



# BOLETIM DE LOGÍSTICA DESMISTIFICANDO A CABOTAGEM E O PROGRAMA BR DO MAR

---



# CONTEXTUALIZAÇÃO

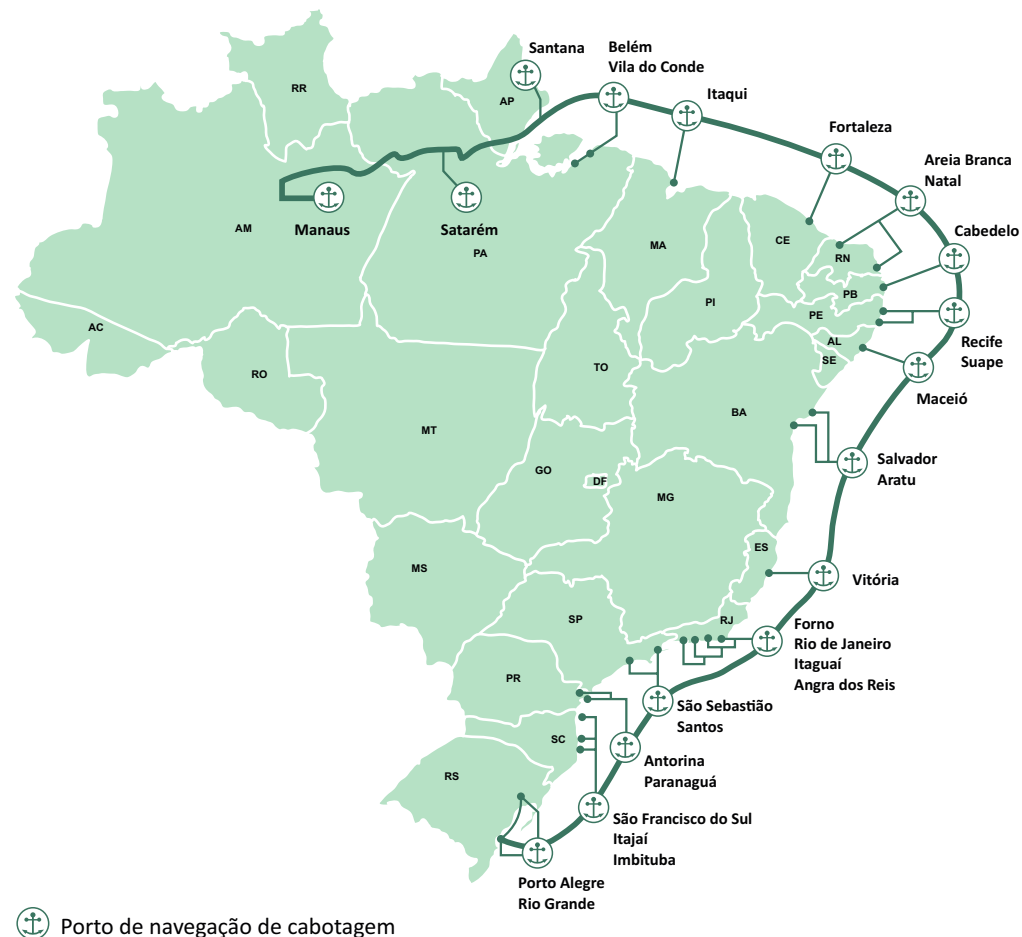
O transporte marítimo é um propulsor do crescimento e desenvolvimento econômico, tornando-se, a cada dia, mais atrativo sob os aspectos econômicos e políticos, especialmente ao comércio internacional. Segundo dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), mais de 80% do volume do comércio global é realizado por via marítima, onde os portos são conexões essenciais na cadeia de suprimento internacional.

O transporte marítimo no Brasil desafiou as medidas de isolamento social decorrentes da COVID-19, onde em 2020 e 2021 foram registrados aumentos consecutivos da movimentação portuária. Esse período foi marcado por transformações nas cadeias de suprimentos e novos padrões de comércio, como o e-commerce.

Entre as possíveis alternativas para o escoamento de cargas no país, o transporte aquaviário apresenta-se como uma alternativa mais eficiente e de menor custo que os demais modos, uma vez que a via marítima não necessita de investimentos públicos para sua viabilização, reduz a circulação de veículos pesados nas rodovias e consequentemente a ocorrência de acidentes, assim como possui maior capacidade de transporte.

Uma das modalidades de transporte aquaviário é a navegação de cabotagem, que, no Brasil, foi definida pela Lei nº 9.432/1997 como aquela realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores. A maior participação da cabotagem na matriz de transportes brasileira, especialmente para o transporte de cargas à longas distâncias, é uma alternativa que apresenta grande potencial para redução de custos e impactos ambientais, no que se refere ao transporte de cargas, sobretudo no Brasil, que possui um extenso litoral, com mais de 7 mil km de extensão, importantes hidrovias navegáveis que desaguam no oceano e grandes centros urbanos concentrados próximos ao litoral.

## Rota da cabotagem no Brasil



Fonte: Grupo de estudos aquaviário – Minfra (Brasil, 2018).

Contudo, no Brasil, o transporte de cargas ainda é concentrado no modo rodoviário, por curtas ou longas distâncias. Sabe-se que a adoção dessa modalidade de transporte para percursos mais longos resulta no aumento dos custos, fretes e do número das ocorrências de acidentes envolvendo veículos de cargas. Além disso, há um maior desgaste da infraestrutura rodoviária, que exige

maiores investimentos em manutenção, e aumento da emissão de poluentes.

A implementação de medidas para alavancar a cabotagem no Brasil é urgente, a fim de se aproveitar todo o potencial reprimido desse modo de transporte, evitando-se um colapso na logística do país.



# A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

## HISTÓRICO DA CABOTAGEM NO BRASIL

A origem da cabotagem no país remonta à chegada dos portugueses e está diretamente associada à presença de uma extensa costa marítima e ao processo de colonização, com o povoamento iniciado do litoral para o interior. A essa época, a cabotagem era o único meio de conectar os portos brasileiros para a realização do transporte de cargas a longa distância.

Não houve grandes investimentos em infraestrutura em grande parte do período colonial. As políticas instauradas limitavam o desenvolvimento da colônia, tais como o monopólio do comércio e da navegação por embarcações portuguesas. Contudo, diante da chegada da família real portuguesa ao Brasil, as dinâmicas desenvolvimentistas foram alteradas, e, em 1808, houve a promulgação do Decreto de Abertura dos Portos às Nações Amigas. Esse decreto estabeleceu o fim do monopólio comercial de Portugal sobre o Brasil e o comércio internacional livre.

As ações governistas estavam direcionadas para interiorização do país, com foco para o transporte ferroviário e, em decorrência disso, a navegação no Brasil passou a se desenvolver sob as demandas de mercado. Contudo, diante das demandas e necessidade em dar mais agilidade as comunicações, foram implantadas no Governo Imperial linhas regulares da cabotagem, que posteriormente foram concedidas às empresas que possuíam navios a vapor, mais rápidos que os navios à vela.

Diante dessa necessidade de modernização da frota, houve debates para abertura da cabotagem às empresas estrangeiras. Contudo, em 1860, o Decreto nº 2.647 assegurou a realização do transporte de cabotagem às embarcações nacionais. Essa restrição durou até 1866, com a justificativa de que a demanda não estava sendo atendida apenas com as embarcações brasileiras e o segmento foi aberto para as embarcações estrangeiras.

Ao final do século XIX, a produção interna brasileira trouxe uma nova dinâmica para economia e investimentos em portos e ferrovias foram realizados para atender à demanda de exportação desses produtos. Até os anos de 1930, a navegação de cabotagem se manteve como o meio de transporte extremamente importante para o transporte de carga geral e a granel, sobrevivendo aos altos e baixos que vinha enfrentando no decorrer de sua história, com ciclos de abertura e de fechamento para operação de empresas estrangeiras. Contudo, mesmo diante das iniciativas criadas para impulsionar a expansão do setor, as décadas que se seguiram foram marcadas por uma relativa deterioração da frota mercante brasileira no âmbito da conjuntura política que pouco favoreceu o setor aquaviário.

A partir de 1947, alguns incentivos à renovação da frota mercante foram retomados (como o Plano Salte<sup>1</sup>, o Projeto de Reaparelhamento da Frota de Cabotagem Nacional e o Plano de Metas do Governo Kubitschek<sup>2</sup>). Além disso,

<sup>1</sup> O Plano Saúde, Alimentação, Transporte e Energia – Salte, elaborado pelo Governo Dutra, em 1947, teve como um dos seus objetivos o reaparelhamento da frota da Lloyd Brasileiro, principal armadora nacional criada na década de 80.

<sup>2</sup> O Plano de Metas, elaborado pelo Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), teve duas metas relacionadas à navegação: a Meta 11, dedicada à Marinha Mercante, e a Meta 28, dedicada à implantação da indústria naval.



# A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE e do Fundo da Marinha Mercante – FMM<sup>3</sup>, minimizaram os entraves relativos aos financiamentos e à falta de crédito ao setor, observados desde o século XIX.

No ano de 1969, com a criação da Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunamam), a navegação de cabotagem e de longo curso foram organizadas. Graças as políticas governamentais de construção naval e às linhas de financiamento mantidas pela Sunamam, ao final da década de 1970 a indústria naval brasileira atingiu seu ápice. O Brasil atingiu o posto de segundo maior construtor mundial, gerando mais de 39 mil empregos diretos em 1979. A bandeira brasileira era vista nos portos de todo o mundo.

Em meados de 80, diante da forte crise financeira, os recursos do Fundo da Marinha Mercante foram contingenciados. Houve uma deterioração da situação financeira dos armadores nacionais, que passaram a sofrer com a inflação, onde o valor do frete estabelecido pelo Governo estava sempre defasado, não cobrindo os custos da operação.

Em 1989 a Sunamam foi extinta, em decorrência de escândalos financeiros, representando o declínio das ações estatais voltadas ao setor naval e a drástica redução na atividade dos estaleiros instalados no Brasil. As atribuições da Sunamam foram redesenhadas e repassadas ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, ao Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante – CDFMM e ao Ministério dos Transportes, sobretudo no que se refere à gestão dos recursos provenientes do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM.

Na década de 1990, houve uma forte abertura econômica ao mercado internacional e ampla política de privatizações. A agenda econômica do novo Governo Collor priorizava a estabilidade monetária e o controle da inflação, contudo os investimentos em infraestrutura logística foram reduzindo gradativamente. Além disso, a ausência de regulamentação e a abertura do mercado representaram um entrave ao desenvolvimento do setor aquaviário.

Esse período marcou o declínio da indústria naval, com praticamente, a extinção da marinha mercante brasileira e o sucateamento de toda a frota, uma vez que os estaleiros deixaram de contar com a fonte primária de recursos. Mais de 30 empresas foram extintas e, as poucas remanescentes, se mantiveram ou porque foram vendidas a grandes grupos internacionais ou porque seu capital já pertencia a sócios com fortes ligações no exterior.

Em 1993 houve a promulgação da Lei dos Portos que foi instituída com vistas a contribuir para a modernização e aumentar a produtividade e competitividade do setor aquaviário brasileiro, sobretudo no aspecto portuário, a partir da diminuição da atuação do Estado e ampliação das ações da iniciativa privada.

A partir de 1995, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o planejamento para o setor aquaviário voltou a permear as principais propostas públicas. No entanto, tanto a cabotagem quanto a indústria naval não foram abrangidas por nenhuma dessas propostas. Nesse contexto houve um processo de desnacionalização e falência dos armadores e estaleiros nacionais com o ingresso de grandes empresas estrangeiras.

Objetivando proteger a frota nacional da marinha mercante, em 1997 foi

<sup>3</sup> O Fundo da Marinha Mercante – FMM era constituído por recursos oriundos da Taxa de Renovação da Marinha Mercante – TRMM, tarifa aplicada a todas as empresas estrangeiras e armadores brasileiros que operavam navios estrangeiros pelo país.



# A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

promulgada a Lei nº 9.432, que promoveu alterações no regime jurídico da navegação mercante brasileira, permitindo, entre outros, que empresas brasileiras afretassem embarcações estrangeiras para o serviço de cabotagem. Entretanto, a referida lei entrou em vigor em um contexto onde não havia empresas de navegação brasileiras, porque faliram ou porque foram vendidas para grupos estrangeiros, e sem navios brasileiros, porque foram sucateados ou vendidos ao exterior.

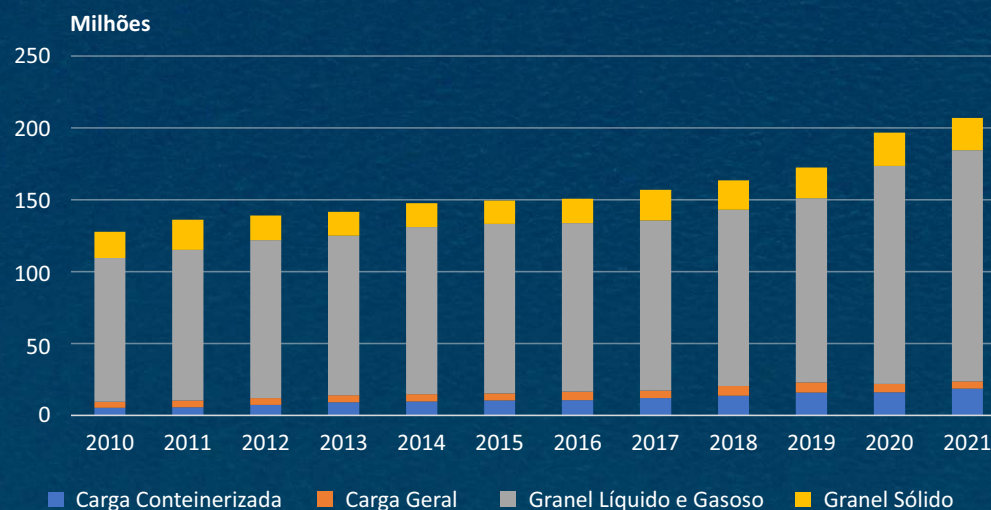
Em 2001, foi criada a Agência Nacional de Transporte Aquaviários (Antaq) para atuar na regulação, fiscalização do setor e com o papel de "promover estudos referentes à composição da frota mercante brasileira e à prática de afretamento de embarcações, para subsidiar as decisões governamentais quanto à política de apoio à indústria de construção naval e de afretamento de embarcações estrangeiras". A partir do referido ano, também foram ampliados os investimentos na navegação mercante e na indústria naval, bem como as linhas de financiamento destinadas ao segmento.

Recentemente o Governo Federal promoveu um amplo debate envolvendo diversos órgãos de governo, usuários e representantes do setor para a formulação do normativo referente ao Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem - BR do Mar. A medida legislativa tem como objetivo aumentar a oferta da cabotagem, incentivar a concorrência, criar novas rotas e reduzir custos. Segundo dados do Programa, apesar do crescimento da cabotagem nos últimos anos, esse transporte tem potencial para crescer ainda mais, perto de 30% ao ano.

No Brasil, durante o período compreendido entre 2010 e 2021, verifica-se um crescimento de 62,1% no volume de cargas transportadas via navegação de cabotagem. Entretanto, verifica-se que a composição do perfil dessas cargas não apresentou variações significativas, onde os graneis líquidos e gasosos,

durante todo o período em análise, representaram mais de 75% do total das cargas transportadas.

## Histórico do transporte por cabotagem no Brasil por perfil da carga



Fonte: Grupo de estudos aquaviário – Minfra (Brasil, 2018).

Esses números comprovam que a navegação de cabotagem brasileira ainda é limitada a movimentação de petróleo, proveniente das plataformas marítimas com destino ao continente. Em 2021, o petróleo e seus derivados representaram cerca de 77% da carga total movimentada. A movimentação de contêineres apresentou um crescimento de 9%, quando comparado ao ano de 2020, equivalendo a 9% da carga total transportada via cabotagem. Ainda em 2021, as rotas que correspondem ao maior volume de cargas transportadas são provenientes das plataformas continentais de produção de petróleo e com destino ao Rio de Janeiro (44%), São Paulo (30,5%) e Santa Catarina (13%).

# A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

## FROTA ATUAL

A frota homologada de cabotagem no Brasil contabilizou 223 embarcações em 2021, das quais 174 são próprias e 31 afretadas. Essa frota é composta por 17 tipos distintos de embarcações, onde os petroleiros, porta contêineres e graneleiros apresentam maior representatividade no volume de transporte de cargas.

A frota da cabotagem é relativamente nova, com uma média de 22,3 anos, a exemplo dos porta contêineres (10,6 anos), petroleiros (12,2 anos) e barcaças (16,7 anos). Os dados do Painel de autorizações da navegação da ANTAQ revelam que a maior parte da frota da cabotagem tem menos de 26 anos, refletindo as renovações da frota que ocorreram após os anos 2000.

## PANORAMA DA FROTA DE CABOTAGEM NO BRASIL EM 2021<sup>4</sup>

**223** embarcações



**81,46%** das embarcações em operação



Idade média **22,3** anos



Participação de **4,2** milhões TPB<sup>5</sup>



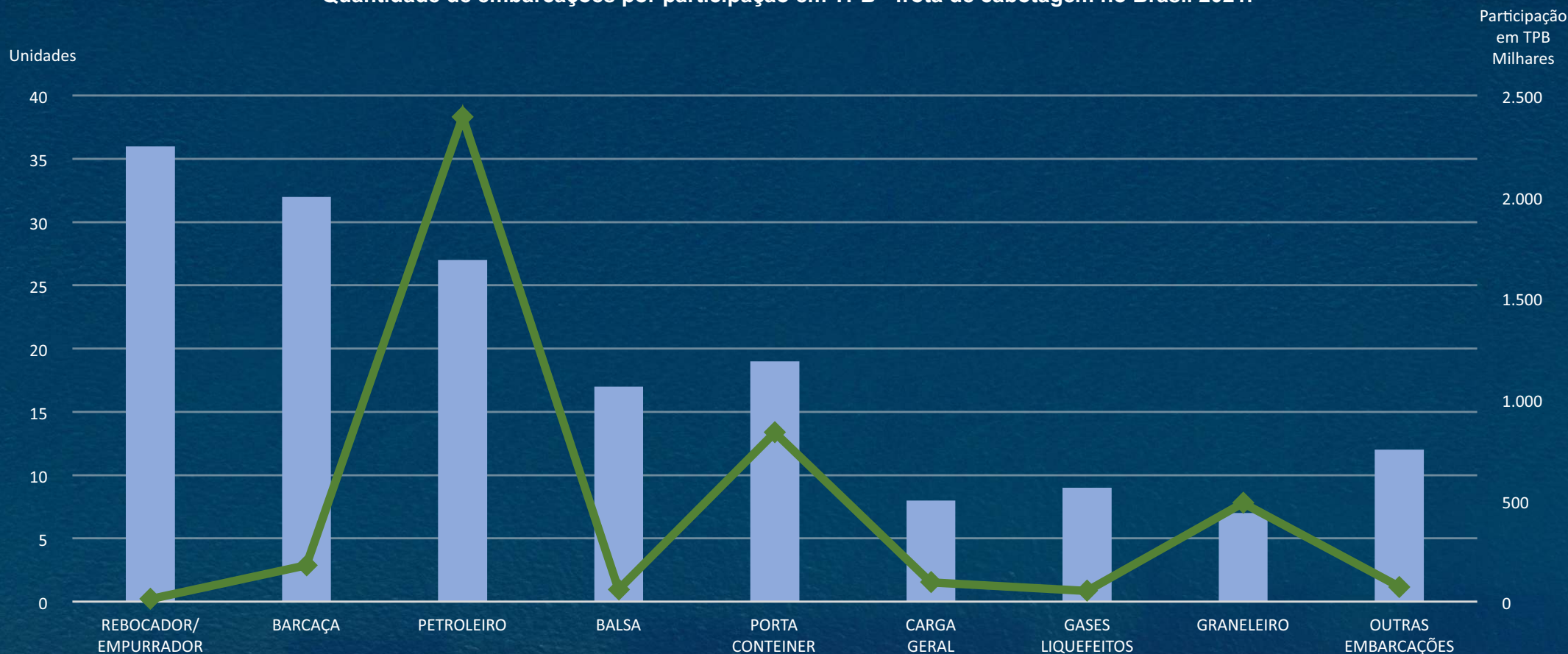
Fonte: Painel de Autorizações de Navegação, ANTAQ.

<sup>4</sup> Consulta no Painel de Autorizações de Navegação, com os seguintes filtros: Navegação marítima; 2021; Todos os meses; Atual; Homologadas; Cabotagem.

<sup>5</sup> Tonelagem de Porte Bruto (TPB) consiste na diferença entre o deslocamento bruto e o líquido da embarcação, ou seja, o que pode ser transportado em carga, combustível e equipagem (tripulação) dentro da embarcação.

# A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

Quantidade de embarcações por participação em TPB - frota de cabotagem no Brasil 2021.



Fonte: Painel de Autorizações de Navegação, ANTAQ.

Objetivando disciplinar e estabelecer um marco legal para o transporte de cabotagem no Brasil, o Ministério da Infraestrutura estruturou o Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem – BR do MAR, tendo em vista ampliar a

oferta e melhorar a qualidade desse modo de transporte. Ofertar os diferentes modos de transporte, para que sejam aproveitados conforme sua vocação é uma iniciativa que visa reduzir custos logísticos e impactos ambientais.





## CUSTOS NA CABOTAGEM

### Tributações na Cabotagem

Instituído pelo Decreto-lei nº 2.404/87 e disciplinado pela Lei nº 10.893/04, o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) é um tributo que incide sobre o frete cobrado pelas empresas brasileiras e estrangeiras de navegação que operam em porto brasileiro, de acordo com o conhecimento de embarque e o manifesto de carga. O valor pago a título de AFRMM é destinado a atender aos encargos da intervenção da União no apoio ao desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras.

O AFRMM incide sobre o valor do frete aquaviário de produtos importados de qualquer natureza e os recursos arrecadados são repassados ao Fundo da Marinha Mercante (FMM). Compete à Receita Federal do Brasil a administração das atividades relativas à cobrança, fiscalização, arrecadação, restituição e concessão de incentivos do AFRMM previstos em lei.

O fato gerador do AFRMM é o início efetivo da operação de desembarque da embarcação em porto brasileiro, o qual pode ser proveniente do exterior, em navegação de longo curso ou de portos brasileiros, em navegação de cabotagem ou em navegação fluvial e lacustre. As alíquotas do tributo variam de 8% a 40%, conforme o tipo de navegação, carga transportada e região. O pagamento do AFRMM, acrescido da Taxa de Utilização do Sistema de Controle de Arrecadação do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante - MERCANTE, será efetuado pelo contribuinte antes da autorização de entrega

da mercadoria correspondente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, conforme a Lei 10.893/04.

Na navegação por cabotagem a alíquota é de 8%. O documento que comprova a remuneração do aquaviário, sobre a qual incide o AFRMM, é o conhecimento de embarque. Quando não há obrigatoriedade de emissão desse documento, o valor da remuneração do transporte aquaviário, para fins de cálculo do AFRMM, é apurado por declaração do contribuinte. É importante ressaltar que não incidirá nova cobrança do AFRMM sobre as mercadorias destinadas a portos brasileiros que tenham efetuado transbordo ou baldeação em um ou mais portos nacionais e já tenham recolhido o tributo.

A lei nº 11.482/2011 prevê que até o ano de 2022 as mercadorias, cuja origem ou destino final seja porto localizado na região norte ou nordeste do país, estarão isentas de cobrança do AFRMM. Com isso, as empresas recolhem a tarifa, e depois fazem a solicitação de ressarcimento junto ao Departamento do Fundo da Marinha Mercante. Contudo, verifica-se que os procedimentos para solicitação do ressarcimento são demorados e burocráticos.

Em geral, alguns dos problemas da navegação de cabotagem giram em torno da excessiva carga tributária que todos os componentes desse modo de transporte estão sujeitos. Sobre o frete incidem PIS, COFINS e ICMS, sobre a folha de pagamentos incidem o INSS e o FGTS, já os combustíveis são onerados com ICMS, CIDE<sup>6</sup>, PIS e COFINS, e por fim sobre a empresa incide o imposto de renda pessoa jurídica.

<sup>6</sup> A alíquota da CIDE está zerada desde junho de 2012, Decreto nº 7.764,



# A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

Outro entrave no setor da navegação de cabotagem é a falta de incentivos à expansão da frota nacional, majorado pela exigência legal da aquisição dos navios financiados pelo Fundo da Marinha Mercante (FMM) e das barreiras, tarifárias ou burocráticas, para a importação de embarcações estrangeiras. Essa vinculação à indústria naval resulta em prazos de construção que atingem até o dobro do tempo normal, onerados pela incidência dos juros e custos das embarcações nacionais maiores que os praticados nos mercados competitivos mundiais.

Buscando trazer mais incentivos à expansão da frota nacional, o Programa BR do Mar modifica a destinação de recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM) — financiado, especialmente, pela arrecadação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM). O normativo ampliou as hipóteses de uso do FMM pelo setor, com a inclusão, por exemplo, de manutenções preventivas nas embarcações e medidas de incentivo à empregabilidade e à capacitação dos marítimos nacionais, eliminando burocracias hoje existentes.

## Praticagem

Entre os principais custos que incidem sobre o transporte por cabotagem estão as despesas com a movimentação do navio e da carga. Os gastos com a praticagem correspondem à parcela significativa do total dos custos com movimentação/manuseio portuário. O serviço de praticagem é constituído de prático, lancha de prático e atalaia<sup>7</sup>.

No Brasil, os serviços de praticagem são de altíssima relevância, tendo em vista as peculiaridades geográficas de cada uma das regiões. Entretanto, embora o preço do serviço de praticagem seja negociado livremente entre as partes interessadas, verifica-se que a ausência de um ambiente competitivo prejudica as negociações e afeta significativamente os custos operacionais e logísticos e, por conseguinte, impactam na competitividade.

Os preços praticados no serviço de praticagem justificam-se pelo aparato necessário à prestação do serviço, que incluem a manutenção dos equipamentos utilizados, os profissionais qualificados envolvidos na operação, os sistemas de comunicação, entre outros.

## Tripulação

Os custos com a tripulação do navio também tem uma significativa representatividade nos custos que incidem sobre o transporte por cabotagem. Conforme a Lei nº 9.537/98, os tripulantes devem possuir habilitação certificada pela Autoridade Marítima, que permita a operação de embarcações em caráter profissional. A Consolidação das Leis do Trabalho – CLT garante regime especial de jornada de trabalho aos marítimos.

A habilitação dos tripulantes no Brasil, diante da burocracia presente, nesse processo, resulta na escassez de mão de obra, e conseqüentemente no alto custo dos profissionais qualificados. No Brasil existem apenas dois centros de treinamento o CIAGA – no Rio de Janeiro, e o CIABA – no Pará, com capacida-

<sup>7</sup> Atalaia ou Estação de Praticagem é a estrutura operacional e administrativa, homologada pelo Órgão Nacional de Praticagem, com capacidade de prover, coordenar, controlar e apoiar o atendimento do Prático aos navios dentro de uma ZP, durante 24 horas por dia e 365 dias por ano.



# A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

de de formação anual restrita e insuficiente para a demanda de mão de obra especializada no setor, pois para cada navio são necessárias duas tripulações, com oito a 18 tripulantes, uma vez que cada turno de trabalho é seguido por idêntico período de descanso (art. nº 248 da CLT).

## Combustível

Os custos com combustíveis também podem ser inseridos no pacote de fatores que onera o setor de transporte por cabotagem. Embora o Art. 12 da lei nº 9.432/1997 estenda às embarcações, que operam na navegação por cabotagem, os preços de combustíveis cobrados das de longo curso, isentos de PIS, COFINS e ICMS, ainda falta implementar o incentivo previsto nessa lei.

O combustível utilizado na cabotagem é cerca de 30% mais caro que o rodoviário e 37% mais que o usado na navegação de longo curso. Nesse sentido, estima-se que os gastos com combustíveis representam cerca de 15% do custo de operação dos navios, refletindo significativamente no preço final do frete. Caso esse impasse fosse solucionado, estima-se que o preço do frete por cabotagem ficaria cerca de 6% mais barato que o cobrado atualmente e o setor seria estimulado, dado o menor preço cobrado pelo frete.



# A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

## REGULAÇÃO, AFRETAMENTO E POLÍTICA INDUSTRIAL

A Lei nº 9.432/97 coloca limitações à utilização de embarcações estrangeiras na navegação de cabotagem, o que limita a oferta desses serviços. Tal posicionamento decorre do disposto no art. 9º:

*Art. 9º O afretamento de embarcação estrangeira por viagem ou por tempo, para operar na navegação interior de percurso nacional ou no transporte de mercadorias na navegação de cabotagem ou nas navegações de apoio portuário e marítimo, bem como a casco nu na navegação de apoio portuário, depende de autorização do órgão competente e só poderá ocorrer nos seguintes casos:*

*I – quando verificada inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados para o transporte ou apoio pretendido;*

*II – quando verificado interesse público, devidamente justificado;*

*III – quando em substituição a embarcações em construção no País, em estaleiro brasileiro, com contrato em eficácia, enquanto durar a construção, por período máximo de trinta e seis meses (...).*

O disposto no inciso I do art. 9º decorre da necessidade de realização de um processo de consulta às empresas brasileiras de navegação quanto a disponibilidade de navios para afretamento, denominado “circularização”. Entretanto, caso não exista embarcação disponível ou as condições exigidas sejam incompatíveis com a necessidade ou com as condições de mercado, o afretamento de embarcações estrangeiras é passível de autorização.

Embora o processo de circularização seja não oneroso, verifica-se o surgimento de uma reserva de mercado para as empresas brasileiras. Diante da cres-

*cente necessidade de expansão do transporte de cabotagem, esse cenário não é interessante, uma vez que impõe uma limitação à ampliação da oferta, que por sua vez, tende a reduzir a eficiência logística e econômica do país, com todas as suas consequências derivadas.*

Esse cenário pode ser também verificado no inciso III do art. 10º da mesma Lei:

*Art. 10º Independe de autorização o afretamento de embarcação: (...)*

*III – estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira, para a navegação de cabotagem, navegação interior de percurso nacional e navegação de apoio marítimo, limitado ao dobro da tonelage de porte bruto das embarcações, de tipo semelhante, por ela encomendadas a estaleiro brasileiro instalado no País, com contrato de construção em eficácia, adicionado de metade da tonelage de porte bruto das embarcações brasileiras de sua propriedade, ressalvando o direito ao afretamento de pelo menos uma embarcação de porte equivalente.*

Fica evidente o estreito relacionamento entre a regulação setorial da navegação de cabotagem e a política industrial de fomento à construção de navios por estaleiros brasileiros, com a restrição à possibilidade de afretamento de navios estrangeiros devido à política industrial de incentivo à indústria nacional de construção naval. Esse desenho vem causando, entretanto, aumento de custos e restrições de oferta à navegação de cabotagem, com impactos também em seus usuários.



# A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

*Cabe ainda relatar que, conforme observa Campos Neto e Santos (2005), a indústria de construção naval brasileira enfrenta restrições quanto à competitividade econômica e tecnológica, demandando inclusive a concessão de recursos subsidiados via BNDES. Na mesma linha, Lacerda (2004) coloca que a produção da indústria naval brasileira não vem conseguindo expandir sua oferta no mesmo ritmo do crescimento da demanda.*



# A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

## AFRETAMENTO

Embora o desenho do marco regulatório do transporte por cabotagem apresente condições atrativas ao financiamento para construção de embarcações no país, a realidade do setor construtivo é outra. O setor naval apresenta capacidade limitada de produção e os preços e prazos são incompatíveis com o mercado internacional.

Diante desse contexto, a aquisição de embarcações passa a ser caracterizada como um custo afundado ou irrecuperável, ou seja, uma vez realizado não pode ser revertido. Tal característica muitas vezes é um impeditivo a entrada de novos interessados no setor, além de dificultar a renovação da frota das empresas já atuantes.

Estimativas apontam que o custo de produção de uma embarcação brasileira chega a ser 30% mais onerosa que embarcações produzidas no exterior. Essas disparidades refletem diretamente no custo pago pelos usuários pelo frete, e conseqüentemente no preço final do bem transportado.

Nesse contexto, o afretamento de embarcações pode resultar em menores custos aos usuários dos serviços de transporte. O afretamento consiste na locação de uma embarcação para o transporte de cargas ou passageiros.

A legislação brasileira prevê o afretamento de embarcações brasileiras ou estrangeiras sob as seguintes prerrogativas: por viagem, por tempo e a casco nu.



# A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

## Por tempo

Nessa modalidade, o afretador “aluga” o navio do fretador por um tempo determinado, no qual o proprietário ou armador disponente coloca o navio completamente armado, equipado e em condição de navegabilidade e fluidez. O fretador custeia a armação e a tripulação, o afretador é responsável pelo pagamento do combustível, dos óleos, da manutenção e de todas as despesas relacionadas à carga. Nesse contexto, durante a escolha da embar-

cação, o afretador deve considerar os fatores que influenciam na eficiência da embarcação, dentre os quais cabe citar velocidade, consumo de combustível e o porte bruto.

Nas regras do afretamento por tempo, verifica-se que a Lei nº 14.301/22 trouxe inovações, no sentido de viabilizar um leque maior de operações que envolvem o afretamento por tempo, abrangendo operações com contratos de longo prazo e às operações especiais de cabotagem.

### Lei nº 9.432/97

### Lei nº 14.301/22

#### Condições para o regime de afretamento por tempo:

#### Empresa NÃO habilitada no BR do Mar

- Inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados para o transporte ou apoio pretendido;
- Verificado interesse público, devidamente justificado;
- Em substituição a embarcações em construção no País, em estaleiro brasileiro, com contrato em eficácia, enquanto durar a construção, por período máximo de trinta e seis meses, até o limite:
  - a) da tonelage de porte bruto contratada, para embarcações de carga;
  - b) da arqueação bruta contratada, para embarcações destinadas ao apoio.

#### Empresa habilitada no BR do Mar

- Ampliação da tonelage de porte bruto das embarcações próprias efetivamente operantes;
- Substituição de embarcação de tipo semelhante em construção no País, na proporção de até 200% da TPB da embarcação em construção, pelo prazo até 36 meses;
- Substituição de embarcação de tipo semelhante em construção no exterior, na proporção de até 100% da TPB da embarcação em construção, pelo prazo até 36 meses;
- Atendimento exclusivo de contratos de transporte de longo prazo; e
- Prestação exclusiva de operações especiais de cabotagem, pelo prazo até 48 meses.

Fonte: Lei nº 9.432/1997 e Lei nº 14.301/22.



# A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

## A casco nu

Essa modalidade de contrato caracteriza-se pelo “aluguel” do navio, por um tempo determinado, no qual o fretador disponibiliza a sua embarcação ao afretador a casco nu, o qual assume todo o controle operacional do navio, de maneira que este deve armar a embarcação. Além disso, o afretador também é responsável por custear todas as despesas de armação, equipagem, combustível e demais gastos operacionais da embarcação.

O proprietário ou fretador, nessa modalidade, apenas se obriga a entregar o

navio em boas condições de navegabilidade e fluuabilidade. Ao final do contrato de fretamento a casco nu, o navio deverá ser restituído ao fretador no mesmo estado em que o afretador o recebeu.

Avaliando o afretamento a casco nu, verifica-se que a Lei nº14.301/22 trouxe mais flexibilização à essa modalidade, uma vez que torna o afretamento independente do fluxo de encomendas aos estaleiros nacionais e do estoque de embarcações próprias. Esse novo ordenamento traz um potencial para a exploração da concorrência no setor, possibilitando a entrada de novos entrantes e favorecendo a multimodalidade.

### Lei nº 9.432/97

### Lei nº 14.301/22

Independe de autorização o afretamento de embarcação estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira, para a navegação de cabotagem:

Limitado ao dobro da tonelagem de porte bruto das embarcações, de tipo semelhante, por ela encomendadas a estaleiro brasileiro instalado no País, com contrato de construção em eficácia, adicionado de metade da tonelagem de porte bruto das embarcações brasileiras de sua propriedade, ressalvado o direito ao afretamento de pelo menos uma embarcação de porte equivalente.

Fica autorizado o afretamento de 1 (uma) embarcação, independentemente de contrato de construção em eficácia ou de propriedade de embarcação brasileira. Esse limite será ampliado:

- após 1 ano para 2 embarcações;
- após 2 anos para 3 embarcações; e
- após 3 anos para 4 embarcações; e
- após 4 anos será LIVRE

Fonte: Lei nº 9.432/1997 e Lei nº 14.301/22.





# A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

## Por viagem

O afretamento por viagem pode se dar em uma única viagem ou por viagens consecutivas. O fretador possui a responsabilidade de disponibilizar o todo ou parte de uma embarcação à disposição do afretador para efetuar transporte em uma ou mais viagens. Também compete ao fretador ou proprietário da embarcação a armação, equipagem, combustível, alimentação, taxas, seguro naval, entre outras despesas. O fretador acaba assumindo também a segurança da carga e a operação do navio.

Similarmente ao que acontece no afretamento por tempo, no afretamento por viagem o fretador possui o controle da equipagem e da operação e gerenciamento do navio.

Entre as inovações da Lei nº14.301/22, podemos citar a inexigibilidade da autorização para o afretamento de embarcações estrangeiras por viagem ou tempo, para operar na navegação de cabotagem, em substituição a embarcação de tipo semelhante, própria ou afretada, em jumborização, conversão, modernização, docagem ou reparação, no País ou no exterior, na proporção de até 100% da sua tonelagem de porte bruto.



# A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

## FORMAS DE FINANCIAMENTO E RENOVAÇÃO DE FROTA

O aumento da frota de cabotagem é essencial para o crescimento desse modo de transporte. O acesso ao crédito para financiamento de embarcações, juntamente ao excesso de burocracia dos órgãos financiadores são gargalos que impedem o pleno desenvolvimento da navegação via cabotagem, desestimulando os empresários a utilizarem tais recursos e a recorrerem a instituições cujos custos de financiamento são maiores.

No Brasil, as principais fontes de financiamento às empresas que atuam no segmento de cabotagem são o Fundo da Marinha Mercante (FMM) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) através do FINEM e do FINAME. Convém destacar que embora o BNDES apresente melhores condições de financiamento, o banco atua apenas no segmento de construção, reparos, e jumborização de embarcações, bem como na melhoria dos estaleiros.

No processo de solicitação de financiamento, os armadores buscam menores taxas de juros, maiores períodos de carência, prazos mais longos de financiamento, menor volume de documentação. Já as instituições financeiras buscam maior segurança na operação, além de atender todos os trâmites exigidos na legislação. Além disso, a morosidade que envolve toda a tramitação do processo, decorrente da burocracia (prevista em lei), também afeta o processo de solicitação de financiamento.



# A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

## PRINCIPAIS ROTAS DA CABOTAGEM

Segundo dados da ANTAQ, em 2021, das 20 principais rotas da cabotagem, seis conectam plataformas marítimas ao continente, movimentando cerca de 62.3% do total transportado.

### Principais rotas utilizadas na cabotagem em 2021

Rota	Representatividade
ZEE/Plat. Continental -RJ	27,1%
ZEE/Plat. Continental -SP	19,0%
ZEE/Plat. Continental -SC	7,8%
PA -MA	4,6%
ZEE/Plat. Continental -RS	3,9%
ZEE/Plat. Continental -BA	3,3%
PA -PA	2,2%
MA -CE	1,6%
ES -SC	1,0%
ZEE/Plat. Continental -PE	1,0%
SP -SP	1,0%
ES -SP	1,0%
SP -ES	1,0%
ES -RJ	0,9%
SP -AM	0,8%
ES -CE	0,8%
SP -BA	0,7%
BA -SP	0,7%
SP -PR	0,7%
SP -PE	0,6%



# PERSPECTIVAS PARA A CABOTAGEM NO BRASIL

## BENCHMARKING PARA CABOTAGEM NO MUNDO

A cabotagem é capaz de apoiar uma ampla gama de objetivos de política nacional. Alguns sistemas nacionais de cabotagem têm focos políticos estreitos.

Desenvolvimento da capacidade da indústria marítima;

Preparação de segurança e defesa nacional;

Paridade de condições de emprego com as outras indústrias que operam dentro das fronteiras nacionais e quadros legais;

Objetivos da política nacional de transporte, segurança e meio ambiente;

Capacidade da marinha mercante; e

Capacidade de obtenção de reservas estrangeiras e retenção de receitas através da tributação dos marítimos.

Os sistemas integrados de cabotagem interagem com outros quadros políticos e administrativos de forma mutuamente favorável. Devido à importância nacional desses objetivos políticos abrangentes, a lei e os regulamentos de cabotagem podem ser administrados pelos departamentos de transportes ou suas agências, mas as diretrizes políticas provavelmente são iniciadas em outro lugar e mais acima na hierarquia de formulação de políticas.

Estados Unidos, Brasil, Japão e Indonésia fornecem estudos de caso de sistemas de cabotagem altamente integrados com suas próprias característi-

cas nacionais distintas. Já outros sistemas fazem parte de quadros políticos mais amplos e integrados. Entre os objetivos políticos para que eles são usados estão:

cas nacionais distintas. Todos os quatro estudos de caso demonstram abordagens muito diferentes decorrentes de condições históricas, econômicas e políticas únicas. Embora as medidas regulatórias e as políticas sejam diferentes, uma linha comum entre todas elas é o objetivo de apoiar as indústrias nacionais de construção e reparo naval.

O Japão tem como foco fornecer maior segurança marítima e ordem no mercado. As leis de cabotagem japonesas têm uma ênfase única na regulação da concorrência e no tratamento do excesso de capacidade na navegação costeira.



# PERSPECTIVAS PARA A CABOTAGEM NO BRASIL

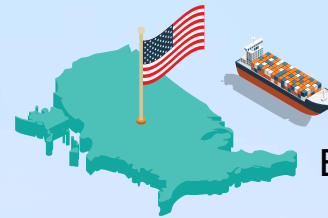
ra, que está nas mãos de muitas empresas de médio e pequeno porte.

O Brasil usa uma combinação de estratégias, incluindo a política de compras da Petrobras - a maior corporação integrada de energia controlada pelo Estado -, incentivos fiscais, subsídios diretos e cabotagem para alcançar uma capacidade marítima revitalizada com foco na navegação, construção naval e infraestrutura portuária. Estes destinam-se a reforçar a indústria local e, ao mesmo tempo, apoiar o investimento, a transferência tecnológica e de competências de alguns dos maiores construtores de navios, operadores de terminais e companhias de navegação do mundo.

A Indonésia ingressou há pouco tempo em um projeto ambicioso usando leis de cabotagem mais fortes, compras estatais, medidas de apoio bancário e de seguros, além de uma política tributária capaz de apoiar o crescimento do transporte local e da construção naval.

Os objetivos políticos explícitos das leis de cabotagem dos Estados Unidos são contar com uma capacidade de defesa nacional (auxiliar naval) e uma Marinha mercante bem equipada.

A seguir, uma análise sobre a cabotagem nos países mencionados e sua interação com outros programas e políticas internas.



## Estados Unidos

De acordo com o Merchant Marine Act de 1920<sup>8</sup>, estatuto federal dos Estados Unidos que prevê a promoção e manutenção da marinha mercante americana, em sua seção 27 conhecida como a Lei Jones, institui que para que os objetivos nacionais e a política dos EUA tenham sucesso e mantenham o crescimento do comércio exterior e interno, se faz necessário que:

*“... o País tenha uma marinha mercante dos tipos de embarcações mais bem equipadas e mais adequadas, suficiente para transportar a maior parte de seu comércio e servir de um auxiliar naval ou militar em tempo de guerra ou emergência nacional, em última análise, de propriedade e operado de forma privada por cidadãos dos Estados Unidos; Fazer o que for necessário para desenvolver e incentivar a manutenção de tal marinha mercante e, na medida em que não seja inconsistente com as disposições expressas desta Lei, o Secretário de Transportes deverá, na disposição das embarcações e dos bens marítimos, conforme disposto a seguir, na elaboração de regras e regulamentos e na administração das leis de navegação, sempre tendo em vista esse propósito e objeto como o fim principal a ser alcançado”.*

<sup>8</sup> [https://www.law.cornell.edu/wex/jones\\_act#:~:text=The%20Merchant%20Marine%20Act%20of,See%2046%20USC%20%2%A7%2050101\).](https://www.law.cornell.edu/wex/jones_act#:~:text=The%20Merchant%20Marine%20Act%20of,See%2046%20USC%20%2%A7%2050101).)



# PERSPECTIVAS PARA A CABOTAGEM NO BRASIL

Ainda na seção 27 da referida lei da Marinha Mercante, os legisladores não deixam dúvidas de que os objetivos primordiais da cabotagem marítima norte-americana são a criação de uma auxiliar naval e o desenvolvimento de uma marinha mercante bem equipada, capaz de transportar “a maior parte de seu comércio”.

A Lei Jones aborda esses objetivos políticos primários reservando cargas domésticas para navios registrados e construídos nos EUA, operados por empresas americanas (com não mais de 25% de capital estrangeiro) e cuja tripulação é composta principalmente por cidadãos estadunidenses (75%). De acordo com a lei, apenas os construtores navais dos Estados Unidos podem fornecer navios para o comércio de cabotagem, sendo que as embarcações construídas no exterior não podem ser vendidas ou arrendadas para uso no comércio de cabotagem dos EUA. O país norte-americano foi isento das regras do GATT para esta disposição legislativa.

Vários outros atos e regulamentos apoiam a frota da Lei Jones e os principais objetivos da política nacional que a norma apoia. Esse conjunto de políticas e regulamentações que se reforçam mutuamente demonstra que os legisladores dos EUA mantiveram firme a intenção política original por quase 90 anos. Outros principais atos, programas e medidas que apoiam o status de reserva naval e as capacidades gerais da Frota Jones incluem: o Programa de Segurança Marítima, o programa *Voluntary Intermodal Sealift Agreement*

(VISA), *Food Security Act*, *Ocean Freight Differential Program*, benefícios fiscais para arrendatários de navios que constroem navios nos EUA e apoio financeiro direto aos operadores de navios e construtores navais da Administração Marítima dos Estados Unidos (MARAD).

O Programa de Segurança Marítima subsidia diretamente os navios de bandeira dos EUA. A Lei de Segurança Marítima, de 2003, autorizou mais de US\$ 1,7 bilhão ao longo de dez anos (2006-2015) para apoiar as operações e prontidão de 60 navios com bandeira do país norte-americano.

O programa *Voluntary Intermodal Sealift Agreement* (VISA) garante o acesso ao transporte comercial durante a guerra ou emergências nacionais. Em 2007, 125 navios foram inscritos no VISA – mais de três quartos desses navios foram subsidiados pelos Programas de Segurança Marítima. O gancho da política é que os navios que participam do VISA têm prioridade nos contratos de frete do Departamento de Defesa.

A Lei de Segurança Alimentar de 1985 exige que pelo menos 75% da carga agrícola sob os programas de ajuda externa da USDA e da USAID sejam transportados por navios com bandeira dos EUA. A Lei de Segurança Alimentar também permite reembolso adicional ao USDA se os custos totais incorridos pelo USDA para frete marítimo e OFD excederem 20% do valor de exportação das commodities exportadas.



# PERSPECTIVAS PARA A CABOTAGEM NO BRASIL



Japão

A cabotagem japonesa é reservada exclusivamente para transportadoras de bandeira japonesa e abrange carga e passageiros. A entrada de capital estrangeiro é estritamente proibida. Os navios estrangeiros só têm acesso limitado como parte de acordos recíprocos por meio de tratados bilaterais. A participação da Navegação Costeira no total de quilômetros de tonelagem doméstica é alta, estimada em cerca de 42%.

O regime de cabotagem do Japão está enredado em uma estrutura política e regulatória que protege os mercados domésticos, fornece segurança marítima e emprego, otimiza tonelagens e gerencia a concorrência. Isso tem um pano de fundo mais amplo de forte apoio à política nacional para construção naval, políticas fiscais e subsídios diretos para sustentar a capacidade marítima japonesa.

A navegação costeira está nas mãos de milhares de pequenas e médias empresas que operam com uma pequena base de capital. Proprietários de cargas, operadores/agentes de navegação e proprietários de navios são estritamente separados. A navegação costeira envolvendo serviços de ferry, mercadorias volumosas, carga geral e indústrias pesqueiras é uma fonte

significativa de emprego com especial relevância para as comunidades insulares. Um sistema altamente regulamentado e fechado que apoia as pequenas empresas através do envolvimento em associações marítimas garante níveis de emprego, mercados ordenados e segurança dos marítimos e passageiros.

Durante décadas, a política de navegação de cabotagem se preocupou com a tendência estrutural de superprodução de tonelagem de navios. Esta situação é agravada por um perfil da indústria caracterizado por milhares de pequenas e médias empresas e na qual a propriedade dos navios, as empresas de navegação e os utilizadores da navegação marítima são entidades distintas e separadas.

Desde 1966, a Lei de Navegação Costeira no Japão tratou diretamente da questão do controle sobre a produção de volumes de navios em toneladas. Nos 30 anos seguintes, uma política de sucata e construção foi a base central dos esforços para conter as toneladas de embarque. A Lei da Navegação Costeira estabeleceu um marco regulatório em que:

- A entrada no mercado foi rigidamente controlada e a base de negócios das operadoras foi fortalecida;
- Foram estabelecidos limites de tonelagem adequados e a capacidade de transporte ajustada em conformidade pelas Associações Navais a que pertenciam os operadores de menor dimensão; e
- Os termos da transação foram estabelecidos e melhorados.



# PERSPECTIVAS PARA A CABOTAGEM NO BRASIL

O sistema deixou de funcionar bem quando as licenças de construção obtidas de navios sucateados se tornaram ativos negociáveis e garantias para empréstimos.

Em 1998, iniciativas como o Programa de Medidas Provisórias de Navegação Costeira, visaram revitalizar a indústria, substituindo o antigo programa de Sucata e Construção. A Federação Japonesa de Associações de Navegação Costeira estende um subsídio sempre que um operador fragmentar a capacidade, compensando a perda de antigos lotes de Fragmento & Construções (negociáveis) e garantindo que os operadores não sofram perdas de capital de giro.

A Lei do Projeto de Navegação Costeira estabelece como os Volumes Ótimos de Navios para navegação de cabotagem são determinados levando em consideração a oferta e a demanda das principais cargas costeiras. Os Volumes Ótimos de Navios são expressos como diretrizes de longo e médio prazo. Estes orientam o Ministro de Terras, Infraestruturas e Transportes nas decisões sobre a aplicação de tonelagens máximas que podem levar à suspensão de quaisquer novas licenças de construção naval.

Além disso, o Sindicato dos Marítimos e outros defensores da cabotagem japonesa sustentam que um regime de cabotagem fechado e regulamentado é a melhor maneira de promover a segurança marítima. Em 2005/6, a Lei de

Negócios de Navegação Costeira foi revisada para melhorar a segurança do transporte e a segurança marítima. As leis revisadas reforçaram o controle sobre os operadores no que diz respeito à elaboração de planos de segurança e à nomeação de oficiais responsáveis pela segurança.

É curioso saber que mais de 400 das 6.800 ilhas do Japão são habitadas. O transporte marítimo de cabotagem é essencial, não apenas para manter as populações das ilhas abastecidas, mas também para fornecer serviços adequados de transportes entre essas ilhas.

Por fim, diante dos vários programas e leis que apoiam a construção naval e a modernização das frotas mercantes japonesas, o Japão é o maior construtor de navios do mundo. Os incentivos fiscais incluem até 60% de depreciação em cinco anos em navios operados por empresas japonesas.





# PERSPECTIVAS PARA A CABOTAGEM NO BRASIL



## Austrália e Canadá

A Austrália e o Canadá possuem algumas características comuns, onde ambos são ex-colônias britânicas e seus sistemas de navegação de cabotagem estão menos integrados com objetivos políticos nacionais mais amplos.

Em 1992 foi introduzida a Lei Canadense de Comércio Costeiro, após uma série de investigações e longas investigações sobre a lei de transporte marítimo que durou 20 anos. Esse novo normativo, a denominada Lei Canadense de Comércio Costeiro removeu o conceito de “Navio Britânico” e reservou o comércio costeiro canadense para navios com bandeira e tripulação canadenses “com impostos pagos”. O imposto era uma tarifa de 25% a pagar sobre navios importados. Diferentemente dos impostos cobrados sobre o frete no Brasil, as tarifas cobradas não são direcionadas a nenhum fundo especializado em construção naval – elas simplesmente vão direto para a receita consolidada. A tarifa é uma medida defensiva de angariação de fundos que, de certa forma, protege as instalações domésticas, mas certamente não faz parte de nenhuma política nacional abrangente destinada a desenvolver a construção naval e indústrias de abastecimento relacionadas.

Já na Austrália, o sistema é único e simples - é baseado em legislação com quase 100 anos que, em essência, exige que as tripulações de navios licenciados para o comércio costeiro recebam os salários australianos vigentes. Não há exigência de hastear qualquer bandeira nacional.

Nos últimos anos, foram removidos subsídios para investimentos e medidas de depreciação aceleradas para o transporte marítimo. Além disso, foi liberalizado o sistema de licenças que facilita o acesso ao mercado de cabotagem por navios não licenciados. Em 2006/7, 30% de todas as movimentações de cargas costeiras foram transportadas por navios estrangeiros não licenciados usando autorizações temporárias.

A falta de integração com objetivos políticos nacionais mais amplos deu origem a uma grande discussão e debate sobre a política de transporte na Austrália. No entanto, essas recomendações e documentos de discussão foram apenas pequenos passos em um longo caminho em direção a uma estrutura de política nacional integrada, na qual a cabotagem desempenha um papel na Austrália. Por enquanto, o sistema de cabotagem da Austrália está pendurado na brisa, desconectado de quaisquer objetivos políticos importantes.



## BENCHMARKING PARA CABOTAGEM NO MUNDO

Sancionada em janeiro de 2022, a Lei Nº 14.301 que institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar) tem os seguintes objetivos:

- I** - ampliar a oferta e melhorar a qualidade do transporte por cabotagem;
- II** - incentivar a concorrência e a competitividade na prestação do serviço de transporte por cabotagem;
- III** - ampliar a disponibilidade de frota para a navegação de cabotagem;
- IV** - incentivar a formação, a capacitação e a qualificação de marítimos nacionais;
- V** - estimular o desenvolvimento da indústria naval de cabotagem brasileira;
- VI** - revisar a vinculação das políticas de navegação de cabotagem com as políticas de construção naval;
- VII** - incentivar as operações especiais de cabotagem e os investimentos delas decorrentes em instalações portuárias, para atendimento de cargas em tipo, rota ou mercado ainda não existentes ou consolidados na cabotagem brasileira; e
- VIII** - otimizar o emprego dos recursos oriundos da arrecadação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM).

Cabe destacar que compete ao Ministério da Infraestrutura o monitoramento e a avaliação do BR do Mar, além de estabelecer os critérios a serem observados em seu monitoramento e em sua avaliação.

A Lei nº14.301/22 trouxe ainda mais aperfeiçoamento ao transporte aquaviário no escopo da cabotagem, além do já estabelecido na Lei nº 9.432/97, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário. Foram adotadas como diretrizes para a elaboração do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem as seguintes metas:

- I** - segurança nacional;
- II** - estabilidade regulatória;
- III** - regularidade da prestação das operações de transporte;
- IV** - otimização do uso de embarcações afretadas;
- V** - equilíbrio da matriz logística brasileira;
- VI** - incentivo ao investimento privado;
- VII** - promoção da livre concorrência;
- VIII** - otimização do emprego de recursos públicos;
- IX** - contratação e qualificação profissional de marítimos nacionais;
- X** - inovação e desenvolvimento científico e tecnológico;
- XI** - desenvolvimento sustentável; e
- XII** - transparência e integridade.

A lei estabelece uma série de metas ambiciosas a serem atingidas por meio da medida legislativa. Em conformidade à meta, o modal deverá atingir um aumento de 0,8 milhões de TEUs (unidade equivalente a 20 pés, ou Twenty-foot Equivalente Unit) anualmente, saindo da marca de 1,2 milhões (em 2019) para 2 milhões de TEUS, assim como expandir a frota marítima dedicada ao transporte de petróleo e derivados em 40% no próximo triênio.

Tais objetivos deverão ser alcançados por meio de facilitações de acesso a crédito que serão dados por fundos já existentes para a indústria naval e porto. Ainda nesse sentido, também há uma proposta de ampliação de acesso ao Fundo da Marinha Mercante, em específico para empresas estrangeiras interessadas em financiar projetos no Brasil em estaleiros brasileiros.

Outra facilitação ao acesso a capital que está prevista no plano diz respeito ao Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), que deverá receber aumentos nos recursos depositados.

## PERSPECTIVAS PARA A CABOTAGEM COM O BR DO MAR E OUTRAS POLÍTICAS PARA O SETOR

O transporte marítimo é fundamental para as transações comerciais e não podem ter sua importância subestimada. A cooperação internacional, então, é essencial para lidar com práticas anticompetitivas transfronteiriças, e devem permitir um mercado competitivo. O mercado de cabotagem marítima é importante particularmente em países com longas áreas costeiras para aumentar a eficiência da cadeia de abastecimento logística, garantindo o transporte de maiores volumes de carga a custos mais baixos e dando continuidade ao serviço.

Formas de Afretamento faz uma análise sobre a distribuição entre os custos associados ao afretador (embarcador) e ao dono (armador), quando são realizadas viagens em linhas regulares. Cada uma dessas modalidades de viagens associadas ao tipo de contratação possui custos fixos (custos de capital e OPEX) e custos advindos da viagem.

Vários países desenvolvidos possuem desvantagem do custo operacional das respectivas frotas em relação a embarcações que arvoraram bandeira de países denominados registros abertos, ou seja, que possuem custos de registros e custos operacionais menores.

Os subsídios marítimos são de difícil precisão e transparência, o que dificulta a imagem sobre o montante despendido pelos subsídios implementados. Apesar de todos os incentivos e políticas de subsídios implementados, houve expressiva redução das embarcações registradas nos países membros da OCDE passando de 54% em 1980 para 16% em 2019, mesmo que 60% da frota mundial permaneça sob controle de empresas sediadas nesses países. Isso ocorre para que as empresas de navegação tenham condições de operar em condições equiparáveis as empresas de navegação internacionais. E dessa

forma, as empresas controladoras possuem subsidiárias nos países que proporcionam condições vantajosas para operação de embarcações.

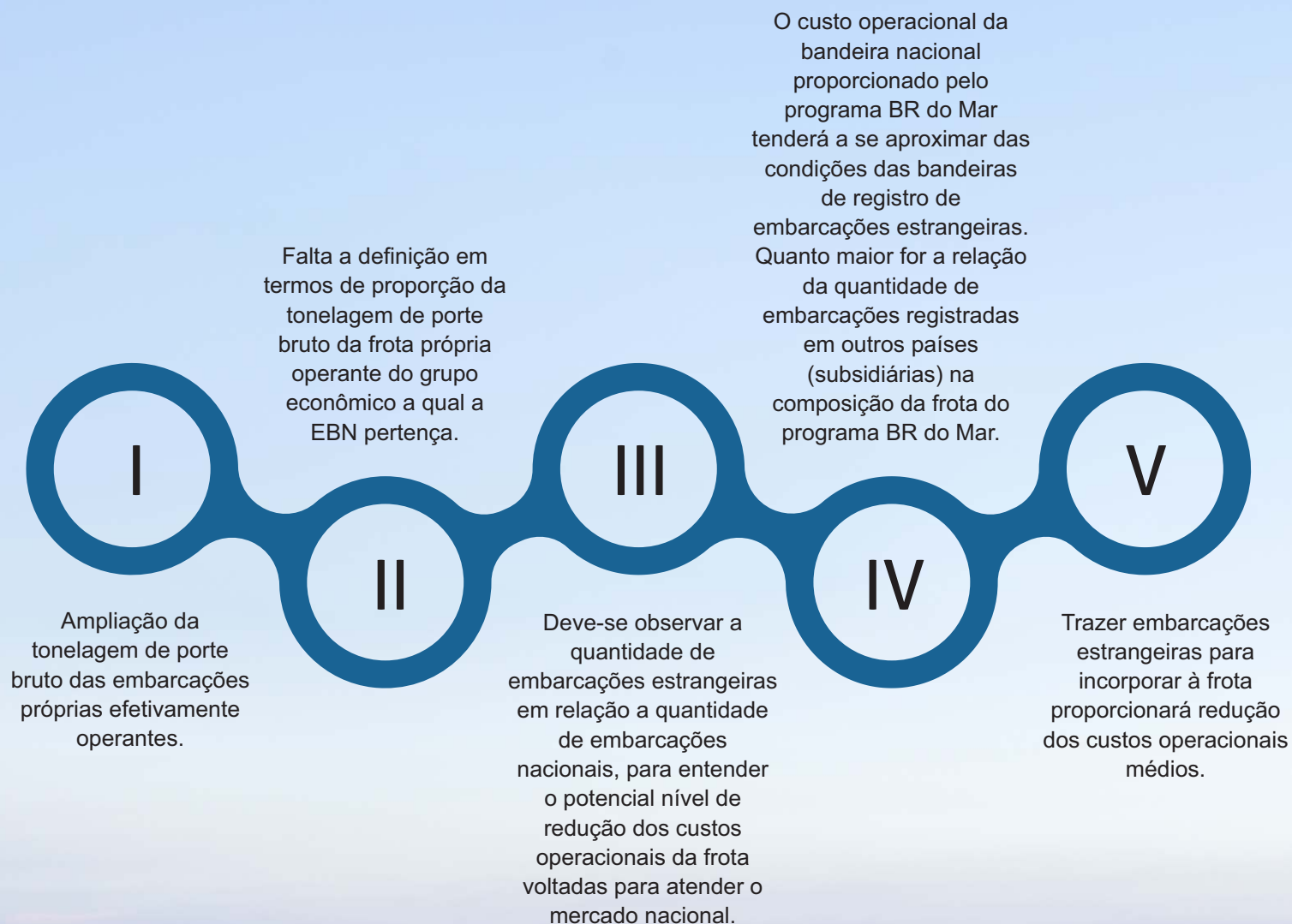
As regulamentações de tripulação e tributação também são um dos fatores. A estrutura tributária em diferentes países é um dos principais fatores a serem considerados pelas empresas de navegação que operam no transporte marítimo internacional para a tomada de decisão em qual ou em quais países irá registrar sua frota. Conforme a proposta da BR do Mar, o afretamento de embarcações de empresa estrangeira subsidiária integral de empresa brasileira de navegação acarretaria remessa dos lucros auferidos pelas subsidiárias para a empresa controladora no Brasil, sendo tributado conforme a legislação brasileira.

Um aspecto importante do transporte marítimo internacional é a volatilidade dos valores de frete e as dinâmicas da oferta do serviço de transporte. Estes são muito influenciados por grandes eventos econômicos internacionais. Contrasta-se o comportamento dos valores de frete do mercado spot, correspondente a cotação de mercado, e os valores de frete contratados antecipadamente. Isso é feito para grandes embarcadores como forma de mitigar os efeitos da volatilidade do valor do frete e disponibilidade de embarque.

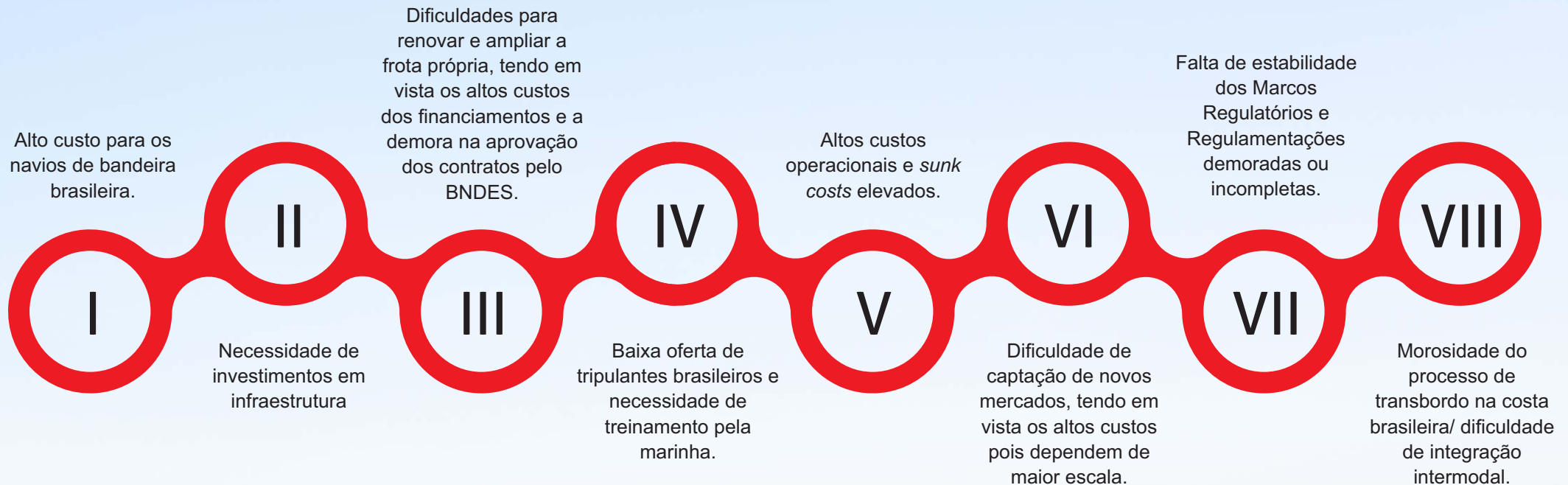
Percebe-se, pelo caso australiano, que a livre concessão de licenças para o acesso a operadores de navios estrangeiros atuarem na cabotagem, independentemente da propriedade, bandeira e nacionalidade da tripulação ocasionou uma desestruturação do setor de cabotagem no país, fazendo com que as empresas australianas perdessem competitividade diante do mercado internacional.

# O PROGRAMA BR DO MAR

## PRINCIPAIS BENEFÍCIOS DA CABOTAGEM



## PRINCIPAIS DIFICULDADES DA CABOTAGEM



# O PROGRAMA BR DO MAR

## VANTAGENS TRAZIDAS PELO BR DO MAR EM RELAÇÃO A AFRETAMENTO E TRIPULAÇÃO

Foram simulados os cenários em que ocorrem reduções nos custos com afretamento. Como hipótese foram utilizados faixas de variação entre 10% e 30%. Os resultados obtidos foram:

Arrestment	Redução de 10%	Redução de 30%
Granel Sólido Agrícola (GSA)	-5,98%	-17,94%
Granel Sólido Não Agrícola (GSNA)	-5,79%	-17,36%
Granel Líquido (GL)	-6,88%	-20,63%
Carga Geral - Contêiner (CGC)	-5,20%	-15,61%

Indica o percentual de redução no custo total da cabotagem a partir de reduções de 10% e 30% no afretamento.

Outra possibilidade simulada foi a redução dos custos após a redução da tripulação brasileira de 2/3 para 1/3. Os resultados obtidos foram:

Arrestment	Redução de 10%	Redução de 30%
Granel Sólido Agrícola (GSA)	-5,98%	-17,94%
Granel Sólido Não Agrícola (GSNA)	-5,79%	-17,36%
Granel Líquido (GL)	-6,88%	-20,63%
Carga Geral - Contêiner (CGC)	-5,20%	-15,61%

Indica o percentual de redução no custo total da cabotagem a partir da redução da tripulação brasileira de 2/3 para 1/3.

Para as análises foi considerado um trecho médio de 1.250 km, com um navio contêiner, capacidade nominal de 2.700 TEU, TPB de 37.800 t, capacidade efetiva de 30.240 t, motor principal com 25.184 bhp, vel. comercial 33 Km/h (18 Knots) e 21 tripulantes. O valor do frete médio para esse cenário é de R\$ 1.000.000.

Adicionalmente, em relação ao custo com tripulação estrangeira, cujo artigo na lei já foi aprovado, foram avaliados diversos cenários que podem ter um custo 40% menor que os custos com tripulação brasileira.

Para isso, foi utilizado o câmbio médio Paridade Poder de Compra (PPC).

Cabe ressaltar que a não obrigatoriedade de tripulação brasileira não isenta a embarcação de manter uma tripulação mínima exigida. Sendo assim, os custos com tripulação continuarão a existir, porém menores. E quando comparado às atuais exigências da cabotagem, verificamos que a redução no custo total (lado mar) deve variar, em média, entre 1,6% a 3,4% do valor do frete total no cenário com 1/3 de tripulação brasileira.

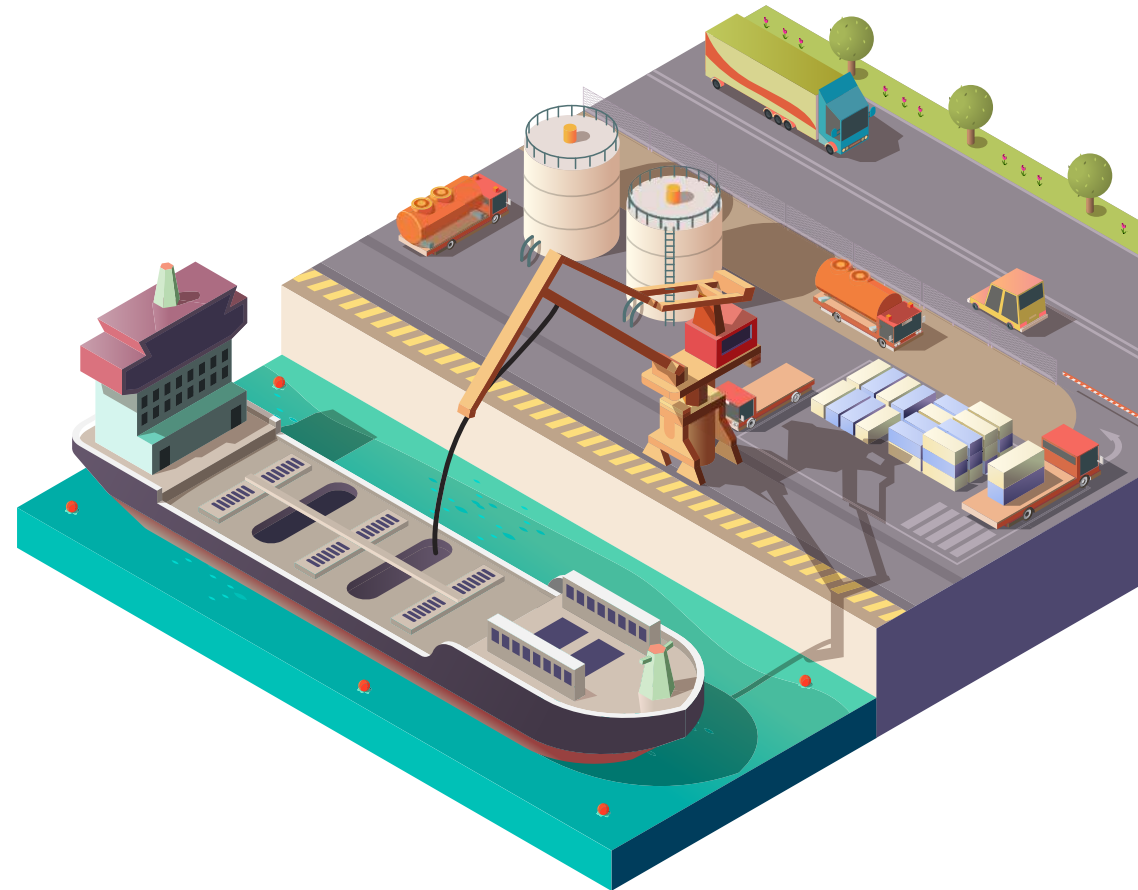
## ANÁLISE DE IMPACTOS DA INCIDÊNCIA DOS TRIBUTOS PIS/COFINS NO COMBUSTÍVEL MARÍTIMO

Além disso, existe previsão legal de suspensão dos tributos PIS/Cofins incidentes no combustível marítimo para as empresas de navegação habilitadas, nos termos definidos pelo caput do art. 2º da Lei nº 11.774/2008.

Como a Petrobras é a produtora e distribuidora do bunker a estruturação da suspensão do PIS/Cofins para o combustível marítimo não gerava problemas, porém com a desestatização de diversas refinarias, os novos controladores podem não querer atuar na distribuição do bunker, como ocorreu no caso da Bahia.

Tendo em vista que o bunker representa 50% dos custos do transporte marítimo, fizemos avaliação da redução de PIS/Cofins sobre o combustível marítimo.

O impacto no custo total das empresas, por categoria de produtos, no transporte de cabotagem, caso houvesse isenção de PIS/Cofins seria de:



# CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Os formuladores de políticas devem continuar a fortalecer as autoridades nacionais de concorrência no transporte marítimo e garantir que estejam preparadas para fornecer a supervisão regulatória necessária.

Portanto, é fundamental garantir uma colaboração reforçada e aprimorada em toda a cadeia de suprimentos marítima, com todos os participantes trabalhando juntos para aumentar a eficiência, transparência e confiabilidade, mantendo um ambiente operacional lucrativo para empresas de transporte marítimo regular, portos e fornecedores de transporte terrestre.







**Empresa de Planejamento e Logística S.A.  
Observatório Nacional de Transporte e Logística**

Edifício Parque Cidade Corporate - Torre C  
SCS Quadra 9, Lote C, 7º e 8º andares  
Brasília/DF - 70308-200

