

ESTUDO DE CABOTAGEM

Subsídio ao debate regulatório sobre a competição no transporte de cargas no país, em médias e longas distâncias, com foco no transporte de contêineres na Cabotagem.



ESTUDO DE CABOTAGEM



Diretoria colegiada

Mário Povia
Diretor-Geral

Adalberto Tokarski
Diretor

Francisval Dias Mendes
Diretor

Superintendência de Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade (SDS)

José Renato Ribas Fialho
Superintendente

Superintendência de Regulação (SRG)

Bruno de Oliveira Pinheiro
Superintendente

Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais (SFC)

Gabriela Coelho da Costa
Superintendente

Superintendência de Outorgas (SOG)

Alber Furtado de Vasconcelos Neto
Superintendente

Superintendência de Administração e Finanças (SAF)

Joelson Neves Miranda
Superintendente

ESTUDO DE CABOTAGEM



Superintendência de Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade (SDS)

José Renato Ribas Fialho
Superintendente

COORDENAÇÃO

José Gonçalves Moreira Neto
Gerente de Desenvolvimento e Estudos

EQUIPE TÉCNICA

Ana Paula Harumi Higa – Especialista em Regulação
Arthur Felipe de Menezes Il Pak – Especialista em Regulação
Herbert Koehne de Castro – Especialista em Regulação
Rodrigo Guimarães Trajano – Especialista em Regulação

Equipe Suplementar

Elizabete Maria Barros Thomas – Especialista em Regulação
Felipe Gontijo Fonseca – Especialista em Regulação
Marcos Gomes Coelho – Técnico em Regulação
Michel Bittencourt Weber – Especialista em Regulação

OUVIDORIA

LOG-IN JA800041
RIO DE JANEIRO
0800-6445001
(61) 2029-6500

IMO 9471886

www.antaq.gov.br

 /ANTAQ.oficial

 /ANTAQ_oficial

SEPN Quadra 514, Conjunto "E", Edifício ANTAQ, CEP: 70760-545 – Brasília – DF

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. O MERCADO MUNDIAL DE TRANSPORTE MARÍTIMO: A INDÚSTRIA DO “SHIPPING”.....	9
2. 1.CICLOS DO MERCADO MARÍTIMO (OFERTA, DEMANDA E TAXAS DE FRETE)	10
2. 2.A CONFIGURAÇÃO CONCORRENCIAL DO TRANSPORTE MARÍTIMO	13
2. 3.ECONOMIAS DE ESCALA	15
2. 4.ORGANIZAÇÃO DAS EMPRESAS DE NAVEGAÇÃO E CONCORRÊNCIA	17
2. 5.RESERVA DA CABOTAGEM: BENCHMARKING INTERNACIONAL	20
3. A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL.....	28
3. 1.CABOTAGEM E A ESCOLHA MODAL	31
3. 2.A EVOLUÇÃO DA CABOTAGEM NO BRASIL	36
3. 3.O TRANSPORTE DE CONTÊINERES NA CABOTAGEM.....	37
3. 4.FROTA DISPONÍVEL DE PORTA-CONTÊINERES.	40
3. 5.MERCADO RELEVANTE E PARTICIPAÇÃO DE MERCADO	44
4. A REGULAÇÃO DA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM.....	46
4. 1.INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA.	46
4. 2.PAPEL DA ANTAQ COMO IMPLEMENTADORA DA POLÍTICA PÚBLICA.....	48
4. 3.CONDIÇÕES LEGAIS DE ENTRADA E OPERAÇÃO NA CABOTAGEM.....	50
5. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FOMENTAR A CABOTAGEM DE CONTÊINERES	52
5. 1.POLÍTICA PÚBLICA VERSUS POLÍTICA GOVERNAMENTAL.	53
5. 2.A VISÃO DOS USUÁRIOS: RESPOSTAS AOS QUESTIONÁRIOS.....	54
5. 3.ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS PARA FOMENTAR A COMPETIÇÃO	57
5. 3. 1. ALTERNATIVA 1: MANTER A SITUAÇÃO ATUAL	59
5. 3. 2. ALTERNATIVA 2: PERMITIR O AFRETAMENTO POR TEMPO (“CLE” DA CABOTAGEM)	60
5. 3. 3. ALTERNATIVA 3: REDUZIR AS BARREIRAS DE ENTRADA (PERMITINDO O USO DE EMBARCAÇÃO AFRETADA POR TEMPO PARA ATENDER O REQUISITO TÉCNICO DA OUTORGA)	65
6. CONCLUSÕES	66

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Componentes cíclicos, sazonais, de curta e de longa duração	Pág. 11
Gráfico 2	Variação da demanda e oferta mundial no transporte marítimo de contêineres, 2007-2018 (Porcentagem).	Pág. 12
Gráfico 3	Estruturas de mercado decorrentes da relação entre custo e quantidade.	Pág. 15
Gráfico 4	Evolução da capacidade dos navios porta-contêineres relacionadas com seus respectivos custos	Pág. 16
Gráfico 5	Curvas de custo médio e marginal do setor de telefonia móvel brasileiro	Pág. 16
Gráfico 6	Média por país, 2004-2016: Número de empresas de linhas regulares, tamanho das embarcações de contêiner e tamanho máximo das embarcações	Pág. 17
Gráfico 7	As 10 maiores empresas em capacidade implantada (Porcentagem)	Pág. 18
Gráfico 8	Registro de frota e operações na navegação de cabotagem australiana	Pág. 27
Gráfico 9	Vantagem comparativa dos modais – EUA 2016	Pág. 32
Gráfico 10	Evolução na quantidade de carga transportada na cabotagem, por perfil de carga (2010-2018), em milhões de toneladas	Pág. 36
Gráfico 11	Participação de cada perfil de carga no total da cabotagem (2010-2018), em porcentagem.	Pág. 37
Gráfico 12	Tonelagem de contêineres transportada na cabotagem no 1º semestre de cada ano - 2010 a 2019 (em Milhões de Toneladas)	Pág. 37
Gráfico 13	Variação do PIB Brasileiro nos últimos 10 anos (2009 a 2018)	Pág. 38
Gráfico 14	Quantidade de Porta-contêineres operando na Cabotagem (2000-2019)	Pág. 40
Gráfico 15	TPB média da frota de Porta-contêineres na Cabotagem (2000-2019)	Pág. 40
Gráfico 16	Evolução da TPB de Porta-contêineres disponível na Cabotagem (2000-2019)	Pág. 41
Gráfico 17	Origem das embarcações Porta-contêineres em operação na cabotagem (out/2019)	Pág. 43
Gráfico 18	Utilização da capacidade da frota existente de Porta-contêineres - 2019	Pág. 43
Gráfico 19	Participação de mercado: transporte de contêineres na Cabotagem (2018)	Pág. 46
Gráfico 20	Demais modais de transporte utilizados pelos entrevistados	Pág. 54
Gráfico 21	Parcela da carga dos entrevistados transportada na Cabotagem	Pág. 54
Gráfico 22	Evolução na utilização da Cabotagem em relação ao ano anterior	Pág. 55
Gráfico 23	Condições necessárias para o aumento da utilização da Cabotagem	Pág. 55
Gráfico 24	Problemas vivenciados no uso da Cabotagem	Pág. 56
Gráfico 25	Nível de importância de atributos da Cabotagem	Pág. 56
Gráfico 26	Variação da composição de custos, conforme a idade (navio Graneleiro <i>Capesize</i>)	Pág. 63

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1	Variação do frete para o transporte de contêineres na rota Shanghai-Santos (US\$/TEU)	Pág. 13
Tabela 2	Divisão por Modal - Rede Básica versus Cenários simulados (TKU x 10 ⁹)	Pág. 33
Tabela 3	Fatores que afetam a escolha modal	Pág. 35

Tabela 4	Caracterização das principais rotas da cabotagem em 2019, com a quantidade transportada por origem e destino (em T), participação da rota no total transportado (em porcentagem) e principais grupos de mercadorias por UF de origem	Pág. 38
Tabela 5	Embarcações Porta-contêineres operando na Cabotagem (2º quinzena out/19)	Pág. 41

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1	Países sem e com leis de Cabotagem	Pág. 21
Quadro 2	Razões para a adoção de políticas de Cabotagem liberalistas e protecionistas	Pág. 22
Quadro 3	Classificação de políticas de Cabotagem por países	Pág. 24
Quadro 4	Países que excluem navios de bandeira estrangeira ou impõem condições para propriedade de registro na Cabotagem	Pág. 25
Quadro 5	Países com maiores extensões de costa e respectivo regime de Cabotagem	Pág. 29
Quadro 6	Quantidade de transportes na Cabotagem por país, 2010 a 2018 (Milhões de toneladas/quilômetro)	Pág. 31
Quadro 7	Divisão Modal da matriz de transportes - exemplos mundiais	Pág. 34
Quadro 8	Estimativas de Custo: Cabotagem x Rodoviário rotas selecionadas	Pág. 34
Quadro 9	Proporção dos Modais caso duplicasse o transporte de contêineres na Cabotagem	Pág. 36
Quadro 10	Comparativo da composição de custo nas diversas formas de operação	Pág. 62

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Concentração de 76% do PIB em um raio de 1.100 Km de distância de São Paulo	Pág. 30
Figura 2	Vantagens e desvantagens da alternativa regulatória 1	Pág. 60
Figura 3	Sistemas de transportes de linhas regulares	Pág. 61
Figura 4	Vantagens e desvantagens da alternativa regulatória 2	Pág. 64
Figura 5	Vantagens e desvantagens da alternativa regulatória 3	Pág. 65

1. INTRODUÇÃO

Este estudo visa subsidiar o debate regulatório sobre a competição no mercado de transporte de cabotagem de contêineres no país e atender ao disposto no item 9.1.4 do ACÓRDÃO Nº 1383/2019 - TCU – Plenário que determina que a ANTAQ realize estudos sobre o mercado de navegação de cabotagem de contêiner, com o objetivo de encontrar opção regulatória para o fomento à competição no setor nos termos do art. 27, inciso IV, da Lei 10.233/2001.

Nesse sentido, apesar do projeto derivar de imposição daquele órgão de controle a análise mercadológica sobre o transporte de contêineres na cabotagem, com foco nas questões de competitividade, é extremamente pertinente, em especial na atual conjuntura em que o governo federal discute as políticas para incentivo do modal aquaviário no transporte de cargas nacionais.

Assim, o presente estudo aborda temas relevantes para a compreensão do mercado de transporte marítimo, com foco no transporte de contêineres na cabotagem. Descreve a configuração concorrencial do setor, os efeitos das economias de escala, a organização das empresas e como elas se associam para aumentar a eficiência no uso dos seus ativos. Analisa, ainda, as questões regulatórias e as opções de fomento à competição intra e intermodal.

O capítulo 2 consiste numa revisão bibliográfica, uma compilação de estudos prévios de forma a permitir uma compreensão do mercado de transporte marítimo mundial, detalhando a indústria do “shipping” e da cabotagem em particular.

O capítulo 3 aborda a questão específica do mercado brasileiro de navegação de cabotagem de contêineres. Analisa aspectos econômicos, qualitativos e quantitativos desse mercado, a capacidade instalada, o grau de utilização das embarcações, a divisão desse mercado entre as empresas de navegação que fazem o transporte de contêineres na cabotagem brasileira e a competição existente entre empresas de navegação e com o modal rodoviário.

No capítulo 4 são analisadas as questões regulatórias e as competências da ANTAQ para atuar no fomento à competição na navegação de cabotagem conforme sua legislação de regência, bem como as condições legais para entrada de novas empresas no segmento de contêineres.

O último capítulo propõe alternativas regulatórias para fomentar a competição na navegação de cabotagem de contêineres e avalia de forma sumária os riscos e oportunidades decorrentes das alterações regulatórias sugeridas.

Espera-se, com esse trabalho, não apenas atender à determinação do TCU, como também contribuir para o debate regulatório sobre a competição no transporte de contêineres na cabotagem.



Fonte: ANTAQ

2. O MERCADO MUNDIAL DE TRANSPORTE MARÍTIMO: A INDÚSTRIA DO “SHIPPING”.

Embora o comércio de mercadorias por via marítima tenha sido praticado por quase todas as civilizações da antiguidade, a marinha mercante, como entidade autônoma, começou a ser instituída na Idade Média. A marinha mercante é definida como o conjunto de navios, portos, estabelecimentos e tripulações que permitem o transporte marítimo de mercadorias e passageiros. Globalmente, o conceito distingue-se do de marinha de guerra, que se identifica como o conjunto de recursos navais, materiais e humanos que têm a finalidade de defender um país e manter a segurança do comércio marítimo (SERAFIM; CHAVES, 2005).

O produto oferecido pela marinha mercante é o transporte marítimo, que conforme Stopford (2017) destaca: “é uma das indústrias mais internacionais do mundo e, no estudo da economia marítima, estaremos discutindo a economia mundial como um todo”. Mas cumpre destacar que o transporte marítimo não fornece um único produto homogêneo, podendo-se identificar diversos serviços específicos, que, apesar de relacionados, possuem características próprias. Nesse sentido, o relatório Rochdale (1970)¹ [Rochdale Report] resume a diferenciação de produtos e a interface entre eles:

“O transporte marítimo é uma indústria complexa e as condições que governam as suas operações num segmento não se aplicam necessariamente ao outro; ou melhor, para determinados propósitos, será melhor ser encarado como um grupo de indústrias relacionadas. Seus principais ativos, os navios propriamente ditos, variam consideravelmente em dimensões e tipo; eles prestam uma gama completa de serviços para uma variedade de bens, sejam eles em distâncias curtas ou longas. Embora, por questões analíticas, possa ser útil isolar os segmentos da indústria que prestem determinados tipos de serviço, existe normalmente algum intercâmbio na fronteira, o qual não deve ser desprezado”.

A metodologia normalmente utilizada para divisão dos mercados de transporte de carga baseia-se nas diferentes características operacionais do mercado dos graneis e do mercado das cargas gerais (principalmente contêineres). O que define se uma mercadoria será transportada a granel ou embalada, será o tamanho da parcela individual de demanda (lote de comercialização).

Segundo Kendall e Buckley (2001), as mercadorias chamadas *commodities*, vitais para o funcionamento de uma economia industrializada, têm geralmente seus centros de produção e consumo distantes um do outro, sendo que a oferta de um transporte barato e seguro é essencial. Mais que isso, é necessário um tipo de transporte que, além de ser capaz de carregar grandes quantidades de mercadorias, possa se adaptar à constante volatilidade de oferta desse tipo de mercadoria. Para essa demanda existem os navios *tramp* (que significa “vagabundo” devido às características de ausência de rotas fixas predeterminadas) que têm a função de transportar a um custo razoável as matérias primas necessárias às grandes economias industriais. O foco dos navios operando em formato *tramp* é a carga a granel. (SOUZA; ROBLES, 2010).

Já em relação ao mercado de cargas gerais, a containerização, desenvolvida no século XX, revolucionou o mercado mundial. Assim como o barco a vapor cerca de um século antes, essas caixas compactas padronizadas permitiram uma redução sem precedentes no custo e no tempo de transporte, conforme relata Stopford (2017):

“Até meados da década de 1960, a grande maioria da carga geral (chamada de carga “fracionada”) viajava solta, e cada item tinha que ser estivado no porão do navio de linhas regulares usando “madeira de estiva” (peças de madeira ou de serrapilheira) para se manter no lugar. Essa operação de trabalho intensivo era lenta e dispendiosa, de difícil planejamento, e a carga encontrava-se exposta ao risco de avarias ou de roubos. Como resultado, os navios de carga geral passavam dois terços do seu tempo em porto, e os custos de manuseio da carga escalavam para mais de um quarto do custo total da expedição, dificultando aos operadores de linha regular a prestação de um serviço a um custo econômico, e as suas margens de lucro eram apertadas”.

Nos portos, a principal modificação advinda da containerização foi a drástica redução da quantidade de mão-de-obra necessária para o manuseio de cargas e para as operações de embarque e desembarque. O acondicionamento das cargas nos contêineres pode ser descentralizado e realizado na origem das mercadorias, nas fábricas, ou por meio de serviços especializados, dentro ou fora das áreas dos portos. Como resultado, o tempo necessário para transportar as cargas dentro do porto e embarcá-las nos navios foi reduzido (LACERDA, 2004).

Quanto ao tipo de mercado, o transporte marítimo pode ser estruturado em três modalidades de prestação de serviços: *Liner operations*, *Tramp shipping* e *Industrial operations* (RONEN, apud BROOKS; BUTTON; NIJKAMP, 2002):

¹ Relatório Rochdale, 1970 [Rochdale Report], apud Stopford, 2017. Economia Marítima..

- *Liner operations* ou *Liner Shipping* (operadores de linhas regulares) são aqueles que obedecem a um itinerário predeterminado e repetitivo (rotas) com portos e escalas fixas, cumpridas com grande aproximação.
- *Tramp shipping* em linguagem marítima significa navio independente sem linha regular de navegação;
- *Industrial operations* são os proprietários da carga e da frota (frota própria).

Além da separação analítica referente aos tipos de mercado, é importante identificar os critérios relevantes na diferenciação dos níveis de serviço e dos produtos do transporte marítimo oferecidos. Essa análise é de fundamental relevância para posteriormente identificar o mercado relevante que será analisado e os potenciais concorrentes na prestação de serviços equivalentes.

Assim, Stopford (2017) aponta os quatro aspectos principais do serviço de transporte marítimo que contribuem para caracterizar o produto “entregue” pelas companhias de navegação:

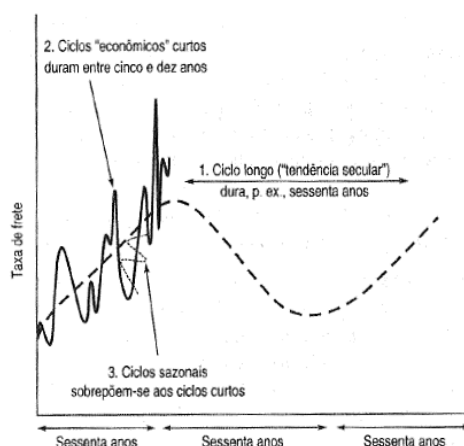
- **Preço:** O custo do frete é sempre importante, mas quanto maior for a proporção do frete na equação de custo global, maior a probabilidade de os embarcadores ressaltarem a questão. (...) Em geral, a demanda é relativamente inelástica em relação ao preço. A redução do custo de transporte de um barril de petróleo ou de um contêiner carregado de calçados desportivos tem pouco ou quase nenhum impacto no volume de carga transportada, pelo menos no curto prazo.
- **Velocidade:** O tempo de trânsito traduz-se em custos de inventário, então, os embarcadores de mercadorias de valor elevado preferem entregas rápidas. O custo de manter em estoque mercadorias de valor elevado poderá fazer com que seja mais barato expedir pequenas quantidades frequentemente, mesmo que o custo de transporte seja maior. (...) A velocidade também pode ser importante por razões comerciais. Um fabricante europeu que encomenda peças sobressalentes do Extremo Oriente poderá ficar satisfeito em pagar dez vezes mais pelo transporte aéreo com entrega em três dias se a alternativa for ter a maquinaria fora do serviço por cinco ou seis semanas, enquanto as peças sobressalentes são entregues por via marítima.
- **Confiabilidade:** Com a importância crescente dos sistemas de controle de inventários “em cima da hora” [*just-in-time*], a confiabilidade no transporte ganhou um novo significado. Alguns embarcadores estão preparados para pagar mais por um serviço que garanta sua operação no tempo previsto e que preste os serviços como prometido.
- **Segurança:** A perda ou a avaria em trânsito é um risco segurável, mas levanta muitas dificuldades para os embarcadores, especialmente quando as partidas de cargas são de valores elevados e frágeis. Nesses casos, podem estar dispostos a pagar mais por um serviço de transporte seguro e com menor risco de avarias”.

Nesses termos, ainda segundo Stopford (2017), “A indústria marítima a granel é constituída em torno da minimização do custo unitário, enquanto que a indústria de linhas regulares preocupa-se mais com a velocidade, a confiabilidade e a qualidade do serviço”. (Sem grifos no original)

2. 1. CICLOS DO MERCADO MARÍTIMO (OFERTA, DEMANDA E TAXAS DE FRETE)

Assim como em muitos outros setores da economia, a indústria marítima convive com ciclos de demanda e de oferta. Esses ciclos derivam de várias componentes que não podem ser separadas estatisticamente. Em outras palavras, é necessário distinguir a tendência de longa duração dos ciclos de curta duração e, ainda, dos ciclos sazonais. A interface desses ciclos é representada no Gráfico 1 abaixo.

GRÁFICO 1 – COMPONENTES CÍCLICOS, SAZONAIS, DE CURTA E DE LONGA DURAÇÃO



Fonte: Compilado por Martin Stopford a partir de várias fontes. Stopford (2017).

Ao descrever mais detalhadamente cada um dos componentes cíclicos, Stopford (2017) estabelece:

“No centro do mecanismo cíclico, encontra-se o ciclo de longa duração, o qual transporta consigo os outros ciclos que não têm sua longevidade e sua serenidade de descrição. Esses ciclos de longa duração são conduzidos por mudanças técnicas econômicas e regionais. Isso faz com que sejam muito relevantes mesmo que sua detecção seja muito difícil”.

Já os ciclos de curta duração fazem parte de um mecanismo ondulatório que pode ser dividido em quatro estágios principais: uma baixa de mercado (estágio 1) é seguida por uma recuperação (estágio 2), que conduz a um pico de mercado (estágio 3), seguido de um colapso (estágio 4).

- **Estágio 1 (baixa):** Uma baixa tem três características. Em primeiro lugar, existem sinais claros de excedente de capacidade de transporte marítimo, em que os navios nos pontos de carregamento encontram-se em fila de espera e, no mar, navegam em baixa velocidade para economizar combustível. Em segundo lugar as taxas de frete baixam para o nível do custo de operação dos navios menos eficientes, que passam para uma situação de desarmamento temporário. Em terceiro lugar, as pressões financeiras crescem, conduzindo a estagnação, porque as decisões críticas são adiadas. O preço dos navios velhos baixa ao preço da sucata, conduzindo a um mercado de demolição ativo, e as sementes da recuperação são semeadas.
- **Estágio 2 (retomada):** Com a tendência da oferta e da demanda em equilíbrio, as taxas de frete sobem ligeiramente acima dos custos operacionais e a tonelagem baixa, ficando em situação de desarmamento temporário. O sentimento do mercado mantém-se incerto, mas a confiança cresce gradualmente.
- **Estágio 3 (pico/patamar):** Com a absorção da oferta, a oferta e a demanda tornam-se próximas. Somente os navios não navegáveis encontram-se desarmados, e a frota navega a toda força. As taxas de frete aumentam, frequentemente duas a três vezes o valor dos custos operacionais do navio, e em ocasiões raras esse valor pode ser dez vezes maior. O pico pode durar algumas semanas ou vários anos. Os ganhos elevados geram entusiasmo, aumento de liquidez; os bancos encontram-se mais propensos a emprestar tendo como garantia ativos com valores mais fortes. Em dado momento, isso conduz a um excesso de atividade comercial, ao mesmo tempo que o preço dos navios de segunda mão se movimentam para valores superiores do seu custo de substituição. Aumentam as encomendas de novas construções.
- **Estágio 4 (colapso):** Com a oferta a ultrapassar a demanda, o mercado movimenta-se para o estágio de colapso (convulsão) e as taxas de frete caem precipitadamente. Isso com frequência é reforçado pela baixa do ciclo econômico, mas outros fatores contribuem, por exemplo a desobstrução do congestionamento portuário e a entrega de navios encomendados no pico do mercado; em recessões geralmente, encontramos esses fatores reforçados por um choque econômico.

Por fim, os ciclos sazonais “correspondem às flutuações das taxas de frete que ocorrem no ano, geralmente em estações específicas, em resposta aos padrões sazonais da demanda de transporte marítimo”. O transporte de granel sólido agrícola talvez seja o exemplo mais proeminente de ciclos sazonais.

A compreensão do modelo de ciclos no mercado marítimo indica um processo econômico definido como uma sucessão de períodos prósperos e de escassez que fazem sobressair os proprietários de navios mais ricos dos seus colegas menos afortunados, conforme definiu Kirkaldy (1914, apud Stopford 2017).

“Com o grande desenvolvimento do transporte oceânico, o qual começou há cerca de meio século, a concorrência tornou-se muito acentuada. Ao mesmo tempo que os mercados se tornavam cada vez mais normais, e o comércio se tornava progressivamente regular, existia de tempos em tempos mais tonelagem disponível em determinado porto do que carga pronta para o embarque. Com uma concorrência ilimitada, isso conduziu a um corte nas taxas de frete, e por vezes o transporte marítimo teve de ser gerenciado em condição deficitária. O resultado foi que o transporte marítimo tornou-se uma indústria que aproveitava cada prosperidade flutuante. Vários anos de escassez eram seguidos por uma série de anos prósperos. O proprietário de navios abastado podia compensar os maus anos com os bons anos e calcular uma média; um colega mais infortunado, talvez após ter se beneficiado de um tempo próspero, seria incapaz de fazer frente aos anos de escassez, e teria que desistir da luta”.

Complementando a visão darwinista de Kirkaldy, E. E. Faley (1933, apud Stopford 2017) detalha um pouco melhor os mecanismos dos ciclos. Na sua opinião, a tendência dos ciclos de ultrapassar o limite podia ser atribuída à falta de barreiras de entrada.

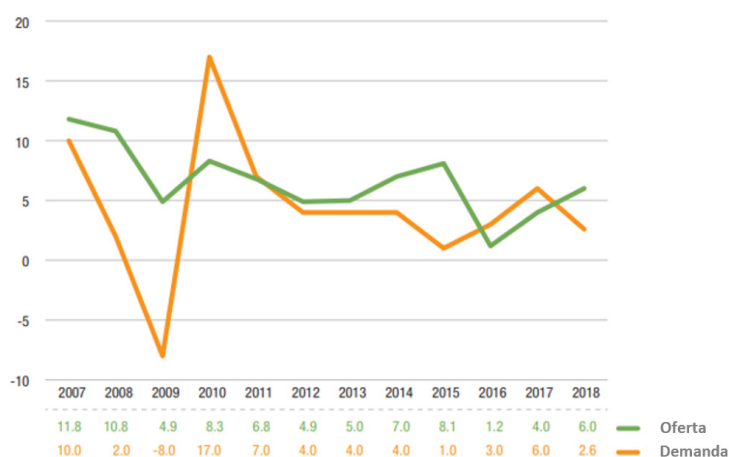
“A elasticidade extrema da indústria marítima de linhas não regulares, a facilidade com que os recém-chegados podem se estabelecer e as flutuações muito alargadas da demanda tornam a propriedade de embarcações de linhas não regulares a vapor uma das formas mais especulativas de todos os negócios legítimos. (...) Na esperança de partilhar dos lucros da expansão, os proprietários aceleram o aumento das suas frotas e novos proprietários entram no negócio. A tonelagem mundial aumentou rapidamente para valores além das suas necessidades normais, e uma expansão de curta duração era geralmente seguida por uma recessão prolongada”.

Todos os estudos sobre os ciclos marítimos têm um ponto em comum, descrevem um mecanismo destinado a remover os desequilíbrios entre oferta e demanda. Sua compreensão esclarece as razões da flutuação do mercado mundial de fretes, indicando os fatores primordiais para a determinação do frete, que vão muito além do custo operacional e do número de empresas que estão prestando o serviço em determinada rota.

Essa é uma das razões pelas quais a comparação do valor nominal do frete entre a cabotagem e o longo curso parte de pressupostos assimétricos e é indevida. Deve-se compreender que as curvas de oferta e demanda dos dois tipos de navegação seguem ciclos distintos e que comparar o valor do frete da cabotagem (que tende a ser mais estável) com o do longo curso, quando este estiver na baixa, pode levar a conclusões errôneas.

Apesar de ser muito difícil fazer o prognóstico dos ciclos marítimos, pois os investidores também fazem as análises e se auto influenciam, é possível identificar algumas tendências do mercado. O Gráfico 2, a seguir, indica a variação da demanda e da oferta no mercado de transporte internacional de contêineres:

GRÁFICO 2 - VARIAÇÃO DA DEMANDA E DA OFERTA MUNDIAL NO TRANSPORTE MARÍTIMO DE CONTÊINERES, 2007-2018 (PORCENTAGEM)



Fonte: Adaptado de UNCTAD (2019).

A expressiva variação entre demanda e oferta se refletem na de amplitude de preços no longo curso, como pode-se observar na tabela 1 abaixo:

TABELA 1 – VARIAÇÃO DO FRETE PARA O TRANSPORTE DE CONTÊINERES NA ROTA SHANGAI-SANTOS (US\$/TEU)

Mercado de Frete	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Dólares/TEU								
Shanghai - Santos	2.236	1.483	1.771	1.380	1.103	455	1.647	2.679	1.703
Variação (%)	-8,0	-33,7	19,4	-22,1	-20,1	-58,7	262,0	62,7	-36,4

Fonte: Adaptado de UNCTAD (2019)

Os ciclos de demanda e de oferta possuem relevância na determinação do frete. Porém, não se pode desprezar outros fatores importantes na formação do preço, como as questões que influenciam diretamente o custo do transportador. Além dos fatores óbvios como o peso da mercadoria a ser transportada, o espaço físico que ocupará no porão do navio e a distância entre os portos de origem e destino, é possível citar: espécie de carga embalada (a granel, refrigerada, inerte ou perigosa/inflamável); fluxos regulares ou sazonais; probabilidade de furto da carga ou de avaria; valor das mercadorias; possibilidade de carga de retorno; etc.

2. 2. A CONFIGURAÇÃO CONCORRENCIAL DO TRANSPORTE MARÍTIMO

As últimas três décadas do século XX apresentaram rápidas e intensas transformações no transporte marítimo internacional. Até o final dos anos 70, observou-se a adoção generalizada de práticas protecionistas (conferências de frete, prescrição de cargas, acordos bilaterais e concessão de subsídios). Após o início dos anos 80, ocorreu um enfraquecimento progressivo das práticas protecionistas e das conferências de frete que controlavam especialmente o segmento de carga geral. Foi difundida a containerização das cargas, o aumento do porte e da propulsão dos navios. Generalizou-se o uso das bandeiras de conveniência. Foram rompidas as barreiras técnicas e gerenciais que impediam o crescimento do tamanho das frotas das empresas de navegação, processo potencializado com fusões e aquisições entre as grandes operadoras mundiais, registrando uma queda generalizada nos níveis de frete. O mercado tornou-se integrado, causando o desaparecimento de pequenas empresas com atuação regional ou em nichos de mercado. (BNDES, 1997)

Mas para compreender o nível de competitividade atual é necessário analisar o histórico protecionista do setor. No início do século XX, quando novas nações ganharam destaque no transporte marítimo internacional, foram implementadas as conferências de frete, que atuavam sob supervisão direta e intensa dos governos nacionais. Elas começaram com os ingleses, no tráfego entre Inglaterra e Índia, pois havia um excesso de espaço sendo oferecido nessa rota, o que reduzia os fretes cobrados.

“Quando as conferências de linhas regulares foram estabelecidas na década 1870, elas sofreram imediato ataque. Em 1879, o China Mail, um jornal de Hong Kong, estabeleceu o tom do debate que durou um século ao descrever a Conferência da China como ‘uma das tentativas mais mal aconselhadas e arbitrarias de monopólio vistas em muitos anos’ (STOPFORD, 2017)”

As conferências de frete são grupos de empresas de transporte marítimo de longo curso que se unem para explorar o serviço em determinado tráfego, estabelecendo o mesmo frete, regularidade, continuidade, qualidade de serviço relativamente uniforme, e demais condições de transporte para o usuário. A ideia subjacente às conferências seria que as mesmas representavam, para o usuário, uma garantia de qualidade e segurança, frente aos “outsiders” o que também justificava a cobrança de um frete mais elevado. Pode-se dizer que as conferências de frete foram um sindicato de classe peculiar e estranho, pois agrupava armadores visando elevar o lucro e manter a uniformidade dos fretes². (BNDES, 1997)

² “Estas disposições foram isentas de leis de concorrência e dominaram o transporte marítimo em todo o mundo. Embora mais de um século tenha decorrido desde o primeiro desse tipo de acordos (a Conferência de Calcutá), eles ainda se beneficiaram de isenções da lei antitruste em todo mundo até recentemente. Algumas dessas conferências tem funcionado por muito tempo. Por exemplo, a “Far Eastern Freight Conference”, criada em 1879, só foi dissolvida em 2008. Isso ocorreu em virtude da crescente relevância mundial atribuída à aplicação da lei de concorrência em geral”. (OCDE, Working Party nº 2 on Competition and Regulation: Competition Issues in Liner Shipping, apud CADE, 2018)

O período entre guerras observou o crescimento dos subsídios governamentais às suas frotas, principalmente nos Estados Unidos, França, Itália, Alemanha e Japão. O pós-guerra caracteriza-se pelo aumento da concorrência e generalização da concessão de subsídios pelos países membros da OCDE, proliferação de acordos bilaterais fora da Europa (destaque para o Japão) e o surgimento das bandeiras de conveniência e das frotas internacionalizadas.

“O termo bandeira de conveniência (Flags of Convenience – FOC) descreve uma prática de negócios no mercado da navegação internacional que consiste na inscrição de um navio mercante em um Estado soberano diferente do Estado dos reais proprietários ou operadores do navio. Esse país cobra impostos e taxas mínimos, por vezes nulos, e não tem desejo, ou a capacidade, física ou financeira, de aplicar sua legislação interna ou a internacional. Na maioria das vezes, o Estado não mantém vínculos de qualquer natureza com estes armadores, senão com o objetivo de ganhos financeiros imediatos, ao reduzir custos de registro ou até mesmo esquivar-se de normas de segurança, ambientais ou trabalhistas internacionais, ou mesmo de seu país de origem.

Basicamente, os atrativos das bandeiras de conveniência podem se identificar, conjunta ou separadamente da seguinte forma: uma fiscalização reduzida; encargos de exploração do navio reduzidos (menor tripulação, nível mais baixo de salários, regalias sociais nulas ou quase nulas, custos administrativos inexistentes ou quase inexistentes; política de investimentos facilitada)”. (WISWALL JR, Frank L. Flags of Convenience e RAPOSO, Alberto. As bandeiras de conveniência, apud STEIN, 2011)

O enfraquecimento das Conferências de Frete e a internacionalização da frota deram margem ao desenvolvimento de outras formas de cooperação entre as empresas de navegação ou, em outras palavras, concentração de mercado horizontal (fusões, aquisições, participação acionária, constituição de joint ventures e acordos operacionais). Nesse sentido, evidencia-se que o mercado está organizado sob uma vasta teia de acordos de cooperação, com diferentes características e objetivos.

O processo de concentração de mercado, especialmente no transporte marítimo regular de contêineres (*liner service*) resultou em um número menor de armadores enquanto a capacidade dos navios continuou aumentando como resultado da busca pela economia de escala. Apesar disso, a concorrência entre os armadores não diminuiu, conforme esclarece Costa (2006):

“O processo de concentração não diminuiu a competição na indústria e sim a aumentou principalmente devido à expansão das atividades dos maiores armadores em outras rotas e mercados que não os seus tradicionais. Por exemplo, pode-se verificar a crescente participação dos armadores asiáticos nas rotas transatlânticas e nas rotas norte-sul.

Essa competição resulta na diminuição das margens de lucratividade da indústria e obriga os armadores a adotarem políticas comerciais predatórias caso a demanda esteja menor que a capacidade de transporte. Em casos extremos, os armadores tendem a praticar níveis de fretes próximos ou iguais aos seus custos marginais de curto prazo e buscam containerizar cargas que ainda estejam no mercado de carga geral (break bulk) para gerar aumento da demanda”.

Já o transporte marítimo de curtas distâncias possui algumas peculiaridades. Por um lado, a concorrência internacional não é tão generalizada, devido às políticas protecionistas da cabotagem que a maioria dos países aplica, por outro lado, disputa as cargas com o transporte terrestre, especialmente no Brasil, onde a cultura rodoviária foi implementada como política pública a partir dos anos 1950. Sobre essas características do transporte marítimo de curta distância, Stopford (2017) ressalta:

“O transporte marítimo de curta distância garante o transporte dentro de regiões. Ele distribui a carga entregue nos centros regionais pelos navios de longo curso, como Hong Kong e Roterdã, e oferece serviços porto a porto, frequentemente em concorrência direta com o transporte terrestre, por exemplo o ferroviário. Esse serviço se apresenta como um negócio muito diferente do transporte de longo curso.

(...)

O transporte marítimo de curta distância também está sujeito a muitas restrições políticas. A mais importante diz respeito à cabotagem, uma prática pela qual os países promulgam leis de reserva do tráfego costeiro para os navios pertencentes às suas frotas nacionais. Esse sistema tem sido adotado, sobretudo, por países com linhas de costa muito longas, como os Estados Unidos e o Brasil, mas já não é tão prevalente como costumava ser”.

Outra questão que tem ganhado relevância é a verticalização das empresas de navegação. Para ter total controle do processo, os armadores compram ou instalam terminais portuários, operadores logísticos, fabricantes de rebocadores, agências de navegação e outras companhias.

“A verticalização no setor de navegação, cujos armadores têm adquirido terminais portuários, é uma preocupação grande dos reguladores do setor no mundo todo, pelas distorções causadas na cadeia logística. Isso rompe com a lógica da racionalidade do mercado”³

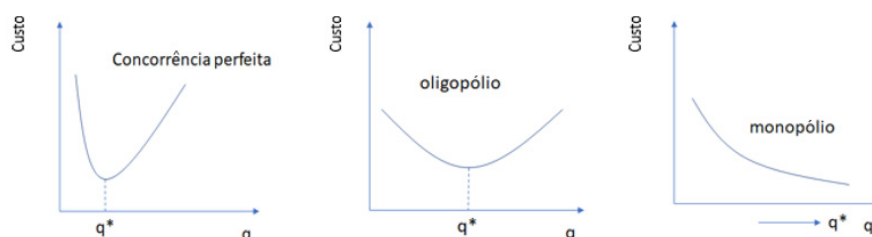
Por fim, cabe ressaltar que, para ter maior eficiência, a cabotagem depende de uma operação integrada de modais. A operação de transporte multimodal utiliza duas ou mais modalidades de transporte, mas se diferencia da operação intermodal por utilizar um único contrato de transporte. Esta tarefa é executada sob a responsabilidade única de um Operador de Transporte Multimodal – OTM. Este operador é uma empresa contratada para realização do transporte multimodal da carga da origem até o destino, por meios próprios ou por intermédio de terceiros. O transporte multimodal de cargas compreende, além do transporte em si, os serviços de coleta, consolidação, movimentação e armazenagem de carga, desconsolidação e entrega, enfim, todas as etapas indispensáveis à completa execução da tarefa (VANHERLE; DELHAYE, 2010, apud MOURA; BOTTER, 2011). Para atuar nos mercados potenciais é fundamental possuir frequência e confiabilidade dos serviços prestados, minimizar os custos intermodais, possuir uma visão logística de equipe, com controle das operações, sistemas integrados, estrutura intermodal própria ou terceirizada, terminais intermodais e tomada de decisão integrada.

2.3. ECONOMIAS DE ESCALA

A economia de escala ou rendimentos de escala pode explicar porque algumas empresas são mais lucrativas do que outras. Por meio da economia de escala é possível maximizar os lucros à medida que a quantidade produzida aumenta. Por outro lado, em mercados onde esse fator é mais preponderante, existe a tendência de concentração ou até mesmo de criação de monopólios naturais.

Para pensar como os retornos de escala definem o tipo de concorrência encontrado em cada mercado podemos imaginar três tipos de estrutura de custos. Uma indústria com tecnologia que resulta em quantidades ótimas de produção pequenas tende à competição perfeita: no ótimo de longo prazo, muitas firmas competirão produzindo quantidades pequenas. Uma indústria com tecnologia que resulta em quantidades ótimas de produção médias tende ao oligopólio: no ótimo de longo prazo, poucas firmas competirão produzindo quantidades médias. Finalmente, indústrias cuja tecnologia de produção exhibe retornos crescentes de escala viram monopólios (naturais, aliás): uma única empresa pode produzir a custos médios menores do que duas ou mais empresas. (GALA, 2018)

GRÁFICO 3 - ESTRUTURAS DE MERCADO DECORRENTES DA RELAÇÃO ENTRE CUSTO E QUANTIDADE.



Fonte: GALA (2018), adaptado de Estruturas de mercado e economias de escala: concorrência, oligopólios e monopólios.

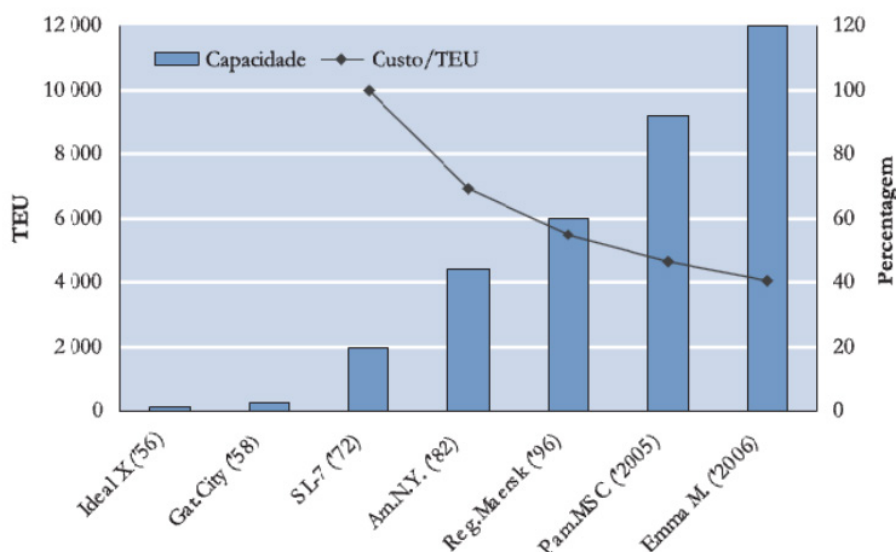
Conforme reconhecido pelo Cade (2017), o transporte marítimo é um exemplo de indústria que se beneficia da economia de escala:

“Economias de escala ou retornos crescentes de escala ocorrem quando o custo médio de produção cai à medida que aumenta a quantidade produzida. Atividades econômicas que apresentam elevados custos fixos, como portos e transporte marítimo, apresentam economias de escala na medida em que com a elevação da quantidade produzida conseguem diluir seus custos fixos, reduzindo o custo médio de produção. Tal característica explica uma tendência no transporte marítimo de contêineres de aumentar paulatinamente a capacidade de carga dos navios” (Cade, 2017)

A curva declinante do custo médio por TEU em relação à capacidade dos navios demonstrada no Gráfico 4 representa graficamente a informação acima e assemelha-se à terceira figura do Gráfico 3.

³Manifestação de Mário Povia, Diretor Geral da ANTAQ, no 8º Congresso Nacional de Direito Marítimo, Portuário e Aduaneiro, realizado em Brasília, 03 e 04 de outubro de 2019.

GRÁFICO 4 - EVOLUÇÃO DA CAPACIDADE DOS NAVIOS PORTA-CONTÊINERES RELACIONADAS COM SEUS RESPECTIVOS CUSTOS



Fonte: D'ALMEIDA (2007), apud Oliveira (2010)

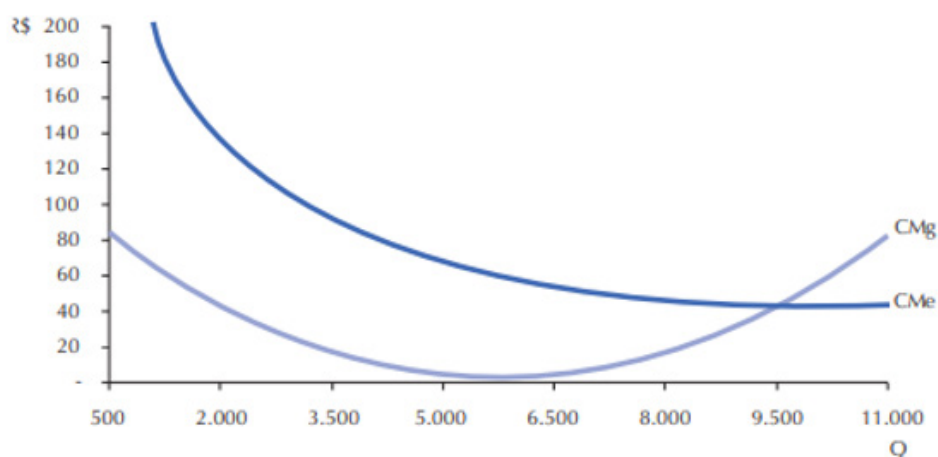
À medida que o tamanho do navio aumenta, a participação do custo fixo no custo total diminui de 42% para 26%, como resultado da redução de diversos fatores, como o custo de capital por contêiner, a razão entre a tripulação e a capacidade de carga dos navios, o consumo de combustível por unidade de carga transportada e o valor das taxas portuárias por TEU (LACERDA, 2004).

Entretanto, é importante ressaltar que a empresa de navegação não é apenas o navio, devendo ser considerados outros fatores como redes de distribuição, agenciamento de carga e serviços correlatos ao transporte. Além disso, no atual estágio tecnológico, existem limitadores para os tamanhos dos navios (calado nos portos, tamanho dos guindastes, tempo de carregamento e descarregamento, etc.). Nesse caso, existiria um ponto em que o custo marginal do transporte de contêiner ultrapassaria o seu custo médio, criando deseconomia de escala.

Assim, a declinação da curva não se estende indefinidamente e não há evidências de que uma só empresa consiga transportar qualquer quantidade de carga a um custo cada vez menor, o que configuraria um monopólio natural.

É possível buscar paralelismo em outros setores onde há economia de escala, mas não as características necessárias para a existência do monopólio natural. Um bom exemplo é o da telefonia móvel, onde, por características próprias do mercado, estabeleceu-se uma complexa estrutura oligopolística. Sobre o tema, Vendruscolo e Alves (2009) esclarecem:

GRÁFICO 5 - CURVAS DE CUSTO MÉDIO E MARGINAL DO SETOR DE TELEFONIA MÓVEL BRASILEIRO



Fonte: (VENDRUSCOLO; ALVES, 2009)

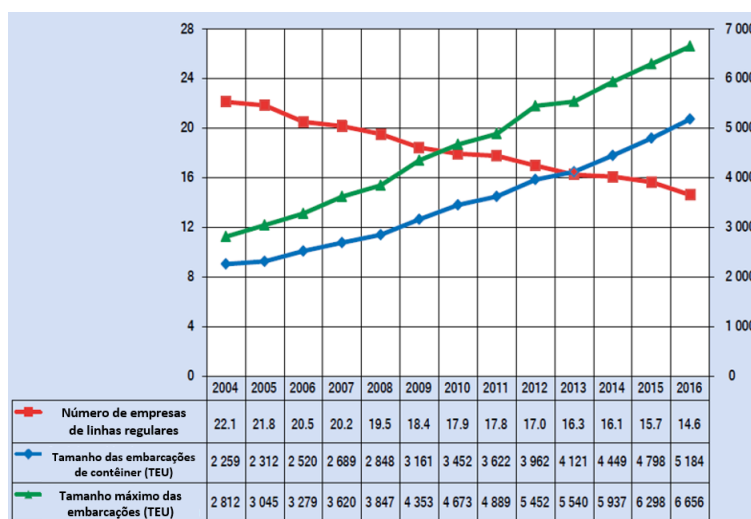
“Como essa curva é a do setor [telefonia móvel], então, empresas com um número menor de 9,44 milhões de clientes não estavam se beneficiando dos ganhos de escala. Empresas operando com o esse número de clientes apresentam a melhor planta, dada a estrutura de custo e tecnologia existente, pois podem operar com o menor custo mínimo. Já as empresas com um número maior que esse passaram a operar em uma região com perda de economia devido à saturação de um dos insumos e das possibilidades tecnológicas atuais.

A questão da economia de escala pode ter motivado os processos de aquisições e formação de alianças estratégicas após as privatizações do setor. Das 38 operadoras de telefonia celular, existentes no início do estudo, 11 sofreram processos de incorporação ao longo do período analisado, em busca de alguma vantagem competitiva proporcionada pela economia de escala, redução de custos, desenvolvimento conjunto de novos produtos, entre outras.

Essa situação evidencia que o setor encontrava-se com excessivo número de empresas, portanto, com uma grande perda de economia de escala.”

Similarmente ao mercado de telefonia móvel, na busca por reduzir custos e aumentar a participação de mercados, as empresas de transporte marítimo de contêiner passaram por processos similares, reduzindo o número de empresas no mercado mundial e investindo em navios cada vez maiores, conforme pode-se observar no Gráfico 6 abaixo:

GRÁFICO 6 - MÉDIA POR PAÍS, 2004-2016: NÚMERO DE EMPRESAS DE LINHAS REGULARES, TAMANHO DAS EMBARCAÇÕES DE CONTÊINER E TAMANHO MÁXIMO DAS EMBARCAÇÕES.



Fonte: Cálculo do secretariado da UNCTAD, dados da Lloyd's List Intelligence. UNCTAD (2016).

2. 4. ORGANIZAÇÃO DAS EMPRESAS DE NAVEGAÇÃO E CONCORRÊNCIA

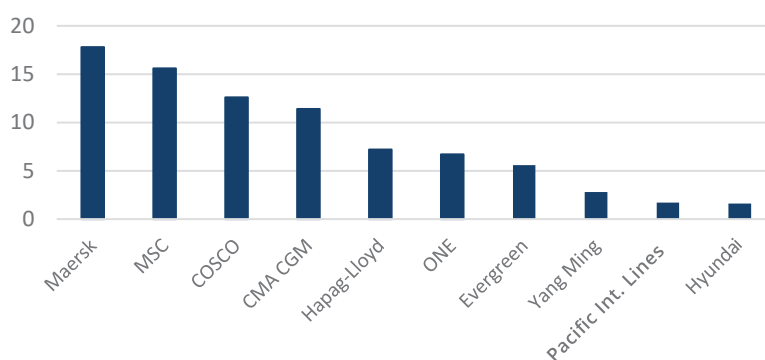
O enfraquecimento das conferências de frete, aliado à necessidade de utilização mais eficiente dos ativos deu margem ao desenvolvimento de outras formas de cooperação entre as empresas de navegação, tais como consórcios e alianças globais.

“Diante dessas complexidades da administração da oferta de serviços de transporte de contêineres, as empresas de navegação buscam realizar arranjos cooperativos entre elas para a operação conjunta das frotas e a repartição de espaço nos navios”. (LACERDA, 2004)

As fusões e aquisições são utilizadas pelas empresas de navegação como estratégia para ampliar a participação no mercado. À constante mutação dos acordos e consórcios estabelecidos, foi introduzido o processo de incorporação de empresas, dando origem aos grandes operadores internacionais. O mais recente processo de incorporação relevante foi a criação da *joint venture* ONE, que agrupou as principais transportadoras japonesas.

As empresas com operação global oferecem uma quantidade maior de destinações para seus clientes e um maior leque de serviços. A operação em vários mercados reduz os riscos de flutuações da demanda por transporte em mercados específicos e aumenta a flexibilidade na administração das frotas. Assim, a oferta de serviços de transporte marítimo de contêineres tornou-se progressivamente concentrada. Além disso, as empresas de navegação expandiram sua atuação do trecho marítimo do transporte para os trechos terrestres, oferecendo serviços logísticos porta-a-porta.

GRÁFICO 7 - AS 10 MAIORES EMPRESAS EM CAPACIDADE IMPLANTADA (PORCENTAGEM).



Fonte: dados da MDS Transmodal Container Ship Databank. UNCTAD (2019), elaboração GDE/ANTAQ.

Outra forma de cooperação bastante difundida é a formação de alianças. As alianças operam um conjunto comum de navios cujos espaços disponíveis são alocados às empresas participantes. Segundo Trace, 2002⁴, apud Lacerda, 2004, a principal diferença entre as alianças e as conferências de fretes é o escopo da operação, que nas conferências são rotas específicas, enquanto nas alianças trata-se de atuação global. Além disso, as conferências de frete são arranjos coletivos que restringem a capacidade de seus membros em diferenciar os seus serviços, enquanto as alianças buscam manter a identidade dos serviços de cada empresa.

“Um dos métodos usados pelas companhias de navegação de pequena dimensão para melhorar a sua rentabilidade é a formação de consórcios [pools] que lhes permitem reduzir as despesas gerais, usar a informação de mercado de modo mais eficiente e concorrer de forma mais eficaz na obtenção de contratos com embarcadores que exigem níveis de serviços elevados. Um consórcio de transporte marítimo é uma frota de navios similares pertencentes a diferentes proprietários aos cuidados de uma administração central”. (PACKARD, 1989, apud STOPFORD, 2017)

Segundo Unctad (2018), as alianças de operadoras globais foram reestruturadas em 2017 para formar três grandes: 2M, a Ocean Alliance e “The” Alliance⁵. Essa reorganização resultou em uma estrutura de mercado muito concentrada, em especial nas rotas principais, onde as três alianças representam coletivamente 93% das rotas Leste-Oeste, deixando 7% para os outros países menores e transportadoras regionais.

Além disso, outra importante questão a se analisar é a existência de uma variada gama de arranjos ou acordos operacionais entre empresas concorrentes. A OCDE, apud Cade (2018), sintetiza os estilos de acordos em três categorias:

- “Slot charter” (SCA) - consiste meramente na locação de slots de contêiner por um parceiro *on-board* de embarcações operadas por membros de um consórcio. Provavelmente, esse é o acordo mais comum entre esses membros (do consórcio) que preferem minimizar seu envolvimento dentro do arranjo, não operando nenhum navio;
- “Slot exchange” - muito semelhante ao slot chartering, mas implicando afretamento recíproco. Todos os parceiros envolvidos alocam um certo número de embarcações, mas, onde for necessário, estão disponíveis para arrendar slots de contêiner de/para parceiros;
- “Vessel sharing” (VSA) - a forma mais forte de acordo. As transportadoras marítimas, neste caso, estão propensas a compartilhar a capacidade de seus navios com os parceiros, a fim de aumentar a taxa de utilização dos navios (OCDE 2015c, 27).

Se por um lado esses acordos aumentam a eficiência do sistema como um todo, reduzindo a ociosidade dos navios e aumentando a capilaridade das empresas de navegação, por outro lado podem gerar controvérsias quanto às leis de concorrência.

⁴TRACE, K. Globalization of container shipping: implications for the North South liner shipping trades. Buenos Aires: XIII World Congress of Economic History, 2002.

⁵ Três alianças de transporte foram formadas em 2018: 2M, a Ocean Alliance e “The” Alliance. A primeira, 2M, é composta da Mediterranean Shipping Company e da Maersk, que adquiriram a Hamburg Süd. (Hyundai Merchant Marine assinou um acordo de cooperação estratégica com os parceiros da 2M.) O segundo, a Ocean Alliance, reuniu três empresas de linhas regulares, CMA CGM, que adquiriu a American President Lines e Mercosul Line; China Cosco Shipping, que adquiriu a Orient Overseas Container Line e Evergreen. A terceira, “The” Alliance, nasceu de uma fusão entre Hapag-Lloyd, Yang Ming e Ocean Network Express (este último também é conhecido como “ONE”, uma joint venture estabelecida entre Nippon Yusen Kabushiki Kaisha, Mitsui Osaka Shosen Kaisha Lines e Kawasaki Kisen Kaisha em abril de 2018). (UNCTAD, 2018)

“Esses tipos de organizações têm de cumprir as leis de concorrência dos Estados em que operam. Geralmente, essas leis tornam ilegal o conluio dos membros do consórcio que impede ou que limita a concorrência. Por exemplo, em muitos países são ilegais os contratos para fixar os preços, os concursos, a alocação de clientes entre os membros do consórcio ou a repartição geográfica dos mercados. Na década passada, vários governos, incluindo o dos Estados Unidos e o da União Europeia (UE), tomaram medidas para limitar a aplicação desses regulamentos à indústria marítima, inicialmente às conferências marítimas de linhas regulares, mas subsequentemente a grandes empresas e aos consórcios que operavam na indústria marítima a granel”. (STOPFORD, 2017)

Acerca do assunto, o Cade(2018) informa que, em linhas gerais, as próprias empresas de transporte marítimo argumentam em favor da particularidade deste mercado para justificar assim o histórico de isenções antitruste em várias jurisdições, como observa-se paradigmaticamente nos casos americano e, especialmente, no europeu. A alegação para tais condicionantes se concentra nos seguintes argumentos:

“As características fundamentais da indústria de transporte marítimo regular que têm sido a base dos consórcios BER (Block Exemption Regulation ou Regulamento de Isenção por Categoria) desde 1995 permanecem inalteradas hoje. Especificamente, a indústria não está concentrada; não há barreiras regulatórias para as operadoras que entram nos mercados; a indústria luta com excesso de capacidade por razões estruturais, cíclicas e sazonais, mas esse excesso de capacidade não pode ser utilizado ou permanecer facilmente ocioso; os custos de capital e operacionais são altos; a indústria é altamente competitiva com os transportadores tendo uma variedade de opções de serviço; e os lucros (quando existem) e os retornos sobre o investimento tipicamente ficam aquém dos de outras grandes indústrias”. (World Shipping Council (WSC), European Community Shipowners’ Associations (ECSA), and International Chamber of Shipping (ICS) 2014).

Por outro lado, a OCDE questiona a relativa peculiaridade do mercado marítimo, enfatizando que:

“Essa alegada “singularidade” da indústria de transporte marítimo regular tem sido questionada. O relatório da OCDE (2002a) destaca que o conjunto “único” de características, ou seja, investimentos com capacidade alta e irregular, demanda flutuante, requisitos de excesso de capacidade estrutural e custos marginais abaixo do custo médio quando a oferta excede a demanda, são compartilhados por outras indústrias que fornecem serviços regulares, nomeadamente as de transporte ferroviário e aéreo. Entretanto, as isenções antitruste são exclusivas do setor de transporte marítimo regular e outras indústrias “tão exclusivas quanto” não experimentaram o cenário caótico previsto pelas transportadoras marítimas para uma indústria de transporte marítimo com concorrência não regulamentada” (OCDE 2015c, 13).

O sistema de defesa da concorrência brasileiro não concede tais isenções antitruste, mas certamente é impactado indiretamente por elas, posto que as grandes empresas que operam em longo curso são essencialmente as mesmas e possuem arranjos ou acordos (muitas vezes na forma de SCA e VSA) para trazer ou mesmo levar carga para o Brasil. Sendo assim, entender o funcionamento concorrencial do mercado de transporte marítimo de contêineres no Brasil torna-se necessário para verificar, inclusive as questões associadas à dinâmica antitruste internacional, na construção de consórcios e na aplicação dessas imunidades concorrenciais (Cade, 2018).

Por fim, cumpre ressaltar que, nos casos de atos de concentração encaminhados à análise do Sistema de Defesa da Concorrência Brasileiro, não foram identificadas infrações concorrenciais, conforme detalha Cade (2018):

“Cade decidiu que os SCAs não constituem atos de concentração que preenchem as condições que tornariam obrigatória sua notificação, conforme a Resolução nº 17/2016. Os acordos do tipo VSA, por outro lado, devem ser notificados. Entretanto, suas especificidades - tais como independência das partes em relação à comercialização dos serviços e à relação com seus clientes - implicam uma análise um pouco diferenciada em relação a atos de concentração do tipo fusão ou aquisição de empresas. Nos casos analisados até aqui, o Cade reconheceu a eficiência econômica de tais acordos e concluiu que os riscos concorrenciais poderiam ser mitigados pela presença de rivalidade nos mercados relevantes afetados”.

⁶ “We have discussed at length the relationship between competition law and economic development such that we might be in danger of forgetting that ideologies behind the concepts are different. The focus of competition law is the Market. It assumes that there will always be a market economy where competition is at play. On the other hand, economic development is concerned with macro-economics. This involves managing the performance and structure of the national, regional and global economy” I. Lianos, A. Mateus and A. Raslan, ‘Development Economics and Competition: A Parallel Intellectual History’ [2012], Centre for Law, Economics and society (CLES) Working Papers Series, 1/2012. Apud Akpan (2019).

2. 5. RESERVA DA CABOTAGEM: BENCHMARKING INTERNACIONAL

No cenário internacional, assim como no Brasil, o debate sobre o protecionismo na cabotagem é permeado por discussões ideológicas. Exemplificando a questão, Akpan (2019) confronta a aplicação do direito concorrencial (*competition law*) com as políticas de desenvolvimento setoriais na cabotagem, ressaltando a importância de não adotar uma única solução para todos os casos [*one size fits all*] e argumenta sobre a necessidade da adoção de uma interface que por um lado facilite a competição, mas que também adote políticas de estímulo ao setor nos países em desenvolvimento.

“Discutimos em profundidade o relacionamento entre direito da concorrência e desenvolvimento econômico de tal modo que poderíamos correr o risco de esquecer que as ideologias por trás dos conceitos são diferentes. O foco do direito da concorrência é o Mercado. Parte-se da premissa de que sempre haverá uma economia de mercado onde haja competição. Por outro lado, desenvolvimento econômico se preocupa com a macroeconomia. Isso envolve a gestão de performance e estrutura das economias nacionais, regionais e globais.”⁶ (Livre tradução)

“... A alternativa de desenhar um formato único de direito concorrencial para economias industrializadas e em desenvolvimento, é tendente a criar mais problemas que soluções. Poderia ser sugerido que o direito concorrencial desenvolve um papel primordial no regime nacional ou regional do direito marítimo da cabotagem. Isso porque, independentemente da escolha da abordagem feita para o direito marítimo, um país invariavelmente escolherá fomentar ou impedir o processo competitivo em sua economia. Desse modo, para funcionar como um facilitador eficiente do processo de desenvolvimento, o direito concorrencial deve ser complementado por políticas compatíveis que deem suporte ao desenvolvimento econômico. Assim, a influência do direito concorrencial no desenvolvimento econômico de uma nação (marítima) depende do quanto tal interface estimula o desejado desenvolvimento econômico na economia.”⁷ (Livre tradução)

Por outro lado, Akpan (2019) ressalta que políticas protecionistas somente se justificam em indústrias nascentes e que prolongar por tempo maior que o necessário uma política protecionista pode ser prejudicial, conforme observa-se no trecho transcrito abaixo:

“... Essa aceitação tácita de protecionismo é atrelada ao objetivo de estimular o desenvolvimento econômico. Isso é alcançado ao se possibilitar à indústria doméstica o crescimento a um nível em que possa ser competitiva sem ser excessivamente desfavorecida. Entretanto, também é verdade que proteger empresas domésticas da competição por tempo maior que o necessário pode ser prejudicial ao desenvolvimento econômico do país.”⁸ (Livre tradução)

De modo a se ter uma visão da posição do Brasil no cenário mundial da navegação de cabotagem, apesar das dificuldades de se comparar esse serviço em diferentes contextos, como adiante comentado, apresenta-se a seguir os achados de alguns estudos recentes sobre essa matéria.

A palavra “cabotagem” nem sempre é mencionada nas leis nacionais e termos como “tráfego costeiro” ou “tráfego doméstico” podem ser usados em lugar de “cabotagem”. Neste Relatório, a não ser que o contexto indique de outro modo, uma referência a “legislação de cabotagem” ou “lei de cabotagem” é uma referência à reserva de cabotagem a embarcações nacionais, bem como uma referência às restrições a navios de bandeira estrangeira para fazer cabotagem.

A seguir outas definições de cabotagem contidas na presente análise do *benchmarking* internacional:

União Europeia - Regulamento do Conselho (EEC) Nº 3577/1992, artigo 2º: “1. Serviços de transporte marítimo dentro de um Estado Membro (cabotagem marítima) significará serviços normalmente prestados por remuneração e incluirá em particular: (a) cabotagem continental: o carregamento de passageiros ou bens por mar entre portos situados no continente ou o principal território de um e o mesmo estado membro sem escala em ilhas; (b) serviços de suprimento costeiros (offshore): o carregamento de passageiros ou bens por mar entre qualquer porto em um estado membro e instalações ou estruturas situadas na plataforma continental daquele estado membro; (c) cabotagem insular: o carregamento de passageiros ou bens por mar entre: portos situados no continente e em uma ou mais das ilhas de um estado membro e o mesmo estado membro, ou portos situados nas ilhas de um estado membro e o mesmo estado membro”.

Glossário OMC: “Em transporte marítimo, cabotagem significa operação de navios entre portos do mesmo país, usualmente ao longo da costa”.

⁷“The alternative, which is to design a ‘one size fits all’ framework of competition law for industrialized and developing economies, is likely to create more problems than proffer solutions. One may suggest that competition law plays a major role in the national or regional framework of maritime cabotage law. This is because regardless of the choice of maritime law approach, a country will invariably be choosing to either encourage or impede the competition process within its economy. Therefore, to function as an efficient facilitator of the development process, competition law should be complemented by compatible policies that support economic development. Hence, the influence of competition law on the economic development of a (maritime) nation depends on the extent to which such an interface stimulates the desired economic development in the economy.”

UNCTAD - Revisão 2017 do Transporte Marítimo: “Cabotagem é definida como transporte de passageiros, bens e materiais entre dois portos localizados no mesmo país, independente do país em que a embarcação está registrada. A cabotagem abrange operações domésticas de navios mercantes; essas incluem tráfego doméstico, bem como operações relativas a transbordos. A cabotagem pode envolver a operação de linhas regulares ou de viagens isoladas, e uma variedade de técnicas de manuseio de cargas”.

Glossário da OCDE de termos estatísticos: “Transporte marítimo entre dois portos (um porto de carregamento/embarque e um porto de descarregamento/desembarque) situados no mesmo país independentemente do país em que a embarcação marítima está registrada. A cabotagem (contexto marítimo) pode ser efetuada por uma embarcação marítima registrada no país de notificação ou em outro país. Transporte dentro de um porto é incluído”.

São muitas as definições de cabotagem marítima e não há uma definição única que seja reconhecida por todos os estados membros das Nações Unidas.

O *Seafarers' Rights International (SRI)* foi encarregado pela *International Transport Workers' Federation (ITF)* para conduzir o estudo *Cabotage Laws of the World (SRI, 2018)*, um levantamento dos estados membros das Nações Unidas para determinar quais desses países possuem cabotagem, sem entrar no debate sobre os seus méritos da cabotagem. As leis levantadas são principalmente leis marítimas e de frotas mercantes que se restringem explicitamente à cabotagem. Outras leis, ainda que apoiem ou estimulem indiretamente a cabotagem não foram examinadas (SRI, 2018).

O protecionismo na cabotagem é o princípio de reserva do tráfego, serviços e atividades marítimas e da navegação do país para seus próprios cidadãos. O princípio tem uma longa história legal, mas atualmente está mais restrito em leis marítimas e de navios mercantes. A cabotagem pode, também, ser estimulada e apoiada em leis relativas a registro de embarcações, imigração, emprego, tributação, alfândega, empresas, licenciamento, subsídios para operação e construção naval, e investimento estrangeiro direto (SRI, 2018).

Dos 193 países membros das Nações Unidas, o estudo excluiu aqueles que não possuem cabotagem por razões geográficas (países sem acesso ao mar, pequenos países insulares, países que só possuem um porto) ou por razões legais (leis que não regulamentam ou que foram consideradas insuficiente para a regulação da cabotagem). Como resultado dessa triagem, o estudo lista 102 países **sem** leis que regulamentam a cabotagem e 91 **com** leis que regulamentam esse serviço, como mostrado a seguir (SRI, 2018).

QUADRO 1 - PAÍSES SEM E COM LEIS DE CABOTAGEM.

PAÍSES SEM LEIS DE CABOTAGEM (por razões geográficas ou legais)	PAÍSES COM LEIS DE CABOTAGEM
Afeganistão, Andorra, Armênia, Áustria, Azerbaijão, Bahamas, Barbados, Bielorrússia, Bélgica, Belize, Butão, Bolívia, Bósnia e Herzegovina, Botswana, Brunei Darussalam, Burkina Faso, Burundi, Camboja, Rep. Centro-Africana, Chade, Camarões, Chipre, Rep. Tcheca, Rep. Democrática da Coreia, Dinamarca, Djibuti, Dominica, El Salvador, Eritreia, Suazilândia, Etiópia, Gâmbia, Guatemala, Guiné, Hungria, Islândia, Irã, Iraque, Irlanda, Kiribati, Quirguistão, Laos, Letônia, Lesoto, Libéria, Líbia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malawi, Maldivas, Mali, Malta, Ilhas Marshall, Micronésia, Mônaco, Mongólia, Mianmar, Namíbia, Nauru, Nepal, Holanda, Nova Zelândia, Níger, Noruega, Omã, Paquistão, Palau, Panamá, Paraguai, Moldávia, Romênia, Ruanda, São Cristóvão e Neves, San Marino, São Tomé e Príncipe, Arábia Saudita, Senegal, Sérvia, Seychelles, Serra Leoa, Singapura, Eslováquia, Somália, África do Sul, Sudão, Suriname, Suíça, Tajiquistão, Macedônia, Timor Leste, Togo, Tonga, Trinidad e Tobago, Turcomenistão, Tuvalu, Uganda, Reino Unido, Uzbequistão, Vanuatu, Zâmbia, e Zimbábue.	Albânia, Alemanha, Argélia, Angola, Argentina, Austrália, Bahrein, Bangladesh, Benin, Brasil , Bulgária, Catar, Cabo Verde, Camarões, Canadá, China, Chile, Colômbia, Congo, Coreia, Costa Rica, Costa do Marfim, Croácia, Cuba, Emirados Árabes Unidos, Equador, Egito, Eslovênia, Estados Unidos, Guiné Equatorial, Estônia, Fiji, Finlândia, França, Gabão, Geórgia, Gana, Grécia, Granada, Guiné Bissau, Guiana, Haiti, Honduras, Iêmen, Índia, Indonésia, Israel, Itália, Jamaica, Japão, Jordânia, Cazaquistão, Quênia, Kuwait, Líbano, Lituânia, Madagascar, Malásia, Mauritânia, Maurício, México, Montenegro, Marrocos, Moçambique, Nicarágua, Nigéria, Papua Nova, Guiné, Peru, Filipinas, Polônia, Portugal, Rep. Democr. do Congo, Rep. Dominicana, Rússia, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Samoa, Ilhas Salomão, Espanha, Sri Lanka, Suécia, Síria, Tailândia, Tanzânia, Tunísia, Turquia, Ucrânia, Uruguai, Venezuela, Vietnam

Fonte: (SRI, 2018)

⁸... This tacit acceptance of protectionism is tied to the objective of encouraging economic development. This is achieved by enabling the domestic industry to grow to a level where it can entertain competition without being unduly disadvantaged. However, it is also true that sheltering domestic firms from competition for longer than necessary can be harmful to the economic development of the country”.

Como visto no quadro acima, as restrições à cabotagem existem em todas as regiões geográficas do globo e em estados com diferentes sistemas políticos, econômicos e legais. Mais especificamente, o protecionismo da cabotagem existe ao longo dos litorais em cerca de 80% do mundo (comparando os litorais de nações com cabotagem com os litorais das nações sem cabotagem) e em 70% dos estados membros do Conselho da IMO (28 entre 40 estados). (SRI, 2018)

Dentre os 91 países estudados, foi observada uma grande diversidade em relação a: definição, tipo de reservas e restrições aplicadas, tipos de embarcações abrangidas, tipos de tráfego, serviços e atividades cobertas, zonas marítimas e áreas de cobertura da cabotagem. Essa diversidade decorre do empenho dos estados em estabelecer leis que busquem atender seus interesses e necessidades. (SRI, 2018)

A relação dos estados com cabotagem não é fixa ou fechada, já que estão sujeitas a mudanças políticas, o que faz alterar o número de países com ou sem leis de cabotagem dependendo do enfoque utilizado. (SRI, 2018). A reserva da cabotagem, todavia, é muitas vezes um princípio questionado em níveis internacional, regional, nacional e empresarial.

Por sua vez, em estudo elaborado por Casaca e Lyridis (2018), intitulado Políticas protecionistas versus liberais na cabotagem marítima: uma revisão [*Protectionist vs liberalised maritime cabotage policies: a review*] traz uma análise das razões que levam a adoção de políticas mais liberalizantes ou mais protecionistas do mercado de cabotagem sintetizadas no quadro abaixo.

QUADRO 2 - RAZÕES PARA A ADOÇÃO DE POLÍTICAS DE CABOTAGEM LIBERALISTAS E PROTECIONISTAS

RAZÕES PARA A ADOÇÃO DE POLÍTICAS DE CABOTAGEM LIBERALISTAS	
Estratégicas	Contribuir para o desenvolvimento de uma estratégia logística nacional robusta. Superar ineficiências de um mercado de cabotagem protegido
Econômicas	Apoiar a internacionalização e a globalização de atividades econômicas Apoiar o desenvolvimento da economia nacional e internacional Apoiar o desenvolvimento de atividades econômicas nacionais Apoiar a estratégia industrial do país voltada para a exportação Promover o comércio intra-regional Promover os investimentos diretos na indústria de cabotagem nacional Ter acesso a financiamentos internacionais Ter acesso à indústria de construção naval internacional Permitir a encomenda de navios no mercado externo Remover impostos de importação em navios usados ou construídos no exterior
Operacional	Promover o desenvolvimento da logística marítima Promover o uso de novas e inovativas tecnologias Reduzir o custo total das operações de cabotagem Reduzir o custo de operação dos navios em especial o custo da tripulação Reduzir as taxas de frete da cabotagem marítima

RAZÕES PARA A ADOÇÃO DE POLÍTICAS DE CABOTAGEM LIBERALISTAS

Comerciais	Promover a competição entre os diferentes modos de transportes Contribuir para o equilíbrio entre os diferentes modos de transportes Evitar a destruição da liberdade comercial nos mares Eliminar distorções no mercado de cabotagem Promover e desenvolver a cooperação entre os diferentes operadores de transporte Promover a competição entre as diferentes empresas de cabotagem Ampliar a liberdade de escolha do embarcador Ampliar o leque de serviços oferecidos pelos navios de cabotagem
Ambientais	Promover o desenvolvimento da multimodalidade, intermodalidade, co-modalidade Contribuir para a transferência de carga da rodovia para o mar Promover o desenvolvimento de uma política de transporte integrada e ambientalmente sustentável

RAZÕES PARA ADOÇÃO DE POLÍTICAS DE CABOTAGEM PROTECIONISTAS

Estratégicas	A cabotagem é vista como uma indústria estratégica e por essa razão deve ser protegida Desenvolver uma política nacionalista onde a frota de cabotagem é constituída por prestígio e considerações estratégicas Controlar a qualidade dos navios empregados na provisão dos serviços de cabotagem Proteger a frota de bandeira nacional, o registro nacional e os fretadores nacionais Apoiar a cabotagem por razões de segurança e defesa
Legais	Fazer cumprir a legislação nacional e internacional Garantir que os navios de cabotagem cumpram a legislação nacional e internacional
Econômicas	Aumentar o valor da contribuição da cabotagem no balanço de pagamentos Garantir a viabilidade das empresas nacionais de cabotagem Promover o desenvolvimento da indústria naval nacional Proteger a indústria de cabotagem nascente até ter autonomia para competir no mercado internacional Proteger a indústria de cabotagem madura da competição internacional Proteger a indústria da cabotagem contra o dumping (precificação predatória) Proteger a indústria doméstica da competição estrangeira Apoiar regimes de carga prescrita Modernizar a frota de cabotagem de modo a torná-la mais competitiva Economizar moeda forte que seria gasta na carga transportada em navios de registro estrangeiro.

RAZÕES PARA ADOÇÃO DE POLÍTICAS DE CABOTAGEM PROTECIONISTAS

Sociais	Disponibilizar os serviços de cabotagem em áreas remotas do país que de outra forma não seriam comercialmente viáveis Proteger o emprego da tripulação nacional; preservar empregos marítimos Apoiar o serviço de cabotagem em determinados setores, tais como aqueles que servem ilhas
Culturais e Ambientais	Garantir competência marítima e de construção naval Desenvolver uma indústria de cabotagem ambientalmente sustentável Apoiar a cabotagem por razões de segurança pública

Fonte: Casaca e Lyridis (2018)

Esse mesmo estudo classifica ainda os tipos de políticas adotadas e os países que as adotam. Diferentemente do estudo SRI (2018), aqui os autores analisam não apenas se o país possui ou não leis que regem a cabotagem, mas detalham um pouco mais os tipos de política utilizados em 72 países. Aqui, em oposição ao estudo SRI, 2018, em que o Reino Unido e a Nova Zelândia foram considerados países “sem legislação de cabotagem”, o primeiro foi classificado como um país onde a cabotagem foi inteiramente liberalizada e o segundo como tendo uma política de proteção controlada da cabotagem. (Casaca e Lyridis, 2018)

QUADRO 3 - CLASSIFICAÇÃO DE POLÍTICAS DE CABOTAGEM POR PAÍSES

Tipo de Política	Definição	Países
Políticas de proteção integral da cabotagem	Políticas que protegem totalmente a indústria marítima de cabotagem e que não permitem armadores estrangeiros. Quando permitem, o fazem sob condições estritas e por curtos períodos de tempo.	Japão, Estados Unidos e Peru
Políticas de proteção controlada da cabotagem	Políticas que protegem a indústria de cabotagem marítima, mas que permitem a entrada de armadores estrangeiros sob condições controladas por meio de concessão de permissões ou licenças.	França, Alemanha, Itália, Grécia, Portugal, Espanha, Finlândia, Suécia, Letônia, Eslovênia, Bulgária, Romênia, Croácia, Angola, Marrocos, Líbia, Tanzânia, Quênia, Turquia, Rússia, Jordânia, Índia, Coréia do Sul, Mianmar, Tailândia, Vietnã, Taiwan, Canadá, México, Cuba, Honduras, Nicarágua, Costa Rica, Panamá, Venezuela, Colômbia, Brasil, Equador, Uruguai, Argentina, Chile, Filipinas, Nova Zelândia.
Políticas de proteção parcial da cabotagem	Políticas que protegem a indústria de cabotagem marítima, mas que adotaram medidas liberalistas em certos segmentos do mercado de cabotagem	Moçambique, Malásia, Indonésia, China, Egito
Políticas de liberalização controlada da cabotagem	Políticas que permitem a entrada de armadores estrangeiros na indústria de cabotagem marítima sob um sistema de licenciamento.	Austrália
Políticas de liberalização integral da cabotagem	Políticas que permitem a entrada de armadores estrangeiros no comércio marítimo sem qualquer limitação.	Bélgica, Holanda, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Noruega, Islândia, Malta, Chipre, Estônia, Lituânia, Polônia, Nigéria, África do Sul, Namíbia, Emirados Árabes, Líbano, Brunei, Camboja, Singapura.

Fonte: Casaca e Lyridis, 2018

Por sua vez o estudo “Repensando cabotagem marítima para o aprimoramento da conectividade” [*Rethinking Maritime Cabotage for Improved Connectivity*], publicado pela UNCTAD em 2018, apresenta uma análise sobre as políticas de cabotagem de diversos países, indicando que este serviço é excluído dos compromissos de liberalização do comércio, e sua relação com a conectividade marítima internacional. A mencionada publicação apresenta diversas considerações de grande relevância para a avaliação das políticas de cabotagem, sendo que as principais serão descritas a seguir (UNCTAD, 2018):

- Uma análise dos compromissos específicos dos países em matéria de serviços de transporte marítimo no âmbito do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (*General Agreement on Trade in Services – GATS*) demonstra que a cabotagem marítima é geralmente excluída do âmbito do acordo e não está aberta à liberalização.
- Uma análise dos regimes aplicados à cabotagem marítima mostra que este setor é geralmente reservado aos navios de bandeira nacional ou aos transportadores nacionais. Em certas situações, as embarcações estrangeiras podem fornecer serviços de cabotagem através de uma licença de cabotagem temporária (*waiver*), desde que a empresa cumpra com vários requisitos.

Segundo a OCDE, as restrições de cabotagem referem-se principalmente a entrada de navios de bandeira estrangeira e a propriedade e o registro de navios estrangeiros, como mostrado no quadro abaixo.

QUADRO 4 - PAÍSES QUE EXCLUEM NAVIOS DE BANDEIRA ESTRANGEIRA OU IMPÕEM CONDIÇÕES PARA PROPRIEDADE E REGISTRO NA CABOTAGEM

Países onde navios de bandeira estrangeira são		Países que impõem condições para a propriedade de e/ou registro de navios para que possam operar cabotagem
Totalmente excluídos da cabotagem, sem exceção	Parcialmente excluídos da cabotagem	
Bélgica, Estônia, Grécia, Itália, Polônia, Suécia, Turquia, Estados Unidos, China, Colômbia, Indonésia, Lituânia.	África do Sul, Alemanha, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Coreia, Costa Rica, Eslovênia, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Índia, Israel, Japão, Letônia, México, Nova Zelândia Polônia, Portugal, Reino Unido, Rússia, Suécia.	África do Sul, Alemanha, Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Colômbia, Coreia, Costa Rica, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Índia, Indonésia, Islândia, Israel, Itália, Japão, Lituânia, México, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Reino Unido, Rússia, Turquia.

Fonte: OECD Services Trade Restrictiveness Index Regulatory Database

Manter as frotas mercantes nacionais foi apontado como motivação importante para a existência de restrições para a cabotagem. Em primeiro lugar, argumenta-se frequentemente que a manutenção de uma frota nacional pode contribuir para reduzir o impacto adverso das despesas com fretes na balança de pagamentos. Segundo, pode contribuir para assegurar o crescimento econômico e o bem-estar social, desenvolvendo a capacidade local em vários segmentos da cadeia de valor do transporte marítimo, particularmente na construção e reparo de navios, propriedade de navios, registro, operação e marítimos (UNCTAD, 2018).

Facilitar o comércio internacional em um ambiente previsível e estável é outra motivação para restringir a entrada de provedores de serviços estrangeiros para fornecer serviços de cabotagem, que podem ser insuficientes se forem deixados nas mãos de mercado livre imprevisível e volátil. Isso é particularmente relevante para locais que dependem do envio de mercadorias e passageiros, como ilhas remotas. Neste caso, os serviços oferecidos podem ser insuficientes se o transporte marítimo for deixado nas mãos de mercado livre imprevisível e volátil (UNCTAD, 2018).

No estudo *Cabotage Laws of the World*, as razões para a implementação de políticas de cabotagem adotadas pelos mais variados países do mundo podem ser assim enumeradas (SRI, 2018):

- Manutenção da segurança nacional, defesa nacional e soberania enquanto frota auxiliar em tempos de guerra e emergência nacional;
- Promoção e crescimento da marinha mercante com o aumento do número de navios com registro nacional;

- Promoção da segurança e salvaguarda de navios em portos nacionais;
- Aumento da proteção ambiental marinha;
- Promoção do transporte doméstico pela via marítima;
- Desenvolvimento estável da infraestrutura de transportes marítima;
- Fornecimento de serviços públicos;
- Assegurar princípios da universalidade, igualdade, continuidade, regularidade e modicidade;
- Promoção de competição justa;
- Incentivar a titularidade de navios por cidadãos nacionais;
- Desenvolvimento adequado e competitivo do comércio doméstico e internacional;
- Proteção de monopólio estatal;
- Fomento ao desenvolvimento tecnológico e conteúdo local;
- Transferência para o país de conhecimento e tecnologia marítima;
- Promoção do investimento direto estrangeiro;
- Aumento das divisas estrangeiras e equilíbrio da balança comercial;
- Proteção da economia doméstica;
- Promoção e desenvolvimento de capacidade da indústria naval (estaleiros) e serviços de construção naval e suprimentos;
- Desenvolvimento de capacidade de mão de obra;
- Criação de postos de trabalho;
- Proteção do trabalhador marítimo (tripulação) em níveis semelhantes a leis nacionais;

Em qual medida a política adotada por um determinado país é bem-sucedida depende de avaliação desses fatores (SRI, 2018).

Alguns países adotam sistemas de cabotagem com uma finalidade política com foco específico, outros países adotam sistemas com uma ampla gama de objetivos político/econômicos (SRI, 2018).

De modo geral os objetivos políticos são desenhados de acordo com necessidade específicas de cada Estado, as regras de cabotagem tendem a aumentar a consistência dos objetivos políticos gerais (SRI, 2018).

Para o desenvolvimento das políticas protetivas de cabotagem observa-se o enfoque em algum(ns) dos seguintes aspectos: navio (registro nacional, construção nacional); armador (nacionalidade do armador pessoa física, nacionalidade do armador enquanto empresa constituída no país e capital nacional); operação (tripulação nacional).

No estudo da UNCTAD (Repensando cabotagem marítima para o aprimoramento da conectividade), foram apontados exemplos de países que aparentemente tiveram sucesso com suas políticas de cabotagem, entre os quais o Brasil, além da China e da Índia, sendo que no caso destes países o desenvolvimento do modal ocorreu por meio de investimentos em infraestrutura. No caso do Brasil, a avaliação indicou que as restrições de cabotagem podem ter induzido uma evolução nas estruturas de serviços, que levam as transportadoras globais a converterem linhas de navegação nacional em operadores *feeder* para o Mercosul (UNCTAD, 2018).

Registrou, ainda, como o exemplo mais restritivo das leis de cabotagem o *Merchant Marine Act of 1920*, conhecido *Jones Act*, que exige que o transporte de todas as mercadorias transportadas entre os portos dos EUA seja realizado por navios de sua bandeira, construídos nos países, pertencentes a americanos e tripulados por cidadãos americanos e residentes permanentes nos EUA. Diversos estudos apontam, contudo, uma grande redução dos custos de transporte na cabotagem com o relaxamento do *Jones Act* que poderiam chegar a 60% (UNCTAD, 2018).

Adicionalmente, relatou os resultados da experiência de liberalização da cabotagem na União Europeia⁹, com um primeiro registro de embarcação com acesso irrestrito ao mercado de cabotagem nos estados membros, e um segundo registro a envolver, em alguns casos, limitação ou restrição de acesso, ressaltando que (UNCTAD, 2018):

- A liberalização não proporcionou significativo aumento de armadores na cabotagem, em razão da consolidação/aquisição entre armadores;
- Houve a necessidade da imposição do serviço transporte marítimo para rotas menos rentáveis;

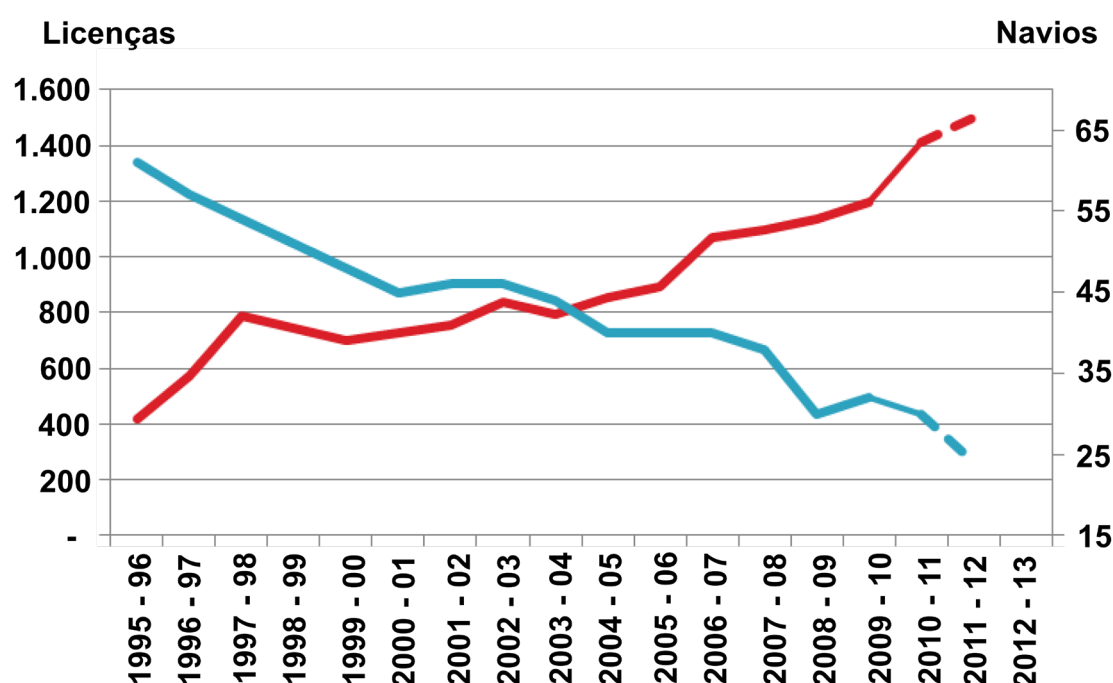
- Os volumes de carga permaneceram geralmente estáveis durante o período (com exceção dos anos de crise);
- O primeiro registro da embarcação tem acesso irrestrito ao mercado de cabotagem nos estados membros, e o segundo registro envolve, em alguns casos, limitação ou restrição de acesso.

Complementando os exemplos de regime de cabotagem relevantes citados no estudo da UNCTAD, de 2018, destaca-se o caso da Austrália, que promoveu uma série de reformas visando a liberalização da navegação de cabotagem mas cujos resultados não foram os esperados (UNCTAD, 2018).

Sem alterar o *Navigation Act*, norma que regulamentava a navegação desde 1912, o governo liberalizou o processo de concessão de licenças para que navios estrangeiros pudessem atuar na costa australiana (WEBB, 2004, p. 13).

Como resultado da flexibilização das licenças para operação na cabotagem houve um grande aumento das operações de transporte por navios estrangeiros na cabotagem em detrimento da redução dos navios de bandeira australiana, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

GRÁFICO 8 - REGISTRO DE FROTA E OPERAÇÕES NA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM AUSTRALIANA



Obs.: A linha azul representa o nº de navios; a linha vermelha o nº de licenças.

Fonte: *Reforming Australia's Shipping - Regulation Impact Statement*, apud UNCTAD (2018)

Buscando reverter a situação de dependência de operadores de transporte marítimo estrangeiros, o governo australiano implementou em 2012 o *Coastal Trading Act*, que entre outras medidas instituiu uma série de licenças para realização de navegação no país (licença geral, licença geral de transição, licença temporária e licença de emergência) (UNCTAD, 2018).

Entretanto, as restrições implementadas pelo *Coastal Trading Act* provocaram a restrição de operação de embarcações estrangeiras na cabotagem australiana, e em razão baixa disponibilidade de navios australianos, houve redução da oferta de transporte marítimo na costa australiana, chegando a uma variação de 63% para o granel sólido, entre os anos de 2011 e 2012 (AUSTRALIAN, 2015).

Em 2017, o governo australiano, por meio do Departamento de Infraestrutura e Desenvolvimento Regional, iniciou nova agenda de Reformas da Navegação Costeira no país, buscando a implementação de iniciativas que reduzam os custos de transporte marítimo. A nova legislação prevê mudanças radicais na legislação atual, entretanto, ainda não se sabe quais serão os verdadeiros impactos dessas mudanças.

No Brasil, o estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) para a Empresa Brasileira de Planejamento dos Transportes (Geipot, 1999) aborda a questão da análise dos custos e benefícios da política de proteção da marinha mercante.

Numa análise da política governamental e a competitividade da marinha mercante brasileira, o estudo Geipot concluiu pela vantagem do subsídio ao desenvolvimento da marinha mercante nacional sob os argumentos de: segurança nacional, controle do mercado e posicionamento estratégico (Geipot, 1999).

A respeito do primeiro quesito (segurança nacional), a dependência do petróleo e a importância da cabotagem em seu transporte justificam a necessidade de frota própria. Caso haja supressão de transportes do produto, a frota nacional garantiria a continuidade do fornecimento nacional. A segurança nacional pode ainda assumir importância renovada se interpretada como reserva estratégica contra práticas de mercado lesivas ao interesse nacional. No sentido de que leis nacionais são facilmente aplicáveis assim como suas sanções a empresas constituídas sob as leis brasileiras. Por sua vez, a sanção a armadores estrangeiros esbarra, dentre outros empecilhos legais, em restrições de oferta caso o grupo estrangeiro seja um monopólio (Geipot, 1999).

A frota nacional serviria, então, como um amortecimento de variações de oferta e preço de modo a contribuir para o desenvolvimento estável da infraestrutura de transportes marítima brasileira. Assegurando assim, a consecução dos princípios da universalidade, continuidade, regularidade e modicidade de preços (Geipot, 1999).

Além disso, a abertura da cabotagem (relaxamento das regras protetivas da cabotagem) traz prejuízo à marinha mercante nacional na medida em que expõe as empresas de navegação nacionais a concorrência desigual com as estrangeiras, e exposição a *dumping*, dentre outras práticas lesivas (Geipot, 1999).

A favor do fortalecimento da marinha mercante pesam os seguintes fatores no Brasil (Geipot, 1999):

- 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 principalmente pelo crescimento do comércio da China, faltou navio para atender exportações brasileiras (Nóbrega, 2008);
- 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.

3. A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

Inicialmente, para avaliar a dimensão da cabotagem brasileira, analisa-se, comparativamente, os países com as maiores extensões de costa e o tamanho de suas respectivas cabotagens. A importância da navegação costeira para esses países é ressaltada na publicação *Rethinking Maritime Cabotage for Improved Connectivity* conforme excerto mostrado a seguir (UNCTAD, 2018):

“Mercados de cabotagem representam trocas comerciais e negócios consideráveis para embarcadores de carga. A movimentação de embarcações domésticas representa um percentual muito alto do total da movimentação de embarcações, em países com faixas costeiras extensas, como o caso da Argélia, Austrália, Brasil, China, Chile, Índia, Itália, México, África do Sul, Turquia, e os Estados Unidos”.¹⁰ (Livre tradução)

No quadro abaixo mostra-se os países com maiores extensões de costa e que têm condições de desenvolver uma efetiva navegação de cabotagem. Desses países, todos aqueles que possuem um litoral maior do que o do Brasil possuem, em algum de grau, medidas de proteção à sua navegação de cabotagem, exceto o Reino Unido e a Nova Zelândia, países insulares de tradição mais liberal, que tem um regime de cabotagem mais aberto.

¹⁰ Cabotage markets represent considerable business and trade potential for shippers. Domestic vessels deployment represent very high shares of total vessel deployment in countries with longer coast lines, as in the case of Algeria, Australia, Brazil, China, Chile, India, Italy, Mexico, South Africa, Turkey and the United States. (*Rethinking Maritime Cabotage for Improved Connectivity* p.10)

QUADRO 5 - PAÍSES COM MAIORES EXTENSÕES DE COSTA E RESPECTIVO REGIME DE CABOTAGEM

Países	Extensão Costa *(km)	Área **(km²)	População *** (hab-2018)	PIB **** Milhões Int \$ PPC	Cabotagem
Argentina	4.989	2.780.400	44.293.292	874.375	Protegida
Chile	6.435	756.102	17.789.270	415.398	Protegida
Índia	7.000	3.287.263	1.281.935.872	8.700.622	Protegida
Turquia	7.200	783.562	80.845.216	2.007.466	Protegida
Brasil	7.491	8.510.821	207.353.392	3.140.511	Protegida
Itália	7.600	301.340	62.137.800	2.326.894	Protegida
México	9.330	1.964.375	124.574.792	2.203.238	Protegida
Reino Unido	12.429	243.610	64.769.452	2.798.059	Não Protegida
China	14.500	9.596.960	1.379.302.784	21.409.405	Protegida
Grécia	13.676	131.967	10.768.477	288.418	Protegida
Nova Zelândia	15.134	268.838	4.510.327	180.995	Não Protegida
Estados Unidos	19.924	9.833.517	326.625.792	18.624.475	Protegida
Australia	25.760	7.741.220	23.232.412	1.113.996	Protegida
Japão	29.751	377.915	126.451.400	5.369.479	Protegida
Filipinas	36.289	300.000	104.256.080	806.328	Protegida
Rússia	37.653	17.098.242	142.257.520	3.635.868	Protegida
Indonésia	54.716	1.904.569	260.580.726	3.031.296	Protegida
Canadá	202.080	9.984.670	35.623.680	1.625.361	Protegida

Obs: A Noruega foi excluída porque embora tenha uma extensão total de costas de 25.148km, a extensão do litoral continental é de apenas 2.650Km posto que os fiordes distorcem muito o resultado.

Fonte: * <http://chartsbin.com/view/ofv/>;

** <http://paises.ibge.gov.br/#/mapa>;

*** <http://www.indexmundi.com/map/?v=21&r=xx&l=pt>;

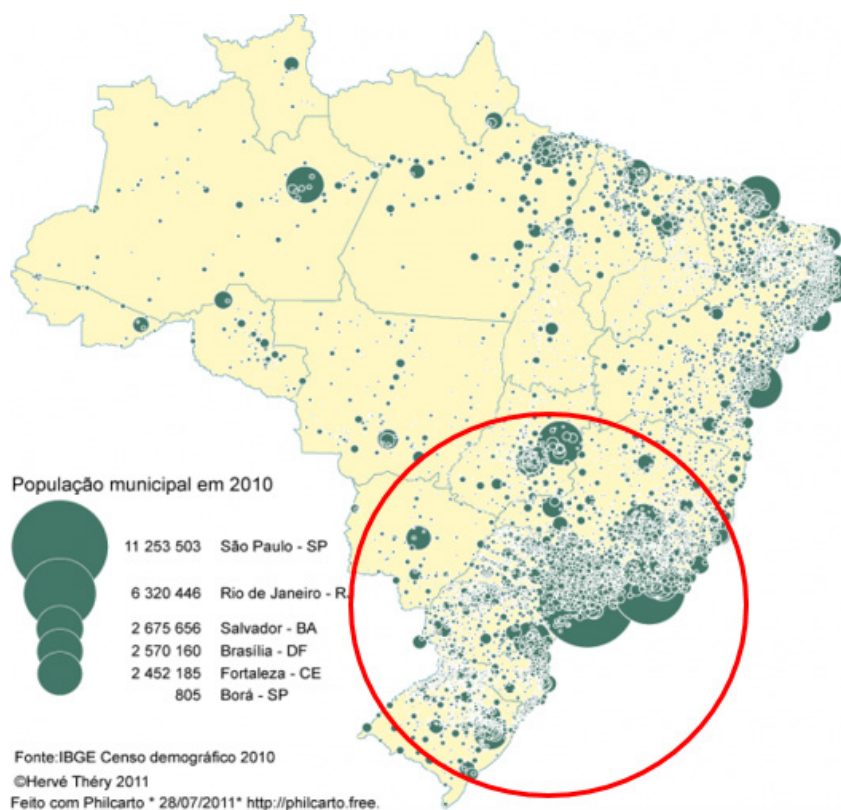
**** [http://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_pa%C3%ADses_por_PIB_\(Paridade_do_Poder_de_Compra\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_pa%C3%ADses_por_PIB_(Paridade_do_Poder_de_Compra))

Ressalta-se com base no acima exposto, que o regime de proteção da navegação cabotagem adotado no Brasil segue a tendência observada na maioria dos países com tradição marítima, mormente aqueles que possuem maiores extensões de costa.

Muito embora o Brasil possa ser considerado o 14º país do mundo em termos de extensão da costa, nou- tro giro, quando se verifica a proporção entre a extensão da costa (km) e a área do país (km²), verifica-se que o Brasil está em 154º lugar, num ranking de 195 países. (Wikipedia, 2019). Essa condição geográfica dificulta e, no caso de toda a região Centro-Oeste, impossibilita o uso da cabotagem.

Além disso, a singular concentração de produção no Brasil faz com que 76,6%¹¹ do PIB brasileiro esteja concentrado num raio de apenas 1.100 quilômetros de distância de São Paulo (maior metrópole brasileira, que concentra quase 10% da população do país). Devido ao fato de grandes centros produtores e consumidores estarem situados neste raio (vide figura a seguir), o transporte de cabotagem, atrativo para distâncias superiores a 1.500 km conforme estudo do Banco Mundial (Banco Mundial *apud* TCU, 2011), perde competitividade em relação ao modal rodoviário, em especial no transporte de mercadorias de alto valor agregado.

FIGURA 1 - CONCENTRAÇÃO DE 76% DO PIB EM UM RAIÃO DE 1.100 KM DE DISTÂNCIA DE SÃO PAULO



Fonte: IBGE (2010). Elaboração GDE/SDS/ANTAQ

QUADRO 6 – QUANTIDADE DE TRANSPORTE NA CABOTAGEM POR PAÍS, 2010 A 2018 (MILHÕES DE TONELADAS / QUILOMETRO)

Países	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
AUS	116.208	113.357	102.577	104.462	105.404	0	0	0	
AZE	4.859	5.186	5.062	4.632	4.124	2.937	3.002	4.418	4.576
CAN	29.547	31.735							
CHN	4.599.900	4.935.500	5.341.200	4.870.500	5.593.500	5.423.600	5.807.500	5.508.400	
ESP	41.666	42.811	41.761	40.773	41.848	44.536	47.488	49.698	50.246
FIN	3.621	3.966	2.840	1.900	2.010	2.180	2.170	2.270	2.800
GBR	40.800	41.600	34.400	28.000	25.800	30.300	29.100	23.700	23.000
ITA	53.156	53.708	50.287	49.112	52.867	51.179	56.713	58.098	
JPN	179.898	174.900	177.791	184.860	183.120	180.381	180.438	180.934	
KOR	23.281	27.220	25.804	30.476	29.900	31.841	37.036	33.855	
NOR	21.463	23.625	25.642	22.649	21.941	23.899	24.340		
RUS	12.640	13.239	12.138	12.133	13.126	14.956	12.944	16.596	28.334
SWE	7.851	7.794	6.892	6.764	6.663	6.814	6.194	6.472	6.995
TUR	12.569	15.961	17.158	19.725	18.553	19.189	19.492	22.087	21.779
USA	280.822	263.105	229.349	239.158	251.801	256.376	250.689		
BRASIL - Cabotagem *	130.709	145.073	147.453	181.329	188.284	190.748	192.294	207.247	210.660
BRASIL - Cabotagem Contêineres	17.071	20.416	23.653	29.898	31.832	35.777	34.797	33.713	39.783
Total Geral Contêineres	5.445.352	5.774.123	6.096.554	5.645.042	6.382.489	6.123.965	6.511.903	5.940.241	177.513
* Inclui carga "feeder"									

Fonte: ITF Transport Statistics: Goods Transport.

Disponível em <https://data.oecd.org/transport/freight-transport.htm>.

No quadro acima, que continha, originalmente, informações sobre a produção do transporte costeiro nos países membros da OCDE e mais a China, incluiu-se a movimentação na costa brasileira (e excluiu-se os países com TKU muito baixo).

O quadro resultante mostra que a navegação de cabotagem no Brasil só é inferior à da China e dos Estados Unidos, ou seja, a navegação de cabotagem brasileira é a terceira maior do mundo. Se compararmos apenas a navegação de cabotagem de contêineres no Brasil, com a navegação costeira total nos demais países, ainda assim, a navegação na costa brasileira se mantém como a quinta maior do mundo ficando atrás, além da China e EUA, da Itália e da Espanha (equiparando-se com a Coreia).

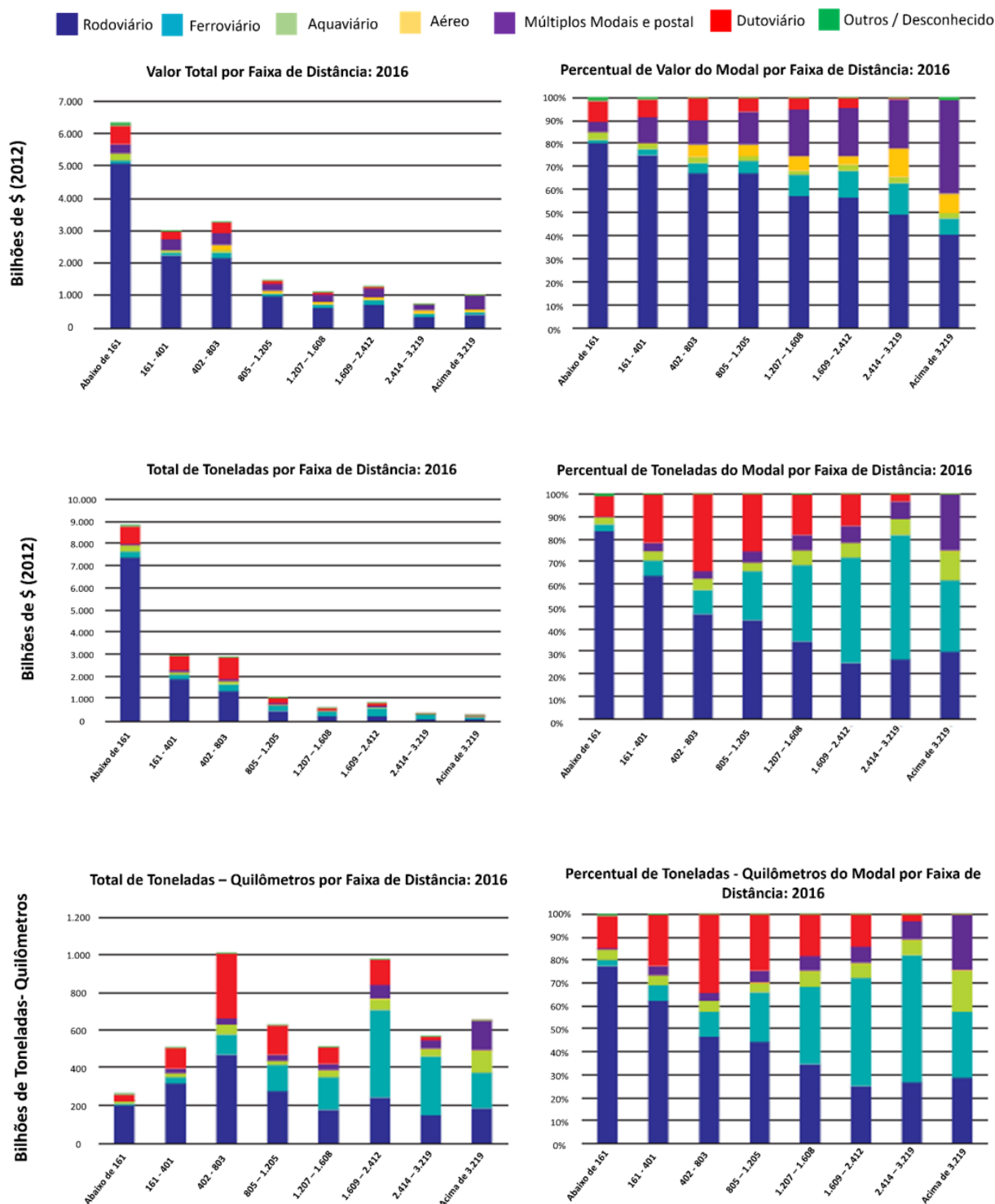
Esses números dão a dimensão desse transporte no Brasil e sugere que qualquer alternativa que venha a ser pensada visando alterar o regime de proteção vigente leve em consideração esse fato e também, o fato de que os dois países que estão à frente do Brasil têm sua cabotagem fortemente protegida.

3. 1. CABOTAGEM E A ESCOLHA MODAL

A repartição das cargas entre os modos de transporte num país é reflexo da sua geografia e características físicas e operacionais dos sistemas de transportes. A superfície territorial (área), a distribuição espacial da população e das atividades econômicas, bem como a extensão da costa são fatores que influenciam diretamente nessa distribuição.

Além dos aspectos geográficos, a distância de transporte é fator preponderante da escolha modal. Cada modo de transporte possui um intervalo de distância ótima em que apresenta vantagens em relação aos demais. A figura a seguir mostra claramente o comportamento de cada modo de transporte, nos Estados Unidos, em 2016, à medida que se aumenta a distância a ser percorrida.

GRÁFICO 9 – VANTAGEM COMPARATIVA DOS MODAIS – EUA 2016 (VALOR TOTAL POR FAIXA DE DISTÂNCIA; TOTAL DE TONELADAS POR FAIXA DE DISTÂNCIA; E TOTAL DE TON-KM POR FAIXA DE DISTÂNCIA)



Fonte: U.S. Department of Transportation, Bureau of Transportation Statistics and Federal Highway Administration, Freight Analysis Framework, version 4.4.1, 2018.
(Adaptação e tradução GDE/SDS/ANTAQ).

Além das alterações da distribuição modal com a distância de transporte, a figura também expõe as alterações decorrentes da forma como se avalia a questão: se em função do volume transportado (toneladas), em função do valor monetário da carga ou em função da produção de transporte (toneladas-milhas ou toneladas-quilômetro)

Infelizmente não se dispõe de informações semelhantes no Brasil, e a melhor informação que temos sobre a nossa distribuição modal é aquela oriunda do Plano Nacional de Logística – PNL, elaborado pela Empresa de Planejamento e Logística – EPL.

O Plano Nacional de Logística – PNL é um plano dinâmico e abrangente, que contempla a movimentação das cargas que circulam por todo o país, considerando os modos rodoviário, ferroviário, dutoviário, hidroviário e cabotagem, permitindo analisar as projeções de demanda e sua distribuição na rede de infraestrutura disponível e futura.

De acordo com o Plano Nacional de Logística – PNL, a distribuição das cargas pelos modos de transportes no Brasil teria a configuração mostrada a seguir:

TABELA 2 - DIVISÃO POR MODAL - REDE BÁSICA VERSUS CENÁRIOS SIMULADOS (TKU X 10⁹)

Modalidades	Cenários (Simulados)					
	Rede Básica		PNL 2025		PNL 2025*	
	TKU	%	TKU	%	TKU	%
Rodoviário	1.900,20	64%	1.462,90	50%	1.734,40	59%
Ferroviário	536	18%	896,1	31%	615,4	21%
Cabotagem	291	10%	308,4	11%	339,8	12%
Hidroviário	160,6	5%	141,1	5%	154,6	5%
Dutoviário	94,4	3%	107,5	4%	107,9	4%
Aérovioário	-	-	-	-	-	-
Total	2.982,20	1,00	2.916,00	1,00	2.952,10	

* Cenário PNL 2025 sem considerar as adequações de capacidade EFVM, EFC, MRS, RMP e FCA.

Fonte: PNL- Plano Nacional de Logística / EPL (adaptado por GDE/SDS/ANTAQ)

Considerando as estimativas do PNL/EPL, a produção de transporte na navegação de cabotagem (medida em TKU – tonelada por quilômetro útil) deverá ser da ordem de 11%, em 2025. Esse número é resultado de todo um esforço de planejamento realizado pela EPL, que vem sendo aprimorado a cada ano, visando embasar o planejamento estratégico da logística do país. Assim, os valores apresentados pela EPL são estimativas que atendem plenamente as suas finalidades, mas podem diferir de valores observados diretamente em campo.

De toda forma, os valores apresentados pela EPL para a distribuição modal do País, estão muito próximas do que se observa nos demais países, como mostrado abaixo para os casos dos Estados Unidos e União Europeia.

QUADRO 7 - DIVISÃO MODAL DA MATRIZ DE TRANSPORTES - EXEMPLOS MUNDIAIS

Países/Região	Estados Unidos *			União Europeia **	Brasil - EPL			
Ano	2015			2016	2020		2025	
Mode	Value of Shipments	Tons	ton-miles	% total tonne-kilometres	TKU	R\$	TKU	R\$
Truck	60,7%	59,9%	38,9%	74,60%	64,9%	91,0%	50%	82%
Pipeline	7,6%	18,5%	18,4%		4,4%	0,0%	4%	0%
Rail	3,3%	8,9%	33,2%	17,40%	14,9%	5,0%	31%	13%
Water	3,1%	4,9%	9,3%	6,2% (in land)	15,7%	4,0%	15,0%	5%
Air, air&truck	6,2%	0,1%	0,2%		0,03%			
Multiple mode&mail	18,8%	7,5%	7,5%					

Fonte: U.S. Department of Transportation. Research and Innovative Technology Administration, Bureau of Transportation Statistics. Disponível em: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/freight_transport_statistics_-_modal_split

O modo rodoviário é sempre o predominante em praticamente todos os países do mundo para distâncias mais curtas e médias, e os modos de maior capacidade unitária passam a predominar à medida que as distâncias e os volumes de carga aumentam.

No caso brasileiro, há alguns estudos que comparam os custos no modal rodoviário e na cabotagem para certas rotas. Um desses estudos foi feito pela Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE) que comparou o frete por cabotagem e rodoviário em duas rotas: Recife / São Paulo, com 4.220 km, e São Paulo / Florianópolis, de 1.440 km. Conforme estimativa da SAE, o custo total é cerca de 60% mais barato na cabotagem que o transporte puramente rodoviário na rota Recife / São Paulo. Já na rota São Paulo / Florianópolis, o custo total é cerca de 5% mais caro na cabotagem que no transporte puramente rodoviário (COSTA FILHO; ALMEIDA; ANDRADE, 2019).

Além disso, o referido estudo da SAE aponta que mesmo no custo do transporte de cabotagem a ponta rodoviária tem grande participação no cômputo do custo total. Nesse sentido, ao tratar de medidas que incentivem uma maior utilização da cabotagem, o referido estudo aponta que é necessário enfrentar também questões relacionadas ao transporte rodoviário.

Estimativas feitas pela Empresa de Planejamento e Logística (EPL), a pedido da ANTAQ, também corroboram a percepção de que os custos da cabotagem são mais competitivos quando comparados aos custos rodoviários para médias e longas distância. Para distâncias mais curtas, onde é possível empregar a cabotagem, além do fator custo, também chama a atenção o fator tempo que é menor no modo rodoviário em comparação à cabotagem e também influencia a decisão de escolha entre os modais.

QUADRO 8 - ESTIMATIVAS DE CUSTO: CABOTAGEM X RODOVIÁRIO ROTAS SELECIONADAS

Rotas	Custo R\$/ ton.	Rotas	Custo R\$/ ton.	Rod./Cab. (var. %)
São Paulo - Manaus (cabotagem) - Tempo total: 210.5 h	319.04	São Paulo - Manaus (rodoviário) - Tempo total: 237 h	691.1	117%
a. São Paulo - Santos (rodoviário)	36.08	a. São Paulo - Belém (rodoviário)	564.5	
b. Santos - Manaus (cabotagem)	282.96	b. Belém - Manaus (hidroviário)	126.6	
São Paulo - Recife (cabotagem) - Tempo total: 100.5 h	164.94	São Paulo - Recife (rodoviário) - Tempo total: 72 h	506.6	207%
a. São Paulo - Santos (rodoviário)	36.08			
b. Santos - Recife (cabotagem)	128.86			
São Paulo - Itajaí (cabotagem) - Tempo total: 44.5 h	84.98	São Paulo - Itajaí (rodoviário) - Tempo total: 8.4 h	132.5	56%
a. São Paulo - Santos (rodoviário)	36.08			
b. Santos - Recife (cabotagem)	48.9			

Fonte: EPL (2019)

Em contraposição aos estudos da SAE e estimativas da EPL, cálculos feitos pela Secretaria de Portos (SEP), em 2011, mostravam que a diferença de custos entre os modais rodoviário e a cabotagem pode não ser tão grande assim. No trecho São Paulo – Manaus, o custo logístico total no modo rodoviário era 22,1% maior que a cabotagem, enquanto no trecho Manaus – São Paulo, o custo logístico total no modo rodoviário era 23,3% maior que a cabotagem¹².

Ainda que as estimativas sejam de 2011, é útil para ilustrar que podem haver outros custos associados ao transporte de cabotagem que devem ser considerados quando se compara modais de transporte, principalmente, quando se adota a perspectiva do usuário.

TABELA 3 - FATORES QUE AFETAM A ESCOLHA MODAL

Custo logístico total	Custo de contratação e manuseio
	Taxas
	Custos de perdas e danos
	Custo de estoque em trânsito
	Custo de armazenagem no destino
	Custo da indisponibilidade de equipamentos
	Custos decorrentes da confiabilidade do serviço (garantias, custo de oportunidade de perda de clientes, etc.)
	Custo de serviços não previsíveis
Características físicas dos produtos	Volume a ser transportado
	Forma de acondicionamento
	Valor do lote
	Densidade da mercadoria (relação volume/peso)
	Prazo de validade da remessa
Fluxo e Distribuição Espacial dos Embarques	Frequência de embarques
	Distância de transporte
Características dos modais	Capacidade
	Tempo de viagem e confiabilidade
	Disponibilidade de equipamentos
	Serviço ao cliente
	Qualidade do manuseio

Fonte: Elaborado GDE/SDS/ANTAQ

Na prática, além da distância, outros fatores também influenciam a escolha modal, alguns dos quais estão relacionados na Tabela 3.

De acordo com o acima exposto, vê-se que cada modo de transporte tem a sua faixa de aplicação ideal e que obedecida essa racionalidade, os modos são muito mais complementares do que concorrentes. Assim, a cabotagem será certamente vantajosa naquela faixa de distância em que apresenta custos de transporte (navegação) menores. Todavia, como a cabotagem (e os demais sistemas de transporte de maior capacidade) depende da complementação de outros modais, notadamente do rodoviário, a vantagem decorrente do menor custo entre dois portos só prevalecerá se os custos das “pernadas” rodoviárias nas pontas e os custos portuários (manuseio da carga e do navio no porto) não onerarem o custo logístico total equiparando-o ao de um outro modal menos eficiente nas mesmas condições.

Por fim, fez-se um simples exercício de avaliar o efeito na distribuição da matriz de transporte de se duplicar a oferta no transporte de contêineres na cabotagem. Assim, acrescentando 39,7 bilhões de TKU na cabotagem e subtraindo igual valor do rodoviário, a distribuição modal ficaria com a configuração descrita no Quadro 9 abaixo:

¹²Os cálculos realizados pela SEP consideravam o transporte de eletrônicos entre Manaus-São Paulo-Manaus. As estimativas de custo logístico total incluíam: os valores de frete (box-rate) tanto na cabotagem quanto no rodoviário, respectivamente; o custo do frete rodoviário na cabotagem; custo de gerenciamento de risco; custo do estoque em trânsito e custo de elevação do nível de estoque.

QUADRO 9 – PROPORÇÃO DOS MODAIS CASO DUPLICASSE O TRANSPORTE DE CONTÊINERES NA CABOTAGEM

Modalidade	Cenários simulados duplicando a produção de transporte na cabotagem de contêineres					
	Rede Básica		PNL 2025		PNL 2025*	
	TKU	%	TKU	%	TKU	%
Rodoviário	1.860,50	62%	1.423,20	49%	1.694,70	57%
Ferrovário	536	18%	896,1	31%	615,4	21%
Cabotagem	330,7	11%	348,1	12%	379,5	13%
Hidroviário	160,6	5%	141,1	5%	154,6	5%
Dutoviário	94,4	3%	107,5	4%	107,9	4%
Aéreoviário	-	-	-	-	-	-
	2.982,20	1,00	2.916,00	1,00	2.952,10	

Fonte: Elaboração GDE/SDS/ANTAQ, com dados do PNL/EPL

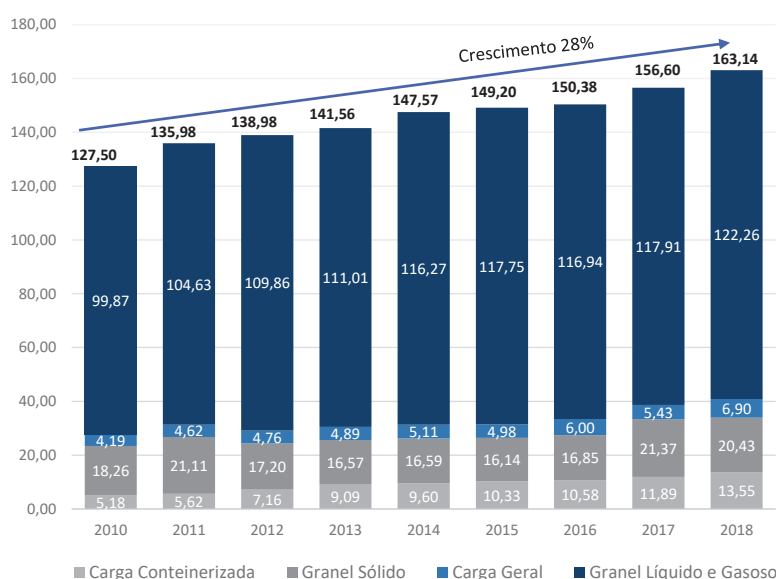
Do exposto, conclui-se que mesmo duplicando a oferta de transporte na cabotagem de contêineres a participação da cabotagem na matriz aumentará em apenas 1%.

3.2. A EVOLUÇÃO DA CABOTAGEM NO BRASIL

Nessa etapa serão apresentados os dados gerais sobre o transporte de cabotagem no Brasil, dando enfoque no transporte de contêineres. Para tanto, serão usados primordialmente os dados do Sistema de Desempenho Portuário (SDP), complementado com dados do Sistema Mercante e Sistema de Afretamento da Navegação Marítima (SAMA), sendo o primeiro e o terceiro sistemas da ANTAQ.

Por meio dos dados apurados no SDP, verifica-se o crescimento contínuo, ano após ano, da tonelage de carga transportada na cabotagem, tendo crescido 28 % entre os anos de 2010 e 2018 (ver Gráfico 10). No ano de 2018 foram transportadas 163,14 milhões de toneladas de carga na cabotagem.

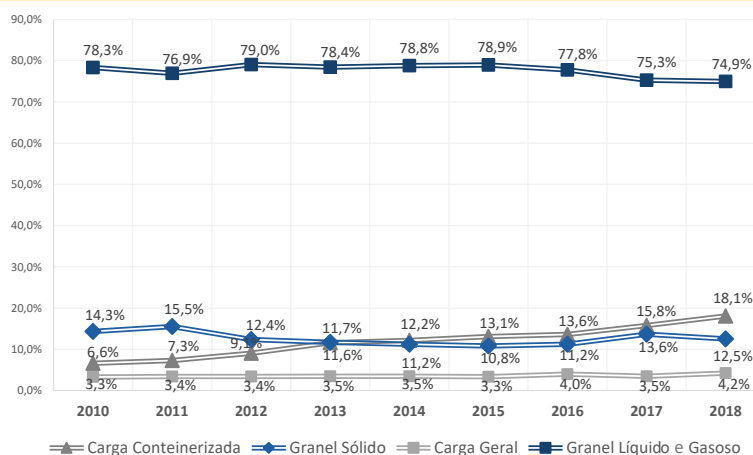
GRÁFICO 10 - EVOLUÇÃO NA QUANTIDADE DE CARGA TRANSPORTADA NA CABOTAGEM, POR PERFIL DE CARGA (2010-2018), EM MILHÕES DE TONELADAS



Fonte: SDP, elaboração GDE/SDS/ANTAQ (2019).

Além disso, merece destaque, ao se analisar o perfil de carga transportada, a prevalência do transporte de graneis líquidos e gasosos em relação ao total. Em 2018, 74,9% das cargas de cabotagem eram desse perfil de carga. Em segundo lugar está a carga containerizada, que progressivamente aumentou sua participação, partindo de 6,6%, em 2010, para 18,1%, em 2018, ultrapassando a tonelagem de granel sólido (ver Gráfico 11).

GRÁFICO 11 - PARTICIPAÇÃO DE CADA PERFIL DE CARGA NO TOTAL DA CABOTAGEM (2010-2018), EM PORCENTAGEM.

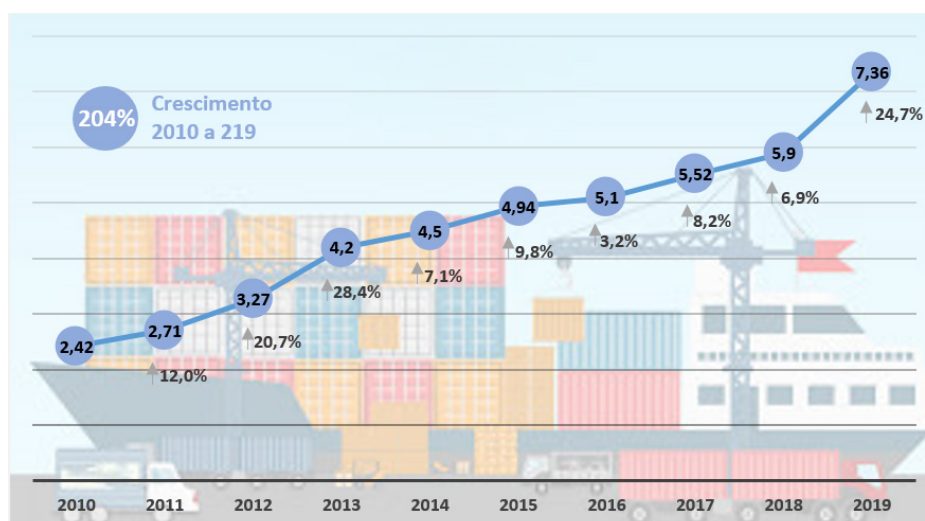


Fonte: SDP, elaboração GDE/SDS/ANTAQ (2019).

3. 3. O TRANSPORTE DE CONTÊINERES NA CABOTAGEM

O crescimento da participação da carga containerizada no total explica-se pela excepcional expansão do transporte desse perfil de carga na última década. Enquanto a cabotagem como um todo cresceu 28% de 2010 a 2018, o transporte de contêineres cresceu 204%, na comparação entre o primeiro semestre de 2010 e o primeiro semestre de 2019. Nessa trajetória de evolução, merece destaque o índice de crescimento entre o primeiro semestre de 2018 e o mesmo período de 2019, com o valor de 24,7% (ver Gráfico 12). Infere-se que esse resultado tenha sido influenciado pela greve dos caminhoneiros ocorrida em maio de 2018.

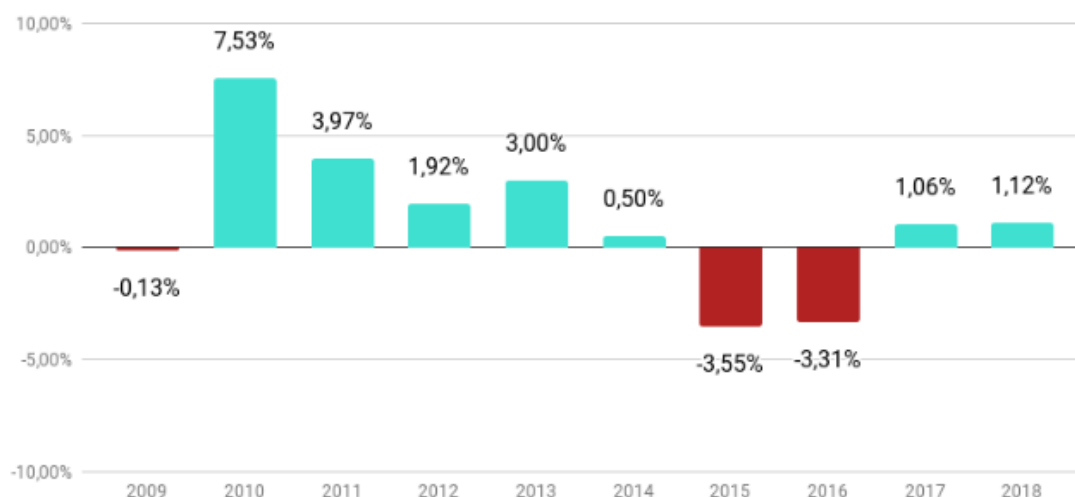
GRÁFICO 12 - TONELAGEM DE CONTÊINERES TRANSPORTADA NA CABOTAGEM NO 1º SEMESTRE DE CADA ANO – 2010 A 2019 (EM MILHÕES DE TONELADAS)



Fonte: SDP, elaboração GDE/SDS/ANTAQ (2019).

O progresso no período analisado torna-se ainda mais proeminente ao compararmos os índices com o crescimento do PIB brasileiro (ver Gráfico 13), ressaltando sua continuidade mesmo em anos de recessão.

GRÁFICO 13 - VARIAÇÃO DO PIB BRASILEIRO NOS ÚLTIMOS 10 ANOS (2009 A 2018)



Fonte: IBGE, elaboração Gazeta do Povo, disponível em: <https://infograficos.gazetadopovo.com.br/economia/pib-do-brasil/>

Aprofundando a análise das rotas e mercadorias transportadas, a Tabela 4 a seguir apresenta sumariamente os dados relativos ao transporte de contêineres na cabotagem em 2019 (até outubro).

TABELA 4 - CARACTERIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS ROTAS DA CABOTAGEM EM 2019, COM A QUANTIDADE TRANSPORTADA POR ORIGEM E DESTINO (EM T), PARTICIPAÇÃO DA ROTA NO TOTAL TRANSPORTADO (EM PORCENTAGEM) E PRINCIPAIS GRUPOS DE MERCADORIAS POR UF DE ORIGEM.

Origem	Destino	Quantidade (t)	% do total	Principais mercadorias, por UF de origem.
SP		1.897.817	21,1%	ORIGEM EM SP
	PE	433.574	4,8%	Ferro e Aço (9,2%)
	AM	415.058	4,6%	Plásticos e Suas Obras (7,7%)
	CE	363.901	4,1%	Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos (6,6%)
	OUTROS	685.284	7,6%	Sabões, Ceras, Velas E Massas (6,0%)
SC		1.382.570	15,4%	ORIGEM EM SC
	PE	467.283	5,2%	Arroz (37,1%)

Origem	Destino	Quantidade (t)	% do total	Principais mercadorias, por UF de origem.
	CE	389.317	4,3%	Obras de Papel (10,2%)
	AM	205.049	2,3%	Obras de Madeira (7,7%)
	OUTROS	320.921	3,6%	Carnes de Aves Congeladas (7,1%)
	ES	998.514	11,1%	ORIGEM EM ES
	SP	867.303	9,7%	Obras de Pedra (60,8%)
	RJ	107.583	1,2%	Café (21,8%)
	AM	20.322	0,2%	Chá, Mate e Especiarias (3,7%)
	OUTROS	3.305	0,0%	Ferro e Aço (2,4%)
	PE	984.041	11,0%	ORIGEM EM PE
	AM	358.630	4,0%	Plásticos e Suas Obras (33,8%)
	SP	235.555	2,6%	Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos (16,8%)
	SC	122.736	1,4%	Terras e Pedras (6,1%)
	OUTROS	267.119	3,0%	Carvões Ativados (3,3%)
	AM	914.088	10,2%	ORIGEM EM AM
	SP	476.368	5,3%	Plásticos e Suas Obras (37,8%)
	PE	109.652	1,2%	Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos (15,4%)
	SC	90.706	1,0%	Reatores, Caldeiras e Máquinas (11,5%)
	OUTROS	237.362	2,6%	Obras de Madeira (8,9%)
OUTROS		2.802.591	31,2%	

Fonte: SDP, elaboração GDE/ANTAQ (2019)

Verifica-se que, entre as unidades da federação, São Paulo é a principal origem das cargas (21,1%), tendo como principais destinos Pernambuco, Amazonas e Ceará. Em relação ao tipo de mercadoria transportada, a origem em São Paulo é a que apresenta maior diversidade, tendo destaque ferro e aço (9,2%); plásticos e suas obras (7,7%); máquinas, aparelhos e materiais elétricos (6,6%); e sabões, ceras, velas e massas (6%).

O segundo estado que origina mais cargas containerizadas na cabotagem é Santa Catarina (15,4%), tendo como destino principalmente Pernambuco, Ceará e Amazonas. As principais mercadorias originadas em Santa Catarina são arroz (37,1%); obras de papel (10,2%); obras de madeira (7,7%); e carnes de aves congeladas (7,1%).

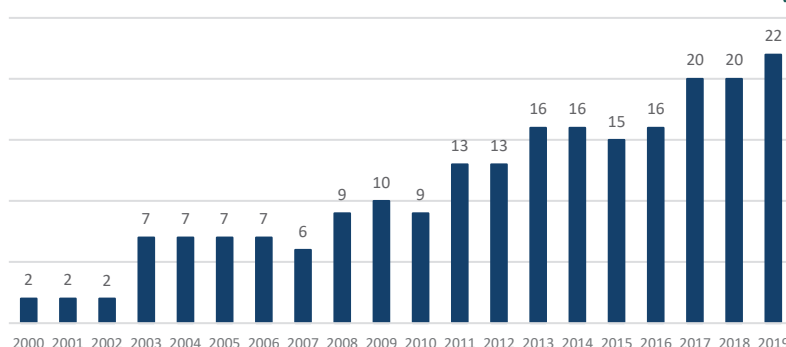
Os demais Estados com maior relevância são: Espírito Santo (11,1%) cujo principal produto são obras de pedra; Pernambuco (11%), com destaque para plásticos e suas obras; e Amazonas (10,2%), também com destaque para plásticos e suas obras.

3. 4. FROTA DISPONÍVEL DE PORTA-CONTÊINERES.

Após analisarmos a cabotagem de contêineres pelo lado da demanda, comprovando o grande crescimento da quantidade de carga transportada nos últimos anos, em especial quando comparamos o primeiro semestre de 2018 com o primeiro semestre de 2019 (24,7%), é necessário verificar a capacidade de oferta de transporte das empresas brasileiras.

A frota de porta-contêineres cresceu proporcionalmente à demanda. No Gráfico 14 abaixo é possível verificar o aumento na quantidade nos últimos 20 anos.

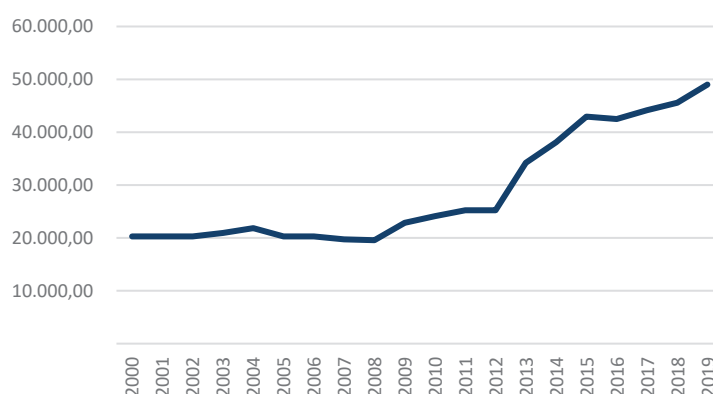
GRÁFICO 14 – QUANTIDADE DE NAVIOS PORTA-CONTÊINERES OPERANDO NA CABOTAGEM (2000-2019)



Fonte: SAMA e pesquisas da GAF/SOG/ANTAQ, elaboração GDE/SDS/ANTAQ (2019).

Além do aumento na quantidade de embarcações, também houve o aumento da TPB média. Enquanto que em 2000 a média de TPB girava em torno de 20.000, em 2019 passou para 50.000, conforme podemos observar no Gráfico 15.

GRÁFICO 15 – TPB MÉDIA DA FROTA DE PORTA-CONTÊINERES NA CABOTAGEM (2000-2019)



Fonte: SAMA e pesquisas da GAF/SOG/ANTAQ, elaboração GDE/SDS/ANTAQ (2019).

Aliando o crescimento na quantidade de embarcações com o aumento no tamanho delas, a tonelagem disponível para transporte de contêineres cresceu geometricamente, conforme observa-se no Gráfico 16.

GRÁFICO 16 - EVOLUÇÃO DA TPB DE PORTA-CONTÊINERES DISPONÍVEL NA CABOTAGEM (2000-2019)



Fonte: SAMA e pesquisas da GAF/SOG/ANTAQ, elaboração GDE/SDS/ANTAQ (2019).

Por fim, foram analisadas detalhadamente as embarcações porta-contêineres disponíveis na segunda quinzena de outubro de 2019. Após fazer o cruzamento dos dados da ANTAQ sobre a posse e o afretamento de embarcações com a lista de serviços de linhas regulares de contêineres disponibilizados na internet pelas EBN, verificou-se a disponibilidade da seguinte frota de porta-contêineres operando regularmente na cabotagem brasileira:

TABELA 5 - EMBARCAÇÕES PORTA-CONTÊINERES OPERANDO NA CABOTAGEM (2ª QUINZENA OUT/19)

Empresa	Embarcação	IMO	Situação	Construção
Aliança	MONTE SARMIENTO (REB)	9283227	afretada	2005 - Geoje, Coréia do Sul
Aliança	VICENTE PINZÓN	9625396	própria	2014 - Xangai, China
Aliança	BARTOLOMEU DIAS	9625384	própria	2014 - Xangai, China
Aliança	JOÃO DE SOLIS (REB)	9786762	afretada	2017 - Jingjiang City, China
Aliança	FERNÃO DE MAGALHÃES	9603221	própria	2013 - Xangai, China
Aliança	SEBASTIÃO CABOTO	9602875	própria	2013 - Xangai, China
Aliança	AMÉRICO VESPÚCIO	9603233	própria	2013 - Xangai, China
Aliança	PEDRO ÁLVARES CABRAL	9603219	própria	2013 - Xangai, China
Aliança	ALIANÇA MANAUS	9273961	afret. por tempo LC	2004 - Rostock, Alemanha

Empresa	Embarcação	IMO	Situação	Construção
Aliança	NORDAMELIA	9724958	afret. por tempo LC	2017 - Guangzhou, China
Aliança	ALIANÇA LEBLON (REB)	9292137	afretada	2005 - Guangzhou, China
Log-in	LOG-IN JATOBÁ	9471898	própria	2012 - Rio de Janeiro, Brasil
Log-in	LOG-IN JACARANDA	9471886	própria	2011 - Rio de Janeiro, Brasil
Log-in	LOG-IN RESILIENTE (REB)	9327669	afretada	2006 - Gdynia, Polônia
Log-in	ALDEBARAN	9301990	afret. por tempo	2008 - Szczecin, Polônia
Log-in	BOMAR RESOLVE	9307839	afret. por tempo	2005 - Stralsund, Alemanha
Log-in	LOG-IN PANTANAL (REB)	9351799	afretada	2007 - Wismar, Alemanha
Mercosul	MERCOSUL ITAJAÍ	9697002	própria	2015 - Guangzhou, China
Mercosul	MERCOSUL SUAPE	9356141	própria	2008 - Stralsund, Alemanha
Mercosul	MERCOSUL SANTOS	9273923	afretada	2003 - Rostock, Alemanha
Mercosul	MERCOSUL GUARANI (REB)	9234135	afretada	2002 - Wismar, Alemanha

Fonte: SAMA, Sites das Empresas das EBN, Vessel Tracking (<http://www.vesseltracking.net/>), elaboração GDE/ANTAQ.

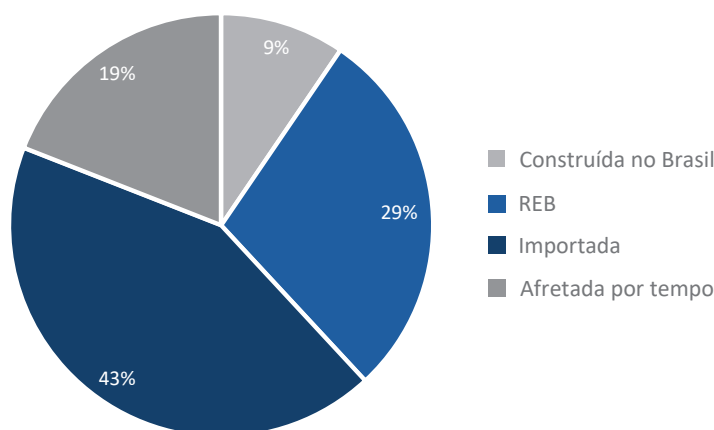
A frota em operação é relativamente nova, com idade média de 9,24 anos. Entretanto, conta com algumas embarcações com dezesseis e até dezessete anos. Apesar de que para cálculos contábeis a vida útil dos navios é de vinte anos, sabe-se que a partir de uma certa idade os gastos com manutenção e consumo de combustível tornam a operação muito mais cara, sendo provável que sejam substituídas muito em breve.

Outra informação importante que deriva da análise é a origem das embarcações. Verifica-se que a maior parte (43%) foram construídas fora do Brasil e internalizadas por meio do pagamento de impostos, resultando no aumento do CAPEX das empresas de cabotagem.

A segunda principal forma de entrada dos porta-contêineres é o Registro Especial Brasileiro - REB. Trata-se de um afretamento a casco nu com suspensão de bandeira, também conhecido como segundo registro, e tem caráter temporário. Nesse caso não há o pagamento de impostos para internalização, mas está limitado, por meio da Lei nº 9.432/97, à 50% da tonelagem da frota própria das empresas.

Da frota em análise, apenas duas embarcações foram construídas no Brasil: Log-in Jatobá e Log-in Jacarandá. Esse fato indica que, no nicho específico de porta-contêineres para operar na cabotagem, a política de construção naval e as vantagens oferecidas pelo Fundo de Marinha Mercante não possuem a relevância esperada.

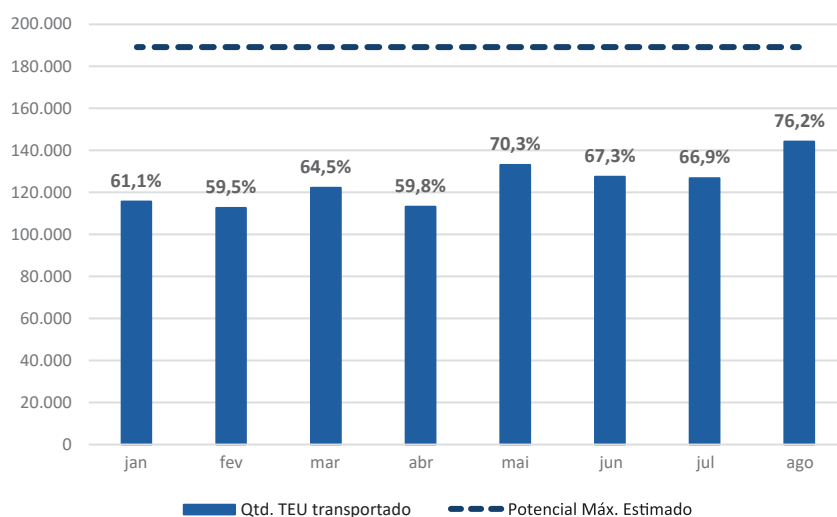
Por fim, existem os casos de embarcações afretadas por tempo na cabotagem, que foram autorizadas excepcionalmente pela Diretoria Colegiada da ANTAQ, com base no Art. 29 da Resolução Normativa ANTAQ nº 01/2015.

GRÁFICO 17 - ORIGEM DAS EMBARCAÇÕES PORTA-CONTÊINERES EM OPERAÇÃO NA CABOTAGEM (OUT/2019)

Fonte: SAMA e pesquisas da GAF/SOG/ANTAQ, elaboração GDE/SDS/ANTAQ (2019).

Para estimar a capacidade máxima de transporte da frota estudada, considerou-se inicialmente a TPB das embarcações para estimar a capacidade de TEU. Em seguida foi levantado o tempo que a embarcação faz sua rota completa para calcular o número de viagens mensais e o número de escalas para cada rota. Por fim, considerou-se que em cada escala a embarcação desembarcaria e embarcaria outros 507 contêineres (valor médio das escalas com base no SDP). Dessa forma, obteve-se o valor de 189.375 contêineres como sendo a capacidade máxima de transporte da frota de porta-contêineres por mês.

A capacidade máxima estimada por mês foi comparada com a quantidade transportada mês a mês no ano de 2019, conforme a representação do Gráfico 18 abaixo:

GRÁFICO 18 - UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE DA FROTA EXISTENTE DE PORTA-CONTÊINERES - 2019

Fonte: SDP/ANTAQ, elaboração GDE/SDS/ANTAQ

Considerando-se que a capacidade máxima é uma abstração, pois para atingi-la deveria existir total equilíbrio na quantidade de cargas na ida e na volta de cada viagem e que todos os portos permitissem a entrada dos navios com sua capacidade máxima, sem problemas de profundidade, pode-se afirmar que a utilização próxima de 70% dessa capacidade já estaria no limite da eficiência do sistema, havendo pouca ou nenhuma capacidade ociosa.

Os dados indicam também que o aumento da demanda ocorrido em 2019 absorveu os espaços livres dos navios, sendo necessários investimentos em 2020 para manter o crescimento na quantidade de contêineres movimentada.

3. 5. MERCADO RELEVANTE E PARTICIPAÇÃO DE MERCADO

Em quase 20 anos, de 1998 a outubro de 2018, foram julgados pelo Cade 38 atos de concentração envolvendo o mercado de transporte marítimo de contêineres, sendo que entre 2016 e 2018, foram decididos 17 casos (Cade, 2018).

Como já discutido no Capítulo 2, esse movimento recente não é uma exclusividade do Brasil, mas reflexo de um processo de consolidação do mercado em nível internacional. A recente “onda” de consolidação no mercado de navegação marítima de contêiner pode ser explicada pelas condições deprimidas da economia global e baixos retornos financeiros que persistiram desde a crise financeira de 2008. A fraqueza do comércio mundial, demanda em queda por embarcações minaram a lucratividade, reduziram as taxas de fretes e comprimiram os dividendos.

As fusões e aquisições e alianças ocorridas no mercado mundial de transporte marítimo envolveram grandes negócios, por exemplo:

“Em 2016, a companhia marítima CMA CGM adquiriu a American President Lines, a China Shipping Container Lines se fundiu com a China Ocean Shipping Company e a Hanjin entrou com pedido de falência. As aquisições concluídas em 2017 incluem a fusão da Hapag Lloyd e da United Arab Shipping Company em maio, o contrato de compra e venda Maersk – Hamburg Süd foi assinado em março, bem como a joint venture entre as três maiores companhias japonesas em julho - Nippon Yusen Kabushiki Kaisha, Mitsui Osaka Shosen Kaisha Lines e Kawasaki Kisen Kaisha” (UNCTAD, 2018).

Atualmente três alianças globais dominam a capacidade implantada nas maiores rotas de contêiner Leste-Oeste. Em qualquer análise de concorrência a delimitação do mercado relevante é uma etapa fundamental. Para o Cade (2016):

“O mercado relevante é a unidade de análise para avaliação do poder de mercado. É o que define a fronteira da concorrência entre as firmas.

A definição de mercado relevante leva em consideração duas dimensões: a dimensão produto e a dimensão geográfica. A ideia por trás desse conceito é definir um espaço em que não seja possível a substituição do produto por outro, seja em razão do produto não ter substitutos, seja porque não é possível obtê-lo.

Assim, um mercado relevante é definido como sendo um produto ou grupo de produtos e uma área geográfica em que tal(is) produto(s) é (são) produzido(s) ou vendido(s), de forma que uma firma monopolista poderia impor um pequeno, mas significativo e não transitório aumento de preços, sem que com isso os consumidores migrassem para o consumo de outro produto ou o comprassem em outra região. Esse é o chamado teste do monopolista hipotético e o mercado relevante é definido como sendo o menor mercado possível em que tal critério é satisfeito.”

Conforme é apresentado no Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal do Cade, para definição do mercado relevante (MR), é feita análise sob a ótica da demanda e da oferta e também são consideradas as dimensões produto e geográfica:

“Sob a ótica da demanda, a dimensão produto do MR compreende bens e serviços considerados, pelo consumidor, substituíveis entre si devido a suas características, preços e utilização” (Cade, 2016).

Quanto à dimensão geográfica:

“... refere-se à área em que as empresas ofertam seus produtos ou que os consumidores buscam mercadorias (bens ou serviços) dentro da qual um monopolista conseguirá, lucrativamente, impor elevações de preços significativas” (Cade, 2016).

Sob a ótica da oferta, a definição de mercado relevante está relacionada à:

“... avaliação da capacidade e disponibilidade de outras empresas começarem a produzir e ofertar a mercadoria em questão na área considerada, após um ‘pequeno, porém significativo e não transitório aumento de preços’ (small but significant and non-transitory increase in price – doravante apenas SSNIP) e em um curto espaço de tempo” (Cade, 2016).

O Cade utiliza definições de mercado relevante sob perspectiva da análise antitruste, ou seja, procura delimitar um conjunto de empresas que geram forças competitivas quanto a aumentos de preços ao participar de atos de concentração. Esse foco é um pouco distinto da definição de mercado relevante econômico:

“Na definição do mercado relevante antitruste, limita-se o conjunto de empresas que geram forças competitivas frente a aumentos de preços pelas empresas em foco, ou seja, aquelas que participaram de um ato de concentração ou processo administrativo. Este mercado relevante apresenta dimensões de produto e espaço.

Com isso, difere-se um pouco da definição de mercado relevante econômico, que considera todas as firmas espacialmente localizadas e produtoras de bens e serviços substitutos e complementares, que competem entre si, sem delimitá-las pelo grau de proximidade concorrencial. Por exemplo, em um mercado econômico geograficamente definido com três produtores de um bem com características e usos similares, em que dois possuem conjuntamente vendas muito superiores às vendas da terceira e grandes margens e são percebidos pelos consumidores como substitutos mais próximos entre si do que destes com a terceira empresa, o mercado relevante para análise em defesa da concorrência possivelmente irá incluir apenas as duas primeiras empresas, excluindo-se a terceira”.

Na dimensão produto, o Cade inclui o serviço *feeder*¹³ na definição de mercado relevante de transporte de cabotagem de carga containerizada. A dimensão geográfica do transporte de contêineres de cabotagem é considerada como nacional (Cade, 2018).

Para fins da análise de atos de concentração, o Cade tem utilizado uma definição de mercado relevante, na dimensão produto, para a cabotagem que considera apenas o transporte de contêineres no modal aquaviário sem incluir supostos concorrentes do mercado de transporte rodoviário, como no Parecer no 26/2017/CGAA3/SGA1/SG/Cade que analisou o Ato de Concentração nº 08700.002350/2017-81 que diz respeito à aquisição da Hamburg Süd pelo Grupo Maersk.

Alguns especialistas e também armadores que operam na cabotagem argumentam que o transporte realizado por cabotagem concorre diretamente com outros meios de transporte nacionais, especialmente o modo rodoviário.

Para Moura e Botter (2011), o modo de transporte marítimo de cabotagem enfrenta uma concorrência muito forte pelo transporte de carga no Brasil com o modo rodoviário, tendo perdido competitividade nos fretes com o desenvolvimento desse último.

Como já destacado no item 3.1 deste Capítulo, a distância e os custos envolvidos no transporte são fatores importantes na escolha do modal de transporte. Desta forma, para pequenas distâncias, dependendo das circunstâncias e variáveis envolvidas, o transporte por rodovia se apresenta como alternativa competitiva à cabotagem. No entanto, para superiores a 1.500 km, por exemplo, a cabotagem parece ser mais competitiva que o modal rodoviário.

Os acordos de compartilhamento de navios têm se tornado cada vez mais frequente tanto no mercado de linhas regulares de contêiner quanto no segmento da cabotagem e permite ganhos de eficiência às empresas. O afretamento também constitui forma bastante usual de ingresso e participação no mercado de cabotagem.

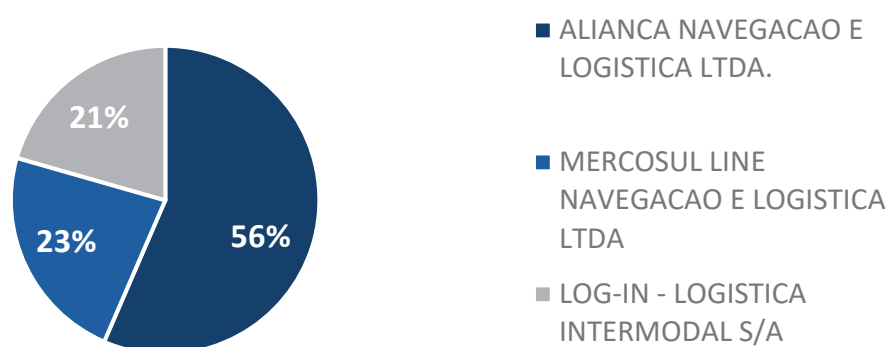
Do ponto de vista deste estudo, incluímos no mercado relevante de transporte de cabotagem de carga containerizada as operações de afretamento e aquelas realizados por meio de acordos operacionais firmados, mas excluímos os serviços *feeder*.

Sobre a ótica da oferta, ainda que não se possa incluir o modo rodoviário e de cabotagem no mesmo mercado relevante, em função dos custos envolvidos, do conhecimento para desempenho da atividade e dos investimentos requeridos, entre outros fatores, observa-se certo grau de substitutibilidade entre estes modais, do ponto de vista da demanda (do usuário), sobretudo para médias e longas distâncias. Nesse sentido, é possível inferir que o usuário analisa os dois modais antes de tomar a decisão sobre o modo que será feito o transporte de sua carga. Não obstante, dada a limitação de dados, sobretudo do modal rodoviário, essa análise não foi aqui aprofundada, cabendo certamente mais estudos a esse respeito.

Considerando a definição de mercado relevante apresentada anteriormente, foram analisados os dados de participação de mercado por empresa obtidos do Sistema Mercante. Esse estudo utilizou dados das empresas registrados no manifesto de carga.

¹³O serviço *feeder* é o serviço de navegação marítima de alimentação do porto concentrador [hub port] ou de distribuição das cargas nele concentradas. Pela definição da Receita Federal é o tipo de navegação “baldeação de carga estrangeira”.

GRÁFICO 19 - PARTICIPAÇÃO DE MERCADO: TRANSPORTE DE CONTÊINERES NA CABOTAGEM (2018)



Fonte: Sistema Mercante. Elaboração GDE/SDS/ANTAQ.

Como podemos observar as três principais empresas brasileiras que atuam no segmento de cabotagem são: Aliança Navegação e Logística Ltda., pertencente ao grupo Hamburg Süd; Mercosul Line Navegação e Logística Ltda, do grupo CMA-CGM e LOG-IN – Logística Intermodal S/A. Em 2018, o índice HHI ficou em 4129 pontos que, conforme Cade (2016), pode ser classificado como mercado altamente concentrado¹⁴.

De todo modo, como já havia sido mostrado no Capítulo anterior, a alta concentração no mercado de transporte marítimo não ocorre apenas na cabotagem brasileira, mas também acontece no mercado internacional.

4. A REGULAÇÃO DA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM

4.1. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA.

Acometido por forte restrição fiscal e necessitando realizar investimentos em infraestrutura e promover melhoria da prestação de serviços públicos o Estado brasileiro promoveu reestruturação organizacional, deixando de lado o dirigismo estatal, passando a atuar como regulador.

As formas e o grau de participação do Estado na dinâmica econômica de um País dependem fundamentalmente do tipo de organização expresso na constituição econômica, na qual se encontra a determinação do regime básico de ordenação dos fatores de produção, bem como seus princípios regentes e objetivos almejados.

O Brasil adota o modelo de organização econômica capitalista, sendo a livre iniciativa princípio fundamental da República (art. 1º, IV) e da Ordem Econômica (art. 170, caput); garantindo-se o direito de propriedade, inclusive dos bens de produção (arts. 5º, XII e 170, II) e respeitando-se a liberdade de exercício de atividade econômica independentemente de prévia autorização, salvo nos casos previstos em lei (arts. 5º, XIII e 170, parágrafo único).

Em 1988, após passar por Constituições liberais e de intervencionismo social, o Brasil adotou o modelo de Estado Regulador, seguindo as tendências de mudanças na condução da Ordem Econômica em diversos países.

“O modelo regulatório decorre do fenômeno de “mutação constitucional”, desencadeado pelas alterações estruturais por que passou a sociedade e que esse acontecimento teve como consequência, no plano das instituições políticas, o surgimento do imperativo de mudança nas formas de exercício das funções estatais clássicas. O fenômeno da regulação, tal como concebido nos dias atuais, nada mais representa do que uma espécie de corretivo indispensável a dois processos que se entrelaçam. De um lado, trata-se de um corretivo às mazelas e às deformações do regime capitalista e, de outro, um corretivo do modo de funcionamento do aparelho do Estado engendrado por esse mesmo capitalismo” (GOMES, 2002).

Nessa nova abordagem, a atuação direta do Estado na economia diminui, ao mesmo tempo em que passa a ser mais normativa, visando disciplinar a atuação do setor privado com o objetivo de que direitos e valores fundamentais sejam alcançados.

¹⁴“(i) Mercados não concentrados: com HHI abaixo de 1500 pontos; (ii) Mercados moderadamente concentrados: com HHI entre 1.500 e 2.500 pontos; (iii) Mercados altamente concentrados: com HHI acima de 2.500.” (CADE, 2016).

A Constituição Federal de 1988 determina claramente que, como regra geral, o Estado se abstenha de participar diretamente da atividade econômica. O art. 173 da CF introduziu o princípio da subsidiariedade da participação do Estado na atividade econômica:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Se, como visto, de acordo com a CF a regra é que o Estado se abstenha de ser empresário, permanecem suas finalidades inerentes: normatização, fiscalização e planejamento da atividade econômica, ressaltando-se que essa última se apresenta como indicativo para o setor privado. Nesse sentido, o art. 174 é elucidativo sobre o papel do Estado:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Redefinindo o papel do Estado, foi necessário também redefinir o papel da Administração Pública. No período de 1995 a 1998, a Administração Pública Federal passou por mudanças significativas por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, alterando dispositivos da recém promulgada Constituição Federal. A vigência dessa Emenda positivou, em nível constitucional, a chamada Reforma Gerencial do Estado, implementada basicamente no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), cujo mentor foi o então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

Considerando esse contexto e o processo de privatizações ocorrido entre 1995 e 2005, foram criadas dez agências reguladoras federais. Muito embora o berço das Agências Reguladoras tenha sido a Inglaterra, o modelo regulatório introduzido no Brasil foi diretamente influenciado pelo modelo norte-americano, apesar da tradicional influência francesa no direito administrativo brasileiro, nas palavras de Martins (2010):

“... foi implantado no Brasil um modelo com forte influência do direito administrativo norte-americano, com leves toques do modelo europeu continental. No entanto, diferentemente dos EUA, o direito administrativo brasileiro teve forte e decisiva influência francesa. O sistema francês é composto por uma série de órgãos que integram a administração direta e indireta, centralizados e hierarquizados, bem diferente da organização administrativa norte-americana, que se baseia em entidades autônomas com amplas competências”.

Recentemente foi sancionada a Lei nº 13.848/19, que instituiu o novo marco legal das agências reguladoras, com o objetivo de atualizar e uniformizar as regras de gestão, organização, processo decisório e controle social das agências. No âmbito dessa lei, são consideradas agências reguladoras os seguintes órgãos: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional do Cinema (Ancine); Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e Agência Nacional de Mineração (ANM).

As agências reguladoras são caracterizadas pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica e gozam de autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira. Além disso, seus dirigentes possuem mandato e estabilidade durante esse período. Não obstante, o poder discricionário das agências é circunscrito, como se denota do Art. 4º da Lei nº 13.848/19:

Art. 4º A agência reguladora deverá observar, em suas atividades, a devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público.

A atuação das agências reguladoras deve ser guiada pelas políticas públicas definidas pelo governo. Pode-se entender políticas públicas como sendo o conjunto de normas, princípios e atos voltados a determinado objetivo de interesse geral. As políticas públicas devem estar previstas em Lei ou na Constituição, com metas e orientações

definidas pelas políticas governamentais, ou seja, são estabelecidas a partir de mediações políticas. (Martins, 2010). Como coloca Marques Neto (2005):

“Os órgãos reguladores não são instância institucional de definição de políticas. São sim espaços e instrumentos para efetivação destas, previamente definidas pelo Executivo e pelo Legislativo (eventualmente até com a participação e o suporte técnico do órgão regulador, mas fora do campo decisório deste). A regulação apresenta-se, portanto, como o exercício independente de competências para cumprir pressupostos e objetivos definidos nas políticas públicas”.

Já em relação às políticas públicas de regulação da concorrência, deve-se diferenciar dois grandes blocos de questões. De um lado situa-se a política de defesa da concorrência, ou antitruste, voltada à prevenção e repressão de condutas anticompetitivas, incluindo o controle prévio de fusões e incorporações que possam conduzir a estruturas de mercado fortemente concentradas. De outro lado situa-se a política de regulação das atividades de infraestrutura, que frequentemente constituem “monopólios naturais” sob controle estatal, e que têm sido submetidos universalmente a processos de reestruturação e privatização total ou parcial. Neste caso, como no anterior, trata-se de preservar tanto quanto possível um ambiente competitivo, favorável à prática de preços não monopolistas e à qualidade dos serviços prestados, tendo em vista favorecer a eficiência econômica e o bem-estar social.

Acerca dos desafios da regulação das atividades de infraestrutura, Possas, Ponde e Fagundes (1997) esclarecem:

“A presença de significativas economias de escala, técnicas (de produção e distribuição) e gerenciais, configurando em muitos desses segmentos monopólios ou oligopólios “naturais”, inviabiliza a completa fragmentação da estrutura de oferta desses serviços e impõe a necessidade de um regime de regulação, capaz de fixar normas de operação e tarifação e critérios de aferição de desempenho para as atividades a serem privatizadas ou sujeitas à concessão pública”. (POSSAS; PONDE; FAGUNDES, 1997).

Concluindo a questão, os citados autores elucidam qual deve ser o papel das agências reguladoras:

“Ao contrário do que pode parecer - e não raro surge no discurso político sobre o tema -, o objetivo central da regulação de atividades econômicas não é promover a concorrência como um fim em si mesmo, mas aumentar o nível de eficiência econômica dos mercados correspondentes”. (POSSAS; PONDE; FAGUNDES, 1997).

4. 2. PAPEL DA ANTAQ COMO IMPLEMENTADORA DA POLÍTICA PÚBLICA

O art. 21, inciso XII, alínea d, estabelece como competência da União explorar, diretamente ou indiretamente, os serviços de transporte aquaviário entre portos brasileiros.

No que se refere à cabotagem, o Art. 178, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 7/95 dispõe sobre o transporte de mercadorias na cabotagem por embarcações estrangeiras conforme a lei venha a estabelecer (AGRIPINO, 2013).

Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

Parágrafo único. Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras.

No campo infraconstitucional, em especial as Leis 9.432/97 e a Lei 10.233/01, bem como o Decreto-Lei nº 666/69 e as normas editadas pela ANTAQ influenciam o comportamento dos agentes econômicos com vistas à consecução do interesse público do setor no Brasil.

A Lei 9.432/97, Lei de Ordenação do Transporte Aquaviário brasileiro, regula a cabotagem no âmbito legal. Define navegação de cabotagem como “a realizada entre portos ou pontos do território brasileiros, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores” (art. 2º, IX); estabelece o caráter restritivo para o afretamento de embarcações estrangeiras para a cabotagem no Brasil; exige-se tripulação mínima de nacionalidade brasileira para embarcações que arvoem bandeira brasileira; estabelece o registro brasileiro de embarcações; o registro especial brasileiro, dentre outros.

A Lei 10.893/04, dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e o Fundo da Marinha Mercante (FMM); e a Lei 7.652/98 dispõe sobre o registro da propriedade marítima. A Lei 9.611/98 dispõe sobre o Transporte Multimodal de Cargas regido por um único contrato que utiliza duas ou mais modalidades de transporte, sob a responsabilidade de um Operador de Transporte Multimodal, regulamentado pelo Decreto 3.411/2000

A Lei 13.844/19 ao criar o Ministério da Infraestrutura estabelece como área de sua competência: a marinha mercante (art. 35, III), a compreender a formulação, coordenação e supervisão das políticas nacionais, inclusive da execução da política relativa ao Fundo da Marinha Mercante em articulação com o Ministério da Economia (art. 35, Parágrafo Único, incisos I e II); o estabelecimento de diretrizes para afretamento de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras de navegação e para liberação do transporte de carga prescrita art. 35, Parágrafo Único, inciso III).

A Lei 10.233/01, dispõe sobre os princípios básicos da atuação do governo no setor, as diretrizes gerais, cria a ANTAQ, estabelece sua esfera de atuação, objetivos e atribuições, dentre outros. Dentre os princípios gerais da Lei destaca-se a preservação do interesse nacional, a proteção dos interesses dos usuários e consumidores finais quanto à incidência dos fretes nos preços dos produtos transportados e que os usuários, sempre que possível, paguem pelos custos dos serviços em regime de eficiência, bem como a compatibilização dos transportes com a preservação do meio ambiente. A Lei nº 10.233/01 que criou a ANTAQ estabeleceu no Art. 20, inciso I que é objetivo da Agência:

I - implementar, nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República, nas respectivas áreas de competência, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei;

Como estabelecido em sua lei de criação, a ANTAQ deve implementar a política setorial em sua esfera de atuação que constituem, conforme Art. 23:

I – a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso;

II – os portos organizados e as instalações portuárias neles localizadas;

III – as instalações portuárias de que trata o art. 8º da Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012;

IV – o transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas;

V – a exploração da infra-estrutura aquaviária federal.

Em relação à cabotagem, destaca-se a Lei nº 9.432/1997 que define as modalidades de navegação (cabotagem, longo curso, interior, apoio marítimo e apoio portuária), disciplina o afretamento de embarcações e cria o registro especial brasileiro. Esse é o principal referencial legal para a edição de normativos pela ANTAQ no setor de navegação de cabotagem.

Ademais a Lei nº 10.233 no inciso IV do Art. 27 traz como atribuições da ANTAQ:

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores

Nesse sentido, cabe à Agência ao elaborar seus normativos e regulamentos buscar estimular a competição, ou seja, a ANTAQ deve ponderar entre seus diversos objetivos regulatórios, também a promoção da concorrência, mas não só isso, tendo em vista que também deve primar pelo acesso e uso de serviços transportes aquaviários, bem como pelos direitos dos usuários.

Ainda com fundamento na Lei 10.233/01, a cabotagem, conforme disposto em seu art. 23, inciso I, insere-se na esfera de atuação da ANTAQ, cabendo à ANTAQ autorizar as empresas brasileiras de navegação de cabotagem (art. 27, XXIV), bem como a fiscalização do funcionamento e a prestação de serviços das empresas de navegação de cabotagem (art. 27, XXI). Ainda à ANTAQ, cabe promover estudos específicos de demanda de transporte aquaviário (art. 27, I); estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados (art. 27, II); promover estudos referentes à composição da frota mercante brasileira e à prática de afretamentos de

embarcações, para subsidiar as decisões governamentais quanto à política de apoio à indústria de construção naval e de afretamento de embarcações estrangeiras (art. 27, VIII).

No campo infra legal, merecem destaque o Decreto 1.265/94, que aprova a Política Marítima Nacional (PMN), e o Decreto 2.256/97, que regulamenta o Registro Especial Brasileiro (REB).

No âmbito da regulação do setor, com fulcro no art. 27, inciso IV da Lei 10.233/01 combinado com os arts. 43, 44 e 69 da mesma Lei, a ANTAQ edita normas que incidem sobre a cabotagem. No conjunto das Resoluções que regulamentam o setor, destacam-se:

- Resolução Normativa 1/2015: aprova a norma que estabelece os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação nas navegações de apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem e longo curso;
- Resolução Normativa 5/2016: aprova a norma para outorga de autorização à pessoa jurídica, constituída nos termos da legislação brasileira e com sede e administração no país, que tenha por objeto operar nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem ou longo curso;
- Resolução Normativa 18/2017 (atualmente com proposta de revisão a ser submetida a audiência pública): aprova a norma que dispõe sobre os direitos e deveres dos usuários, dos agentes intermediários e das empresas que operam nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo curso, e estabelece infrações administrativas;
- Resolução 1.811/2010 (com redação dada pela Resolução nº 2834-ANTAQ/2013): disciplina o critério regulatório para a comprovação da operação comercial de embarcações pela EBN, inclusive na navegação de cabotagem.

A Resolução Normativa 1/2015 estabelece os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcação por EBN atuante na cabotagem, define conceitos fundamentais como autorização de afretamento, embarcação em construção, certificado de autorização de afretamento, certificado de liberação de carga prescrita, bloqueio, circularização, subafretamento, Sistema de Gerenciamento de Afretamento na Navegação Marítima e de Apoio (SAMA), dentre outros. Por fim, mas não menos importante, estabelece limites e condicionantes – em especial baseado em tonelagem de porte bruto - para o deferimento ou não de autorização de afretamento para o transporte de cabotagem.

A Resolução Normativa 5/2016 estabelece os critérios e procedimentos para a outorga de autorização à pessoa jurídica para operar na navegação de cabotagem, requisitos econômico-financeiros e jurídico-fiscais.

A Resolução Normativa 18/2017 regula os direitos e deveres dos usuários, dos agentes intermediários e das empresas que operam na cabotagem, estabelece princípios de serviços adequado (regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, modicidade e pontualidade); regulamenta e estabelece sanções para casos de supressão de escalas (omissão de portos); demurrage e sobre-estadia de contêiner; recusa do transporte de carga; retenção do conhecimento de embarque (*Bill of Lading - BL*) ou da mercadoria; taxa de conversão cambial; dentre outros.

A Resolução 1.811/2010 ao regular o critério regulatório para a comprovação da operação comercial estabelece este critério para verificação da operação comercial na navegação de cabotagem.

4. 3. CONDIÇÕES LEGAIS DE ENTRADA E OPERAÇÃO NA CABOTAGEM

Na abordagem do direito administrativo, é imprescindível entender o ato administrativo por completo, seus requisitos de validade, seus atributos e outras propriedades que fazem deste ato algo peculiar. Entende-se por ato administrativo a declaração jurídica do Estado ou de quem lhe represente, objetivando adquirir, resguardar, modificar, extinguir ou declarar direitos e obrigações, sempre inferior à lei e passível de apreciação pelo poder judiciário.

A doutrina classifica a autorização como um “ato administrativo unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração faculta ao particular o uso privativo de bem público, o desempenho de atividade material, ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos” (DI PIETRO, 2011).

Em se tratando de autorização de serviço público, a atual Constituição Federal, em seu art. 175 vem incompleta ao referir-se tão somente a concessões e permissões. Entretanto, no art. 21, inciso XII, encontram-se arrolados os serviços que a União pode executar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão.

A ausência da autorização no art. 175 da Constituição trouxe algumas incertezas sobre a natureza dos serviços que são prestados sob esse regime, visto que, para parte da doutrina, serviço público não pode ser transferido ao particular mediante autorização. Assim, quando as atividades listadas no inciso XII do art. 21 fo-

rem prestadas sob o regime de autorização, não se caracterizariam como serviços públicos, mas sim atividades privadas de interesse público.

No bojo dessa controvérsia encontra-se o serviço de transporte aquaviário, já que a Constituição traz:

*Art. 21. Compete à União:
(...) XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:
(...) d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;*

Entretanto, no caso do transporte marítimo e de apoio, deve-se salientar a importância da manutenção da autorização como forma de outorga para o setor privado, pois a instituição do processo licitatório traria grandes dificuldades: o setor em sua maior parte foi privatizado; a autorização é para a empresa; e o objeto – navegação – é mercado aberto, não havendo o que se licitar (BIOLCHINI, 2005)¹⁵.

Seguindo esses preceitos, a Lei nº 9.432/97 definiu o conceito de empresa brasileira de navegação: “pessoa jurídica constituída segundo as leis brasileiras, com sede no País, que tenha por objeto o transporte aquaviário, autorizada a operar pelo órgão competente” (Art. 2º, V).

Quando da promulgação da citada Lei, o órgão competente para autorizar as empresas brasileiras de navegação (EBN) era o Departamento de Marinha Mercante, integrante do Ministério dos Transportes. Em 1998 foi promulgada a Portaria/MT nº 6, que estabeleceu critérios para o deferimento de autorização para a operação de empresas brasileiras de navegação de longo curso, cabotagem e apoio marítimo. Antes dessa portaria, qualquer empresa poderia ser autorizada a operar como “empresa brasileira de navegação”, inclusive afretando navios estrangeiros, mesmo sem possuir nenhuma embarcação própria.

A referida Portaria determinava que:

*Art. 4º A pessoa jurídica interessada em operar como empresa brasileira de navegação deverá ser constituída segundo as leis brasileiras, com sede no País e ter como objeto o transporte aquaviário.
Art. 5º A empresa deverá possuir pelo menos uma embarcação inscrita no Registro de Propriedade Marítima, em tráfego, operando comercialmente, além de capital mínimo integralizado de:
I – 6.500.000 UFIRs (seis milhões e quinhentas mil unidades fiscais de referência), para a navegação de longo curso;
II – 4.500.000 UFIRs (quatro milhões e quinhentas mil unidades fiscais de referência), para a navegação de cabotagem;
III – 2.000.000 UFIRs (dois milhões de unidades fiscais de referência), para as navegações de apoio.*

As condições para uma empresa se tornar EBN, dispostas na Portaria/MT nº6 são as bases dos requisitos técnicos, jurídico-fiscais e econômicos exigidos até hoje. Mas nos cumpre questionar o motivo desses requisitos serem exigidos.

Uma das principais razões seria o de evitar o desenvolvimento das denominadas “empresas de papel”.

“...Tais empresas operam no mercado com os mesmos direitos da bandeira brasileira sem, no entanto, atender aos requisitos mínimos estabelecidos por lei para operarem como tal, configurando uma concorrência desleal.

Os requisitos básicos para uma empresa operar como empresa brasileira de navegação são estabelecidos pela Lei 9.432/97 e pela Portaria nº 6 do Ministério dos Transportes. Quando autorizadas, todas as empresas brasileiras de navegação têm direito às preferências de transporte indicadas pela legislação, bem como acesso aos recursos do FMM, através de financiamentos e da conta vinculada de AFRMM.

Como contrapartida, exige-se, justificadamente, que as empresas apresentem determinados requisitos mínimos, entre os quais destaca-se: (1) a necessidade de ter pelo menos uma embarcação de registro brasileiro adequada à operação que desejam empreender e (2) apresentem capital mínimo compatível com o seguimento que desejam operar. Exige-se dessa forma, a contrapartida do investimento da empresa às condições concedidas pelo governo.

Utilizando-se de artifícios, algumas empresas têm, no entanto, conseguido, através de liminares, a condição de serem autorizadas a operar sem atender aos requisitos mínimos da legislação pertinente. A estas empresas convencionou-se denomina-las “empresas de papel” por não apresentarem praticamente nenhum capital, nem investimentos, nem estrutura administrativa adquirida, sendo apenas contempladas com um documento que, embora precariamente, lhes permite todos os direitos da bandeira brasileira. Cria-se, assim, uma condição de competitividade desleal entre estas e

¹⁵ BIOLCHINI, MONIQUE CALMON DE A. A Regulação do Transporte Aquaviário: a regulação da outorga de autorização. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005.

aquelas regularmente autorizadas que investiram e lutam com os problemas de competitividade.

Embora numericamente em pequena quantidade (identifica-se atualmente cerca de 10 empresas nestas condições), o efeito dessas empresas para a economia do País é extremamente danoso. A análise das estatísticas oficiais mostra que enquanto as empresas oficialmente autorizadas geram de fretes com seus navios próprios e eventualmente afretados cerca de 3 vezes o que gastaram com afretamentos de embarcações estrangeiras, as “empresas de papel”, ao contrário, gastaram com afretamentos cerca de 3 vezes o que geraram de fretes!

Esses números mostram claramente que tais empresas em nada contribuem para o desenvolvimento do País, já que não geram empregos (nem diretos na tripulação de navios brasileiros, nem indiretos na construção de navios no Brasil), não contribuem para nossa balança de pagamentos, além de possivelmente serem instrumentos de evasão fiscal.

Por essa razão consideramos importante a rígida aplicação da legislação pertinente, impedindo a operação destas empresas, danosas à concorrência e à economia do País”.¹⁶

Depreende-se do texto acima que os requisitos técnicos (possuir ao menos uma embarcação adequada à navegação pretendida) e econômicos (capital mínimo integralizado conforme o tipo de navegação) correspondem à contrapartida em investimentos da empresa que deseja usufruir do direito de ser EBN. Já os requisitos jurídicos (ser constituída segundo as leis brasileiras, com sede no País e ter como objeto o transporte aquaviário) correspondem à exigência contida na Lei 9.432/97 (Art. 2º,V).

Quando da criação da ANTAQ, em 2001, a Lei 10.233 determinou que as empresas que naquela data fossem detentoras de outorgas expedidas por entidades públicas federais do setor dos transportes, teriam, por meio de novos instrumentos de outorga, seus direitos ratificados e adaptados (art. 50).

A primeira Resolução da ANTAQ, com o objeto de estabelecer critérios e procedimentos para a outorga de Autorização de EBN na navegação marítima e de apoio, foi a Resolução nº 52, de 19 de novembro de 2002. Essa norma apenas ratificou as regras antes existentes, fazendo pequenas alterações. As demais Resoluções da ANTAQ (Resolução-ANTAQ nº 843/2007; Resolução-ANTAQ nº 1.811/2010; e Resolução Normativa-ANTAQ nº 05/2016) fizeram apenas algumas alterações, mas mantiveram o cerne da exigência da posse (propriedade ou afretamento a casco nu) de ao menos uma embarcação adequada à navegação pretendida.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FOMENTAR A CABOTAGEM DE CONTÊINERES

Inicialmente é necessário definir o que seriam políticas públicas. Segundo Girard (1972), “a política pública é um sistema explícito e coerente de fins últimos, objetivos e meios práticos, perseguidos por um grupo e aplicados por uma autoridade”. Etzioni (1968), define como “uma forma mais abrangente de tomada de decisão, em que as decisões são consideradas em conjunto e o ambiente para as decisões é sistematicamente avaliado e revisto”. Já para Saravia e Ferrarezi (2006) “é um sistema de decisões públicas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, através da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação de recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos”.

A origem normativa da política pública, mesmo que resulte da iniciativa legislativa Poder Executivo, é o Poder Legislativo. No sistema constitucional brasileiro, as políticas públicas mais comumente se expressam por meio de Leis. Isso ocorre a fim de se obter perenidade.

Ainda, conforme doutrina de Bucci (1997), cumpre ainda diferenciar o conceito de políticas de governo, as quais são definidas pelo governante e têm como pano de fundo o cenário político, econômico e social que se apresenta durante um dado mandato eletivo. As políticas de governo podem ser fixadas por Lei ou por outro ato normativo (ex. Decreto), estando, contudo, sujeitas a modificações constantes ao longo do mandato. Tratam-se, assim, do próprio programa de governo e devem refletir, na medida do possível, as promessas exaradas durante a campanha eleitoral. As políticas de governo são traçadas diretamente pelo governante e sua equipe (Ministros de Estado, Secretários, etc.), sempre em observância às orientações emanadas pelo governante.

Já as políticas regulatórias consistem em ferramentas que a autoridade reguladora dispõe para, em relação ao setor regulado, fazer cumprir as políticas estabelecidas pelo governante. A especificação de conceito apto a traçar e a delimitar a correta noção de políticas regulatórias requer ponderação a respeito da necessidade e da intensidade da intervenção. Isto é, “envolve a escolha dos meios e instrumentos que, no âmbito das competências regulatórias, melhor se coadunam para, de forma eficiente, ensejar o atingimento das políticas públicas setoriais”.¹⁷

¹⁶ DÉCOURT, CLÁUDIO. Texto fornecido em setembro de 2001, no Syndarma, Rio de Janeiro, in: BIOLCHINI, MONIQUE C. DE A. A regulação do transporte aquaviário: a regulação da outorga de autorização. Págs. 115 e 116 ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005.

¹⁷ MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Op. Cit., p.39. apud MARTINS 2011

Observe-se que o conceito de políticas públicas não se confunde com o de políticas regulatórias. As políticas regulatórias são uma expressão das políticas públicas setoriais, a ser desempenhadas por meio das agências reguladoras. Como já aduzido, ao regulador compete inserir no setor regulado as pautas de interesse geral contidas nas políticas públicas, atuando no sentido de que o sistema regulado absorva essas pautas, retomando o seu equilíbrio interno. Nesse diapasão, a política regulatória dará vazão a certo grau de discricionariedade do regulador para ponderar os interesses regulados e equilibrar os instrumentos disponíveis no sentido de intervir no sistema sem inviabilizar seus pressupostos (MARTINS, 2011).

Nesse sentido, há a necessidade de fixação de objetivos claros e precisos, considerando que a dinâmica que envolve a relação entre o planejamento e o objeto na fixação de políticas públicas está fora do alcance da autoridade reguladora. A agência atua apenas nos mecanismos de implementação destes objetivos, por meio da política regulatória, objetivos estes que devem se manter intactos até seu efetivo cumprimento.

5. 1. POLÍTICA PÚBLICA VERSUS POLÍTICA GOVERNAMENTAL.

Como visto anteriormente, a política pública possui caráter mais perene, já a política governamental é definida pelo governante da ocasião, podendo ser alterada ao fim de seu mandato. Por esse motivo a política pública está vinculada à Lei que rege o setor. No caso da navegação, essa Lei é a 9.432/97.

Para entender claramente os objetivos da política pública criada pela citada Lei é importante recorrer à exposição de motivos que a originou. A exposição de motivos do PL nº 1.125/95 foi apresentada em 13 de outubro de 1995. Por tratar-se de um Projeto de Lei do Poder Executivo, foi apresentada pelo Ministério dos Transportes ao Presidente da República e posteriormente foi apreciada pela Comissão Especial da Câmara constituída com esse objetivo. O Ofício MICT/MM/MT nº 005 inicia-se expondo os objetivos do PL e reforçando tratar-se da regulamentação de um mandamento constitucional, o que reforça sua característica de política pública setorial:

“Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Temos a honra de submeter à alta consideração de Vossa Excelência o anexo do Projeto de Lei, que estipula normas regedoras da ordenação do transporte aquaviário de mercadorias, dando cumprimento ao mandamento constitucional preconizado no artigo 178, com a nova redação dada pelo artigo 1º da emenda constitucional nº 7, de 15 de agosto de 1995.

Tratava-se de iniciativa da maior significação, no sentido de obter a redução do custo do transporte aquaviário, uma vez que proporcionará substancial aumento da competitividade no setor, sem, contudo, expor a frota nacional a uma concorrência desequilibrada com as empresas estrangeiras. Ao abrir a exploração da navegação marítima e fluvial às embarcações de outros países, a norma proposta as submete às mesmas exigências estabelecidas para as brasileiras, ensejando o direcionamento dos esforços para a busca da eficiência, já que esta, no caso, passará a ser a determinante do sucesso nos empreendimentos do setor” (Sem grifos no original).

O texto acima demonstra um caráter liberalizante da nova Lei (por exemplo, instituiu em Lei o fim das conferências de frete que vigoravam apenas por força da Portaria nº 7/MINFRA, de 14/01/1991) e a busca pela redução dos custos da navegação, sem expor a frota brasileira uma concorrência desequilibrada.

Já a política governamental para o setor, pode ser melhor entendida ao se examinar o Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem denominado BR do Mar, ainda em gestação no âmbito do Poder Executivo. O programa tem por objetivo aumentar o transporte por cabotagem da seguinte forma¹⁸:

- Aumentando a oferta de cabotagem – frota perene;
- Incentivando a concorrência;
- Reduzindo custos – de investimento e de operação;
- Desenvolvendo a indústria naval – com foco em manutenção.

O escopo do programa no aumento da oferta de embarcações é a ampliação do afretamento de embarcações estrangeiras. Para tanto, a equipe técnica sugere a alteração da Lei nº 9.432/97, que poderia ocorrer por Medida Provisória ou por Projeto de Lei, além de outras medidas administrativas, como a redução do imposto de importação de embarcações.

¹⁸Informações obtidas por meio da apresentação elaborada pelo DNHI/SNPTA/MINFRA, de agosto de 2019.

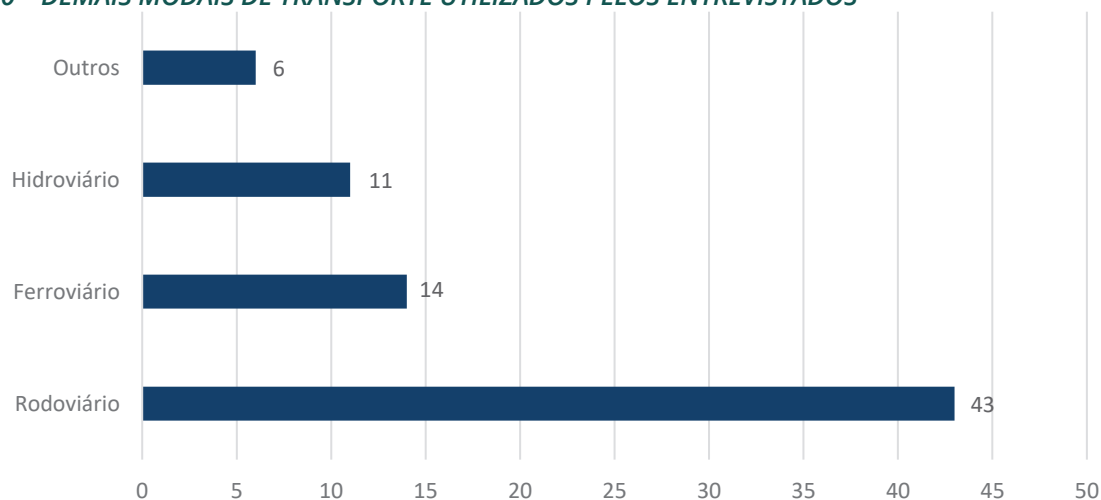
5. 2. A VISÃO DOS USUÁRIOS: RESPOSTAS AOS QUESTIONÁRIOS

De modo a se ter uma visão da navegação de cabotagem sob a ótica daqueles que efetivamente a utilizam, foi realizada uma pesquisa junto aos embarcadores e consignatários de carga nessa modalidade de transporte.

A grande maioria das empresas que responderam à pesquisa (93,2%) fizeram uso da navegação de cabotagem no período analisado. Esse elevado percentual é explicado pelo fato da amostra ter sido selecionada a partir de usuários do Sistema Mercante que utilizam a cabotagem, já que o objetivo original do estudo era entender o comportamento desse mercado.

Como mostrado no Gráfico 20, as empresas que usam a cabotagem sempre utilizam outros modos de transporte com mostrados no gráfico abaixo, onde se nota a participação majoritária do transporte rodoviário (97,7%), ou seja, praticamente todas as empresas fazem uso do transporte rodoviário.

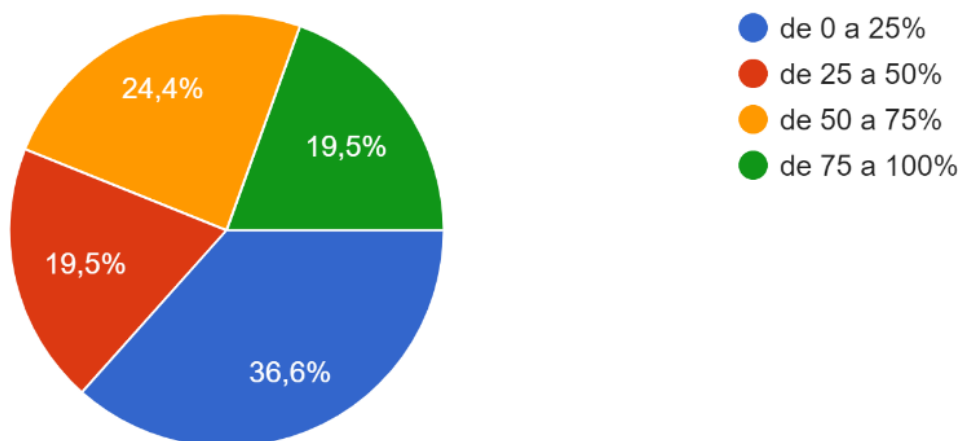
GRÁFICO 20 – DEMAIS MODAIS DE TRANSPORTE UTILIZADOS PELOS ENTREVISTADOS



Fonte: Questionário GDE/SDS/ANTAQ

Para as empresas que fizeram uso da cabotagem, a parcela da carga efetivamente transportada nesse modal teve a distribuição mostrada no gráfico abaixo.

GRÁFICO 21 - PARCELA DA CARGA DOS ENTREVISTADOS TRANSPORTADA NA CABOTAGEM



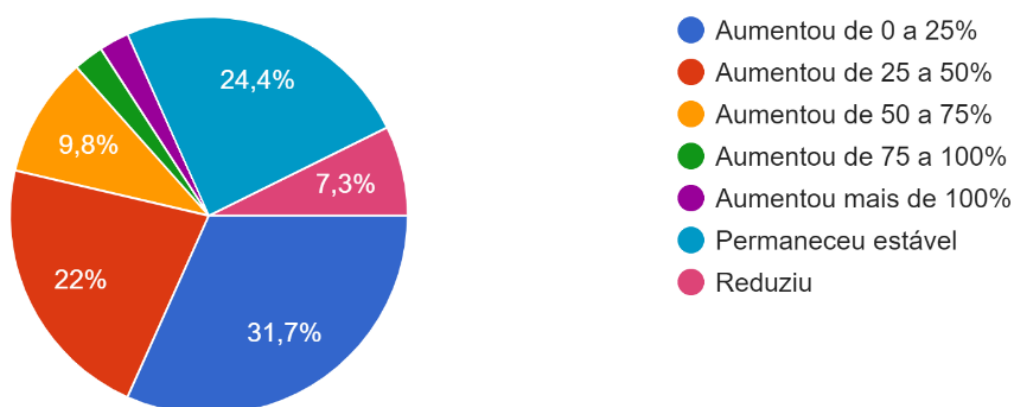
Fonte: Questionário GDE/SDS/ANTAQ

Esse gráfico mostra, ainda, que pouco mais da metade das empresas utilizaram a cabotagem para trans-

portar apenas 50% das suas cargas, o que sugere que há um potencial para aumento do uso dessa modalidade, a depender das distâncias envolvidas no transporte.

Quando indagados sobre a evolução no uso da cabotagem em relação ao ano anterior, as respostas indicam que 63,5% das empresas aumentaram o volume transportado, 24,4% mantiveram o mesmo nível e apenas 7,3% reduziram o volume transportado na cabotagem. Esses números confirmam o crescimento sustentado desse modal como ressaltado ao longo desse estudo.

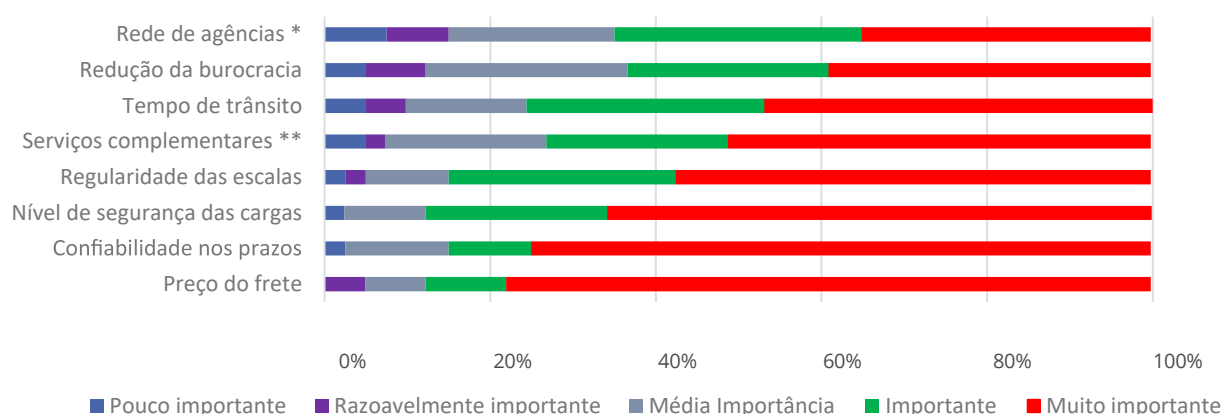
GRÁFICO 22 - EVOLUÇÃO NA UTILIZAÇÃO DA CABOTAGEM EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR



Fonte: Questionário GDE/SDS/ANTAQ

Investigando as condições tidas como necessárias para que possa haver um aumento na utilização da cabotagem, as respostas estão condensadas no gráfico a seguir:

GRÁFICO 23 - CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA O AUMENTO DA UTILIZAÇÃO DA CABOTAGEM



Obs.: * Rede de agências – marítimas e de carga

** Serviços complementares - rastreamento de carga, consolidação/desconsolidação, seguros, etc.

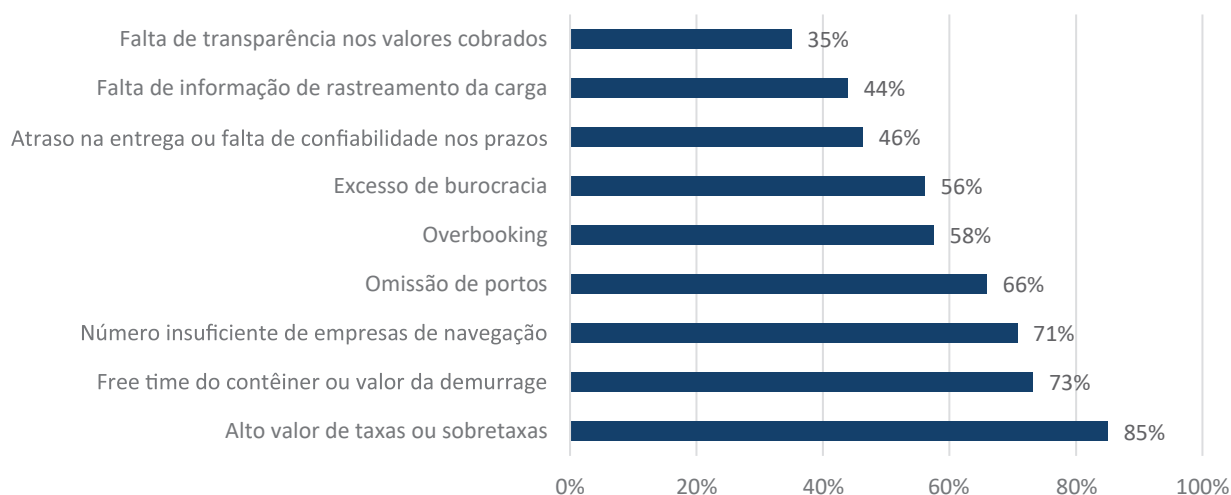
Fonte: Questionário GDE/SDS/ANTAQ

O Gráfico 23 acima ressalta a importância atribuída pelos usuários ao preço do frete, aos prazos, à segurança da carga

e a regularidade das escalas, nessa ordem, como principais fatores que potencializam uma maior utilização da cabotagem.

Com relação aos principais problemas vivenciados no uso da cabotagem apontados pelos usuários, os resultados são mostrados a seguir:

GRÁFICO 24 - PROBLEMAS VIVENCIADOS NO USO DA CABOTAGEM



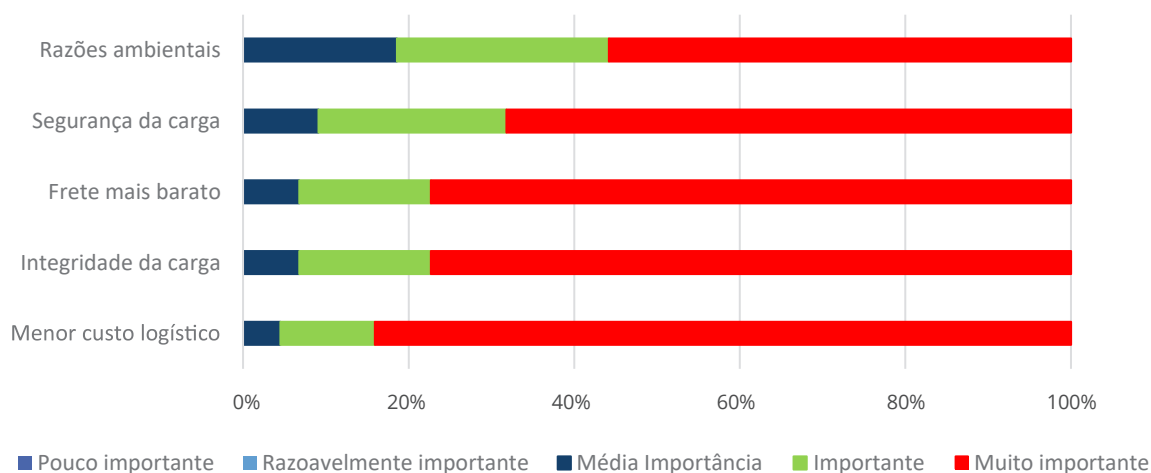
Fonte: Questionário GDE/SDS/ANTAQ

O “Alto valor de taxas e sobretaxas” foi o principal problema apontado pelos usuários (85%). O segundo problema está relacionado ao “free time” e “demurrage” de contêineres. Em terceiro lugar se destaca o número insuficiente de empresas de navegação, ou seja, a oferta de navios de contêineres, o que sugere a necessidade de expansão da oferta.

O quarto quesito apontado como problemático foi a omissão de portos. Nesse particular, a ANTAQ já estuda o problema, sendo que as pesquisas de campo já realizadas, indicam, contudo, tratar-se de problema localizado, ou seja, afeto a um reduzido número de portos.

Por fim, quando indagados sobre os atributos próprios da navegação de cabotagem considerados mais importantes, as respostas dos usuários estão consolidadas no gráfico abaixo.

GRÁFICO 25 - NÍVEL DE IMPORTÂNCIA DE ATRIBUTOS DA CABOTAGEM



Fonte: Questionário GDE/SDS/ANTAQ

O menor custo logístico total foi o atributo considerado mais importante, seguido da integridade da carga e do preço do frete.

5.3. ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS PARA FOMENTAR A COMPETIÇÃO

No roteiro proposto pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, descrito no documento Recomendação sobre Melhoria da Qualidade Regulatória (*OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*), é ressaltado que uma boa regulação deve buscar resolver problemas e alcançar metas claramente definidas, sendo eficaz na consecução desses objetivos; e ser fundamentada em evidências, mantendo a proporcionalidade com o problema identificado.

Segundo o guia de Análise de Impacto Regulatório – AIR elaborado pela Casa Civil (2018), o componente-chave em qualquer AIR é o correto entendimento e delineamento do problema que inicialmente chamou a atenção da Agência Reguladora. Trata-se do ponto de partida para todo o trabalho analítico que será desenvolvido. Somente a partir de uma definição clara do problema, de suas causas e consequências será possível identificar as possíveis soluções e escolher a melhor alternativa de ação para atingir os objetivos desejados.

*“A AIR é um dos principais instrumentos voltados à melhoria da qualidade regulatória. Consiste num processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a **partir da definição de um problema regulatório**, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos. Tem como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão e, em última análise, contribuir para que as ações regulatórias sejam efetivas, eficazes e eficientes.*

*A AIR não deve ser entendida como uma mera comparação entre alternativas de intervenção. Antes disso, **a AIR deve buscar entender a natureza e a magnitude do problema regulatório, definir quais os objetivos pretendidos pela Agência e analisar se algum tipo de intervenção é de fato necessária**”.* (CASA CIVIL, 2018). (Sem grifos no original)."

Nesse sentido, é consenso que a correta identificação do problema regulatório é fundamental no processo de AIR. Para isso, inicialmente, é necessário descartar alguns pressupostos que equivocadamente o senso comum poderia identificar como um problema regulatório do setor. Também é relevante equalizar devidamente os objetivos, para não mirar em metas inatingíveis.

O primeiro possível problema que deve ser avaliado é a baixa utilização do modal aquaviário e o desequilíbrio da cabotagem na matriz de transportes do país. Esse fator, considerado uma das premissas da Auditoria Operacional da cabotagem realizada pelo TCU, necessita ser reavaliado e confrontado com as evidências até aqui levantadas.

Cumprido ressaltar que essas premissas podem ser identificadas desde o sumário da citada auditoria:

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL PARA AVALIAR OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO DA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM, COM O INTUITO DE INCREMENTAR A PARTICIPAÇÃO DO SETOR NA MATRIZ DE TRANSPORTES. (...) (TC 023.297/2018-2)

Ao iniciar seu voto, o ministro relator do processo destacou os seguintes pontos elencados no estudo desenvolvido Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (SeinfraPortoFerrovia) a respeito do tema:

“1. A instrução técnica, integralmente transcrita no relatório precedente, apresenta conceitos relacionados à navegação; evidencia as características do território brasileiro (7.400 quilômetros de costa marítima) e distribuição da população (70% concentrada no litoral) que favorecem a cabotagem; e contextualiza o setor logístico nos fluxos internos de produtos.

2. Sublinha a predominância da cultura rodoviária no país para transporte de carga, sendo apontada como fator relevante para baixa utilização do modo aquaviário. A presença marcante do transporte rodoviário aumenta o custo logístico brasileiro (transporte, estoque, armazenagem e administrativos), dificultando a competitividade da produção nacional ante o custo reduzido dos países desenvolvidos.

(...)

4. Com efeito, desde 2007, estudos e planos governamentais apontam a necessidade de se modificar a matriz de transporte brasileira, para reduzir a dependência do modal rodoviário para longas distâncias. Comparativamente aos demais modais, a cabotagem apresenta-se mais eficiente, sobretudo para distâncias superiores a 1.500 km, dada a economia energética, maior capacidade de transporte, maior vida útil e menor custo da infraestrutura e equipamentos, maior segurança da carga, menor nível de avarias, menor número de acidentes e menor impacto ambiental.

(...)

12. A partir da análise de cada tipo de carga, a equipe de auditoria decidiu que o escopo deste trabalho deveria ser direcionado para o transporte de contêiner, visto que tais cargas tendem a permanecer no modal rodoviário, caso não sejam objeto de política para serem atraídas para a cabotagem". (Sem grifos no original)

Dos trechos destacados acima verifica-se que a equipe técnica da auditoria do TCU considera que a cultura rodoviarista é um fator relevante para a baixa utilização do modal aquaviário e que por intermédio de uma política pública as cargas containerizadas seriam atraídas para a cabotagem. Além disso, considerou-se que os instrumentos de planejamento governamentais apontariam a transferência de cargas para o modal aquaviário, em especial a cabotagem, como fator relevante para alteração da matriz de transportes, sendo que o PNL aponta o crescimento do modal ferroviário como principal fator para essa alteração, prevendo estabilidade na proporção do transporte aquaviário até 2025 (ver Tabela 2).

Outra afirmação que deve ser vista com ressalvas é a baixa utilização do modal aquaviário no país. As pesquisas apontam que o Brasil possui o terceiro maior TKU na cabotagem do mundo, ficando atrás apenas da China e dos Estados Unidos e à frente de países com litoral muitas vezes maior do que o brasileiro, como Canadá, Rússia, Austrália e Reino Unido (ver Quadro 6).

Ademais, a falta de competição entre armadores no transporte de contêineres é apontada pela equipe técnica do TCU como um problema a ser combatido mediante regulamentação, conforme observa-se no trecho abaixo, que fundamenta o Achado 4:

"A regulamentação da ANTAQ não fomenta a competição entre armadores de transporte no segmento da navegação de cabotagem de contêiner. A inércia da Agência infringe sua legislação de regência e propicia a acomodação do setor de cabotagem em patamares de baixa utilização do modal de transporte, distante do regime de eficiência previsto na Lei e na política setorial." (Sem grifos no original)

Conforme visto no Capítulo 2 deste estudo, a concentração de mercado no transporte de contêineres é uma característica intrínseca do mercado e deriva da economia de escala que maximiza os lucros à medida que a quantidade de contêineres transportada aumenta. Trata-se de um mercado que tende à oligopolização, tanto no Brasil quanto no resto do mundo, independentemente das regulamentações aplicadas. Esse fato é sublinhado pela equipe técnica, conforme demonstra o trecho abaixo, mas não incorporado em suas conclusões.

"95. Além disso, a SeinfraPortoFerrovia sustenta que a atividade de transporte de carga na navegação apresenta características de monopólio natural, dado o altíssimo investimento inicial. A aquisição de embarcações pelas empresas e os custos de infraestrutura de portos constituem-se custos fixos elevados, o que faz com que empresas menores, com menor capacidade de acesso a recursos, tenham dificuldades em entrar no setor. Em razão disso, a economia de escala e a integração vertical mostram-se como uma tendência mundial do transporte marítimo, já que, com a elevação da quantidade de carga transportada/movimentada, é possível diluir os elevados custos fixos e, por consequência, reduzir o custo do frete".

Assim, verificou-se que a premissa de "baixa" utilização do modal aquaviário não se sustentou quando confrontada com as informações levantadas, e que a concentração do mercado, ainda que existente, por se tratar de uma característica intrínseca ao mercado de navegação global, não pode ser alterada por meio de regulamentação. Destarte, cumpre analisar, baseado em evidências, qual seria o problema regulatório que poderia ser atacado por meio de ação da ANTAQ.

Comprovou-se, ao longo desta pesquisa, que houve um aumento excepcional na demanda por transporte de contêineres na cabotagem no último ano. Há indícios de que esse crescimento da demanda absorveu a capacidade ociosa dos porta-contêineres que operam regularmente na cabotagem brasileira. Além disso, os dados levantados indicam não haver mais capacidade ociosa para garantir a continuidade do crescimento do serviço, o que acarretaria aumento dos preços ou ineficiência do sistema (*overbooking*, atrasos, etc.), o que já pode ser notado nas repostas elaboradas pelos usuários da cabotagem na pesquisa conduzida pela ANTAQ.

Portanto, o problema regulatório identificado e para qual serão analisadas as alternativas regulatórias é: **"Possibilidade de escassez, no curto prazo, na oferta de embarcações para o transporte na cabotagem de contêineres, ocasionando aumento no preço do frete e ineficiências logísticas (*overbooking*, atrasos, etc.)."**

Diante do problema regulatório exposto, podemos estabelecer o seguinte objetivo da ação regulatória:

umentar a oferta de embarcações para o transporte de contêineres na cabotagem, sem expor a frota nacional à uma concorrência desigual, conforme apregoa a política atualmente em vigor.

Definidos o problema regulatório e o objetivo, a etapa seguinte é a de identificação das alternativas regulatórias que devem ser voltadas para opções que: a) sejam proporcionais e razoáveis frente ao problema regulatório, isto é, que não resultem em uma intervenção que ultrapasse o necessário para atingir os objetivos desejados; e b) sejam capazes de atuar sobre as causas do problema satisfatoriamente, de modo a promover mudanças nas condições ou comportamentos dos agentes no sentido dos objetivos pretendidos. (CASA CIVIL, 2018)

No quesito capacidade de implementação, cumpre destacar que somente serão elencadas alternativas que independem de alteração legislativa, decreto ou de qualquer outro ato administrativo que esteja fora da competência da ANTAQ.

Também é necessário identificar quais atores ou grupos de interesse comuns estão sendo afetados pelo problema regulatório. Optando por uma linha de trabalho mais sintética, considerar-se-ão três grandes grupos, que se referenciam no “triângulo regulatório”, reverenciando a função harmonizadora das agências reguladoras: usuários, prestadores do serviço e governo.

Assim, o primeiro grupo de interesses será o dos USUÁRIOS dos serviços de transporte de contêineres na cabotagem. Nesse grupo serão considerados os atuais e os potenciais usuários. As respostas aos questionários elaborada na presente pesquisa referenciada no item 5.2 serão utilizadas como fonte de informação.

O segundo grupo será o dos TRANSPORTADORES MARÍTIMOS. Nesse recorte estão incluídas tanto as EBN que já atuam na cabotagem, transportando contêineres, como as EBN que atuam em outros nichos da cabotagem e também possíveis novos entrantes. As EBN já estabelecidas e os novos entrantes podem possuir interesses divergentes em algumas situações específicas, devidamente identificadas, mas, para dar maior fluidez ao texto e facilidade de compreensão, serão geralmente referenciados no mesmo grupo.

O último grupo será nomeado como AGÊNCIA. Esse grupo é mais subjetivo por englobar não apenas os interesses da ANTAQ (imagem institucional, por exemplo) como também os conceitos da política pública setorial e o custo regulatório de implantação de cada alternativa.

Para cada alternativa regulatória que será apresentada a seguir, serão elencados prováveis benefícios, custos e efeitos sob o ponto de vista de cada um dos grupos de interesse. Ressalta-se que o presente trabalho não pretende exaurir o tema ou mesmo realizar a escolha da alternativa, objetivando-se apenas a subsidiar o debate, apontando alternativas acerca do problema regulatório identificado.

5.3.1. ALTERNATIVA 1: MANTER A SITUAÇÃO ATUAL

A doutrina das boas práticas regulatórias recomenda sempre considerar a alternativa de não ação e, se possível, alternativas não normativas. A alternativa de “nada fazer” ou de “manter a situação atual” também servirá como linha de base (*baseline*) para avaliar, posteriormente, se a alternativa escolhida resolveu ou não o problema.

Na análise do presente problema a primeira questão a ser analisada é se a escassez na oferta de embarcações não é um fato isolado ou circunstancial. Também é importante considerar se as possíveis repercussões são suficientes para justificar a atuação da Agência. Esses fatos adquirem especial relevância quando se observa que historicamente (de 2002 a 2019, período avaliado no presente estudo) as EBN, mesmo que com algum atraso, sempre equalizaram a oferta à demanda existente, dentro das regras atuais. Esse comportamento, característico da indústria do transporte marítimo, foi detalhado no subcapítulo 2.2 – Ciclos do Mercado Marítimo (oferta, demanda e taxas de frete).

Por outro lado, a necessidade de construir, importar ou afretar a casco nu (caso a EBN tenha tonelagem disponível para isso) torna a decisão de aumentar a oferta de embarcações mais difícil e custosa para os TRANSPORTADORES MARÍTIMOS. Variações pequenas ou imprevisíveis da demanda podem ficar sem resposta pelo lado da oferta. A flexibilização nas regras de afretamento permitiria decisões mais imediatas e menos definitivas, garantindo a possibilidade de testar o mercado antes de fazer um investimento maior.

Para os novos entrantes esta alternativa não é a ideal. A exigência de ter a posse de ao menos uma embarcação (propriedade ou afretamento a casco nu) demanda grande investimento, caracterizando-se como uma barreira de entrada.

Ainda sob a ótica dos TRANSPORTADORES MARÍTIMOS, destaca-se como aspecto positivo na manutenção do *status quo* a previsibilidade de retorno do investimento já realizado. A segurança jurídica e a garantia de que as regras não serão alteradas no meio do jogo é uma característica fundamental para a atração de investidores.

Pelo lado dos USUÁRIOS o descompasso entre demanda e oferta, mesmo que momentaneamente, gera

aumento nos fretes e a possibilidade de redução na qualidade dos serviços, como *overbookings* e consequentemente atrasos nas entregas. A dificuldade das EBN fazerem novos investimentos também pode resultar em estagnação no número de linhas ou rotas disponíveis. Mas, ainda assim, é importante ressaltar que a Lei 9.432/97 permite o afretamento de embarcações estrangeiras quando verificada inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados para o transporte, funcionando como um estabilizador nas flutuações de demanda.

Já pelo ponto de vista da AGÊNCIA existem pontos positivos e negativos desta alternativa. Positivamente há o baixo custo regulatório de manutenção das regras e a segurança jurídica que um órgão de Estado deve sempre perseguir.

Negativamente para a ANTAQ pesa a possibilidade de questionamentos de setores da sociedade que entendem regulação como sinônimo de regulamentação. A imagem da Agência pode ser atingida sob a acusação de “inércia”. Também podem existir questionamentos dos órgãos de controle por entenderem que as atuais regras não “fomentam” a competição.

FIGURA 2 - VANTAGENS E DESVANTAGENS DA ALTERNATIVA REGULATÓRIA 1



5. 3. 2. ALTERNATIVA 2: PERMITIR O AFRETAMENTO POR TEMPO (“CLE” DA CABOTAGEM)

Esta alternativa busca o atingimento do objetivo estipulado de aumentar no curto prazo a disponibilidade de embarcações, flexibilizando as formas de investimento em frota para atendimento das flutuações de demanda. Trata-se de uma alteração significativa nas regras de afretamento para cabotagem.

Resumidamente, a alternativa permite o afretamento por tempo, de porta-contêineres, para operar na cabotagem, desde que esse afretamento tenha uma duração mínima a ser estipulada e que seja emitido o Certificado de Liberação da Embarcação – CLE, nos moldes do que já ocorre nos acordos bilaterais de longo curso.

A permissão do afretamento por tempo na cabotagem é considerada um tabu e pode enfrentar críticas, principalmente em relação à possibilidade de criar uma concorrência desigual com as embarcações cuja propriedade é da EBN. Contudo, destaca-se que a Lei nº 9.432/97 não veda esse tipo de afretamento, exigindo apenas, no caso de embarcação estrangeira, que seja feita a “circularização” para comprovar a inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira. Assim sendo, o que impede o afretamento por tempo para o transporte de contêineres na cabotagem é uma decisão regulatória da ANTAQ.

Também merece destaque o fato de que já existe afretamento por tempo de embarcação estrangeira na cabotagem, restrito ao transporte de hidrocarbonetos, seus derivados e biocombustíveis (Resolução Normativa-ANTAQ nº 01/2015, art. 5º, III, c, 1). Ademais, em casos excepcionais, a ANTAQ já autoriza o afretamento por tempo

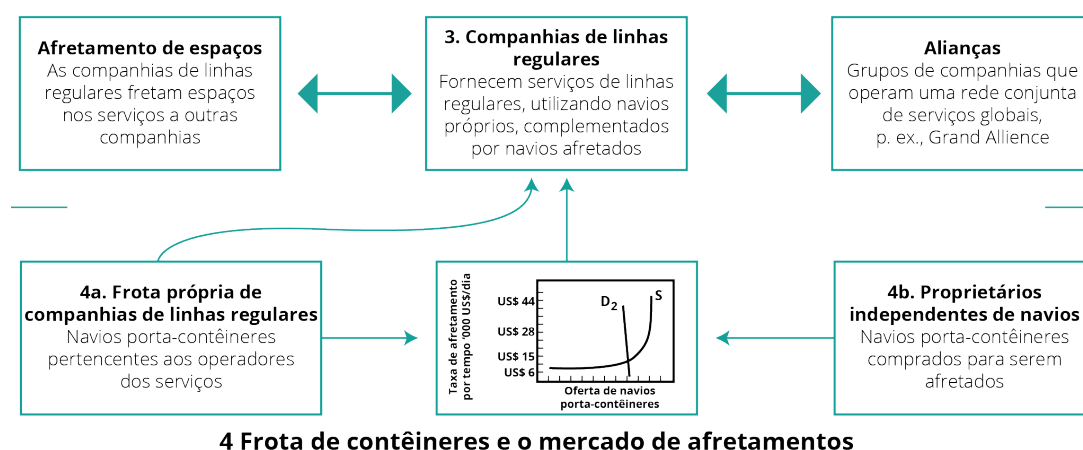
de embarcações porta-contêineres, quando comprovado o interesse público ou em substituição à embarcação docada. Na navegação interior, a Resolução Normativa-ANTAQ nº 24/2018, que estabelece critérios para a celebração de acordos operacionais também inflige mais flexibilidade sobre a obrigatoriedade da EBN ter a gestão náutica e comercial da embarcação, ou, no caso, comboio de embarcações.

Nesse sentido, é importante não descartar a possibilidade de ampliação das formas de se prestar o serviço de transporte de cabotagem. Além disso, a opção dos transportadores possuírem apenas a gestão comercial da embarcação é uma prática comum e em ampliação no benchmarking internacional, conforme observa-se no trecho transcrito abaixo de Stopford (2017):

“Uma das decisões estratégicas mais importantes de uma companhia de linhas regulares é saber se deve ou não comprar os seus próprios navios ou afretá-los. Até o início da década de 1990, a maior parte da frota pertencia às companhias de linhas regulares, mas, no avançar da década, a propriedade da frota foi progressivamente assumida pelos operadores, que frequentemente utilizavam os financiamentos das sociedades em comandita alemãs, que detinham a propriedade dos navios e que os afretavam a prestadores de serviço. Por volta de 2007, esses operadores independentes detinham quase a metade da frota, e um dos impactos disso foi a criação do mercado de afretamento”.

Essa forma de operação, em que as transportadoras se especializam em vender o serviço de transporte, em embarcações próprias ou afretadas por tempo de operadores que têm por objetivo apenas armar e tripular as embarcações é detalhado na Figura 3 abaixo:

FIGURA 3 - SISTEMAS DE TRANSPORTE DE LINHAS REGULARES



Fonte: Stopford (2017).

Para avaliar a viabilidade desta alternativa, é necessário relembrar o conceito de afretamento por tempo. Aqui será transcrita a descrição de Stopford (2017), que destaca a questão da duração do afretamento por tempo:

“O afretamento por tempo dá ao afretador o controle operacional dos navios que transportam a sua carga, deixando a titularidade e o gerenciamento do navio nas mãos do proprietário de navios. A duração do afretamento pode corresponder ao tempo necessário para completar uma única viagem (afretamento por tempo para a realização de uma viagem) ou por um período de meses ou de anos (afretamento por período)”.

Neste ponto é importante destacar a necessidade de estabelecer um prazo mínimo para o afretamento por tempo. Caso não seja estabelecido esse prazo, não será garantida a continuidade da operação, nem a regularidade da oferta. Não faria sentido liberar o afretamento por tempo para uma única viagem ou por um período curto que corresponda apenas ao tempo em que a embarcação estrangeira já estivesse na costa brasileira. Assim, a título de exemplificação, transcreve-se as regras contidas na Resolução Normativa-ANTAQ nº 01/2015 para liberação de embarcação estrangeira para o transporte de cargas prescritas no longo curso:

Seção II

Da Liberação de Embarcação Estrangeira

Art. 6º - Para os fins desta Norma e nos termos do art. 5º do Decreto-lei nº 666, de 2 de julho de 1969, a embarcação estrangeira afretada por empresa brasileira de navegação no longo curso, nas modalidades a casco nu ou por tempo, equipara-se à embarcação de bandeira brasileira, quando atender cumulativamente:

I - o período de afretamento for de 12 (doze) meses;

II - a tonelage de porte bruto for de até o dobro da própria; e

III - precedida da verificação da indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira adequada para realizar serviço regular especificado na circularização.

§ 1º - A equiparação a que se refere o caput será reconhecida pela ANTAQ, por meio de emissão do Certificado de Liberação de Embarcação - CLE.

§ 2º - Para determinação do limite de afretamento de embarcações estrangeiras de que trata o caput deste artigo, aplicam-se os mesmos critérios para consideração da tonelage própria de que trata o § 6º do art. 4º (Resolução Normativa-ANTAQ nº 01/2015).

Clarificada a necessidade de estabelecer um prazo mínimo para a emissão do CLE, a próxima etapa é a análise da composição dos custos do afretamento por tempo para comparar aos custos da operação de uma embarcação cuja a propriedade é da EBN. Destaca-se que, quando sob afretamento por tempo, o proprietário continua a pagar os custos operacionais do navio (isto é, a tripulação, a manutenção e os reparos, ...), mas os afretadores dirigem as operações comerciais do navio e pagam todas as despesas de viagem (isto é, combustível de bancas, encargos portuários e direitos de passagem de canal) e os custos de manuseio da carga.

Assim, caso seja permitido o afretamento por tempo para o transporte de contêineres na cabotagem, caberá à EBN escolher como constituir sua frota, analisando as vantagens e desvantagens de cada forma de operação. No Quadro 10 abaixo está esquematizada a composição de custos de operação nas três modalidades (propriedade, afretamento por tempo e afretamento a casco nu).

Quadro 10 - Comparativo da composição de custos nas diversas formas de operação

PROPRIETÁRIO		AFRETADOR POR TEMPO		AFRETADOR A CASCO NU (REB)	
Custos de Viagem	Despesas Portuárias (Praticagem; Rebocador; Inframar; Taxa ANVISA; Polícia; etc.); e Despesas com movimentação de contêineres	Custos de Viagem	Despesas Portuárias (Praticagem; Rebocador; Inframar; Taxa ANVISA; Polícia; etc.); e Despesas com movimentação de contêineres	Custos de Viagem	Despesas Portuárias (Praticagem; Rebocador; Inframar; Taxa ANVISA; Polícia; etc.); e Despesas com movimentação de contêineres
	Combustível (IFO - Intermediate Fuel Oil e MDO - Marine Diesel Oil)		Combustível (IFO - Intermediate Fuel Oil e MDO - Marine Diesel Oil)		Combustível (IFO - Intermediate Fuel Oil e MDO - Marine Diesel Oil)
Custos Operacionais	Tripulação	Afretamento por tempo	Taxa de Afretamento (hire): embarcação armada e tripulada	Custos Operacionais	Tripulação
	Manutenção e Reparo				Manutenção e Reparo
	Suprimentos				Suprimentos
	Seguros Casco e Máquinas + P&I				Seguros Casco e Máquinas + P&I
	Docagem				Docagem
	Óleo Lubrificante				Óleo Lubrificante
Capital	Próprio ou de terceiros (financiamento para aquisição de navios)	Aluguel	Taxa de afretamento casco nu	Aluguel	Taxa de afretamento casco nu
Adm.	Pessoal, escritório, comunicação, etc.				Pessoal, escritório, comunicação, etc.

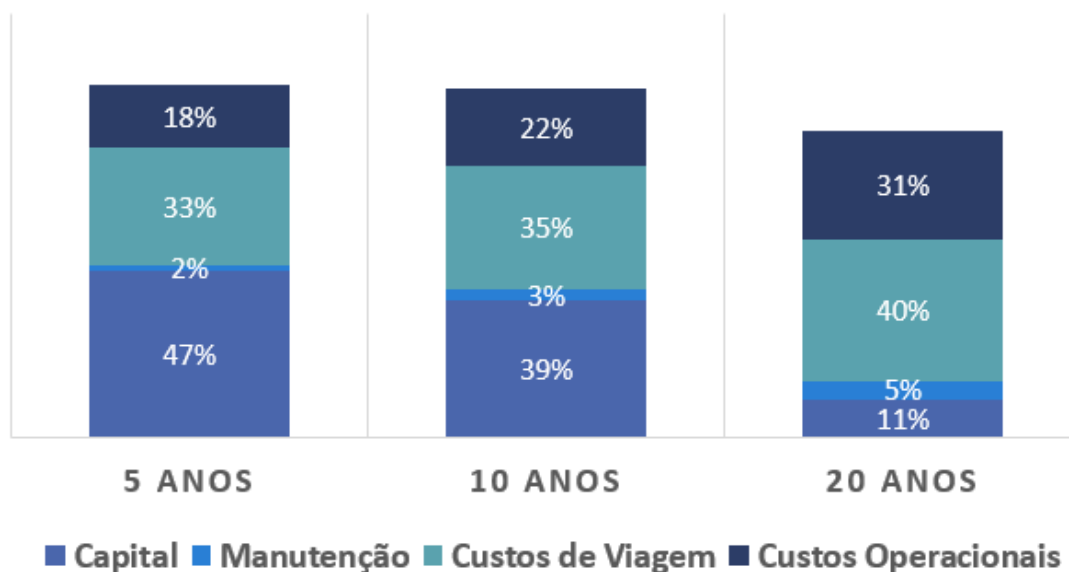
Fonte: Apresentação CMA-CGM no seminário sobre desenvolvimento da cabotagem - 2009 promovido pela ANTAQ. Elaboração GDE/SDS/ANTAQ.

O Quadro 10 elucida algumas questões importantes para a comparação das estratégias de operação. Enquanto a propriedade possui custos de operação e de capital, o afretamento por tempo possui o custo da taxa de afretamento.

Cabe ressaltar que muitos aspectos influenciam na proporção de cada um dos custos acima descritos. Por exemplo, dentro do que chamamos de “custo de viagem”, uma embarcação que passa vinte dias viajando entre um porto e o seguinte terá uma proporção maior de gasto de combustíveis em relação aos custos portuários do que uma embarcação cuja viagem entre um porto e outro dura apenas um dia.

Outro fator que influencia as proporções dos custos é a idade da embarcação, conforme observa-se no gráfico 26 abaixo:

GRÁFICO 26 - VARIAÇÃO DA COMPOSIÇÃO DE CUSTOS, CONFORME A IDADE (NAVIO GRANELEIRO CAPESIZE)



Fonte: Clarkson Research Studies, Capesize Quality Survey (1993), apud Stopford (2017)

Nesse sentido, é importante ressaltar que a comparação dos custos e a decisão de qual a melhor forma de explorar o serviço de transportes caberia a cada EBN.

Ainda assim, pode-se aprofundar alguns pontos da análise. Cumpre ressaltar que o custo de capital possui alguns benefícios governamentais. A possibilidade de uso do Fundo de Marinha Mercante, caso opte por construir no Brasil e a recente redução de impostos¹⁹, caso queira importar a embarcação. Também conta a favor da propriedade o fato de que ao contratar um armador para se responsabilizar pela gestão náutica da embarcação, ele embutirá no valor do afretamento seu custo de capital e também o seu próprio lucro.

Por outro lado, Stopford (2017) destaca as vantagens do afretamento por tempo em relação à propriedade do navio:

“Existem três razões pelas quais a subcontratação pode ser vantajosa. Primeira, o embarcador pode não desejar tornar-se um proprietário de navios, mas seu negócio requer a utilização de um navio sob seu controle. Segunda, o afretamento por tempo pode tornar-se mais barato do que comprar, especialmente se o proprietário tem custos baixos em virtude dos encargos gerais baixos e de uma frota grande. Essa parece ser uma das razões por que as companhias petrolíferas subcontratam muito do seu transporte durante a década de 1960. Terceira, o afretador pode ser um especulador que se posiciona em antecipação a uma mudança de mercado”.

Outro fator que poderia gerar polêmica em relação à esta alternativa é a questão da tripulação. Poder-se-ia argumentar que haveria diferença de custos entre a embarcação estrangeira afretada por tempo e a embarcação brasileira. Entretanto, ressalta-se que a embarcação estrangeira terá que possuir uma quantidade progressiva de tripulantes brasileiros, conforme determina a Resolução Normativa nº 06/2017 do Ministério da Economia (antigo Ministério do Trabalho), conforme trecho transcrito abaixo:

¹⁹ Resolução CAMEX nº 10, de 12 de novembro de 2019.

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 6, DE 1º DE DEZEMBRO DE 2017

III - para embarcações utilizadas na navegação de cabotagem, definida como aquela realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores:

a) a partir de noventa dias de operação, deverá contar com um quinto de marítimos brasileiros, arredondando-se para o inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que cinco décimos, em cada nível técnico (oficiais, graduados e não graduados) e em cada ramo de atividade (convés e máquinas) de caráter contínuo; e

b) a partir de cento e oitenta dias de operação, deverá contar com um terço de marítimos brasileiros, arredondando-se para o inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que cinco décimos, em cada nível técnico (oficiais, graduados e não graduados) e em cada ramo de atividade (convés e máquinas) de caráter contínuo.

Além disso, quanto aos encargos sociais e custos indiretos da tripulação, a Súmula nº 207 do TST estabeleceu o princípio da “*Lex Loci Executionis*”, determinando que a relação jurídica trabalhista é regida pelas leis vigentes no país da prestação de serviços e não por aquelas do local da contratação. Na prática, quando embarcado em navios estrangeiros, o contrato de trabalho (engajamento) do marítimo, normalmente, é regido pelas leis do país da bandeira da embarcação, mas se a ela estiver em operação em águas jurisdicionais brasileiras, aplica-se a regra da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

Quanto à questão dos combustíveis, entende-se que não haveria diferenças de custo, visto que, tanto a embarcação estrangeira afretada por tempo quanto a embarcação brasileira abasteceriam em portos nacionais, pagando os mesmos valores.

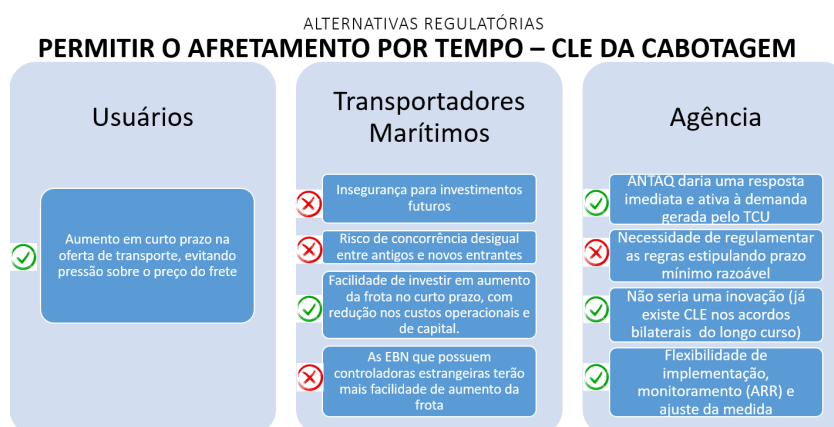
Esclarecidas as premissas da proposta, a etapa seguinte é analisar os impactos para os grupos de interesse previamente definidos. Para os TRANSPORTADORES MARÍTIMOS o principal impacto seria a possibilidade de ampliar as escolhas estratégicas de operação. Caberá a cada EBN analisar os prós e os contras de operar com embarcação estrangeira afretada por tempo ou com embarcação brasileira, podendo, dependendo do caso, ter reduções significativas nos custos de operação.

Para os USUÁRIOS o impacto seria também positivo, já que as flutuações entre demanda e oferta seriam mais rapidamente equilibradas, reduzindo o risco de aumento nos fretes ou queda na qualidade do serviço.

Já para a AGÊNCIA, os reflexos da adoção da alternativa são díspares. Por um lado, essa alternativa pode, no longo prazo, reduzir a frota de porta-contêineres que arvora a bandeira brasileira. Também enfrentaria resistências do setor de construção naval e dos representantes dos trabalhadores marítimos. Por outro lado, essa alternativa pode melhorar a oferta dos serviços, aumentar a competitividade da cabotagem e a competição intra-modal. Além disso, parece estar alinhada com a política governamental atualmente em gestação (BR do Mar) e dá uma resposta mais efetiva à demanda estabelecida pelo TCU.

Ressalta-se que a adoção dessa alternativa demandaria revisão normativa, elaboração de Análise de Impacto Regulatório mais detalhada e realização de Audiência Pública, para que todos os atores interessados possam se manifestar. Por outro turno, o monitoramento da efetividade da medida também se daria no âmbito da Agência, por intermédio de um estudo de Análise de Resultado Regulatório (ARR), tornando tal alternativa mais flexível, quando comparada com uma mudança legal, no que tange à sua implementação, acompanhamento e ajuste.

FIGURA 4 - VANTAGENS E DESVANTAGENS DA ALTERNATIVA REGULATÓRIA 2



5.3.3. ALTERNATIVA 3: REDUZIR AS BARREIRAS DE ENTRADA (PERMITINDO O USO DE EMBARCAÇÃO AFRETADA POR TEMPO PARA ATENDER O REQUISITO TÉCNICO DA OUTORGA)

Esta alternativa é um passo adiante da alternativa anterior. Após analisar a pertinência do afretamento por tempo de porta-contêineres na cabotagem, analisar-se-ia a possibilidade de autorizar uma EBN utilizando uma embarcação afretada por tempo, com CLE da cabotagem, para tornar-se uma EBN. Esta alternativa retira a exigência do afretamento a casco nu ou de propriedade de embarcação para a outorga na cabotagem, reduzindo assim uma das principais barreiras de entrada.

Os principais beneficiados por essa alternativa seriam os novos entrantes. Empresas que não possuem o capital para comprar ou construir uma embarcação teriam uma alternativa para se tornarem EBN. Além disso, após iniciar a operação, começariam a ter acesso à conta vinculada do Fundo de Marinha Mercante, o que poderia, no futuro, criar a reserva financeira da EBN para se tornar proprietária de uma embarcação.

Importante destacar que a eficácia de tal medida é questionável para desconcentrar o mercado, uma vez que, como demonstrando ao longo deste estudo, a concentração de prestadores de serviço é uma característica econômica do mercado de transporte marítimo internacional. Por outro lado, em teoria, poderia atrair novos agentes mais eficientes que tenderiam a estabelecer um novo equilíbrio de mercado, expurgando as empresas menos eficientes.

A viabilização dessa alternativa incluiria a alteração na Resolução Normativa-ANTAQ nº 05/2016, que trata da outorga na navegação marítima e de apoio, e da Resolução-ANTAQ nº 1.811/2010, que trata da comprovação de operação comercial.

Para os TRANSPORTADORES MARÍTIMOS já estabelecidos o impacto seria negativo, pois ampliaria a competição, o que para os USUÁRIOS seria positivo. Para a AGÊNCIA o impacto também seria positivo por viabilizar a redução das barreiras de entrada em um mercado com características oligopolistas, mas poderia sofrer resistência por estar alterando uma regra que existe desde antes da criação da ANTAQ, conforme visto no subitem 4.3 deste estudo.

FIGURA 5 - VANTAGENS E DESVANTAGENS DA ALTERNATIVA REGULATÓRIA 3



6. CONCLUSÕES

Este estudo visou subsidiar o debate regulatório sobre a competição no mercado de transporte de cabotagem de contêineres no país e atender ao disposto no item 9.1.4 do ACÓRDÃO Nº 1383/2019 - TCU – Plenário que determinou que a ANTAQ realizasse estudos sobre o mercado de navegação de cabotagem de contêiner, com o objetivo de encontrar opção regulatória para o fomento à competição no setor nos termos do art. 27, inciso IV, da Lei 10.233/2001.

Nesse sentido, apesar de o estudo derivar de imposição daquele órgão de controle, a análise sobre o mercado de transporte de contêineres na cabotagem mostrou-se muito pertinente ao abordar a configuração concorrencial do setor em nível internacional e, mais especificamente, no segmento da cabotagem, os efeitos das economias de escala e a estrutura de mercado. Além disso, também foi analisada a política pública definida para o setor de cabotagem, bem como os aspectos regulatórios derivados.

No Capítulo 2 foi realizada uma extensa revisão bibliográfica que permitiu compreender o funcionamento do mercado de transporte marítimo mundial e da cabotagem em particular.

Deste capítulo, merece destaque os ciclos de demanda e oferta do mercado marítimo que permitiram compreender as razões das flutuações do mercado de frete.

Outro ponto de destaque diz respeito à configuração concorrencial em nível internacional. Operações de fusões e aquisições, alianças e acordos operacionais buscam trazer eficiência ao mercado, na medida em que otimizam os espaços disponíveis nas embarcações.

No Capítulo 2, também foi abordado o tema da reserva da cabotagem em nível internacional. Dos 193 países-membros das Nações Unidas, 91 países têm leis que regulamentam esse serviço. Desse grupo de países, há grande diversidade quanto à: definição, tipo de reserva e restrições aplicadas, tipos de embarcações abrangidas, tipos de tráfego, serviços e atividades cobertas, zonas marítimas e áreas de cobertura da cabotagem.

Do levantamento feito e apresentado no Capítulo 2, as políticas de restrição a cabotagem podem ser classificadas em:

- Políticas de proteção integral da cabotagem;
- Políticas de proteção controlada da cabotagem;
- Políticas de proteção parcial da cabotagem;
- Políticas de liberalização controlada da cabotagem;
- Políticas de liberalização integral da cabotagem.

Entre as razões para adoção de políticas de cabotagem protecionistas, temos: questões estratégicas, como proteger a frota nacional; questões legais, como garantir que os navios de cabotagem cumpram a legislação nacional e internacional; questões econômicas, como promover o desenvolvimento da indústria naval ou proteger a indústria da cabotagem; questões sociais, como proteger o emprego da tripulação nacional; questões culturais e ambientais, como desenvolver uma indústria de cabotagem ambientalmente sustentável. Como achado deste capítulo, demonstrou-se que, via de regra, em países com a extensão da costa semelhante ou superior ao Brasil há a proteção à navegação de cabotagem.

O Capítulo 3 abordou especificamente o mercado de navegação de cabotagem de contêineres no Brasil. Uma questão importante que foi apresentada nesse capítulo diz respeito à escolha do modal para transporte de cargas. Nesse item foi mostrado que os modais de transporte devem ser vistos mais como complementares do que como concorrentes. A escolha de um modal de transporte considera além dos custos envolvidos, a distância e o tipo de carga a ser transportada. A modalidade de transporte por cabotagem é competitiva, em comparação a outro modais, para médias e longas distâncias.

Dados de tonelagem transportada na cabotagem mostram crescimento ano após ano, com acentuado crescimento no 1º trimestre de 2019 em comparação ao mesmo período do ano anterior (24,7%). Esse significativo aumento pode estar relacionado à migração de carga transportada do modo rodoviário para a cabotagem, tendo em vista que a greve dos caminhoneiros ocorreu em maio de 2018.

Outro dado interessante apresentado nesse capítulo diz respeito à frota de embarcações que atuam na cabotagem. Houve significativo crescimento do número de embarcações do tipo porta-contêineres que eram apenas dois no início dos anos 2000 e atualmente totalizam 22 navios. Não só o número de embarcações aumentou, mas

também o tamanho dos navios, o que resultou em aumento da capacidade de transporte. Deste total, apenas 9% das embarcações foram construídas no Brasil e 43% foram importadas.

A expansão do transporte de contêineres na cabotagem foi possível em função da capacidade ociosa existente no mercado. A utilização da capacidade da frota existente na cabotagem passou de 61,1%, em janeiro de 2019, para 76,2% em agosto do mesmo ano. Essa elevada utilização da capacidade da frota da cabotagem pode ser um indício de que medidas devem ser tomadas para evitar a falta de disponibilidade nos navios na cabotagem no curto prazo, fato esse que se traduziria, possivelmente, em elevação dos preços de frete e na piora na qualidade dos serviços prestados aos usuários.

Do ponto de vista desse estudo, no mercado relevante de transporte de cabotagem de carga containerizada, foram incluídas as operações de afretamento e aquelas realizadas por meio de acordos operacionais firmados, sem considerar, no entanto, os serviços *feeder*, uma vez que tais serviços não contribuiriam para “retirar caminhões das estradas”, de forma a melhorar, mesmo que residualmente, a matriz de transportes brasileira.

Considerando essa definição de mercado relevante e os dados extraídos do Sistema Mercante, observamos que o mercado de transporte de contêineres na cabotagem é altamente concentrado, sendo realizado por três empresas brasileiras principais: Aliança, Mercosul Line e Log-in, cujas participações de mercado em 2018 foram de 56%, 23% e 21%, respectivamente.

No Capítulo 4, foram abordados os aspectos regulatórios da cabotagem. Nesta direção, buscou-se resgatar os aspectos que fundamentam a intervenção do Estado na ordem econômica e neste cenário, destacou-se o papel da ANTAQ como implementadora da política pública e o seu *trade off* regulatório entre a concorrência e a eficiência das operações de transporte.

Também foi apresentado nesse capítulo o escopo normativo definido pela Agência para o setor de navegação e as condições legais de entrada e operação na cabotagem, cujas premissas de atuação estão consignadas na Constituição Federal (art. 21), na Lei nº 9.432/97 e Portaria/MT nº 6.

No Capítulo 5, foram discutidas as políticas públicas para fomentar a cabotagem de contêineres.

Com o objetivo de compreender as necessidades daqueles que utilizem o transporte de cabotagem para vislumbrar as dificuldades e buscar políticas que efetivamente impulsionem a utilização da cabotagem foi realizada uma pesquisa com os usuários.

A pesquisa foi realizada junto a embarcadores e consignatários de carga na cabotagem. Foram obtidas 44 respostas ao questionário encaminhado pela Agência. Deste total 93% utilizam a cabotagem. Das respostas obtidas, podemos destacar que duas principais razões foram apontadas como condições para o aumento da utilização da cabotagem, são elas: preço do frete e confiabilidade nos prazos.

Na visão dos usuários, entre os principais problemas vivenciados na utilização da cabotagem foram citados: número insuficiente de empresas de navegação; *free time / demurrage*; alto valor de taxas / sobretaxas; *overbooking*; atraso na entrega / falta de confiabilidade nos prazos e falta de transparência nos valores cobrados.

Considerando os resultados da pesquisa com os usuários e as informações de crescimento da utilização da frota destinada à cabotagem de contêineres, identificou-se como um problema que pode vir a se manifestar, em breve, a falta de oferta de embarcações na cabotagem, sobretudo se a demanda continuar a crescer, como sugerem os dados apresentados nesse estudo.

Sendo assim, no Capítulo 5, procedeu-se à análise das alternativas regulatórias para fomentar a competição e, sobretudo, expansão da oferta do serviço de transporte na cabotagem.

Para a construção e análise das alternativas regulatórias, utilizou-se como fundamentação elementos da Análise de Impacto Regulatório (AIR). Ressalta-se que esse estudo não tem a pretensão de ser uma Análise de Impacto Regulatório, não obstante utilizou-se de seus elementos para as discussões das alternativas regulatórias que poderiam ser utilizadas para resolver o problema identificado.

Assim, foram identificadas três possibilidades:

- Alternativa 1: Manter a situação atual
- Alternativa 2: Permitir o afretamento por tempo
- Alternativa 3: Reduzir as barreiras de entrada, permitindo o uso de embarcação afretada por tempo para atender ao requisito técnico da outorga.

Buscou-se identificar riscos e oportunidades das três citadas alternativas para três grupos de agentes envolvidos: USUÁRIOS, TRANSPORTADORES MARÍTIMOS e AGÊNCIA.

Quanto à alternativa 1 - “Manter a situação atual”, identificou-se risco potencial para os usuários que poderão ter que enfrentar dificuldades para contratação de serviços de transporte na cabotagem, com redução na oferta e aumento do preço do frete.

Esse risco poderia ser mitigado com as alternativas 2 e 3 que representariam uma flexibilização na forma de ingresso ou participação no mercado de cabotagem.

Por outro lado, tanto as alternativas 2 e 3 podem trazer questionamentos das empresas já estabelecidas, em especial, a alternativa 3, tendo em vista que a propriedade de embarcação representa um elevado custo “afundado” para atuação no mercado de cabotagem.

Quanto à alternativa 2, considerando que caberá à EBN escolher como constituirá sua frota, há risco de que as empresas reduzam o percentual de frota própria e se utilizem, preferencialmente, de embarcações afretadas.

Desta forma, as alternativas apresentadas carecem ainda de aprofundamento e discussão, inclusive com interlocução com os agentes afetados e outros órgãos de governo. Não obstante, considerando os objetivos desse estudo e à luz do problema regulatório identificado pelas evidências coletadas, foram apresentadas opções regulatórias para fomentar a competição na cabotagem de contêineres, bem como para estimular o debate sobre o desenvolvimento deste importante modo de transporte.



Fonte: ANTAQ

BIBLIOGRAFIA

- AKPAN, Aniekan. Maritime Cabotage Law. New York, Ny: Routledge, 2019. 305 p.
- BIOLCHINI, Monique Calmon de Almeida. A regulação do transporte aquaviário: a regulação da outorga de autorização. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- BNDES. Marinha Mercante o Brasil e o Mundo. Rio de Janeiro: Bndes, 1997. (Cadernos de Infraestrutura). Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/cade>. Acesso em: 17 out. 2019.
- BROOKS, Mary R.; BUTTON, Kenneth; NIJKAMP, Peter (Ed.). Maritime Transport: Classics in Transport Analysis. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar Pub, 2002. 576 p. (V. 1).
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. 34. ed. Brasília: Senado Federal, 1997. 144 p. (133). Revista de Informação Legislativa. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198>>. Acesso em: 04 dez. 2019.
- Cade. Delimitação de Mercado Relevante. Brasília: Cade, 2010. 39 p. Trabalho conjunto do Departamento de Estudos Econômicos (DEE) e do Grupo Técnico de Métodos em Economia (GTME) - GT 3. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/delimitacao_de_mercado_relevante.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2019.
- Cade. Guia: Análise de Atos de Concentração Horizontal. Brasília: Cade, 2016.
- Cade. Mercado de serviços portuários. Brasília: Departamento de Estudos Econômicos - Cade, 2017. 77 p. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/CadernosdoCadePortos26092017.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2019.
- Cade. Mercado de transporte marítimo de contêineres. Brasília: Departamento de Estudos Econômicos - Cade, 2018. 74 p. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/publicacoes-dee/caderno-mercado>>. Acesso em: 23 out. 2019.
- Cade. Perguntas gerais sobre defesa da concorrência. 2016. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/servicos/perguntas-frequentes/perguntas-gerais-sobre-defesa-da-concorrenca>>. Acesso em: 18 nov. 2019.
- CASA CIVIL, 2018, Brasília. Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR). Brasília: Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, 2018. 61 p. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33884/4468619/GUIA+AIR_CASA+CIVIL_vers%C3%A3o+final.pdf/60095a>. Acesso em: 10 dez. 2019.
- CASACA, Ana; LYRIDIS, Dimitrios. Protectionist vs. liberalised maritime cabotage policies: A Review. Maritime Business Review. London, p. 128-132. abr. 2018.
- CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. Marinha Mercante Brasileira: longo curso, cabotagem e bandeira de (in)conveniência. São Paulo: Aduaneiras, 2013.
- COSTA FILHO, Carlos Roberto Pio da; ALMEIDA, Lua Selene da Silva; ANDRADE, Rodrigo Bomfim de. Navegação de Cabotagem no Brasil: A Produtividade como Visão Estratégica para o Setor. Brasília: Sae - Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, 2019. (Relatório).
- COSTA, Gustavo Adolfo Alves da. Modelo de Margem de Contribuição Aplicado ao Planejamento de Marketing no Transporte Marítimo Regular de Contêineres. 2006. 264 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia, Departamento de Engenharia Naval e Oceânica, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3135/tde-18092006-174148/publico/GC_Defesa_2006_Final.pdf>. Acesso em: 30 out. 2019.
- ETZIONI, Amitai. The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes. Free Press. Nova Iorque, p. 222-224. nov. 1968.
- GALA, Paulo. Estruturas de mercado e economias de escala: concorrência, oligopólios e monopólios. 2018. Disponível em: <<https://www.paulogala.com.br/estruturas-de-mercado-e-economias-de-escala-concorrenca-oligopolios-e-monopolios/>>. Acesso em: 31 out. 2019.

GEIPOT - Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. Política governamental e competitividade da marinha mercante brasileira. Brasília: Geipot, 1999.

GIRARD, Augustin. Cultural development: experiences and policies. 2. ed. Paris: Unesco, 1972. 186 p. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000002228>>. Acesso em: 04 dez. 2019.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. Agências reguladoras: Agências reguladoras: a " metamorfose " do Estado e da democracia (uma reflexão de direito constitucional e comparado). Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro: Direito da regulação, Rio de Janeiro, v. 9, p.1-20, jan. 2002. ARAGÃO, Alexandre Santos de (Org.).

KENDALL, Lane C.; BUCKLEY, James J. The business of shipping. 7. ed. Centreville, Maryland: Cornell Maritime Press, 2001. 467 p.

LACERDA, Sander Magalhães. Navegação e Portos no Transporte de Contêineres. Rio de Janeiro: Revista Bndes, 2004. 11 v. (22). Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2209.pdf>. Acesso em: 16 out. 2019.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Agências Reguladoras Independentes: Fundamentos e seu Regime Jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2005. 220 p.

MARTINS, Eliane M. Octaviano. Curso de Direito Marítimo. 4. ed. Barueri: Manole, 2013. 652 p. (Volume I - Teoria Geral).

MARTINS, Marcio Sampaio Mesquita. A implementação de políticas públicas por meio das agências reguladoras. 2011. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/a-implementacao-de-politicas-publicas-por-meio-das-agencias-reguladoras/>>. Acesso em: 04 dez. 2019.

MARTINS, Marcio Sampaio Mesquita. O Poder Normativo das Agências Reguladoras como Instrumento de Implementação de Políticas Públicas. 2010. 190 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

MOURA, Delmo Alves de; BOTTER, Rui Carlos. O transporte de cabotagem no Brasil: Potencialidade para a intermodalidade visando a melhoria do fluxo logístico. Florianópolis, SC: Revista Produção Online, 2011. 22 p. (V.11, n 2). Disponível em: <<https://producaoonline.org.br/rpo/article/view/897>>. Acesso em: 29 out. 2019.

NÓBREGA, Elizabeth. Evolução e perspectivas para o desenvolvimento da marinha mercante brasileira: Textos para discussão da consultoria legislativa do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2008.

OLIVEIRA, Gysele Martins de. Transporte Marítimo de Contêiner: A importância dos navios feeders neste modal. 2010. 46 f. TCC (Graduação) - Curso de Tecnologia em Construção Naval, Centro Universitário Estadual da Zona Oeste, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.uezo.rj.gov.br/tccs/capi/GyseleOliveira.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2019.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova: Revista de Política e Cultura, São Paulo, n. 45, p.1-23, jan. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000300004>. Acesso em: 26 nov. 2019.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Direito Administrativo. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

POSSAS, Mário Luiz; PONDE, João Luiz; FAGUNDES, Jorge. Regulação da Concorrência nos Setores de Infraestrutura no Brasil: elementos para um quadro conceitual. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997. 50 p. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/regulacao_da_concorrencia_nos_setores_de_infraestrutura_no_brasil.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2019.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). Coletânea de políticas públicas: introdução à teoria da política pública. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2006. 26 p.

SEAFARERS' RIGHTS INTERNATIONAL (SRI) (Ed.). Cabotage Laws of the World. Londres: Sri, 2018.

SERAFIM, Carlos Frederico Simões; CHAVES, Paulo de Tarso (Org.). O mar no espaço geográfico brasileiro. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação, 2005. 304 p. (V. 08).

SOUZA, Gustavo Moreira de; ROBLES, Leo Tadeu. O Mercado de Transporte Marítimo de Navios Tramp e sua Importância no Porto de Santos. São Carlos (SP): XXX Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 2010. 11 p. (Maturidade e desafios da Engenharia de Produção: competitividade das empresas, condições de trabalho, meio ambiente.). Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2010_tn_wic_117_764_16897.pdf>. Acesso em: 16 out. 2019.

STEIN, Marcelino André. Bandeiras de conveniência: Análise jurídica e econômica. 2011. 126 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito das Relações Econômicas Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/tm/sites/www.marinha.mil.br/tm/files/file/biblioteca/trabalhos_academicos/tr_2013_Marcelino_Stein.pdf>. Acesso em: 17 out. 2019.

STOPFORD, Martin. Economia Marítima. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2017. 896 p. Tradução: Leo Tadeu Robles, Ana Cristina Ferreira Castela Paixão Casaca.

TEIXEIRA, Cássio Adriano Nunes et al. Navegação de Cabotagem Brasileira. Bndes Setorial Nº 47, Rio de Janeiro, n. 47, p.391-436, mar. 2018. Disponível em: <<http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/15385>>. Acesso em: 07 nov. 2019.

UNCTAD (Org.). Review Maritime Transport 2016. New York And Geneva: United Nations Publication, 2016. 104 p. Disponível em: <https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2016_en.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2019.

UNCTAD (Org.). Review Maritime Transport 2018. New York And Geneva: United Nations Publication, 2018. 102 p. Disponível em: <https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2018_en.pdf>. Acesso em: 17 out. 2019.

UNCTAD. Policy Briefing: Market consolidation in container shipping: what next? 69. ed. Genebra: Unctad, 2018. Disponível em: <https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2018d6_en.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2019.

UNCTAD. Rethinking Maritime Cabotage for Improved Connectivity. Geneva: Unctad, 2018.

VENDRUSCOLO, Maria Ivanice; ALVES, Tiago Wikstrom. Estudo da economia de escala do setor de telecomunicações móveis do Brasil pós-privatizações. Revista Contabilidade e Finanças: USP, São Paulo, v. 20, n. 49, p.63-78, abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rcf/v20n49/05.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2019.

WIKIPEDIA. Lista das Extensões Litorâneas dos Países. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_das_extens%C3%B5es_litor%C3%A2neas_dos_pa%C3%ADses>. Acesso em: 10 dez. 2019.

APÊNDICE A

QUESTIONÁRIO: PESQUISA SOBRE A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO TRANSPORTE DE CONTÊINERES

Planejamento de pesquisa

Inicialmente extraiu-se do Sistema Mercante as empresas (embarcadores e consignatários) que fizeram uso da navegação de cabotagem nos últimos doze meses, por CNPJ. Em seguida, selecionou-se os usuários que mais se utilizaram do sistema, ou seja, que tiveram os maiores números de CE Mercante. Nessa seleção não se levou em consideração o porte nem a área de atuação da empresa, tampouco o porto de embarque ou desembarque. Uma vez selecionados os CNPJ das empresas objeto da pesquisa, exclui-se os números repetidos e procurou-se identificar a razão social e telefone dessas empresas.

Paralelamente a esse trabalho de identificação das empresas previamente selecionadas pelo número do CNPJ, elaborou-se um questionário apresentado em apêndice. De modo a facilitar o envio e preenchimento do questionário e a coleta das respostas, utilizou-se a ferramenta gratuita *Google Forms*, disponibilizada pela plataforma *Google*. Dessa forma, foi criado um formulário eletrônico com todas as perguntas que compunham o questionário, sendo o mesmo encaminhado posteriormente, via correio eletrônico, às pessoas físicas identificadas junto às empresas como responsáveis pelo seu preenchimento.

De posse dos telefones das empresas usuárias da navegação de cabotagem, a ANTAQ fez contato telefônico com cada uma delas informando-as da pesquisa, sua finalidade e objetivo, e solicitando indicação de um técnico autorizado a responder ao questionário em nome da empresa. Uma vez identificado o usuário respondente (nome, cargo, telefone e e-mail), a ANTAQ, encaminhou, via *Google Forms*, mensagem eletrônica a cada uma das pessoas físicas encarregadas de responder a pesquisa pelas empresas.

De modo a dar publicidade e credibilidade à pesquisa, a ANTAQ publicou um comunicado na sua página na internet.

Diante da limitação de tempo disponível para a realização da pesquisa e visando conseguir o maior número de respostas possível, a Agência lançou mão das suas Unidades Regionais que também contribuíram identificando empresas usuárias e até não-usuárias, mas com potencial de utilização da navegação de cabotagem.

Universo e abrangência da pesquisa

Foram encaminhadas mensagens por e-mail para mais de 250 empresas, somente 44 (quarenta e quatro) empresas responderam em tempo hábil. As empresas que responderam à pesquisa estão localizadas em onze estados da Federação (RS, SC, PR, SP, RJ, MG, BA, PB, RN, PE, CE), situados nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul do país.

Perfil dos respondentes

Quarenta e quatro empresas, localizadas em 11 (onze) unidades da federação atenderam à solicitação da ANTAQ e responderam ao questionário. Das empresas que responderam à pesquisa, 41 (quarenta e uma) utilizaram a navegação de cabotagem no período analisado e 3 (três) não são usuárias desse modal.

As pessoas físicas que responderam ao questionário em nome das empresas foram, em sua maioria, colaboradores do setor de logística: analistas, coordenadores, gerentes ou supervisores.

Essas empresas comerciais e industriais (além de cooperativas e agenciadores de carga) atuam basicamente nos setores alimentício (trigo, arroz, laticínios), petroquímico, siderúrgico/metalúrgico, papel, plástico e sal. Atuam com abrangência regional, nacional e internacional.

Das empresas que responderam à pesquisa, 93,2% fizeram uso da a navegação de cabotagem no período analisado. Apesar de ser um percentual elevado, esse valor é explicado pelo fato da amostra ter sido selecionada a partir de usuários dessa modalidade extraídos do Sistema Mercante, já que o objetivo original do estudo era entender o comportamento desse mercado.

Das poucas empresas que não utilizam a cabotagem, mas poderiam utilizá-lo, que conseguimos contatar, só 3 (três) responderam à pesquisa. As razões por elas apresentadas para não utilização desse modal estão mostradas a seguir.

Principais resultados

Foram apontadas pelos respondentes como as principais causas para a não utilização da cabotagem a excessiva burocracia, a falta de regularidade de escalas e confiabilidade de prazos. Por “falta de regularidade de escalas” entende-se a frequência insuficiente de navios.

Além das perguntas objetivas, a pesquisa facultou a todos os respondentes a possibilidade de manifestarem suas opiniões, de forma sumária, sobre questões abordadas no questionário ou outras julgadas pertinentes.

Segue uma síntese dos comentários, por blocos de perguntas.

- Condições para aumentar a utilização da cabotagem (6 respondentes)
 - Burocracia na retirada de vazios;
 - Pouca opção de empresas;
 - Problema na consolidação;
 - Necessidade de mais portos/terminais de contêineres;
 - No serviço de descarga aos clientes, não há opção em relação ao número de entregas no destino;
 - Atraso nos processos de entrega devido a burocracia de portos.
- Problemas vivenciados no uso da cabotagem (6 respondentes)
 - Problema nos terminais na liberação de contêiner vazio;
 - Atraso na entrega em períodos de aquecimento do mercado pois tanto as empresas de navegação como os portos não estão preparados para a demanda;
 - O custo da cabotagem versus rodoviário deveria ser muito mais vantajoso. Aparentemente armadores precificam o frete tendo como base o transporte rodoviário. A título de exemplo, aumentos importantes e adição de taxas, quando do tabelamento do frete rodoviário. Entendo que a falta de concorrência é responsável por este comportamento;
 - Problema no tempo de viagem, alguns estados do litoral não possuem operação de contêiner;
 - Composição do valor do frete deveria ser estratificada (origem até porto + porto/porto + porto ao cliente);
 - Na operação multimodal, há limitação ou incompatibilidade de datas entre janelas (de chegada e retirada) no porto e entrega ao cliente.
- Comentários finais (8 respondentes)
 - Valores absurdos nas taxas cobradas pelos portos, dificuldade enorme no agendamento nos portos, ausência de flexibilidade nas aberturas de janelas de agendamentos (APM-Itajaí), baixo nível de serviço e suporte de qualidade.
 - Baixa oferta de *players* no mercado ocasionando baixa competitividade de preços e serviços;
 - Dificuldade de transporte para diferentes portos e incerteza de valores pelo transporte (falta de previsibilidade de taxas), incerteza no valor do transporte.
 - A diferença de preços cobrados no transporte de cabotagem x rodoviário é muito pequena. Aparentemente armadores tomam o frete rodoviário como parâmetro para definição do preço do frete/taxas extra-frete/sobretaxas. Parece claro que há falta de competitividade.
 - Nas poucas utilizações, houve problemas e demora na cotação, problemas nos agentes logísticos na origem e no destino para trabalhar com a carga.
 - O transporte de cabotagem não é muito utilizado pois os clientes (na modalidade carga fechada) estão localizados em regiões com distância abaixo de 800km. Acreditamos ser de grande importância para o transporte nacional a ampliação das malhas hidroviárias. Estudamos nossa distribuição dos produtos fracionados utilizando a cabotagem como meio de transferência para as regiões Norte e Nordeste fazendo a distribuição local com parceiros credenciados.
 - Quanto mais empresas a disposição, certamente teremos serviços melhores e fretes mais acessíveis.
 - Precisamos fazer este tipo de modal funcionar de maneira mais rápida. O aumento do número de embarcadores utilizando a cabotagem ocorreria com a criação de agências como no modal aéreo, isso seria importante para que os embarcadores tivessem essa base, sem se preocupar com a parte burocrática.

APÊNDICE B

Íntegra do questionário:

Questionário: Pesquisa sobre a navegação de cabotagem no transporte de contêineres

Sessão 1: Identificação do respondente

- 1.1 Nome da Empresa
- 1.2 Nome do Respondente
- 1.3 Cargo do Respondente
- 1.4 Município
- 1.5 Setor econômico que se enquadra
- 1.6 Agente de cargas? (resposta dicotômica: "sim" ou "não")
- 1.7 Quais os principais mercados (cidades ou regiões)?

Sessão 2: Modais de transporte utilizados

- 2.1 Utiliza a cabotagem (resposta dicotômica: "sim" ou "não")
- 2.2 Quais demais modalidades de transporte utiliza (resposta de escolha múltipla: "rodoviário"; "ferroviário"; "hidroviário"; "outros")

Sessão 3: Motivos para não utilização da cabotagem - sessão respondida apenas por aqueles que responderam "não" ao item 2.1.

- Respostas dicotômicas: "sim" ou "não"
- 3.1 Preço do Frete
 - 3.2 Tempo de trânsito
 - 3.3 Regularidade de escalas
 - 3.4 Confiabilidade nos prazos
 - 3.5 Nível de segurança da carga
 - 3.6 Rede de agências marítimas/carga
 - 3.7 Serviços complementares prestados à carga
 - 3.8 Burocracia
- Outros. Especificar.*

Sessão 4: Nível de utilização da cabotagem - sessão respondida apenas por aqueles que responderam "sim" ao item 2.1.

- 4.1 Qual o percentual de cargas transportadas (respostas em escala de intervalo de 25%)
- 4.2 Evolução na utilização da cabotagem em relação ao ano anterior (resposta em escala)

Sessão 5: Condições para aumentar a utilização da cabotagem - sessão respondida apenas por aqueles que responderam "sim" ao item 2.1.

- Respostas em escala Likert
- 5.1 Preço do frete
 - 5.2 Tempo de trânsito
 - 5.3 Regularidade das escalas
 - 5.4 Confiabilidade nos prazos
 - 5.5 Nível de segurança das cargas
 - 5.6 Rede de agências marítimas/carga
 - 5.7 Serviços complementares (rastreamento da carga, consolidação/desconsolidação, seguros, etc.)
 - 5.8 Burocracia
- Outros. Especificar*

Sessão 6: Problemas vivenciados no uso da cabotagem - sessão respondida apenas por aqueles que responderam "sim" ao item 2.1.

Respostas dicotômicas: "sim" ou "não"

6.1 Número insuficiente de empresas de navegação

6.2 Omissão dos portos

6.3 Overbooking

6.4 Free time do contêiner ou valor da demurrage?

6.5 Atraso na entrega ou falta de confiabilidade nos prazos?

6.6 Alto valor de taxas ou sobretaxas?

6.7 Falta de transparência nos valores cobrados?

6.8 Falta de informação de rastreamento da carga?

6.9 Excesso de burocracia

6.10 Ao tomar a decisão de alterar o modal de transporte utilizado, de rodoviário para a cabotagem, ou vice-versa, qual o nível de dificuldade de adaptação na logística da empresa (alteração nos tamanhos dos lotes, tipo de embalagem, local de armazenagem, etc.)?

Outros. Especificar

Sessão 7: Níveis de importância de cada atributo da cabotagem segundo os respondentes - sessão respondida por respondentes utilizadores ou não do transporte de cabotagem

Respostas em escala Likert

7.1 Segurança da carga

7.2 Integridade da carga

7.3 Razões ambientais

7.4 Frete mais barato

7.5 Menor custo logístico total

Comentários

