixos do país —, teria o maior impacto nas regiões mais remotas e menos desenvolvidas. Entre os municípios que mais se beneficiariam estão aqueles no Sudeste, onde as exportações aumentariam, em média, entre 10 % e 45 %.

Por fim, no Chile, uma convergência regional dos custos internos de transporte ao mesmo nível de Santiago — um dos mais baixos do país —

produziria cortes significativos de até 80 % nos custos de transporte, nas regiões mais remotas e menos orientadas para as exportações, combinados a um aumento igualmente importante de 40 % nas exportações.

Resolvendo o óbvio: mais fácil falar do que fazer

Este estudo, provavelmente, poderia ser acusado de chamar a atenção para o óbvio, mas esperamos que não de maneira incompreensível, acusação normalmente feita aos economistas. É certamente óbvio para os exportadores latino-americanos que os custos de transporte hoje em dia são um impedimento muito mais importante a suas vendas no exterior do que as famosas barreiras tarifárias e não tarifárias. Basta perguntar às empresas em Punta Arenas, Pucallpa, Villavicencio, Chiapa de Corzo ou Sapezal. No entanto, o exportador individual, normalmente, consegue ver a árvore, mas não toda a floresta, e esta limitação acaba por dificultar a tradução desta percepção em ações concretas para influenciar as políticas públicas. Essa tradução também depende de bons dados e, infelizmente, não tem havido um esforço sistemático na região para coletar informações e avaliar com rigor a implicação dos custos de transporte para o comércio internacional. É exatamente neste sentido que este trabalho, e *Unclogging* antes dele, procuraram contribuir.

De toda maneira, seria ingenuidade acreditar que preencher a lacuna de dados e informar sobre as consequências para o comércio internacional dos altos custos de transporte seria suficiente para incitar os governos a ações mais eficazes. Por exemplo, desde que *Unclogging* foi publicado, há cinco anos, têm havido sinais promissores de que os formuladores de políticas públicas na região estão começando a pensar além de acordos de livre comércio. No entanto, o progresso na redução dos custos de transporte continua a ser extremamente lento.

Por que tão lento? Em termos gerais, pode-se dizer que nos países estudados o principal problema é o subinvestimento, particularmente em modalidades de transporte alternativas e menos custosas, como ferrovias e hidrovias. A razão desse subinvestimento está não só em restrições orçamentárias, mas na definição de prioridades para o gasto público e nas debilidades institucionais e regulatórias.

Muito embora as restrições orçamentárias façam parte desta história, elas não parecem ser a causa única ou mesmo dominante do subinvestimento, principalmente se considerarmos as melhorias no quadro fiscal da região na última década. Em alguns países, por exemplo, há questões legítimas a ser levantadas a respeito das prioridades do gasto público, dados os recursos substanciais dedicados ao que pode ser, em geral, descrito como “política industrial”, cuja eficácia para incentivar as exportações ou resolver as desigualdades regionais é, no mínimo, questionável.

Existem também fortes sinais de que a maioria dos países está enfrentando dificuldades para implementar seus programas de investimento, como Brasil, México, Peru e Colômbia. O tema comum parece ser que as instituições públicas têm dificuldade para planejar, avaliar e executar os investimentos em transporte. Parte desta incapacidade é reflexo de séculos de negligência, certamente agravada pelos efeitos devastadores da crise fiscal dos anos 1980, que levou a uma custosa fuga de cérebros no setor público. Em alguns casos, a descentralização dos investimentos em transporte para os governos locais, sem os necessários recursos institucionais, contribuiu para o problema.

Essas limitações institucionais também desestabilizam o desenvolvimento de um marco regulatório capaz de alavancar os investimentos do setor privado. Com certeza, todos os países de nossa amostra conseguiram atrair investimentos substanciais do setor privado em concessões de ferrovias e rodovias, sob a liderança do Chile. Mas, na maioria dos casos, esses países estão longe de explorar o pleno potencial do envolvimento do setor privado. Vários obstáculos se interpõem a isso, entre eles: a falta de independência, de conhecimento técnico e coordenação entre as agências reguladoras; contratos mal elaborados que levam a renegociações constantes; e políticas nacionalistas equivocadas que impedem empresas estrangeiras de competir em setores com grande demanda de serviços, como cabotagem e carga aérea.

De modo geral, parece não haver déficit de bons diagnósticos quanto às dificuldades que a região enfrenta para transportar suas exportações. O desafio parece estar em atrair recursos financeiros, institucionais e de gestão suficientes para enfrentar o problema. Ao oferecer estimativas dos custos internos de transporte e de seu impacto sobre as disparida-

des regionais de exportação, esperamos deixar claro aos formuladores de políticas públicas o que já é intuitivamente óbvio para os exportadores na região: que investimentos na redução dos custos de transporte podem ampliar significativamente as exportações, ao mesmo tempo em que ajudam a mitigar as custosas disparidades regionais há muito repudiadas.

“Este livro, recorrendo a técnicas modernas, revela os potenciais retornos sociais de um maior e mais integrado esforço de investimento na infraestrutura interna de transportes. A América Latina, durante a industrialização por substituição de importações no pós-Segunda Guerra Mundial, investiu fortemente em estradas. Ferrovias e portos ficaram em segundo plano. Agora, com o forte desempenho primário exportador da última década, não é tarde para corrigir este erro, frequentemente associado aos elevados níveis de disparidades regionais encontrados na maioria dos países da região. Políticas públicas são necessárias, e espero que este consistente estudo do BID tenha uma influência positiva sobre as decisões dos governos latino-americanos.”

Albert Fishlow, professor emérito da Universidade da Califórnia, Berkeley e da Universidade de Columbia. Ex-presidente “Paul Volcker” de Economia Internacional do Conselho de Relações Exteriores dos Estados Unidos.

“Este estudo contribui significativamente para o avanço do nosso conhecimento sobre o impacto dos custos de transporte internos no comércio exterior e na distribuição regional das exportações. É um excelente exemplo de um esforço de pesquisa rigoroso e, ao mesmo tempo, um livro de fácil leitura, que produz lições importantes sobre políticas públicas. Espero que seja lido e provoque reações concretas nos formuladores de políticas da América Latina. Deve ser também visto como um incentivo para que esforços similares de levantamento de dados sejam realizados em outras regiões, preenchendo desta forma um hiato importante em nosso entendimento dos custos do comércio exterior.”

Bernard Hoekman, diretor do Programa de Economia Global do Instituto Universitário Europeu e ex-diretor do Departamento de Comércio Internacional do Banco Mundial.