



**Consultoria Legislativa do Senado Federal**

COORDENAÇÃO DE ESTUDOS

## **EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO DA MARINHA MERCANTE BRASILEIRA**

Elisabeth Nóbrega

**TEXTOS PARA DISCUSSÃO**

# 45

ISSN 1983-0645

Brasília, agosto / 2008

**Contato:** *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade da autora e não reflete necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Os trabalhos da série "Textos para Discussão" estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:  
*[http://www.senado.gov.br/conleg/textos\\_discussao.htm](http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm)*

## Introdução

No momento em que se discute a formulação de medidas para aumentar a eficiência do sistema de transporte voltado para o comércio exterior, examinando a legislação protecionista e a política de subsídios às empresas brasileiras de navegação, surge uma questão fundamental:

Qual a importância de o Brasil ter uma marinha mercante forte em vista dos custos que essa opção inevitavelmente implica?

Nos últimos vinte anos, o governo brasileiro tem modificado drasticamente sua política de proteção à marinha mercante, que hoje apresenta uma operação bastante desregulamentada e liberalizada em relação à vigente nos anos oitenta. Embora ainda mantendo incentivos para a construção e registro de embarcações e um nicho de reserva de mercado (cabotagem), é inegável a abertura introduzida no setor, que hoje opera no longo curso praticamente sem restrições de competição entre empresas nacionais e internacionais.

O Brasil registra crescimento no seu mercado externo, com a internacionalização da sua economia, e a desregulamentação do setor de marinha mercante caminhou nesse sentido.

Nesse caso, deve-se manter a tendência de maior abertura e aumentar o nível de desregulamentação existente?

Há uma linha de pensamento que defende uma desregulamentação ainda maior para o setor – propondo a retirada dos mecanismos de proteção à marinha mercante hoje adotados –, como forma de aumentar a concorrência pelos serviços, buscar redução dos fretes e favorecer o comércio internacional. Na prática, porém, a maioria dos países adota diversas formas de proteção às empresas nacionais de navegação comercial, conforme vemos a seguir.

## Aspectos da política mundial para a navegação

A liberalização do comércio de bens e serviços é uma meta mundial, acertada e discutida no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), e diversos setores tiveram novas regras estabelecidas ao amparo do General Agreement on Tariffs and Trading (GATT). Outros, como a navegação marítima, estão com suas negociações paralisadas devido à alta complexidade do seu mercado e das suas relações comerciais e estratégicas.

Entretanto, embora em teoria defenda-se a liberalização, o que vemos é que mesmo países com alto poder econômico estão buscando fortalecer suas marinhas mercantes, como forma de assegurar, não só participação crescente no mercado mundial de bens e serviços, como o desenvolvimento da própria atividade de transporte marítimo.

Ilustra essa assertiva afirmação contida no documento *Maritime Policy Green Paper*<sup>1</sup> sobre a estratégia da União Européia em busca da competitividade, do qual reproduzimos o trecho a seguir:

Dado que a economia européia assenta nas exportações e atendendo ao incremento do volume das trocas comerciais e às especificidades

<sup>1</sup> European Commission. *Maritime Policy Green Paper*. Bruxelas: Maritime Policy Task Force. 2006. in <http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy>

geográfica da Europa, a competitividade dos setores do transporte marítimo, da construção naval, do equipamento marítimo e das indústrias portuárias é crucial para a União Européia. **Para assegurar tal competitividade, é necessário proporcionar a esses setores condições de concorrência eqüitativas ao nível internacional**, um fator de especial importância se se considerar que, em matéria de atividades marítimas, a concorrência se exerce essencialmente no mercado global. (grifamos)

Nos Estados Unidos, a decisão de proteger e subsidiar a atividade de marinha mercante é posta de forma clara na mesa de negociações, apoiada principalmente no Jones Act, de 1920, que estabelece a base da proteção à marinha mercante daquele país.

No Brasil, o único estudo que analisou de forma aprofundada o assunto foi o realizado pela Fundação Getulio Vargas (FGV) para a Empresa Brasileira de Planejamento dos Transportes (Geipot)<sup>2</sup>. O estudo, voltado para a análise da política governamental e competitividade da marinha mercante brasileira, analisou argumentos tradicionalmente associados à importância de uma marinha mercante, tendo concluído pela existência de vantagens plausíveis em favor da concessão de subsídios ao desenvolvimento de uma marinha mercante nacional. Entre esses argumentos citam-se:

- controle de práticas abusivas de preço por estrangeiros – o estudo considera que o desenvolvimento de marinha mercante própria é a melhor solução contra práticas monopolistas no tráfego marítimo, já que o combate direto por meio de ações retaliatórias, fixação de quotas ou imposição de taxas poderia restringir o próprio comércio exterior do Brasil;
- vantagens estratégicas – os países que contam com uma marinha mercante minimamente expressiva mantêm a navegação interior e de cabotagem fechada à concorrência externa, o que constitui uma vantagem para suas empresas. A abertura unilateral desse mercado para companhias estrangeiras pode expor a empresa nacional à concorrência desigual com as estrangeiras economicamente mais fortes, que podem praticar preços aviltantes por prazo determinado com o propósito de desestabilizar a concorrência.

Além desses, o estudo arrolou outros aspectos ligados a economias de escala e de aproveitamento de vantagens comparativas dinâmicas que poderiam ser aproveitadas pelas empresas do setor e que embasaram as propostas feitas.

Na linha da argumentação desenvolvida no estudo citado, pesam hoje, a favor do fortalecimento de uma marinha mercante própria, diversos fatores, dentre os quais destacamos:

- 95% das exportações brasileiras dependem de transporte marítimo, o que faz da marinha mercante um serviço estratégico para a economia nacional;
- em contrapartida, as exportações brasileiras são pouco expressivas em relação ao comércio mundial, o que pode levar as empresas de navegação estrangeiras a negligenciarem o transporte de nossos produtos em caso de aquecimento da demanda internacional. Isto ocorreu em 2004/2005, quando, devido ao aquecimento do mercado internacional de fretes causado sobretudo pelo

crescimento do comércio da China, faltou navio para atender exportações brasileiras;

- o Brasil desenvolve inúmeras atividades econômicas diretamente vinculadas à exploração de recursos do mar, como a prospecção e a extração de petróleo em plataformas marítimas, a pesca e a pesquisa científica, para as quais depende intensamente da navegação;
- a presença de uma marinha mercante dinâmica é um catalisador para o desenvolvimento de outros setores, como os mencionados no item anterior, inclusive o da construção naval, notoriamente grande empregador de mão-de-obra.

Não é demais lembrar que foi a presença dos estaleiros oriundos dos planos de construção naval dos anos 70 e 80 que garantiu ao Brasil a participação na construção de plataformas de prospecção de petróleo, tecnologia hoje responsável por importantes divisas para o País. Da mesma forma, embarcações de apoio marítimo à exploração de petróleo offshore puderam ser construídas no País, que já detinha tecnologia e instalações.

Os argumentos expostos mostram que a marinha mercante pode representar um segmento de mercado importante para a economia do País, além de induzir o crescimento de outras atividades associadas ao mar. Destaque-se, por oportuno, que as atividades marítimas têm merecido perspectiva otimista no panorama mundial e que a participação do Brasil nesse mercado vai depender, não só da formulação de políticas específicas para essas atividades, como também da consolidação da sua marinha mercante.

No que se refere especificamente ao comércio exterior, há na formação de uma marinha mercante própria um componente de estratégia fundamental para apoiar o crescimento daquele setor, na medida em que propicia a diminuição do risco de sua dependência externa. Não cabe, portanto, descuidar desse segmento em busca tão-somente da melhor colocação, no curto prazo, de nossos produtos tradicionais no mercado internacional.

A seguir, apresentamos aspectos da evolução da legislação do setor no Brasil, hoje, como base para a formulação de medidas que visem a beneficiar a marinha mercante nacional.

## **Evolução da legislação para o setor**

Durante um período de cerca de 25 anos – entre 1960 e 1986 – a marinha mercante brasileira foi protegida por legislação que incluía reserva de mercado e concessão de subsídios e estabelecia a vinculação do seu crescimento ao da construção naval.

Na década de 1970, foi dado grande impulso à navegação de longo curso, com a formulação de planos nacionais de construção naval apoiados em incentivos fiscais e subsídios governamentais. Baseava-se na criação de um fundo (Fundo Nacional de Marinha Mercante – FMM), formado a partir da arrecadação de impostos sobre o valor dos fretes marítimos praticados na importação (Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM) e destinado a subsidiar a aquisição de navios. Os subsídios assim concebidos, porém, somente podiam ser utilizados para encomendas em estaleiros nacionais. Na ocasião, a frota

mercante brasileira registrou crescimento da ordem de 400%, passando de 2 milhões de toneladas de porte bruto (TPB)<sup>2</sup>, em 1970, para 10 milhões de TPB em 1986.

Na navegação, a regulamentação existente permitia ao governo controlar todas as etapas da operação, especialmente para a carga geral (liners), definindo, com a criação das Conferências de Frete, rotas, cotas de participação das empresas e fretes, entre outras, o que viabilizou a entrada de empresas brasileiras no segmento de longo curso. As empresas privadas respondiam por 18% da frota de longo curso brasileira, ou seja, 1,4 milhão de TPB, respondendo o Lloyd Brasileiro, a Petrobras e a Docenave pelo restante de frota.<sup>3</sup>

Na construção naval, o governo passou a intervir nas decisões das empresas, direcionando a compra de navios. O preço cobrado pelos estaleiros era muito alto, levando a subsídios muito elevados. O prêmio – a diferença entre os preços nacional e internacional – chegou a 53,3% do total do financiamento. O pagamento do navio não era suportado pelo armador, mas provinha do Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM).

Problemas começaram a surgir: fretes elevados e programas de construção naval equivocados, com embarcações consideradas operacionalmente ineficientes, já que as encomendas eram definidas pelo governo e não pelas empresas de navegação. Alguns navios, mesmo concluídos, foram recusados pelos armadores, por inviáveis.

No fim da década de 80, foram introduzidas grandes alterações no marco regulatório do setor<sup>4</sup>, tais como:

- fim das conferências de fretes controladas pelo governo, com abertura completa e rápida do mercado;
- retração dos investimentos de renovação e ampliação das frotas, com redução no número de embarcações de bandeira brasileira – a despeito do crescimento do comércio internacional do País – e desestruturação da navegação de cabotagem por falta de competitividade com outras modalidades;
- paralisação do parque industrial de construção naval, por falta de encomendas de empresas nacionais e perda de credibilidade no mercado internacional devido a descumprimento de contratos.

Entre o final dos anos 80 e o início da década de 90, a navegação brasileira passou por sério processo de esvaziamento, devido em grande parte à conjuntura econômica do País. O Brasil atravessava um período de baixo crescimento, recorrentes crises de balanço de pagamentos e de inflação galopante que obrigou a indústria a trabalhar com estoques baixos e giro rápido, em função dos custos financeiros. No âmbito da cabotagem, essa conjuntura direcionou a carga geral para o modo rodoviário, que atendia os usuários em menor prazo, com maior frequência e custo final mais competitivo.

Em 1995, duas emendas constitucionais alteraram novamente o cenário institucional: a Emenda n° 6, de 1995, que eliminou o conceito de empresa brasileira de capital nacional, e a

<sup>2</sup> TPB: Peso do navio com seus equipamentos, excluída a carga

<sup>3</sup> BNDES. *Cadernos de Infra-Estrutura. Marinha Mercante: O Brasil e o Mundo*. Rio de Janeiro. 1997.

<sup>4</sup> BNDES. *Op. cit.*

Emenda nº 7, de 1995, que deu nova redação ao art. 178 da Constituição Federal, remetendo para a legislação ordinária a regulamentação do mercado de navegação.

Nesse sentido, foi editada a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, sobre o ordenamento da marinha mercante, que consolidou a política de maior abertura e competição no setor, especialmente no que se refere à navegação de longo curso. Os principais pontos da nova legislação foram:

- abertura do capital das Empresas Brasileiras de Navegação (EBN) ao capital estrangeiro, sem qualquer restrição (o Brasil é praticamente o único país que aceita a presença de capital estrangeiro majoritário nas empresas de navegação);
- afretamento de embarcações estrangeiras liberado para a navegação internacional, com prévia aprovação apenas quando do transporte de cargas prescritas à bandeira brasileira;
- criação do Registro Especial Brasileiro (REB) para embarcações de bandeira brasileira, possibilitando a redução da carga fiscal sobre a atividade.

O Registro Especial Brasileiro (REB) é um “segundo registro” que procura conferir às embarcações nacionais obrigações e direitos semelhantes às bandeiras de conveniência. Oferece, principalmente, as seguintes vantagens:

- embarcações pré-registradas no REB contam com as mesmas taxas de juros utilizadas na exportação para construção, reparo e modernização;
- embarcações registradas no REB poderão contratar cobertura de seguro e resseguros de cascos, máquinas e responsabilidade civil no mercado internacional, caso o mercado interno não ofereça preços compatíveis;
- isenção de contribuição ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino do Profissional Marítimo – FDEPM;
- equiparação da construção, modernização, conservação e do reparo naval às operações de exportação, para efeito de incentivos fiscais.

O REB não alterou os direitos trabalhistas para a tripulação, protegidos pela Constituição. Mesmo a liberação da exigência de dois terços da tripulação ser brasileira não foi auferida, neutralizada pelos acordos trabalhistas ao amparo da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A navegação de cabotagem e de apoio portuário e marítimo permaneceu restrita às EBNs, admitido o afretamento de embarcações estrangeiras nas seguintes condições:

- por tempo ou viagem, sujeito à prévia autorização:
  - quando verificada inexistência ou indisponibilidade de bandeira brasileira do tipo e porte adequados para o transporte pretendido;
  - quando verificado interesse público;
  - em substituição a embarcações em construção em estaleiro brasileiro, proporcionalmente à tonagem de porte bruto encomendada.

- a casco nu, com suspensão de bandeira, independentemente de autorização, em proporção à tonelagem de porte bruto da frota própria da empresa ou das embarcações em construção em estaleiro nacional.

Posteriormente, foi editada a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre e cria a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). Por essa lei, cabe à Antaq regular e autorizar o ingresso no mercado de transporte aquaviário de EBNs e o afretamento de embarcações estrangeiras para operar na cabotagem.

Com relação ao afretamento, essa prática é livre no longo curso, exigida autorização somente quando do transporte de carga prescrita. Na cabotagem o afretamento é feito nas condições citadas acima, pois a lei confere preferência à embarcação de bandeira brasileira. A questão do afretamento será comentada adiante, mas deve-se mencionar que o processo é altamente desburocratizado, sendo a licença concedida, quando pertinente, em menos de 24 horas, na maioria dos casos.

A reserva de mercado da cabotagem foi reafirmada na Lei nº 9.432, de 1997, por ser essa a prática adotada por todos os países que têm marinhas mercantes próprias e diante do quadro generalizado de subsídios que eles concedem à marinha mercante e à construção naval.

A esse respeito, veja-se o estudo “Medidas de Apoio Praticadas pelos Países às suas Bandeiras” publicado pela Review of Maritime Transport (2000), da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), que contabiliza mais de 16 tipos de subsídios praticados pelos diversos países como forma de proteger suas marinhas mercantes. A Tabela 1, a seguir, que abrange 94% da atividade mundial de marinha mercante em termos de tonelagem, ilustra a situação.

A forma de proteção mais comum é a reserva para a cabotagem, praticada por vinte e quatro países, 82% daqueles para os quais se têm informações. Entre os cinco países que não adotam essa reserva, encontram-se Singapura e Turquia, absolutamente liberais em suas marinhas mercantes, e a Suíça, um país interior. Subsídios à construção de embarcações, programas de financiamento, acordos bilaterais e benefícios fiscais são outras fortes medidas de proteção utilizadas pela maioria dos países. O Brasil, com sete tipos de subsídio, ocupa posição intermediária – 13a – no ranking dos 29 países listados.

Tabela 1. Subsídios à marinha mercante praticados nos principais países

PAÍS DE DOMICÍLIO	Nº NAVIOS (JAN/00)			TPB (JAN/2000)					TIPOS DE SUBSÍDIOS PRATICADOS (1996)																			
	BAND. NAC.	BAND. ESTR.	TOTAL	BAND NAC.	BAND ESTR.	TOTAL	% BAND. ESTR.	% TOTAL MUNDO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	T	%	
Grécia	752	2.495	3.247	40.677.401	92.704.187	133.381.588	69,50	18,21																		7	41	
Japão	809	2.093	18,21	17.397.386	76.076.404	93.473.790	81,39	12,76																		9	53	
Noruega	905	737	12,76	28.727.816	27.202.931	55.930.747	48,64	7,64																		11	65	
Estados Unidos	502	926	7,64	12.009.757	36.857.906	48.867.663	75,42	6,67																		10	59	
China	1.621	551	6,67	22.316.216	17.176.402	39.495.618	43,50	5,39	Sem Informações																			
Hong Kong ( China )	132	424	5,39	6.573.740	24.965.979	31.539.719	79,16	4,31	Sem Informações																			
Alemanha	498	1.445	4,31	7.500.404	21.813.852	29.314.256	74,41	4,00																		11	65	
República da Coreia	455	441	4,00	7.199.786	18.033.248	25.233.034	71,47	3,44																		6	35	
Taiwan	163	346	3,44	7.603.196	12.088.206	19.691.402	61,39	2,69																		8	47	
Reino Unido	405	454	2,69	7.168.426	11.858.280	19.026.706	62,32	2,60																		4	24	
Singapura	459	277	2,60	11.569.710	7.190.637	18.760.347	38,33	2,56																		1	6	
Dinamarca	418	297	2,56	7.192.069	8.904.651	16.096.720	55,32	2,20																		11	65	
Federação Russa	2.142	348	2,490	8.539.161	7.455.812	15.994.973	46,61	2,18																		3	18	
Suécia	174	222	396	1.552.409	13.638.886	15.191.295	89,78	2,07																		6	35	
Itália	489	142	631	8.752.856	4.819.852	13.572.708	35,51	1,85																		11	65	
Índia	372	59	431	10.797.389	1.277.592	12.074.981	10,58	1,65																		11	65	
Arábia Saudita	52	71	123	902.652	10.124.808	11.027.460	91,81	1,51																		2	12	
Turquia	465	82	547	8.793.721	843.505	9.637.226	8,75	1,32																		5	29	
Brasil	126	23	149	6013301	2.802.672	8815973	31,79	1,20																		7	41	
Bélgica	24	143	167	114.514	7.505.297	7.619.811	98,50	1,04																		10	59	
República Islâmica do Irã	152	2	154	6.031.318	82.087	6.113.405	1,34	0,83	Sem Informações																			
Suíça	13	203	216	720.545	5.383.154	6.103.699	88,19	0,83																		3	18	
Holanda	548	202	750	3.393.197	2.688.357	6.081.554	44,21	0,83																		7	41	
França	177	103	280	2.554.922	2.894.052	5.448.974	53,11	0,74																		11	65	
Filipinas	339	20	359	4.354.359	509.739	4.864.098	10,48	0,66																		7	41	
Indonésia	489	108	597	3.176.111	1.297.135	4.473.246	29,00	0,61																		6	35	
Kuwait	33	6	39	3.433.393	356.216	3.789.609	9,40	0,52																		3	18	
Espanha	106	217	323	299.914	3.453.705	3.753.619	92,01	0,51																		9	53	
Austrália	58	28	86	2.065.838	1.104.147	3.169.985	34,83	0,43																		4	24	
Canadá	163	66	229	770.619	2.350.462	3.121.081	75,31	0,43																		6	35	
Mônaco	-	122	122	-	3.045.840	3.045.840	100,00	100,00	Sem Informações																			
Tailândia	227	51	278	2.270.436	569.787	2.840.223	20,06	0,39																		6	35	
Romênia	129	35	164	1.273.537	1.423.366	2.696.903	52,78	0,37																		6	35	
Total	14.074	12.893	26.967	258.661.151	431.239.288	689.900.439	62,51	94,18	17	19	21	12	14	19	10	25	10	14	8	3	7	6	4	5	11			
%	52,2	47,8	100,0	37,6	62,5	100,00			59	66	72	41	48	66	34	86	34	48	28	10	24	21	14	17	38			
Total Mundial	16.359	13.985	30.344	281.458.796	451.076.290	732.535.086	61,58	100,00																				
%	53,9	46,1	100,0	38,4	61,6	100,00																						

### TIPOS DE SUBSÍDIOS:

- 1) Subsídios à Construção – fundos e verbas para operações em andamento, reestruturação e produção, crédito para sucateamento e entrega do navio como parte do pagamento, e programas de taxa cambial;
- 2) Programas de Financiamento – empréstimos a taxas reduzidas e garantias de empréstimos para estaleiros, tomados por estaleiro ou diretamente pelo comprador do navio, por meio de governos ou instituições afins;
- 3) Acordos Bilaterais
- 4) Créditos à Exportação
- 5) Depreciação e Taxas com Beneficiamento
- 6) Tratamento Fiscal Diferenciado Mediante Redução de Impostos
- 7) Empresa de Navegação Governamental
- 8) Reserva de Cabotagem
- 9) Auxílio à Pesquisa e Desenvolvimento
- 10) Reserva de Carga e Preferência de Bandeira -
- 11) Subsídios Operacionais
- 12) Auxílio Seguro Marítimo
- 13) Auxílio à Construção e Sucateamento
- 14) Programas Sociais ou Econômicos
- 15) Registros Abertos / Segundo Registro
- 16) Auxílio de Reestruturação
- 17) Outros Tipos de Auxílio

## A situação da Marinha Mercante Brasileira hoje

### *Navegação de longo curso*

Atualmente, existem 23 empresas brasileiras de navegação que operam no longo curso, com frota própria total de 58 embarcações, principalmente graneleiros, voltadas para o transporte de minérios e petróleo e seus derivados. Para carga geral, conta com 18 embarcações, predominantemente dos tipos roll-on/roll-off e porta-contêineres<sup>5</sup>.

A participação de embarcações de bandeira nacional no mercado de fretes internacionais é mínima. Segundo estimativas internas da Antaq, as Empresas Brasileiras de Navegação (EBN) participam, hoje, em cerca de 10% desse mercado, mas utilizam principalmente embarcações afretadas.

O segmento de carga geral constitui o principal mercado mundial de marinha mercante, dominado pelo transporte de contêineres. Responde por dois terços do valor do transporte mundial de cargas. Com a globalização da economia, o transporte marítimo internacional tende a utilizar navios grandes e velozes, em poucos portos especializados e com operações intermodais sofisticadas, com tempo mínimo para carga e descarga.

A navegação nesse segmento passa por um processo de fusão de grandes empresas, formando as chamadas mega-carriers. Com presença dominante no mercado

---

<sup>5</sup> ANTAQ. Informações para o ano de 2008. Consideradas apenas embarcações de maior porte.

internacional, as mega-carriers operam em larga escala, o que exige de elevado capital inicial e uma rede de agentes de abrangência mundial para a captação de cargas, fatores que constituem fortes barreiras à entrada de novas empresas que desejam participar desse mercado.

Praticamente não há participação do capital nacional no transporte de longo curso de carga em contêineres, pois as empresas brasileiras que atuam nesse segmento foram adquiridas por grupos estrangeiros.

Nos granéis, a maior frota pertence à Petrobras/Transpetro, que a considera estratégica para o transporte de petróleo. Embora sejam produtos de baixo valor e grande tonelagem, não existem hoje no Brasil, além da Petrobras, empresas transportando seus próprios granéis, como seria possível supor. A Vale do Rio Doce vendeu seus graneleiros, boa parte para a Elcano, empresa brasileira de navegação de capital espanhol, e os grãos agrícolas são transportados por embarcações estrangeiras e nacionais, sem ligação com os exportadores. Recentemente a Vale do Rio Doce anunciou sua intenção, por razões de estratégia comercial, de voltar a ter uma frota de graneleiros, registrados sob bandeira de conveniência, tendo encomendado cinco navios para iniciar a remontagem da frota da empresa visando reduzir custos com frete, especialmente para a China.

### *Navegação de cabotagem*

Segundo a Antaq há hoje 33 empresas autorizadas a operar na cabotagem, com uma frota de 105 embarcações<sup>6</sup>. Os dados da agência mostram ainda que o transporte por cabotagem cresceu cerca de 76% nos últimos 10 anos, sendo que, após um período de estagnação, em 2004 houve retomada dessa tendência, com um crescimento de 8,4% na movimentação registrada nos portos brasileiros, em relação a 2003.

O crescimento da cabotagem, no entanto, apresentou taxas diferenciadas em função do tipo de carga transportada. A Tabela 2 a seguir mostra, resumidamente, as toneladas movimentadas em 2002, 2003, 2004 e 2005 e os percentuais de crescimento entre 2002 e 2005 por tipo de carga.

Tabela 2 – Movimentação em Portos e Terminais Privativos  
Cabotagem: 2002-2005 (toneladas x 10<sup>3</sup>)

Tipo de carga	2002	2003	2004	2005	Crescimento 2005/2002
Granel sólido	23.997	18.383	28.192	28.411	18,3%
Granel líquido	106.383	111.357	111.484	112.498	5,7%
Carga geral	6.169	7.121	8.743	9.201	49%

Fonte: ANTAQ

Observe-se que somente o segmento de granéis líquidos não registrou crescimento expressivo, o que pode ser explicado por se tratar de um mercado

<sup>6</sup> ANTAQ. Informações para o ano de 2008. Consideradas apenas embarcações de maior porte.

fortemente dependente da Petrobras e da Transpetro, as quais têm investido na expansão da rede de dutos, com menores custos de movimentação.

A frota de embarcações brasileiras que operam na cabotagem vem atendendo, nos últimos anos, ao crescimento da demanda, à exceção do mercado de contêineres, conforme analisado adiante.

Sabe-se, entretanto, que, a se manter o ritmo atual de crescimento do mercado, haverá problemas para a sua necessária expansão e renovação no médio prazo, já que a idade média das embarcações é elevada, o que ocasiona uma defasagem nos padrões de eficiência e de custos operacionais necessários ao desenvolvimento do mercado. Grande parte do incremento observado na frota de cabotagem decorre da transferência de embarcações que operavam no longo curso e que se tornaram inadequadas diante da necessidade de modernização deste segmento para fazer face à competição internacional.

Em termos nominais, a frota nacional própria de embarcações das principais empresas brasileiras de navegação de cabotagem que operam com graneis sólidos é de 18 navios, com uma capacidade de tonelagem de porte bruto total de aproximadamente de 663 mil TPB. Essa capacidade existente, aliada à diminuição dos custos portuários, garantiu o aumento da movimentação nos últimos anos, inclusive dos graneis agrícolas, possibilitando um incremento expressivo da movimentação da safra brasileira entre as regiões Sul e Nordeste.

Para os graneis líquidos (petróleo e derivados, inclusive gás, e produtos químicos), a frota nacional própria é de 57 embarcações, com aproximadamente 1,6 milhão de TPB. Incluem-se aí, além das embarcações de propriedade da Petrobras/Transpetro e Elcano, aquelas pertencentes às empresas Global e Flumar, especializadas no transporte de produtos químicos. Recentemente, a Petrobras, ciente da necessidade de modernizar e ampliar sua frota, lançou programa de encomendas da ordem de 22 novas embarcações a estaleiros brasileiros.

A carga geral registrou aumentos expressivos na movimentação de cabotagem, reflexo direto da diminuição dos custos portuários, especialmente na movimentação de contêineres, e do aprimoramento das redes logísticas de transporte no Brasil. Na carga geral, a frota própria é de 30 embarcações, englobando porta-contêineres, roll-on/roll-off e barcaças oceânicas, com cerca de 470 mil TPB. Informações obtidas junto à Antaq, entretanto, dão conta de que à exceção das barcaças oceânicas, essa frota é constituída de embarcações pequenas, tecnicamente defasadas, não adequadas à crescente demanda por contêineres que predominam nesse tipo de navegação.

Ainda segundo dados da Antaq, foram concedidas 1.704 autorizações para afretamento de embarcações estrangeiras ou de espaços em embarcações estrangeiras na cabotagem em 2004, e 1.399, em 2005, em sua maioria para o transporte de contêineres. Esses afretamentos vêm sendo utilizados pelas empresas brasileiras de navegação para suprir a demanda do transporte de cargas quando da indisponibilidade de embarcações próprias e comprovam cabalmente as deficiências existentes na frota nacional de navios porta-contêineres.

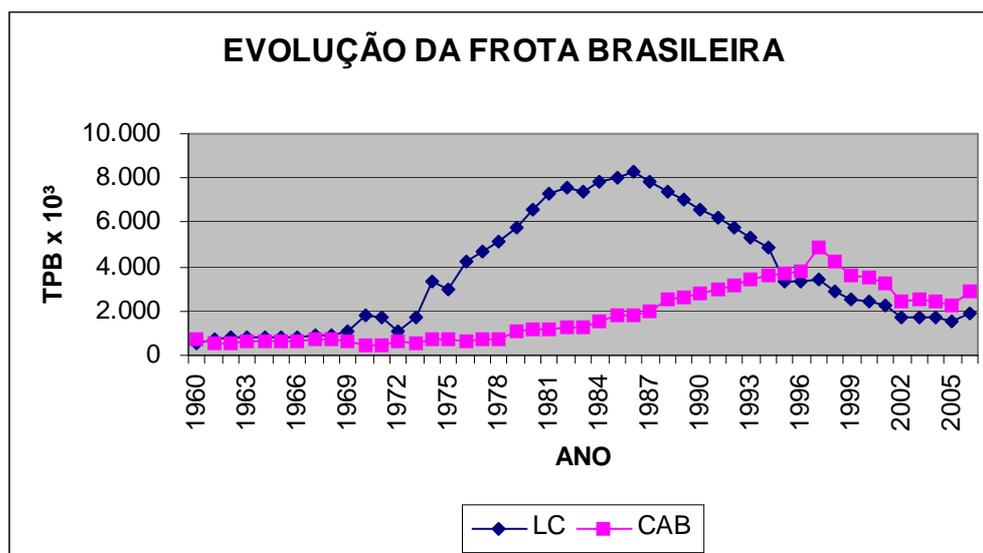
## Principais entraves ao desenvolvimento da Marinha Mercante

A navegação comercial no Brasil hoje enfrenta problemas de competitividade tanto no cenário mundial quanto nacional. O principal fator determinante para o seu mau desempenho é a pequena e desatualizada frota mercante brasileira, resultado da política estabelecida para o setor, que define como embarcação brasileira aquela construída no Brasil em estaleiro nacional, vinculando a operação da marinha mercante à construção naval.

Se essa política poderia ser considerada acertada para os anos 70 e 80 – a prática demonstrou que não –, ela é totalmente fora de contexto para a época atual, onde a competição entre empresas requer o menor custo possível dos fatores de produção. E esse certamente não é o caso.

O Gráfico 1, a seguir, retrata a evolução da frota brasileira – longo curso (LC), cabotagem (CAB) – de 1960 até 2005:

Gráfico 1 – Evolução da Frota Brasileira de Embarcações



Fonte: Dados compilados pelo economista A. C. Firmino, do GEIPOT, a partir de informações do GEIPOT e da ANTAQ. Observe-se que, em geral, os navios são licenciados para operar tanto no longo curso como na cabotagem, de forma que, no cômputo total, pode haver superposição de embarcações.

De 1972 a 1985, a maior parte da frota de navios oceânicos era utilizada para o longo curso. Essa participação começou a cair, chegando mesmo a se inverter, com os navios utilizados para o longo curso sendo vendidos ou deslocados para a cabotagem, por serem considerados tecnicamente não competitivos, sem a correspondente renovação da frota.

Os armadores brasileiros, além de se restringirem aos navios que a indústria nacional consegue produzir, enfrentam atrasos nas entregas e ainda pagam caro pelas embarcações. Se em épocas passadas a diferença do custo de construção chegou a mais

de 50%, estudos recentes dão conta de que essa diferença ainda é significativa, com os navios estrangeiros custando cerca de 30 a 45% menos que os produzidos no Brasil<sup>7</sup>.

Além dos altos custos de produção, a maioria dos estaleiros brasileiros apresenta, ainda, situação financeira precária, sem condições de oferecer as garantias exigidas pelo FMM/BNDES para o financiamento à produção. Os que se encontram em melhor situação, estão com carteira de encomendas completa, comprometidos com a construção de plataformas, de embarcações de apoio marítimo ou de navios para a Petrobras.

Ainda no longo curso, outro fator que prejudica a competitividade dos armadores nacionais é o custo da mão-de-obra. As empresas brasileiras, por força da legislação trabalhista, são oneradas com maiores encargos sociais que suas concorrentes internacionais.

Estudo do Geipot/FGV<sup>8</sup>, já citado, aponta os ônus adicionais que a legislação brasileira impõe aos armadores nacionais em relação aos que pesam sobre os armadores estrangeiros e estima que os custos trabalhistas brasileiros são cerca de 50% superiores aos das bandeiras de conveniência.

Outros estudos, inclusive um da própria FGV<sup>9</sup>, encomendado pelas empresas de navegação, chegam à mesma constatação, embora apresentando percentuais de incidência de encargos sociais superiores aos apontados no trabalho do Geipot/FGV.

Não obstante essas observações, pouco se pode fazer para reduzir custos trabalhistas no âmbito de política setorial de navegação, visto que os maiores óbices e custos advêm da legislação trabalhista nacional. Note-se, conforme já ressaltado anteriormente, que a tentativa de desonerar custos trabalhistas, no âmbito do Registro Especial Brasileiro, esbarrou na alegada inconstitucionalidade das medidas.

Deve-se observar, contudo, que os valores excessivos apontados pelas empresas brasileiras resultam não somente de encargos impostos unilateralmente pela legislação brasileira, mas são também fruto de reivindicações trabalhistas acolhidas em acordos firmados por ambas as partes, empresários e trabalhadores.

Para a cabotagem, não obstante as taxas significativas de crescimento da carga transportada, a falta de embarcações resultante do atrelamento das políticas de marinha mercante e de construção naval prejudica bastante sua expansão. Embora a prática do afretamento tenha atenuado o problema, a falta de um número mínimo de embarcações próprias, principalmente na movimentação de contêineres, impede a oferta de maiores freqüências e mesmo o atendimento a um número maior de portos e rotas.

---

<sup>7</sup> BRASIL. *Desenvolvimento de Ações de Apoio à Cadeia Produtiva da Indústria Naval e Marinha Mercante*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Março de 2002.

<sup>8</sup> GEIPOT. *Política Governamental e Competitividade da Marinha Mercante Brasileira*. Brasília: Geipot. 1999.

<sup>9</sup> Ver: BRASIL. *Desenvolvimento de Ações de Apoio à Cadeia Produtiva da Indústria Naval e Marinha Mercante*. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. 2002.

No que tange aos custos da cabotagem, é comum o argumento de que são elevados. Sobre esse assunto, é interessante o exame dos resultados de pesquisa realizada pela Confederação Nacional de Transportes (CNT), que avaliou as empresas de navegação sob o ponto de vista de seus principais clientes, apontando as deficiências existentes e as melhorias que precisam ser adotadas para a expansão da utilização deste tipo de transporte no cenário nacional.

Empresas que deixaram de transportar seus produtos por cabotagem apontaram os altos custos do frete (26,3%) como a maior causa, seguida pela baixa frequência das linhas (15,8%). Paradoxalmente, a mesma pesquisa indica que o custo do frete foi a principal vantagem apontada (41,3% dos entrevistados) para utilização da cabotagem. A pesquisa mostra que “a percepção positiva em relação à evolução das tarifas (54,2%) é duas vezes maior que a percepção negativa (27,1%)”.

O problema dos “altos custos” parece estar diretamente relacionado com a baixa oferta de transporte, em decorrência da insuficiência da frota. Com o alto índice de ocupação dos navios que operam contêineres na cabotagem (próximo a 100% no sentido Sul-Norte, e acima de 90% no sentido Norte-Sul, segundo fontes do Syndarma<sup>10</sup>), os operadores elevam o valor dos fretes, acarretando a substituição de mercadorias já tradicionais no segmento por outras de maior valor. Esse processo de substituição explica o aparente paradoxo representado pelas diferentes opiniões dos usuários em relação aos custos do transporte observado nas pesquisas da CNT.

Outro fator apontado como prejudicial à cabotagem seria o custo mais elevado do combustível (bunker), comparativamente ao valor cobrado no mercado internacional, em vista dos impostos (principalmente ICMS) que sobre ele incidem. Embora esses impostos onerem também os combustíveis utilizados nos trens e caminhões, frequentemente a cabotagem sofre pressões de empresas estrangeiras que desejam operar nesse mercado e que não pagam esses impostos sobre o combustível por elas consumido.

Essas pressões ocorrem, em sua maior parte, com relação ao transporte de trigo e outros grãos agrícolas na costa brasileira. Partem de empresas estrangeiras que operam na importação do trigo argentino e que, após descarregarem parte da carga no porto de Rio Grande (para a mistura com o trigo nacional), oferecem fretes atrativos para transportar o trigo gaúcho para outros Estados, uma vez que o custo da viagem já está coberto pela carga importada.

Em 2004 e 2005, a Antaq promoveu entendimentos entre as empresas brasileiras de navegação e os produtores de grãos que resultaram em fretes similares aos ofertados pelas embarcações estrangeiras. Esses fretes foram viabilizados pelo estabelecimento de uma programação de embarques segundo uma frequência que atendia aos interesses dos produtores, ao mesmo tempo em que diminuía o tempo parado e a ociosidade das embarcações.

Cabe destacar que a Argentina não permite que embarcações de bandeira brasileira operem na sua cabotagem.

---

<sup>10</sup>in <http://www.syndarma.org.br>

Para a cabotagem, devem ser ainda mencionadas as deficiências na infraestrutura logística para a integração modal. Outro estudo do Geipot<sup>11</sup>, sobre corredores estratégicos, apontou que a participação do transporte aquaviário (hidrovia e cabotagem) nos principais corredores poderia ser elevada de 4% para 27% mediante investimentos para integração de corredores e melhoria no acesso dos principais portos.

## **Sugestões para uma política de desenvolvimento da marinha mercante**

O fundamento básico para a existência de uma marinha mercante própria é o de contar com uma frota mínima de embarcações que permita ao País independê-lo de empresas estrangeiras para escoar sua produção. Além disso, a consolidação da marinha mercante é um importante passo para o desenvolvimento de atividades ligadas ao mar, como a construção naval e a prospecção mineral ou biológica, entre outras. Para isso, seria necessária a alteração da atual política vigente, com foco na desvinculação entre as políticas de incentivo à construção naval e do setor de navegação.

A política governamental foi sempre baseada na existência de sinergias tecnológicas entre a construção naval e a marinha mercante. O estudo feito pela FGV para o Geipot mostra que, se por um lado esse vínculo é de difícil mensuração, por outro são pequenas ou nulas as sinergias entre os dois setores. A instalação da indústria de construção naval vinculada à ampliação da marinha mercante acabou por elevar os custos dos dois programas.

Seria recomendável a separação das políticas, direcionando-se os incentivos ao setor de construção naval para a obtenção de ganhos de produtividade e a redução dos custos de produção, de forma a torná-lo moderno e competitivo no mercado de construção de embarcações. Na atual política de construção naval, o governo não avalia o retorno para a sociedade dos benefícios concedidos aos estaleiros nem exige contrapartida de eficiência tecnológica ou de redução de custos. Simplesmente subsidia.

As alternativas de financiamento propostas para a compra de navios devem ser reavaliadas para melhor refletirem a atual política econômico-financeira. Mas a aquisição de navios é uma premissa básica para viabilizar um aumento da participação da modalidade aquaviária na matriz de transportes brasileira, em especial na cabotagem, que pode substituir, com vantagens, em certos casos, as congestionadas e degradadas rodovias que fazem a ligação Norte-Sul do País.

Cabe destacar que não há qualquer lei que proíba a importação de embarcações por empresas brasileiras. São, entretanto, barreiras fiscais e administrativas, bem como normas infralegais, que dificultam a aquisição de navios no exterior. Os tributos – imposto de importação (14%), PIS e Cofins (9,25%), e ICMS (cerca de 17%) – representam um acréscimo de mais de 40% sobre o valor da embarcação. Portarias do Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX)<sup>12</sup>, por sua vez, condicionam a importação de navios usados à impossibilidade da fabricação de navios

---

<sup>11</sup> GEIPOT. Corredores Estratégicos de Desenvolvimento. Geipot. 1999.

<sup>12</sup> Portaria do DECEX n° 8, de 1991, alterada pela Portaria do DECEX n° 370, de 1994 (art. 22).

de características equivalentes por estaleiros brasileiros ou mediante aprovação pelo Departamento de Marinha Mercante do MT. Na prática, a preocupação com a defesa da indústria naval nacional acaba por bloquear a expansão e a renovação da frota mercante nacional.

No que tange aos custos trabalhistas, deve ser estudado o impacto de subsidiar o custo adicional imposto pela legislação brasileira vis-à-vis os internacionalmente praticados. Esse subsídio não teria impacto nos compromissos que o Brasil assumiu na OMC, pois não afeta o mercado internacional de fretes, não distorcendo seus custos. O já citado estudo Geipot/FGV traz uma abordagem detalhada sobre a questão, que, no entanto, carece de atualização. A fonte de recursos proposta seria o próprio FMM, que, segundo as estimativas feitas, poderia suportar esse programa e o de construção naval.

A cabotagem se beneficiaria também das linhas de ação propostas, pois a maior parte dos navios que atuam no longo curso também opera ao longo da costa brasileira.

A reserva da cabotagem deve ser mantida, pois não se vislumbram benefícios para o país com a sua eliminação. Melhores níveis de frete podem ser obtidos em um primeiro momento, como no caso da importação de trigo mencionado, mas não há nenhuma garantia de que as empresas estrangeiras venham a mantê-los no médio prazo. Num segundo momento, elas poderiam buscar a maximização das receitas de fretes na cabotagem, passando a subsidiar outro trade mais competitivo. O grande poder de mercado das transportadoras internacionais poderia ser usado para quebrar os competidores nacionais e instalar um regime não-competitivo de transporte de cabotagem no país.

Além disso, problemas de falta de navios como os que ocorreram em 2004 e 2005 poderiam voltar, agora em maiores proporções.

Também não se trata de facilitar os afretamentos de embarcações estrangeiras por empresas nacionais, pois, como visto, o ponto principal para a existência de uma marinha mercante é a disponibilidade de uma frota de navios nacionais que dê suporte ao desenvolvimento do comércio do País.

O afretamento de navios é um instrumento a ser utilizado pelas empresas de navegação para fazer frente às flutuações do mercado ou para a exploração de novas rotas. Por essa razão, a legislação brasileira permite o afretamento de embarcações em função da tonelagem própria de cada empresa.

Ainda no caso da cabotagem, caso o governo tenha interesse em incentivar especificamente essa modalidade de transporte – em relação aos modos rodoviário e ferroviário – poderia ser estudada a desoneração do combustível no que respeita à incidência do ICMS. Nesse caso, caberia, em contrapartida, a fixação pela agência reguladora, em comum acordo com as EBNs e com os setores produtivos, de metas de frete ou de níveis de atendimento que visassem à melhoria dos serviços prestados à sociedade. Note-se que tal desoneração já existe para a navegação de longo curso.

Chama-se a atenção, preferencialmente, para o fato de que a exportação de serviços de transporte marítimo internacional pode vir a ser um bom mercado para

empresas brasileiras, à luz do enfoque adotado nos países com políticas voltadas para a expansão do comércio internacional.

Observe-se, a propósito, que essa é também a opinião dos exportadores brasileiros, principais usuários dos serviços de navegação. A Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), em texto elaborado para subsidiar o I Encontro Nacional de Comércio Externo de Serviços, em 2006, no Rio de Janeiro, propõe “reorganizar e fortalecer a navegação de longo curso”<sup>13</sup>, como um dos itens que deveriam compor uma política de exportação de serviços.

---

<sup>13</sup> Moreira; Benedicto Fonseca. *in* <http://www.aeb.org.br/enaex/palestras.htm>

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BNDES. *Cadernos de Infra-Estrutura. Marinha Mercante: O Brasil e o Mundo*. Rio de Janeiro. 1997.

BRASIL. *Desenvolvimento de Ações de Apoio à Cadeia Produtiva da Indústria Naval e Marinha Mercante*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. 2002.

——— Portaria do DECEX n° 8, de 1991 [alterada pela Portaria do DECEX n° 370, de 1994 (art. 22)].

European Commission. *Maritime Policy Green Paper*. Bruxelas: Maritime Policy Task Force. 2006. *in* <http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy>

GEIPOT. *Corredores Estratégicos de Desenvolvimento*. Brasília: Geipot. 1999

——— *Política Governamental e Competitividade da Marinha Mercante Brasileira*. Brasília: Geipot. 1999.

MOREIRA, Benedicto. *in* <http://www.aeb.org.br/enaex/palestras.htm>

UNCTAD. *Medidas de Apoio Praticadas pelos Países às suas Bandeiras*. Review of Maritime Transport. 1997