

# **“FATORES QUE INIBEM O DESENVOLVIMENTO DA CABOTAGEM NO BRASIL – VISÃO DO USUÁRIO”**

*Seminário Cabotagem – ANTAQ - 2009*

José Ribamar Miranda Dias - Vice-Presidente Executivo da ANUT  
Agosto/2009

## INTRODUÇÃO

Não viemos aqui combater a reserva de bandeira na cabotagem nacional. Pelo contrário, viemos defender sua sobrevivência, mas em um modelo que permita atingir dois propósitos:





- A - Fortalecer a Marinha Mercante Nacional; mas
- B - Possibilitar ao usuário a oferta de transporte de qualidade adequada e preço competitivo.

## “DE QUE CABOTAGEM ESTAMOS FALANDO?”

Estamos falando da cabotagem nacional, aliás, pouco conhecida pelo usuário e pela sociedade brasileira.

Na cabotagem do MERCOSUL, somos, por princípio, contra a reserva de bandeira. Sensibiliza-nos o risco dos acordos bilaterais se transformarem em verdadeiros cartéis.

## “CENÁRIO DO MERCADO DA CABOTAGEM”

-  Crescimento contínuo, mas discreto do volume transportado.
-  Reserva de mercado para os armadores não vem contribuindo, na medida do esperado, para a expansão da oferta de navios, nem próprios, nem afretados.
-  Enorme dificuldade de atrair o interesse do usuário, ao mesmo tempo em que há fortes indícios de demanda reprimida.
-  Falso equilíbrio entre a oferta e a demanda – na verdade um impasse, levando à estagnação da oferta.

### **Crescimento discreto do volume transportado:**

O volume de carga transportada na cabotagem, no período 1997/2007, cresceu apenas 6,3 milhões de toneladas nos graneis sólidos e 12,9 milhões na carga geral.

**Evolução do transporte marítimo de cabotagem no Brasil,  
segundo tipo de carga - 1997-2007 (milhões de toneladas)**

	<b>Granéis Sólidos</b>	<b>Granéis Líquidos</b>	<b>Carga geral</b>	<b>Total</b>
1997	25,4	79,3	1,1	105,9
1998	15,4	100,2	1,8	117,3
1999	22,6	97,6	2,2	122,5
2000	27,1	104,2	3,3	134,7
2001	24,8	107,9	4,6	137,3
2002	24,0	106,9	6,2	137,0
2003	27,4	111,4	7,1	145,9
2004	28,2	111,5	8,7	148,4
2005	28,4	112,5	9,2	150,1
2006	33,1	116,2	14,2	163,5
2007	31,7	122,8 *	14,0 (**)	168,5

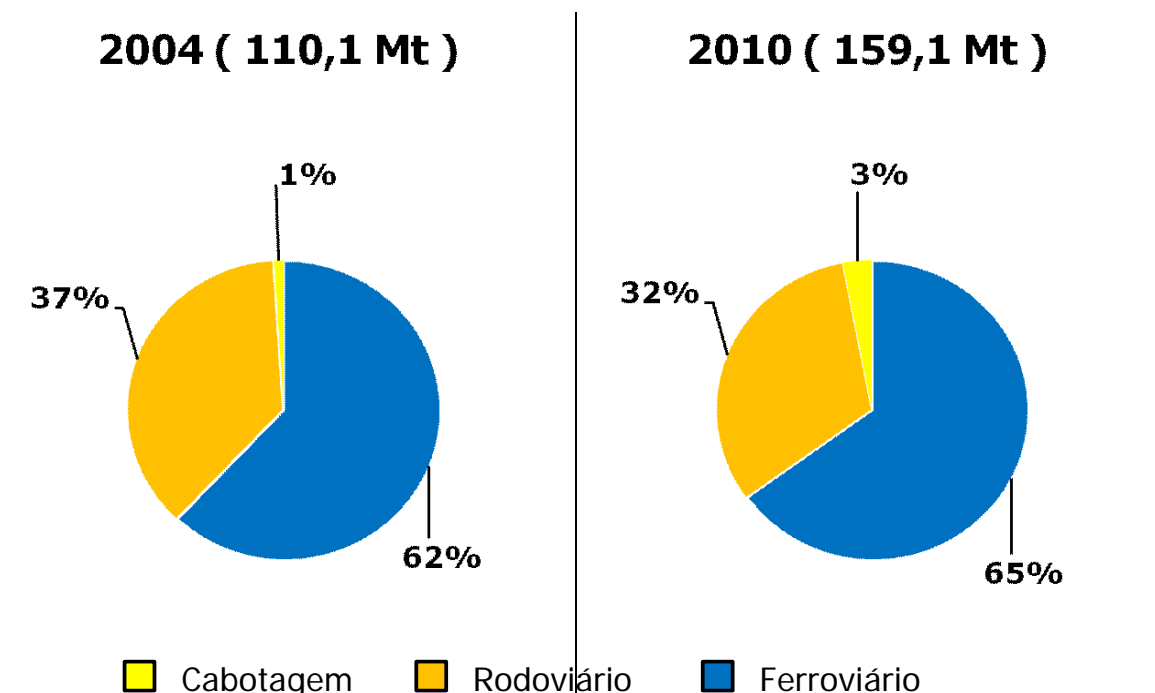
Fonte: ANTAQ, Anuário Estatístico Portuário 2005 e 2007.

(\*) – O grosso é petróleo e derivados.

(\*\*) – Deste total, 8,2 milhões de tons é de carga containerizada.

O setor siderúrgico, que em 2004 demandou transporte de 110 milhões de toneladas, só conseguiu embarcar na cabotagem 1 milhão de toneladas (1%).

**Evolução da Matriz de Transporte na Siderurgia**



## Reserva de mercado x expansão da oferta de navios próprios e afretados:

O ingresso de navios próprios novos na frota na frota de cabotagem, nos últimos dez anos tem sido inaceitável.

### Idade da frota brasileira de cabotagem, segundo classe de embarcação – 2008

	CARGUEIRO	FRIGORÍFICO	GASES LIQUEFEITOS	GRANELEIRO	GRANELEIRO (ORE-OIL)	PETROLEIRO	PORTA CONTAINER	ROLL-ON /ROLL-OFF	TANQUE QUÍMICO	TOTAL
	Distribuição etária da frota de cabotagem (percentagem)									
<b>Total</b>	13	1	10	18	1	41	13	5	8	110
<b>Até 10 anos</b>	2	0	3	0	0	2	2	0	1	10
<b>11 - 20 anos</b>	2	0	0	5	0	14	6	5	1	33
<b>21 - 30 anos</b>	5	0	6	12	0	21	5	0	6	55
<b>31 - 40 anos</b>	3	1	0	1	1	2	0	0	0	8
<b>Mais de 40 anos</b>	1	0	1	0	0	2	0	0	0	4

Fonte: CNI - Elaborado a partir de informações da ANTAQ

Nos últimos dez anos, à exceção de algumas barcas, apenas 10 navios novos foram incorporados à frota de navios próprios da cabotagem: 2 cargueiros, 3 gaseiros, 2 petroleiros, 2 porta-contêineres e 1 tanque-químico. Dos 110 navios que compõem a frota de cabotagem, 67 têm mais de 20 anos, ou seja, 60%.

Por outro lado, estudo patrocinado pela CNI confrontando as tonelagens das embarcações próprias e afretadas pelas empresas brasileiras que operam na cabotagem evidenciou que elas, em sua maioria, não têm explorado a possibilidade de aproveitar os limites que a legislação brasileira lhes faculta, para expandir sua participação no mercado de cabotagem por meio de afretamento a casco nu de embarcações de bandeira estrangeira.

Qual o significado deste fenômeno? Falta de vontade de ganhar dinheiro? Certamente não. Isso tem origem em várias impropriedades de um modelo marítimo já anacrônico e que precisa ser revisto.

**Dificuldade de atrair o interesse do usuário:** Chega ao limite da repulsa. Em face da competitividade da rodovia em relação ao transporte de cabotagem,




principalmente a flexibilidade daquela, conferida pela capacidade de entrega porta a porta, o usuário ali se encastelou com elevado nível de conforto.

### **Falso equilíbrio entre a oferta e a demanda de transporte:**

Os armadores têm procurado provar com números que a tonelagem de navios próprios disponíveis é perfeitamente capaz de satisfazer a demanda atual de transporte de cabotagem. Ocorre que as características desses navios e a natureza e custo do serviço que é ofertado inibem o crescimento da demanda que chega ao mercado. Ou seja, o embarcador prefere permanecer no modal rodoviário mesmo sabendo que, teoricamente, ele não é o mais indicado. Eis um impasse que precisa ser bem compreendido e solucionado.

Esse impasse somente será resolvido quando tivermos condições de inserir o modal cabotagem em um serviço porta a porta, em condições mais vantajosas que as oferecidas pelo modal rodoviário.





### **“FATORES QUE PREJUDICAM A ATRATIVIDADE DA CABOTAGEM”**

-  Impropriedades do modelo marítimo brasileiro.
-  Custos, burocracia e ineficiência portuária.
-  Oferta isolada do modal em vez de integração modal.

Não entrarei na abordagem dos fatores tradicionalmente apontados como obstáculos ao fortalecimento das empresas brasileiras de navegação, e conseqüentemente ditos como impeditivos do fortalecimento da navegação de cabotagem. Concordo que a maioria deles prejudica a boa saúde das empresas de navegação; seria melhor sem eles. Mas é preciso ter certeza de que se eles forem corrigidos, os benefícios auferidos serão repassados integralmente, ou pelo menos em proporções aceitáveis para os usuários. Deixarei esta parte do tema a cargo dos ilustres conferencistas que me sucederão, apenas frisando a necessidade de que tudo se faça compartilhando os benefícios auferidos com o usuário.

Por esse motivo me limitarei a apresentar alguns fatores cuja correção é compulsória, porque condicionam a **atratividade deste modal para o usuário**.

## “IMPROPRIEDADES DO MODELO MARÍTIMO BRASILEIRO”

-  Vinculação dos destinos da navegação aos da construção naval.
-  Dificuldades impostas à aquisição e afretamento de navios no estrangeiro
-  Medidas ineficazes de proteção e incentivo às empresas de navegação.
-  Desequilíbrio entre os benefícios outorgados pela reserva de bandeira e a obrigação de atendimento às necessidades de transporte dos usuários.

O modelo marítimo brasileiro encerra diversas impropriedades que assumem particular gravidade num momento como o que vivemos, em que a estagnação da oferta de transporte de cabotagem e a fuga de demanda para canais alternativos de suprimento do serviço (as rodovias) criaram um impasse em que fornecedores e clientes se instalaram com elevado nível de conforto. Se não quebrarmos esse impasse, atuando drasticamente na sua principal causa que foi a estagnação da oferta, a navegação de cabotagem continuará num processo vegetativo de lento crescimento que tende a eternizar-se, sem resolver o problema do usuário, e sem qualquer contribuição significativa, como agora está ocorrendo, para o desejado fortalecimento da indústria de construção naval.

### **Vinculação dos destinos da navegação aos da construção naval – imposição de dificuldades à aquisição de navios no estrangeiro:**

Esse erro fatal vem desde a década de 60, na concepção do modelo marítimo brasileiro, que foi o de atrelar os destinos da navegação aos da construção naval. Ou seja, de tentar fazer da navegação de longo curso e da cabotagem os sustentáculos da sobrevivência e do crescimento da construção naval, como verdadeiros clientes cativos.

O esquema parecia inteligente: reservar carga às empresas de navegação, conceder-lhes facilidades e subsídios, abrir-lhes mecanismo de financiamento a juros subsidiados, mas obrigando-as a adquirir seus navios exclusivamente nos estaleiros nacionais.

Ocorre que essa demanda cativa que foi suficiente para implantar o parque naval não o foi para assegurar sua sobrevivência e a sua imprescindível expansão. Isso requereria a participação no mercado externo, que não foi possível por falta de

competitividade. Ademais, no período 1963 a 1990, grassou na economia marítima mundial uma sucessão de monumentais crises em decorrência de excesso de capacidade instalada dos estaleiros, de excesso de oferta de crédito e de mirabolantes planos de incentivo à construção de navios em diversos países.

Ali mesmo, já na década de 1970, o modelo começou a ruir, enquanto vivíamos o sonho de um segmento econômico fechado em si próprio, capaz de sobreviver às custas da proteção e do subsídio, sem compromisso com a produtividade. Chegamos até a alimentar à quimera de, na ocasião, estarmos entre os maiores parques de construção naval do mundo.

Na década de 1980 a agonia do modelo foi se agravando, transformando-se em processo de desindustrialização na década de 90. Nesse contexto, o fim da reserva de carga no longo curso foi apenas o golpe de misericórdia num modelo marítimo moribundo.

Esse modelo não pode mais subsistir de forma pétrea.

Praticado dessa forma, ele engessa o mercado de compra e venda de navios. Impede a mobilidade de ativos. Engessa a atividade comercial do armador que fica restrito a sobreviver apenas da venda do frete. Numa atividade comercial tão cheia de riscos e incertezas não dá para sobreviver dessa forma.

A secular história marítima mundial parece confirmar que a **empresa de navegação** tem é que crescer e enriquecer, para poder fazer construir navios onde for mais vantajoso: em preço, qualidade e compatibilidade com as rotas a serem exploradas.

A ANUT tem pregado a flexibilização temporária e a título precário do modelo – suprimindo o imposto de importação para navios novos construídos no estrangeiro -, aproveitando o elevado índice de ocupação por que passam os estaleiros nacionais neste momento.

Setores governamentais importantes resistem tenazmente à flexibilização temporária e a título precário da importação de navios para a cabotagem, alegando que as encomendas da cabotagem são vitais à sustentação do crescimento da indústria de construção naval. Não podemos cometer o mesmo erro do passado. As encomendas da cabotagem sempre serão importantes, sim, mas duvidamos que a medida por nós proposta possa vir a comprometer a sobrevivência do parque naval do tamanho do que já se instalou em nosso país. Está comprovado que, nesta quadra da história, a

demanda da indústria do petróleo, do offshore e do apoio marítimo excedem de longe o que podemos tirar da cabotagem.

E não estamos propondo a supressão em definitivo da atual barreira tarifária em vigor. Estamos apenas sugerindo a sua suspensão temporária e a título precário para, juntamente com outras medidas, desfazermos o impasse que se instalou no mercado, para tentar acelerar o crescimento do transporte de cabotagem. Ou seja, apenas dar um choque de oferta no sistema, usando simultaneamente esse e outros fatores de oportunidade que afloram no momento para ver se conseguimos desmontar esse impasse.

Por outro lado, os estaleiros brasileiros, não sendo capazes de atender no curto prazo as encomendas da cabotagem, não sofrerão qualquer prejuízo palpável se abrirem mão temporariamente da reserva de mercado que lhes continua outorgada, por meio da barreira tributária.

### **Dificuldades impostas ao afretamento de navios de bandeira estrangeira:**

Tem funcionado como uma verdadeira blindagem à competição e ao acesso à atividade, quando restringe exageradamente o afretamento pelas empresas brasileiras de navegação. E o pior é que o Poder Público há anos vem regulando o setor de forma mais restritiva do que o texto da própria lei, o que acaba prejudicando tanto os usuários, quanto às próprias empresas de navegação, que deixam de faturar, tolhidas pela aplicação draconiana das regras de afretamento.

Exemplo: a lei permite o afretamento de navio de bandeira estrangeira por viagem, por tempo e a casco nu; a norma vai ao absurdo de restringir o afretamento por tempo a apenas uma viagem. Essa absurda restrição imposta ilegalmente obsta o ingresso no mercado de navios de porte adequado a fluxos específicos.

O processo de circularização da demanda de transporte deve ser orientado para o atendimento da necessidade do usuário, a preço competitivo, aí incluído o Operador de Transporte Multimodal (OTM), devendo lhes ser garantido a faculdade de consulta direta a empresas estrangeiras, caso a oferta das empresas de navegação nacionais lhes seja economicamente inviável. Aliás, está faltando a inclusão do OTM nas normas reguladoras sobre afretamento como embarcador e requisitante de transporte.

### **Medidas de proteção e incentivo à navegação de cabotagem:**

O conjunto de medidas de proteção e incentivo à navegação de cabotagem em vigor tem que ser revisto em todos os seus aspectos, inclusive em comparação com o tratamento em vigor em outros países do mundo.

Os subsídios à construção de navios e o tratamento fiscal diferenciado das empresas de navegação é prática usual entre as grandes nações marítimas do mundo: Japão, Alemanha, Noruega, Taiwan, Itália, Espanha, Dinamarca, e Índia praticam ambos; Estados Unidos, Reino Unido, França praticam apenas os subsídios à construção; e a Grécia, apenas o tratamento fiscal diferenciado.

Nesse contexto, o modelo marítimo brasileiro tentou resolver o seu problema através do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e o Registro Especial Brasileiro (REB) que, segundo a sua concepção, seria a nossa “bandeira de conveniência”.

É mais do que justo que o usuário entenda ser, o AFRMM, um ônus que na verdade não resolveu o problema do aumento da oferta de transporte de cabotagem. E não resolverá no curto prazo, porque o imediato aumento da oferta de transporte de cabotagem não depende de financiamento público, depende muito mais de acesso a navios no exterior a preço convidativo. Não negamos a importância e eficácia do AFRMM, no momento, para a indústria do petróleo e para as empresas de Apoio Marítimo e Apoio Portuário, mas no que diz respeito à sua contribuição para a navegação de cabotagem a questão precisa ser repensada.

Assim, cabe a sugestão de analisar se não seria mais benéfico para a competitividade do modal uma redução de 10% no frete das cargas de importação e exportação, pela suspensão da alíquota correspondente, o que seria então objeto de Projeto de Lei.

Aliás, é preciso acabar também com a verdadeira fixação do poder público na maximização da arrecadação para o Fundo. Vide a incidência do AFRMM sobre as despesas portuárias, e ainda mais absurdo, sobre a THC.

Quanto ao tratamento fiscal diferenciado, problema que a instituição do REB, tentou resolver, entendemos que os resultados foram muito limitados, impondo-se reavaliação dos benefícios concretamente auferidos, inclusive com reexame da conveniência de criação da figura da “Subsidiária Integral”, tentada sem sucesso no passado.

Aqui merece especial destaque a falta de mentalidade/cultura marítima em nosso País, que leva a elevado grau de insensibilidade para a natureza e os riscos comerciais inerentes à atividade marítima, somente comparável ao transporte aéreo de passageiros.

A nação desconhece a importância da navegação de cabotagem no transporte de carga, o papel decisivo que ela pode ter na redução do Custo Brasil e os riscos comerciais nela envolvidos. Há necessidade de um esforço organizado no sentido de mudar este estado de coisas.




### **Desequilíbrio entre a reserva de mercado outorgada e a obrigação de transportar:**

Inexiste, no arcabouço jurídico que rege a matéria, a obrigação de transportar, e esta é uma das maiores causas da estagnação da oferta de transporte que ora presenciemos. Há muitos anos que nem governo, nem órgão regulador demonstram interesse em explicar ao usuário as facilidades que a lei lhes concede, e defender o direito de usufruto dessas facilidades.

Enraizou-se no setor público uma mentalidade exacerbada de “agente de fomento” da construção naval, que levou a uma posição de defesa fervorosa dos armadores em detrimento dos usuários. As normas reguladoras chegam a ser mais restritivas do que o texto da lei. E prejudicam simultaneamente tanto as empresas de navegação quanto os embarcadores, sem maior contribuição para o fortalecimento da construção naval.

É preciso mudar essa postura, e dar a devida importância à obrigação de transportar em troca do monopólio concedido. O impasse existente no mercado da cabotagem somente será desfeito através de um “choque de oferta”.

### **“CUSTOS, BUROCRACIA E INEFICIÊNCIA PORTUÁRIA”**

-  Competitividade do despacho em relação ao modal rodoviário.
-  PROHAGE.
-  Operações de transbordo.

### **Competitividade do Despacho em relação ao modal rodoviário:**

Há que desenvolver um esforço especial junto ao governo para que o despacho de uma carga de cabotagem não seja nem mais caro, nem mais complicado do que o de uma carga rodoviária. No que concerne à inviolabilidade da carga, o transporte marítimo é muito mais seguro do que o rodoviário, assim não há justificativa para que uma carga de cabotagem destinada ao mercado interno seja inspecionada além de na sua origem, e se destinada à exportação, no porto de sua saída do território nacional. No caso da carga de importação, basta a inspeção no porto de sua internação e, futuramente, em função da experiência adquirida e do aperfeiçoamento do processo de despacho de carga, apenas no porto de destino.

Aqui assume especial importância o despacho eletrônico de cargas, o chamado "despacho sem papel", que vem sendo perseguido, de forma fragmentada, pela maioria dos órgãos intervenientes na atividade portuária, mas não anda. Há que desenvolver esse sistema, integrando todos os agentes de autoridade envolvidos na atividade portuária, e em âmbito nacional, com a maior urgência possível.

### **PROHAGE (PROGRAMA DE HARMONIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DOS AGENTES DE AUTORIDADE NOS PORTOS):**

Chegou a ser implantado em todos os portos durante o governo anterior, com inegáveis benefícios no que concerne à redução do tempo de despacho dos navios. O governo atual, inexplicavelmente, esqueceu o Programa, com enormes prejuízos aos usuários do porto. E, o que é pior, resiste tenazmente aos apelos, até do próprio setor público, para ressuscitar o Programa.

### **Operações de transbordo:**




Os terminais de uso privativo, de carga geral, e principalmente os de contêineres podem ter um importante papel na captação da carga de importação e de exportação para o transporte de cabotagem se forem eficientes e módicos nas operações de transbordo. Poderão, assim, transformarem-se em verdadeiras alavancas do fortalecimento da nossa cabotagem.

Três aspectos, então, assumem particular importância:

- facilitação do despacho no transbordo;
- instalações adequadas para a operação; e

- desoneração do transbordo pelas Companhias Docas.

## **“A BAIXA ATRATIVIDADE DA OFERTA ISOLADA DO MODAL”**

-  Custo, tempo de trânsito, conectividade e frequência
-  O desinteresse do usuário
-  Fatos novos: oferta de transporte porta a porta com cobertura do Conhecimento de Embarque Marítimo e crescente containerização das cargas.

### **Custo, tempo de trânsito, conectividade com outros modais e frequência:**

São os principais fatores que desencorajam tanto o armador quanto o embarcador. Os trânsitos na cabotagem são extremamente curtos e o navio não pode demorar, senão algumas poucas horas em cada porto; a conectividade com os outros modais é de crucial importância.






### **O desinteresse do usuário:**



Conforme já dissemos, chega às raias da repulsa, principalmente porque tradicionalmente lhe tem sido oferecido o transporte de cabotagem como um segmento isolado de um processo que na verdade é porta a porta. Assim, cabem exclusivamente a ele, todas as complicações e riscos envolvidos nas diversas etapas desse processo, o que torna o modal rodoviário quase imbatível.

**Fato novo: a oferta porta a porta com cobertura do Conhecimento de Embarque Marítimo** – ou seja, da operação porta a porta, sob responsabilidade de um único operador multimodal e sob cobertura de um único conhecimento de embarque. Começou a ganhar corpo em 2008, quando aflorou o interesse de alguns grandes operadores – armadores ou não. A ANUT vem depositando grande esperança nesse fenômeno associado à crescente containerização das cargas. Por isso está tentando desenvolver, como coordenadora, um Projeto Piloto, em colaboração com o Ministério da Agricultura e todos os órgãos públicos e entidades privadas que têm assento na Câmara Temática de Logística e Transporte daquele Ministério, envolvendo a operação porta a porta de grãos agrícolas ou não

juntamente com produtos industrializados, nucleada em certos fluxos marítimos à escolha do operador de transporte multimodal.

## RECOMENDAÇÕES

-  Mobilizar o setor público e o setor privado para um esforço conjunto no sentido de promover a oferta do transporte de cabotagem inserida em um serviço multimodal porta a porta, sob cobertura do Conhecimento de Embarque Marítimo, em condições competitivas com o modal rodoviário.
-  Suspensão temporária e a título precário do imposto de importação para navios novos construídos em estaleiros estrangeiros para a navegação de cabotagem.
-  Rever as normas reguladoras do afretamento de navios para a navegação de cabotagem, corrigindo os pontos em que ela extrapola os limites da lei, reorientando o processo de circularização da demanda de transporte, primordialmente, para o atendimento das necessidades do usuário a preço competitivo, garantindo-lhes o direito de consulta direta a empresas estrangeiras de navegação, caso a oferta das empresas nacionais lhes seja economicamente inviável, e inclusão dos OTM nessas normas reguladoras como embarcador e requisitante de transporte.
-  Suspensão temporária e a título precário da incidência da alíquota de 10% do AFRMM sobre as cargas de importação e exportação transportadas pela cabotagem e suprimir a incidência do AFRMM sobre as despesas portuárias, principalmente da THC.
-  Reavaliar os benefícios concretamente auferidos pelo REB na navegação de cabotagem, no que diz respeito à atenuação da carga tributária e dos custos operacionais em geral (principalmente os custos com combustíveis e tripulação), com reexame da conveniência da criação da subsidiária integral das empresas de navegação nacionais, tentada, sem sucesso no passado.

-  Promover um esforço de conscientização do poder público da importância da navegação de cabotagem no “destravamento” do processo de correção da matriz de transporte brasileira, e nesse contexto, da importância da competitividade do despacho da cabotagem em relação ao modal rodoviário, da reativação do PROHAGE, da facilitação e desoneração (pelas Companhias Docas) do transbordo das cargas de importação e exportação, e da necessidade urgente de adequar os cais públicos à agilização das operações em apreço.
  
-  Mobilizar-se internamente para um esforço no sentido de rompimento do enclausuramento a que se impôs o setor da navegação brasileira em relação à sociedade, através da “clusterização”, estabelecendo como meta imediata tornar os benefícios e aspectos positivos da atividade mais conhecidos junto à sociedade em geral.