

# O PAPEL DA ANTAQ\* NA REGULAÇÃO DA CABOTAGEM BRASILEIRA

OSVALDO AGRIPINO DE CASTRO JUNIOR\*\*  
Oficial de Náutica – Professor-Doutor

---

## SUMÁRIO

Introdução  
A Antaq e a regulação da cabotagem  
Problemas que obstruem o desenvolvimento da cabotagem  
Propostas para desenvolver a cabotagem  
Considerações finais

## INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva contribuir para o desenvolvimento da cabotagem brasileira, por meio da apresentação

dos principais aspectos jurídicos da sua regulação, ora conceituada como aquela realizada entre os portos ou pontos do território brasileiro, utilizando o transporte aquaviário (marítimo, fluvial e lacustre)

---

\* Antaq – Agência Nacional de Transporte Aquaviário.

\*\* Oficial de Náutica formado pelo Centro de Instrução Almirante Graça Aranha (Ciaga-1983), advogado ([www.adsadvogados.adv.br](http://www.adsadvogados.adv.br)), professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – Univali ([www.univali.br/ppcj](http://www.univali.br/ppcj)) e doutor em Direito (Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC), onde coordena o Grupo de Pesquisas Regulação da Infraestrutura e Juridicidade da Atividade Portuária (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq). Pós-doutor em Regulação da Infraestrutura – Harvard University, com recursos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Autor de várias obras sobre Direito Marítimo, Direito Portuário, Direito Regulatório e Direito Internacional. Endereço eletrônico: [agripino@adsadvogados.adv.br](mailto:agripino@adsadvogados.adv.br).

ou estas e as vias navegáveis interiores no Brasil.<sup>1</sup>

Trata-se, portanto, juntamente com a geração de energia renovável, de um dos elementos mais relevantes da infraestrutura (física) brasileira, de forma que o texto pretende, assim, contribuir para a inteligência marítima da cabotagem brasileira, ou melhor, infraestrutura intelectual, essencial para a construção do Poder Marítimo nacional.<sup>2</sup>

O tema se justifica pelo grande déficit de maritimidade do litoral brasileiro<sup>3</sup> e pela pequena quantidade de carga transportada pela cabotagem no Brasil, vez que, “atualmente, a divisão modal dos transportes mostra 61% dos fluxos no modal rodoviário, 30% no ferroviário, 4% no hidroviário e no dutoviário e 1% na cabotagem (...), desconsiderando o modal aéreo”.<sup>4</sup>

De acordo com Meira Mattos:

O Atlântico, com a sua imensa massa líquida, oferece-nos não apenas a melhor via de comunicação entre

grandes centros costeiros do País ou a rota indispensável ao nosso comércio exterior, propicia-nos também uma fonte de recursos econômicos da maior importância. (...) A valorização econômica dos mares resulta, inequivocamente, na sua maior expressão estratégica.<sup>5</sup>

Com a criação das agências reguladoras independentes a partir de 1996, por meio da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), o Brasil acolhe um modelo. Pelo menos no âmbito formal, há maior eficiência

na implementação de políticas de Estados para setores relevantes da infraestrutura como o de transporte aquaviário e portos, regulada pela Agên-

**A cabotagem, juntamente com a geração de energia renovável, é um dos elementos mais relevantes da infraestrutura (física) brasileira**

★ ★ ★

**A divisão modal dos transportes mostra 61% dos fluxos no modal rodoviário, 30% no ferroviário, 4% no hidroviário e no dutoviário e 1% na cabotagem (...), desconsiderando o modal aéreo**

<sup>1</sup> Conceituada como: “navegação de cabotagem: a realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores”, conforme art. 2º, inciso IX, da Lei nº 9.432/97.

<sup>2</sup> Sobre o tema, na perspectiva do transporte aquaviário no mundo globalizado e do papel do Direito e das Relações Internacionais: CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. Introdução. In: CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. (org.) *Direito Marítimo Made In Brasil*. São Paulo: Lex, 2007, p. 11-31.

<sup>3</sup> Acerca do assunto: FOULQUIER, Éric. “Le déficit de maritimé du littoral portuaire sud-américain”. In: GUILLAUME, Jacques. *Les transports maritimes dans la mondialisation*. Paris: Harmattan, 2008, p. 211-244.

<sup>4</sup> Plano Nacional de Logística de Transportes – Relatório Executivo. Brasília: Ministério dos Transportes, Ministério da Defesa, Centran, abr. 2007, p. 158.

<sup>5</sup> MEIRA MATTOS, General. *A Geopolítica e as Projeções do Poder*. Prefácio de Luís Vianna Filho. Coleção Documentos Brasileiros. Rio de Janeiro: José Olympio, 1977, p. 89-90.

cia Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).<sup>6</sup>

A Antaq surgiu no Brasil, em um contexto de crise, diretamente inspirada no modelo norte-americano, e, tal como ocorre nos Estados Unidos, a própria lei que institui esta agência já lhe confere poder normativo ou regulador. Criada pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Antaq tem natureza de autarquia especial e está diretamente vinculada ao Ministério dos Transportes, sendo uma entidade reguladora e fiscalizadora das atividades portuárias e dos transportes aquaviários. A sua esfera de atuação consiste nas navegações de longo curso, de interior, de cabotagem, de apoio marítimo e portuário.

Nesse quadro, o artigo objetiva discorrer sobre a competência da Antaq para regular a cabotagem por meio de três partes. O Capítulo 1 apresenta um breve histórico das normas editadas pela Antaq que regulam a cabotagem. O Capítulo 2 trata dos problemas da cabotagem. Já o Capítulo 3 discorre sobre propostas para desenvolver o setor. Nas considerações finais, são feitas outras sugestões.

## A ANTAQ E A REGULAÇÃO DA CABOTAGEM

Dentro das atribuições que foram auferidas à Antaq está a liberdade de criar normas que incidam sobre os setores nos quais a Agência tem competência para atuar, conforme o art. 27, inciso IV, combinado com os arts. 43, 44 e 68 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, com a redação dada

pela Medida Provisória nº 2.217/3, de 4 de setembro de 2001. Algumas normas que interferem diretamente na navegação de cabotagem no País, portanto, a seguir serão abordadas.

No conjunto das resoluções que outorgam, indeferem, aplicam penalidades ou advertências, extinguem ou cancelam pedidos para empresas atuarem na navegação de cabotagem, a Antaq publicou outras normas que são interessantes ao estudo em questão.

A Resolução nº 024, de 8 de agosto de 2002, aprovou projeto para a norma de outorga de autorização à pessoa jurídica para operar como empresa brasileira de navegação nas linhas de longo curso, de cabotagem, de apoio portuário e de apoio marítimo. A norma determinava a realização de audiência pública, com prazo de 21 dias a contar da data da publicação no Diário Oficial da União, com o escopo de obter subsídios e informações para aprimorar o ato regulamentar em questão.

Os requisitos para outorga de autorização consistiam em a empresa possuir no mínimo uma embarcação que arvorasse bandeira brasileira, adequada ao tipo de navegação à qual se dispunha e que estivesse em plenas condições de operabilidade (em caso de paralisação superior a 180 dias contínuos, deveria apresentar justificativa à Antaq).<sup>7</sup>

Como alternativa a esta regra, a empresa poderia ter contrato de afretamento a casco nu de propriedade de brasileiro, conforme a Lei nº 9.774/98,<sup>8</sup> ou mediante apresentação de contrato de construção de embarcação em estaleiro nacional, preenchendo alguns requisitos, ou caso tivesse o fim específico

<sup>6</sup> Sobre a análise comparativa da Antaq e da Federal Maritime Commission, com 22 recomendações para aperfeiçoar a Antaq, fruto das nossas pesquisas de pós-doutoramento na Harvard University: CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. *Direito Regulatório e Inovação nos Transportes e Portos nos Estados Unidos e Brasil*. Prefácio Prof. Ashley Brown. Harvard University. Florianópolis: Conceito, 2009.

<sup>7</sup> Resolução nº 24, art.10. Disponível em:<www.antaq.gov.br>.

<sup>8</sup> Lei nº 9.774/98, altera a Lei nº 7.652, de 3 de fevereiro de 1988, que dispõe sobre o Registro da Propriedade Marítima.

de obter financiamento junto ao Fundo de Marinha Mercante (FMM) para construção de embarcação em estaleiro brasileiro.<sup>9</sup>

Nesse quadro, a situação financeira da pessoa jurídica deveria ser considerada boa, no parâmetro de possuir pelo menos patrimônio líquido de R\$ 6 milhões para a navegação de cabotagem.<sup>10</sup> Ressalte-se que a empresa que apresentasse objetivo de atuar na navegação de cabotagem unicamente com embarcações de capacidade inferior a mil toneladas de porte bruto (TPB), ficaria isenta de preencher o pré-requisito estipulado de patrimônio líquido.<sup>11</sup>

A Resolução em estudo ainda exigia documentos que, no caso da cabotagem, deveriam ser enviados anualmente até o dia 30 de junho;<sup>12</sup> e, caso a empresa fosse autorizada, ficaria submetida ao princípio da livre concorrência e teria que satisfazer certos requisitos. Como exemplo, podem ser citadas a regularidade e a preservação do meio ambiente. As penalidades, no caso do descumprimento de qualquer disposição legal, regulamentar ou nos termos ou condições expressas ou implícitas nos termos de autorização, consistiam em: advertência, multa, suspensão, cassação e declaração de inidoneidade.<sup>13</sup>

A citada norma dispunha sobre o término da autorização, que poderia ocorrer por renúncia, falência ou extinção da pessoa jurídica autorizada, ou pela Antaq, por anulação ou cassação, mediante processo regular, preenchidas as hipóteses mencionadas nos incisos I e II do art. 17. Acrescentava, nas disposições finais e transitórias, que a autorização provisória perduraria no prazo máximo de 180 dias.<sup>14</sup>

Em seguida, a Resolução nº 032, de 2 de setembro de 2002, prorrogava o prazo para a aprovação do projeto de norma estabelecido pela Resolução nº 24 para 8 de agosto de 2002. Por sua vez, em 19 de novembro de 2002, foi editada a Resolução nº 052 da Antaq, sobre o mesmo tema, com alterações do projeto inicial; em seguida, a Resolução nº 090, de 26 de maio de 2003, prorrogou o prazo previsto na Resolução nº 052, para convocar as empresas de navegação que já tivessem autorização a renovar a concessão: aos 180 dias previamente estipulados, concedeu mais 90 dias, a serem contados após o término daqueles.

Mencione-se que, em 11 de agosto de 2003, a Resolução nº 107 viria para aprovar a proposta de alteração da norma feita pela Resolução nº 052 e submetê-la à audiência pública. Esta norma ainda foi aprovada pela Resolução nº 492, de 19 de setembro de 2005, depois aprovada pela Resolução nº 843, de 14 de agosto de 2007 e, posteriormente, foi alterada finalmente pela Resolução nº 879, de 26 de setembro de 2007.

Desde o primeiro projeto demonstrado na Resolução nº 024 até a norma finalmente aprovada pela Resolução nº 843, com as alterações da Resolução nº 879, inúmeras mudanças ocorreram. Dentre elas podem ser salientadas:

- a) nas definições de que trata o art. 2º, foi incluído o inciso VII, com a conceituação de “proprietário” como sendo aquela pessoa física ou jurídica que tenha em seu nome inscrita ou registrada a embarcação;
- b) acrescentou o parágrafo único do art. 3º, que dispunha sobre a autorização

<sup>9</sup> Resolução nº 24, art. 5º e incisos.

<sup>10</sup> Resolução nº 24, art. 4º, inciso II, alínea “b”.

<sup>11</sup> Resolução nº 24, art. 4º, §1º.

<sup>12</sup> Resolução nº 24, art. 12, inciso I.

<sup>13</sup> Resolução nº 24, art. 16 e incisos.

<sup>14</sup> Resolução nº 24, art. 18 e parágrafos.

para operar, declarando ser ela intransferível e decretando o prazo para sua vigência;

c) na seção sobre o requerimento, antes tratava diretamente de autorização, contudo, a norma passou a tratar de pedido para a autorização;

d) passou a exigir que o contrato de afretamento a casco nu, realizado por empresa brasileira, tivesse prazo de no mínimo um ano;

e) no art. 5º, § 1º, atualizou a autorização nos casos de pré-registro de embarcação em construção, bem como para as especialidades do Registro Especial Brasileiro (REB);

f) no art. 5º, § 2º passou a exigir documentos sobre a embarcação;

g) ainda acrescentou mais algumas exigências, no que diz respeito à embarcação em construção, exigindo mais requisitos e certificados sobre o andamento da obra;

h) formulou mais alguns requisitos, visando assegurar a comprovação da situação financeira e econômica da empresa;

i) condicionou a continuidade da autorização a verificações periódicas para certificar se as condições para exploração do serviço autorizado continuam adequadas;

j) sobre a operação, dispôs que a Antaq, ao tomar conhecimento de fato que configure ou que venha a configurar infração à ordem econômica, deverá informá-lo ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça ou à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, conforme o caso;

k) adicionou regras específicas para o transporte a granel de petróleo, seus derivados e gás natural, que deverão atender às normas estabelecidas pela Agência Nacional do Petróleo (ANP);

l) estipulou que só poderia operar a empresa de navegação nacional que tivesse apólice de seguro de responsabilidade civil vigorando;

m) nos casos de extinção, contemplou mais a hipótese de ficar constatado que as condições da empresa nacional não mais satisfazem às condições para as quais foi concedida a outorga;

n) estabeleceu a hipótese de revogação da autorização, nos casos de financiamento com a Marinha Mercante, quando a obtenção deste não restar comprovada;

o) firmou regras para a aplicação proporcional das penalidades;

p) instituiu a seção sobre infrações, dispondo sobre quais são elas e suas respectivas multas;

q) registrou que as disposições da norma em pauta serão aplicáveis aos processos em tramitação na Antaq na data da sua publicação no Diário Oficial e determinou que a Resolução passasse a vigorar desde a data da sua publicação.

Ademais, a Resolução nº 133 da Antaq, de 4 de novembro de 2003, aprovou a proposta da norma para o afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação na navegação de cabotagem, com a finalidade de submetê-la à audiência pública.

A Resolução nº 142, de 27 de novembro de 2003, veio com intuito de prorrogar o seu prazo, que entrava em vigor na data da sua publicação, para o dia 8 de dezembro de 2003. Em 16 de fevereiro de 2004, a Resolução nº 193 aprovou a norma, promovendo algumas alterações. Em 24 de maio de 2005, a Resolução nº 431 aprovou algumas alterações para fins de submissão à audiência pública, a Resolução nº 496.

Segundo as regras desta Resolução, independe de autorização o afretamento de embarcação de bandeira brasileira e daquelas submetidas ao REB, conforme anterior-

mente estudado. A citada norma dispõe sobre os requisitos que tornam possível a autorização de embarcação estrangeira afretada por tempo ou viagem atuar na navegação de cabotagem, sendo esta uma regra especial dependente de determinados fatores, conforme dispostos na Resolução, como, por exemplo, quando for constatado que não existe ou que não há disponível navio com bandeira brasileira com o tipo e o porte necessário, a fim de que se faça o transporte desejado.

Esta Resolução dispõe sobre a circularização da consulta, definida por ela, como o procedimento para a consulta feita pela empresa nacional que deseje o afretamento de embarcação estrangeira para a cabotagem, feita a todas as empresas nacionais, os procedimentos pelos quais as consultas devem ser efetuadas e suas formas de confirmação.

A Resolução em análise cita os requisitos para se proceder com a solicitação de autorização do afretamento de embarcação estrangeira, desde sua forma até as informações que devem ser prestadas à Antaq. Estabelece como se darão a oferta e o bloqueio de embarcação para o afretamento.

A citada Resolução menciona que o Certificado de Autorização de Afretamento (CAA) – documento emitido pela Agência Nacional dos Transportes Aquaviários que serve para comprovar a autorização de afretamento de empresa estrangeira para operar na cabotagem – só será deferido quando a empresa informar à Antaq o local e a data em que a embarcação será recebida.

Ressalte-se que a citada Resolução define quais são as penalidades, infrações e suas respectivas multas e salienta que, nos casos especiais em que esteja comprovado o interesse público e de emergência, a Antaq poderá autorizar o afretamento de embarcação de bandeira estrangeira para a cabotagem.

Deve-se mencionar que, em 30 de setembro de 2009, a Antaq publicou a Resolução nº 1.499, que aprova a Proposta de Norma para disciplinar o afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação na navegação de cabotagem, a fim de submetê-la à audiência pública, que sofreu várias contribuições do Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima (Syndarma), visando aperfeiçoar a futura Resolução. Nesse sentido, deve-se mencionar o art. 5º da citada Resolução, que trata da autorização para afretamento de embarcação estrangeira:

Da Autorização de Afretamento – Art. 5º

– A empresa brasileira de navegação de cabotagem poderá obter autorização para afretar embarcação estrangeira: I – por viagem, no todo ou em parte, ou por tempo para uma única viagem: a) quando constatada a inexistência ou a indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira, do tipo e porte adequados para o transporte pretendido; b) quando verificado que as ofertas para o transporte pretendido não atendem aos prazos consultados ou que as condições da taxa de afretamento não são compatíveis com o mercado; II – por tempo, a casco nu ou por viagem, no todo ou em parte, ou por tempo para uma única viagem, em substituição a embarcação em construção no País, em estaleiro brasileiro, com contrato em eficácia, enquanto durar a construção, até o limite da tonelagem de porte bruto contratada. § 1º – A autorização para afretamento de que trata o inciso II deste artigo independe de circularização. § 2º – A autorização para o afretamento de que trata o inciso II, nas modalidades por tempo ou a casco nu, somente será outorgada pelo prazo de até doze meses. § 3º – Os afretamentos autorizados com base no inciso II, feitos em substituição a uma mesma embarca-

ção, não poderão exceder a duração acumulada de 36 meses.

Após a análise das principais normas que influem diretamente na navegação de cabotagem no Brasil, adiante serão expostas as principais fragilidades, as perspectivas e as possíveis soluções analisadas sobre o setor.

## **PROBLEMAS QUE OBSTRUEM O DESENVOLVIMENTO DA CABOTAGEM**

No que tange aos principais problemas da cabotagem no Brasil, podem ser citados os seguintes:

a) A captura (fenômeno que gera disfuncionalidade na regulação do setor, com externalidades negativas) da classe política (Legislativo e Executivo) e dos órgãos públicos responsáveis pela política de transportes no Brasil pelos grupos de interesse (*lobby*) da indústria de transportes terrestres, especialmente o rodoviário, construtoras e empresas outorgadas que operam rodovias, indústria de combustíveis, distribuidoras (postos de gasolina) e fábricas de pneus.

b) Os políticos cujas campanhas são financiadas por esse *lobby* são os maiores responsáveis. Infelizmente, a maioria da classe política não olha para o mar. Observe-se o descaso com a não implementação do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), que precisou de uma pressão do

**Infelizmente, a maioria da classe política não olha para o mar**

★ ★ ★

**A falta de política de longo prazo (de Estado) que transforme as vantagens comparativas ambientais da cabotagem em incentivos econômicos**

Tribunal de Contas da União (TCU) para que funcionasse, e com a Antaq, que, no início da primeira gestão de Fernando Fialho, ficou vários meses sem poder deliberar porque o Executivo e o Congresso não nomeavam diretores. Trata-se de um descaso do Executivo à regulação de transporte, com omissão do Congresso, tal como ocorreu com a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) pouco depois. Isso se dá porque o analfabetismo regulatório ainda é grande, não obstante o esforço do governo federal, com a criação

do Programa de Regulação, vinculado à Casa Civil.

c) Verifica-se, ainda, falta de organização política (associativismo) e pressão política dos usuários de transportes, não obstante o papel da Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga (Anut) e das empresas brasileiras de navegação, algumas ainda ligadas a grupos transnacionais.

d) Mencione-se a falta de política de longo prazo (de Estado) que transforme as vantagens comparativas ambientais da cabotagem em incentivos econômicos.

Tais problemas decorrem, em parte, da hipertrofia do modal rodoviário e da sua indústria (automobilística e de caminhões), que, junto com uma falta de política de cabotagem, inserida num contexto maior, de navegação marítima, conseguiram atrair cargas da cabotagem e acabar com as empresas que havia no setor. Isso se deu pela falta de uma política de Estado, de longo prazo, já que os políticos são reféns do

curto prazo (mandato de quatro anos), em relação à modalidade de transporte adotada no País.

Esse processo é histórico e decorreu de uma política que vislumbrava ser beneficiada com o investimento em rodovias e a venda de automóveis, mas não deu certo. **No entanto, em um país como o Brasil, com características continentais, dotado de um extenso litoral, obviamente o tipo de transporte mais indicado não é o rodoviário e sim a cabotagem e o ferroviário.**

Assim, deve-se, é claro, promover a integração das três modalidades de transporte, visando alcançar a excelência no transporte de cargas com o esquema chamado de transporte “porta a porta”, proporcionando eficiência, segurança, menores taxas de poluição ambiental, rapidez, custos menores ao transporte e a comodidade aos usuários. Nesse contexto, o Conit deve funcionar e dar as diretrizes para a Antaq, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (Antt), a Anac e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT).

Por sua vez, alguns segmentos, principalmente o graneleiro, pressionam o governo para abrir a navegação de cabotagem às embarcações estrangeiras, alegando a falta de navios adequados disponíveis de bandeira brasileira e suas linhas pouco regulares e escassas. No entanto, conclui-se que esta não é a medida mais adequada, uma vez que se aniquilaria com a indústria nacional, em face da sua pouca competitividade, sendo fatal para os estaleiros brasileiros, que já não usufruem de uma boa posição no mercado atual e,

consequentemente, maléfica para alguns setores empresariais.

Essa rodoviarização insensata do Brasil decorre de um processo histórico e tem raízes na cultura política brasileira, muito dependente do Estado. Os problemas são causados, entre outras razões, pela natureza dos sistemas: a) político – ainda clientelista, que se aproveita do baixo índice de educação do eleitorado que elege, em regra, políticos com baixo grau de educação e péssima conduta ética, aliada ainda a uma forte ingerência do Executivo na política de transporte; e b) tributário – o

brasileiro é o pior da América Latina, e sem incentivos para tal matriz de transporte.

Quanto aos caminhos, sustenta-se que são necessárias algumas medidas, entre as quais: a) maior participação dos usuários desses serviços, que precisam se organizar

e conhecer o papel da Antaq na regulação setorial da cabotagem; b) adoção de uma política que transforme os portos e terminais em locais de lazer e de acesso ao público, sem a visão marginalizada da população, bem como que os transforme em locais familiares, como acontece em várias partes do mundo, permitindo às crianças, desde cedo, o acesso aos navios, para que, a partir disso, floresça a afeição a esta modalidade de transporte.

A Antaq e o Syndarma realizaram, no final de 2009, um seminário inédito em Brasília para o desenvolvimento da cabotagem, do qual participamos num painel sobre o valor da cabotagem, juntamente com Marianne Lachmann, do Syndarma. Nele foram feitas várias propostas, que precisam sair do papel, tal como o Porto Sem Papel, da Secretá-

### **A rodoviarização insensata do Brasil decorre de um processo histórico e tem raízes na cultura política brasileira, muito dependente do Estado**

ria de Portos (SEP).<sup>15</sup> Além disso, a Câmara dos Deputados, em 2009, também realizou outro seminário sobre transporte de cabotagem, em que foram feitas várias sugestões. Propostas não faltam.

Ademais, a educação pode aumentar a compreensão dos problemas do setor, com diagnóstico científico dos problemas, e contribuir para o aumento da participação e da pressão no Estado, via Congresso, Antaq, Conit, Antt, SEP (porque não há cabotagem sem portos eficientes) e Ministério dos Transportes (MT). Contudo, há avanços, tais como o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) 2007, a maior abertura da Antaq para o setor, os concursos públicos para as agências e a possibilidade de institucionalização do Conit.

No que tange à Antaq, essa agência surgiu no Brasil há dez anos, em um contexto de pós-crise, em face dos escândalos de ineficiência e corrupção, especialmente da Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunamam), que levaram ao seu naufrágio e que são de triste memória. Essa agência foi diretamente inspirada no modelo norte-americano e, tal como ocorre nos Estados Unidos, a própria lei que a instituiu já lhe confere poder normativo ou regulador.

A Antaq e Antt, sob coordenação do Conit, devem assumir a liderança desse processo, mas isso não depende somente desses órgãos. Assim, é preciso que usuários dos serviços de transportes e empresários do setor participem ativamente do processo.

O Conit deve identificar os pontos de conexão dos vários modais a fim de maximizar o intermodalismo, o que demandará transporte de cabotagem. Além das propostas acima mencionadas, por exemplo, seria importante a criação de uma Superintendência de Cabotagem para cuidar somente do tema. Assim, haveria mais foco da Antaq e uma melhor gestão dessa importante política pública.

Ressalte-se que a cabotagem no Brasil não é fechada. Em quase todos os países há algum tipo de exigência para entrar nesse mercado. Todos os países, de alguma forma, protegem a sua cabotagem. O capi-

tal mínimo integralizado de R\$ 6 milhões, e não são muitos os outros requisitos exigidos pela legislação para obter a outorga de autorização para operar na

cabotagem brasileira.

Nesse quadro, os Estados Unidos da América são um país que confere proteção com características draconianas à sua navegação de cabotagem, uma vez que exigem que em todos os navios que nela operam arvoremem bandeira e tenham sido construídos em estaleiros americanos, com 75% de tripulação nacional. A União Europeia também adota uma política de proteção da sua cabotagem.

Já no Brasil, a proteção é um pouco mais branda, abrindo-se certas exceções, que permitem que o navio não tenha sido construído em estaleiro brasileiro, mas que, mediante as exigências feitas pelo Registro Especial Brasileiro, esteja a embarcação afretada a casco nu, enquanto promo-

### **Todos os países, de alguma forma, protegem a sua cabotagem**

<sup>15</sup> CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de; LACHMANN, Marianne Von. *O valor da cabotagem brasileira na visão dos transportadores*. Apresentação realizada no I Seminário Nacional sobre Cabotagem. Realização Antaq e Syndarma. Disponível em: <www.regulacao.gov.br>. Acesso em: 20 dez. 2009.

ve o transporte interno no país, e recolha a bandeira do seu país de origem e arvore a bandeira nacional.

A Antaq aprovou ainda resoluções que, mediante o preenchimento de alguns requisitos, permitem, inclusive, que a embarcação estrangeira contratada por empresa brasileira esteja sob o regime de afretamento por tempo ou viagem, salientando, novamente, se observadas algumas circunstâncias impostas pela legislação.

A abertura dos portos para embarcações estrangeiras na navegação de cabotagem não proporcionaria a redução dos fretes conforme alegado, mas massacraria o setor nacional, pois as embarcações estrangeiras fariam este percurso apenas como um trajeto de sua viagem, que seguiria para outros lugares, e utilizar-se-iam de benefícios como combustível mais barato, tripulação menos onerosa, entre tantos outros, que impossibilitariam as embarcações nacionais de competir em um mercado sob estas condições.

Sendo assim, a Antaq poderia incentivar maiores investimentos no setor portuário, visando galgar-lhe maior eficiência e celeridade, criar normas que dessem preferência nos portos para os navios de cabotagem, não os deixando parados e promovendo a sua atracação e operação antes dos demais, advindos da navegação de longo curso.

**A desburocratização do setor é essencial, uma vez que não se pode conferir o mesmo tratamento de cargas provenientes da navegação de cabotagem e de cargas advindas da importação, o que não quer dizer que não deve existir controle – sim, ele deve existir, mas de maneira mais prática e mais eficiente, que confira maior agilidade ao setor, conforme acontece no modal rodoviário.**

Outro ponto que merece incentivo é o ressurgimento do mercado da indústria naval, dando fôlego para que os estaleiros nacionais sobrevivam e para que consigam cum-

prir seus contratos, construindo embarcações adequadas e com qualidade. Para tanto, deve-se salientar que o Brasil necessita de mão de obra qualificada, para, mais uma vez, o mercado não ser dominado por estrangeiros que vendem serviços com alto valor agregado. Deve-se, portanto, investir na qualificação de pessoal para trabalhar nesse setor.

Ocorreu um grande avanço com a Carta Magna de 1988, que tornou constitucional a disposição sobre quem serão os responsáveis pela regulação da navegação de cabotagem e interior. Por sua vez, o Decreto nº 2.256, ao regulamentar o Registro Especial Brasileiro, concedeu vantagens suficientes aos usuários para poderem contar com embarcações adequadas para a navegação de cabotagem.

Sustenta-se que a Antaq deve regular os fretes na cabotagem, sem arbitrar valores, como forma de promover a competitividade, combater a concorrência desleal, que é muito comum no setor, bem como zelar pela modicidade tarifária, dentre outras competências. Nesse sentido, o artigo 11 da Resolução nº 843 da Antaq é pertinente:

Art. 11. A operação nas navegações de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo e de apoio portuário pela empresa brasileira de navegação será exercida em regime de liberdade de preços dos serviços, tarifas e fretes e em ambiente de livre e aberta competição, conforme disposto nos artigos 43 e 45 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, cabendo à Antaq reprimir toda prática prejudicial à competição, bem como o abuso do poder econômico.

Parágrafo único. A Agência, ao tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração à ordem econômica, deverá comunicá-lo ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade, à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça ou à Secretaria de Acom-

panhamento Econômico do Ministério da Fazenda, conforme o caso.

Essa é ainda uma das fragilidades da Antaq, que está procurando aumentar a eficácia da regulação econômica, o que vem sendo feito, ainda que lentamente. Todavia, verifica-se que a diretoria atual está procurando ouvir mais o setor, especialmente por meio de audiências públicas e seminários.

Nesse sentido, sustenta-se que a Antaq precisa saber quais os valores de fretes, tarifas e preços usados pelos operadores. Os regulados precisam saber que há esse monitoramento; isso inibe abusos, cartéis, preços predatórios, enfim, concorrência desleal.

A Federal Maritime Commission (FMC), nos EUA, faz isso, e a Agência Nacional de Petróleo (ANP) também, com relação aos preços dos combustíveis. Monitorar não é arbitrar valores. Isso não significa também que ela não possa intervir em determinadas situações. No Brasil, os princípios da livre iniciativa e da liberdade de preços, tarifas e fretes não são princípios absolutos. Eles encontram óbice no interesse público, tal como a busca da competitividade. Se não houver limites, tais princípios criam assimetrias que se tornam abuso do poder econômico.

Nesse setor, com forte influência do capital transnacional, regra geral, quem está dentro (incumbente) não quer sair, mas também não quer deixar o outro entrar, e muitas vezes aqueles se aliam e fazem preços predatórios para eliminar os pequenos, possíveis entrantes. Nessa hora, a Antaq deve intervir; afinal, regular também é arbitrar conflitos, vi-

sando sempre ao interesse público (não, ao do governo, cujo mandato é de curto prazo – quatro anos). Não é isso o que ocorre no Brasil ainda. Observe-se o que aconteceu com várias empresas de navegação que foram adquiridas por grupos transnacionais que as sufocam, mas que não deixaram que elas se extinguissem, porque interessa àquelas a aquisição das mais frágeis.

Assim, para garantir que não haja concorrência desleal e evitar as chamadas bandeiras de conveniência, o monitoramento dos preços, tarifas e fretes pela Antaq pode ajudar, bem como a maior articulação com o Cade, que precisa conhecer as especificidades do setor.

A fiscalização aleatória também pode ser útil, porque inibe os cartéis. A Justiça Federal e a Divisão Antitruste dos EUA condenaram recentemente duas empresas estrangeiras a multa de mais de US\$ 60 milhões e prisão de diretores por cartéis no transporte de químicos que prejudicavam usuários norte-americanos. Não se

deve, contudo, criminalizar os agentes econômicos, mas às vezes há excessos, e o Estado precisa intervir. No Brasil já há legislação para isso.

Ademais, não há transporte de longo curso sem cabotagem forte. Assim, é importante também combater a concorrência desleal das bandeiras de conveniência, e o setor deve fazer estudos para tomar medidas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) para combater os cartéis de *shipping* transnacionais, por meio do Gats (Acordo Geral sobre Serviços, em que se encontram os serviços de transportes marítimos).

**Não há transporte de longo curso sem cabotagem forte ... é importante também combater a concorrência desleal das bandeiras de conveniência, e o setor deve fazer estudos para tomar medidas no âmbito da OMC**

Esse é um problema que os países em desenvolvimento como o Brasil, com forte dependência de transporte marítimo, vez que 66% da frota mundial está registrada em países de bandeira de conveniência,<sup>16</sup> precisam solucionar no âmbito da OMC.<sup>17</sup> Não dá para aguardar a Organização Marítima Internacional (IMO) porque essa, não obstante o princípio da igualdade entre os Estados (um voto para cada país), é fortemente financiada pelos países de bandeiras de conveniência e a regulação dela é social (segurança da navegação e meio ambiente), não econômica (concorrência leal).

Sustenta-se, ainda, um Plano Geral de Outorgas (PGO) da cabotagem, que consiste na proposta de que a Antaq e o Ministério dos Transportes identifiquem os principais fluxos de carga doméstica, a partir da pesquisa sobre cabotagem recomendada (mas ainda não implementada) pelo PNLT 2007 e pelo PGO da Antaq.

Assim, a partir dessa identificação dos fluxos e da coleta de dados, a Antaq poderia convocar uma conferência com todo o setor para debater e identificar as linhas prioritárias de cabotagem, a fim de que se faça uma política de incentivos para que haja empresas brasileiras de navegação operando navios nesses fluxos. Depois, sugere-se a elaboração de um plano de metas para que, dentro de dez a 20 anos, o percentual de carga doméstica dos fluxos identificados

seja prioritariamente de cabotagem (> 50 %) em detrimento dos demais modais.

Recomenda-se também que o governo elabore uma campanha de âmbito nacional para conscientizar acerca da importância do meio de transporte aquaviário, com ênfase na sustentabilidade, redução de custos e de acidentes nas estradas.

Há uma grande injustiça na indústria de *shipping* mundial, e o Brasil precisa liderar o processo para a criação de uma Nova Ordem Marítima Internacional<sup>18</sup> com maior equidade entre os países que possuem frota mercante e os que têm alto grau de dependência, como o nosso país. Criar musculatura por meio do desenvolvimento da cabotagem é um importante passo nesse processo de ruptura com a Ordem Marítima Internacional atual.

Entre os vários problemas enfrentados pela Antaq, pode-se citar o que diz respeito ao transporte de granéis sólidos via navegação de cabotagem. O diretor da Antaq, Murillo de Moraes Rego Corrêa Barbosa, afirma que, tratando-se de contêineres, a frota nacional é suficiente para suprir a demanda.

No entanto, quanto ao granel sólido, é mais difícil ter navios disponíveis, tendo em vista a falta de regularidade da carga. Executivos de empresas mineradoras do Brasil concordam que realmente existe uma dificuldade específica para conseguir navios de bandeira brasileira para o transporte de granel.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> [www.imo.org](http://www.imo.org)

<sup>17</sup> [www.wto.org](http://www.wto.org)

<sup>18</sup> Essa Nova Ordem deverá ser implementada por meio de cooperação internacional liderada pela Antaq e pelas agências dos países que sofrem a concorrência desleal das bandeiras de conveniência e que devem buscar na OMC o foro para combater tal prática, em face da violação do Acordo Geral sobre Serviços (Gats). Sobre o tema, com maior aprofundamento teórico e sugestões, bem como diversos temas de interesse da navegação marítima brasileira: CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. (org.) *Direito Marítimo, Regulação e Desenvolvimento*. Prefácio Wesley Collyer. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

<sup>19</sup> BURSZTEIN, Valéria. “Retomando o curso: Investimentos em embarcações e na regularidade dos serviços e a aproximação com a multimodalidade garantem à cabotagem maior participação na matriz de transportes”. In: *Global Comércio Exterior e Logística*. v. 10. nº 116. São Paulo: OTM Editora, jun./2008, p. 22-23.

Como solução para o problema, o empresariado do ramo de granéis sólidos propõe a adoção de uma legislação mais branda, que permita o transporte de granéis sólidos, na cabotagem, por navios de bandeira estrangeira.

No entanto, a Antaq enfatiza que a regra é idêntica para todo tipo de carga e argumenta que tornar flexível a regra para os granéis sólidos, permitindo que a cabotagem seja feita por navios estrangeiros, não é viável, pois acabaria por eliminar a navegação nacional, uma vez que os custos são muito maiores no que diz respeito a tripulação e combustível, por exemplo, sendo que para os navios de bandeira estrangeira tudo é menos oneroso. Ademais, acrescenta que, quando houver mudança no mercado asiático, por exemplo, estes navios migrarão para lá e o setor nacional terá de arcar com um significativo prejuízo.<sup>20</sup>

Em análise técnica, especialistas no setor<sup>21</sup> afirmam que, apesar do crescimento que ocorreu na cabotagem, o seu desenvolvimento foi muito inferior quando com-

parado ao da navegação de longo curso. Para suprir este *deficit*, segundo eles, são necessárias, especialmente, ações governamentais fortes e perenes, o que, aparentemente, não é o foco das autoridades, executando ações isoladas e de caráter predominantemente político, mas que padecem de uma visão de conjunto que seja amplamente divulgada pela mídia.

**Entre os principais problemas que obstruem o desenvolvimento da cabotagem: alto custo dos combustíveis, mau acesso aos portos e terminais, não renovação e ampliação da frota, e burocracia em face da legislação para facilitação do transporte**

Entre os principais problemas que obstruem o desenvolvimento da cabotagem e suas respectivas soluções podem ser citados: a) alto custo dos combustíveis – desonerar os preços dos combustíveis por meio do estabelecimento do mesmo tratamento tributário para os navios que operam na cabotagem e os que operam na navegação de longo curso, conforme estabelece a

Lei nº 9.432, de 1997; b) mau acesso aos portos e terminais – estabelecer tratamento diferenciado para os navios empregados na cabotagem, de modo a não comprometer a regularidade das escalas programadas;<sup>22</sup> c) não renovação e ampliação da frota – criar instrumentos e condições específicas e temporárias para a obtenção de novos navios para a

<sup>20</sup> Idem, p. 24.

<sup>21</sup> SILVA REIS, Manoel de Andrade e; MACHLINE, Claude. “As dificuldades para o transporte de carga geral na cabotagem brasileira”. In: *Global Comércio Exterior e Logística*. v. 10. nº 118. São Paulo: OTM Editora, ago./2008, p. 64 e 66.

<sup>22</sup> Acerca dos problemas portuários no Brasil, com diversas propostas para melhoria, decorrentes das pesquisas do Grupo de Regulação da Infraestrutura e Juridicidade da Atividade Portuária, por nós coordenado, que atua no Programa de Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica da Univali ([www.univali.br/ppcj](http://www.univali.br/ppcj)): CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de; PASOLD, Cesar Luiz. (org.). *Direito Portuário, Regulação e Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, 474 p.; COLLYER, Wesley O. *Lei dos Portos – O Conselho de Autoridade Portuária e a Busca da Eficiência*. São Paulo: Lex, 2007, 212 p.

cabotagem no exterior, enquanto o processo de retomada da construção naval no País não estiver consolidado; d) burocracia em face da legislação para facilitação do transporte – simplificar e racionalizar os procedimentos administrativos e o trâmite da documentação relacionada com o transporte de mercadorias realizado pela navegação de cabotagem.<sup>23</sup>

Por sua vez, a superintendente de Navegação Marítima e de Apoio Portuário e Marítimo da Antaq, Ana Maria Canellas, argumenta que uma das principais dificuldades para a navegação de cabotagem é a burocracia e que, apesar de defender a harmonização no procedimento de controle de carga, isso não ocorre na prática, o que acarreta um desperdício de tempo que gera custos maiores, uma vez que o navio fica parado.

Canellas alega, ainda, que houve efetivamente o aumento da oferta de navios para carga containerizada; no entanto, a navegação de cabotagem possui um potencial ainda muito maior e, por esse motivo, continua subutilizada. Outro problema para o setor por ela salientado consiste na mentalidade rodoviária existente no País, onde os usuários sequer conhecem a alternativa oferecida pela cabotagem. Nesse quadro, enfatiza que a solução para o problema está em maior divulgação dos benefícios da cabotagem, como o descongestionamento das rodovias e menor emissão de poluentes.<sup>24</sup>

Segundo José A. C. Balau, presidente da Aliança Navegação e Logística, os principais entraves para a cabotagem são a falta de estrutura dos portos e a burocracia. Sob este ponto de vista, o setor necessitaria apenas contar com terminais mais eficientes e legislação mais ágil, como, por exemplo, os procedimentos do Siscomex Carga, ao qual está submetida a cabotagem.<sup>25</sup>

O executivo informa que a solução não está em suspender o controle, mas sim em desenvolver sistemas específicos e compatíveis com a cabotagem, que atualmente, é submetida ao mesmo nível de controle das importações, o que provoca a fuga de clientes do modal. O gerente nacional de vendas da Mercosul Line, Paulo T. Gomes, pensa no mesmo sentido e salienta que as cargas provenientes da cabotagem, tais como as vindas da importação, necessitam ser depositadas em terminal alfandegado e inseridas no novo Siscarga.<sup>26</sup>

Outro fator que torna a cabotagem menos atrativa que o setor rodoviário é a onerosidade do combustível marítimo na costa brasileira. O combustível para a cabotagem é 38% mais oneroso que o rodoviário<sup>27</sup> e 37% mais caro do que aquele utilizado na navegação de longo curso.

O governo, recentemente, tentou sanar este problema retirando o encargo do Programa de Integração Social (PIS)/Contribuição para o

<sup>23</sup> BARBOSA, Murillo de Moraes Rego Corrêa. Palestra “A Expansão da Cabotagem e os Reflexos na Gestão da Cadeia Logística dos Usuários de Transporte”. 9ª Conferência Nacional Portos Brasil 2008. São Paulo, 28 maio 2008.

<sup>24</sup> BURSZTEIN, Valéria. “Retomando o curso: Investimentos em embarcações e na regularidade dos serviços e a aproximação com a multimodalidade garantem à cabotagem maior participação na matriz de transportes”, p. 24-25.

<sup>25</sup> BALAU, José A. C. *Transporte de contêineres na cabotagem – Limitação dos terminais portuários*. Palestra proferida no Seminário de Modernização dos Portos – Transportes Marítimos. 10 mar. 2008.

<sup>26</sup> BURSZTEIN, Valéria. “Retomando o curso: Investimentos em embarcações e na regularidade dos serviços e a aproximação com a multimodalidade garantem à cabotagem maior participação na matriz de transportes”, p. 26.

<sup>27</sup> BALAU, José A. C. *Transporte de contêineres na cabotagem – Limitação dos terminais portuários*. Palestra proferida no Seminário de Modernização dos Portos – Transportes Marítimos. 10 mar. 2008.

Fomento da Seguridade Social (Cofins) na aquisição do combustível visando baixar o custo. Porém, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS),<sup>28</sup> que de fato é o imposto considerado o grande inimigo do custo do combustível, continuou sem sofrer alteração alguma.<sup>29</sup>

A atribuição do Ministério dos Transportes no que diz respeito à política de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário, além dos portos, da Marinha Mercante e das vias navegáveis, consiste na formulação, organização e supervisão das suas políticas, na participação do planejamento estratégico, no estabelecimento de limites para a sua prática e na definição de quais são as prioridades que requerem recursos.

Tais prioridades deverão constar nos programas de investimentos, na admissão dos planos de outorgas, no estabelecimento de diretrizes para a representação do Brasil nos organismos internacionais e em convenções, acordos e tratados referentes aos meios de transportes.

Mencione-se, ainda, a importância do Fundo de Marinha Mercante, do Ministério dos Transportes, que é destinado à formulação e à supervisão do cumprimento da política do setor, especialmente voltado para a renovação, recuperação e aumento da frota mercante nacional, a ser feita em conjunto com os Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e do Planejamento, Orçamento e Gestão, no estabelecimento de diretrizes para afretamento de embarcações estrangeiras por

empresas brasileiras de navegação e para liberação do transporte de cargas prescritas.<sup>30</sup>

## PROPOSTAS PARA DESENVOLVER A CABOTAGEM

A Antaq, em evento para debater os problemas da cabotagem brasileira, fez os seguintes diagnósticos e propôs soluções para o setor, quais sejam: a) alto custo do combustível marítimo na costa brasileira – falta implementar o incentivo previsto na Lei nº 9.432, de 1997; b) entre os fatores que diminuem a competitividade da cabotagem em relação ao modal rodoviário, podem ser enumerados: b.1) combustível para a cabotagem é 30% mais caro que o rodoviário e cerca de 37% mais que o usado no longo curso; b.2) diferencial de custos operacionais do navio e altos custos portuários incidentes sobre o valor do frete; b.3) dificuldade de contratação de novos navios no País para atender à renovação e à ampliação da frota em operação na cabotagem (garantias e exigências dos agentes financeiros); b.4) baixa prioridade de acesso aos portos, dificultando a regularidade das escalas, e excesso de burocracia no despacho das cargas; c) como reflexos dos portos sobre a competitividade da cabotagem tem-se: c.1) capacidade insuficiente de terminais de contêineres e infraestrutura de acesso, além de profundidades limitadas nos canais de acesso, compromisso da regularidade das escalas programadas e utilização parcial da capacidade dos navios.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Mais outro óbice que poderia ser solucionado por meio do Conit, que poderia editar diretriz para que o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) criasse isenção.

<sup>29</sup> BURSSTEIN, Valéria. “Retomando o curso: Investimentos em embarcações e na regularidade dos serviços e a aproximação com a multimodalidade garantem à cabotagem maior participação na matriz de transportes”, p. 26.

<sup>30</sup> MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. Competência e Estrutura. Disponível em: <www.transportes.gov.br>. Acesso em: 21 de out. 2008.

<sup>31</sup> BARBOSA, Murillo de Moraes Rego Corrêa. Palestra “A Expansão da Cabotagem e os Reflexos na Gestão da Cadeia Logística dos Usuários de Transporte”.

Nesse sentido, são relevantes, no que tange à gestão da cadeia logística dos usuários: a) oferta regular de capacidade de transporte de carga; b) obtenção de menores custos de transporte; c) confiabilidade dos prazos estabelecidos para o transporte; d) redução do custo com seguros em função da alta segurança no transporte; e e) garantia de integridade da carga transportada.<sup>32</sup>

Por sua vez, no seminário realizado em Brasília em 2009, juntamente com o Syndarma, para desenvolver a cabotagem brasileira, a Antaq fez as seguintes sugestões: a) igualar o preço do combustível e de lubrificantes das embarcações inscritas no REB aos autorizados nas operações de exportação; b) desonerar as empresas brasileiras de navegação dos custos com encargos sociais dos tripulantes de navios do REB; c) desonerar e simplificar a importação de navieças sem similar nacional para navios inscritos no REB; d) isentar de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) o tripulante de navio REB durante o período em que o mesmo estiver efetivamente embarcado; e e) estudar a criação de tributo único, nos moldes do *tonnage tax*, para navios do REB.<sup>33</sup>

Acerca do *tonnage tax*, segundo Heleno Taveira Tôrres:

A análise dos aspectos fiscais da propriedade das embarcações, da gestão desses bens ou modalidades de usos na logística refletirá, necessariamente, as peculiaridades trazidas do direito privado ou dos regimes públicos envolvidos, segundo os contratos admitidos e as modalidades de trata-

mentos especiais adotadas em tratados ou convenções internacionais. Mas isso não impede, contudo, de surgirem novas propostas específicas. Dentre as mais relevantes, o *tonnage tax* é uma das mais debatidas na atualidade. Trata-se de mecanismo especial de apuração da base de cálculo do imposto sobre a renda de pessoas jurídicas que leva em conta, por presunção, um percentual definido conforme a tonelagem de registro da embarcação multiplicado pelos dias do seu fretamento, uso ou disponibilidade. Assim, há uma determinação das alíquotas segundo medidas fixas decorrentes do fator de tonelagem registrada do navio, multiplicando-se esta pelos dias de operação do navio. E em alguns países, com progressividade ou regressividade, segundo a tonelagem. Essa é uma orientação da União Europeia, com sistema alternativo de tributação, que se deveria prestar para reduzir a grande quantidade de incentivos fiscais e recuperar a capacidade de concorrência das empresas,<sup>34</sup> e que já se encontra em vigor em Inglaterra, Alemanha, Grécia, Noruega e Holanda, mas também em estudos pela Bélgica e a Itália.<sup>35</sup>

Devem ser mencionadas, por fim, as sugestões feitas pelo diretor da Merco Shipping, Arsênio Nóbrega, no citado seminário, quais sejam:

Como se pode depreender pelo presente estudo, as principais medidas para viabilizar a sobrevivência e a expansão da

<sup>32</sup> Idem.

<sup>33</sup> BARBOSA, Murillo de Moraes Rego Corrêa. “Cabotagem – Competitividade da Marinha Mercante Brasileira”. Apresentação realizada no I Seminário Nacional sobre Cabotagem. Realização Antaq e Syndarma. Disponível em: <www.antaq.gov.br>. Acesso em: 20 dez. 2009.

<sup>34</sup> Sobre o tema na União Europeia, inclusive com sugestão para debate da extensão do instituto para a cabotagem e acerca de uma definição mais precisa dos serviços auxiliares (*ancillary*): ADONNINO, Pietro. “Aspectos Impositivos de las Empresas de Transporte Aéreo y Marítimo”. In: TÔRRES, Heleno Taveira. *Comércio Internacional e Tributação*. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 480-482.

<sup>35</sup> TÔRRES, Heleno Taveira. “Regime Jurídico das Empresas de transporte aéreo e marítimo e suas implicações fiscais”. In: TÔRRES, Heleno Taveira (coord.). *Comércio Internacional e Tributação*, p. 399.

atividade de transporte marítimo de cabotagem passam pelas seguintes medidas específicas e a serem implementadas por meio de modelação efetiva das operações de transporte por tipo de carga: contêineres, granéis líquidos e granéis sólidos – a) condições para compensar os diferenciais de custo operacional e de capital em relação à média internacional, de modo a viabilizar a renovação e a expansão da frota brasileira; b) facilitar a tramitação do transporte marítimo de cargas, eliminando as vantagens relativas ao tratamento dispensado aos modais rodoviário e ferroviário; c) revisão da legislação de fomento (Lei nº 10.893/2004 do FMM e do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) para tornar as suas provisões adequadas à compensação efetiva de custos, para cada segmento de transporte de carga na cabotagem e para voltar a incentivar a indústria de construção naval para compensar também as suas desvantagens em relação à indústria dos países que lideram o setor; d) revisão da legislação que instituiu o REB (Lei nº 9.432/1997) para conceder incentivos e auxílios de Estado efetivos, em especial para a cabotagem, para nivelá-los às práticas internacionais; e) incentivar tratamento diferencial e a prática de preços reduzidos para operação portuária das cargas transportadas pela cabotagem e pelo sistema *feeder* na costa brasileira; f) revisão do tratamento fiscal para a importação de navios novos e para

**Estimular a cabotagem não é combater os demais modais. Todos se beneficiam**

a tributação federal dos resultados corporativos obtidos com a operação de navios inscritos no REB por meio da adoção do imposto único sobre o lucro virtual vinculado à tonelagem líquida de arqueação da frota mercante brasileira (*tonnage tax*).<sup>36</sup>

A Lei nº 10.233/97 atribuiu boas condições para que a Antaq pudesse, efetivamente, contribuir para o setor, dando-lhe autonomia suficiente para ter um papel efetivo no desenvolvimento deste. É importante estimular a competitividade na área; todavia, a Antaq não possui qualquer controle das tarifas e do frete. Enfatize-se: registrar e conhecer os valores do mercado regulado não é controlar ou arbitrar valores de tarifas e fretes.

Os valores cobrados pelos prestadores

não são conhecidos pela Antaq. Uma forma de conhecer as tarifas, por exemplo, é aperfeiçoar o modelo norte-americano de NSA (*NVOCC Service Arrangement*), a fim de que a Antaq domine o mercado no qual atua. Esse acordo é registrado *on-line*, na página da FMC, e mantido sob confidencialidade. Trata-se de um incentivo para que os operadores de transporte mais competitivos possam ser conhecidos, e que contribui para a eficiência do mercado.

O último ponto que deve ser fundamentalmente destacado é a necessidade de criar uma mentalidade marítima de cabotagem que difunda o intermodalismo no Brasil, onde o modal aquaviário tem papel relevante. Deve-se buscar uma cooperação com a cultura rodoviária,

<sup>36</sup> NÓBREGA, Arsênio. “Um Novo Modelo Institucional para o transporte marítimo de cabotagem”. Mercos Shipping Marítima Ltda. In: *Seminário Portos e Hidrovias Navegáveis – Um olhar sobre a infraestrutura*. Brasília: Câmara dos Deputados, dez. 2009.

a fim de conscientizar os empresários usuá-  
rios e operadores do setor, cuja maioria não  
conhece a alternativa da navegação de  
cabotagem, para que haja sinergia e  
complementaridade entre os modais, a fim de  
transformar as vantagens ambientais em eco-  
nômicas. Estimular a cabotagem não é comba-  
ter os demais modais. Todos se beneficiam.

**Mudar a mentalidade da população bra-  
sileira acerca dos transportes é essencial  
para o País, uma vez que haveria a mudan-  
ça de toda uma indústria, como, por exem-  
plo, nas embalagens dos produtos. Estas,  
em vez de serem adequadas para as carretas  
de caminhão, deveriam ser repensadas  
e adequadas ao transporte em contêineres.  
Essa mentalidade da população é a maior  
trava do desenvolvimento da cabotagem do  
País, pois é ela que elege a classe política  
que governa de costas para o mar.**

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, para que haja o desenvolvimen-  
to da cabotagem brasileira, reitero que são  
necessárias as seguintes medidas, entre  
outras já abordadas neste trabalho  
introdutório:

a) maior participação dos usuários des-  
ses serviços que precisam se organizar e

conhecer o papel da Antaq na regulação  
setorial da cabotagem;

b) A Antaq e o Ministério dos Trans-  
portes devem identificar os principais flu-  
xos de carga doméstica, a partir da pesqui-  
sa sobre cabotagem recomendada (mas ain-  
da não implementada) pelo PNL 2007 e do  
PGO da Antaq;

c) a partir dessa identificação dos flu-  
xos e da coleta de dados, a Antaq deve  
convocar uma conferência com todo o set-  
or para debater e identificar as linhas  
prioritárias de cabotagem, a fim de que se  
faça uma política de incentivos para que  
haja empresas brasileiras de navegação  
operando navios nesses fluxos;

d) elaboração de um plano de metas para  
que, dentro de dez a 20 anos, o percentual  
de carga doméstica dos fluxos identificados  
seja prioritariamente de cabotagem (> 50 %)  
em detrimento dos demais modais;

e) que o governo elabore uma campa-  
nha de âmbito nacional para conscientizar  
acerca da importância do meio de trans-  
porte aquaviário, com ênfase na  
sustentabilidade, redução de custos e de  
acidentes nas estradas; e

f) adotar uma política que transforme os  
portos e terminais em locais de lazer, como  
já dito anteriormente.

## CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<PODER MARÍTIMO> Marinha Mercante; Navegação de cabotagem; Legislação da Ma-  
rinha Mercante;

## REFERÊNCIAS

- ANTAQ. Navegação Marítima – Empresas Autorizadas. Cabotagem. Disponível em: <www.antaq.gov.br>. Acesso em: 4 jan. 2010.
- BALAU, José A. C. *Transporte de contêineres na cabotagem – Limitação dos terminais portuários*. Palestra proferida no Seminário de Modernização dos Portos – Transportes Marítimos. 10 mar. 2008.
- BARBOSA, Murillo de Moraes Rego Corrêa. Palestra “A Expansão da Cabotagem e os Reflexos na Gestão da Cadeia Logística dos Usuários de Transporte.” 9ª Conferência Nacional Portos Brasil 2008. São Paulo, 28 maio 2008.
- BURSZTEIN, Valéria. *Retomando o curso: Investimentos em embarcações e na regularidade dos serviços e a aproximação com a multimodalidade garantem à cabotagem maior participação na matriz de transportes*. In: *Global Comércio Exterior e Logística*. v. 10. nº 116. São Paulo: OTM Editora, jun./2008.
- CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. Introdução. In: CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. (org.) *Direito Marítimo Made In Brasil*. São Paulo: Lex, 2007, p. 11-31.
- CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de; LACHMANN, Marianne Von. *O valor da cabotagem brasileira na visão dos transportadores*. Apresentação realizada no I Seminário Nacional sobre Cabotagem. Realização Antaq e Syndarma. Disponível em: <www.regulacao.gov.br>. Acesso em: 20 dez. 2009.
- MEIRA MATTOS, General. *A Geopolítica e as Projeções do Poder*. Prefácio de Luís Vianna Filho. Coleção Documentos Brasileiros. Rio de Janeiro: José Olympio, 1977, p. 89-90.
- MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. Competência e Estrutura. Disponível em: <www.transportes.gov.br>. Acesso em: 21 de out. 2008.
- NÓBREGA, Arsênio. “Um Novo Modelo Institucional para o transporte marítimo de cabotagem.” Merco Shipping Marítima Ltda. In: *Seminário Portos e Hidrovias Navegáveis – Um olhar sobre a infraestrutura*. Brasília: Câmara dos Deputados, dez. 2009.
- Plano Nacional de Logística de Transportes – Relatório Executivo. Brasília: Ministério dos Transportes, Ministério da Defesa, Centran, abr. 2007, p. 158.
- SILVA REIS, Manoel de Andrade e; MACHLINE, Claude. As dificuldades para o transporte de carga geral na cabotagem brasileira. In: *Global Comércio Exterior e Logística*. v. 10. nº 118. São Paulo: OTM Editora, ago./2008, p. 64 e 66.
- TÔRRES, Heleno Taveira. Regime jurídico das empresas de transporte aéreo e marítimo e suas implicações fiscais. In: TÔRRES, Heleno Taveira (coord.). *Comércio Internacional e Tributação*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.