

## LEGISLAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL: OPORTUNIDADES E ENTRAVES PARA A INDÚSTRIA DE CONSTRUÇÃO NAVAL

*Apresenta detalhes sobre questões da legislação de cabotagem no Brasil e mostra os principais entraves existentes e que emperram tanto o segmento de cabotagem como o segmento de construção naval.*

### RESUMO

A regulamentação da cabotagem no Brasil, somada a baixa taxa de juros cobrada pelo empréstimo do Fundo da Marinha Mercante e aos altos impostos de importação, colaboram à criação de um cenário mais favorável à indústria de construção naval brasileira. Entretanto, a oportunidade esbarra em dificuldades quanto ao oferecimento de garantias no processo de financiamento e o resultado é que muitas obras estão sendo perdidas ou adiadas. O descompasso, se não corrigido, pode gerar impactos negativos no mercado de transporte marítimo, com a frota já velha oferecendo um serviço de pior qualidade e a falta de navios levando ao aumento do frete. Alternativas para se contornar a questão do financiamento são propostas como resultado da análise.

### 1 INTRODUÇÃO

A cabotagem no Brasil foi responsável em 2005 por 11%<sup>1</sup> do transporte interno, atingindo a marca de 150 milhões de toneladas transportadas. Esse resultado consolida um crescimento médio anual de 4,5% no período de 10 anos. A Figura 1 ilustra a evolução da movimentação desde 1995 até 2005.

O mercado é otimista e uma queda da demanda é pouco provável. O bom momento da economia brasileira e o desenvolvimento da produção agrícola e industrial devem aumentar a demanda por transporte, em todos os modais. Entretanto, a falta de infra-estrutura do setor marítimo não contribui para a expansão da atividade.

A frota atual está no limite de sua capacidade para atender a demanda e envelhecendo, como mostra a

Figura 2. Em dez anos, 30% da frota precisará ser renovada. Este percentual é composto por navios construídos na década de 70, quando houve o último *boom* da construção naval no Brasil.

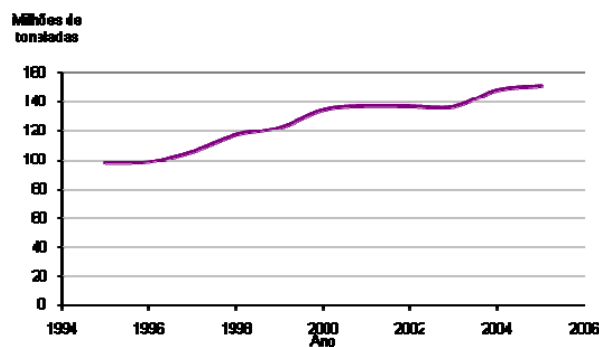


Figura 1: Evolução do Transporte por Cabotagem no Brasil<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Fonte: ANTAQ, ANTT e FIPE.

<sup>2</sup> Fonte: ANTAQ.

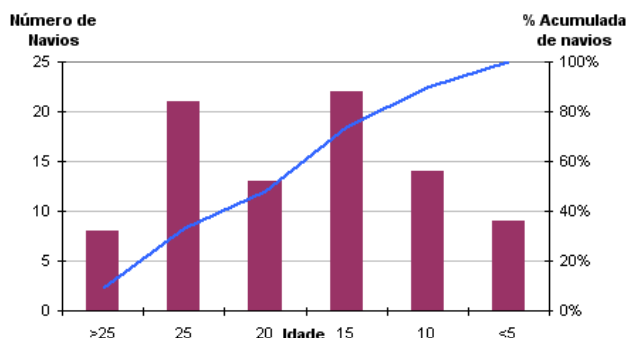


Figura 2: Perfil da idade da frota de cabotagem brasileira<sup>3</sup>

O cenário cria uma demanda por novas embarcações favorável aos estaleiros brasileiros.

A legislação brasileira protege a bandeira e limita o afretamento de embarcações estrangeiras. Desta maneira, o meio para a expansão de capacidade é a construção de novas embarcações ou a compra de navios de segunda mão. A encomenda de novas embarcações fora do Brasil, ou a compra de navios usados, é economicamente inviável pelos impostos cobrados sobre a importação, e a disponibilidade de crédito a juros baixo pelo Fundo da Marinha Mercante torna a construção em estaleiros brasileiros atraente.

Entretanto, o que é observado atualmente é que a demanda não é atendida. O motivo reside na existência de um nó no processo que dificulta a encomenda de novas embarcações. As exigências para se disponibilizar o crédito para a construção não são atendidas e o dinheiro não é liberado.

Este estudo busca analisar os elementos que favorecem a construção naval no Brasil e os fatores que dificultam sua concretização para propor soluções ao impasse.

## 2 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A navegação de cabotagem no Brasil é regulada segundo as normas da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e a Diretoria de Portos e Costas da Marinha do Brasil. A ANTAQ também adquiriu as funções de regulamentação e supervisão das atividades de prestação de serviço de transporte aquaviário.

Os dois aspectos mais importantes da legislação, no que se refere à construção naval, são dados pela Resolução da ANTAQ n° 52 (alterada pela resolução n° 112), que rege a autorização para a empresa operar no transporte de cabotagem, e pela Resolução n° 193, que rege o

afretamento de embarcação para a prática de cabotagem.

Segundo a legislação, o transporte por cabotagem só poderá ser realizado por empresa brasileira de navegação de cabotagem utilizando embarcação de bandeira brasileira. Ainda, a empresa pode afretar embarcações estrangeiras sob restrições, conforme o Art. 2º da resolução 193. A legislação brasileira é inteligente. As restrições ao afretamento procuram fomentar a utilização de bandeira nacional, que está diretamente ligada à construção nacional, mas não restringe completamente o afretamento já que é dada prioridade a realização efetiva do transporte. Naturalmente que a previsão de exceções cria a possibilidade de se usufruir delas através de liminares e outros mecanismos abusivos, mas esse problema não é do legislativo e sim do judiciário.

O armador não precisará de autorização especial da ANTAQ para afretamento de embarcações quando:

- A embarcação estiver registrada sob bandeira brasileira;
- A embarcação registrada sob bandeira estrangeira for afretada a casco nu<sup>4</sup>. Esse tipo de afretamento estará limitado (em tpb ou dwt) a duas vezes o porte total de embarcações em construção no país<sup>5</sup> (do mesmo tipo que se pretende afretar), mais metade do porte total da frota própria da empresa. No porte total próprio da empresa pode ser considerado também o porte de embarcações afretadas sob bandeira estrangeira, desde que haja acordo com o armador de quem se afretou.

A empresa é capaz de obter autorização para afretar embarcações estrangeiras, segundo Art. 4º da mesma resolução:

- Para realizar uma única viagem quando constatada a inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira, do tipo e porte adequados, ou quando a oferta de transporte não atende o

<sup>4</sup> Afretamento a casco nu: contrato em virtude do qual o afretador tem a posse, o uso e o controle da embarcação, por tempo determinado, incluindo o direito de designar o comandante e a tripulação, sendo a remuneração do afretador estipulada por *rata tempore*.

<sup>5</sup> Desde que o contrato de construção esteja em eficácia. Contrato em eficácia: caracterizado pelo fato de que o primeiro evento físico e financeiro do cronograma de construção tenham sido cumpridos, não havendo atraso acumulado superior a 20% do tempo previsto para a construção (salvo motivo reconhecido pela ANTAQ), e que a embarcação não tenha sido entregue pelo estaleiro contratante.

<sup>3</sup> Fonte: Colin e Pinto (2006)

prazo consultado ou as condições de frete não sejam compatíveis com o mercado;

- A casco nu, em substituição à embarcação em construção no País, em estaleiro brasileiro, com contrato em eficácia enquanto durar a construção, até o limite da tonelagem de porte bruto contratada.

Ou seja, obtém-se a autorização para uma única viagem ou em substituição a embarcação em construção no Brasil. Deste modo, capacidade de afretamento de embarcação estrangeira é diretamente proporcional ao quanto se constrói no país.

Os dois artigos da resolução se somam para que, ao mesmo tempo em que a bandeira é protegida e se limita o uso de embarcações estrangeiras, haja um pouco de flexibilidade para os armadores atenderem a demanda.

Existe uma exceção para o transporte de petróleo e derivados. A Resolução 193 prevê que para o transporte de petróleo e seus derivados a Antaq pode autorizar afretamento de embarcação estrangeira se a agência reconhecer a insuficiência da frota nacional em atender a demanda<sup>6</sup>.

Assim, o transporte de petróleo e seus derivados, que é responsável por 75% do peso transportado, não está sujeito às mesmas limitações de afretamento que as outras cargas sofrem.

## 2.1 O Caso do Jones Act

O caso mais tradicional do protecionismo na cabotagem é o da legislação norte-americana. Segundo imposição do *Jones Act*<sup>7</sup>, o transporte de cargas entre os portos dos Estados Unidos deve ser feito por empresas americanas, com embarcações construídas e registradas no país, e tripuladas por americanos. O transporte entre portos inclui tanto a navegação costeira quanto fluvial, e também o transporte entre os portos do continente, incluindo Alasca até o Havaí<sup>8</sup>.

Nos Estados Unidos existe forte pressão por algumas partes<sup>9</sup> (principalmente usuários do modal) para a queda da lei. Estes argumentam que a os estaleiros americanos não são capazes de oferecer preços razoáveis aos armadores e que assim o mercado sofre com a falta de navios. O frete é alto e o serviço pouco eficiente.

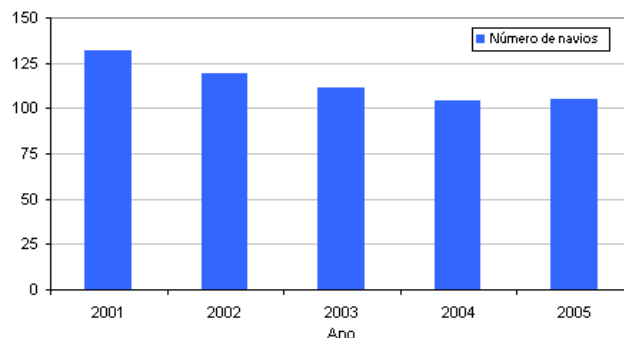


Figura 3: Evolução da frota americana de cabotagem<sup>10</sup>

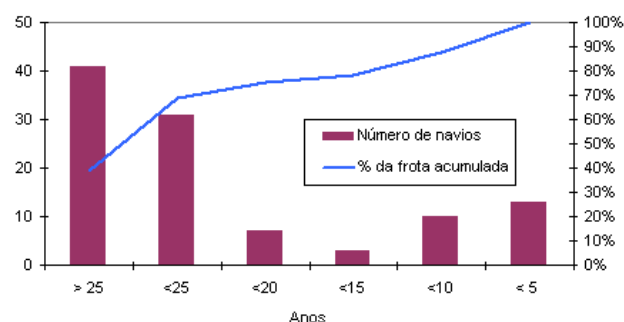


Figura 4: Perfil da idade da frota de cabotagem americana<sup>11</sup>

De fato, dados do Departamento de Transportes Americano sugerem que a frota de cabotagem está envelhecendo e diminuindo, como mostram a Figura 3 e Figura 4.

O ônus não deve recair inteiramente nos estaleiros. Não se avaliou o mercado como um todo e pode ser que não haja uma demanda que justifique uma expansão ou renovação da frota. Aqueles<sup>12</sup> que defendem a lei argumentam que a frota é mais eficiente do que alegam seus atacantes, pois estes não levam em conta barcaças, embarcações sem propulsão própria, e embarcações com menos de 1.000 GTs<sup>13</sup> no computo da frota americana de cabotagem.

O caso americano serve para ilustrar uma situação que pode vir a acontecer no Brasil. Não há provas concretas da ineficiência da frota americana, mas existem fortes indícios, e o fato de disputas acirradas no congresso americano para a queda da lei prova que existem muitos

<sup>6</sup> Art. 4º, § 2º.

<sup>7</sup> Lei que regula a cabotagem nos Estados Unidos.

<sup>8</sup> Assim, é interessante observar que muitos dos navios sob o Jones Act trafegam em alto mar.

<sup>9</sup> Ex: North Carolina Soybean Association e Steel Manufacturers Association.

<sup>10</sup> Fonte: U.S. Department of Transportation.

<sup>11</sup> Fonte: U.S. Department of Transportation, com relação ao ano de 2005.

<sup>12</sup> Os principais grupos de defesa da lei são: o Maritime Cabotage Task Force e o Lake's Carriers Association.

<sup>13</sup> Gross Tonnages.

insatisfeitos com a situação atual. Ainda, o Brasil não dispõe de barcas suficientes para suprir uma demanda futura por embarcações, em um cenário semelhante.

## 2.2 Conseqüências da Legislação para Construtores e Armadores

A regulação do setor é mais vantajosa para o construtor brasileiro do que para os operadores. Ela tira flexibilidade do operador (porque força a compra e/ou o afretamento de embarcações de bandeira brasileira) e gera demanda para o construtor de navios. No fim das contas, a regulação acaba levando a um aumento dos fretes pela limitação de oferta imposta pelo governo, mas isso é usual e talvez justificável estrategicamente.

O aumento de frete deveria ser compensado naturalmente pela entrada no mercado de novas operadoras, ou pela oferta de novos navios. Entretanto, a oferta de navios não tem se materializado no Brasil já que as encomendas têm esbarrado no problema de garantias ao financiador, questão abordada no item 0 deste trabalho.

## 3 O FUNDO DA MARINHA MERCANTE E OS IMPOSTOS DE IMPORTAÇÃO

### 3.1 O Fundo da Marinha Mercante

O Fundo da Marinha Mercante foi criado em 1987 pelo decreto-lei 2.404 e é atualmente regido sob o decreto-lei 10.893 de 2004. O fundo é gerido pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), e sua função é prover recursos para o desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparo naval brasileira<sup>14</sup>.

A verba para o fundo provém de uma alíquota, o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante, criada e regida pelos mesmos decretos-leis do FMM. A alíquota incide de formas diferentes sobre o frete, dependendo do tipo de navegação e da bandeira da embarcação. A Figura 5 consolida as variações da tarifa e apresenta como ela pode ser usada.

Há uma distinção clara quanto ao destino do adicional pago entre navios de bandeira estrangeira e bandeira brasileira. O adicional pago por navios de bandeira estrangeira vai direto para o FMM, enquanto a parte paga por navios de bandeira brasileira se destina a uma

conta vinculada à empresa (que pagou o adicional). A empresa pode usar o dinheiro nessa conta vinculada para os seguintes fins: construção ou reparo de embarcação em estaleiro brasileiro e pagamento de dívidas/prestações do FMM. Assim, o adicional privilegia empresas brasileiras de modo que estas dispõem do dinheiro pago pelo adicional.

A questão mais importante sobre o fundo no que tange a construção naval é a disponibilidade de crédito a juros baixos para a construção e reparo de navios em estaleiros brasileiros a armadores e estaleiros.

As taxas de juros cobradas para o empréstimo do FMM variam entre 2,5% e 5% ao ano mais a taxa de juros de longo prazo<sup>15</sup>, com prazos de até 20 anos e carências de até 4 anos. Para empréstimos praticados no exterior, valores típicos são: Libor<sup>16</sup> mais 2% a 3% ao ano e prazos mais curtos de 10 ou 12 anos.

Assim, o financiamento disposto aos armadores brasileiros é muito atrativo financeiramente. Como todos os empréstimos do BNDES, o fundo também é visto como uma forma de subsídio a indústria.

### 3.2 Os Impostos de Importação

Qualquer embarcação encomendada em um estaleiro estrangeiro ou comprada de segunda mão de um armador estrangeiro está sujeita aos seguintes impostos:

- ICMS<sup>17</sup> (Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços) – 18%;
- TEC<sup>18</sup> (Tarifa Externa Comum) – 14%;
- PIS/Cofins – 1,65% / 7,6%;
- IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) – 10%.

Somadas, essas tarifas resultam em um custo aproximado de 52% a mais do valor da embarcação, variando conforme o estado brasileiro de que é feita a importação. O valor sobe mais se considerarmos que alguns impostos são cobrados de forma cumulativa, como no caso do ICMS e do IPI.

<sup>15</sup> TJLP: 6,25% até setembro de 2007.

<sup>16</sup> London Interbank Offer Rate: em torno de 5,5% ao ano.

<sup>17</sup> Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo

<sup>18</sup> Fonte: Ministério da Fazenda, para a TEC, o PIS/Confins e o IPI.

<sup>14</sup> Art.22 do decreto.

## AFRMM – Visão Geral

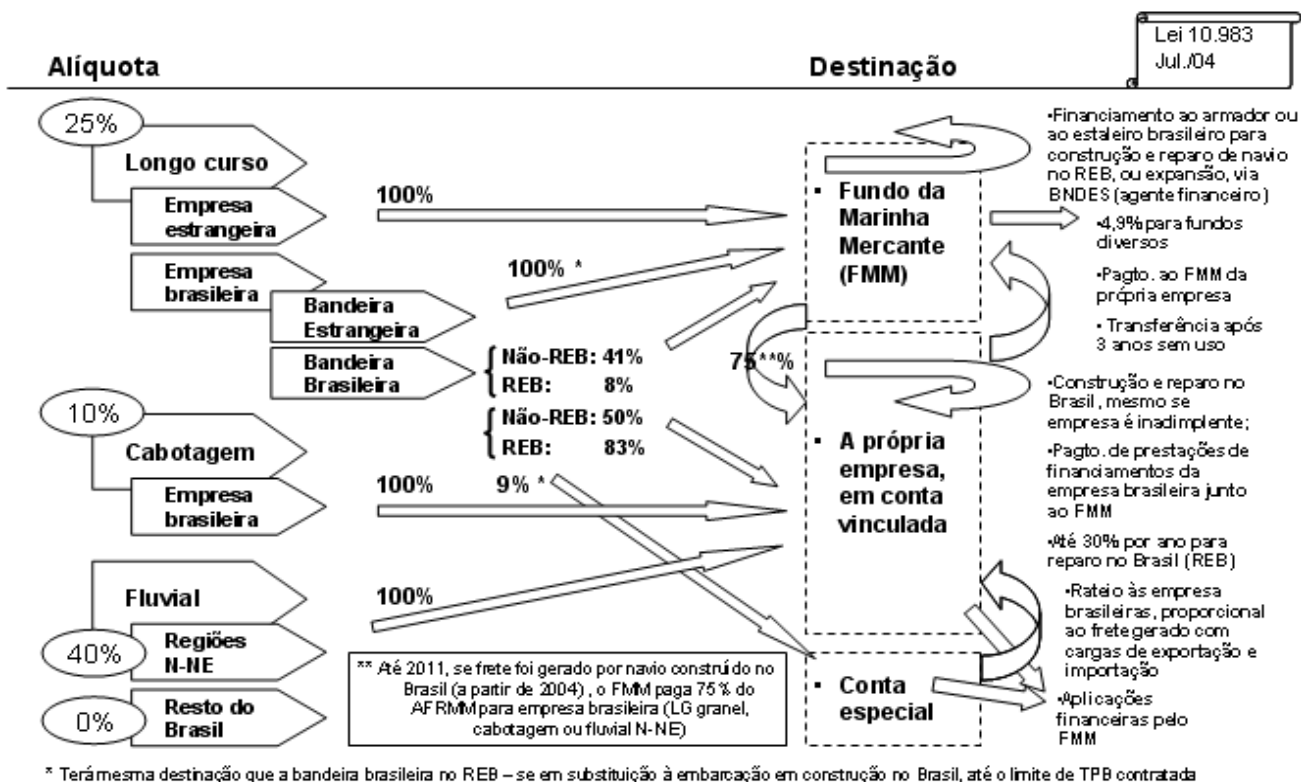


Figura 5: AFRMM e FMM (REB - Registro Especial Brasileiro: registro para embarcações sob bandeira brasileira. Foi criado para incentivar o aumento da frota sob bandeira brasileira)



Figura 6: Fluxograma do processo de financiamento

O aumento em mais 50% do preço de um navio, que já possui o valor de dezenas de milhões, parece tornar inviável economicamente para o armador brasileiro a compra de um navio no exterior. Esse fato se baseia na constatação de que nenhum armador brasileiro importou um navio nos últimos anos.

## 4 GARANTIA DO FINANCIAMENTO

Os argumentos apresentados até aqui favorecem a construção de embarcações para a cabotagem no Brasil em estaleiros nacionais. Entretanto, há um elemento do processo de financiamento que tem travado as encomendas por novos navios.

O fluxograma da Figura 6 ilustra o processo de financiamento da construção de uma embarcação.

Na etapa 1, o armador pede o financiamento ao fundo e encomenda o navio ao estaleiro. O estaleiro, na etapa 2, pede um financiamento para o BNDES para iniciar a obra.

Esse financiamento visa cobrir os custos da obra antes do estaleiro receber do armador. Na etapa 3, o estaleiro entrega o navio para o armador, que paga o estaleiro com dinheiro do fundo. O estaleiro então paga o BNDES pelo financiamento com o dinheiro recebido.

O nó no processo acontece com as garantias do estaleiro ao empréstimo. Para ilustrar a questão, suponha-se a construção de uma embarcação de 100 milhões de dólares, dos quais 90 milhões são financiados pelo Fundo da Marinha Mercante. Este valor é financiado tanto para o estaleiro quanto para o armador (dada as margens estreitas da indústria de construção naval, é razoável assumir um valor para o custo de construção próximo do preço do navio).

O BNDES exige garantias reais<sup>19</sup> de 130% do valor financiado, ou seja, 117 milhões de dólares. Esta reserva adicional de 30% do valor original é basicamente exigido por causa da grande volatilidade do mercado de navios. A perda de valor de 30% do casco em um prazo de um ano é uma possibilidade real. O problema surge porque o patrimônio líquido do estaleiro não é suficiente para garantir o empréstimo e o casco do navio em construção já foi dado como garantia do armador. O estaleiro também não possui ativos ou capitalização suficientes para oferecer a garantia. Outro agravante para alguns estaleiros, é que esses possuem dívidas passadas não quitadas com o BNDES o que dificulta ainda mais o processo.

Uma alternativa seria fazer um seguro por um segundo agente financeiro ou seguradora que garantisse os 130%. Entretanto, o estaleiro tem dificuldade na compra desse seguro pois o valor a ser segurado é superior ao limite do de 50 milhões de dólares que uma instituição financeira pode conceder. Desse modo, o seguro deveria ser contratado no exterior, a um prêmio maior já que inclui o risco país e talvez seja incompatível com as margens da indústria.

Além dessa questão, existe um segundo problema envolvendo o seguro-garantia (que não tem nada a ver com a questão do seguro supra-citado). Para o financiamento, é preciso fazer também um seguro-garantia de 30% do valor da garantia exigida. Isto é, 30% dos 130% da garantia. No exemplo, seria preciso um seguro no valor de 35,1 milhões de dólares.

O seguro-garantia tem um preço muito alto, podendo chegar a 4% do valor financiado, dependendo do *rating*

de risco atribuído ao estaleiro pelo BNDES ou algum banco de financiamento internacional. Esse preço é comparável com a margem operacional do estaleiro, encarecendo a construção. Como consequência, o estaleiro não consegue dar garantias para liberar o financiamento.

Existe uma alternativa para esta dinâmica que é atualmente sugerido no Brasil, o BNDES empresta 45 milhões para o estaleiro e 45 milhões para o armador. Conforme a obra segue, o BNDES repassa os recursos ao estaleiro, parte como seu financiamento e parte como o financiamento do armador. Desta forma, o armador divide o risco de construção com o estaleiro e o casco serve como garantia aos dois. Entretanto, os armadores consideram que o estaleiro aumenta seus riscos e a situação se encontra atualmente num impasse.

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PARA A INDÚSTRIA

A legislação brasileira, o Fundo da Marinha Mercante e os impostos de importação são fatores suficientes para garantir que a demanda por novas embarcações da cabotagem seja direcionada aos estaleiros brasileiros.

Entretanto, as encomendas não se materializam porque os estaleiros não são capazes de fornecer garantias ao financiamento. Para contornar essa realidade, algumas recomendações para a mudança no processo de financiamento são propostas:

1. O FMM oferece parte da garantia ao empréstimo: semelhante a proposta do FGIN, mas neste caso, o fundo daria uma parte da garantia do empréstimo, aliviando a situação do estaleiro.
2. O BNDES abranda a exigência de 130% para 100%: a exigência de 100% é comum no resto do mundo, e o armador ainda estaria garantido pois há o seguro-garantia. A cobrança extra de 30% de garantia do BNDES e o seguro-garantia de 30% do financiamento se tornam redundantes, pois ambos protegem o armador.
3. O BNDES aceita o casco como garantia: a aceitação do casco como parte da garantia é comum no resto do mundo, e seria uma maneira do governo assumir uma parte do risco.
4. Combinação do patrimônio líquido e do seguro como garantia: o patrimônio do estaleiro poderia ser aceito como parte da garantia e o que faltasse seria coberto por um seguro. Neste caso o valor do seguro seria menor do que os 130% exigidos pela garantia.

<sup>19</sup> Entenda-se como “garantias reais” um ente físico, como por exemplo, terrenos, imóveis, e até ações líquidas do estaleiro.



As propostas seriam mais eficientes se adotadas simultaneamente. Tem a intenção de dividir os riscos entre governo e estaleiro. O alívio nas exigências do BNDES representa o risco por parte do governo, enquanto o estaleiro divide seu risco entre seu patrimônio e o seguro. A redução do valor da garantia e a divisão desta entre patrimônio, casco e seguro podem desatar no nó do processo de financiamento.

Tão logo os estaleiros desenvolvam seu patrimônio líquido deve aumentar e existe maior capacidade de oferecimento de garantias.

As soluções entretanto não são perfeitas, mas o fato é que se a questão não for resolvida com rapidez os estaleiros estarão impedidos de atender a demanda e essa falta de capacidade pode comprometer o desenvolvimento do setor.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTAQ - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Lei nº 9.432. 8 de janeiro de 1997.

ANTAQ - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Resolução 112. 8 de setembro de 2003.

ANTAQ - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Resolução 193. 16 de fevereiro de 2004.

Lacerda, Sander Magalhães (2004) Navegação de Cabotagem: Regulação ou Política Industrial? **BNDES Setorial – Transportes**.

BNDES (1997) Navegação de Cabotagem no Brasil, **Informe Infra-estrutura**, Rio de Janeiro, n. 10, 1997.

COLIN, Emerson, PINTO, Marcos M. O., et al (2006) **Avaliação de Nichos de Mercado Potencialmente Atraentes ao Brasil**, Centro de Estudos em Gestão Naval, São Paulo.

FADDA, Eliane Áreas (2001) **Opções de Políticas para o Desenvolvimento da Cabotagem Brasileira**, Sobena, Rio de Janeiro.

MARITIME CABOTAGE TASK FORCE (2004) **Jones Act Fleet – A Carrier’s Perspective**, National Defense University – Industry Study Program.

PIGGOT, Nicholas E.; GOODWIN, Barry K. (2002) **Economic Impact for a Repeal of the Jones Act for the Regional Soybean Markets**.

U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION, Maritime Administration (2006) **U.S. Flag Oceangoing Fleet..**



### ***Sobre a Verax Consultoria***

*A Verax é uma empresa de consultoria especializada em gestão. Temos uma ampla gama de experiências e competências como pode ser consultado em [www.veraxc.com/areas](http://www.veraxc.com/areas). Os líderes da empresa já proveram serviços de consultoria para mais de 60 organizações de diferentes segmentos e tamanhos, em mais de 150 projetos.*

*No segmento de construção naval, reparo e offshore temos experiência em planejamento, programação e controle, estratégia de marketing, estratégia empresarial e nacional, questões governamentais, avaliação de desempenho e análise de benchmarks dentre outras.*

### ***Informações adicionais***

*Para informações adicionais você pode nos contatar em [contato@veraxc.com](mailto:contato@veraxc.com) ou visite nosso sítio de internet em [www.veraxc.com](http://www.veraxc.com).*

### ***Autoria e publicação***

*Marcos Pinto, Emerson Colin, Julio Favarin, Daniel Akao e Valdir Anderson são os autores do documento. Emerson e Marcos são sócios da Verax Consultoria.*

*O documento foi apresentado originalmente no COPINAVAL, Congresso Pan-Americano de Engenharia Naval.*

**Verax**  
consultoria

© Verax Consultoria, 2009  
Tel: +55-11-3266-7000

Rua Pamplona, 1018 – cj 51 – Jardim Paulista  
01405-001 – São Paulo – SP, Brasil